

Frumvarp til barnaverndarlaga.

(Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.)

I. KAFLI

Markmið barnaverndarlaga o.fl.

1. gr.

Réttindi barna og skyldur foreldra.

Börn eiga rétt á vernd og umönnun. Þau skulu njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska.

Foreldrum ber að sýna barni sínu umhyggju og nærfærni og gegna forsjár- og uppeldis-skyldum við börn sín svo sem best hentar hag og þörfum þeirra. Þeim ber að búa börnum sínum viðunandi uppeldisaðstæður og gæta velfarnaðar þeirra í hvívetna.

2. gr.

Markmið o.fl.

Markmið laga þessara er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Leitast skal við að ná markmiðum laganna með því að styrkja uppeldislutverk fjölskyldunnar og beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við.

Lögin taka til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins.

3. gr.

Skýring hugtaka.

Með börnum er í lögum þessum átt við einstaklinga yngri en 18 ára. Barnaverndaryfirvöld geta ákveðið, með samþykki ungmennis, að ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli laganna haldist eftir að þau eru orðin 18 ára, allt til 20 ára aldurs.

Með barnaverndaryfirvöldum er átt við félagsmálaráðuneytið, Barnaverndarstofu, kærufélag barnaverndarmála og barnaverndarnefndir.

Með foreldrum er að jafnaði átt við þá sem fara með forsjá barns.

4. gr.

Meginreglur barnaverndarstarfs.

Í barnaverndarstarfi skal beita þeim ráðstöfunum sem ætla má að barni séu fyrir bestu. Hagsmunir barna skulu ávallt hafðir í fyrirrúmi í starfsemi barnaverndaryfirvalda.

Í störfum sínum skulu barnaverndaryfirvöld taka tillit til sjónarmiða og óska barna eftir því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til.

Í barnaverndarstarfi ber að stuðla að því að stöðugleiki ríki í uppvexti barna.

Barnaverndaryfirvöld skulu leitast við að eiga góða samvinnu við börn og foreldra sem þeir hafa afskipti af og ávallt sýna þeim fyllstu nærgætni og virðingu.

Barnaverndaryfirvöld skulu í störfum sínum leitast við að hafa góða samvinnu sín á milli og við aðrar stofnanir sem fjalla um málefni barna.

Barnaverndaryfirvöld skulu í störfum sínum og öllum ákvörðunum gæta samræmis og jafnræðis.

Barnaverndaryfirvöld skulu eftir föngum gæta þess að almenn úrræði til stuðnings fjölskyldu séu reynd áður en gripið er til annarra úrræða. Þau skulu jafnframt ávallt miða við að beitt sé vægustu ráðstöfunum til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Aðeins skal gert ráð fyrir íþyngjandi ráðstöfunum að lögmæltum markmiðum verði ekki náð með öðru og vægara móti.

Allir þeir sem vinna að barnavernd skulu gæta fyllsta trúnaðar um hagi barna, foreldra og annarra sem þeir hafa afskipti af.

II. KAFLI

Yfirstjórn barnaverndarmála.

5. gr.

Hlutverk félagsmálaráðuneytisins.

Barnavernd samkvæmt lögum þessum heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Um verkaskiptingu ráðuneytisins og stofnana þeirra sem undir ráðuneytið heyra fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og reglna sem settar eru með stoð í þeim.

Félagsmálaráðuneytið ber ábyrgð á stefnumótun í barnavernd.

6. gr.

Kærunefnd barnaverndarmála.

Félagsmálaráðherra skipar kærunefnd barnaverndarmála til fjögurra ára í senn. Heimilt er að skjóta til hennar úrskurðum og einstökum ákvörðunum barnaverndarnefnda samkvæmt lögum þessum. Enn fremur er unnt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum Barnaverndarstofu skv. 3. og 5. mgr. 15. gr., 66. gr., 2. og 4. mgr. 83. gr. og 2. mgr. 91. gr.

Í kærunefnd barnaverndarmála sitja þrír menn. Hæstiréttur tilnefnir formann og skal hann uppfylla hæfisskilyrði til að vera héraðsdómari. Nefndarmenn skulu hafa sérþekkingu á mállefnum barna. Félagsmálaráðherra sér nefndinni fyrir starfsaðstöðu. Kærunefnd er heimilt að ráða starfsmenn til að sinna daglegum rekstri.

Úrskurðir kærunefndar barnaverndarmála eru endanlegir á stjórnsýslustigi og verður þeim ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Kærunefnd barnaverndarmála skal árlega gefa út skýrslu um starfsemi sína.

Félagsmálaráðherra setur reglugerð um störf nefndarinnar.

7. gr.

Barnaverndarstofa.

Barnaverndarstofa er sérstök stofnun sem heyrir undir yfirstjórn félagsmálaráðherra. Barnaverndarstofa annast stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Félagsmálaráðherra ákveður aðsetur Barnaverndarstofu og skipar forstjóra hennar.

Barnaverndarstofa skal vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu og vera félagsmálaráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum. Hún skal hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar.

Barnaverndarstofa skal hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu. Enn fremur hefur Barnaverndarstofa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda samkvæmt lögum þessum.

Barnaverndarstofa annast leyfisveitingar til fósturforeldra, tekur ákvarðanir og veitir barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum skv. XII. kafla laga þessara.

Barnaverndarstofa fer með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá til að séu tiltæk skv. XIII. kafla laga þessara og skal hlutast til um að slík heimili og stofnanir verði sett á fót. Stofan hefur yfirumsjón með vistun barna á þessum heimilum og stofnunum. Barnaverndarstofa annast enn fremur leyfisveitingar skv. XIII. og XIV. kafla laga þessara.

Barnaverndarstofa getur rekið sérstakar þjónustumiðstöðvar í því skyni að treysta þverfaglegt samstarf, eflingu og samhæfingu stofnana við meðferð mála á sviði barnaverndar. Þá er Barnaverndarstofu heimilt að bjóða barnaverndarnefndum aðra sérhæfða þjónustu, svo sem úrræði utan stofnana á sviði meðferðar fyrir börn, enda sé markmið hennar að auðvelda nefndum að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Heimilt er að taka gjöld fyrir þau sérstöku verkefni sem Barnaverndarstofa sinnir samkvæmt ákvæði þessu eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Gjaldið skal aldrei vera hærra en nemur kostnaði við rekstur þjónustumiðstöðvar eða þeirrar sértæku þjónustu sem um ræðir, þar með talinn kostnaður vegna launa og þjálfunar starfsfólks svo og önnur útgjöld sem sannanlega hljóttast af þjónustunni.

Barnaverndarstofa fer jafnframt með önnur verkefni sem henni eru falin í lögum þessum eða öðrum lögum.

Barnaverndarstofa skal árlega gefa út skýrslu um starfsemi sína.

Félagsmálaráðherra skal kveða nánar á um starfsemi Barnaverndarstofu í reglugerð.

8. gr.

Eftirlit Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum.

Barnaverndarnefndir skulu fyrir 1. maí ár hvert senda Barnaverndarstofu skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári. Í henni skulu m.a. vera upplýsingar um fjölda mála sem nefndirnar hafa haft til meðferðar á tímabilinu, hvers eðlis þau eru og um lyktir þeirra.

Barnaverndarstofa getur auk þess krafð barnaverndarnefndir um allar þær upplýsingar og skýrslur sem hún telur nauðsynlegar, bæði gögn í einstökum málum og skýrslur sem barnaverndarnefndir þurfa að vinna sérstaklega.

Barnaverndarstofa getur, á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem henni berast um meðferð einstakra mála og ef hún telur ástæðu til, aflað upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi nefnd.

Telji Barnaverndarstofa, eftir að hafa aflað upplýsinga og skýringa skv. 2. og 3. mgr., að barnaverndarnefnd fari ekki að lögum við rækslu starfa sinna skal hún eftir því sem tilefni er til leiðbeina barnaverndarnefnd um málsmeðferð og beina til hennar ábendingum um það sem betur má fara. Ef barnaverndarnefnd fer ekki að ábendingum og leiðbeiningum Barnaverndarstofu getur stofan áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar. Barnaverndarstofa skal gera sveitarstjórn aðvart um slíka áminningu. Gæta skal ákvæða um trúnaðarskyldu þegar áminning er tilkynnt til sveitarstjórnar.

9. gr.

Framkvæmdaáætlanir sveitarfélaga í barnaverndarmálum.

Sveitarstjórnir skulu marka sér stefnu og gera framkvæmdaáætlun fyrir hvert kjörtímabil á sviði barnaverndar innan sveitarfélagsins. Framkvæmdaáætlun sveitarfélags í barnaverndarmálum skal send félagsmálaráðuneyti og Barnaverndarstofu.

III. KAFLI Barnaverndarnefndir.

10. gr.

Barnaverndarnefndir, kosning o.fl.

Á vegum sveitarfélaga skulu starfa barnaverndarnefndir.

Sveitarstjórn kýs barnaverndarnefnd, sbr. þó 3. og 4. mgr. Fámennari sveitarfélög skulu hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um kosningu barnaverndarnefndar. Samanlagður íbúafjöldi sveitarfélaga að baki hverri barnaverndarnefnd skal ekki vera undir 1500.

Heimilt er sveitarstjórn að fela héraðsnefnd eða stjórn byggðasamlags kosningu barnaverndarnefndar er nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag eða semja um svæðisbundið samstarf með öðrum hætti en að framan greinir.

Heimilt er sveitarstjórn að fela félagsmálanefnd störf barnaverndarnefndar og í þeim tilvikum skal gæta þeirra reglna sem fram koma í 1. og 2. mgr. 11. gr. um kjör barnaverndarnefnda og um íbúafjölda, sbr. 2. mgr. þessarar greinar.

11. gr.

Skipan barnaverndarnefndar.

Barnaverndarnefnd skal skipuð fimm mönnum og jafnmörgum varamönnum. Barnaverndarnefnd sem nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag er þó heimilt að skipa allt að sjö mönnum og jafnmörgum varamönnum. Barnaverndarnefnd skal að jafnaði skipuð bæði konum og körlum. Nefndarmenn skulu vera kunnir að grandvarleik og bera gott skyn á mál þau sem barnaverndarnefnd fjallar um. Leitast ber við að kjósa lögfræðing í barnaverndarnefnd og enn fremur fólk með sérþekkingu á málefnum barna.

Um kjörgengi í barnaverndarnefnd fer eftir sömu reglum og um kjörgengi í sveitarstjórn samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna.

Sveitarstjórnir skulu tilkynna Barnaverndarstofu um skipan barnaverndarnefndar eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að sveitarstjórnarkosningar fóru fram.

Fari sveitarstjórn ekki að lögum um skipan barnaverndarnefndar getur félagsmálaráðherra ákveðið að sex mánuðum liðnum frá sveitarstjórnarkosningum að tiltekin sveitarfélög skuli standa saman að barnaverndarnefnd og skipað barnaverndarnefnd sem fullnægir áðurgreindum skilyrðum. Getur ráðherra m.a. ákveðið að fella barnaverndarstarf í viðkomandi sveitarfélagi að öllu leyti undir barnaverndarnefnd í öðru sveitarfélagi sem þegar hefur kosið sér barnaverndarnefnd. Allur kostnaður sem hlýst af skipun slíkrar nefndar greiðist af viðkomandi sveitarfélögum eftir því sem nánar er ákveðið af ráðherra. Félagsmálaráðherra getur enn fremur veitt undanþágu frá 3. másl. 2. mgr. 10. gr. ef samanlagður íbúafjöldi er nálægt því að vera 1500 og landfræðilegar og aðrar aðstæður eru með þeim hætti að óhagkvæmt eða torvelt er að ná þeim íbúafjölda.

Starfandi barnaverndarnefnd heldur að fullu umboði sínu þar til ný nefnd hefur verið skipuð samkvæmt ákvæðum þessara laga.

12. gr.

Almennt um hlutverk barnaverndarnefnda.

Hlutverk barnaverndarnefnda er eftirfarandi:

- a. *Eftirlit.* Barnaverndarnefndir skulu kanna aðbúnað, hátterni og uppeldisskilyrði barna og meta sem fyrst þarfir þeirra sem ætla má að búi við óviðunandi aðstæður, sæti illri meðferð eða eigi í alvarlegum félagslegum erfiðleikum.

- b. *Úrræði*. Barnaverndarnefndir skulu beita þeim úrræðum samkvæmt lögum þessum til verndar börnum sem best eiga við hverju sinni og heppilegust þykja til að tryggja hagsmuni og velferð þeirra.
- c. *Önnur verkefni*. Barnaverndarnefndir hafa með höndum önnur þau verkefni sem þeim eru falin í þessum lögum og öðrum lögum. Heimilt er sveitarstjórn að fela barnaverndarnefndum frekari verkefni sem varða aðstæður barna og ungmenna í umdæmi hennar. Skylt er barnaverndarnefnd að aðstoða foreldra við að gegna forsjárskyldum sínum og grípa til viðeigandi úrræða samkvæmt ákvæðum þessara laga ef nauðsyn ber til.

13. gr.

Sjálfstæði barnaverndarnefnda.

Sveitarstjórnnum er óheimilt að gefa barnaverndarnefndum fyrirmæli um meðferð einstakra barnaverndarmála.

Sveitarstjórn er óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál.

Ákvörðunum og úrskurðum barnaverndarnefnda verður ekki skotið til sveitarstjórnar.

14. gr.

Starfslið barnaverndarnefnda.

Barnaverndarnefnd skal ráða sérhæft starfslið eða tryggja sér aðgang að viðeigandi sérþekkingu með öðrum hætti. Skal við það miðað að hægt sé að veita foreldrum, stofnunum og öðrum er annast uppeldi viðhlítandi ráðgjöf, fræðslu og leiðbeiningar samkvæmt lögum þessum. Jafnframt skal miðað við að möguleikar séu til faglegra rannsókna á félagslegum og sálrænum högum barna er með þurfa vegna könnunar og meðferðar einstakra barnaverndarmála.

Heimilt er barnaverndarnefnd að semja við stofnanir, svo sem á sviði félags-, skóla- og heilbrigðisþjónustu, um sameiginlegt starfsmannahald og sérfræðiþjónustu.

Barnaverndarnefnd er heimilt að fela starfsmönnum sínum könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka samkvæmt reglum sem hún sjálf setur. Barnaverndarnefnd getur enn fremur í slíkum reglum framselt tilgreindum starfsmönnum vald til að taka einstakar ákvarðanir samkvæmt lögum þessum. Reglurnar skulu kynntar Barnaverndarstofu.

Óheimilt er að framselja til einstakra starfsmanna nefndanna vald til að kveða upp úrskurði samkvæmt lögum þessum og ákvarðanir um málshöfðun skv. 28. og 29. gr., svo og ákvörðun um að krefjast brottvikningar heimilismanns eða nálgunarbanns skv. 37. gr.

15. gr.

Valdsvið og samstarf barnaverndarnefnda.

Barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem barn á lögheimili á úrlausn um málefni þess, sbr. þó 3. og 4. mgr.

Ef barn flyst úr umdæmi nefndar á meðan hún hefur mál þess til meðferðar skal barnaverndarnefnd í umdæmi sem barn flytur í taka við meðferð þess. Barnaverndarnefnd sem hefur mál til meðferðar skal tilkynna um flutninginn til nefndar í viðkomandi umdæmi. Jafnframt ber að upplýsa viðtakandi barnaverndarnefnd um öll afskipti af málefnum barnsins og láta henni í té gögn þess.

Ef hentugra þykir að mál sé að einhverju eða öllu leyti rekið í öðru umdæmi en þar sem barn á lögheimili geta viðkomandi barnaverndarnefndir samið um það sín í milli. Þá getur

Barnaverndarstofa mælt svo fyrir að önnur nefnd en sú þar sem barn á lögheimili fari með mál ef það er talið tryggja betur meðferð þess. Skulu nefndirnar þá veita hvor annarri upplýsingar til skýringar málum og liðsinni við framkvæmd barnaverndarráðstafana.

Ef barnaverndarnefnd ráðstafar barni í föstur eða vistun í annað umdæmi fer hún áfram með málið. Hún getur þó farið þess á leit að barnaverndarnefnd í dvalarumdæmi barns beri tiltekna skyldur.

Ef barn á ekki lögheimili á Íslandi skal barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem barn dvelur eða er statt fara með mál. Barnaverndarstofa sker úr ágreiningi um hvaða barnaverndarnefnd skuli fara með mál. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarstjórn útlagðan kostnað sem af máli hlýst.

Ákvörðunum Barnaverndarstofu skv. 3. og 5. mgr. er heimilt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála.

IV. KAFLI

Tilkynningarskylda og aðrar skyldur við barnaverndaryfirvöld.

16. gr.

Tilkynningarskylda almennings.

Hver sá sem hefur ástæðu til að ætla að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða stofni heilsu sinni og þroska í hættu er skylt að tilkynna það barnaverndarnefnd.

Annars er hverjum manni rétt að gera barnaverndarnefnd viðvart um hvert það tilvik sem telja má að hún eigi að láta sig varða.

17. gr.

Tilkynningarskylda þeirra sem afskipti hafa af börnum.

Hverjum þeim sem stöðu sinnar og starfa vegna hefur afskipti af málefnum barna og verður í starfi sínu var við að barn búi við óviðunandi uppeldisskilyrði, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða að barn stofni heilsu sinni og þroska í hættu, er skylt að gera barnaverndarnefnd viðvart.

Sérstaklega er leikskólastjórum, leikskólakennurum, dagmæðrum, skólastjórum, kennurum, prestum, læknum, tannlæknum, ljósmæðrum, hjúkrunarfræðingum, sálfræðingum, félagsráðgjöfum, þroskaþjálfum og þeim sem hafa með höndum félagslega þjónustu eða ráðgjöf skylt að fylgjast með hegðun, uppeldi og aðbúnaði barna eftir því sem við verður komið og gera barnaverndarnefnd viðvart ef ætla má að aðstæður barns séu með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr.

Tilkynningarskylda samkvæmt þessari grein gengur framár ákvæðum laga eða siðareglna um þagnarskyldu viðkomandi starfsstétta.

18. gr.

Tilkynningarskylda lögreglu og skýrslutaka af börnum.

Eflögregla verður þess vör að barn búi við óviðunandi uppeldisskilyrði, verði fyrir áreitni eða ofbeldi eða að barn stofni heilsu sinni og þroska í hættu skal hún tilkynna barnaverndarnefnd um það.

Um skýrslutökur af börnum sem brotaþolum, sakborningum eða vitnum í opinberum málum, hvort heldur sem er á rannsóknarstigi eða við meðferð máls fyrir dómi, gilda ákvæði laga um meðferð opinberra mála og reglugerða sem settar hafa verið með stoð í þeim. Gefa skal fulltrúa barnaverndarnefndar kost á að vera viðstaddur skýrslutökur af börnum. Nánari ákvæði skulu sett með reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

19. gr.

Nafnleynd tilkynnanda.

Hver sá sem tilkynnir til barnaverndarnefndar skal segja á sér deili.

Ef tilkynnandi skv. 16. gr. óskar nafnleyndar gagnvart öðrum en nefndinni skal það virt nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Ákvörðun barnaverndarnefndar um nafnleynd er heimilt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála. Leiðbeina skal tilkynnanda um rétt hans til að kæra ákvörðun barnaverndarnefndar.

Ákvæði 2. mgr. um rétt til nafnleyndar á ekki við um tilkynnendur skv. 17. og 18. gr.

20. gr.

Samstarf við barnaverndaryfirvöld.

Öllum þeim sem stöðu sinnar og starfa vegna hafa afskipti af málefnum barna er skylt að hafa samstarf við barnaverndaryfirvöld. Barnaverndaryfirvöld skulu einnig leitast við að eiga gott samstarf við þessa sömu aðila.

Öllum sjúkrastofnunum, þar með töldum áfengismeðferðarstofnunum og geðdeildum, ber að taka tillit til hagsmuna barna þegar teknar eru ákvarðanir um meðferð og innlögn foreldra þeirra. Læknar, hjúkrunarfræðingar og aðrir starfsmenn á framangreindum stofnunum skulu hafa samráð við barnaverndarnefndir svo unnt verði að haga nauðsynlegum barnaverndarúrráðum í samræmi við ákvarðanir um meðferð og innlögn foreldris.

Skylt er lögreglu og fangelsismálayfirvöldum að hafa samstarf við barnaverndarnefndir og veita þeim aðstoð við úrlausn barnaverndarmála.

Félagsmálaráðherra getur sett í reglugerð nánari reglur um samstarf barnaverndarnefnda við aðrar stofnanir í samráði við þau ráðuneyti sem viðkomandi stofnanir heyra undir.

V. KAFLI

Upphaf barnaverndarmáls.

21. gr.

Málsmeðferð vegna tilkynninga.

Þegar barnaverndarnefnd fær tilkynningu um að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska geti verið hættu á vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra, áreitni eða ofbeldis af hendi annarra eða eigin hegðunar þess, skal hún taka afstöðu til þess án tafar, og eigi síðar en innan sjö daga frá því henni barst tilkynning, hvort ástæða sé til að hefja könnun á málinu.

Barnaverndarnefnd getur með sömu skilyrðum hafið könnun máls vegna upplýsinga sem hún hefur fengið með öðrum hætti.

Ef barnaverndarnefnd fær tilkynningu eða vitneskju með öðrum hætti um að þunguð kona kunnri að stofna heilsu eða lífi ófædds barns síns í hættu með lífernri sínu, t.d. með áfengis- og fíkniefnaneyslu, getur barnaverndarnefnd ákveðið að hefja könnun á málinu.

Ákvörðun barnaverndarnefndar um að hefja könnun máls eða láta mál niður falla er hvorki kæránleg til kærunefndar barnaverndarmála né annars stjórnvalds. Barnaverndarnefnd skal tilkynna foreldrum um að tilkynning hafi borist og um ákvörðun sína í tilefni af henni. Heimilt er að fresta tilkynningu til foreldra vegna ríkra rannsóknarhagsmuna.

Ákvörðun um að hefja könnun skal ekki tekin nema rökstuddur grunur sé um að tilefni sé til. Mál telst barnaverndarmál þegar barnaverndarnefnd hefur tekið formlega ákvörðun um að hefja könnun.

Nánari ákvæði um málsmeðferð vegna tilkynninga, svo sem um skráningu þeirra, eyðublöð o.fl., skulu sett í reglugerð sem félagsmálaráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

22. gr.

Markmið könnunar máls.

Markmið könnunar máls er að afla nauðsynlegra upplýsinga um aðstæður barns og meta þörf fyrir úrræði samkvæmt ákvæðum laga þessara, allt í samræmi við hagsmuni og þarfir barns. Í þessu skyni skal nefndin kappkosta að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barns, svo sem andlegt og líkamlegt ásigkomulag, tengsl við foreldra eða aðra, hagi foreldra, aðbúnað barns á heimili, skólagöngu, hegðun og líðan þess. Leita skal aðstoðar sérfræðinga eftir því sem þörf krefur.

Um könnun máls, rannsóknarheimildir barnaverndarnefnda, um skyldu til að láta barnaverndarnefndum í té upplýsingar og málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd almennt gilda ákvæði VIII. kafla laga þessara.

VI. KAFLI

Ráðstafanir barnaverndarnefnda.

23. gr.

Áætlun um meðferð máls.

Þegar mál hefur verið nægjanlega kannað að mati barnaverndarnefndar skal nefndin taka saman greinargerð þar sem lýst er niðurstöðum könnunar, tiltekið er hverra úrbóta sé þörf og settar eru fram tillögur að heppilegum úrræðum ef því er að skipta.

Ef könnun leiðir í ljós að þörf er á beitingu sérstakra úrræða samkvæmt lögum þessum skal barnaverndarnefnd, í samvinnu við foreldra og eftir atvikum barn sem náð hefur 15 ára aldri, gera skriflega áætlun um frekari meðferð máls. Hafa skal samráð við yngri börn eftir því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til. Áætlun skal gera til ákveðins tíma og endurskoða eftir þörfum.

Barnaverndarnefnd skal meta þörf á samstarfi við aðra aðila við gerð og framkvæmd áætlunar og í samvinnu við foreldra leitast við að koma slíku samstarfi á.

Náist ekki samkomulag við foreldra eða barn, þegar það á við, skal barnaverndarnefnd einhliða semja áætlun um framvindu máls og beitingu úrræða samkvæmt ákvæðum laga þessara. Áætlunina skal kynna fyrir foreldrum og barni.

24. gr.

Úrræði með samþykki foreldra.

Barnaverndarnefnd skal, eftir því sem nánar er ákveðið í áætlun skv. 23. gr., með samþykki foreldra og eftir atvikum í samráði við barn veita aðstoð m.a. með því að:

- a. leiðbeina foreldrum um uppeldi og aðbúnað barns,
- b. stuðla að því í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir að beitt verði úrræðum samkvæmt öðrum lögum,
- c. útvega barni viðeigandi stuðning eða meðferð,
- d. útvega barni eða fjölskyldu tilsjónarmann, persónulegan ráðgjafa eða stuðningsfjölskyldu,
- e. aðstoða foreldra við að leita sér meðferðar vegna veikinda, áfengis- eða vímuefnaneyslu eða annarra persónulegra vandamála.

Barnaverndarnefnd getur enn fremur með samþykki foreldra og án sérstaks úrskurðar beitt öðrum þeim úrræðum sem kveðið er á um í 26. gr. laga þessara.

Fari foreldrar sem búa ekki saman sameiginlega með forsjá samkvæmt ákvæðum barnalaga nægir að það foreldranna sem barnið býr hjá samkvæmt ákvæðum forsjársamnings samþykki ráðstafanir samkvæmt þessari grein.

25. gr.

Úrræði utan heimilis með samþykki foreldra og barns.

Barnaverndarnefnd getur, eftir því sem nánar er ákveðið í áætlun skv. 23. gr., með samþykki foreldris og barns sem náð hefur 15 ára aldri:

- a. tekið við forsjá eða umsjá barns og ráðstafað barni í fóstur,
- b. tekið við forsjá eða umsjá barns og vistað barn utan heimilis á heimili eða stofnun eða leitað annarra úrræða skv. XIII. og XIV. kafla til umönnunar, rannsóknar, meðferðar eða stuðnings.

Fóstur eða vistun barns skv. 1. mgr. skal eigi standa lengur en þörf krefur. Ráðstafanir þessar skulu að jafnaði vera tímabundnar og sæta reglulegri endurskoðun eftir því sem nánar er kveðið á um í fóstur- eða vistunarsamningi. Með tilliti til hagsmuna barns getur fóstur eða vistun þó varað þar til barn verður lögráða.

Ef ráðstöfun skv. a- eða b-lið 1. mgr. er gegn vilja barns sem ekki hefur náð 15 ára aldri skal það fá tækifæri til að tala máli sínu fyrir nefndinni með liðsinni sérstaks talsmanns ef því er að skipta.

Fari foreldrar sem búa ekki saman sameiginlega með forsjá samkvæmt ákvæðum barnalaga þarf samþykki beggja foreldra til ráðstöfunar. Ef barn sem orðið er 15 ára samþykkir úrræði nægir samþykki þess foreldris sem barnið býr hjá en leita skal umsagnar hins foreldrisins.

26. gr.

Úrræði án samþykkis foreldra.

Hafi úrræði skv. 24. og 25. gr. ekki skilað árangri að mati barnaverndarnefndar, eða eftir atvikum barnaverndarnefnd hefur komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ófullnægjandi, getur nefndin gegn vilja foreldra með úrskurði:

- a. kveðið á um eftirlit með heimili,
- b. gefið fyrirmæli um aðbúnað og umönnun barns, svo sem dagvistun þess, skólasókn, lækniþjónustu, rannsókn, meðferð eða þjálfun,
- c. ákveðið að ekki megi fara með barnið úr landi.

Ráðstafanir skv. 1. mgr. skulu ávallt vera tímabundnar og eigi standa lengur en þörf krefur hverju sinni og skulu endurskoðaðar eigi sjaldnar en á sex mánaða fresti.

Úrskurðir eru kærnlegir til kærunefndar barnaverndarmála.

27. gr.

Úrskurður barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis.

Með sömu skilyrðum og fram koma í 26. gr. og ef brýnir hagsmunir barns mæla með því getur barnaverndarnefnd með úrskurði gegn vilja foreldra og/eða barns sem náð hefur 15 ára aldri:

- a. kveðið á um að barn skuli vera kyrrt á þeim stað þar sem það dvelst í allt að tvo mánuði,
- b. kveðið á um töku barns af heimili í allt að tvo mánuði og um nauðsynlegar ráðstafanir,

svo sem ráðstöfun þess í fóstur eða vistun á heimili eða stofnun eða leitað annarra úrræða skv. XIII. og XIV. kafla til að tryggja öryggi þess eða til að unnt sé að gera viðeigandi rannsókn á barninu og veita því nauðsynlega meðferð og aðhlyningu.

Foreldrum eða barni sem náð hefur 15 ára aldri er heimilt að bera úrskurð barnaverndarnefndar undir héraðsdómara. Krafa þess efnis skal berast dómara innan fjögurra vikna frá því að úrskurður var kveðinn upp. Málskot til dómstóla kemur ekki í veg fyrir að úrskurður barnaverndarnefndar komi til framkvæmda.

Um málsmeðferð fyrir dómi fer skv. XI. kafla.

28. gr.

Úrskurður dómstóls um vistun barns utan heimilis.

Ef barnaverndarnefnd telur nauðsynlegt að ráðstöfun skv. a- og b-lið 27. gr. standi lengur en þar er kveðið á um skal nefndin gera kröfu um það fyrir héraðsdómi. Heimilt er með úrskurði dómara að vista barn í allt að 12 mánuði í senn.

Ef krafist er framlengingar slíkrar vistunar eða krafist er forsjárviptingar skv. 29. gr. áður en vistunartíma lýkur helst ráðstöfun þar til úrskurður eða dómur liggur fyrir.

Um málsmeðferð fyrir dómi fer skv. XI. kafla.

29. gr.

Forsjárvipting.

Barnaverndarnefnd er heimilt að krefjast þess fyrir dómi að foreldrar, annar þeirra eða báðir, skuli sviptir forsjá ef hún telur:

- a. að daglegri umönnun, uppeldi eða samskiptum foreldra og barns sé alvarlega ábótavant með hliðsjón af aldri þess og þroska,
- b. að barni sem er sjúkt eða fatlað sé ekki tryggð viðeigandi meðferð, þjálfun eða kennsla,
- c. að barninu sé misþyrmt, misboðið kynferðislega eða megi þola alvarlega andlega eða líkamlega áreitni eða niðurlægingu á heimilinu,
- d. fullvíst að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska þess sé hættu búin sökum þess að foreldrar eru augljóslega vanhæfir til að fara með forsjána, svo sem vegna vímuefnaneyslu, geðrænna truflana, greindarskorts eða breyttni foreldra sé líkleg til að valda barni alvarlegum skaða.

Kröfu um sviptingu forsjár skal því aðeins gera að ekki sé unnt að beita öðrum og vægari úrræðum til úrbóta eða slíkar aðgerðir hafi verið reyndar án viðunandi árangurs.

Um málsmeðferð fyrir dómi samkvæmt þessari grein fer eftir ákvæðum X. kafla.

30. gr.

Úrræði barnaverndarnefndar vegna þungaðra kvenna.

Ef könnun barnaverndarnefndar leiðir í ljós að þunguð kona kunnri að stofna heilsu eða lífi ófædds barns síns í hættu með líferni sínu, sbr. 3. mgr. 21. gr., skal nefndin beita úrræðum þessara laga í samráði við hina þunguðu konu, og eftir atvikum gegn vilja hennar í samráði við forsjáradila hennar ef hún hefur ekki náð lögræðisaldri, eftir því sem við getur átt og ætla má að gagni geti komið.

Ef barnaverndarnefnd telur að úrræði skv. 1. mgr. komi ekki að gagni getur nefndin sett fram kröfu um sviptingu lögræðis samkvæmt ákvæðum lögræðislaga í því skyni að koma konunni til aðhlyningar og meðferðar á viðeigandi stofnun. Um málsmeðferð gilda ákvæði lögræðislaga.

31. gr.

Neyðarráðstafanir.

Ef vinda þarf bráðan bug að ráðstöfun sem heyrir undir barnaverndarnefnd getur formaður hennar eða starfsmaður í umboði hans, án undangenginnar málsmeðferðar skv. VIII. kafla, framkvæmt hana.

Barnaverndarnefnd skal án tafar taka málið til meðferðar og kveða upp úrskurð innan 14 daga, að öðrum kosti fellur ákvörðun skv. 1. mgr. úr gildi. Um málsmeðferð samkvæmt þessari málsgrein gilda ákvæði VIII. kafla.

Við aðstæður þær sem 1. mgr. tekur til er heimilt þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. 43. gr. að fara inn á heimili, enda sé ástæða til að ætla að barn sé í bráðri hættu.

32. gr.

Skipan lögráðamanns.

Hafi foreldrar afsalað sér eða verið sviptir forsjá barns hverfur forsjá þess til barnaverndarnefndar að svo stöddu. Barnaverndarnefnd skal fara með lögráð barnsins þar til hún ákveður annað. Barnaverndarnefnd getur óskað eftir því að barni verði skipaður sérstakur lögráðamaður, þar með talinn sérstakur fjárhaldsmaður, ef hún telur það þjóna hagsmunum barns.

Barnaverndarnefnd tekur forsjá barns í sínar hendur ef það verður forsjárlaust af öðrum ástæðum og hlutast á sama hátt til um að því verði skipaður lögráðamaður, sbr. 1. mgr.

33. gr.

Umsjá barna sem vistast utan heimilis.

Þegar barnaverndarnefnd hefur tekið við umsjá eða forsjá barns með heimild í lögum þessum skal hún gera skriflega áætlun um trygga umsjá barnsins. Í áætlun skal tilgreina hvers konar vistun er fyrirhuguð og hversu lengi, markmið með vistun, stuðning við barnið og aðra, auk annars sem máli skiptir.

Leitast skal við að finna systkinum sameiginlegar lausnir í samræmi við þarfir þeirra og hagsmuni.

Foreldrar sem hafa verið sviptir forsjá barns eiga ekki aðild að málum sem varða ákvarðanir um úrræði því til handa, að undanskildum málum er varða ákvörðun um umgengnisrétt.

34. gr.

Endurskoðun ráðstafana.

Ef foreldri eða barn sem náð hefur 15 ára aldri afturkallar samþykki sitt fyrir tímabundnu úrræði skv. 25. gr. getur barnaverndarnefnd gripið til ráðstafana skv. 26., 27., 28. eða 29. gr. ef skilyrðum þeirra greina er að öðru leyti fullnægt.

Hafi foreldri eða barn sem náð hefur 15 ára aldri veitt samþykki fyrir úrræði skv. 25. gr. sem ætlað er að standa þar til barn verður lögráða eða hafi foreldri verið svipt forsjá skv. 29. gr., getur foreldri eða barn sem náð hefur 15 ára aldri gert kröfu á hendur barnaverndarnefnd og fösturforeldrum, ef það á við, fyrir dómi um að samningi verði hnekkkt eða dómi um sviptingu breytt og að foreldri verði falin forsjá eða umsjá barns að nýju.

Krafa skv. 2. mgr. verður því aðeins tekin til greina að breyting þyki réttmæt vegna breyttra aðstæðna og með tilliti til hags og þarfa barnsins. Ef foreldri hefur verið svipt forsjá

er einungis unnt að gera kröfu ef liðnir eru 12 mánuðir hið skemmsta frá því að dómstóll leysti síðast úr máli með endanlegum dómi.

Ráðstöfun helst þar til dómur hefur fallið.

Um málsmeðferð fyrir dómi samkvæmt þessari grein fer samkvæmt ákvæðum X. kafla.

VII. KAFLI

Aðrar ráðstafanir barnaverndarnefnda.

35. gr.

Úrræði gagnvart þeim sem vinna með börnum.

Ef barnaverndarnefnd fær vitneskju um að framkomu manns, sem starfa sinna vegna hefur samskipti við börn, sé stórlega ábótavant skal nefndin ef hún telur tilefni til hefja könnun málsins í samræmi við ákvæði 21. gr. Ákvörðun um könnun skal tilkynna viðkomandi starfsmanni og vinnuveitanda hans ef við á. Nefndin skal tilkynna um niðurstöður könnunar til starfsmanns og vinnuveitanda hans og setja fram tillögur til úrbóta.

36. gr.

Upplýsingar úr sakaskrá.

Barnaverndarstofa á rétt til upplýsinga úr sakaskrá um menn sem hlotið hafa refsíðóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, þegar brot beinist gegn einstaklingi sem ekki hefur náð 18 ára aldri. Ríkissaksóknari skal láta stofunni í té afrit dóma ef hún óskar þess. Barnaverndarstofa getur tilkynnt viðkomandi barnaverndarnefnd flytji maður sem veruleg hættu er talin stafa af í umdæmi hennar. Ef rík barnaverndarsjónarmið mæla með getur barnaverndarnefnd gert öðrum viðvart, að fengnu samþykki Barnaverndarstofu.

Óheimilt er að ráða til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum eða heimilum og stofnunum samkvæmt lögum þessum, hvort sem þau eru rekin af einkaaðilum, ríki eða sveitarfélögum, menn sem hlotið hafa refsíðóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, sbr. 1. mgr.

Yfirmenn skóla, leikskóla, sumardvalarheimila, íþrótt- og tómskundamiðstöðva og annarra slíkra stofnana eða staða þar sem börn koma saman eða dveljast um lengri eða skemmri tíma, eiga rétt til upplýsinga úr sakaskrá um það hvort tiltekinn maður, sem sótt hefur um störf á þeirra vegum, hefur hlotið dóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, sbr. 1. mgr.

37. gr.

Brottvikning heimilismanns og nálgunarbann.

Ef barnaverndarnefnd þykir barni háski búinn af háttsemi eða framferði manns, svo sem vegna ofbeldis, ógnana eða hótana eða vegna vímuefnaneyslu eða annars athæfis, getur nefndin krafist þess fyrir dómi að viðkomandi verði bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðrum hætti í samband við barn. Enn fremur er með sama hætti heimilt að krefjast þess að manni verði bönnuð dvöl á heimili ef nefndin telur það nauðsynlegt vegna hagsmuna barns. Um málsmeðferð gilda að öðru leyti ákvæði laga um meðferð opinberra mála um nálgunarbann.

VIII. KAFLI
Málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd.

38. gr.

Gildissvið stjórnarsýslulaga.

Um könnun barnaverndarmáls og málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd gilda ákvæði stjórnarsýslulaga með þeim frávikum sem greinir í lögum þessum. Málsmeðferðarreglur þessar gilda einnig, eftir því sem við á, þegar barnaverndarnefnd undirbýr og tekur ákvörðun um málshöfðun fyrir dómi til að koma fram ráðstöfunum skv. 28., 29. og 37. gr. laga þessara.

Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð um meðferð mála hjá barnaverndarnefnd, svo sem um tilkynningar, gerð áætlana og um stuðningsúrræði, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

39. gr.

Skráning mála.

Barnaverndarnefndum ber á kerfisbundinn hátt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim. Varðveita skal öll gögn með tryggilegum hætti.

40. gr.

Leiðbeiningarskylda.

Barnaverndarnefnd skal leiðbeina foreldrum, barni og öðrum eftir því sem við á um málsmeðferð barnaverndarmála og um réttindi þeirra og skyldur samkvæmt málsmeðferðarreglum þessum og stjórnarsýslulögum, svo sem um rétt til aðstoðar lögmanns, kæruleiðir o.fl.

41. gr.

Rannsóknarregla, málshraði o.fl.

Barnaverndarnefnd skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

Könnun barnaverndarmáls skal ekki vera umfangsmeiri en nauðsyn krefur og henni skal hraðað svo sem kostur er. Ákvörðun um beitingu viðeigandi úrræða skal að jafnaði liggja fyrir innan þriggja mánaða og eigi síðar en sex mánuðum eftir að ákvörðun var tekin um að hefja könnun.

42. gr.

Skráning upplýsinga.

Barnaverndarnefnd ber að skrá upplýsingar um málsatvik sem henni eru veittar munnlega ef hún telur þær geta haft þýðingu fyrir úrlausn máls og þær er ekki að finna í öðrum gögnum þess.

43. gr.

Rannsóknarheimildir.

Leitast skal við að könnun fari fram í samráði og samvinnu við foreldra.

Foreldrum eða þeim sem barnið dvelst hjá er skylt að veita liðsinni sitt til þess að könnun máls geti gengið greiðlega, enda skal barnaverndarnefnd sýna þeim er málið varðar ýtrustu nærgætni.

Við könnun á högum barns er barnaverndarnefnd heimilt að taka skýrslur af foreldrum eða forsjáraðilum barns og öðrum þeim er um kunna að bera.

Barnaverndarnefnd eða starfsmönnum hennar er því aðeins heimilt að fara inn á heimili barns, til könnunar á högum þess, að fyrir liggja samþykki foreldris eða forráðamanns eða á grundvelli dómsúrskurðar.

Barnaverndarnefnd eða starfsmönnum hennar er heimilt að fara á annan stað en heimili barns, svo sem í dagvistun, leikskóla, skóla, félagsmiðstöð eða neyðarathvarf, til að tala við barn, í einrúmi ef þörf er á, fylgjast með hegðun þess eða til athugunar á barni. Jafnan skal hafa samráð við foreldra ef tala á við barn yngra en 12 ára eða gera athuganir á því. Ef rannsóknarhagsmunir mæla með því er heimilt að tala við barn yngra en 12 ára og fylgjast með hegðun þess án vitneskju eða samþykkis foreldra eða forráðamanna, en tilkynna skal þeim svo fljótt sem verða má að slík könnun hafi farið fram.

44. gr.

Upplýsingaskylda gagnvart barnaverndarnefnd.

Öllum heilbrigðis- og sjúkrastofnunum, þar með töldum sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmönnum, sérfræðingum sem veita félagslega þjónustu, geðdeildum, meðferðardeildum og meðferðarstofnunum fyrir áfengissjúklinga og fikniefnaneytendur, og stofnunum sem veita félagslega þjónustu eða aðstoð, er skylt eftir að barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um könnun máls að láta nefndinni endurgjaldslaust í té upplýsingar um heilsu barns og foreldra þess, þar á meðal upplýsingar um ástand viðkomandi og batahorfur, auk annarra upplýsinga sem nefndin telur að skipt geti máli fyrir úrlausn málsins.

Með sama hætti er öllum stofnunum og öðrum aðilum þar sem barn hefur dvalið eða kemur reglulega, svo sem skólum, dagvistarheimilum og félagsmiðstöðvum fyrir börn og unglinga, skylt að láta nefndinni í té upplýsingar sem hún telur að skipt geti máli fyrir úrlausn málsins.

Þá skulu lögregla og sakaskrá ríkisins með sama hætti láta nefndinni í té upplýsingar sem þessar stofnanir búa yfir um barn og foreldra þess.

Upplýsingaskylda samkvæmt þessari grein gengur frammar ákvæðum laga eða siðareglna um þagnarskyldu einstakra starfsstétta.

45. gr.

Upplýsingaréttur og aðgangur að gögnum máls.

Barnaverndarnefnd skal með nægilegum fyrirvara láta aðilum í té öll gögn sem málið varða og koma til álita við úrlausn þess.

Barnaverndarnefnd getur með rökstuddum úrskurði takmarkað aðgang aðila að tilteknum gögnum ef hún telur að það geti skaðað hagsmuni barns og samband þess við foreldra eða aðra. Nefndin getur einnig úrskurðað að aðilar og lögmenn þeirra geti kynnt sér skjöl og önnur gögn án þess að þau eða ljósrit af þeim séu afhent.

46. gr.

Réttindi barns við málsmeðferð.

Börn sem náð hafa 15 ára aldri eru aðilar barnaverndarmáls samkvæmt ákvæðum 25., 27., 2. mgr. 34., 74. og 81. gr. Um aðild barns að barnaverndarmálum sem rekin eru fyrir dómi gilda ákvæði X. og XI. kafla.

Gefa skal barni kost á að tjá sig um mál sem það varðar í samræmi við aldur þess og þroska og taka skal réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn málsins. Ávallt skal gefa barni sem náð hefur 12 ára aldri kost á að tjá sig um mál.

Þegar barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um að hefja könnun máls skal hún þegar taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að skipa barni talsmann. Jafnan skal skipa barni talsmann áður en gripið er til ráðstafana skv. 25., 27. eða 28. gr. og áður en sett er fram krafa um

sviptingu forsjár skv. 29. gr. nema barn njóti aðstoðar lögmanns, sbr. 2. mgr. 47. gr. Ráðherra skal kveða nánar á um hæfi og hlutverk talsmanna í barnaverndarmálum í reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

47. gr.

Andmælairegla.

Aðilar barnaverndarmáls skulu eiga þess kost að tjá sig munnlega eða skriflega, þar með talið með aðstoð lögmanns, um efni máls og annað sem lýtur að málsmeðferðinni áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð.

Barnaverndarnefnd skal veita foreldrum og barni sem er aðili máls fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannsaðstoð skv. 1. mgr. og í tengslum við rekstur máls fyrir kærunefnd barnaverndarmála eftir reglum sem nefndin setur. Í reglunum skal taka tillit til efnahags foreldra, eðlis og umfangs málsins.

48. gr.

Samþykki foreldra og barna.

Samþykki foreldris skv. 25. gr. skal vera skriflegt og undirritað í viðurvist tveggja manna er votta að foreldri hafi verið gerð full grein fyrir eðli og réttaráhrifum samþykkisins.

49. gr.

Ályktunarhæfi og form úrskurða.

Barnaverndarnefnd er ályktunarhæf þegar fullur helmingur nefndarmanna situr fund enda sé formaður eða varaformaður á fundi. Ef nefndarmaður getur ekki sótt fund boðar formaður varamann í hans stað.

Fjórir nefndarmenn hið fæsta skulu standa að úrskurði. Úrskurður skal vera skriflegur og rökstuddur. Þar skal rekja málavexti og greina forsendur og niðurstöður. Úrskurð skal tilkynna með ábyrgðarbréfi eða á annan jafntryggilegan hátt og skal vekja athygli aðila á rétti hans til að kæra úrskurð barnaverndarnefndar til kærunefndar barnaverndarmála eða til að bera ákvarðanir nefndarinnar undir dóm þegar það á við og um málskotsfresti.

50. gr.

Fullnusta ákvarðana.

Barnaverndarnefnd skal við fullnustu og framkvæmd ákvarðana sinna, kærunefndar barnaverndarmála og dómstóla sýna aðilum fyllstu tillitssemi og nærgætni og gæta í hvívetna hagsmuna barns þess er í hlut á.

Ef aðilar neita að hlýðnast lögmetum ákvörðunum barnaverndarnefndar, kærunefndar barnaverndarmála og dómstóla skal lögregla veita atbeina sinn við fullnustu ákvörðunar.

Fulltrúi barnaverndarnefndar skal þó ávallt vera viðstaddur ef grípa þarf til ráðstafana skv. 2. mgr.

Barnaverndarstofa getur mælt svo fyrir að ákvörðun barnaverndaryfirvalda í öðru ríki skuli framfylgt hér á landi.

IX. KAFLI

Málsmeðferð fyrir kærunefnd barnaverndarmála.

51. gr.

Málskot.

Aðilar barnaverndarmáls geta skotið úrskurði barnaverndarnefndar til kærunefndar barnaverndarmála innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var tilkynnt um úrskurð nefndarinnar.

Kærunefnd barnaverndarmála skal innan viku frá því henni barst kæra taka málið til meðferðar og úrlausnar. Kærunefnd skal kveða upp úrskurð í málinu svo fljótt sem kostur er og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því úrskurður barnaverndarnefndar var kærður til hennar.

Kærunefnd barnaverndarmála getur metið að nýju bæði lagahlið máls og sönnunargögn. Nefndin getur ýmist staðfest úrskurðinn að niðurstöðu til eða hrundið honum að nokkru eða öllu leyti. Þá getur kærunefndin einnig vísað málinu til barnaverndarnefndar til meðferðar að nýju.

52. gr.

Málsmeðferð fyrir kærunefnd.

Ákvæði VIII. kafla gilda um málsmeðferð fyrir kærunefnd barnaverndarmála eftir því sem við á.

Barnaverndarnefnd er aðili máls fyrir kærunefnd. Skal málflutningur að jafnaði vera skriflegur en kærunefnd getur kvatt aðila til munnlegrar skýrslugjafar og ákveðið munnlegan málflutning fyrir nefndinni.

Kærunefnd skal að jafnaði byggja úrskurð sinn á þeim gögnum sem fyrir eru í málinu. Nefndin getur þó, ef hún telur ríka ástæðu til, lagt fyrir aðila að afla nánar tilgreindra gagna, svo sem álitsgerða sérfræðinga. Kærunefnd á rétt til skriflegra upplýsinga úr sakaskrá um aðila máls. Kærunefnd kveður á um það hver skuli bera kostnað vegna öflunar gagna, þar með talinna álitsgerða sérfræðinga.

Málskot til kærunefndar barnaverndarmála frestar ekki framkvæmd úrskurðar barnaverndarnefndar. Þegar sérstaklega stendur á getur kærunefndin þó ákveðið, að kröfu aðila, að framkvæmd úrskurðar skuli frestað þar til nefndin hefur kveðið upp úrskurð sinn.

X. KAFLI

Meðferð mála fyrir dómi skv. 29. gr. og 2. mgr. 34. gr.

53. gr.

Gildissvið laga um meðferð einkamála.

Um meðferð mála fyrir dómi samkvæmt ákvæðum þessa kafla gilda ákvæði laga um meðferð einkamála, með þeim frávikum sem í lögum þessum greinir.

54. gr.

Um sérfróða meðdómsmenn, þinghöld og málshraða.

Í málum samkvæmt ákvæðum þessa kafla skal að jafnaði kveðja til sérfróða meðdómsmenn til setu í dómi. Um sérfróða meðdómsmenn gilda að öðru leyti ákvæði laga um meðferð einkamála.

Þinghöld skulu háð fyrir luktum dyrum.

Hraða ber meðferð máls svo sem kostur er.

55. gr.

Aðild barns.

Barni sem náð hefur 15 ára aldri skal tilkynnt um málshöfðun og gefinn kostur á að gæta réttar síns. Er barninu heimilt að ganga inn í mál með meðalgöngustefnu.

Þegar barni hefur verið skipaður talsmaður skal gefa honum kost á að vera viðstaddur þinghöld í máli ef vörnum er haldið uppi.

Ávallt skal gefa barni kost á að tjá sig um mál sem það varðar þótt það gerist ekki aðili þess skv. 1. mgr.

56. gr.

Sönnun og sönnunargögn.

Áður en barnaverndarnefnd höfðar mál til sviptingar forsjár skv. 29. gr. ber henni að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst.

Dómari getur lagt fyrir barnaverndarnefnd að afla nánar tilgreindra gagna, svo sem matsgerðar um foreldra eða barn. Jafnframt getur dómari lagt fyrir foreldra eða fósturforeldra að afla nánar tilgreindra gagna. Heimilt er dómara að ákveða að kostnaður vegna gagnaöflunar skv. 2. másl. greiðist úr ríkissjóði.

57. gr.

Málsástæður.

Aðilar geta flutt fram nýjar málsástæður og ný andmæli allt þar til mál er dómtekið.

58. gr.

Um nafnleynd o.fl.

Ekki má skýra á nokkurn hátt frá því sem komið hefur fram í máli án leyfis dómara. Brot gegn þessu ákvæði varðar sektum.

Áður en endurrit úr þingbókum og dómabókum eru afhent skal afmá nöfn málsaðila og aðrar upplýsingar sem bent geta til þess hverjir aðilar séu eða hvaða barn mál varði, svo og önnur atriði sem eðlilegt er að leynt fari með tilliti til almanna- eða einkahagsmuna.

59. gr.

Áhrif málskots.

Málskot frestar ekki réttaráhrifum dóms nema héraðsdómari hafi mælt svo fyrir í dómi.

60. gr.

Gjafsókn.

Foreldrar, fósturforeldrar og barn sem gengur inn í mál skv. 55. gr. skulu hafa gjafsókn fyrir héraðsdómi og Hæstarétti.

Ef mál er höfðað skv. 34. gr. til endurskoðunar á fyrri niðurstöðu dóms, sbr. 3. mgr. 34. gr., fer um rétt aðila til gjafsóknar samkvæmt almennum reglum.

XI. KAFLI

Meðferð mála fyrir dómi skv. 27. og 28. gr.

61. gr.

Gildissvið laga um meðferð einkamála o.fl.

Um meðferð mála samkvæmt þessum kafla gilda ákvæði laga um meðferð einkamála og ákvæði X. kafla laga þessara eftir því sem við getur átt og að því marki sem ekki er mælt fyrir um frávik í ákvæðum þessa kafla. Ákvæði 1. mgr. 54. gr. gildir ekki um meðferð mála samkvæmt þessum kafla.

62. gr.

Aðild og kröfugerð.

Í málum samkvæmt þessum kafla er barnaverndarnefnd sóknaraðili ef hún krefst úrlausnar héraðsdóms en varnaraðilar eru foreldrar og barn sem náð hefur 15 ára aldri. Þegar foreldrar eða barn leita úrlausnar teljast þau sóknaraðilar en barnaverndarnefnd varnaraðili.

Sá sem ber mál undir dóm samkvæmt ákvæðum þessa kafla skal beina því til héraðsdómara í umdæmi þeirrar barnaverndarnefndar sem fer með mál. Skal gera það skriflega og greina svo glögg sem verða má:

- a. nafn barns og foreldra, kennitölu,
- b. lögheimili og dvalarstað,
- c. hvaða kröfur séu gerðar,
- d. lýsingu málsatvika og rökstuðning fyrir kröfum.

63. gr.

Þinghöld, sönnunargögn o.fl.

Þegar héraðsdómara hefur borist mál skv. 62. gr. ákveður hann stað og stund til þinghalds svo fljótt sem verða má og tilkynnir aðilum um það með sannanlegum hætti.

Þegar mál er fyrst tekið fyrir á dómþingi skal barnaverndarnefnd leggja fram staðfest afrit allra gagna sem ákvörðun er byggð á, þar með talið úrskurði og endurrit úr fundargerðabók nefndarinnar. Varnaraðila skal síðan veita stuttan frest til að leggja fram greinargerð og afla sönnunargagna. Heimilt er dómara að veita frekari fresti til gagnaöflunar en taka skal mál aftur fyrir svo fljótt sem unnt er.

Ef útivist verður af hálfu sóknaraðila skal mál fellt niður. Ef varnaraðili sækir ekki þing skal mál tekið til úrskurðar. Hafi varnaraðili lagt fram greinargerð áður en þingsókn féll niður skal sóknaraðila gefinn kostur á að leggja fram stutt skriflegt svar við röksemdum varnaraðila áður en málið verður tekið til úrskurðar.

Matsgerðar verður ekki aflað í málum samkvæmt þessum kafla.

Þegar öflun gagna er lokið í máli þar sem vörnum er haldið uppi skal það sótt og varið munnlega.

Dómari skal svo fljótt sem unnt er kveða upp úrskurð í máli og eigi síðar en innan viku frá því það var tekið til úrskurðar.

64. gr.

Málskot.

Úrskurður héraðsdómara samkvæmt þessum kafla sætir kærú til Hæstaréttar. Um kærufrest, kærúna sjálfa og meðferð hennar í héraði og fyrir Hæstarétti gilda sömu reglur og um kærú í almennu einkamáli.

Kæra frestar ekki framkvæmd úrskurðar nema héraðsdómari hafi mælt svo fyrir.

XII. KAFLI

Um ráðstöfun barna í föstur.

65. gr.

Föstur.

Með föstri er í lögum þessum átt við að barnaverndarnefnd feli sérstökum fösturforeldrum umsjá barns í a.m.k. þrjú mánuði þegar:

- a. foreldrar sem fara með forsjá barns afsala sér forsjá til barnaverndarnefndar eða samþykkja föstur,

- b. barn er forsjárlaust, svo sem vegna andláts foreldris, ekki næst til foreldris eða af öðrum sambærilegum ástæðum,
- c. foreldrar hafa verið sviptir forsjá skv. 29. gr.

Markmið fósturs skv. 1. mgr. er að tryggja barni uppeldi og umönnun innan fjölskyldu svo sem best hentar þörfum þess. Barni skal tryggður góður aðbúnaður hjá fósturforeldrum og þeir skulu sýna fósturbarni umhyggju og nærfærni og leitast við að efla andlegan og líkamlegan þroska þess. Nánar skal kveðið á um réttindi og skyldur fósturforeldris í fóstursamningi.

Ef barn, sem ráðstafað er í fóstur, á við að stríða verulega hegðunarerfiðleika vegna geðrænna, tilfinningalegra og annarra vandamála af því tagi er enn fremur heimilt að mæla fyrir um sérstaka umönnun og þjálfun á fósturheimili í stað þess að vista það á stofnun.

66. gr.

Leyfisveiting.

Þeir sem óska eftir að taka börn í fóstur skulu beina umsókn sinni til barnaverndarnefndar í heimilisumdæmi sínu. Barnaverndarnefnd veitir umsögn um hæfi þeirra til að taka barn í fóstur samkvæmt nánari reglum sem fram koma í reglugerð. Umsögn ásamt öðrum gögnum skal send Barnaverndarstofu.

Barnaverndarstofa veitir leyfi til að taka börn í fóstur. Barnaverndarstofa veitir væntanlegum fósturforeldrum fræðslu, leiðbeiningar og annan faglegan stuðning.

Félagsmálaráðherra setur reglugerð, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, um hæfi fólks til að taka börn í fóstur.

67. gr.

Val á fósturforeldrum.

Barnaverndarstofa veitir barnaverndarnefndum fulltingi við öflun hæfra fósturforeldra. Í því skyni heldur Barnaverndarstofa skrá yfir þá sem hafa leyfi til að taka börn í fóstur.

Barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í fóstur sendir beiðni um fósturheimili til Barnaverndarstofu og velur fósturforeldra úr hópi þeirra sem eru á skrá skv. 1. mgr. í samráði við stofuna. Barnaverndarnefnd ber að velja fósturforeldra af kostgæfni og með tilliti til þarfa og hagsmuna barnsins sem í hlut á. Telji barnaverndarnefnd það falli best að hagsmunum barns að ráðstafa því í fóstur til ættingja fer um það skv. 66. gr. Við val á fósturforeldrum skal miða að því að tryggja stöðugleika í lífi barns og að röskun á högum þess verði sem minnst. Leitast skal við að finna systkinum sameiginlegt fósturheimili.

Telji barnaverndarnefnd enn fremur þörf á að barn fái sérstaka umönnun og þjálfun skv. 3. mgr. 65. gr. skal kveðið á um það í fóstursamningi. Ef gert er ráð fyrir hlutdeild ríkisins í kostnaði vegna slíkrar viðbótarþjónustu, sbr. 88. gr., eru ákvæði í fóstursamningi sem að þessu líta háð samþykki Barnaverndarstofu. Barnaverndarstofa velur enn fremur fósturforeldra við þessar aðstæður í samvinnu við barnaverndarnefnd.

68. gr.

Fóstursamningur.

Við ráðstöfun barns í fóstur skulu barnaverndarnefnd og fósturforeldrar gera með sér skriflegan fóstursamning þar sem m.a. skal kveðið á um:

- a. lögheimili barns og daglega umsjá,
- b. forsjárskyldur, þar með talin lögráð,

- c. áætlaðan fósturtíma,
- d. framfærslu barns og annan kostnað,
- e. umgengni barns við kynforeldra eða aðra nákomna,
- f. stuðning barnaverndarnefndar við barn og fósturforeldra meðan fóstur varir,
- g. slit sammings vegna breyttra forsendna,
- h. sérstaka umönnun og þjálfun, sbr. 3. mgr. 65. gr., þegar það á við.

69. gr.

Umsjá og forsjárskyldur fósturforeldra.

Við ákvörðun um það hvort og að hvaða marki fósturforeldrar skulu fara með forsjárskyldur vegna barns, þar með talin lögráð þess (sjálfræði og fjárræði), skal taka mið af því hversu lengi fóstri er ætlað að vara, þörfum og hagsmunum barns, aðstæðum fósturforeldra og öðrum atvikum.

Ef foreldrar samþykkja, afsala sér forsjá eða hafa verið sviptir forsjánni er heimilt að ákveða í fóstursamningi að fóstur skuli vara þar til barn verður lögráða.

70. gr.

Réttindi barna í fóstri.

Barn á rétt á umgengni við kynforeldra eða aðra sem því eru nákomnir samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í 74. gr.

Barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í fóstur skal veita barni nauðsynlegan stuðning á meðan fóstur varir.

Barni skal tryggð vitneskja um hvers vegna því var komið í fóstur og hvaða áform barnaverndarnefnd hefur um framtíð þess, allt eftir því sem aldur og þroski barns gefur tilefni til.

71. gr.

Réttarstaða foreldris sem ekki fer með forsjá barns.

Ef aðeins annar kynforeldra fer með forsjá barns þegar svipting á sér stað eða foreldri sem fer eitt með forsjá afsalar sér forsjá til barnaverndarnefndar skal nefndin kanna grundvöll þess að ráðstafa barni til hins kynforeldrisins.

Barnaverndarnefnd er heimilt, ef hún telur hagsmuni barnsins tryggða með þeim hætti, að afsala forsjá þess til hins kynforeldrisins. Barnaverndarnefnd metur hæfi þess foreldris og gerir skriflegan samning um breytta forsjá. Eftir að gerður er samningur um breytingu á forsjá samkvæmt þessari málsgrein fer um réttarstöðu foreldra og barns samkvæmt ákvæðum barnalaga.

Áður en barni er ráðstafað í fóstur skal barnaverndarnefnd ávallt leita umsagnar kynforeldris sem ekki fer með forsjá barns.

72. gr.

Undirbúningur barns og fósturforeldra fyrir fóstur.

Barnaverndarnefnd ber að undirbúa barn undir viðskilnað frá kynforeldrum og fyrir væntanlegt fóstur. Barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í fóstur ber á sama hátt, áður en fóstur hefst, að undirbúa fósturforeldra fyrir hlutverk þeirra, svo sem með upplýsingagjöf, viðtölum og öðru því sem að gagni má koma.

73. gr.

Tilkynningar um gerð fóstursamnings.

Barnaverndarnefnd skal tilkynna Barnaverndarstofu um gerð fóstursamnings og lok fósturs. Barnaverndarnefnd tilkynnir einnig um gerð fóstursamnings til annarra opinberra aðila eftir því sem við á.

74. gr.

Umgengni í fósturi.

Barn á rétt til umgengni við kynforeldra og aðra sem því eru nákomnir. Með umgengni er átt við samveru og önnur samskipti.

Kynforeldrar eiga rétt til umgengni við barn í fósturi nema umgengni sé bersýnilega andstæð hagsmunum og þörfum barnsins og ósamrýmanleg þeim markmiðum sem stefnt er að með ráðstöfun þess í fóstur. Við mat á þessu skal m.a. taka tillit til þess hversu lengi fósturi er ætlað að vara. 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. Barn sem er 15 ára og eldra getur sjálft gert kröfu um umgengni.

Við ráðstöfun barns í fóstur skal taka afstöðu til umgengni barns við kynforeldra og aðra nákomna og skal tekið mið af því hvað þjónar hagsmunum barnsins best. Náist samkomulag gerir barnaverndarnefnd skriflegan samning við þá sem umgengni eiga að rækja. Kanna skal viðhorf fósturforeldra áður en gengið er frá samningi.

Barnaverndarnefnd hefur úrskurðarvald um ágreiningsefni er varða umgengni barna við kynforeldra og aðra nákomna, hvort sem það varðar rétt til umgengni, umfang umgengnisréttarins eða framkvæmd. Ef sérstök atvik valda því, að mati barnaverndarnefndar, að umgengni barns við foreldra sé andstæð hag þess og þörfum getur nefndin úrskurðað að kynforeldri skuli ekki njóta umgengnisréttar. Barnaverndarnefnd getur á sama hátt ákveðið að aðrir sem telja sig nákomna barninu njóti ekki umgengnisréttar ef hún telur að skilyrðum 2. mgr. sé ekki fullnægt.

Þeir sem umgengni eiga að rækja geta óskað breytinga á ákvæðum samnings um umgengnisrétt. Náist ekki samkomulag um slíka breytingu tekur barnaverndarnefnd ákvörðun með úrskurði.

Þeir sem umgengni eiga að rækja geta krafist þess að barnaverndarnefnd endurskoði fyrri úrskurð sinn um umgengnisrétt. Barnaverndarnefnd er ekki skylt að taka slíka kröfu til efnisúrlausnar nema liðnir séu tólf mánuðir hið skemmsta frá því úrskurður barnaverndarnefndar eða kærufndar barnaverndarmála var kveðinn upp.

Barnaverndarnefnd getur kveðið upp úrskurð um að halda dvalarstað barns leyndum, m.a. gagnvart kynforeldrum, ef hagsmunir barnsins krefjast þess.

Úrskurðir samkvæmt þessari grein eru kærnanlegir til kærufndar barnaverndarmála.

75. gr.

Framfærsla og annar kostnaður vegna barns í fósturi.

Þegar barni er ráðstafað í fóstur skal ákveða í fóstursamningi hver skuli vera greiðsla með því, fósturlaun og annar kostnaður. Sveitarfélag sem ráðstafar barni greiðir kostnað vegna fósturs og skal endurgreiða sveitarfélagi, þar sem barnið dvelst, kostnað vegna skóla og aksturs. Um skiptingu kostnaðar milli ríkis og sveitarfélaga vegna umönnunar og þjálfunar skv. 3. mgr. 65. gr. fer samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 88. gr.

76. gr.

Eftirlit með fósturi.

Barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í fóstur skal fylgjast með aðbúnaði og líðan barnsins og því að ráðstöfun nái tilgangi sínum. Barnaverndarnefnd skal heimsækja fósturheimili eigi sjaldnar en einu sinni á ári og oftast ef ástæða þykir til.

77. gr.

Endurskoðun fóstursamnings.

Efaðstæður fósturforeldra breytast, svo sem vegna skilnaðar, andláts, búferlaflutninga eða heilsuþrestra, ber fósturforeldrum að tilkynna það barnaverndarnefnd og skal þá endurskoða fóstursamning ef ástæða þykir til.

Tilkynningar skv. 16., 17. og 18. gr. sem varða aðstæður barns hjá fósturforeldri, svo og upplýsingar um að fósturforeldri vanræki hlutverk sitt, skulu berast til barnaverndarnefndar sem ráðstafaði barni í fóstur. Er nefndinni skylt að kanna málið tafarlaust og grípa til viðeigandi ráðstafana.

Ef ekki næst samkomulag við fósturforeldra um breytingu á fóstursamningi getur barnaverndarnefnd með rökstuddum úrskurði breytt fóstursamningi eða fellt hann úr gildi. Úrskurður er kæránlegur til kærunefndar barnaverndarmála.

78. gr.

Reglugerð.

Ráðherra setur með reglugerð nánari reglur um fóstur og framkvæmd ákvæða þessa kafla að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

XIII. KAFLI

Heimili og stofnanir á ábyrgð ríkisins.

79. gr.

Heimili og stofnanir sem ríkið skal sjá um að séu tiltæk.

Félagsmálaráðuneytið ber ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að:

- a. veita börnum móttöku í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika,
- b. greina vanda barna sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð,
- c. veita börnum sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og meintra afbrota.

Barnaverndarstofa, í umboði félagsmálaráðuneytisins, annast uppbyggingu og rekstur heimila og stofnana skv. 1. mgr. Stofan getur falið öðrum rekstur þeirra á grundvelli þjónustusamnings. Heimili og stofnanir skv. 1. mgr. lúta yfirstjórn Barnaverndarstofu. Stofan skal hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með starfsemi heimila og stofnana og hún getur mælt fyrir um tiltekna sérhæfingu þeirra. Barnaverndarstofa veitir þeim sem reka heimili og stofnanir fræðslu, leiðbeiningar og almennan faglegan stuðning.

Komi til ágreinings milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila heimila skv. 1. mgr. má skjóta þeim ágreiningi til félagsmálaráðuneytis. Sama á við ef ágreiningur rís um framkvæmd þjónustu milli einstaklings sem nýtur þjónustu á heimili skv. 1. mgr. eða forráðamanns hans annars vegar og Barnaverndarstofu hins vegar.

Um stofnun og almennan rekstur heimila og stofnana fer að öðru leyti eftir reglugerð sem félagsmálaráðherra setur.

80. gr.

Framkvæmd vistunar barna á heimili eða stofnun skv. 79. gr.

Áður en barn er vistað á heimili eða stofnun skv. 79. gr. skal barnaverndarnefnd reyna önnur stuðningsúrræði nema ljóst þyki að þau komi ekki að gagni. Ef nauðsynlegt er að vista barn utan heimilis skal velja heimili og stofnun af kostgæfni og með tilliti til þarfa og hagsmuna barnsins sem í hlut á.

Barnaverndarnefnd skal senda beiðni um vistun barns til Barnaverndarstofu sem metur og tekur ákvörðun í samráði við nefndina um vistun, þar á meðal hvaða heimili hentar barni best, hvenær vistun skuli hefjast og hvenær henni skuli ljúka. Ráðherra getur sett reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um að þegar sérstaklega stendur á geti barnaverndarnefnd snúið sér beint til heimilis eða stofnunar um vistun barns.

Barnaverndarnefnd ber að undirbúa barn undir viðskilnað frá foreldrum sínum og væntanlega vistun. Barnaverndarnefnd sem vistar barn skal veita barni og foreldrum nauðsynlegan stuðning meðan á vistun stendur. Hún skal fylgjast með líðan barnsins og því að ráðstöfun nái tilgangi sínum, m.a. með reglubundnum heimsóknum á heimili. Gera skal skriflegan samning um vistun hvers barns.

Ef foreldrar hafa afsalað sér eða verið sviptir forsjá barns sem vistað er á heimili eða stofnun skv. 79. gr. ber barnaverndarnefnd að finna barni stuðningsfjölskyldu ef vistun er ætlað að vara lengur en tvo mánuði.

Ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um faglega starfsemi heimila skv. 79. gr. þar sem m.a. skal kveðið á um skilyrði fyrir rekstri heimilis, vistunartíma, skilyrði fyrir vistun, ákvörðun um val á úrræði, samninga um vistun barns, skyldur barnaverndarnefnda og eftirlit með heimili.

81. gr.

Réttur barna til umgengni.

Barn sem vistað er á heimili eða stofnun skv. 79. gr. á rétt til umgengni við kynforeldra og aðra sem því eru nákomnir. Með umgengni er átt við samveru og önnur samskipti.

Kynforeldrar eiga rétt til umgengni við barnið nema umgengni sé bersýnilega andstæð hagsmunum og þörfum barnsins og ósamrýmanleg þeim markmiðum sem stefnt er að með vistun. Þeir sem telja sig nákomna barninu skulu með sama hætti eiga rétt á umgengni við barn, enda verði talið að það sé til hagsbóta fyrir barnið. Barn sem er 15 ára og eldra getur sjálft gert kröfu um umgengni.

Við gerð vistunarsamnings skal barnaverndarnefnd leitast við að ná samkomulagi við þá sem umgengni eiga að rækja að teknu tilliti til þeirra reglna sem gilda á viðkomandi heimili eða stofnun.

Barnaverndarnefnd á úrskurðarvald um ágreiningsefni er varða umgengni kynforeldra og annarra nákominna við barn, hvort sem það varðar rétt til umgengni, umfang umgengnisréttarins eða framkvæmd. Ef sérstök atvik valda því, að mati barnaverndarnefndar, að umgengni barns við foreldra sé andstæð hag þess og þörfum getur nefndin úrskurðað að kynforeldri skuli ekki njóta umgengnisréttar. Barnaverndarnefnd getur á sama hátt ákveðið að aðrir sem telja sig nákomna barninu njóti ekki umgengnisréttar ef hún telur skilyrðum 2. mgr. ekki fullnægt.

Þeir sem umgengni eiga að rækja geta óskað breytinga á ákvæðum samnings um umgengnisrétt. Náist ekki samkomulag um slíka breytingu tekur barnaverndarnefnd ákvörðun með úrskurði.

Þeir sem umgengni eiga að rækja geta krafist þess að barnaverndarnefnd endurskoði fyrri úrskurð sinn um umgengnisrétt. Barnaverndarnefnd er ekki skylt að taka slíka kröfu til efnis-úrlausnar nema liðnir séu tólf mánuðir hið skemmsta frá því úrskurður barnaverndarnefndar eða kærunefndar barnaverndarmála var kveðinn upp.

Barnaverndarnefnd skal leita umsagnar heimilis eða stofnunar þar sem barn er vistað áður en kveðinn er upp úrskurður um umgengni.

Barnaverndarnefnd getur kveðið upp úrskurð um að halda dvalarstað barns leyndum, m.a. gagnvart kynforeldrum, ef hagsmunir barnsins krefjast þess.

Úrskurðir samkvæmt þessari grein eru kærnlegir til kærunefndar barnaverndarmála.

82. gr.

Réttindi barna og beiting þvingunar.

Heimili og stofnanir skv. 79. gr. skulu rekin þannig að barn sem þar dvelst geti sjálft ráðið persónulegum högum sínum og haft þau samskipti við aðra sem það óskar, allt eftir því sem samræmist best aldri barnsins, þroska þess og að því marki sem það samræmist tilganginum með vistun þess á heimilinu og ábyrgð á starfseminni, velferð og öryggi barnsins og annarra.

Barn skal vera fjálst ferða sinna innan sem utan umráðasvæðis heimilis eða stofnunar, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegt kann að vera að setja með tilliti til öryggis og velferðar barnsins og annarra. Börnum sem vistuð eru á heimilum skv. 79. gr. má banna að yfirgefa umráðasvæði heimilis eða stofnunar að því marki sem eðlilegt og nauðsynlegt er til að markmiðin með vistun náist.

Óheimilt er að:

- a. beita barn líkamlegum eða andlegum refsingum,
- b. beita innilokun, einangrun og öðrum slíkum þvingunarráðstöfunum eða agaviðurlögum nema nauðsyn beri til og þá samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu,
- c. hafa eftirlit með póstsendingum, tölvusamskiptum og símtölum barns nema sérstakar ástæður komi til og þá samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

Ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu:

- a. um framkvæmd ákvæða 3. mgr., þar með talið um þvingunarráðstafanir og málsmeðferð vegna beitingar þeirra,
- b. sem miðar að því að koma í veg fyrir að áfengi, fíkniefni og önnur hættuleg efni berist inn á heimili,
- c. um meðferð á persónulegum fjármunum og eigum barns.

Heimilt er að fela einkaaðilum sem reka stofnun eða heimili á grundvelli þjónustusamnings að taka ákvarðanir um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana samkvæmt þessari grein.

Í reglugerð sem ráðherra setur samkvæmt þessari grein, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, skal enn fremur mæla fyrir um rétt barna og foreldra þeirra til að skjóta ákvörðunum um takmarkanir á réttindum og þvingunarráðstafanir til kærunefndar barnaverndarmála.

83. gr.

Leyfi til að reka stofnanir og heimili fyrir börn.

Heimilt er einstaklingum, félagasamtökum og sveitarfélögum að setja á stofn og reka stofnanir eða heimili sem hafa að markmiði að veita þjónustu sem skilgreind er í 1. mgr. 79. gr.

Þeir sem óska eftir að setja á stofn heimili eða stofnun skv. 1. mgr. skulu sækja um leyfi Barnaverndarstofu, enda falli heimili eða stofnun ekki undir önnur lög. Leita skal umsagnar barnaverndarnefndar þar sem heimili eða stofnun er áður en leyfi er veitt.

Ráðherra setur með reglugerð nánari reglur um rekstur heimila samkvæmt þessari grein, m.a. um skilyrði fyrir leyfisveitingu, réttindi barna og eftirlit, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

Ef Barnaverndarstofa telur að meðferð barns á heimili eða stofnun sem fengið hefur leyfi skv. 1. mgr. sé ábótavant skal stofan leitast við með leiðbeiningum og áminningum að bæta úr því sem áfátt er og veita tiltekinn frest til þess. Barnaverndarstofa getur svipt aðila leyfi til áframhaldandi reksturs ef frestur sem stofan hefur veitt til úrbóta líður án þess að bætt sé úr því sem áfátt er eða ef brot á skilyrðum fyrir leyfi eru mjög alvarleg.

XIV. KAFLI

Heimili og önnur úrræði á ábyrgð barnaverndarnefnda.

84. gr.

Heimili og önnur úrræði sem barnaverndarnefndir skulu hafa tiltæk.

Barnaverndarnefndir, ein eða fleiri saman, skulu hafa tiltæk úrræði, svo sem með rekstri vistheimila, sambýla eða á annan hátt til að:

- a. veita börnum móttöku, þar með talið í bráðatilvikum, til að tryggja öryggi þeirra, greina vanda eða til könnunar á aðstæðum þeirra, svo sem vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra,
- b. veita börnum móttöku vegna ófullnægjandi heimilisaðstæðna eða sérstakra þarfa barna, svo sem í kjölfar meðferðar.

Barnaverndarnefnd getur falið öðrum aðilum rekstur heimila skv. 1. mgr. á grundvelli þjónustusamnings.

Barnaverndarstofa skal hafa yfirlit yfir þörf á heimilum og öðrum úrræðum skv. 1. mgr. um land allt, hvetja sveitarfélög til að hafa tiltæk nauðsynleg úrræði og liðsinna þeim í því efni eftir því sem þörf er á. Um leyfisveitingar Barnaverndarstofu til starfsemi skv. 1. og 2. mgr. fer eftir 83. gr.

Ákvæði 80., 81. og 82. gr. eiga við um dvöl barna á heimilum skv. 1. og 2. mgr. eftir því sem við á.

Um stofnun og rekstur heimila samkvæmt ákvæði þessu fer að öðru leyti eftir reglugerð sem félagsmálaráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

85. gr.

Stuðningsfjölskyldur.

Barnaverndarnefndir skulu hafa tiltækar stuðningsfjölskyldur. Þeir sem óska eftir að taka að sér hlutverk stuðningsfjölskyldu skulu sækja um leyfi barnaverndarnefndar í sínu heimilisumdæmi.

Ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um stuðningsfjölskyldur þar sem m.a. skal kveðið á um hámarksvistunartíma, skilyrði fyrir leyfisveitingu og samninga við stuðningsfjölskyldur.

86. gr.

Sumardvöl á vegum barnaverndarnefnda.

Þeir sem óska eftir að taka börn á vegum barnaverndarnefndar til dvalar á einkaheimili í allt að þrjú mánuði yfir sumartíma skulu sækja um leyfi til barnaverndarnefndar í sínu heimilisumdæmi. Barnaverndarnefnd skal tilkynna Barnaverndarstofu um þá sem fengið hafa leyfi.

Ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um sumardvalir þar sem m.a. skal kveðið á um skilyrði fyrir leyfisveitingu, samninga um vistun, stuðning og eftirlit.

XV. KAFLI

Skipting kostnaðar af barnaverndarstarfi.

87. gr.

Fjárhagsleg ábyrgð sveitarfélags.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á kostnaði sem hlýst af starfi barnaverndarnefndar, svo sem vegna þjónustu sem hún veitir og vegna þeirra úrræða sem nefndin ber ábyrgð á samkvæmt lögum þessum.

88. gr.

Fjárhagsleg ábyrgð ríkis.

Ríkið ber kostnað sem hlýst af störfum kærunefndar barnaverndarmála svo og starfsemi á vegum Barnaverndarstofu, þar með talinn rekstur heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá um að séu tiltæk skv. 79. gr.

Ríkið greiðir hluta kostnaðar vegna fósturs á grundvelli 3. mgr. 65. gr. samkvæmt ákvörðun Barnaverndarstofu. Við ákvörðun á hlutdeild ríkisins skal Barnaverndarstofa taka mið af kostnaði við að mæta sérþörfum þess barns sem ráðstafað er í fóstur á grundvelli ákvæðisins og kostnaði við þá sérstöku þjónustu, umönnun og þjálfun sem fósturforeldrum er ætlað að veita.

89. gr.

Framfærsluskylda foreldra.

Foreldrar barns sem vistað er utan heimilis eru framfærsluskyldir gagnvart því.

Barnaverndarnefnd getur krafð foreldra um framfærslueyri með barni meðan á vistun stendur með hliðsjón af þörfum barnsins og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra. Barnaverndarnefnd úrskurðar um fjárhæð framfærslueyris. Úrskurðurinn er kæránlegur til kærunefndar barnaverndarmála.

Foreldri sem hefur verið svipt forsjá barns síns með dómi er ekki skylt að framfæra það.

Um ákvörðun og innheimtu framfærslueyris fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum barnalaga.

XVI. KAFLI

Vistun barna á vegum annarra en barnaverndarnefnda.

90. gr.

Heimildir foreldra til að vista börn sín sjálfir.

Foreldrar geta falið öðrum daglega umönnun og uppeldi barna sinna, enda brjóti það ekki í bága við hagsmuni barnsins. Foreldrum ber að tilkynna barnaverndarnefnd þegar barni er komið fyrir hjá öðrum og dvöl er ætlað að standa lengur en sex mánuði. Dveljist barn hjá

vandamönnum þarf þó ekki að tilkynna um ráðstöfun nema henni sé ætlað að vara tólf mánuði eða lengur.

Tilkynningarskylda skv. 1. mgr. gildir ekki þegar barn er vistað á opinberri stofnun eða heimili eða þegar barn er orðið 15 ára.

Þegar barnaverndarnefnd fær tilkynningu skv. 1. mgr. eða upplýsingar á annan hátt um vistun sem tilkynningarskyldan gildir um skal hún kanna hvort þörf er fyrir stuðning við foreldra sem gæti gert þeim kleift að hafa barnið hjá sér. Ef svo er ekki skal barnaverndarnefnd kanna sérstaklega hvort hagsmunum og þörfum barns sé fullnægt á nýjum dvalarstað þess.

Hafi barn verið í umsjá annarra í þrjá mánuði eða lengur samkvæmt þessari grein getur barnaverndarnefnd í heimilisumdæmi forsjáforeldra gripið til úrræða skv. 27., 28. eða 29. gr.

91. gr.

Önnur vistun barna á heimilum án atbeina barnaverndaryfirvalda.

Þeir sem óska eftir því að taka börn til sumardvalar á einkaheimili gegn gjaldi í allt að þrjá mánuði yfir sumartíma skulu sækja um leyfi til barnaverndarnefndar í heimilisumdæmi sínu.

Heimilt er félagasamtökum eða öðrum aðilum að setja á stofn og reka heimili til að veita börnum viðtöku til umönnunar, stuðnings, afþreyingar eða hollra tómsunda að fengnu leyfi Barnaverndarstofu.

Ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um framkvæmd 1. og 2. mgr., þar sem m.a. skal kveðið á um skilyrði fyrir leyfisveitingu, réttindi barna, samninga um vistun, stuðning og eftirlit.

XVII. KAFLI

Almenn verndarákvæði.

92. gr.

Útivistartími barna.

Börn, 12 ára og yngri, mega ekki vera á almannafæri eftir klukkan 20.00 nema í fylgd með fullorðnum. Börn, sem eru á aldrinum 13 til 16 ára, skulu að ekki vera á almannafæri eftir klukkan 22.00, enda séu þau ekki á heimferð frá viðurkenndri skóla-, íþrótta- eða æskulýðssamkomu. Á tímabilinu 1. maí til 1. september lengist útivistartími barna um tvær klukkustundir.

Aldursmörk þessa ákvæðis miðast við fæðingarár en ekki fæðingardag.

93. gr.

Eftirlit með sýningum og skemmtunum.

Barnaverndarnefnd skal eftir því sem hún telur ástæðu til hafa eftirlit með leiksýningum hvers konar og opinberum sýningum eða skemmtunum ætluðum börnum. Þeim er veitir forstöðu skemmtun eða sýningu sem ætla má að börn muni sækja er skylt að kveðja til barnaverndarnefndar eða fulltrúa hennar og gefa nefndinni kost á að kynna sér efni sýningar á undan almenningi. Ef barnaverndarnefnd telur að skemmtun sé með einhverjum hætti skaðleg börnum getur hún bannað að börn innan ákveðins aldurs fái aðgang að henni. Forstöðumenn skemmtunar skulu á sinn kostnað geta bannsins í auglýsingum og bera ábyrgð á að það sé haldið.

Þeim sem skipuleggja eða bera ábyrgð á fyrirsætu- og fegurðarkeppni, og annarri keppni af því tagi þar sem þátttakendur eru yngri en 18 ára, er skylt að tilkynna um keppnina til

Barnaverndarstofu. Ráðherra getur sett nánari reglur um þátttöku barna í slíkri keppni að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

Börnum yngri en 18 ára er óheimilt að taka þátt í nektarsýningum eða öðrum sýningum af kynferðislegum toga. Skipuleggjendur slíkra sýninga bera ábyrgð á því að þátttakendur í þeim hafi náð tilskildum aldri.

XVIII. KAFLI Refsiákvæði o.fl.

94. gr.

Brot gegn tilkynningarskyldu o.fl.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að koma vísvitandi röngum eða villandi upplýsingum á framfæri við barnaverndarnefnd um atriði sem lög þessi taka til.

Ef maður lætur hjá líða að tilkynna barnaverndarnefnd um svo illa meðferð eða slæman aðbúnað barns að lífi þess eða heilsu sé hættu búin þá varðar það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

95. gr.

Brottnám barns, brot gegn nálgunarbanni o.fl.

Ef maður hefur samband, heimsækir eða ónáðar barn gegn banni barnaverndarnefndar eða brýtur gegn lögmætum fyrirmælum um að víkja af heimili, sbr. 37. gr., varðar það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Hver, sem nemur á brott barn sem barnaverndarnefnd hefur ráðstafað samkvæmt lögum þessum eða kemur því til leiðar að brotið er gegn slíkri ráðstöfun, skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Brot gegn ákvæðum 2. mgr. 93. gr. varðar sektum.

Brot gegn ákvæðum 3. mgr. 93. gr. varðar sektum eða fangelsi í allt að tvö ár.

96. gr.

Brot umsjáradíla gagnvart barni.

Ef þeir sem hafa barn í sinni umsjá misþyrma því andlega eða líkamlega, misþjóða því kynferðislega eða á annan hátt, vanrækja það andlega eða líkamlega þannig að lífi eða heilsu þess er hættu búin þá varðar það fangelsi allt að fimm árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

97. gr.

Brot gagnvart börnum.

Hver sem beitir barn refsingum, hótunum eða ógnunum og ætla má að slíkt skaði barnið andlega eða líkamlega skal sæta sektum eða fangelsi allt að þremur árum.

Ef maður hvetur barn til lögbrota, lauslætis, áfengis- eða fíkniefnaneyslu eða leiðir það með öðrum hætti á glapstigu þá varðar það sektum eða fangelsi allt að fjórum árum.

Hver sem sýnir barni yfirgang, ruddalegt eða ósiðlegt athæfi, særir það eða móðgar skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

98. gr.

Lagaskil.

Ef málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd hefur hafist í tíð eldri laga gilda ákvæði laga þessara um meðferð máls eftir gildistöku þeirra. Gildir það þótt atvik þau sem mál er spottið af hafi gerst að einhverju eða öllu leyti í tíð eldri laga.

Kærunefnd barnaverndarmála tekur við meðferð allra mála sem skotið hefur verið til barnaverndarráðs og eru þar til meðferðar þegar lög þessi taka gildi, enda eigi ágreiningsefnið undir kærunefnd samkvæmt lögum þessum. Rekstur málsins fyrir kærunefnd barnaverndarmála skal þó aldrei leiða til lakari réttarstöðu aðila en leiða mundi af eldri lögum.

Hafi barnaverndarnefnd kveðið upp úrskurð um sviptingu forsjár, en úrskurðinum hefur ekki verið skotið til barnaverndarráðs eða úrskurðinum hefur verið skotið þangað en meðferð málsins er ekki lokið, fer um meðferð þess samkvæmt eldri lögum.

99. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2002.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, ásamt öllum síðari breytingum á þeim lögum.

Ákvæði 3. mgr. 65. gr. og 2. mgr. 88. gr. laga þessara taka ekki gildi fyrr en 1. janúar 2003.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var lagt fram á síðasta þingi. Við meðferð málsins í félagsmálanefnd var það sent ýmsum aðilum til umsagnar og bárust nefndinni allmörg svör. Frumvarpið er nú endurflutt. Þær athugasemdir sem gerðar voru við 4. mgr. 43. gr. frumvarpsins voru þess efnis að rétt þykir að taka tillit til þeirra. Í stað þeirrar heimildar sem lögð var til í frumvarpinu að barnaverndarnefnd hefði til að fara inn á heimili barns til rannsókna á högum þess verður sú heimild óbreytt frá gildandi lögum, þ.e. að samþykki foreldra eða dómsúrskurð þurfi til. Sú breyting leiðir til nýrrar 5. mgr. 43. gr. um aðgang barnaverndarnefndar að öðrum þeim stöðum en heimili þar sem barn dvelst. Eðli málsins samkvæmt gegnir þar öðru máli en um aðgang barnaverndarnefndar að heimili barns. Frumvarpinu fylgdi svohljóðandi greinargerð:

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem félagsmálaráðherra skipaði með bréfi, dags. 16. desember 1997. Í nefndina voru skipuð Davíð Þór Björgvinsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, formaður, tilnefndur af félagsmálaráðherra, Benedikt Bogason, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Bragi Guðbrandsson, forstjóri Barnaverndarstofu, tilnefndur af Barnaverndarstofu, Guðrún Erna Hreiðarsdóttir, forstöðumaður barnaverndarráðs, tilnefnd af barnaverndarráði, Hjördís Hjartardóttir, félagsmálastjóri Vestur-Húnavatnssýslu, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hrefna Friðriksdóttir, lögfræðingur á Barnaverndarstofu, tilnefnd af Barnaverndarstofu, Ingibjörg Broddadóttir deildarstjóri, fulltrúi félagsmálaráðuneytis, og Þorgerður Benediktsdóttir deildarstjóri, fulltrúi félagsmálaráðuneytis. Með bréfi, dags. 8. apríl 1999, óskaði Guðrún Erna lausnar frá skipun í nefndinni. Í stað hennar var Ingvaldur Einarsdóttir héraðsdómari og formaður barnaverndarráðs skipuð í nefndina, sbr. bréf dags. 3. maí 1999, sem fulltrúi barnaverndarráðs. Á tímabilinu júlí 1988 til maí 1999 starfaði Guðrún Ögmunds-

dóttir, núverandi alþingismaður, með nefndinni í fjarveru Ingibjargar Broddadóttur. Þá starfaði Halla Bachmann Ólafsdóttir lögfræðingur með nefndinni sem ritari frá 15. ágúst 1999 til 30. apríl 2000.

Í skipunarbréfi nefndarinnar kemur þetta fram:

„Félagsmálaráðherra hefur ákveðið að skipa nefnd til að endurskoða í heild sinni lög um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, með síðari breytingum. Í ráðuneytinu liggja fyrir drög að frumvarpi til breytinga á nefndum lögum, sem unnin voru af nefnd sem einkum var ætlað að huga að kæruleiðum í barnaverndarmálum í samræmi við tilmæli umboðsmanns Alþingis. Félagsmálaráðuneytið telur þörf á frekari endurskoðun laganna, m.a. í ljósi þess að ný löggræðislög taka gildi 1. janúar nk. sem hefur í för með sér hækkun sjálfræðisaldurs úr 16 árum í 18 ár.“

Nefndin hefur haldið þrjátíu bókaða fundi þar sem fram hefur farið ítarleg umræða um einstök atriði fyrirbyggjandi frumvarps og rætt við ýmsa aðila um efni þess.

Í upphafi nefndarstarfsins óskaði nefndin eftir athugasemdum við gildandi barnaverndarlög, nr. 58/1992, og framkvæmd þeirra frá tilteknum aðilum í landinu sem koma með einum eða öðrum hætti að málefnum sem varða vernd barna.

Nefndinni bárust athugasemdir frá eftirtöldum aðilum: Stéttarfélagi íslenskra félagsráðgjafa, félagsmálastjóra Seltjarnarness, umboðsmanni barna, Barnaheillum, félagsmálaráði Hornafjarðar, félagsmálaráði Vestmannaeyja, Sálfræðingafélagi Íslands, félagsmálastjóra Reykjanesbæjar, barnaverndarnefnd Vatnsleysustrandarhrepps, barnaverndarnefnd Stokkseyrarhrepps, Félagsmálastofnun Kópavogsbæjar, félagsmálanefnd Borgarbyggðar, Samtökum félagsmálastjóra, Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar, félagsmálastjóra Dalvíkurbyggðar og Félagsþjónustu Þingeyinga.

Nefndin hefur farið ítarlega yfir þessar athugasemdir og tekið tillit til þeirra við samningu frumvarpsins. Þá hefur nefndin með óformlegum hætti ráðfært sig við fjölmarga aðra aðila sem starfa að barnaverndarmálum. Enn fremur hafa fulltrúar Barnaverndarstofu og barnaverndarráðs í nefndinni skilað skriflegum athugasemdum sem nefndin hefur tekið mið af. Þá hefur nefndin kynnt sér skipulag barnaverndarmála á Norðurlöndum og notað það sem fyrirmynd í sumum tilvikum.

Þann 18. apríl 1996 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að endurskoða ákveðna þætti barnaverndarlaga. Í henni áttu sæti Anna Guðrún Björnsdóttir lögfræðingur, sem jafnframt var formaður, Þórhildur Línadal, umboðsmaður barna, og Guðrún Erna Hreiðarsdóttir, sem fyrr er nefnd. Nefndin skilaði drögum, dags. 7. ágúst 1997, að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, með síðari breytingum. Við samningu frumvarpsins sem hér liggur fyrir kynnti nefndin sér drögin rækilega og tók mið af mörgu sem þar kemur fram.

Eftir að nefndin skilaði tillögum sínum að frumvarpi til félagsmálaráðherra 19. desember 2000 var farið yfir frumvarpið í ráðuneytinu og gerðar á því nokkrar breytingar.

2. Eldri löggjöf um vernd barna og ungmenna.

Fyrstu heildarlög um barnavernd á Íslandi voru lög um barnavernd, nr. 43 frá 1932. Þau lög komu í stað margra og dreifðra lagaákvæða sem áður höfðu gilt um málaflokkinn. Með lögum þessum var að verulegur leyti lagður grunnurinn að því skipulagi sem gildandi barnaverndarlög, nr. 58/1992, byggjast á. Í 1. gr. laganna var í fyrsta skipti mælt fyrir um barnaverndarnefndir sem stofna skyldi í öllum kaupstöðum og kauptúnum þar sem íbúar voru 300 eða fleiri. Í sveitarfélögum með færri íbúum var gert ráð fyrir að skólanefnd hefði verkefni

barnaverndarnefndar með höndum. Þá var mælt fyrir um stofnun yfirbarnaverndarnefndar Íslands en hún skyldi hafa yfirumsjón með starfi barnaverndarnefnda í landinu og safna saman upplýsingum um starfsemi þeirra. Þá átti nefndin að hafa yfirumsjón með starfi og rekstri barnahæla. Enn fremur hafði nefndin það hlutverk að úrskurða í málum sem undir hana voru borin samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

Nokkuð þótti skorta á að ákvæði laganna frá 1932 væru nægilega rækileg. Endurskoðun þeirra lauk með setningu laga um vernd barna og ungmenna, nr. 29/1947. Meðal breytinga sem þá voru gerðar var að yfirbarnaverndarnefnd var lögð niður og Barnaverndarráð Íslands stofnað, auk þess sem sett voru ítarlegri ákvæði um starfsemi ráðsins en áður var að finna um yfirbarnaverndarnefnd. Þessi lög voru felld úr gildi með lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 53/1966. Þau lög voru um margt ítarlegri en lögin frá 1947 og með þeim urðu verkefni og skyldur barnaverndarnefnda fleiri.

Í gildistíð laganna frá 1966, og raunar einnig eldri laga um barnavernd, heyrðu barnaverndarmálefni undir menntamálaráðuneytið. Hélt sú skipan þar til lög um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, tóku gildi. Með þeim voru barnaverndarmálefni flutt til félagsmálaráðuneytisins. Lögunum hefur verið breytt tvívegis, sbr. lög nr. 22/1995 og lög nr. 160/1998.

Gildandi lög fólu í sér ýmis mikilvæg nýmæli. Þykir því rétt, samhengisins vegna, að gera nokkra grein fyrir þeim hér. Meðal nýmæla voru:

- a. Starfsháttum barnaverndarráðs var breytt þannig að það fer nú ekki lengur með það tvíþætta hlutverk sem það áður hafði, þ.e. að veita barnaverndarnefndum ráðgjöf við úrlausn einstakra mála og fara jafnframt með fullnaðarúrskurðarvald í sömu málum. Samkvæmt lögunum fer barnaverndarráð einungis með fullnaðarúrskurðarvald í barnaverndarmálum en leiðbeiningarskylda og eftirlit með störfum barnaverndarnefnda var flutt til félagsmálaráðuneytisins. Með lögum nr. 22/1995 var Barnaverndarstofa sett á fót og skv. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga færðist eftirlitshlutverkið frá félagsmálaráðuneytinu til Barnaverndarstofu.
- b. Í lögunum frá 1992 er að finna ákvæði sem stuðla eiga að stækkun og eflingu barnaverndarumdæma, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 58/1992, en smæð barnaverndarumdæma hefur löngum þótt standa virku barnaverndarstarfi í landinu fyrir þrifum. Í greinargerðum og athugasemdum sem sendar hafa verið nefndinni er víða bent á að barnaverndarnefndir séu enn of margar og gera þyrfti ráðstafanir til að fækka þeim og efla. Er í þessu frumvarpi að finna ýmis ákvæði sem miða að því markmiði, sbr. nánar III. kafla frumvarps þessa.
- c. Í gildandi lögum er einnig að finna ítarlegri og skýrari ákvæði um fóstur en var í eldri lögum, svo sem um ráðstöfun barna í fóstur, um réttarstöðu barna í fóstur, fósturforeldra og kynforeldra, sbr. nánar ákvæði VI. kafla laganna um ráðstöfun barna í fóstur. Þótt þau ákvæði hafi tvímælalaust falið í sér miklar réttarbætur hafa þau engu að síður sætt gagnrýni í athugasemdum sem nefndinni hafa borist við gildandi lög og tillit hefur verið tekið til í þessu frumvarpi, sbr. ákvæði XII. kafla frumvarpsins.
- d. Í eldri lögum voru ákvæði um málsmeðferð á við og dreif í ýmsum lagagreinum. Í gildandi lögum eru ákvæði um starfshætti barnaverndarnefnda og málsmeðferð sett í sérstakan kafla og eru þau til muna skýrari og ítarlegri en ákvæði eldri laga, sbr. nánar ákvæði VIII. kafla. Enn eru lagðar til allmiklar breytingar í þessu frumvarpi, sbr. einkum VIII.–XI. kafla sem hafa að geyma nokkuð ítarlegar reglur um meðferð mála fyrir barnaverndarnefndum, kærunefnd barnaverndarmála og dómstólum.

- e. Í gildandi lögum er leitast við að skilgreina betur en áður réttarstöðu barna í barnaverndarmálum, með það að markmiði að bæta réttarstöðu þeirra. Kemur m.a. fram í 43. gr. a sú regla að börn eigi að jafnaði rétt á að tjá sig um mál og að beinlínis sé skylt að leita áhlits barns þegar það er orðið 12 ára. Þegar sérstaklega stendur á er barnaverndarnefnd auk þess heimilt að skipa barni sérstakan talsmann, sbr. 3. mgr. 43. gr. a, sbr. og 24. gr. laga nr. 160/1998.
- f. Lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, var breytt með lögum nr. 22/1995, eins og rakið er hér að framan. Mikilvægasta nýmæli þeirra laga var stofnun Barnaverndarstofu. Aðdragandi þessara breytinga var sá að á árinu 1993 fór fram heildarúttekt á barnaverndarmálum á vegum Hagsýslu ríkisins, þar á meðal á hlutverki og rekstri Unglingaheimilis ríkisins. Niðurstöður skýrslunnar voru þær að brýn þörf væri á endurskoðun á skipulagi barnaverndarmála. Stjórnsýslu í málaflokknum væri og verulega ábótavant, samhæfingu vantaði og skortur væri á eftirliti með árangri stofnana sem ríkið ræki og styrkti á grundvelli laganna. Verkaskipting félagsmálaráðuneytis og undirstofnana var talin samrýmast illa stjórnsýsluvenjum. Meðferðarkerfi væri gallað. Nýting á meðferðarheimilum væri ekki nægjanleg og rekstur þeirra óhagkvæmur. Verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga væri óljós. Þá væri verkaskipting á milli félags- og heilbrigðiskerfis í málefnum barna og ungmenna óljós. Á grundvelli þessara athugasemda lét þáverandi félagsmálaráðherra vinna tillögur að endurskipulagningu málaflokksins. Tillögurnar voru lagðar fram í greinargerð í janúar 1994 undir heitinu „Nýskipan málefna barna og unglunga“. Í henni var lagt til að Unglingaheimili ríkisins yrði lagt niður en þess í stað kæmu tvær stofnanir, Barnaverndarstofa og móttöku- og meðferðarstöð fyrir unglunga. Hlutverki Barnaverndarstofu er ítarlega lýst hér á eftir. Móttöku- og meðferðarstöðinni var ætlað að sinna sérhæfðri meðferð, svo sem vímuefnameðferð og vistun í bráðatilvikum. Þá var gert ráð fyrir að langtímameðferð unglunga færi eingöngu fram á meðferðarheimilum sem rekin væru á fjölskyldugrunni. Tillögurnar byggðust á nýju skipulagi um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga sem væri meira í samræmi við anda barnaverndarlaga og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.
- g. Í kjölfar hækkunar sjálfræðisaldurs með lögræðislögum, nr. 71/1997, fór fram endurskoðun á ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992. Leiddi sú endurskoðun til setningar laga nr. 160/1998. Með þeim lögum var m.a. heiti laganna breytt í barnaverndarlög. Þá var tilvísun til ungmenna í öðrum ákvæðum laganna felld brott. Breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 160/1998 voru annars helstar þessar: Í 1. gr. þeirra er tilgreint að með börnum í lögunum sé átt við einstaklinga yngri en 18 ára og var sú breyting færð inn í þær greinar sem áður höfðu haft aldursmarkið 16 ár. Jafnframt var orðið „ungmenn“ fellt út úr lagatextanum eins og fyrr segir. Í lögunum var lögð áhersla á að börn skyldu njóta réttinda í samræmi við aldur og þroska. Þá var sú breyting gerð á 22. gr. að gert var ráð fyrir heimild barnaverndarnefndar í samráði við foreldra til að vista barn til meðferðar og rannsóknar á viðeigandi stofnun eða heimili. Vistunin skyldi vera tímabundin og sæta endurskoðun eigi sjaldnar en á sex mánaða festi. Ef barn eldra en 12 ára væri vistað gegn vilja sínum skyldi það fá tækifæri til að tala máli sínu fyrir nefndinni með liðsinni sérstaks talsmanns. Þá kom það nýmæli einnig inn að yngra barni en 12 ára skyldi einnig gefinn kostur á að tjá sig ef það hefði þroska til og óskaði eftir því. Benda má á að meðal röksemda fyrir hækkun sjálfræðisaldurs var sú að með því væru sköpuð betri skilyrði en áður til að koma unglingum í vanda vegna eigin hegðunar til aðstoðar með vistun þeirra á meðferðarstofnunum. Ákvæði 22. gr. byggist á

Þessu. Þá voru með 24. gr. laganna, sbr. 43. gr. a, áréttuð réttindi barns við málsmeðferð með því að gera ráð fyrir að barn gæti tjáð sig um mál sem það varðar og að tekið skyldi réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn máls í samræmi við aldur þess og þroska.

3. Skipulag barnaverndarmála samkvæmt lögum nr. 58/1992.

Rétt þykir hér til glöggvunar að gera grein fyrir stjórn og skipulagi barnaverndarmála á Íslandi samkvæmt gildandi lögum, nr. 58/1992, eins og þau eru eftir breytingar með lögum nr. 22/1995 og lögum nr. 160/1998. Í 3. gr. gildandi laga kemur fram að starf til verndar börnum ræki félagsmálaráðuneytið, Barnaverndarstofa, barnaverndarnefndir og barnaverndarráð. Eru stofnanir þessar nefndar einu nafni barnaverndaryfirvöld. Verður nú gerð í stuttu máli grein fyrir hlutverki þessara stofnana.

a. *Félagsmálaráðuneytið*. Í 1. mgr. 3. gr. gildandi laga, eins og hún er eftir breytingar þær sem gerðar voru með lögum nr. 22/1995, segir að félagsmálaráðuneytið fari með yfirstjórn barnaverndarmála og annast stefnumótun í málaflokknum. Þá er félagsmálaráðuneytið talið upp meðal þeirra stofnana sem rækja starf til verndar börnum skv. 2. gr. laganna. Ákvæði 3. gr. laga nr. 58/1992, eins og það var áður en því var breytt með lögum nr. 22/1995, var mun langorðara um hlutverk ráðuneytisins. Sagði þar enn fremur að ráðuneyti skyldi hafa frumkvæði að þróunarstarfi og rannsóknum á sviði barnaverndar. Það skyldi enn fremur veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf varðandi fjölskylduvernd og úrlausn barnaverndarmála og hafa eftirlit með störfum þeirra, sbr. nánar ákvæði 2. mgr. 3. gr. eins og hún var upphaflega. Skv. 3. mgr. skyldi ráðuneytið einnig hlutast til um að settar yrðu á fót stofnanir skv. 51. gr. laganna og hafa eftirlit með þeim. Eins og fyrr segir var Barnaverndarstofa sett á fót með lögum nr. 22/1995 og tók hún m.a. við hlutverki ráðuneytisins eins og það var áður skilgreint í 2. og 3. mgr. 3. gr. Eftir sem áður fer félagsmálaráðuneytið nú með yfirstjórn í málaflokknum samkvæmt lögnum og annast stefnumótun. Í því felst meðal annars að félagsmálaráðherra setur reglugerðir samkvæmt lögnum og á frumkvæði að lagabreytingum í málaflokknum. Í samræmi við þetta hefur félagsmálaráðherra sett nokkrar reglugerðir á grundvelli laganna. Þær eru: reglugerð nr. 452/1993, um tilsjónarmann, persónulegan ráðgjafa og stuðningsfjölskyldu skv. 21. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna; reglugerð nr. 160/1993, um sumardvalarheimili barna og sumarbúðir; reglugerð nr. 49/1994, um starfsháttu barnaverndarráðs; reglugerð nr. 264/1995, um Barnaverndarstofu; reglugerð nr. 271/1995, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglíngja, sbr. reglugerð, nr. 474/1998, um breytingu á þeirri reglugerð; reglugerð nr. 532/1996, um ráðstöfun barna í fóstur. Þá er mælt fyrir um hlutverk ráðuneytisins í nokkrum öðrum ákvæðum laganna. Í 3. mgr. 3. gr. kemur fram að nánar tilteknum ákvörðunum Barnaverndarstofu verði skotið til félagsmálaráðuneytisins. Skv. 9. gr. laganna skipar ráðherra barnaverndarráð. Að lokum er í 4. mgr. 51. gr. gert ráð fyrir að félagsmálaráðuneytið sjái til þess að sérhæfð heimili og stofnanir séu til fyrir börn.

b. *Barnaverndarstofa*. Hlutverk Barnaverndarstofu er skilgreint í 3. gr. gildandi laga. Veigamestu hlutverk hennar samkvæmt lögnum eru eftirfarandi, sbr. einnig 1. gr. reglugerðar nr. 264/1995:

i. Barnaverndarstofu ber að vinna að samhfæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu og annast daglega stjórn barnaverndarmála, sbr. 2. másl. 1. mgr. 3. gr. Með þessu tekur stofan við hlutverki sem félagsmálaráðuneytið hafði áður. Með tilkomu

stofunnar hefur ríkið eflt þjónustu í barnaverndarmálum og aukið tengsl og aðstoð ríkisins við barnaverndarnefndir sveitarfélaga.

- ii. Barnaverndarstofa hefur með höndum leiðbeiningar og ráðgjöf varðandi fjölskylduvernd og úrlausn barnaverndarlaga, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. Í þessu felst m.a. að stofan veitir aðstoð við túlkun og framkvæmd laganna. Ráðgjöf er ýmist veitt barnaverndarnefndum eða almenningi. Nefna má að á árinu 1999 veitti Barnaverndarstofa barnaverndarnefndum ráðgjöf í 327 málum. Þá veitti hún öðrum en nefndunum ráðgjöf í 347 málum. Af þessum má vera ljóst að hér er um að ræða allumfangsmikinn þátt í starfsemi stofunnar. Erindin sem berast Barnaverndarstofu lúta að öllum þáttum barnaverndarstarfs og meðferðar barnaverndarmála. Ráðgjöf er mest veitt símleiðis en einnig með tölvupósti, skriflega eða á sérstökum fundum. Tengd þessum þætti í starfsemi stofunnar er útgáfa handbókar fyrir barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra. Miðað er við að bókin, sem kom fyrst út árið 1998, verði uppfærð reglulega í samræmi við gildandi reglugerðir og framkvæmd á hverjum tíma.
- iii. Barnaverndarstofa hefur eftirlit með störfum barnaverndarnefnda og krefur þær um ársskýrslur, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. Eftirliti þessu má skipta í tvennt: Annars vegar eftirlit að eigin frumkvæði Barnaverndarstofu og hins vegar í tilefni af kvörtunum frá einstaklingum. Tilefni eftirlits að eigin frumkvæði geta verið mismunandi, svo sem atriði sem fram koma í ársskýrslum nefndanna, umsóknnum um meðferðardvöl fyrir börn, fóstursamningum o.fl. Þá getur opinber umræða um barnaverndarmálefni stundum verið tilefni eftirgrennslana Barnaverndarstofu. Alls fjallaði Barnaverndarstofa um 19 mál af þessu tagi á árinu 1999. Í reglugerð um Barnaverndarstofu, nr. 264/1995, sbr. 9. gr., er enn fremur gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa geti tekið við kvörtunum frá einstaklingum varðandi starfshætti barnaverndarnefnda. Á árinu 1999 bárust Barnaverndarstofu 40 kvartanir af þessu tagi. Kvörtunum er svarað formlega og geta þær snúið að fjölmörgum atriðum, svo sem viðbrögðum barnaverndarnefnda við tilkynningum, framkvæmd könnunar barnaverndarmáls, framkvæmd stuðningsúræða og málsmeðferð. Barnaverndarstofa fjallar aftur á móti ekki um þær ákvarðanir barnaverndarnefnda sem skylt er að taka með úrskurði skv. 45. gr. núgildandi laga og bera má undir barnaverndarráð. Unnt er að kæra til Barnaverndarstofu þær stjórnvaldsákvarðanir sem barnaverndarnefnd er ekki skylt að úrskurða um. Þannig hefur Barnaverndarstofa úrskurðað um ákvarðanir um styrki til að greiða fyrir lögmannsaðstoð skv. 46. gr. og um synjun á endurupptöku máls skv. 50. gr. núgildandi laga. Barnaverndarstofa fær einnig nokkuð af erindum þar sem beiðst er formlegrar afgreiðslu eða leiðbeininga, svo sem um heimild barnaverndarnefndar til að fara áfram með mál skv. 8. gr., spurningar um hæfi nefndarmanna í barnaverndarnefnd eða heimildir barnaverndarnefnda við tiltekna aðstæður. Eftirliti Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum er ætlað að tryggja samhæfða og samræmda starfshætti og þjónustu í málaflokknum. Liður í þessu eftirliti er einnig skipuleg söfnun upplýsinga frá barnaverndarnefndum sem senda stofunni, í samræmi við ákvæði laganna, árlega skýrslu um starfsemi sína, sbr. nánar ákvæði 2. mgr. 3. gr. Þar er gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa geti, telji hún ástæðu til, lagt fyrir barnaverndarnefndir að gera sérstakar ráðstafanir í máli. Enn fremur segir að ef Barnaverndarstofa verður þess áskynja að barnaverndarnefnd hafi kveðið upp úrskurð sem stofan telur andstæðan lögum geti hún skotið honum til endanlegrar úrlausnar barnaverndarráðs.

- iv. Barnaverndarstofa hefur eftirlit með öllum stofnunum og heimilum sem ríkið rekur eða styrkir á grundvelli barnaverndarlaga, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. Í þessu felst að Barnaverndarstofa fer með yfirumsjón og fjárhagslegt og faglegt eftirlit með öllum meðferðarheimilum sem rekin eru af ríkinu eða ríkið styrkir. Hér er um að ræða heimili og stofnanir þar sem fram fer sérhæfð meðferð, svo sem vímuefna meðferð og vistun í bráðatilvikum vegna meintra afbrota og alvarlegra hegðunarerfiðleika. Barnaverndarstofu er því ætlað að hafa yfirsýn yfir öll meðferðarúrræði ríkisins og nýtingu þeirra og er stofunni heimilt að mæla fyrir um sérhæfingu heimilanna, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. Stofunni er einnig ætlað að hafa umsjón með vistun barna og ungmenna á stofnunum og heimilum sem ríkið rekur eða styrkir á grundvelli laganna, sbr. nánar 4. mgr. 51. gr. gildandi laga. Þá ber stofunni að hlutast til um að slíkar stofnanir verði settar á fót, sbr. 3. mgr. 51. gr. Bent er á að á vegum Barnaverndarstofu er starfandi fagteymi sérfræðinga sem hefur það hlutverk að treysta samstarf og samhæfingu meðferðarstofnana fyrir börn.
- v. Í lögum og reglugerð er gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa skuli veita barnaverndarnefndum fulltingi við útvegum fósturforeldra, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. og 5. og 6. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 264/1995, sbr. einnig reglugerð um ráðstöfun barna í fóstur nr. 532/1995. Í þessu felst í reynd að Barnaverndarstofa metur hæfi væntanlegra fósturforeldra og veitir þeim fræðslu, auk þess sem barnaverndarnefndum ber að velja fósturforeldra fyrir einstök börn í samráði við Barnaverndarstofu. Á vegum stofunnar eru árlega haldin námskeið fyrir fósturforeldra og væntanlegra fósturforeldra. Unnið er að því á vegum stofunnar að taka upp nýtt og öflugt kerfi til að meta og þjálfra fósturforeldra. Barnaverndarstofa heldur jafnframt skrá yfir börn í fóstri.
- vi. Barnaverndarstofu ber að vinna að þróunar- og rannsóknarstarfi á sviði barnaverndar, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 3. gr. Liður í þessu starfi er samræming stjórnsýslu í barnaverndarmálum og skipuleg öflun upplýsinga. Þessi samræming og upplýsingaöflun veitir stofunni heildarsýn yfir málaflokkinn og auðveldar rannsóknar- og þróunarvinnu. Meðal þróunarverkefna sem Barnaverndarstofa hefur staðið fyrir er svonefnt Barnahús. Barnahúsið er samstarfsvettvangur fyrir úrvinnslu mála sem varða kynferðisbrot gegn börnum. Markmiðið með starfsemiinni er að samhæfa hlutverk mismunandi aðila sem fást við rannsókn slíkra mála, fækka komustöðum og viðmælendum barns svo að það þurfi ekki að endurupplifa erfiða lífsreynslu með nýjum og nýjum viðtölum við marga viðmælendur frá mismunandi stofnunum. Á einum og sama staðnum fer barn bæði í rannsóknarviðtal og lækni skoðun. Viðtöl eru tekin af sérfræðingum á þessu sviði og fjöldi viðmælenda í lágmarki. Barnið og fjölskyldan geta fengið áfallahjálp og langtímameðferð. Á einum stað er til þverfagleg þekking mismunandi aðila við rannsókn og meðferð mála sem unnt er að miðla til þeirra sem á þurfa að halda.
- vii. Barnaverndarstofu ber að sjá um almenna fræðslu um barnaverndarmál fyrir barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 3. gr. Nefna má sem dæmi um þennan þátt í starfsemi stofunnar að á árunum 1996–97 hélt Barnaverndarstofa tveggja daga námskeið fyrir allar barnaverndarnefndir, starfsmenn þeirra og samstarfsaðila. Námskeiðin voru 15 talsins og þátttakendur alls 254. Á námskeiðum þessum var farið yfir öll grunnatriði í vinnslu barnaverndarmála og kynntur samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Í kjölfar sveitarstjórnarkosninga á

árinu 1998 voru aftur haldin eins dags námskeið fyrir sömu aðila. Þá hefur stofan staðið fyrir fjölmörgum ráðstefnum og fræðslufundum um barnaverndarmálefni. Í þessu sambandi er einnig vert að nefna að árið 1998 gaf Barnaverndarstofa út handbók fyrir barnaverndarnefndir þar sem er að finna ítarlegar leiðbeiningar um hlutverk barnaverndarnefnda og vinnslu mála, sbr. það sem áður segir um það efni. Telja verður að reglubundin námskeið og útgáfa fræðsluefnis af hálfu Barnaverndarstofu sé mikilvæg fyrir barnaverndarnefndir, starfsmenn þeirra og samstarfsaðila, svo sem kennara, lögreglumenn, starfsmenn heilbrigðisþjónustu og fleiri. Það er stefna Barnaverndarstofu að standa fyrir kerfisbundinni fræðslu handa sem flestum þeirra sem starfa með börnum.

- c. *Barnaverndarnefndir*. Í II. kafla gildandi laga, sbr. 6.–8. gr., er að finna ákvæði um barnaverndarnefndir. Barnaverndarnefndir starfa á vegum sveitarstjórna. Þær eru þó sjálfstæðar gagnvart sveitarstjórn sem getur ekki gefið þeim fyrirmæli um meðferð einstakra barnaverndarmála. Þá hefur sveitarstjórn heldur ekki aðgang að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál. Barnaverndarnefndir eru kosnar af sveitarstjórn og geta sveitarfélög sameinast um nefnd, sbr. nánar ákvæði 6. gr. Sveitarstjórn er heimilt að fela félagsmálanefnd eða félagsmálaráði störf barnaverndarnefndar. Barnaverndarnefnd ber að ráða sérhæft starfslið, sbr. nánar ákvæði 7. gr. Ákvæði um hlutverk barnaverndarnefnda eru á við og dreif í lögnum. Þau eru í meginatriðum eftirfarandi, sbr. 4. gr. laganna:
- i. *Forvarnir*. Barnaverndarnefndum er ætlað að setja fram tillögur og ábendingar um atriði sem stuðla eiga að því að búa börnum góð uppeldisskilyrði og benda á félagsleg atriði sem eru andstæð því, sbr. 1. mgr. 4. gr.
 - ii. *Eftirlit og leitarstarf*. Barnaverndarnefndir eiga að fylgjast með aðbúnaði, hátterni og uppeldisskilyrðum barna í þeim tilgangi að greina sem fyrst vanda þeirra sem búa við óviðunandi aðstæður, sæta illri meðferð eða eiga í alvarlegum félagslegum erfiðleikum. Eftirlitshlutverk barnaverndarnefnda nær einnig til barna sem dveljast á heimilum og stofnunum sem rekin eru af einkaaðilum og sveitarfélögum í umdæmi þeirra, sbr. 2. mgr. 4. gr.
 - iii. *Úrræði*. Barnaverndarnefndir skulu beita þeim úrræðum samkvæmt barnaverndarlögum sem við eiga og heppilegust þykja hverju sinni, sbr. 3. mgr. 4. gr. Í lögnum er að finna nánari ákvæði um hver þessi úrræði eru og skilyrðin fyrir beitingu þeirra. Enn fremur er í einstaka lagaákvæðum mælt fyrir um tiltekin verkefni barnaverndarnefnda. Þannig segir í 34. gr. barnalaga, nr. 20/1992, að dómsmálaráðuneytið skuli að jafnaði leita umsagnar barnaverndarnefndar áður en forsjármáli er ráðið til lykta og að dómari leiti umsagnar ef hann telur þörf á því. Skv. 37. gr. barnalaga getur sýslumaður leitað umsagnar barnaverndarnefndar telji hann ástæðu til áður en hann ræður til lykta ágreiningsmáli um umgengni. Þá getur sýslumaður mælt fyrir um liðsinni barnaverndarnefndar við framkvæmd umgengni. Einnig má nefna ættleiðingarlög, nr. 130/1999, þar sem meðal annars er mælt fyrir um umsagnir barnaverndarnefnda í ættleiðingarmálum, sbr. 16. gr. Þar er enn fremur mælt svo fyrir að dómsmálaráðherra setji í reglugerð fyrirmæli um gerð slíkra umsagna. Þá er skv. 6. gr. ættleiðingarlaga gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd ræði við barn áður en það gefur samþykki sitt til ættleiðingar, í þeim tilvikum þegar samþykki barns er skilyrði fyrir ættleiðingu. Nefndinni er jafnframt ætlað að veita barninu leiðsögn um ættleiðingu og réttaráhrif hennar.

Markmið barnaverndarlaga er eins og að framan er rakið umfram allt að tryggja börnum viðunandi uppeldisskilyrði. Segja má að þetta lýsi kjarnanum í hlutverki og starfsemi barnaverndarnefnda. Þeim ber fyrst og fremst að rækja hlutverk sitt með því að styrkja uppeldishlutverk fjölskyldunnar. Barnaverndarnefndum er þannig skylt að aðstoða foreldra við að gegna foreldraskyldum sínum en grípa til viðeigandi úrræða lögum samkvæmt ef þörf er á. Í barnaverndarlögunum eru ýmis ákvæði um stuðning við foreldra sem annast börn sín og hefur slíkur stuðningur farið vaxandi umfram það að taka börn af heimilum. Má þar nefna leiðbeiningar til foreldra, skipun tilsjónarmanns með fjölskyldu, persónulegan ráðgjafa fyrir barn, stuðningsfjölskyldu fyrir barn og foreldri, dagvist, skólavist o.fl. fyrir barn, beiting úrræða annarra laga, aðstoð við útvegum meðferðar fyrir foreldra, aðstoð og stuðningur við barn vegna ofbeldis gegn því o.s.frv. Um barnaverndarnefndir er nánar fjallað í athugasemdum við II. kafla frumvarps þessa, svo sem um fjölda þeirra, málafjölda, verkefni o.s.frv.

- d. *Barnaverndarráð*. Í III. kafla gildandi laga er að finna ákvæði um barnaverndarráð, sbr. nánar ákvæði 9.–11. gr., sbr. og reglugerð nr. 49/1994. Skv. 10. gr. er hlutverk barnaverndarráðs að fara með úrskurðarvald í þeim málum sem skotið er til ráðsins skv. 2. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 49. gr. laganna. Á árunum 1995–1999 kvað barnaverndarráð upp alls 83 úrskurði og 92 mál voru afgreidd með öðrum hætti. Undir aðra afgreiðslu falla m.a. málskot sem dregin eru til baka eða vísað er frá af einhverjum ástæðum áður en til úrskurðar kemur. Þá falla hér undir umsagnir um lagafrumvörp og svör við fyrirspurnum umboðsmanns Alþingis. Flestir úrskurðirnir á greindu árabili varða umgengni barns í fóstri við kynforeldra. Á árinu 1999 kvað barnaverndarráð upp 10 úrskurði og 18 mál voru afgreidd með öðrum hætti. Upplýsingar þessar eru fengnar úr skýrslu barnaverndarráðs fyrir árið 1999.

4. Helstu nýmæli frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er að finna fjölda nýmæla og breytinga frá því sem er í gildandi lögum. Verður nú í stuttu máli gerð grein fyrir nokkrum mikilvægum nýmælum. Upptalning breytinga og nýmæla hér á eftir er fjarri því að vera tæmandi. Vísast til athugasemda við einstaka kafla og einstakar greinar frumvarpsins um frekari greinargerð fyrir nýmælum þess.

a) *Meginreglur barnaverndarstarfs.*

Í 4. gr. frumvarpsins er leitast við að draga saman meginreglur sem leggja ber til grundvallar í öllu barnaverndarstarfi og mikilvægt þykir að skýrt sé kveðið á um í sjálfum lagatextanum. Með þessu er lögð áhersla á réttindi barna og önnur þau grundvallarsjónarmið sem barnaverndaryfirvöldum ber að hafa að leiðarljósi í störfum sínum. Reglur þessar hafa lengi verið viðurkenndar sem grundvallarreglur í barnaverndarstarfi. Ákvæði 4. gr. felur því fyrst og fremst í sér breytingu að því er varðar framsetningu þessara reglna en síður efnisbreytingar.

b) *Kærunefnd barnaverndarmála.*

Með 6. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði á fót *kærunefnd barnaverndarmála*. Í því felst m.a. að barnaverndarráð í þeirri mynd sem nú er verði lagt niður. Þessi breyting helst í hendur við þá fyrirætlan að um forsjárviptingarmál og önnur mál sem fela í sér hliðstæða skerðingu réttinda verði fjallað fyrir dómi, sbr. nánar 5. kafla athugasemda þessara hér á eftir um úrskurðarvald í barnaverndarmálum. Til kærunefndar barnaverndarmála verði unnt að

skjóta úrskurðum barnaverndarnefnda, sbr. nánar ákvæði 51. gr. frumvarpsins, sbr. og athugasemdir við þá grein, og stjórnvaldsákvörðunum Barnaverndarstofu, sbr. 6. gr. Hlutverk kærunefndar er skilgreint í 6. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að félagsmálaráðherra skipi kærunefnd barnaverndarmála til fjögurra ára í senn. Úrskurðum nefndarinnar er ætlað að vera endanlegir á stjórnslustugi og verður þeim ekki skotið til ráðherra eða annars æðra stjórnvalds.

c) Framkvæmdaáætlanir á sviði barnaverndar.

Í 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að sveitarstjórn skuli fyrir hvert kjörtímabil gera framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar innan sveitarfélagsins. Með þessu er reynt að stuðla að því að sveitarstjórnir setji sér skýr markmið í barnaverndarmálum og vinni að framgangi þeirra. Þannig er leitast við að styrkja barnaverndarstarf í landinu og gera það markvissara og árangursríkara.

d) Efling og stækkun barnaverndarumdæma.

Í 10. og 11. gr. frumvarpsins eru ýmis fyriræli sem eiga að stuðla að því að stækka og efla barnaverndarumdæmi í landinu. Bent er á ákvæði 1. mgr. 10. gr. þar sem fram kemur að íbúafjöldi á bak við barnaverndarnefnd skuli ekki vera minni en 1500. Enn fremur er bent á ákvæði 4. mgr. 11. gr. í þessu sambandi þar sem gert er ráð fyrir að félagsmálaráðherra verði fengnar tiltekna heimildir til að hlutast til um að barnaverndarnefndir sem fullnægja skilyrðum laganna verði settar á fót. Er þess vænst að ákvæði þessi leiði til stækkunar barnaverndarumdæma og styrki barnaverndarstarf á vegum sveitarfélaga. Í athugasemdum við 10. og 11. gr. frumvarpsins er ítarlega fjallað um þróun og stækkun barnaverndarumdæma og fækkun nefnda. Ákvæði 13. gr. frumvarpsins um sjálfstæði nefndanna og ákvæði 14. gr. um starfslið þeirra stefna einnig að því að styrkja nefndirnar faglega.

e) Upphaf barnaverndarmáls.

Í V. kafla frumvarpsins ræðir um upphaf barnaverndarmáls. Leitast er við að gera þau ákvæði mun skýrari en í gildandi lögum. Gerður er skýr greinarmunur á þeirri ákvörðun barnaverndarnefndar að hefja rannsókn máls og öðrum ákvörðunum sem nefndin tekur. Þá er nefndinni settur sjö daga frestur til að taka slíka ákvörðun eftir að henni barst tilkynning. Ákvörðun um að hefja rannsókn er ekki kæránleg til kærunefndar barnaverndarmála eða annars stjórnvalds, enda er hér aðeins um að ræða ákvörðun um málsmeðferð en ekki eiginlega stjórnsluákvörðun. Um þetta er nánar mælt fyrir í 21. gr. frumvarpsins, sbr. einnig ítarlegar skýringar við þá grein.

f) Ráðstafanir barnaverndarnefnda.

Í VI. kafla frumvarpsins, sbr. einnig VII. kafla þess, eru ákvæði um ráðstafanir barnaverndarnefnda. Róttækar breytingar eru lagðar til á framsetningu ákvæðanna og flokkun ráðstafananna, séu þau borin saman við hliðstæð ákvæði gildandi laga. Væntir nefndin að með þessu verði ákvæðin skýrari en í gildandi lögum og auðveldara að fara eftir þeim. Gerð er grein fyrir nokkrum mikilvægustu efnisbreytingunum hér á eftir en að öðru leyti vísast til athugasemda við VI. og VII. kafla.

g) Afskipti barnaverndarnefnda af þunguðum konum.

Í 3. mgr. 21. gr. og 30. gr. frumvarpsins er nýmæli sem varðar afskipti barnaverndarnefnda af þunguðum konum. Í 3. mgr. 21. gr. er gert er ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti hafið rannsókn máls vegna tilkynninga sem varða þungaðar konur. Í 30. gr. er síðan að finna frekari ákvæði um möguleg úrræði barnaverndarnefndar í slíkum tilfellum. Þar kemur fram að ef rannsókn barnaverndarnefndar leiðir í ljós að þunguð kona kunni að stofna eigin heilsu eða lífi og ófædd barns síns í hættu með líferni sínu, sbr. 3. mgr. 21. gr., skuli barnaverndarnefnd beita úrræðum skv. VI. kafla eftir því sem við á í samráði við hina þunguðu konu, og eftir atvikum gegn vilja hennar í samráði við lögráðamann hennar ef hún hefur ekki náð lögræðisaldri, allt eftir því sem við getur átt. Ef nefndin telur að úrræði skv. 1. mgr. komi ekki að gagni getur hún sett fram kröfu um sviptingu lögræðis samkvæmt ákvæðum lögræðis laga í því skyni að koma konunni til aðhlyningar og meðferðar á viðeigandi stofnun. Rökin að baki slíkri heimild eru næsta augljós. Um frekari skýringar ákvæðisins vísast til athugasemda við 3. mgr. 21. gr. og 30. gr. frumvarpsins.

h) Upplýsingar úr sakaskrá vegna brota gegn börnum.

Í 36. gr. er m.a. það nýmæli að gert er ráð fyrir að Barnaverndarstofa skuli eiga rétt á upplýsingum úr sakaskrá um menn sem hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga ef brot hefur beinst gegn einstaklingi yngri en 18 ára. Hér er um að ræða kynferðisbrot og önnur brot gegn börnum. Gert er ráð fyrir að ríkissaksóknara verði gert skylt að láta stofnuni í té afrit dóma ef hún óskar þess. Barnaverndarstofa getur jafnframt tilkynnt viðkomandi barnaverndarnefnd flytji slíkur maður í umdæmi hennar. Þá er í 2. mgr. 36. gr. tekið fram að óheimilt sé að ráða til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum eða öðrum stofnunum sem sinna barnaverndarstarfi, hvort sem þær eru reknar af einkaaðilum, ríki eða sveitarfélögum, menn sem hlotið hafa refsídóm fyrir brot gegn framangreindum ákvæðum hegningarlaga. Í lokamálsgreininni er jafnframt gert ráð fyrir að yfirmenn skóla, leikskóla, sumardvalarheimila, íþrótt- og tómsundamiðstöðva og annarra slíkra stofnana eða staða þar sem börn koma saman eða dveljast um lengri eða skemmri tíma eigi rétt á upplýsingum úr sakaskrá um það hvort tiltekinn maður, sem sótt hefur um störf á þeirra vegum, hefur hlotið dóm á grundvelli þeirra ákvæða sem talin eru í 2. mgr. Markmiðið með þessum ákvæðum er að stemma stigu við því að menn sem hlotið hafa dóma vegna brots á nefndum ákvæðum ráðist til starfa með börnum og á stofnunum og öðrum stöðum þar sem börn eru og dveljast um lengri eða skemmri tíma.

i) Úrskurðarvald í barnaverndarmálum.

Í 29. gr. frumvarpsins er það mikilvæga nýmæli að úrskurðarvald í málum vegna sviptingar forsjár flyst frá barnaverndarnefndum til dómstóla. Þá er einnig gert ráð fyrir atbeina dómstóla í eftirtöldum tilvikum: i) Foreldrar geta borið undir dómara ákvörðun barnaverndarnefndar um beitingu ráðstafana skv. 1. mgr. 27. gr., þ.e. vistun í allt tvo mánuði. ii) Barnaverndarnefnd skal leita úrlausnar héraðsdómara til að koma fram ráðstöfunum skv. 1. mgr. 27. gr. eigi þær að standa lengur en tvo mánuði, sbr. 28. gr. iii) Foreldrar geta gert kröfu fyrir dómi um endurskoðun varanlegrar ráðstöfunar á barni skv. 2. mgr. 34. gr. og endurskoðun fyrri ákvarðana skv. 2. mgr. 34. gr. Þessari breytingu fylgja enn fremur aðrar breytingar, svo sem sérstakir kaflar um málsmeðferð fyrir dómi, sbr. X. og XI. kafla, stofnun kærufndar barnaverndarmála o.fl. Í 5. kafla í þessum athugasemdum er sérstaklega fjallað um þessa breytingu og rökin fyrir henni. Að lokum er í þessu sambandi einnig bent á ákvæði

37. gr. frumvarpsins um brottvikningu heimilismanns og nálgunarbann, en lagt er til að barnaverndarnefnd geti farið fram á að það við héraðsdómara að þessum úrræðum verði beitt. Um málsmeðferð að öðru leyti fer samkvæmt ákvæðum laga um meðferð opinberra mála.

j) Málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd.

Í frumvarpinu eru ítarlegri reglur um meðferð mála fyrir barnaverndarnefndum en í gildandi lögum, sbr. VIII. kafla. Þá eru einnig lagðar til sérstakar reglur um málsmeðferð fyrir kærunefnd barnaverndarmála, sbr. IX. kafla. Sérstök athygli er vakin á ákvæði 44. gr. um skyldu ýmissa aðila til að láta barnaverndarnefndum í té upplýsingar. Með þessu eru tekin af öll tvímæli um skyldu þessara aðila til að láta upplýsingar í té endurgjaldslaust, sbr. nánar skýringar við þetta ákvæði.

k) Málsmeðferð fyrir dómi.

Í X. og XI. kafla eru lagðar til reglur um málsmeðferð fyrir dómi. Ákvæðin eru að öllu leyti nýmæli, enda hefur ekki fyrr í íslenskum lögum sérstaklega verið gert ráð fyrir því að barnaverndarmál væru rekin fyrir dómi. Gerður er greinarmunur á málum 2. mgr. 34. og 29. gr. annars vegar og öðrum málum skv. 27. og 28. gr. hins vegar. Mál þessi eru ólík að eðli, m.a. að því leyti að mál skv. 27. og 28. gr. eru ekki höfðuð með stefnu heldur er máli beint til héraðsdómara. Af þessum sökum er ákvæðum um málsmeðferð fyrir dómi skipt niður á tvo kafla. Sérstök athygli er vakin á 1. mgr. 54. gr. um sérfróða meðdómsmenn.

l) Barn sem aðili máls.

Í málsmeðferðarreglum frumvarpsins er gert ráð fyrir að barn sem náð hefur 15 ára aldri sé aðili barnaverndarmáls. Þetta er mikilvægt nýmæli sem á að stuðla að því að treysta réttarstöðu barna í barnaverndarmálum. Með þessum hætti fær barn sem náð hefur þessum aldri óskoraðan rétt til að tjá sig um mál á sama hátt og foreldrar þess, það hefur sjálfstæðan aðgang að öllum gögnum málsins og getur átt rétt á aðstoð lögmanns, auk þess sem heimilt er að skipa því talsmann með sömu skilmálum og gilda um yngri börn. Þetta er svipað og gert hefur verið í öðrum ríkjum Norðurlanda, t.d. í Noregi.

m) Ákvæði um fóstur.

Í XII. kafla frumvarpsins er lagt til að fóstur verði nú skilgreint með nokkuð öðrum hætti en í gildandi lögum. Með fóstri er í frumvarpinu átt við að barnaverndarnefnd feli sérstökum fósturforeldrum umsjá barna í a.m.k. þrjá mánuði en samkvæmt núgildandi lögum hefur verið miðað við a.m.k. sex mánuði og að um skemmri vistun fari skv. 4. mgr. 51. gr. Af þessari breytingu leiðir m.a. að hugtakið „varanlegt fóstur“ er ekki lengur notað, þótt ennþá sé gert ráð fyrir að fóstur geti staðið þar til barn verður lögráða. Í frumvarpinu eru einnig ítarlegri og skýrari reglur um fóstur en nú gilda og vísast nánar til athugasemda við XII. kafla.

n) Agaviðurlög og þvingun inni á heimilum og stofnunum.

Í tengslum við stofnanakaflann er einnig vert að vekja athygli á ákvæði 82. gr. um réttindi barna á meðferðarheimilum og stofnunum. Með þessu nýmæli er leitast við að setja laga-ramma um beitingu þvingunarráðstafana inni á öllum heimilum og stofnunum sem rekin eru á grundvelli laganna. Ákvæðið sem hér er gerð tillaga um er í samræmi við ábendingar sem fram koma í greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir ung-

linga og eftirlitsskyldur barnaverndaryfirvalda frá því í maí 1998. Í þessu sambandi er þó vert að nefna að Barnaverndarstofa setti þegar á árinu 1997 fyrst reglur um þetta efni. Í frumvarpinu er lagt til að félagsmálaráðherra setji reglugerð um þetta efni. Ákvæði frumvarpsins veitir þeim reglum trausta lagastoð.

o) Almenn verndarákvæði og þátttaka barna í fyirsætu- og fegurðarkeppni.

Lagt er til í XVII. kafla að almennum verndarákvæðum verði fækkað til muna, enda á það eftirlit sem tíundað hefur verið í samsvarandi kafla gildandi laga að stórum hluta undir önnur yfirlit. Vert er enn fremur að vekja athygli á 2. og 3. mgr. 93. gr. frumvarpsins. Í 2. mgr. er kveðið svo á um að skipuleggjendum og ábyrgðaraðilum fyirsætu- og fegurðarsamkeppni og annarrar keppni af því tagi, þar sem þátttakendur eru yngri en 18 ára, sé skylt að tilkynna um keppnina til Barnaverndarstofu. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett með reglugerð nánari reglur, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, um þátttöku barna í slíkri keppni, svo sem um samþykki foreldra o.fl. Þá er í 3. mgr. tekið fram að börnum yngri en 18 ára skuli óheimilt að taka þátt í nektarsýningum eða öðrum sýningum af kynferðislegum toga. Jafnframt bera skipuleggjendur eða ábyrgðaraðilar slíkra sýninga ábyrgð á því að aldursmörkin séu virt.

5. Úrskurðarvald í barnaverndarmálum.

Hugmyndir um að fela dómstólum meira hlutverk í barnaverndarmálum en gildandi lög gera ráð fyrir eru ekki nýjar af nálinni. Þær voru m.a. til umræðu við samningu frumvarps þess sem síðar varð að gildandi lögum. Þar sem hér er um að ræða eitt af mikilvægustu nýmælum frumvarpsins þykir rétt að gera nokkra grein fyrir umræðu þeirri sem átt hefur sér stað hér á landi um þetta mál og þeim röksemdum sem hér koma til skoðunar.

Í 45. gr. gildandi laga er mælt fyrir um það hvaða ákvarðanir barnaverndarnefnd tekur með úrskurði. Segir þar að málum sem varða ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra skv. 24. gr. (ýmis úrræði án samþykkis foreldra), 25. gr. (forsjársvipting), 3.–5. mgr. 33. gr. (umgengni við kynforeldra), 35. gr. (að barn skuli vera kyrrt í fóstri), 4. mgr. 40. gr. (að barn skuli vera kyrrt í umsjá annarra) og 1. mgr. 46. gr. (að tiltekin gögn máls skuli ekki afhent) skuli ráðið til lykta með úrskurði. Úrskurðum barnaverndarnefnda er síðan unnt að skjóta til barnaverndarráðs, en ráðið fer með úrskurðarvald í þeim málum sem skotið er til þess skv. 2. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 49. gr., sbr. nánar 10. gr. laganna. Í 2. mgr. 3. gr. er vísað til úrskurða barnaverndarnefndar sem Barnaverndarstofa getur skotið til ráðsins. Í 49. gr. eru aftur á móti taldir upp þeir aðilar sem geta skotið úrskurðum barnaverndarnefndar til fullnaðarúrskurðar barnaverndarráðs.

Samkvæmt gildandi barnaverndarlögum er dómstólum ekki ætlað sérstakt hlutverk við úrlausn ágreiningsmála sem lúta að framkvæmd laganna. Samkvæmt því sem fram kemur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi lögum var sérstaklega hugað að því hvernig úrskurðarvaldi í þvingunaraðgerðum í barnaverndarmálum skyldi vera háttáð. Segir í greinargerðinni að til álita hafi komið að fela hinum almennu dómstólum slíkt vald. Nefndin sem samdi frumvarpið taldi þó að þeirri leið fylgdu ýmsir ókostir og að hún yrði tæpast nægilega skilvirk. Í greinargerðinni segir:

„Tryggja þarf sérþekkingu dómara og er það að nokkru leyti unnt með því að dómari kalli til sérfróða meðdómsmenn við úrlausn þessara mála, sbr. 37. A. gr. laga um meðferð einkamála í héraði, nr. 85/1936, en dómsformaður þyrfti einnig að hafa nokkra sérþekkingu. Einnig er dómstólameðferðin dýr og seinleg. Þótt ætla megi að dómstólaleiðin tryggi rétt for-

eldra best telur nefndin ekki ljóst að hið sama gildi um öryggi og velferð barnsins þegar mál eru rekin fyrir dómstólum. Í barnavernd felst stuðningur samfélagsins við börn. Ef grípa þarf til úrskurðar er eðli hans og tilgangur að tryggja velferð barnsins og öryggi en alls ekki sá að refsfa foreldrum. Í meðferð barnaverndarmáls er mikilvægt að tryggja samfellda meðferð þar sem eitt úrræði leiðir af öðru barninu til hagsbóta. Einn meginkostur núverandi kerfis er að barnaverndarnefnd ber áfram fulla ábyrgð á velferð barnsins eftir að hún ákveður að taka barn af heimili. Þetta getur skert rétt foreldra og deilt hefur verið á „sjálfðæmi“ barnaverndarnefnda. Í frumvarpinu er reynt að bregðast við þessari hættu með skýrum málsmeðferðar-ákvæðum og sterkari stöðu barnaverndarráðs sem áfrýjunaraðila. Niðurstaða nefndarinnar er sú að best fari á því að barnaverndarnefndir fari áfram með úrskurðarvald eins og nú háttar til. Úrskurðum má síðan skjóta til barnaverndarráðs sem hefur endanlegt úrskurðarvald í þessum málum eins og verið hefur en þó með þeirri veigamiklu breytingu að hlutverk barnaverndarráðs er takmarkað við úrlausnir í málum sem skotið er til ráðsins en eftirlits- og leiðbeiningarhlutverk verði í höndum félagsmálaráðuneytisins, sbr. 3. gr. frumvarpsins.“

Bent er á að í 1. mgr. 49. gr. gildandi laga er notað orðið „fullnaðarúrskurðar“. Í athugasemdum í greinargerð við þetta ákvæði er fjallað um heimildir til að bera ákvarðanir barnaverndarráðs undir dómstóla. Þar segir:

„Barnaverndarráði er áfram ætlað að kveða upp fullnaðarúrskurði í barnaverndarmálum, þ.e. að ekki er gert ráð fyrir að mál fari til úrlausnar dómstóla. Dómstólar hafi aðeins um það að segja hvort nefndir eða ráðið hafi farið út fyrir valdmörk sín. Barnaverndarmál eru í eðli sínu viðkvæm og nauðsynlegt að niðurstaða fáið sem fyrst um framtíð barna sem í hlut eiga. Jafnframt er þess að geta að gert er ráð fyrir breyttu verksviði ráðsins þannig að það verði eingöngu úrskurðaraðili um málskot. Það, ásamt því að málsmeðferðarreglur eru bættar, ætti að tryggja að réttarstaða aðila verður líkari því sem gerist við meðferð dómsmála.“

Í greinargerðinni er byggt á þeim skilningi að dómstólar geti aðeins, að því er úrskurði barnaverndarráðs varðar, fjallað um það hvort barnaverndarnefndir og ráðið hafi farið út fyrir valdmörk sín. Þessi skilningur er ekki í samræmi við dómaframkvæmd hér á landi nema í málum þar sem ágreiningur er um inntak umgengnisréttar en dómstólar hafa ekki talið sér fært að kveða á um það. Við athugun á barnaverndarmálum sem borin hafa verið undir dómstóla hér á landi kemur í ljós að þeir telja sig að öðru leyti bæra til að meta bæði form og efnihlíð máls. Þetta er einnig í samræmi við sérstaka bókun Íslands við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins þar sem byggt er á því að þetta sé gildandi réttur hér á landi. Úrlausnarvald dómstóla er því í reynd ekki bundið við það sem í greinargerðinni er nefnt valdmörk barnaverndarnefnda og barnaverndarráðs. Afleiðingin er sú að barnaverndarmál getur farið í gegnum fjögur stig áður en það er endanlega til lykta ráðið, þ.e. barnaverndarnefnd, barnaverndarráð, héraðsdóm og Hæstarétt.

Við endurskoðun ákvæða gildandi barnaverndarlaga telur nefndin að stefna beri að því að einfalda þetta fyrirkomulag, stytta málsmeðferðarferlið, auka réttaröryggi og stuðla að vandaðri meðferð barnaverndarmála. Þessi markmið leiða til þeirrar niðurstöðu að heppilegt sé að taka úrskurðarvald að því er alvarlegustu þvingunarráðstafanirnar varðar af barnaverndarnefndunum. Þetta er einnig í samræmi við álit fjölmargra aðila sem sent hafa nefndinni athugasemdir við gildandi lög. Sýnist það vera meginviðhorfið að almennt tryggi það ekki nægilega óhlutdrægni í málsmeðferð og við úrlausn máls að barnaverndarnefnd, sem verið hefur í miklum samskiptum við foreldra, átt frumkvæði að máli og annast alla rannsókn þess, geti sjálf kveðið upp úrskurði sem fela í sér jafnalvarlega skerðingu á grundvallarrétt-

indum. Sérstaklega er þetta talið eiga við þær þvingunarráðstafanir sem alvarlegastar teljast, svo sem sviptingu forsjár.

Eftir ítarlegar umræður um mismunandi leiðir sem til greina koma varðandi úrskurðarvaldið hefur nefndin komist að þeirri niðurstöðu að heppilegast sé að úrskurðarvald í stærri málum fari beint til dómstóla en barnaverndarnefndir fari enn með úrskurðarvald í vissum málum sem varða þvingunarráðstafanir sem telja má að varði minni hagsmuni. Þá verði unnt að skjóta úrskurðum barnaverndarnefnda í málum sem undir þær heyra til sérstakrar nefndar, kærunefndar barnaverndarmála. Jafnframt verði barnaverndarráð í núverandi mynd lagt niður.

Í frumvarpinu er nánar lagt til að atbeini dómstóla skuli koma til: i) vegna ákvörðunar barnaverndarnefndar skv. 1. mgr. 27. gr., ii) til að koma fram ráðstöfunum skv. 1. mgr. 27. gr. ef þær eiga að standa lengur en tvo mánuði, sbr. 28. gr., iii) við sviptingu forsjár skv. 29. gr. og iv) við endurskoðun varanlegra ráðstafana skv. 2. mgr. 34. gr.

Rökin fyrir því að fela dómstólum framangreindar ákvarðanir eru einkum þessi: Í *fyrsta lagi* eru þær ákvarðanir sem um ræðir þess eðlis að þær eiga eftir almennum sjónarmiðum um friðhelgi einkalífs og annarra mannréttinda heima hjá dómstólum. Ákvarðanir þessar fela í sér slíka skerðingu þessara réttinda að best fer á því að um þær sé fjallað fyrir dómi. Í *öðru lagi* verða málsmeðferðarstigin aðeins tvö, þ.e. héraðsdómur og Hæstiréttur, í stað fjögurra áður. Augljóst er að þetta einfaldar meðferð þessara mála og styttr heildarmálsmeðferðartímann verulega. Í *þriðja lagi* er meðferð mála fyrir dómi jafnan sú vandaðasta sem völ er á í íslensku réttarkerfi og sú sem tryggir best réttaröryggi aðila máls. Í *fjórdða lagi* er þetta í besta samræmi við þjóðréttarskuldbindingar sem Ísland er aðili að. Má þar nefna 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, en meginmál samningsins hefur lagagildi á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. auglýsingu nr. 18/1992, einkum 1. tölul. 9. gr. Þó má taka fram að hér er ekki byggt á því að núverandi skipan úrskurðarvalds í barnaverndarmálum á Íslandi sé beinlínis andstæð þessum sáttmálum þar sem unnt er að hnekkja úrskurðum barnaverndarráðs fyrir dómi. Samt sem áður telst það í betra samræmi við sáttmálana að gera ráð fyrir að ákvarðanir þessar séu í öndverðu teknar fyrir dómi að undangenginni þeirri málsmeðferð sem þar á við.

Meginröksemdin fyrir því að dómstólaleiðinni var hafnað við undirbúning gildandi laga var sú, að með henni væri erfitt að tryggja nægilega sérþekkingu sem nauðsynleg var talin í barnaverndarmálum. Nefndin telur að þetta eigi ekki við rök að styðjast. Mál sem borin eru undir dómstóla eru margvísleg og koma iðulega inn á svið þar sem sérþekkingar kann að vera þörf. Við þessu er hægt að bregðast með ýmsum hætti, svo sem með kvaðningu sérfróðra meðdómenda og/eða matsmanna. Þá er hægt í barnaverndarlögum að mæla fyrir um sérreglur um meðferð slíkra mála sem eiga að tryggja að sérþekkingar, að því marki sem hún telst nauðsynleg, sé aflað áður en ákvörðun er tekin, sbr. nánar ákvæði X. og XI. kafla frumvarps þessa um meðferð mála fyrir dómi. Nefndin hafnar þeirri skoðun að sérstaða þessara mála sé slík að ekki sé fært að fela dómstólum meðferð þeirra vegna skorts á sérþekkingu og telur að þau rök sem að framan eru rakin vegi þyngra. Í því sambandi er vert að benda á að í þessu frumvarpi eru ákvæði þar sem beinlínis segir að sérfróða meðdómsmenn skuli að jafnaði kveðja til setu í dómi vegna mála skv. 29. gr., sbr. nánar ákvæði 54. gr.

Þá var því enn fremur haldið fram við undirbúning gildandi laga að mikilvægt væri að tryggja samfellda meðferð barnaverndarmáls þar sem eitt úrræði leiðir af öðru, barninu til hagsbóta. Einn megin kostur núverandi kerfis var talinn sá að barnaverndarnefnd bæri áfram fulla ábyrgð á velferð barnsins eftir að hún hefði ákveðið að taka barn af heimili. Ekki verður

séð að barnaverndarnefnd verði í annarri og verri aðstöðu til að tryggja samfellda og faglega meðferð máls þótt henni verði gert að gera kröfu fyrir dómi um að barn verði tekið af foreldrum þeirra, í stað þess að nefndin taki sjálf slíka ákvörðun. Ljóst er að ef dómstóll verður við slíkri kröfu mun forsjá barns eða umsjá hverfa til nefndarinnar sem taka mun allar ákvarðanir um framhald málsins eftir því sem best hentar hagsmunum og þörfum þess. Meðferð málsins er samfelld og barnaverndarnefnd ber áfram fulla ábyrgð á velferð barnsins.

Að lokum má geta þess að með barnalögum, nr. 20/1992, sbr. 1. mgr. 35. gr., var í fyrsta skipti gert ráð fyrir því sem aðalreglu að forsjármál skyldu rekin fyrir dómi. Umræður um það höfðu staðið nokkuð lengi og rökin gegn því voru mjög áþekkt þeim sem leiddu til þess að sú leið var ekki farin í gildandi barnaverndarlögum. Þótt forsjármál séu ekki að öllu leyti sambærileg við barnaverndarmál eru þau eðli málsins samkvæmt nægilega lík til að hafa megi reynsluna af þeirri skipan mála hér til hliðsjónar. Í stuttu máli má segja að reynslan af þessu fyrirkomulagi hafi á heildina litið verið góð. Við meðferð forsjármála fyrir héraðsdómi er það nánast regla að kvaddir eru til setu í dómi sérfróðir meðdómendur, svo sem geðlæknar, sálfræðingar og félagsráðgjafar. Þá nýta dómarmar í ríkum mæli heimildir barnalaga til að leggja fyrir aðila að afla sérfræðiskýrslna eða eftir atvikum ákveða að afla þeirra sjálfir, sbr. nánar ákvæði 60. gr. barnalaga. Ekki er vafi á því að með þessum úrræðum hefur verið tryggð nægileg sérþekking í þessum málum. Þá hefur reynslan sýnt að dómstólaleiðin er mun skjótvirkari en stjórnarsýslumeðferð sú er áður var aðalreglan í þessum málum. Við samningu X. og XI. kafla frumvarps þessa um meðferð barnaverndarmála fyrir dómi hefur að nokkru leyti verið stuðst við ákvæði VIII. kafla barnalaga, nr. 20/1992.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í þessum kafla er safnað saman ýmsum ákvæðum um markmið barnaverndarlaga, skyldur foreldra við börn, hugtaksskilgreiningum og meginreglum barnaverndarstarfs. Helsta nýmæli kaflans er í 4. gr. þar sem settar eru fram nokkrar meginreglur barnaverndarstarfs. Nýmælið felst þó fremur í framsetningu reglnanna en innihaldi þeirra. Í reynd er hér um að ræða reglur sem lengi hefur verið byggt á sem meginreglum í barnaverndarstarfi, sumum skráðum, en öðrum óskráðum. Rétt þykir að leggja til að þær verði lögfestar.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er sett fram það meginsjónarmið sem barnaverndarlög eru reist á, að barn á rétt á sérstakri vernd og umönnun. Þá er tekið fram að börn skuli njóta réttinda í samræmi við aldur og þroska. Þessi grundvallarsjónarmið koma fram í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, sbr. einnig inngang samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 18/1992.

Í 2. mgr. er vísað til þeirrar almennu skyldu foreldra að þeim beri að gegna forsjár- og uppeldisskyldum við börn sín eftir því sem best hentar hag barnanna og þörfum. Hér er áréttuð sú grundvallarregla allrar löggjafar sem varðar börn, að hagur þeirra og þarfir skuli vera í fyrirrúmi. Þessi regla kemur m.a. fram í 29. gr. barnalaga, nr. 20/1992. Hér er um að ræða eina af grundvallarreglum barnaréttarins. Hliðstætt ákvæði er í 17. gr. gildandi barnaverndarlaga. Betur þykir fara á að setja þessa mikilvægu meginreglu fram í 1. gr. laganna.

Í 2. mgr. er umhyggja og nærfærni nefnd sérstaklega sem liður í forsjár- og uppeldisskyldum. Í því felst m.a. það veigamikla atriði að í uppeldi sé barni sýnd virðing og beitt skuli samræðum en ekki líkamlegum refsingum þegar svo ber undir.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er markmið barnaverndarlaga skilgreint. Meginmarkmið þeirra er að öll börn á Íslandi búi við viðunandi aðstæður. Með þessu orðalagi er þess freistað að setja barnaverndarstarfi eðlileg og raunhæf markmið. Í orðalaginu felst að barnaverndaryfirvöldum er ekki falið það verkefni að stuðla að því að öll börn búi við bestu mögulegu aðstæður, heldur fyrst og fremst að aðstæður einstakra barna sem yfirvöld hafa afskipti af séu viðunandi. Það er vissulega matsatriði hvaða aðstæður teljast viðunandi. Það getur verið breytilegt á hverjum tíma eftir almennum efnahag, siðferðilegu gildismati og breytilegum kröfum um nauðsynleg lífsgæði.

Í 1. mgr. er jafnframt miðað við að lögin tryggji að börn sem eru í sérstökum vanda fái nauðsynlega aðstoð. Lögð er áhersla á tvenns konar tilvik; annars vegar að tryggja að börn sem búa við óviðunandi uppeldisskilyrði fái nauðsynlega aðstoð og hins vegar að börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái aðstoð. Í fyrra tilvikinu er átt við börn sem eru þolendur óviðunandi skilyrða sem þeim eru búin af hendi þeirra sem hafa umsjá þeirra eða annarra sem hafa afskipti af þeim. Í síðara tilvikinu er átt við börn sem stefna heilsu og þroska í hættu vegna eigin háttsemi, þótt þeim kunni annars að vera búin viðunandi uppeldisskilyrði af hálfu foreldra. Oft fer þetta tvennt þó saman.

Í 2. málsl. 1. mgr. er tekið fram að leitast skuli við að ná markmiðum laganna með því að styrkja uppeldishlutverk fjölskyldunnar og beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við. Í þessum orðum felst að lögin eru byggð á því að fjölskylda barns gegni lykilhlutverki í uppeldi þess og miða beri barnaverndarstarf fyrst og fremst við að styrkja það hlutverk. Uppbygging laganna er í samræmi við þetta, þar sem ávallt er miðað við að fyrst skuli reynt að ná tókum á vandanum með því að skapa þær aðstæður innan fjölskyldu barnsins að þær teljist viðunandi og þá í samstarfi og samráði við hana, áður en önnur úrræði eru reynd gegn vilja viðkomandi. Í þessu felst jafnframt það almenna sjónarmið að hagsmunir barna séu alla jafna best tryggðir með því að þau alist upp hjá eigin fjölskyldu og að stöðugleiki ríki í uppvexti þeirra.

Í 2. mgr. er tekið fram að lögin taka til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Í þessu felst að lögin taka til allra barna á yfirráðasvæði ríkisins án tillits til ríkisborgararéttar og hversu varanleg dvöl barnsins er hér á landi. Þannig geta lögin tekið til barna sem eingöngu koma til landsins sem ferðamenn í stuttan tíma. Bent er á að í 5. mgr. 15. gr. frumvarpsins er m.a. mælt fyrir um lögsögu barnaverndarnefnda þegar um er að ræða börn sem ekki eiga lögheimili á Íslandi. Það getur m.a. átt við um börn sem koma í stuttan tíma, t.d. sem ferðamenn. Að sjálfsögðu getur þó skipt máli varðandi þau úrræði sem til greina kemur að beita hversu lengi dvöl barnsins hér á landi er ætlað að standa. Þá geta lög um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965, sbr. lög nr. 133/1993 og nr. 82/1998, haft áhrif á það hversu lengi einstökum börnum sem koma erlendis frá er heimilt að dvelja í landinu. Þá hafa ýmis önnur lög þýðingu í þessu sambandi, sbr. t.d. lög um frjálstan atvinnu- og búseturétt launafólks innan EES, sbr. lög nr. 47/1993, lög nr. 90/1995 og reglugerð nr. 674/1995. Varðandi möguleika barnaverndaryfirvalda til að beita úrræðum vegna erlendra barna er rétt að hafa í huga að barnaverndaryfirvöld hafa í sjálfu sér ekki heimild til að ákveða að dvöl barnsins hér á landi skuli standa lengur en leiða myndi af lögum þeim sem fyrr voru nefnd eða öðrum lögum sem kunna að hafa þýðingu í því sambandi.

Um 3. gr.

Í þessari grein eru skilgreind hugtökin „barn“, „foreldri“ og „barnaverndaryfirvöld“. Í meginatriðum er stuðst við skilgreiningar sem er að finna í gildandi lögum.

Í 1. mgr. greinir hvað átt er við með orðinu „barn“. Í frumvarpinu tekur það til allra einstaklinga yngri en 18 ára. Miðað er við sama aldursmark í gildandi lögum, sbr. 2. mgr. 1. gr. eins og henni var breytt með c-lið 1. gr. laga nr. 160/1998. Þetta aldursmark er einnig í samræmi við 1. gr. lögræðis laga, nr. 71/1997, þar sem fram kemur að menn verði lögráða, þ.e. bæði sjálfráða og fjárráða, 18 ára gamlir og enn fremur er þetta í samræmi við 1. gr. sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Í þessu aldursmarki felst jafnframt sú almenna regla að afskiptum barnaverndaryfirvalda af einstökum börnum lýkur þegar þau hafa náð 18 ára aldri. Hitt er þó ljóst að heppilegt getur verið að viðhalda ráðstöfunum sem gerðar hafa verið eftir að þessu aldursmarki er náð, t.d. þar sem barn er á fósturheimili eða á stofnun til meðferðar. Af því leiðir að rétt þykir að gera ráð fyrir að barnaverndaryfirvöld geti ákveðið, með samþykki ungmennis, að ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli laganna haldist eftir að þau eru orðin 18 ára, allt til 20 ára aldurs. Augljós rök mæla með því að gera ráð fyrir þessu, þar sem árangur meðferðar eða dvalar á fósturheimili getur ráðist af því að unnt sé að halda ráðstöfun áfram. Vakin er athygli á að áþekkt ákvæði er að finna í 3. mgr. 27. gr. gildandi laga, sbr. 18. gr. laga nr. 160/1998.

Í 2. mgr. er tekið fram að með barnaverndaryfirvöldum sé átt við félagsmálaráðuneyti, Barnaverndarstofu, kærunefnd barnaverndarmála og barnaverndarnefndir. Um hlutverk einstakra stofnana í barnaverndarmálum er að finna nánari fyrirmæli í einstökum ákvæðum frumvarpsins. Þá er einnig vísað til almennra athugasemda í greinargerð þessari. Sérstök áhersla er vakin á því að kærunefnd barnaverndarmála kemur fram í upptalningunni í stað barnaverndarráðs.

Hugtökin foreldri og foreldrar koma víða fyrir í frumvarpinu. Leitast er við að skýra þau í 3. mgr. Í samræmi við markmið með barnavernd er gert ráð fyrir víðtækri samvinnu við foreldra um beitingu úrræða þegar þess er þörf en jafnframt er gert ráð fyrir heimildum til beitingar þvingunarúrræða gegn foreldrum, og eftir atvikum barni, þegar nauðsyn krefur. Í þessum tilvikum er eingöngu átt við foreldra sem fara með forsjá barna sinna samkvæmt ákvæðum barnalaga. Orðalagið að jafnaði vísar til þess að í einstaka tilvikum er fjallað um réttarstöðu foreldra sem hafa misst forsjá barna sinna samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga en njóta samt tiltekinna réttinda, svo sem í 3. mgr. 33. gr., 56., 74. og 81. gr.

Um 4. gr.

Í þessari grein er safnað saman nokkrum meginreglum alls barnaverndarstarfs. Reglur þessar ber að leggja til grundvallar við beitingu og túlkun laganna.

Í 1. mgr. er sett fram sú almenna grundvallarregla að í barnaverndarstarfi skuli jafnan beita þeim ráðstöfunum sem ætla má að barni séu fyrir bestu. Þetta er grundvallarregla barnaréttar og vísar eins og 1. mgr. til sjálfstæðs réttar barnsins þar sem hagsmunir þess skulu skipa öndvegi. Aðrir hagsmunir, svo sem hagsmunir foreldra, verða þar af leiðandi að vika ef þeir stangast á við hagsmuni barnsins. Reglan kemur m.a. fram í 1. tölul. 3. gr. sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þar er tekið fram að það sem er börnum fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir taka ákvarðanir sem þau varða. Við beitingu þessarar reglu í barnaverndarstarfi eru barnaverndaryfirvöld þó að sjálfsögðu bundin við þau úrræði sem lögin gera ráð fyrir og heimila.

Í 2. mgr. er kveðið á um að börn skuli njóta réttinda í samræmi við aldur og þroska og að í störfum sínum beri barnaverndaryfirvöldum að taka tillit til sjónarmiða þeirra og óska eftir því sem aldur þeirra og þroski leyfir. Þessar grundvallarreglur eru í samræmi við þá þróun sem orðið hefur í löggjöf um málefni barna víða um heim á síðustu áratugum þar sem vaxandi áhersla er lögð á sjálfstæðan rétt barnsins. Ýmis ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins eru byggð á þessu viðhorfi og þess gætir í vaxandi mæli í íslenskri löggjöf um málefni barna, ekki síst í barnalögum og gildandi barnaverndarlögum. Í hendum við þetta viðhorf helst sú regla að taka beri tillit til sjónarmiða og óska barnsins eftir því sem við á. Í 5. gr. og 1. tölul. 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna segir um þetta að aðildarríki skuli tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær í ljós í öllum málum sem það varðar og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska. Reglan er ekki miðuð við að barn hafi náð tilteknum aldri, heldur verður rétturinn ríkari með vaxandi þroska. Eitt af þeim atriðum sem hér fellur undir er að barni sé sýndur trúnaður að svo miklu sem það gengur ekki nærri hagsmunum þess. Sá trúnaður má þó ekki hafa áhrif á tilkynningarskyldu ef upplýsingar sem barn gefur eru alvarlegar og gefa tilefni til að gripið sé til ráðstafana til að tryggja öryggi og velferð þess.

Í 3. mgr. er sett fram sú meginregla að stuðla skuli að því að stöðugleiki ríki í uppvexti barna. Allt barnaverndarstarf miðar að þessu. Ávallt ber að hafa að leiðarljósi að sem minnst röskun verði á lífi barns. Leitast ber við að styðja og styrkja fjölskylduna með þeim úrræðum sem lögin mæla fyrir um. Aðeins þegar sýnt er að hin vægari úrræði koma ekki að haldi er gert ráð fyrir að öðrum úrræðum sem lengra ganga verði beitt. Í öllum tilvikum ber yfirvöldum að hafa að leiðarljósi hvað hentar best hag og þörfum barnsins.

Í 4. mgr. er tekið fram að barnaverndaryfirvöld skuli leitast við að eiga góða samvinnu við börn og foreldra sem þeir hafa afskipti af og ávallt sýna þeim fyllstu nærgætni og virðingu. Þetta er sjálfsögð regla og stuðlar að betri árangri í barnaverndarstarfi. Með þessu er lögð áhersla á að virða skuli réttindi foreldra og annarra sem eru ábyrgir fyrir barni og leitast skuli við að finna úrræði sem henta í samráði við þá og með samþykki þeirra, áður en lengra er gengið. Í frumvarpinu er einnig að finna önnur ákvæði sem byggð eru á þessum sömu viðhorfum, sbr. t.d. 23., 24., 25. og 43. gr.

Í 5. mgr. er lögð áhersla á að barnaverndaryfirvöld skuli í störfum sínum leitast við að hafa góða samvinnu sín á milli og við aðrar stofnanir sem fjalla um málefni barna. Í þessu samhengi er jafnframt lögð áhersla á að hagsmunir barna skuli ávallt hafðir í fyrirrúmi í samskiptum þessara stofnana. Samvinna stofnana sem framfylgja eiga barnaverndarlögum er að sjálfsögðu nauðsynleg, sérstaklega þar sem gera má ráð fyrir að álitamál kunni að rísa um valdsvið og hlutverk þessara stofnana, en einnig til að tryggja að besta mögulega þekking og reynsla nýtist hverju sinni. Þá er nauðsynlegt að barnaverndaryfirvöld eigi góða samvinnu við aðrar stofnanir sem koma að málefnum barna, svo sem heilbrigðisstofnanir, skóla, umboðsmann barna o.fl. Aðeins með því að virða þessa grundvallarreglu er tryggt að hagsmunir þeirra barna sem um er fjallað séu hafðir í fyrirrúmi. Í 20. gr. er að finna ákvæði um samstarf barnaverndaryfirvalda við aðra aðila. Þá ber að hafa þessa reglu að leiðarljósi við túlkun á 20. og 44. gr. frumvarpsins.

Í 6. mgr. er mælt fyrir um jafnræðisreglu. Þar kemur fram að barnaverndaryfirvöld skuli í störfum sínum og öllum ákvörðunum gæta samræmis og jafnræðis. Ákvæðið er hliðstætt 11. gr. stjórnsýslulaga. Þar kemur fram að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti og að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðra á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, stjórnmálaskoðunum, þjóð-

félagsstöðu, ætterni og öðrum sambærilegum ástæðum. Reglan kemur einnig fram í 75. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem hún á sér stoð í þjóðréttarskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Að því er barnaverndarmál varðar felst megininntak reglunnar í því að sambærileg mál skuli leysa á sambærilegan hátt. Jafnræðisreglan er sjálfsögð og eðlileg sem meginregla. Ljóst er þó að matsatriðin geta verið mörg við framkvæmd hennar, svo sem um það hvenær mál eru sambærileg. Þá getur það verið matsatriði hvenær sjónarmið varðandi úrlausn máls teljast málefnaleg. Mikilvægt er að minna á þessa grundvallarreglu og leggja áherslu á að hún sé ávallt höfð að leiðarljósi.

Í 7. mgr. er sett fram grundvallarregla um beitingu úrræða. Segir að barnaverndaryfirvöld skuli ávallt miða við að beitt sé vægustu úrræðum til að ná því markmiði sem að er stefnt og aðeins skuli gert ráð fyrir íþyngjandi ráðstöfunum að lögmæltum markmiðum verði ekki náð með öðru og vægara móti. Regla þessi er í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Þar er tekið fram að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðrum hætti. Þetta er ein af grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins. Sérstök ástæða er til að hafa hana að leiðarljósi í barnaverndarmálum. Afskipti barnaverndaryfirvalda af málefnum barns og fjölskyldu þess er oftast en ekki afar viðkvæmt mál. Af því leiðir það sjónarmið að sérstakar ráðstafanir af hálfu barnaverndaryfirvalda séu því aðeins réttlætunarlegar að nauðsyn beri til vegna hagsmuna barnsins. Byggja verður á því sjónarmiði að það séu fyrst og fremst foreldrar barna sem skuli taka ákvarðanir sem varða hagi þeirra. Þetta er í samræmi við almennt viðurkenndar grundvallarreglur um friðhelgi fjölskyldu og einkalífs, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, mannréttindasáttmála Evrópu, einkum 8. gr., sbr. lög nr. 62/1994 og sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. Stjórnartíðindi, C-deild, auglýsingu nr. 18/1992. Í síðari hluta málgreinarinnar er reglan frekar áreitt þar sem sérstaklega er tekið fram að almennt úrræði til stuðnings fjölskyldu skuli ávallt reynd áður en yfirvöld grípa til beinna þvingunaraðgerða. Þannig er beiting þvingunarráðstafana háð þeim almennu skilyrðum að aðrar leiðir hafi verið reyndar fyrst og að beinar þvingunarráðstafanir séu því aðeins réttlætunarlegar að hagsmunir barnsins verði ekki nægjanlega tryggðir með öðrum hætti.

Í 8. mgr. er mælt fyrir um svonefnda trúnaðarreglu. Þar segir að allir þeir sem vinna að barnavernd skuli gæta fyllsta trúnaðar um hagi barna, foreldra og annarra sem þeir hafa afskipti af. Í þessu felst m.a. að öll gögn í barnaverndarmálum skuli varðveita með trygglegum hætti, sbr. einnig 39. gr. frumvarpsins. Trúnaðarreglan er sjálfsögð og eðlileg, einkum þegar haft er í huga að barnaverndarnefndir hafa oft undir höndum miklar upplýsingar um viðkvæm einka- og fjölskyldumálefni þeirra sem þær hafa afskipti af. Mikilvægt er að gætt sé trúnaðar um slíkar upplýsingar. Enn fremur má gera ráð fyrir að aðilar muni vera fúsari til góðs samstarfs við barnaverndaryfirvöld ef þeir geta treyst því að fyllstu þagmælsku verði gætt um einkamálefni þeirra. Bent er á að þetta ákvæði leggur þá skyldu á barnaverndarnefndir og kærufnd barnaverndarmála að gæta fyllsta trúnaðar um upplýsingar sem nefndirnar búa yfir varðandi aðila máls gagnvart utanaðkomandi sem ekki eru aðilar barnaverndarmáls. Barnaverndarnefndir og kærufnd barnaverndarmála geta ekki í skjóli þessarar reglu neitað aðilum um aðgang að gögnum máls, sbr. nánar ákvæði 45. gr. frumvarpsins.

Um II. kafla.

Í þessum kafla eru ákvæði sem varða skipulag stjórnsýslu í barnaverndarmálefnum. Barnaverndaryfirvöld eru skv. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins félagsmálaráðuneytið, Barnaverndarstofa, kærufnd barnaverndarmála og barnaverndarnefndir.

Viðamesta breytingin að því er varðar stjórn málaflokksins er sú að lagt er til að sett verði á fót kærunefnd barnaverndarmála en hún kemur í stað barnaverndarráðs. Þessi breyting helst í hendur við það að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að úrskurðarvald í nokkrum mikilvægum málum fari frá barnaverndarnefndum til hinna almennu dómstóla, sbr. það sem um þetta segir í almennum athugasemdum í greinargerð þessari. Einnig eru aðrar breytingar gerðar á einstökum ákvæðum, einkum að því er varðar Barnaverndarstofu. Verður gerð nánari grein fyrir þeim í athugasemdum við einstakar greinar.

Um 5. gr.

Samkvæmt greininni heyrir barnavernd undir félagsmálaráðuneytið. Enn fremur ber ráðuneytið ábyrgð á stefnumótun í málaflokknum. Í þessari yfirstjórn ráðuneytisins felst fyrst og fremst að stofnanir sem fjalla um barnavernd og gert er ráð fyrir í frumvarpinu eiga stjórn-sýslulega undir félagsmálaráðherra, með þeim takmörkunum sem leiðir af öðrum lögum. Þótt gert sé ráð fyrir að félagsmálaráðherra fari með yfirstjórn barnaverndarmála mælir frumvarpið svo fyrir, sbr. 7. gr., að Barnaverndarstofa, sem er sérstök stofnun sem heyrir undir félagsmálaráðherra, annist stjórnsýslu á þessu sviði. Þá ákveður félagsmálaráðherra aðsetur Barnaverndarstofu. Nánar er hlutverk ráðuneytisins og ráðherra samkvæmt frumvarpinu eftirfarandi:

Í fyrsta lagi er félagsmálaráðuneytinu ætlað að vinna að laga- og reglugerðasetningu og veita álit um túlkun barnaverndarlaga og annarra laga á þessu sviði. Í öðru lagi ber ríkinu (félagsmálaráðuneyti) að sjá til þess að tiltæk séu úrræði skv. 79. gr. frumvarpsins, svo sem vistheimili, neyðarmóttökur, meðferðarheimili og önnur úrræði. Í þriðja lagi má nefna að félagsmálaráðherra ber að sjá til þess að barnaverndarnefndir séu starfandi í öllum sveitarfélögum, sbr. nánar ákvæði 10. og 11. gr. frumvarpsins. Hér er ekki um að ræða tæmandi talningu á hlutverki ráðuneytis og ráðherra samkvæmt frumvarpi þessu.

Í stefnumótun félagsmálaráðuneytis, sbr. 2. mgr., er gert ráð fyrir að hún sé byggð á þeirri þekkingu sem til er hverju sinni um börn og aðstæður þeirra. Um einstök atriði stefnumótunar má nefna uppbyggingu heimila og stofnana skv. 79. gr. frumvarpsins. Jafnframt verður að gera ráð fyrir að ráðuneytið láti reglulega endurskoða stefnuna á grundvelli úttekta á barnaverndarstarfi og þeim úrræðum sem til greina kemur að beita hverju sinni til að stuðla að því að viðunandi árangur náist. Þess má vænta að mótun heildarstefnu í barnaverndarmálum geti orðið til þess að tryggja að öll börn njóti sambærilegrar þjónustu enn frekar en nú er.

Bent er á að ekki er gert ráð fyrir að ráðuneytið fari áfram með úrskurðarvald í málaflokknum eins og gert er ráð fyrir í gildandi lögum, sbr. t.d. 3. mgr. 3. gr. Frumvarpið gerir ráð fyrir að úrskurðir barnaverndarnefnda verði nú einungis kærnanlegir til kærunefndar barnaverndarmála sem kveður upp fullnaðarúrskurð á stjórnsýslustigi. Einstakar stjórnvaldsákvæðanir Barnaverndarstofu sæta einnig kærnu til kærunefndar barnaverndarmála en ekki til ráðuneytisins eins og gert er ráð fyrir samkvæmt gildandi lögum. Um heimildir til að skjóta úrskurðum kærunefndar til hinna almennu dómstóla fer samkvæmt almennum reglum sem um það gilda.

Um 6. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra skipi kærunefnd barnaverndarmála. Miðað er við að til nefndarinnar verði skotið úrskurðum barnaverndarnefnda samkvæmt ákvæðum frumvarps þessa. Þá er unnt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum Barnaverndarstofu, sbr. 3. og 5. mgr. 15. gr., 66. gr., 2. og 4. mgr. 83. gr. og 2. mgr. 91. gr.

Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir að kærunefndin taki við verulegum hluta þeirra verkefna sem nú eru hjá barnaverndarráði, að frátöldum þeim málum sem fara eiga beint til dómstóla samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í frumvarpi þessu. Enn fremur tekur kærunefndin við hluta þeirra verkefna sem nú eru á hendi ráðuneytisins, með því að unnt er að skjóta til hennar nánar tilteknum ákvörðunum Barnaverndarstofu sem unnt er samkvæmt gildandi lögum að skjóta til félagsmálaráðherra, sbr. það sem áður segir.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að þrír menn sitji í kærunefnd barnaverndarmála og að formaðurinn skuli vera lögfræðingur sem fullnægir hæfisskilyrðum héraðsdómara. Gert er ráð fyrir að Hæstiréttur Íslands tilnefni formanninn. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að í nefndinni sitji fólk sem hefur sérstaka þekkingu á barnaverndarmálum vegna menntunar sinnar eða starfsreynslu.

Samkvæmt 3. mgr. eru úrskurðir nefndarinnar endanlegir á stjórnarsýslustigi. Þeim verður þar af leiðandi ekki skotið til félagsmálaráðherra til endurskoðunar né annars stjórnvalds.

Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um stjórnarsýslulega stöðu og hlutverk Barnaverndarstofu. Fram kemur í 1. mgr. að Barnaverndarstofa er sérstök stofnun sem heyrir undir yfirstjórn félagsmálaráðherra. Stofunni er ætlað að annast stjórnarsýslu á því sviði sem löggin taka til. Með þessu er staða Barnaverndarstofu í stjórnarsýslu ríkisins skilgreind með hliðstæðum hætti og hlutverk Jafnréttisstofu, sbr. 2. gr. laga nr. 96/2000. Í þessu felst fyrst og fremst að Barnaverndarstofa fer í reynd með yfirumsjón og stjórnarsýslu þeirra þátta barnaverndarstarfs sem eru á ábyrgð og verksviði ríkisins samkvæmt ákvæðum frumvarps þessa eða reglugerða sem settar kunna að verða með stoð í þeim.

Hlutverk Barnaverndarstofu er nánar skilgreint í eftirfarandi málsgreinum, sbr. einnig 8. gr. frumvarpsins. Reglur þessar eru í öllum meginatriðum sambærilegar við það sem er að finna í gildandi barnaverndarlögum, sbr. kaflann um Barnaverndarstofu í almenna hluta greinargerðar þessarar, þótt ýmsar breytingar sé að finna á efni þeirra og framsetningu.

Að því er varðar tengsl Barnaverndarstofu við barnaverndarnefndir má segja að þau felist í tvennu. Í fyrsta lagi er um að ræða leiðbeiningar, fræðslu og ráðgjöf af hálfu Barnaverndarstofu og í öðru lagi eftirlit stofunnar með því að barnaverndarnefndir starfi lögum samkvæmt. Eftirlit Barnaverndarstofu getur ýmist verið að frumkvæði stofunnar eða komið til vegna kvartana um að barnaverndarnefnd sinni ekki hlutverki sínu, sbr. nánar ákvæði 8. gr. frumvarpsins. Frumkvæði Barnaverndarstofu felst m.a. í því að kalla eftir reglubundnum skýrslum frá nefndum um starfsemi þeirra eða upplýsingum um einstök atriði eða einstök mál. Kvartanir sem stofunni berast eru afgreiddar með formlegum hætti, með því að kalla eftir upplýsingum frá viðkomandi nefnd og koma á framfæri ábendingum eða tilmælum um að gera ráðstafanir til þess að meðferð mála verði í samræmi við ákvæði laga. Sú gagnrýni hefur komið fram að varhugavert sé að eftirlit með barnaverndarnefndum fari saman við hlutverk stofunnar varðandi leiðbeiningar, fræðslu og ráðgjöf. Það samrýmist tæplega góðum stjórnarsýsluháttum að hafa þetta tvíþætta hlutverk á einni og sömu hendi. Nefndin hefur rætt nokkuð um þetta. Niðurstaða hennar er sú að þrátt fyrir þá galla sem í slíku fyrirkomulagi kunni að felast sé rétt að gera ráð fyrir lítt breyttri skipan þessara mála enn um sinn. Nefndin telur að hafa verði í huga að leiðbeiningar og ráðgjöf til barnaverndarnefnda eru fyrst og fremst almenns eðlis, þ.e. að svara spurningum um almenna túlkun eða framkvæmd barnaverndarlaga við tiltekna aðstæður og um þær leiðir sem færar eru í einstökum málum. Í þessu felst því ekki

að Barnaverndarstofa taki beinan þátt í vinnslu tiltekins barnaverndarmáls eða taki formlega þátt í einstökum ákvörðunum þeirra. Byggt er á því að heppilegt sé fyrir hinar fjölmörgu barnaverndarnefndir í landinu að geta leitað á einn stað eftir leiðbeiningum og ráðgjöf og það hljóti að vera til þess fallið að stuðla að samræmi og samhæfingu í starfsemi nefndanna og túlkun þeirra og framkvæmd á barnaverndarlögum. Eftirliti Barnaverndarstofu er á hinn bóginn fyrst og fremst ætlað að samhæfa barnaverndarstarf á landinu og fylgjast með því að barnaverndarnefndir ræki skyldur sínar lögum samkvæmt. Markmiðið sé í raun það sama, að stuðla að samræmingu í starfi barnaverndarnefnda á öllu landinu sem um leið uppfylli fyrirmæli barnaverndarlaga. Til viðbótar þessu skal áréttað að ekki er gert ráð fyrir að einstökum ákvörðunum eða úrskurðum nefndanna verði skotið til Barnaverndarstofu. Í þessu felst að Barnaverndarstofa fjallar ekki um kærur á stjórnsýsluákvörðunum barnaverndarnefnda heldur einungis um almennar kvartanir sem lúta að vinnslu máls og kvartanir sem lúta að starfsháttum nefndanna almennt og starfsvenjum þeirra. Af þessu leiðir einnig að ekki er hætt á að Barnaverndarstofa þurfi að úrskurða á kærustigi í málum sem hún kann með einhverjum hætti að hafa komið að á fyrri stigum í formi leiðbeininga, ráðgjafar eða tilmæla.

Samkvæmt 2. mgr. hefur Barnaverndarstofa það hlutverk að vinna að almennri samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu og vera félagsmálaráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum. Enn fremur skal hún hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar. Að því er síðastnefnda varðar má t.d. nefna að í athugasemdum sem Sálfræðingafélag Íslands sendi nefndinni er bent á nauðsyn þess að stunda rannsóknir á þýðingu þeirra úrræða sem barnaverndaryfirvöld beita. Slíkt geti stuðlað að betri skilningi á gildi þessara úrræða og til lengri tíma betra barnaverndarstarfi.

Samkvæmt 3. mgr. skal Barnaverndarstofa hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu. Enn fremur hefur Barnaverndarstofa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda, sbr. nánar ákvæði 8. gr.

Í 4. mgr. er ráðgert að Barnaverndarstofa annist leyfisveitingar til fósturforeldra og að stofan veiti barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum, sbr. nánar reglur XII. kafla frumvarpsins. Rétt þykir að gera ráð fyrir að Barnaverndarstofa fari með þessi verkefni. Með þessu er leitast við að tryggja nauðsynlega yfirsýn yfir nýtingu þessa úrræðis og samhæfingu og faglega framkvæmd þess.

Í 5. mgr. kemur fram að Barnaverndarstofu er ætlað að fara með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá til þess að séu tiltæk skv. XIII. kafla frumvarpsins. Stofunni ber einnig að hlutast til um það að slíkar stofnanir verði settar á fót. Enn fremur ber stofunni að hafa yfirumsjón með vistun barna á þessum heimilum og stofnunum. Þá annast hún leyfisveitingar skv. XIII. og XIV. kafla laganna. Á grundvelli þessa ákvæðis getur Barnaverndarstofa sett stofnunum skv. XIII. kafla erindisbréf, m.a. varðandi sérhæfingu þeirra, meðferðarstefnu og annað það sem að starfsemi þeirra lýtur. Er þetta samsvarandi því hlutverki sem Barnaverndarstofa hefur gagnvart meðferðarheimilum og stofnunum skv. 5. mgr. 51. gr. núgildandi laga en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að mun fleiri tegundir úrræða falli hér undir, sbr. nánar athugasemdir í almennum hluta og við XIII. kafla frumvarpsins.

Í 6. mgr. er mælt svo fyrir að Barnaverndarstofa skuli stuðla að þverfaglegu samstarfi, samhæfingu og eflingu stofnana sem sinna barnavernd, m.a. með rekstri sérstakra þjónustumiðstöðva sem veita sérhæfða þjónustu á sviði barnaverndar. Jafnframt er Barnaverndarstofu heimilt að bjóða barnaverndarnefndum sérhæfða þjónustu vegna verkefna sem nefndunum er skylt að sinna. Þá er tekið fram að Barnaverndarstofu sé heimilt að taka gjald fyrir þjón-

ustu sem Barnaverndarstofa veitir samkvæmt þessu ákvæði eftir reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Ákvæði þetta, að því er varðar beint þjónustuhlutverk Barnaverndarstofu, er nýmæli. Með því er átt við að ef Barnaverndarstofa metur það æskilegt þá geti stofan boðið sértæka þjónustu, fyrst og fremst sérhæfð úrræði, sem barnaverndarnefndum ber að öðru jöfnu að hafa tiltæk. Kemur þetta helst til álita þegar þörf er sérhæfingar, svo sem við meðferð utan stofnunar í málum vegna kynferðisbrota bæði fyrir þolendur og gerendur, og annars konar meðferð utan stofnunar vegna afmarkaðra vandamála, t.d. vímuefnanotkunar eða hegðunarerfiðleika. Einnig gerir þetta Barnaverndarstofu kleift að þróa nýjungar í meðferð fyrir börn utan stofnana, en sífellt meiri áhersla er lögð á slíkt í nágrannalöndum okkar. Barnaverndarstofa hefur unnið að slíkum verkefnum og hefur sótt heimild til þess í ákvæði um rannsóknar- og þróunarstarf. Eitt af mikilvægustu verkefnum Barnaverndarstofu af þessu tagi hingað til er Barnahús. Um Barnahús er fjallað í almennum athugasemdum hér að framan. Erfitt er að sjá fyrir sér að einstakar barnaverndarnefndir geti haft frumkvæði eða rekið úrræði sem næði markmiðum slíkrar miðstöðvar. Nefndin telur æskilegt að renna styrkari stoðum undir möguleika Barnaverndarstofu á því að koma þjónustu af þessu tagi á laggirnar. Á því er tillagan í 6. mgr. byggð.

Ákvæði 7. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Í 8. mgr. kemur fram að Barnaverndarstofa skuli árlega gefa út skýrslu um starfsemi sína. Slíkar skýrslur munu veita mikilvægar upplýsingar um barnaverndarstarf í landinu.

Að síðustu er kveðið á um það í 9. mgr. að félagsmálaráðherra skuli kveða nánar á um starfsemi Barnaverndarstofu í reglugerð. Gildandi reglugerð um Barnaverndarstofu er nr. 264/1995.

Um 8. gr.

Í greininni er fjallað nánar um eftirlit Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum.

Í 1. mgr. er ráðgert að barnaverndarnefndir sendi Barnaverndarstofu árlega skýrslu um starfsemi sína. Ársskýrslurnar veita Barnaverndarstofu heildarsýn yfir stöðu barnaverndarmála á landinu. Skv. 2. mgr. getur stofan enn fremur krafið nefndirnar um frekari skýrslur ef tilefni er til.

Í 3. mgr. er ráðgert að Barnaverndarstofa geti, á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem henni berast um meðferð einstakra mála og ef hún telur ástæðu til, aflað upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd. Meðferð á kvörtunum yfir störfum barnaverndarnefnda sem berast frá aðilum barnaverndarmáls eða öðrum sem eiga samskipti við nefndirnar eða jafnvel hinum almenna borgara er að mati nefndarinnar eðlilegur hluti af rækslu hins almenna eftirlits með starfi nefndanna. Slíkar kvartanir geta síðan verið tilefni til þess að Barnaverndarstofa setji fram leiðbeiningar eða tilmæli um það sem betur má fara í starfsemi viðkomandi nefndar. Þetta stuðlar þannig að samræmingu barnaverndarstarfs og væntanlega árangursríkara barnaverndarstarfi þegar á heildina er litið. Við rækslu þessa hlutverks síns ber Barnaverndarstofu að gæta þess að afskipti stofunnar verki ekki truflandi á vinnslu einstakra mála.

Í 4. mgr. kemur fram að telji Barnaverndarstofa að barnaverndarnefnd fari ekki að lögum við rækslu starfa sinna skuli hún leiðbeina nefnd um málsmeðferð og koma með ábendingar um það sem betur má fara. Ekki er gert ráð fyrir að leiðbeiningar eða ábendingar Barnaverndarstofu hafi áhrif á lagalegt gildi ákvarðana nefndanna. Þó verður að líta svo á að nefndunum beri almennt að haga störfum sínum og vinnslu barnaverndarmála í samræmi við leiðbeiningar og ábendingar stofunnar. Ákvarðanir Barnaverndarstofu eru í þeim skilningi

bindandi fyrir nefndirnar. Ef Barnaverndarstofa telur að nefndin sinni ekki lögmæltum skyldum sínum getur hún áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar og gert sveitarstjórn viðvart. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 9. gr.

Í greininni er mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til að marka sér stefnu og framkvæmda-áætlun í barnaverndarmálum fyrir hvert kjörtímabil. Ákvæði greinarinnar, sem er nýmæli, er ætlað að stuðla að vönduðum vinnubrögðum og markvissu og árangursríkara barnaverndarstarfi. Í slíkri áætlun skal m.a. koma fram að sett séu markmið í barnaverndarstarfi, skilgreining á þörfum fyrir úrræði og áætlun um kostnað þeirra, forgangsöröðun verkefna, mat á starfsmannþörf og hvernig eftirliti barnaverndarnefnda með aðbúnaði og uppeldisskilyrðum barna skuli háttáð, sbr. a-lið 12. gr. frumvarpsins.

Um III. kafla.

Í þessum kafla er safnað saman ýmsum almennum ákvæðum um barnaverndarnefndir. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum kom ákvæði um barnaverndarnefndir fyrst inn í lög um barnavernd, nr. 43/1932. Síðan þá hafa barnaverndarnefndir myndað grundvöll að skipulagi barnaverndarmála á Íslandi. Í þessu frumvarpi er miðað við að svo verði áfram.

Samkvæmt skýrslum Barnaverndarstofu voru barnaverndarnefndir í árslok 1999 alls 56 talsins á vegum 124 sveitarfélaga. Til að fá hugmynd um starfsemi þeirra má geta þess að á þessu sama ári bárust nefndunum alls 2683 tilkynningar. Þá höfðu þær afskipti af samtals 2958 börnum í 2285 fjölskyldum.

Um 10. gr.

Í greininni eru almenn ákvæði um barnaverndarnefndir.

Í 1. mgr. kemur fram að á vegum sveitarfélaga skuli starfa barnaverndarnefndir. Hliðstætt ákvæði er í 1. másl. 6. gr. gildandi laga. Eðlilegt þykir að þetta ákvæði komi fram í upphafi kaflans.

Í umræðum um barnaverndarmál hér á landi er því gjarnan haldið fram að barnaverndarnefndir séu of margar og smæð umdæmanna standi virku barnaverndarstarfi fyrir þrifum. Fámenn sveitarfélög hafi ekki bolmagn til að sinna raunhæfu barnaverndarstarfi, bæði vegna fjárskorts og vegna þess að þekking, þjálfun og reynsla fæst ekki þar sem fá mál eru til meðferðar á löngu tímabili. Í greinargerð með frumvarpi til laga um vernd barna og ungmenna sem varð að gildandi lögum var lögð mikil áhersla á að barnaverndarumdæmi yrðu stækkuð. Þegar lög nr. 58/1992 tóku gildi voru sveitarfélög í landinu 197 og barnaverndarnefndir jafnmargar, en á árunum þar á undan voru nefndirnar allt að 223.

Tillögur, sem upphaflega komu fram í frumvarpi því sem síðar varð að gildandi lögum og áttu að stefna að því að fækka nefndunum og styrkja þær, fólu í meginatriðum í sér að sérstakar barnaverndarnefndir yrðu aðeins kosnar í Reykjavík og í kaupstöðum en í öðrum tilvikum skyldu héraðsnefndir kjósa barnaverndarnefnd fyrir umdæmi sitt í heild. Þessum tillögum í frumvarpinu var breytt í meðförum þingsins á þann veg sem gildandi lög gera nú ráð fyrir og tekið er upp að nokkru í þessu frumvarpi. Breytingar sem gerðar voru fólust aðallega í því að sveitarstjórnnum var fengið frelsi til að velja þá skipan sem þeim var talin henta með því að þeim er heimilt að fela héraðsnefnd eða stjórn byggðasamlags kosningu barnaverndarnefndar. Enn fremur fólust breytingar í því að ekki er kveðið á um lágmarksíbúafjölda eins og í raun var gert ráð fyrir í upphaflegu frumvarpi með því að miða einstaka barnaverndar-

nefnd við lágmarksstærð kaupstaðar, eða 1000 íbúa, sbr. 2. mgr. 10. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986. Í núgildandi lögum segir einungis að minni sveitarfélög skuli sameinast um kosningu barnaverndarnefndar.

Nokkur árangur hefur náðst í fækkun og stækkun barnaverndarumdæma. Þannig voru barnaverndarnefndir í lok ársins 1996 82, í lok árs 1998 62 talsins eða helmingi færri en sveitarfélög í landinu og í lok ársins 1999 voru nefndirnar 56. Fækkun nefndanna skýrist bæði af sameiningu sveitarfélaga og fækkun þeirra og því að í allmörgum tilfellum hafa sveitarfélög komið sér saman um barnaverndarnefndir. Geta má þess að af nefndunum sem voru starfandi í lok árs 1998 fóru 28 eingöngu með verkefni á grundvelli laga um vernd barna og ungmenna, en 34 félagsmálanefndum hafði verið falið hlutverk barnaverndarnefnda.

Þróunin síðustu ár kemur berlega í ljós í meðfylgjandi töflu sem sýnir íbúafjölda að baki hverri nefnd á árunum 1996, 1998 og 1999.

Íbúafjöldi	Fjöldi nefnda		
	1996	1998	1999
<100	7	6	4
100–500	20	11	6
500–1000	15	7	9
1000–2000	20	15	15
2000–3000	5	7	5
3000–4000	1	1	2
4000–5000	7	6	6
5000>	7	9	9
Heildarfjöldi	82	62	56

Þrátt fyrir þessa þróun er ljóst að mörg barnaverndarumdæmi eru enn of fámenn til að uppi verði haldið virku barnaverndarstarfi. Í lok árs 1998 voru sex sveitarfélög með innan við 100 íbúa sem höfðu sérstaka barnaverndarnefnd og í lok ársins 1999 voru þau enn fjögur. Þar af voru tvö sveitarfélög með innan við 50 íbúa, Vindhælishreppur með 41 íbúa og Mjóa-fjarðarhreppur með 31 íbúa. Starfsskilyrði nefndanna eru enn víða ófullnægjandi vegna fámennis en einnig vegna þeirrar miklu nálægðar sem þar ríkir milli nefndarmanna og annarra íbúa sveitarfélagsins. Ýmsir þeirra sem sent hafa nefndinni athugasemdir telja að stefna beri að því að fækka nefndunum enn frekar til að stuðla að því að markmiðum barnaverndarlaga verði betur náð. Í því skyni eru í þessu frumvarpi lögð til ákveðin nýmæli sem eiga að stuðla að því að efla og styrkja barnaverndarnefndir, sbr. t.d. ákvæði 2. málsli. 2. mgr. þessarar greinar og 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Nánar er gerð grein fyrir þessum ákvæðum hér á eftir.

Í 2. mgr. er tekið fram að sveitarstjórn skuli kjósa barnaverndarnefnd, sbr. þó ákvæði 3. og 4. mgr. Tekið er fram í 2. mgr. að fámennari sveitarfélög skuli hafa samvinnu sín á milli við önnur sveitarfélög um kosningu barnaverndarnefndar. Miðað er við að fjöldi íbúa í hverju barnaverndarumdæmi verði ekki undir 1500. Þetta síðastnefnda er nýmæli og er ætlað að tryggja ákveðna lágmarksstærð barnaverndarumdæma og stuðla þannig að eflingu barnaverndarnefnda og virkara starfi þeirra. Reynslan hefur sýnt að mjög erfitt er að halda uppi virku barnaverndarstarfi í fámennustu sveitarfélögum. Vakin er athygli á því að í lokamálslið 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins er að finna heimild fyrir ráðherra til að víkja frá þessari íbúafjöldareglu við tiltekna aðstæður.

Í 3. mgr. kemur fram að sveitarstjórn sé heimilt að fela héraðsnefnd eða stjórn byggðasamlags kosningu barnaverndarnefndar er nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag eða semja um

svæðisbundið samstarf með öðrum hætti en að framan greinir. Þetta ákvæði samsvarar 3. máls. 1. mgr. 6. gr. gildandi laga. Allmörg dæmi eru þess að sveitarfélög hafi nýtt sér þessa heimild.

Í 4. mgr. er tekið fram að sveitarstjórn sé heimilt að fela félagsmálanefnd störf barnaverndarnefndar og í þeim tilvikum skuli gæta þeirra reglna sem fram koma í 1. og 2. mgr. 11. gr. um kjör barnaverndarnefnda. Þetta ákvæði samsvarar 2. mgr. 6. gr. gildandi laga. Í þessu sambandi er rétt að leggja áherslu á að mikilvægt er að félagsmálanefnd, sem jafnframt hefur með höndum verkefni barnaverndarnefndar, geri skýran greinarmun á hlutverkum sínum eftir því hvort hún er að fjalla um barnaverndarmál eða önnur mál sem henni eru falin lögum samkvæmt. Allmörg dæmi eru þess að sveitarfélög hafi nýtt sér þessa heimild.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um fjölda nefndarmanna o.fl. Tekið er fram að fimm nefndarmenn skuli eiga sæti í barnaverndarnefndum og jafnmargir varamenn. Heimilt er þó að þeir séu sjö í þeim tilvikum þegar fleiri en eitt sveitarfélag standa saman að nefnd. Þá skuli nefndin að jafnaði skipuð bæði konum og körlum.

Þessi ákvæði eru sambærileg við það sem er í gildandi lögum. Þrátt fyrir þessi skýru ákvæði hefur borið við að ekki sé nægilega gætt að því að nefndir séu fullskipaðar. Nokkur dæmi eru þess að aðeins hafi verið skipaðir þrír fulltrúar. Flestar þessara nefnda hafa verið félagsmálanefndir, sem jafnframt hafa fengið það hlutverk að sinna störfum barnaverndarnefnda, en í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er heimild til að skipa nefndina þremur fulltrúum hið minnsta. Þannig var ljóst að mismunandi skilyrði voru í lögum í þessu efni. Í þessu sambandi er þó rétt að benda á að eftir breytingu á lögum um félagsþjónustu með lögum nr. 34/1997, sbr. 1. gr., er gert ráð fyrir að fimm fulltrúar sitji í félagsmálanefnd. Þetta misræmi ætti því að vera úr sögunni. Í árslok 1999 voru þó enn þrjár nefndir á landinu skipaðar þremur fulltrúum hver, þ.e. í Grímsey, Vindhælishreppi og Mjóafjarðarhreppi.

Í frumvarpinu, eins og í gildandi lögum, er gert ráð fyrir að í barnaverndarnefnd sitji bæði karlar og konur. Í sumum tilfellum hefur reynst erfitt að fullnægja þessu skilyrði. Þannig voru í árslok 1998 níu nefndir eingöngu skipaðar konum en aðeins ein var eingöngu skipuð körlum. Árið 1998 var fjöldi fulltrúa í nefndum 308, þar af voru 211 konur en karlar voru 97. Í árslok 1999 voru samsvarandi tölur 273, þar af 193 konur og 80 karlar. Það ár voru átta nefndir einungis skipaðar konum og konur í meiri hluta í alls 42 nefndum, þar af einn karl í 21 nefnd og tveir karlar í 21 nefnd. Engin nefnd var eingöngu skipuð körlum.

Tekið er fram, eins og í gildandi lögum, að leitast skuli við að kjósa lögfræðing í barnaverndarnefnd þar sem slíks er kostur og enn fremur fólk með sérþekkingu á málefnum barna. Þetta eru eðlileg skilyrði þar sem oft reynir á fagþekkingu í starfi barnaverndarnefnda, bæði lögfræðilega og annars konar sérfræðiþekkingu.

Ákvæði 2. mgr. þarfnast ekki skýringa en það er að öllu leyti sambærilegt við það sem gert er ráð fyrir í gildandi lögum.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir tilkynni Barnaverndarstofu um skipan barnaverndarnefndar eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að sveitarstjórnarkosningar hafa verið haldnar. Enn fremur ber að tilkynna stofunni um breytingar sem verða á nefndinni á kjörtímabilinu. Með þessari tilkynningarskyldu er stuðlað að því að Barnaverndarstofa geti sinnt eftirlitsskyldum sínum.

Ákvæði 4. mgr. miðar einnig að því marki að í sveitarfélögum eða á vegum þeirra starfi barnaverndarnefndir sem fullnægja skilyrðum laganna. Þar kemur fram að fari sveitarstjórn

ekki að lögum um skipan barnaverndarnefndar skv. 1. mgr. geti félagsmálaráðherra ákveðið að liðnum sex mánuðum frá sveitarstjórnarkosningum að tiltekin sveitarfélög skuli standa saman að barnaverndarnefnd og skipað nefnd sem fullnægir áðurgreindum skilyrðum. Ráðherra getur m.a. ákveðið að fella barnaverndarstarf í viðkomandi sveitarfélagi að öllu leyti undir barnaverndarnefnd í öðru sveitarfélagi sem þegar hefur kosið sér barnaverndarnefnd. Allur kostnaður sem hlýst af skipun slíkrar nefndar greiðist af viðkomandi sveitarfélögum eftir því sem nánar er ákveðið af ráðherra. Heimild ráðherra samkvæmt þessari málsgrein er alfarið byggð á barnaverndarsjónarmiðum. Reynslan sýnir að fyrir kemur að ákvæði laganna um skipan barnaverndarnefndar er ekki virt og þykir því rétt að leggja til að sett verði í lög in ákvæði sem stuðla á að því að fyrirmælum þeirra verði fylgt. Aftur er vakin athygli á lokamálslið 4. mgr. þar sem gert er ráð fyrir að ráðherra geti vikið frá íbúafjöldareglunni í 1. mgr. 10. gr. þegar íbúafjöldi að baki nefnd er nálægt því að vera 1500 og landfræðilegar og aðrar ástæður gera það torvelt eða óhagkvæmt að ná þessum fjölda. Rétt þykir að gera ráð fyrir slíkri undanþágu til að skapa nauðsynlegan sveigjanleika í þessu efni, eftir því sem aðstæður krefjast.

Í 5. mgr. er tekið fram að starfandi barnaverndarnefnd haldi að fullu umboði sínu þar til ný nefnd hefur verið skipuð samkvæmt ákvæðum þessara laga. Í þessu felst að starfandi barnaverndarnefnd missir ekki sjálfkrafa umboð sitt þegar sveitarstjórnarkosningar fara fram. Þetta er sjálfsgöð regla og tryggir að umboð barnaverndarnefndar falli ekki niður áður en ný hefur verið kosin eða skipuð.

Um 12. gr.

Ákvæði 1. mgr. er hliðstætt 4. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að orðalagi hefur verið breytt og ákvæði um forvarnir verið tekið út. Í því sambandi er vakin athygli á ákvæði 9. tölul. 11. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, þar sem segir að félagsmálanefndir skuli beita sér fyrir forvörnum sem séu til þess fallnar að tryggja stöðu einstaklinga og fjölskyldna. Í VIII. kafla laganna er tekið fram að félagsmálanefndum beri að gæta hagsmuna barna og ungmenna í hvívetna og að félagsmálanefnd skuli sjá til þess að börn fái notið hollra og þroskavænlegra uppvaxtarskilyrða. Einnig að félagsmálanefnd skuli gæta þess að aðbúnaði barna sé ekki áfátt og ekki séu þær aðstæður í umhverfi barna sem þeim stafar hættu af. Skv. 35. gr. laganna um félagsþjónustu, sbr. lög nr. 34/1997, er sérstaklega tekið fram að fyrir tilstuðlan sveitarfélaga skuli vera skipulagt forvarnastarf í unglíngamálum sem miði að því að beina athafnaþörf æskufólks á heillavænlegar brautir. Ekki þykir ástæða til að gera einnig ráð fyrir þessu sem sérstöku verkefni barnaverndarnefnda og því er lagt til í þessu frumvarpi að ákvæði gildandi laga sem að þessu lýtur verði fellt niður.

Í a-lið 1. mgr. er kveðið á um eftirlit. Ákvæði er að því leyti breytt frá gildandi lögum að ekki er kveðið sérstaklega á um hlutverk barnaverndarnefnda varðandi eftirlit með aðbúnaði og uppeldisskilyrðum á dvalarheimilum fyrir börn, sbr. nánar ákvæði 4. gr. gildandi laga. Þá er ekki lengur gert ráð fyrir leitarstarfi. Um þetta hlutverk nefndanna að því er varðar eftirlit með heimilum og stofnunum er nánar fjallað í XIII., XIV. og XVI. kafla frumvarpsins sem hafa að geyma ákvæði um eftirlit með heimilum fyrir börn og verkaskiptingu milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda í því sambandi. Í samræmi við þetta er í ákvæði frumvarpsins lögð áhersla á að barnaverndarnefnd kanni aðbúnað, hátterni og uppeldisskilyrði barna sem ætla má að búi við óviðunandi skilyrði. Orðalag ákvæðis samkvæmt þessu frumvarpi er í betra samræmi við raunverulegt hlutverk barnaverndarnefnda sem felst í könnun á aðstæðum einstakra barna þegar tilefni er til fremur en eftirliti með högum barna almennt.

Í b-lið er kveðið á um úrræði barnaverndarnefnda. Kjarni starfs barnaverndarnefnda hefur verið og verður áfram afskipti þeirra af málefnum einstakra fjölskyldna og barna og beiting úrræða sem lögin bjóða til að tryggja einstökum börnum viðunandi uppeldisskilyrði. Lögin hafa að öðru leyti að geyma ákvæði um nánari útfærslu á þessum úrræðum, skilyrðum fyrir beitingu þeirra o.fl.

Í c-lið er kveðið á um önnur verkefni sem nefndunum eru falin í lögum þessum eða öðrum lögum eða verkefni sem sveitarstjórn felur barnaverndarnefnd. Hér má t.d. nefna ákvæði ættleiðingarlaga, nr. 130/1999, um hlutverk barnaverndarnefnda varðandi umsagnir í ættleiðingarmálum.

Um 13. gr.

Ákvæðum 13. gr. frumvarpsins er ætlað að tryggja sjálfstæði barnaverndarnefnda, einkum gagnvart sveitarstjórn. Lagt er til að lögfestar verði meginreglur sem taldar hafa verið gilda um þetta efni. Sjálfsgagt er að undirstrika faglegt sjálfstæði nefndanna á þennan hátt þar sem starf þeirra er í eðli sínu ópólitískt. Sjálfstæði barnaverndarnefnda leiðir einnig af þeim reglum laganna sem kveða á um sérstakt eftirlit með störfum þeirra. Þannig eru barnaverndarnefndir háðar eftirliti Barnaverndarstofu og ákvarðanir þeirra kærarlegar til kærunefndar barnaverndarmála eða dómstóla en ekki sveitarstjórnar, sbr. 3. mgr.

Í 1. mgr. er tekið fram að sveitarstjórnir geta ekki gefið barnaverndarnefndum fyrirsmáli um meðferð einstakra barnaverndarmála. Þetta leiðir beinlínis af þeim meginsjónarmiðum sem ákvæði greinarinnar eru reist á.

Þá á sveitarstjórn skv. 2. mgr. ekki rétt á aðgangi að gögnum og upplýsingum sem varða einstök barnaverndarmál sem eru til meðferðar. Slík gögn varða oftast en ekki viðkvæm fjölskyldumálefni íbúa sveitarfélagsins en snerta ekki að öðru leyti málefni sveitarfélagsins sem slíks.

Enn fremur er tekið fram í 3. mgr. að ákvörðunum barnaverndarnefnda verði ekki skotið til sveitarstjórnar til endurskoðunar. Þetta ákvæði undirstrikar enn frekar faglegt sjálfstæði nefndanna gagnvart sveitarstjórn.

Um 14. gr.

Ákvæði 14. gr. eru að nokkru hliðstæð 7. gr. gildandi laga. Þó er vakin athygli á að 1. mgr. er nokkuð breytt. Ákvæðinu er ætlað að stuðla að því að barnaverndarnefndir hafi aðgang að sérhæfðu starfsliði eða að sérfræðiþekkingu fólks með viðhlítandi menntun, hvort sem það fólk er í fullu starfi eða hlutastarfi hjá barnaverndarnefnd eða eftir atvikum vinnur að einstökum verkefnum þegar þörf er á. Með sérhæfðu fólki í þessari grein er átt við fólk sem hefur sérmenntað sig á þeim sviðum sem helst reynir á í barnaverndarstarfi, þ.e. lækna (geðlækna), sálfræðinga, félagsráðgjafa, sérmenntaða kennara og uppeldisfræðinga. Nokkuð skortir á víða um landið að barnaverndarnefndir hafi nægan aðgang að sérhæfðu starfsliði og stendur það barnaverndarstarfi fyrir þrifum. Við þær aðstæður er hætta á að mál séu ekki nægilega könnuð, málsmeðferð verði ómarkviss og dragist á langinn og réttarstöðu aðila máls verði ekki gætt sem skyldi.

Í árslok 1999 höfðu 34 nefndir af 56 sérhæfða starfsmenn og þær nefndir sem höfðu fleiri en einn starfsmann voru 19. Í mörgum tilvikum voru þeir einnig starfsmenn félagsmálanefndar. Þess má geta að einna algengast er að leitað sé ráðgjafar á Barnaverndarstofu af starfsmönnum sem starfa einir fyrir nefnd. Þetta undirstrikar að einhverju leyti nauðsyn á frekari fagþekkingu, t.d. frekari sérhæfingu í þessum málum sem eru oft mjög erfið. Margar nefnd-

anna ráða sérhæft starfsfólk þegar á þarf að halda til að sinna einstökum verkefnum, en hafa það að öðru leyti ekki í föstum störfum. Nokkuð skortir þó á að barnaverndarnefndir sem fara þessa leið geri nægilega skýra samninga við starfsmenn sem ráðnir eru í einstök verkefni, svo sem um verkaskiptingu nefndarinnar og viðkomandi starfsmanns og afmörkun á því hvaða verkefni honum eru falin. Þetta getur leitt til þess að samfella verður ekki trygg í einstaka málum, skorts á nægjanlegu eftirliti og yfirsýn barnaverndarnefnda yfir þau verkefni sem nefndir bera ábyrgð á og hættu á ójafnræði við afgreiðslu barnaverndarmála. Mikilvægt er að kveða skýrt á um þessi atriði þegar starfsmenn eða verktakar eru ráðnir til að sinna einstökum verkefnum.

Stækkun barnaverndarumdæma ætti að auka möguleika og getu nefndanna til að ráða sérhæft starfslíð eða kaupa sér sérfræðipjónustu vegna einstakra mála.

Ákvæði 2. mgr. miðar í reynd að sama marki og 1. mgr. þar sem gert er ráð fyrir að barnaverndarnefndir geti samið við stofnanir á sviði félags-, skóla- og heilbrigðisþjónustu um sameiginlegt starfsmannahald og aðgang að sérfræðipjónustu. Með ákvæðinu er undirstrikað að nefndirnar geta farið ýmsar aðrar leiðir til að tryggja sér aðgang að sérfræðipækkingu en með því að ráða sérfræðinga til starfa hjá nefndunum. Rétt er að benda á að starfsmönnum sem sinna fleiri verkefnum ber að gæta þess að skilja á milli vinnu við hina ólíku málaflokka sem þeir vinna að og gæta trúnaðar um upplýsingar í barnaverndarmálum.

Í 3. og 4. mgr. er að finna ákvæði sem varða framsal á ákvörðunarvaldi nefndanna til einstakra starfsmanna, en álitaefni sem að þessu líta koma stundum upp.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd verði heimilt að fela starfsmönnum sínum könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka eftir reglum sem nefndin setur sjálf. Í reglum þessum verði unnt að mæla fyrir um það hvaða starfsmenn skuli hafa heimild til að ákveða að hefja könnun máls, sbr. 21. gr., semja greinargerð og gera áætlun skv. 23. gr. o.fl. Þannig er t.d. gert ráð fyrir að í þessum reglum verði heimilt að fela einstökum starfsmönnum að taka ákvarðanir skv. 24. og 25. gr., að því marki sem það er gert með samþykki foreldra. Mikilvægt er að vandað sé til slíkra reglna og skýrt sé kveðið á um það hvaða starfsmenn hafi þetta ákvörðunarvald og í hvaða mæli. Þá er einnig vert að benda á að þetta ákvæði frumvarpsins felur aðeins í sér heimild barnaverndarnefndar til að framselja ákvörðunarvaldið til einstakra starfsmanna, en ekki skyldu. Þannig hefur nefndin það í hendi sér hvort og að hvaða marki þetta skuli gert. Í reynd felur þetta í sér að barnaverndarnefnd er heimilt að framselja í slíkum reglum ákvörðunarvald í öllum málum sem ekki falla undir 4. mgr. þessarar greinar. Vakin er athygli á að í 31. gr. frumvarpsins er beinlínis gert ráð fyrir að formaður nefndar, eða starfsmaður í umboði hans, framkvæmi neyðarráðstafanir. Í þessari grein er því að finna sjálfstæða heimild fyrir formann til að fela einstökum starfsmönnum að framkvæma ráðstafanir. Heimildin tekur fyrst og fremst til þess að fela föstum starfsmönnum nefndanna að taka einstakar ákvarðanir. Um heimildir sjálfstæðra verktaka sem taka að sér að vinna að einstökum verkefnum fer samkvæmt nánari ákvæðum í samningi hans við nefndina, sbr. athugasemdir hér að framan við 1. mgr.

Í 4. mgr. er tekið fram að vald til að kveða upp úrskurði samkvæmt ákvæðum frumvarpsins verði ekki framselt til einstakra starfsmanna. Með þessu er í reynd jafnframt undirstrikuð sú meginregla að barnaverndarnefndir geta framselt til starfsmanna vald til að taka aðrar ákvarðanir. Þær ákvarðanir sem 4. mgr. vísar til eru á hinn bóginn þess eðlis að rétt þykir að gera ráð fyrir að þær séu teknar af nefndinni sjálfri.

Um 15. gr.

Í þessu ákvæði er fjallað um valdmörk barnaverndarnefnda og samstarf milli þeirra. Í gildandi lögum segir að barnaverndarnefnd þar sem barn er dvalfast eigi úrlausn um málefni þess, sbr. þó 3. mgr. Túlkun orðsins „dvalfast“ hefur valdið vafa í framkvæmd og þykir rétt að orða þetta þannig að notað sé hugtak sem skilgreint er í lögum. Í 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990, segir að lögheimili manns sé þar sem hann hefur fasta búsetu, sbr. 1. mgr. Í 2. mgr. sömu greinar segir að maður teljist hafa fasta búsetu á þeim stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tólstundum sínum og er svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Í 3. mgr. er jafnframt tekið fram að dvöl á gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistar skóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði sem jafna má til þessa, sé ekki ígildi fastrar búsetu. Þá er sérstaklega tekið fram að barn 17 ára eða yngra eigi sama lögheimili og foreldrar þess. Enn fremur að hafi barnið fasta búsetu hjá því foreldri sem ekki hefur forsjá þess skuli það eiga lögheimili þar, enda sé forsjáforeldri samþykkt búsetunni. Hafi forsjá barns ekki verið falin öðrum hvorum foreldranna á barnið sama lögheimili og það foreldri sem það býr hjá. Búi barnið hjá hvorugum foreldra sinna á það lögheimili þar sem það hefur fasta búsetu. Þykir heppilegt að miða við lögheimili barns þegar valdsvið barnaverndarnefndar er ákvarðað. Með þeim hætti ætti sjaldnast að leika vafi á hvaða barnaverndarnefnd á með réttu að fjalla um mál.

Í 2. mgr. er sett fram sú regla að flytjist barn úr umdæmi nefndar eftir að hún hefur tekið mál þess til meðferðar skuli barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem hið nýja heimili barnsins er taka við meðferð málsins. Jafnframt ber fyrri nefndinni skylda til að tilkynna hinni síðari um flutninginn og upplýsa hana um fyrri afskipti sín af málefnum barnsins. Er þetta í samræmi við 2. mgr. 8. gr. gildandi laga.

Í 3. mgr. greinarinnar er það nýmæli að þyki hentugra að mál sé að einhverju eða öllu leyti rekið í öðru umdæmi vegna dvalar barns þar um lengri eða skemmri tíma skulu viðkomandi barnaverndarnefndir semja um það sín í milli. Enn fremur kemur fram í 3. mgr. að Barnaverndarstofa getur mælt svo fyrir að önnur nefnd en sú þar sem barn á lögheimili fari með mál ef það er talið tryggja betur meðferð þess. Í því tilviki ber nefndunum að veita hvor annari upplýsingar og liðsinni við framkvæmd barnaverndarráðstafana. Ákvörðun Barnaverndarstofu má skjóta til kærufndar barnaverndarmála. Heimild Barnaverndarstofu í 3. mgr. til að kveða á um hvar mál skuli rekið við þær aðstæður sem þar er lýst er rýmri en í gildandi lögum þar sem hún er ekki eingöngu afmörkuð við tiltekin þvingunarúrræði. Rök geta verið fyrir þessari heimild í fleiri tilvikum, t.d. þegar um er að ræða stuðningsúrræði í samvinnu við foreldra. Þau tilvik hafa komið upp að fjölskylda, sem er undir eftirliti barnaverndarnefndar, grípur til þess ráðs að flytjast úr umdæmi til að losna við afskipti nefndarinnar. Í slíkum tilvikum riðlast oft úrvinnsla málsins og börnin fara á mis við nauðsynlegan stuðning og vernd sem þeim hefði annars staðið til boða.

Í 4. mgr. er fjallað um ábyrgð barnaverndarnefndar á barni eftir að hún hefur ráðstafað því í föstur eða vistun í annað umdæmi, sbr. 3. mgr. 8. gr. gildandi laga. Gert er ráð fyrir að nefndin beri áfram fulla ábyrgð á barninu en hún getur hins vegar farið þess á leit að barnaverndarnefnd í dvalarumdæmi barnsins beri tilteknar skyldur. Nefndin í dvalarumdæmi þar sem barnið fer á föstur- eða vistheimili getur haft betri tök á að fylgjast með líðan barnsins, aðbúnaði þess og atlæti en nefndin sem ráðstafaði því í föstur. Er því gert ráð fyrir heimild til þess að nefndirnar geti skipt með sér verkum til að sem bestur árangur náist.

Í 5. mgr. er að finna ákvæði sem lýtur að þeirri aðstöðu þegar barn á ekki lögheimili á Íslandi en þörf kann að vera fyrir afskipti barnaverndaryfirvalda. Í þessu sambandi er rétt að rifja upp að í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögin taki til allra barna á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem barn dvelur skuli fara með mál. Ef ágreiningur er um hvar mál skuli reka sker Barnaverndarstofa úr. Miðað er við að ríkissjóður endurgreiði sveitarstjórn útlagðan kostnað vegna mála sem varða börn sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.

Um IV. kafla.

Þessi kafli samsvarar IV. kafla gildandi laga. Helstu nýmæli eru eftirfarandi:

- a. Lýsing á þeim aðstæðum sem eiga að leiða til skyldu til að tilkynna er ítarlegri en í gildandi lögum og í samræmi við upphaf 21. gr. frumvarpsins.
- b. Upptalningin í 2. mgr. 17. gr. á starfsstéttum er ítarlegri en upptalningin í 2. mgr. 13. gr. gildandi laga.
- c. Ákvæði 18. gr. hafa verið einfölduð til muna. Látið er nægja, að því er varðar skýrslutökur af börnum sem sakborningum eða vitnum, að vísa til laga um meðferð opinberra mála en jafnframt tekið fram að ávallt skuli gefa fulltrúa barnaverndarnefndar kost á að vera viðstaddur samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur með reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.
- d. Í 19. gr. frumvarpsins um nafnleynd, sem samsvarar 15. gr. gildandi laga, eru lagðar til breytingar. Byggt er á því sem meginreglu að nafnleynd skuli ekki viðhöfð en unnt sé að heimila hana. Meginbreytingin felst einkum í 3. mgr. 19. gr. þar sem tekið er fram að nafnleynd eigi ekki við um stéttir þær sem 17. og 18. gr. tekur til.
- e. Í 2. mgr. 20. gr. er ákvæði sem varðar samvinnu sjúkrastofnana, þar með talinna áfengis- meðferðarstofnana, við barnaverndaryfirvöld. Ákvæðið er til muna skýrara en samsvarandi ákvæði í 4. mgr. 16. gr. og leggur auknar skyldur á herðar þessum stofnunum varðandi barnavernd.

Í frumvarpinu er ekki gerð tilraun til að skilgreina hvað átt er við með tilkynningu. Það getur að sjálfsögðu verið álitamál hvenær um er að ræða tilkynningu í þröngum skilningi og hvenær ekki. Ástæða er þó til að leggja áherslu á að hugtakið sé ekki af barnaverndarnefndum túlkað svo þröngt að það komi í veg fyrir að barnaverndarnefndir gegni lögboðnum skyldum sínum. Í því sambandi er einnig bent á að gert ráð fyrir því í 21. gr. að upplýsingar, sem barnaverndarnefndum berast með öðrum hætti en beinum tilkynningum, geti einnig orðið tilefni til aðgerða af þeirra hálfu. Þannig hefur það ekki úrslitapýðingu um skyldu barnaverndarnefndar til að kanna mál hvort vitneskja um aðstæður barns fæst vegna beinna tilkynninga eða með öðrum hætti. Af þessari ástæðu m.a. hefur það takmarkað gildi að leitast við að skilgreina nákvæmlega hvað átt er við með tilkynningu.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um tilkynningarskyldu almennings. Samsvarandi ákvæði er í gildandi lögum, sbr. 12. gr., og var það tekið að mestu úr 1. og 3. mgr. 48. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 53/1966. Orðalagi frumvarpsgreinarinnar hefur þó verið breytt þannig að það vísar til þess að aðstæður barns séu óviðunandi. Í þessari breytingu felast þó ekki efnisbreytingar.

Tilkynningarskylda samkvæmt barnaverndarlögum er byggð á því að börn á ungum aldri séu þess ekki umkomin að gæta hagsmuna sinna sjálf með því að snúa sér til barnaverndar-

yfirvalda. Tilkynningarskyldan þjónar þeim tilgangi að barnaverndaryfirvöldum berist vitneskja um barn eða börn sem þurfa aðstoð og stuðlar þar með að því að þau geti sinnt lögboðnu hlutverki sínu.

Ákvæði 16. gr. mælir fyrir um almenna tilkynningarskyldu allra borgara sem hafa ástæðu til að ætla að börnum sé misboðið vegna vanrækslu eða annars konar illrar meðferðar eða ef þau stofna sjálf lífi sínu og heilsu í hættu. Samkvæmt ákvæðinu er það almenn borgaraleg skylda að tilkynna barnaverndarnefnd um atvik eða aðstæður sem greinin tekur til. Í ákvæðum 17. og 18. gr. er aftur á móti mælt sérstaklega fyrir um tilkynningarskyldu nánar tilgreindra aðila sem vegna starfa sinna hafa sérstök afskipti af börnum.

Um 17. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um tilkynningarskyldu þeirra aðila sem sérstök afskipti hafa af börnum vegna starfa sinna.

Í 1. mgr. er sett fram sú almenna regla að hver sem vegna starfa sinna hefur afskipti af málefnum barna, og verður í starfi sínu var við að barn búi við óviðunandi uppeldisskilyrði, barn stofni heilsu sinni og þroska í hættu eða verði fyrir áreitni eða ofbeldi, sé skylt að gera barnaverndarnefnd viðvart.

Í 2. mgr. eru nefndir sérstaklega leikskólastjórar, leikskólakennarar, dagmæður, skólustjórar, kennarar, prestar, lækningar, tannlækningar, ljósmæður, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar, félagsráðgjafar, þroskaþjálfarar og aðrir þeir sem hafa með höndum félagslega þjónustu eða ráðgjöf og gert er skylt að fylgjast með hegðun, uppeldi og aðbúnaði barna eftir því sem við verður komið og gera barnaverndarnefnd viðvart ef ætla má að aðstæður barns séu með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. Tilkynningarskylda samkvæmt þessu ákvæði hvílir ekki aðeins á opinberum starfsmönnum, heldur á hverjum þeim sem stöðu sinnar vegna hefur afskipti af málefnum barna eða einstökum börnum. Þótt upptalningin sé nokkuð ítarleg ber orðalag ákvæðisins þó með sér að hún er ekki tæmandi.

Í 3. mgr. er sérstaklega tekið fram að tilkynningarskylda samkvæmt þessu ákvæði gangi framur ákvæðum laga og siðareglna um þagnarskyldu viðkomandi starfsstétta. Með þessu er tryggt að þeir aðilar sem ákvæðið á við um geta ekki borið fyrir sig ákvæði um þagnarskyldu sem varða einstakar starfsstéttir. Rík barnaverndarsjónarmið búa að baki þessari reglu.

Það getur að sjálfsögðu verið matsatriði hvenær tilkynningarskylda fyrrgreindra aðila verður virk og hvenær aðstæður eru með þeim hætti að tilkynna beri um þær. Vissulega getur tilkynning til barnaverndarnefndar verið viðkvæmt mál og óheppilegt að tilkynnt sé þegar ekki er ástæða til. Við túlkun samsvarandi ákvæðis gildandi laga, og raunar einnig eldri laga, hefur það sjónarmið verið orðað að tilkynningarskyldan eigi við þegar aðstæður barns eru með þeim hætti að líklegt er að þær geti leitt til sérstakra ráðstafana af hálfu barnaverndaryfirvalda. Þessi túlkun þrengir þó óþarflega að tilkynningarskyldunni og er til þess fallin að dregin verði sú ályktun að tilkynnandi eigi ekki að tilkynna nema hann telji líklegt að aðstæður séu þannig að leiði til sérstakra ráðstafana af hálfu nefndar. Hefur þessi túlkun leitt til þess að aðilar telja sig þurfa að kanna mál nánar áður en þeir tilkynna og í sumum tilfellum hefur þetta leitt til sérstakrar málsmeðferðar af hálfu þessara aðila áður en ákvörðun er tekin um að tilkynna. Þetta er að sjálfsögðu ekki ætlunin. Sérstök könnun máls áður en viðkomandi tilkynnir er ósamrýmanleg barnaverndarlögum.

Það er að sjálfsögðu verkefni barnaverndarnefndar í fyrsta lagi að meta hvort ástæða er til að hefja könnun máls, í öðru lagi að standa fyrir könnuninni og í þriðja lagi taka ákvarðanir um nauðsynleg úrræði ef því er að skipta. Mikilvægt er að þeir aðilar sem 1. og 2. mgr. tekur til túlki ekki tilkynningarskylduna svo þröngt að það takmarki möguleika barnaverndarnefnda til að halda uppi virku barnaverndarstarfi. Barnaverndarnefnd tekur ákvörðun um

hvort tilkynning gefur tilefni til frekari könnunar á máli eða eftir atvikum ákveður að afhafast ekki í máli eða fella mál niður á síðari stigum, ef í ljós kemur að ekki er tilefni til aðgerða af hennar hálfu.

Um 18. gr.

Í 1. mgr. er ákvæði um tilkynningarskyldu lögreglu. Vekja má athygli á að nokkru leyti hliðstæðu ákvæði í 18. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, sem fjallar um afskipti af börnum. Þar segir að lögreglu beri að hafa afskipti af börnum yngri en 16 ára sem eru á stöðum þar sem heilsu þeirra eða velferð er alvarleg hættu búin og koma þeim í hendur forsjármanna eða barnaverndaryfirvalda ef nauðsynlegt þykir. Ákvæði 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins tekur hins vegar til allra barna og gengur því lengra en ákvæði lögreglulaga að þessu leyti. Enn fremur er í þessu sambandi ástæða til að vekja athygli á 11. gr. lögreglulaga sem fjallar um samvinnu lögreglu við önnur stjórnvöld og stofnanir, þótt barnaverndarnefndir séu ekki nefndar sérstaklega. Þar kemur fram í 2. mgr. að lögregla og önnur stjórnvöld og stofnanir skuli hafa gagnkvæmt samstarf varðandi verkefni sem tengjast löggæslu, svo sem forvarnir. Sérstaklega skuli lögregla vinna með félagsmálayfirvöldum, heilbrigðisyfirvöldum og menntamálayfirvöldum að forvörnum, eftir því sem tilefni gefst til, og upplýsa þessa aðila um málefni sem krefjast afskipta þeirra. Með félagsmálayfirvöldum er m.a. vísað til barnaverndarnefnda.

Í 2. mgr. er fjallað um skýrslutökur af börnum sem brotapolum, sakborningum eða vitnum í opinberum málum, hvort heldur sem er á rannsóknarstigi eða fyrir dómi. Í öllum tilvikum gilda ákvæði laga um meðferð opinberra mála og reglugerða sem settar hafa verið með stoð í þeim, sbr. nánar lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991 (oml.), ásamt síðari breytingum, einkum með lögum nr. 36/1999, sbr. reglugerð nr. 395/1997 og nr. 321/1999. Í lögnum og reglugerðunum eru ýmis sérákvæði um stöðu barna sem brotþola, vitna eða sakborninga, hvort heldur er á rannsóknarstigi eða við meðferð máls fyrir dómi. Þar er enn fremur að finna ákvæði sem varða rétt foreldra til að vera viðstaddir, svo og um réttargæslumenn og verjendur. Er það mat nefndarinnar að þessi ákvæði tryggji réttarstöðu barna við þessar aðstæður nægilega. Þykir ekki ástæða til að endurtaka þessi ákvæði í barnaverndarlögum eða eftir atvikum leggja til að settar verði sérstakar reglur í barnaverndarlög. Látið er nægja að vísa til þeirra. Í niðurlagi greinarinnar er þó tekið fram að gefa skuli fulltrúa barnaverndarnefndar kost á að vera viðstaddur skýrslutökur af barni samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Samkvæmt þessu er það ekki skilyrði að fulltrúi barnaverndarnefndar sé alltaf viðstaddur. Mál geta verið þess eðlis að þess sé ekki talin sérstök þörf, svo sem þegar um er að ræða minni háttar umferðarlagabrot. Þess vegna er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra setji um þetta reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Gera verður ráð fyrir að við undirbúning á tillögum að reglum hafi Barnaverndarstofa samráð við lögreglu- og dómsmálayfirvöld.

Um 19. gr.

Þegar rætt er um nafnleynd tilkynnanda í barnaverndarmálum vegast einkum á þrenns konar sjónarmið.

Í fyrsta lagi sjónarmið um réttláta málsmeðferð. Samkvæmt þeim hefur aðili máls rétt til að vita hver tilkynnti um ófullnægjandi aðbúnað barns. Það kann að skipta hann miklu máli til þess að andmælaréttur hans nýtist að fullu. Sé lögð áhersla á þetta sjónarmið leiðir það til þess að gera verður ráð fyrir því sem meginreglu að aðili eigi rétt á að vita hver tilkynnandi er. Er gengið út frá þeirri meginreglu í þessu frumvarpi.

Í öðru lagi koma til þau sjónarmið sem varða vernd tilkynnanda. Þá er lögð áhersla á það sjónarmið að tilkynnandi sjálfur, sem er ekki að gera annað en að gæta hagsmuna tiltekins barns og um leið opinberra hagsmuna, eigi rétt á því að vera laus við þau óþægindi sem vitneskja aðila kann að hafa í för með sér fyrir tilkynnanda.

Í þriðja lagi koma síðan til athugunar sjónarmið sem varða virkni og árangur í barnaverndarstarfi. Því er haldið fram að sé tilkynnendum ekki tryggð nafnleynd muni það fæla þá frá því að tilkynna. Afleiðingin yrði sú að barnaverndarnefnd fengi ekki upplýsingar um hagi barna þótt full þörf kynni að vera á afskiptum hennar. Tvö síðarnefndu sjónarmiðin eru augljóslega tengd.

Í ákvæðinu er farin sú leið að byggja á nafnleynd tilkynnanda sem aðalreglu með sama hætti og gert er í gildandi lögum. Það byggist á því að sjónarmiðið um virkni og árangur í barnaverndarstarfi vegi þyngst þeirra sjónarmiða sem kynnt voru hér að framan. Nauðsynlegt er að upplýsingar um aðbúnað barna berist greiðlega til barnaverndarnefndar. Jafnframt er byggt á því sjónarmiði, sem er tengt hinu fyrrnefnda, að verði tilkynnendum ekki tryggð nafnleynd mundi það fæla þá frá að tilkynna. Afleiðingin yrði sú að barnaverndarnefnd fengi ekki upplýsingar um hagi barna þótt full þörf væri á afskiptum hennar. Ákvæði núgildandi laga og frumvarpsins um nafnleynd endurspeglar sérstöðu barnaverndarmála innan stjórn-sýslunnar, að börn eru ekki talin þess umkomin að gæta hagsmuna sinna sjálf með því að snúa sér til barnaverndaryfirvalda.

Enda þótt í frumvarpi þessu sé gert ráð fyrir óbreyttri aðalreglu um nafnleynd tilkynnanda er lagt til það nýmæli að tilkynnendur skv. 17. og 18. gr. skuli ekki njóta nafnleynar skv. 2. mgr. Þetta er byggt á því að eðlilegt sé að gera hér greinarmun á tilkynningum frá almenningi skv. 16. gr. frumvarpsins annars vegar og frá sérstökum starfsstéttum skv. 17. gr. frumvarpsins hins vegar. Hið sama á við þegar tilkynning berst frá lögreglu skv. 18. gr. svo og þegar tilkynningar berast frá stofnunum, svo sem heilsugæslustöðvum, sjúkrahúsum, skólum o.s.frv.

Vert er að minna á að nafnleyndin samkvæmt þessari grein getur aldrei átt við efni tilkynningarinnar. Aðilar eiga að sjálfsögðu alltaf rétt á að fá upplýsingar um efni tilkynningar, þótt nafnleynar sé gætt að öðru leyti, til þess að geta komið að athugasemdum eða leiðréttingum ef því er að skipta. Við slíka upplýsingagjöf þarf að gæta þess að ekki verði ljóst hver tilkynnandinn er.

Enn fremur er vert að benda á að tilkynningar geta í sumum tilvikum verið nafnlausar og barnaverndarnefnd hefur ekki tök á að komast að því hver tilkynnandi er. Slíkar tilkynningar geta engu að síður verið fullt tilefni fyrir barnaverndarnefnd til að hefja rannsókn máls og grípa til ráðstafana ef því er að skipta.

Að lokum er bent á ákvæði 1. mgr. þar sem gert er ráð fyrir að hver sá sem tilkynnir til barnaverndarnefndar segi á sér deili. Þannig er miðað við að nafnleyndin eigi aðeins við gagnvart barninu og aðstandendum þess en ekki gagnvart nefndinni sjálfri.

Gert er ráð fyrir því að ákvörðun um nafnleynd sé unnt að skjóta til kærufndar barnaverndarmála.

Tekið skal fram að nefndin sem samdi frumvarp þetta hafði aðrar áherslur um nafnleynd en hér eru lagðar til grundvallar. Nefndin lagði til það nýmæli að horfið yrði frá meginreglunni um að sá sem tilkynni til barnaverndarnefndar eigi rétt á nafnleynd. Lagði nefndin til að meginreglan yrði sú að aðilar ættu ekki rétt á nafnleynd nema sérstakar ástæður mæltu með því, þ.e. byggt var á rétti aðila til að vita um tilkynnanda sem aðalreglu. Var það talið í samræmi við almenn viðhorf í stjórnsýslurétti um opna málsmeðferð hjá stjórnvöldum og í góðu samræmi við vandaða og réttláta meðferð þeirra. Aftur á móti skyldi viðkomandi geta

óskað nafnleyndar gagnvart öðrum en nefndinni sjálfri og mæti nefndin þá hvort verða skyldi við því.

Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem áður eru rakin, um nauðsyn þess að upplýsingar berist greiðlega til barnaverndarnefndar og að ákvæði laga fæli almenning ekki frá að tilkynna barnaverndarnefnd um aðbúnað barna, var meginreglan um nafnleynd færð í það horf sem hér er lagt til og er það óbreytt frá gildandi lögum eins og áður hefur komið fram.

Um 20. gr.

Í greininni ræðir um samstarf ýmissa stofnana við barnaverndaryfirvöld. Hún er að mestu efnislega samhljóða 16. gr. gildandi laga og var hún þar lítið breytt frá eldri lögum, sbr. 19. gr. laga nr. 53/1966. Ákvæði 20. gr. undirstrika áhersluna sem leggja ber á gott samstarf allra þeirra sem eiga að láta sig varða hagsmuni barns.

Í 1. mgr. kemur fram að til þess að tryggja góðan árangur í barnaverndarstarfi sé öllum þeim sem stöðu sinnar og starfa vegna hafa afskipti af málefnum barna skylt að hafa samstarf við barnaverndaryfirvöld. Enn fremur að barnaverndaryfirvöld skuli leitast við að eiga gott samstarf við þessa sömu aðila. Ákvæði þetta er orðað með nokkuð öðrum hætti en í gildandi lögum að því leyti að sleppt er upptalningu á stofnunum í dæmaskyni. Eftir sem áður falla hér undir heilbrigðisstofnanir, skólar, dagvistarheimili barna og starfsmenn þessara stofnana og lögregla, en einnig aðrar stofnanir sem ekki falla beint undir þessa upptalningu, svo sem sumardvalarheimili fyrir börn og stofnanir, fyrirtæki og félög sem hafa með höndum barnastarf.

Túlkun lagaákvæðis um samvinnu barnaverndarnefnda við aðrar stofnanir í málum einstakra barna hefur stundum valdið vafa. Hefur verið tilhneiging hjá þeim aðilum, sem ekki hafa með höndum verkefni samkvæmt barnaverndarlögum en sinna samt börnum, til að túlka þau þannig að skyldur samkvæmt þessum ákvæðum barnaverndarlaga séu að öllu leyti gagnkvæmar. Í þessu sambandi er vert að benda á að um fyllilega gagnkvæmar samvinnuskyldur getur tæpast verið að ræða milli barnaverndarnefnda annars vegar og annarra aðila sem hafa afskipti af börnum hins vegar, nema með samþykki forsjáradila og að barnaverndarnefnd meti það barni fyrir bestu. Í frumvarpinu, svo og í gildandi lögum, er skýrt kveðið á um að tilkynningarskylda til barnaverndarnefnda gangi framur ákvæðum um þagnarskyldu og í frumvarpinu eru að auki ákvæði um upplýsingaskyldu gagnvart barnaverndarnefnd, sbr. 44. gr. Um samsvarandi skyldur barnaverndaryfirvalda gagnvart öðrum stofnunum, þar sem börn kunna að vera, er ekki að ræða. Leggja verður áherslu á að barnaverndarnefndir eru í raun einu opinberu yfirvöldin sem hafa lögbundnar heimildir og allvíðtækar skyldur til afskipta af einkamálum barna og foreldra, auk þess að hafa yfir að ráða ýmsum úrræðum sem beita má þegar þörf krefur. Það eru því eingöngu barnaverndarnefndir sem hafa heildarsýn á stöðu einstakra barna í barnaverndarmálum. Til að tryggja samfellu í vinnslu máls og árangur í að bæta aðstæður barns er því nauðsynlegt að barnaverndarnefnd hafi frumkvæði að því að móta samstarf við aðra aðila og gæti fyllsta trúnaðar gagnvart foreldrum og barni.

Þá kemur fram í 2. mgr. að öllum sjúkrastofnunum, þar með töldum áfengismeðferðarstofnunum og geðdeildum, beri að taka tillit til hagsmuna barna þegar teknar séu ákvarðanir um meðferð og innlögn foreldra þeirra. Þá er sérstaklega áréttað að lækna og aðrir starfsmenn á framangreindum stofnunum skulu hafa samráð við barnaverndarnefndir svo unnt verði að haga nauðsynlegum barnaverndarúrræðum í samræmi við ákvarðanir um meðferð og innlögn foreldris. Samstarf að þessu leyti getur t.d. falið í sér að stofnanir tilkynni til barnaverndarnefndar þegar foreldri er lagt inn á áfengismeðferðarstofnun eða geðdeild til meðferðar sé einhver ástæða til að ætla að börn þessa fólks séu aðstoðar þurfi. Barna-

verndarnefndir geti þá leitað upplýsinga um hve lengi sjúkrahúsvist kunni að standa, hverjar batahorfur séu o.s.frv.

Í 3. mgr. er áréttað að lögregla og fangelsismálayfirvöld skuli hafa samstarf við barnaverndarnefndir og veita þeim aðstoð við úrlausn barnaverndarmála. Þetta er í samræmi við 1. mgr. 18. gr. frumvarps þessa og enn fremur 18. gr. lögreglulaga, sbr. athugasemdir við 18. gr. hér að framan. Sérstaklega má nefna þörf fyrir samvinnu þegar barn hefur fengið skil-orðsbundna ákærufrestun eða skilorðsbundinn dóm.

Að síðustu kemur fram í 4. mgr. að félagsmálaráðherra getur sett í reglugerð nánari reglur um samstarf barnaverndarnefnda við aðrar stofnanir í samráði við þau ráðuneyti sem viðkomandi stofnanir heyra undir. Eðlilegt er að gera ráð fyrir að félagsmálaráðherra hafi samráð við önnur ráðuneyti um setningu nánari reglna um samvinnu stofnana sem heyra undir mismunandi ráðuneyti.

Um V. kafla.

Í þessum kafla eru ákvæði sem varða upphaf barnaverndarmála. Nýmæli kaflans felast einkum í því að leitast er við að gera þessi ákvæði skýrari en samsvarandi ákvæði í gildandi lögum, sbr. einkum 18. gr. þeirra. Ástæða er til að vekja athygli á ákvæði 3. mgr. 21. gr. varðandi afskipti barnaverndarnefndar af þunguðum konum. Ákvæði þetta er nýmæli, sbr. nánar 30. gr. frumvarpsins.

Um 21. gr.

Í þessari grein ræðir um upphaf barnaverndarmáls. Leitast er við að gera ákvæði um upphaf barnaverndarmáls skýrari en í gildandi lögum, einkum með því að afmarka með skýrum hætti ákvörðun barnaverndarnefndar um að hefja könnun máls annars vegar og aðrar ákvarðanir hennar um rannsóknaraðgerðir og ákvarðanir um beitingu úrræða hins vegar. Oftast koma mál til kasta nefndanna vegna tilkynninga frá utanaðkomandi aðilum, sbr. 16., 17. og 18. gr. þessa frumvarps, en einnig geta upplýsingar sem nefndin fær með öðrum hætti, sbr. 2. mgr., orðið tilefni til að hefja könnun máls.

Í 1. mgr. eru sett fram meginskilyrði fyrir afskiptum barnaverndaryfirvalda af einstökum börnum eða fjölskyldum. Meginskilyrðið er að líkamlegri og andlegri heilsu barns og þroska sé hættu búin. Í framhaldinu er greint á milli þrenns konar tilvika. Í fyrsta lagi að heilsu barns og þroska sé hættu búin vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra, í öðru lagi vegna áreitni eða ofbeldis af hálfu annarra og í þriðja lagi vegna eigin hegðunar barns og lífennis. Þetta er í samræmi við markmið laganna eins og þau eru skilgreind í 2. gr. Rétt er að nefna að samkvæmt gildandi lögum er fjallað um skyldur barnaverndarnefnda við börn sem verða fyrir áreitni, ofbeldi eða öðrum afbrotum í 23. gr. Þessar ástæður fyrir afskiptum barnaverndarnefnda eru færðar inn í upptalningu 21. gr. frumvarpsins til að taka af öll tvímæli um að sams konar málsmeðferð gildi um þessi tilvik og önnur barnaverndarmál, þ.e. sömu skyldur til að meta tilkynningu eða upplýsingar, taka ákvörðun um hvort hefja skuli könnun máls og meta þörf fyrir úrræði. Þá takmarkast val á úrræðum ekki við það sem nefnt er í 23. gr. núgildandi laga heldur getur komið til ráðstafana almennt samkvæmt ákvæðum VI. og VII. kafla.

Í 1. mgr. er enn fremur sett fram sú regla að þegar barnaverndarnefnd fær tilkynningu um aðstæður barns sem falla undir ákvæðið skuli hún taka afstöðu til þess án tafar, og eigi síðar en innan viku frá því henni barst tilkynningin, hvort ástæða sé til þess að hefja könnun á málinu. Í gildandi lögum er ekkert ákvæði um tímafresti til að taka afstöðu til tilkynningar og

með hvaða formlega hætti það skuli gert. Þá eru lögin fáorð um málsmeðferð vegna tilkynninga. Rétt þykir að setja í lög ákvæði sem mæla nánar fyrir um frest til að taka ákvörðun um könnun. Í verklagsreglum barnaverndarnefndar Reykjavíkur hefur verið miðað við sama frest.

Samkvæmt 2. mgr. getur barnaverndarnefnd hafið könnun vegna vitneskju sem henni berst með öðrum hætti. Þar sem ekki er við beina tilkynningu að styðjast á ákvæði 1. mgr. um tímafrest ekki eins vel við. Sem dæmi um þetta má nefna upplýsingar sem nefnd eða starfsmaður, sem sinnir fleiri en einu verkefni, fær þegar fjallað er um mál samkvæmt öðrum lögum, svo sem lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, eða grunur vaknar við vinnslu máls um að önnur börn en þau sem málið fjallar um kunni að búa við óviðunandi aðstæður. Einnig má nefna upplýsingar sem barnaverndarnefnd fær við vinnslu umsagnar í forsjár- eða umgengnisdeilum samkvæmt ákvæðum barnalaga. Þegar um það er að ræða, að barnaverndarnefnd fær vitneskju með öðrum hætti en með tilkynningu, er miðað við að nefndin skuli hafa tekið ákvörðun um könnun innan viku frá því upplýsingar bárust sem tilefni gefa til nánari athugunar.

Ákvæði 3. mgr. er nýmæli. Fyrir kemur að barnaverndarnefndir fá tilkynningar um þungaðar konur sem með líferni sínu kunna að stofna í hættu lífi og heilsu ófædds barns síns. Í gildandi lögum er ekki að finna bein ákvæði um þetta. Í 2. mgr. 25. gr. gildandi barnaverndarlaga segir að úrskurð á grundvelli d-liðar fyrri málsgreinar ákvæðisins, þegar um sé að ræða nýfætt barn sem enn hefur ekki flust í umsjá foreldra, sé einungis heimilt að kveða upp hafi viðeigandi aðgerðir skv. 21. gr. verið reyndar til þrautar án árangurs. Hefur þetta verið túlkað svo að í þessu felist heimild fyrir barnaverndarnefnd til að kanna mál og meta þörf fyrir stuðningsaðgerðir áður en barn fæðist, því að öðrum kosti sé ekki unnt að uppfylla skilyrði um að fullreyna stuðning áður en foreldrar eru sviptir forsjá nýfædds barns.

Ákvæði 3. mgr. er ætlað að taka af öll tvímæli um þessar heimildir og gera þær skýrari. Þar kemur fram að fái barnaverndarnefnd tilkynningu, eða vitneskju með öðrum hætti, um að þunguð kona kunni að stofna heilsu eða lífi ófædds barns síns í hættu með líferni sínu, t.d. með áfengis- og fíkniefnaneyslu, geti barnaverndarnefnd með sama hætti og mælt er fyrir um í 1. mgr. ákveðið að hefja könnun á málinu. Leiði könnun í ljós að tilefni sé til aðgerða á 30. gr. frumvarpsins við.

Ýmis álitaefni geta komið upp við túlkun og framkvæmd 21. gr. og verða nú nokkur þeirra rakin.

Vera má að af tilkynningu sé þegar ljóst að aðstæður sem þar er lýst geti ekki leitt til sérstakra ráðstafana af hálfu barnaverndarnefndar. Enn fremur kann að vera augljóst að málið eigi einfaldlega ekki undir barnaverndarnefnd, t.d. vegna þess að tilkynning varði einstakling sem orðinn er 18 ára. Í slíkum tilvikum tekur nefndin ákvörðun um að hefja ekki könnun og málið fellur niður við svo búíð.

Í öðrum tilfellum, þar sem rökstuddur grunur er um að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska geti verið hætta búin af ástæðum sem greindar eru í 1. mgr., tekur barnaverndarnefnd formlega ákvörðun um að hefja könnun máls. Þessi ákvörðun markar formlegt upphaf barnaverndarmáls. Mikilvægt er að það sé skýrt afmarkað þar sem þá verða virkar allar málsmeðferðarreglur sem eiga við um meðferð mála fyrir barnaverndarnefnd, sbr. nánar ákvæði frumvarps þessa um málsmeðferð.

Ákvæði þessarar greinar, sbr. einkum 4. mgr., eru einnig byggð á því að gerður er skýr greinarmunur á athugun sem er undanfari ákvörðunar um könnun og ákvörðuninni um að hefja könnun annars vegar og sjálfri könnun máls hins vegar. Ákvörðun um að hefja könnun

er ákvörðun um málsmeðferð en lýtur ekki að efni máls. Hér er því ekki um eiginlega stjórn-sýsluákvörðun að ræða sem fellur undir 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Af því leiðir að ákvæði stjórnsýslulaga og ákvæði VIII. og IX. kafla frumvarpsins um meðferð mála hjá barnaverndarnefndum og kærunefnd barnaverndarmála eiga ekki við um undirbúning og form ákvörðunar um hvort hefja skuli könnun máls. Ákvörðun um að hefja könnun sætir heldur ekki kærnu til æðra stjórnvalds, í þessu tilviki kærunefndar barnaverndarmála.

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um að hefja könnun máls ber skv. 2. másl. 4. mgr. að tilkynna það foreldrum eða forráðamönnum barns. Þetta er í samræmi við 14. gr. stjórnsýslulaga þar sem fram kemur að stjórnvald skuli tilkynna aðila um að mál sé til meðferðar sem hann varðar nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrir fram. Þessari reglu er ætlað að tryggja að aðili máls eigi kost á því að neyta andmælaréttar síns. Þó er gert ráð fyrir að heimilt sé að fresta tilkynningu til foreldra vegna ríkra rannsóknarhagsmuna. Hér er ekki síst átt við ef tilkynning varðar meint kynferðislegt ofbeldi gagnvart barni eða aðrar slíkar grófar misgjörðir sem geta átt undir hegningarlög. Tilkynning til foreldris kann við slíkar aðstæður að gefa því kost á að grípa til aðgerða sem spillt geta könnun máls og eftir atvikum rannsókn af hálfu lögreglu síðar, eins og nánar er fjallað um í athugasemdum við 43. gr. Með því að fresta tilkynningu er í vissum tilvikum gefinn kostur á að rannsaka mál að nokkru marki, áður en tilkynnt er um það til foreldra. Í ljósi meginreglunnar um skyldu til að tilkynna foreldrum strax um ákvörðun um könnun verður að túlka þessa undantekningu þröngt.

Í athugasemdum sem fram hafa komið við gildandi lög hefur komið fram það viðhorf að viðmiðið um „rökstuddan grun“ sé fremur óljóst og að þörf sé á að afmarka það nánar. Í skilyrðinu um rökstuddan grun í 5. mgr. felst að ekki er heimilt að hefja könnun máls nema gild ástæða sé til að ætla að tilefni sé til þess. Hafa verður í huga að hvers konar afskipti eða aðgerðir af hálfu barnaverndarnefndar geta verið viðkvæmt mál fyrir hlutaðeigandi. Af því leiðir að grunur verður að vera á rökum reistur um að aðstæður séu með þeim hætti sem vikið er að í greininni. Grunur verður að beinast að því að tiltekið barn eða tiltekin börn búi við óviðunandi aðstæður. Erfitt er að skilgreina nánar hvenær grunur telst á rökum reistur. Í stuttu máli má segja að í skilyrðinu um rökstuddan grun felst að ekki sé heimilt að hefja rannsóknaraðgerðir nema nokkrar líkur séu á því að tilefni sé til þess. Þetta má ekki túlka of þröngt, sérstaklega í ljósi þess hversu afmarkaðar heimildir barnaverndarnefnd hefur við athugun á máli áður en tekin er ákvörðun um hvort hefja skuli könnun, eins og nánar er gerð grein fyrir hér á eftir. Þá má áréttta að barnaverndarnefnd er skylt að láta mál niður falla á síðari stigum um leið og í ljós kemur að ekki er ástæða til frekari afskipta. Verður ekki hjá því komist að fela þeim er starfa að þessum málum að meta það í hverju einstöku tilviki hvort skilyrðinu um rökstuddan grun er fullnægt. Óraunhæft er að ætla að hægt sé að kveða skýrar á um þetta skilyrði í lagatexta.

Það er einnig sérstakt álitamál hversu ríkar heimildir barnaverndarnefnd á að hafa til athugunar eða rannsóknar á máli til að undirbúa formlega ákvörðun sína um það hvort hefja skuli könnun þess eða ekki. Í framkvæmd hefur þetta atriði valdið nokkrum vafa. Í handbók Barnaverndarstofu er þess freistað að túlka ákvæði gildandi laga að þessu leyti. Er þar byggt á áþekkingu skýringum og hér koma fram. Í aðalatriðum verður að gera ráð fyrir að heimildum nefndanna til sérstakrar rannsóknar eða athugunar í tilefni af tilkynningum sé þröngur stakkur skorinn. Ákvörðun um að hefja könnun verður fyrst og fremst að taka á grundvelli innihalds tilkynningarinnar. Atriði sem skipta máli í því sambandi er m.a. hversu alvarlegar ávirðingar koma fram í tilkynningu, hversu nákvæm er hún, af hverju tilkynningin stafar, í

hvaða aðstöðu er tilkynnandi til að þekkja aðstæður o.s.frv. Þetta leiðir raunar til þess að fara verður gætilega þegar um nafnlausar tilkynningar er að ræða. Þá getur einnig verið að tilkynning sé sett fram af meinbægni í garð þeirra sem hún varðar. Nefndinni er heimilt að ræða frekar við tilkynnanda sjálfan til þess að treysta grundvöll undir ákvörðun sinni. Þá verður að gera ráð fyrir að nefndin geti skoðað eldri tilkynningar og mál sem varða sömu aðila ef því er að skipta. Á hinn bóginn er nefndinni ekki heimilt að afla sérstakra gagna, ræða við aðra en tilkynnanda eða halda uppi fyrirspurnum um barn, fjölskyldu þess eða heimili áður en ákvörðun er tekin um könnun máls, sbr. nánar ákvæði 3. mgr. þessarar greinar um tilkynningu til málsaðila.

Í vissum tilvikum getur verið álitamál hver sé tilkynnandi, einkum ef tilkynnandi upplýsir um aðstæður sem aðrir hafa lýst fyrir honum. Hér getur vaknað sú spurning hvort nefnd getur, áður en hún tekur ákvörðun um könnun, sett sig í samband við þann aðila. Almennt verður þó að gera ráð fyrir, eins og fyrr segir, að nefndin geti ekki án vitundar aðila sett sig í samband við aðra en tilkynnandann sjálfan, óháð því hvernig vitneskja hans á aðstæðum er til komin. Barnaverndarnefnd getur framselt vald til að taka ákvörðun um könnun máls til einstakra starfsmanna, sbr. 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Rétt er að gera ráð fyrir að barnaverndarnefnd setji sérstakar reglur um það hvaða tilteknu starfsmenn hafa þessa heimild en ekki sé gert ráð fyrir að allir starfsmenn nefndanna hafi hana sjálfkrafa. Eftir að barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um að hefja könnun máls geta einstakir starfsmenn að sjálf-söggðu annast framkvæmd hennar, sbr. aftur 3. mgr. 14. gr.

Í 6. mgr. kemur fram að ráðherra setji með reglugerð nánari reglur, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu, um málsmeðferð vegna tilkynninga. Í slíkri reglugerð verði m.a. mælt fyrir um samræmda skráningu tilkynninga, notkun eyðublaða, form og skráningu ákvörðunar um að hefja könnun eða eftir atvikum fella mál niður. Þá kynni að vera ástæða til að setja reglugerð um athuganir í tilefni af tilkynningu, um tilkynningu til aðila og form þeirra, hvenær fresta megi tilkynningu til þeirra o.s.frv.

Um 22. gr.

Í þessari grein er að finna ákvæði um markmið könnunar barnaverndarmáls. Þar kemur fram í 1. mgr. að markmið könnunar máls sé að afla upplýsinga um allar aðstæður barns og meta þörf fyrir úrræði samkvæmt ákvæðum laganna. Könnun skal beinast að því að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barnsins sem í hlut á, svo sem andlegt og líkamlegt ásigkomulag, tengsl þess við foreldra eða aðra, hagi foreldra, aðbúnað barns á heimili, skólagöngu, hegðun og líðan þess. Þessi upptalning er ekki tæmandi og ræðst það af eðli og umfangi hvers máls hversu víðtæk könnun er. Barnaverndarnefndum sem ekki hafa sérmenntað starfsfólk ber að leita aðstoðar sérfræðinga eftir því sem þörf krefur. Slík sérfræðipækning kann oft að vera nauðsynleg, svo sem til að framkvæma próf á börnum, taka viðtöl við þau og foreldrana, framkvæma lækni-skoðun o.s.frv.

Í 2. mgr. er fjallað um könnun máls að öðru leyti, rannsóknarheimildir barnaverndarnefnda, skyldu til að láta barnaverndarnefndum í té upplýsingar og málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd almennt, og er vísað til ákvæða VIII. kafla frumvarpsins. Í þessu sambandi ber að benda sérstaklega á ákvæði 41. gr. sem hefur að geyma rannsóknarregluna, ákvæði 43. gr. um rannsóknarheimildir og ákvæði 44. gr. um upplýsingaskyldu gagnvart barnaverndarnefnd.

Við framkvæmd þessara ákvæða allra ber að hafa í huga að öll afskipti barnaverndarnefnda af málefnum fjölskyldu fela í sér íhlutun í mál sem venjulegast mundu teljast einka-

mál. Af þessum sökum m.a. er það meginregla að könnun máls gangi ekki lengra en þörf er á hverju sinni.

Um VI. kafla.

Í þessum kafla eru ákvæði um ráðstafanir barnaverndarnefnda. Ákvæði kaflans samsvara að talsverðu leyti 19. og 21.–27. gr. gildandi laga. Fjölmargar breytingar er þó að finna bæði efnislegar og þá ekki síður að því er varðar framsetningu ákvæðanna. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

- a. Ekki er gert ráð fyrir sérákvæði um börn í hættu vegna eigin hegðunar, svo sem gert er í 22. gr. núgildandi laga. Er þetta byggt á því að erfitt er að skilgreina barnaverndarmál að öllu leyti eftir því hvort ástæður þess liggja hjá foreldrum barnsins eða hjá barninu sjálfu og ljóst er að þetta fer oftast en ekki saman. Með sérstöku ákvæði um börn í hættu vegna eigin hegðunar eru líkur á því að fleiri mál en rétt er verði skilgreind sem svo að rót vandans liggja hjá barninu sjálfu, t.d. eftir að barn nær ákveðnum aldri eða ef vista þarf barn á sérhæfðu meðferðarheimili eða stofnun. Samkvæmt núgildandi lögum fer t.d. um allar vistanir barna á meðferðarheimilum eða stofnunum eftir 22. gr. en færa má rök fyrir því að þörf fjölmargra barna fyrir meðferð tengist vanrækslu eða öðru framferði foreldris. Áréttað skal að þessi breyting dregur ekki úr skyldu barnaverndarnefndar til að greina vanda barns með svo skýrum hætti að unnt sé að beita þeim úrræðum sem heppilegust þykja hverju sinni. Breytingin undirstrikar að val á úrræði takmarkast ekki af skilgreiningu barnaverndarmálsins heldur ber að miða við heildarsýn á vanda og þörfum barnsins.
- b. Ákvæði kaflans eru flokkuð eftir því hvort fyrir liggur samþykki aðila eða hvort þvingun er beitt. Einnig er skilið á milli þess hvort úrræðin miðast við stuðningsaðgerðir meðan barn býr enn á heimili sínu eða ráðstöfun og vistun barns utan heimilis. Þessi flokkun er nokkuð önnur en samkvæmt núgildandi lögum. Breytingunni er ætlað að undirstrika þann mun sem er á beitingu þessara úrræða, bæði að formi til og efnislega, með því að fjallað er sérstaklega um ráðstafanir og vistanir barna utan heimilis.
- c. Samþykki aðila er skilgreint með mismunandi hætti eftir því hvaða úrræða er gripið til og við tiltekna kringumstæður er gert ráð fyrir að börn sem náð hafa 15 ára aldri séu aðilar barnaverndarmáls, sbr. 46. gr. frumvarpsins. Ef vista skal barn utan heimilis án þess að beita þvingun þarf að liggja fyrir samþykki bæði forsjáraðila og barns sem náð hefur 15 ára aldri, sbr. 25. og 27. gr. frumvarpsins. Þetta undirstrikar að slík úrræði eru að öllu jöfnu alvarlegra inngrip í líf barns en stuðningur meðan barn býr á heimili sínu og felur í sér aukna áherslu á réttarstöðu barns.
- d. Umtalsverðar breytingar eru lagðar til á úrskurðarvaldi barnaverndarnefnda. Vísast til almennra athugasemda við frumvarpið og athugasemda við einstakar greinar hér á eftir.

Um 23. gr.

Greinin hefur að geyma ákvæði um greinargerð um könnun máls og niðurstöður könnunar annars vegar og samningu áætlunar um beitingu úrræða hins vegar. Ákvæði um áætlun eru í 19. gr. gildandi laga. Þar er þó ekki gerður greinarmunur á greinargerð annars vegar og áætlun hins vegar. Þykir skýrara að gera þennan greinarmun þar sem niðurstöður könnunarinnar sem slíkar geta aldrei verið háðar samþykki foreldra eða annarra þótt rétt sé að gera ráð fyrir því, sem meginreglu, að áætlun um beitingu úrræða sé unnin í samráði og samvinnu við aðila máls, eftir því sem unnt er.

Samkvæmt 1. mgr. skal barnaverndarnefnd, við lok könnunar, taka saman greinargerð þar sem lýst er tilkynningu og efni hennar, eða öðru tilefni könnunar, rannsóknaraðgerðir og framkvæmd þeirra eru raktar og dregnar saman niðurstöður könnunar, tiltekið er hvar úrbóta sé þörf og settar fram hugmyndir eða tillögur að heppilegum úrræðum ef því er að skipta. Ekki er miðað við að greinargerð þessi sé samin í samráði við foreldra og með samþykki þeirra eða annarra, sbr. hins vegar ákvæði 2. mgr. um gerð áætlunar. Hér er því um að ræða samantekt barnaverndarnefndar sjálfar sem myndar grundvöll að frekari ákvörðunum hennar um gerð áætlunar og beitingu úrræða. Greinargerðin telst þó meðal gagna málsins, sbr. ákvæði 45. gr. frumvarpsins um aðgang aðila að gögnum máls.

Ef niðurstaða könnunar er sú að beita þarf sérstökum úrræðum samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga skal barnaverndarnefnd gera áætlun um frekari meðferð málsins. Meginreglan er sú að áætlun er samin í samvinnu við aðila máls. Þannig ber að leita eftir samþykki foreldra og barna, sem náð hafa 15 ára aldri (ef þau eru aðilar), fyrir áætluninni. Enn fremur er gert ráð fyrir að haft skuli samráð við yngri börn eftir því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til. Samning áætlunar um framhald máls er nauðsynlegur liður í markvissri vinnslu þess. Í áætluninni á að koma fram hvert sé markmið afskipta barnaverndarnefndar og hvernig hagsmunir barnsins verði best tryggðir. Þá þarf einnig að koma fram hvaða aðstoð verði veitt barni og foreldrum og hvaða aðrir aðilar komi að framkvæmd þeirra stuðningsaðgerða, svo sem leikskóli, heilsugæsla eða aðrir. Í ákvæðinu er lögð sérstök áhersla á að áætlun skuli unnin í samráði við foreldra, sbr. þó 4. mgr. þessarar greinar. Litið er svo á að til þess að áætlun þjóni tilgangi sínum þurfi foreldrar og barnið sjálft, að því marki sem það hefur þroska til, að taka virkan þátt í gerð hennar. Áætlun skal vera skrifleg, gerð til ákveðins tíma og endurskoðuð eftir þörfum. Endurskoðunar getur verið þörf ef ekki er farið eftir áætlun sem gerð hefur verið og rétt þykir að reyna beitingu annars konar úrræða eða ef talin er þörf á að gera nýjar áætlanir í máli sem taka gildi hver af annarri.

Í 3. mgr. er tekið fram að barnaverndarnefnd skuli meta þörf á samstarfi við aðra aðila við framkvæmd áætlunar og í samvinnu við foreldra, veita liðsinni sitt við að koma slíku samstarfi á. Bent er á að í athugasemdum við 20. gr. frumvarpsins er rætt um samstarf barnaverndarnefndar í einstökum málum við aðra sem afskipti hafa af börnum. Eins og þar kemur fram geta barnaverndarnefndir ekki gefið upplýsingar um vanda barna eða vinnslu máls nema með samþykki forsjáraðila. Rétt þykir hér að leggja áherslu á að barnaverndarnefndir hafi frumkvæði að því að meta þörfina á samstarfi við aðra aðila og leitast við að fá foreldra til samvinnu þegar þörf krefur. Þeir sem hér koma til greina eru til dæmis aðrir aðstandendur barns, kennarar þess, lögregla og heilsugæsla.

Náist ekki samkomulag við foreldra eða barn mælir 4. mgr. svo fyrir að barnaverndarnefnd skuli einhliða semja áætlun um framvindu málsins og beitingu úrræða. Markmið með þessari áætlun er að taka saman upplýsingar um það sem gert hefur verið í máli frá því greinargerð skv. 1. mgr. var unnin, t.d. um þá samvinnu sem kann að hafa náðst á einhverju stigi eða þær tilraunir sem gerðar hafa verið. Einnig ber hér að leggja mat á hvort ástæða þyki til að beita þeim úrræðum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins sem unnt er að grípa til án samþykkis aðila. Áréttu ber að lögð er áhersla á samfelli í vinnslu barnaverndarmáls og að á hverjum tíma sé ljóst hvað fyrirhugað er í máli. Ef ekki næst samvinna við aðila máls er þannig nauðsynlegt að barnaverndarnefnd taki ákvörðun um hvort málinu verði lokað eða hvort gripið verði til þvingunarúrræða. Þá er enn fremur markmiðið með þessari áætlun að auðkenna þær ráðstafanir sem talið er að grípa þurfi til á grundvelli könnunar málsins og eru

til þess fallnar að tryggja hagsmuni barnsins. Einhliða áætlun skv. 4. mgr. skal kynna fyrir foreldrum en hún er ekki háð samþykki þeirra að öðru leyti.

Um 24. gr.

Greinin hefur að geyma upptalningu úrræða sem miðast við að barn búi áfram á heimili sínu og unnt er að beita með samþykki foreldra. Í reynd leiðir af 1. og 2. mgr. að einnig sé hægt að beita með samþykki foreldra þeim úrræðum sem mælt er fyrir um í 26. gr. Þá verður að gera ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti með samþykki foreldra beitt öðrum úrræðum sem ekki eru sérstaklega nefnd ef þau þykja henta, enda sé það á færi barnaverndarnefndar að beita þeim og það rúmist innan þeirra heimilda sem barnaverndarnefnd hefur. Ákvæði greinarinnar er að hluta til sambærilegt við 21. gr. gildandi laga að því leyti að a–e-liður í frumvarpsgreininni er sambærilegur við a–e-lið 21. gr. Röð einstakra liða hefur þó verið breytt. Hluta þeirrar greinar er einnig að finna í 25. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er sérstaklega um vistanir.

Samkvæmt 1. mgr. skal barnaverndarnefnd, eftir því sem nánar er ákveðið í áætlun skv. 23. gr., með samþykki foreldra og eftir atvikum í samráði við barn veita aðstoð m.a. með því að:

- a. Leiðbeina foreldrum um uppeldi og aðbúnað barns. Þetta úrræði gengur skemmst og því rétt að telja það upp fyrst. Hér er um að ræða almenna ráðgjöf af hendi starfsmanna nefndarinnar eða annarra sem nefndin felur þetta verkefni, svo sem sálfræðinga eða félagsráðgjafa. Í þessu felast eingöngu leiðbeiningar og ráðgjöf um atriði sem þykja horfa til bóta. Þá er ástæða til að taka fram að hér er eingöngu um sálfræðilega og félagslega ráðgjöf að ræða en ekki t.d. lögfræðilega. Til að nefndirnar geti sinnt þessu hlutverki er að sjálfsgöðu mikilvægt að þær hafi yfir að ráða hæfum starfsmönnum. Þar sem ljóst er að nefndirnar eru mjög misvel í stakk búnar að þessu leyti er sérstök ástæða til að vekja athygli á 2. mgr. 14. gr. um heimild nefndanna til að semja við stofnanir á sviði félags-, skóla- og heilbrigðisþjónustu um sameiginlegt starfsmannahald og sérfræðiþjónustu.
- b. Stuðla að því, í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir, að beitt verði almennum úrræðum til úrbóta samkvæmt öðrum lögum. Hér undir geta t.d. fallið lög um almannatryggingar, félagslega aðstoð, félagsþjónustu sveitarfélaga, leikskóla og lög um málefni fatlaðra. Orðalagi er hér breytt frá d-lið 21. gr. gildandi laga til að leggja áherslu á að barnaverndarnefndir geta ekki beitt úrræðum samkvæmt öðrum lögum og nauðsyn þess að afmarka valdsvið og ábyrgð yfirvalda á þeim málaflokkum sem undir hvert yfirvald heyrir. Í þessum staflið greinarinnar er vísað til þess að barnaverndarnefnd upplýsi foreldra eða aðra umsjáradila barns um rétt til félagslegrar aðstoðar samkvæmt öðrum lögum og aðstoði foreldra og leiðbeini þeim við að ná þeim rétti. Upptalningin hér að framan er ekki tæmandi en ákvæðið vísar til hvers konar réttinda sem foreldrar kunna að eiga og geta auðveldað þeim að ná tökum á vanda sínum. Hér reynir á að starfsmenn barnaverndarnefnda séu vel upplýstir um efni félagsmálalöggjafarinnar til að vera í stakk búnir til að veita þessa þjónustu.
- c. Útvega barni aðstoð með viðeigandi stuðningi eða meðferð. Hér er átt við úrræði sem barnaverndarnefndir geta beitt, t.d. sumardvöl eða annars konar stuðningur. Einnig geta hér fallið undir sálfræðiviðtöl, t.d. vegna ofbeldis sem barn hefur beitt eða orðið fyrir eða vegna annarra vandamála. Sem fyrr er upptalningin ekki tæmandi á þeim úrræðum sem hér koma til greina. Ákvæðið kemur í stað c-liðar 21. gr. gildandi laga, en eins og

kemur fram í athugasemdum við b-lið 24. gr. frumvarpsins er lögð áhersla á þau úrræði sem barnaverndarnefnd er í stakk búin til að útvega.

- d. Útvega barni eða fjölskyldu tilsjónarmann, persónulegan ráðgjafa eða stuðningsfjölskyldu. Ákvæði þetta samsvarar b-lið 21. gr. gildandi laga, sbr. og reglugerð nr. 452/1992, um tilsjónarmann, persónulegan ráðgjafa og stuðningsfjölskyldu skv. 21. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna. Nokkur reynsla er komin á beitingu þessara úrræða og þykja þau almennt gefast vel. Algengt er að biðlistar myndist eftir úrræðum af þessu tagi en nauðsynlegt er að barnaverndarnefndir sjái til þess að úrræðin séu fyrir hendi þegar þörf krefur. Í 2. mgr. 38. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji með reglugerð nánari reglur um stuðningsaðgerðir sem leysa muni af hólmi áður nefnda reglugerð.
- e. Aðstoða foreldra við að leita sér meðferðar vegna veikinda, áfengis- eða vímuefnaneyslu eða annarra persónulegra vandamála. Þetta ákvæði er frábrugðið öðrum þar sem það varðar beint foreldrana sjálfa. Ljóst er að oft liggur meginvandi barnsins hjá foreldri þess. Er því rétt að gera ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti hlutast til um að foreldri fái nauðsynlegan stuðning og meðferð. Samkvæmt ákvæðinu getur barnaverndarnefnd, í samvinnu við foreldra, veitt fulltingi sitt við að koma foreldrum í meðferð á viðeigandi stofnun vegna áfengis- eða fíkniefnaneyslu eða vegna annarra félagslegra eða geðrænna erfiðleika. Í þessu sambandi er vert að benda á 50. gr., sbr. 13. gr. laga nr. 34/1997. Þar kemur fram að félagsmálanefndir skuli hlutast til um að áfengissjúkir og þeir sem misnota áfengi eða aðra vímuefni fái viðeigandi meðferð og aðstoð. Þá skal veita aðstandendum og fjölskyldum áfengissjúkra ráðgjöf og aðstoð eftir því sem við á. Samkvæmt þessu gæti atbeini barnaverndarnefndar falist í því að leita eftir því við félagsmálanefnd að þessari heimild verði beitt. Enn fremur má nefna 51. gr., sbr. 13. gr. laga nr. 34/1997, þar sem fram kemur að félagsmálanefndir skuli stuðla að því að áfengissjúkir og misnotendur vímuefna, sem fengið hafa meðferð og læknishjálp, fái nauðsynlegan stuðning og aðstoð til að lifa eðlilegu lífi að meðferð lokinni.

Í 2. mgr. er tekið fram að barnaverndarnefnd geti enn fremur, með samþykki foreldra og án sérstaks úrskurðar, beitt öðrum þeim úrræðum sem kveðið er á um í 26. gr. frumvarpsins. Þetta er ekki sérstaklega tekið fram í gildandi lögum. Eðlilegt verður að telja að þetta sé heimilt.

Í 3. mgr. kemur fram að samþykki foreldris sem barn býr hjá nægi fyrir ráðstöfunum samkvæmt greininni. Hér er höfð í huga sú aðstaða að foreldrar sem ekki búa saman fara samt sem áður sameiginlega með forsjá. Samkvæmt þessu þarf ekki samþykki foreldris sem barnið býr ekki hjá til þess að beita megi úrræðum skv. 24. gr.

Um 25. gr.

Greinin hefur að geyma ákvæði um úrræði utan heimilis. Í þessum tilvikum er gert ráð fyrir samþykki forsjáraðila og barns sem náð hefur 15 ára aldri. Í 1. mgr. kemur fram að barnaverndarnefnd geti tekið við forsjá eða umsjá barns og ýmist ráðstafað því í föstur skv. a-lið eða vistað barn t.d. á vistheimili, meðferðarheimili eða stofnun skv. b-lið. Þessi ákvæði koma í stað f- og g-liðar 21. gr. og 1. og 2. mgr. 22. gr. gildandi laga. Eðlilegt þykir að skipa þessum úrræðum í sérstaka grein þar sem úrræði utan heimilis eru annars eðlis og ganga lengra en þau sem mælt er fyrir um í 24. gr.

Skiptingin í a- og b-lið 1. mgr. undirstrikar að frumvarpið gerir ákveðinn greinarmun á ráðstöfun barns í föstur annars vegar og vistun barns á heimili eða stofnun hins vegar. Eins

og áður sagði er ekki lengur gerður jafnskýr greinarmunur og áður á úrræðum fyrir börn í hættu vegna eigin hegðunar og öðrum ástæðum afskipta. Við val á úrræði skal leggja höfuð-áherslu á þarfir viðkomandi barns. Benda má á að skv. XIII. og XIV. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga við uppbyggingu úrræða. Gert er ráð fyrir að ríkið beri ábyrgð á að hafa tiltæk heimili og stofnanir fyrir börn sem þurfa á sérhæfðri meðferð að halda en að barnaverndarnefndir beri ábyrgð á öllum öðrum úrræðum.

Í 2. mgr. er lögð áhersla á að ráðstafanir skv. 1. mgr. skuli eigi standa lengur en þörf krefur, þær skuli að jafnaði vera tímabundnar og sæta reglulegri endurskoðun. Þetta er í samræmi við markmið laganna um að styrkja uppeldishlutverk fjölskyldunnar og það almenna sjónarmið að hagsmunir barna séu alla jafna best tryggðir með því að þau alist upp hjá foreldrum sínum. Ákvæðið er einnig í samræmi við almenna meðalhöfsreglu, sbr. 7. mgr. 4. gr. Almenna reglan er því sú að stefna ber að því að úrræði skv. 1. mgr. vari í sem skemmstan tíma og að barn snúi aftur til foreldra sinna. Það er þó ljóst að þarfir og hagsmunir barna geta kallað á ráðstafanir til lengri tíma. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að með tilliti til hagsmuna barns geti fóstur eða vistun varað þar til barn verður lögráða. Kemur þetta í staðinn fyrir sérstaka skilgreiningu á varanlegu fóstri í kafla um ráðstöfun barna í fóstur, sbr. núgildandi lög. Visast hér til athugasemda við XII. kafla frumvarpsins um fóstur. Nauðsynlegt þykir að gera ráð fyrir að úrræði geti varað þar til barn verður lögráða, fyrst og fremst til að tryggja stöðugleika í lífi barns þegar það á við, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Við framkvæmd þessa er gert ráð fyrir að ráðstöfun barns í fóstur verði algengasta úrræðið. Ekki þykir rétt að útiloka að önnur úrræði verði nýtt. Ljóst er að úrræði sem eru í eðli sínu tímabundin, svo sem vistun til greiningar eða meðferðar, koma tæpast til greina en hér gæti komið til álita að vista barn á sambýli eða beita sambærilegu úrræði.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um stöðu barns sem ekki hefur náð 15 ára aldri. Við þær aðstæður ber ávallt að gefa barni tækifæri til að tala máli sínu fyrir nefndinni með liðsinni sérstaks talsmanns ef því er að skipta.

Í 4. mgr. er fjallað um samþykki foreldra fyrir ráðstöfunum samkvæmt greininni. Þar kemur fram að fari foreldrar sem búa ekki saman sameiginlega með forsjá samkvæmt ákvæðum barnalaga þurfi samþykki beggja foreldra til ráðstafana sem fela í sér vistun barns utan heimilis. Til samanburðar er hér bent á ákvæði 3. mgr. 24. gr. þar sem eingöngu er gerð krafa um samþykki foreldris sem barn býr hjá. Ráðstafanir samkvæmt þessari grein eru aftur á móti mun viðameiri og því þykir rétt að gera ráð fyrir samþykki beggja foreldra þegar forsjá er sameiginleg. Þó er gert ráð fyrir að samþykki foreldris sem barn býr hjá sé nægilegt ef fyrir liggur samþykki barns sem orðið er 15 ára. Í þeim tilvikum skal leita umsagnar hins foreldrisins.

Um 26. gr.

Í greininni er mælt fyrir um úrræði sem barnaverndarnefnd er heimilt að grípa til án samþykkis og gegn vilja foreldra. Þessi þvingunarúrræði miðast við að barn búi áfram á heimili sínu en beiting þeirra yrði oftast liður í frekari meðferð málsins af hálfu barnaverndarnefndar. Ákvæðið er að hluta til sambærilegt við ákvæði 24. gr. gildandi laga. Úrræðin sem greinin mælir fyrir um eiga við ef úrræði skv. 24. og 25. gr. hafa ekki skilað árangri eða eftir atvikum barnaverndarnefnd hefur komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ófullnægjandi. Þetta er í samræmi við þá reglu að ávallt skuli fyrst freista þess að beita þeim úrræðum fyrst sem skemmst ganga. Barnaverndarnefnd tekur ákvarðanir skv. a–c-lið 1. mgr. með úrskurði.

Samkvæmt a-lið getur barnaverndarnefnd kveðið á um eftirlit með heimili. Ákvæðið er samhljóða a-lið 24. gr. gildandi laga. Eftirlit með heimili felur í sér reglulegar heimsóknir barnaverndarnefndar á heimili. Einnig er mögulegt að beita þessu úrræði með öðrum hætti, t.d. með því að fylgjast með barni með öflun upplýsinga frá dagvistarheimili, leikskóla eða öðrum sem kunna um að bera. Eftirlit með barni á þessum stofnunum hefur talsverða þýðingu í framkvæmd.

Samkvæmt b-lið getur nefndin gefið fyrirmæli um aðbúnað og umönnun barns, svo sem dagvistun þess, skólasókn, lækniþjónustu, meðferð eða þjálfun. Fyrirmæli af þessu tagi eru raunhæf varðandi ytri aðbúnað barns, eins og dagvistun, lækni meðferð o.s.frv. Þótt svo eigi að heita að slík fyrirmæli séu sett fram gegn vilja foreldra sýnir reynslan að erfitt er að koma þeim í framkvæmd gegn eindreginni andstöðu þeirra. Í reynd þjóna slík fyrirmæli því oft fyrst og fremst því markmiði að gefa foreldrum kost á að fara að fyrirmælum barnaverndarnefndar um tiltekin atriði áður en gripið er til harkalegri ráðstafana. Þrátt fyrir augljósa erfiðleika við að framfylgja slíkum fyrirmælum gegn vilja foreldra þykir rétt að gera ráð fyrir þeim hér. Samsvarandi ákvæði er í b-lið 24. gr. gildandi laga.

Í c-lið kemur fram að barnaverndarnefnd getur ákveðið að ekki megi fara með barn úr landi. Ákvæðið samsvarar e-lið 24. gr. gildandi laga. Hliðstætt ákvæði er í 41. gr. barnalaga nr. 20/1992. Gert er ráð fyrir að unnt sé að beita þessu eftir að barnaverndarmál er hafið ef barnaverndarnefnd telur að barnið geti verið í hættu og að hagsmunum þess verði ekki borgið með öðrum hætti. Með tilliti til þessa er unnt að beita ákvæðinu meðan á könnun máls stendur, meðan unnið er að gerð áætlunar skv. 23. gr. eða eftir atvikum eftir að ákvarðanir hafa verið teknar um beitingu úrræða. Rétt er að taka fram að fjallað er um fyrirhugaðan flutning barns úr landi í 39. gr. barnalaga nr. 20/1992. Samkvæmt ákvæðinu getur dómstóll eða dómsmálaráðuneyti mælt svo fyrir að ósk annars foreldris að eigi megi fara með barn úr landi meðan forsjármáli hefur eigi verið ráðið til lykta. Er hér almennt um annars konar mál að ræða en gert er ráð fyrir í c-lið 26. gr. frumvarpsins þar sem leggja þarf sérstakt mat á það hvort barni sé hætta búin.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðstafanir skv. a-, b- og c-lið skuli ávallt vera tímabundnar og eigi standa lengur en þörf krefur. Þær ber að endurskoða eigi sjaldnar en á sex mánaða fresti.

Samkvæmt 3. mgr. eru úrskurðir barnaverndarnefndar samkvæmt þessari grein kæránlegir til kærunefndar barnaverndarmála.

Um 27. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um heimildir barnaverndarnefndar til að úrskurða um vistun barns utan heimilis í þeim tilvikum þegar ekki liggur fyrir samþykki foreldris og/eða barns sem náð hefur 15 ára aldri. Gert er ráð fyrir að uppfyllt séu sömu skilyrði og getið er um í 1. mgr. 26. gr., þ.e. að úrræði skv. 24. og 25. gr. hafi ekki skilað árangri eða eftir atvikum barnaverndarnefnd komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ófullnægjandi. Ákvæði greinarinnar koma í stað 22. gr. og c-liðar 24. gr. gildandi laga en það endurspeglar sem fyrr er rakið að ekki er lengur gerður greinarmunur á úrræðum fyrir börn í hættu vegna eigin hegðunar og öðrum ástæðum afskipta.

Samkvæmt a-lið getur barnaverndarnefnd ákveðið að barn skuli vera kyrrt á þeim stað þar sem það dvelst í allt að tvo mánuði. Hér er fyrst og fremst átt við þær aðstæður ef foreldrar hafa samþykkt ráðstafanir skv. 1. mgr. 25. gr. Vera má að foreldrum snúist hugur en barnaverndarnefnd meti það svo að hagsmunum barns sé best borgið með áframhaldandi vistun.

Barnaverndarnefnd getur kveðið á um slíka vistun í allt að tvo mánuði. Ef vistun barns þarf að standa lengur verður nefndin að afla sér dómsúrskurðar. Tveir mánuðir þykja hæfilegur tími til að meta stöðu og þarfir barns, taka ákvörðun um hvort barn skuli snúa heim eða nauðsyn þess að grípa til annarra ráðstafana, svo sem vistunar til frekari meðferðar.

Í b-lið er kveðið á um töku barns af heimili í allt að tvo mánuði og nauðsynlegar ráðstafanir í framhaldi af því, svo sem ráðstöfun þess á fóstur- eða vistheimili, meðferðarheimili eða stofnun til að tryggja öryggi barns eða til að unnt sé að gera viðeigandi rannsókn á barni eða veita því nauðsynlega meðferð og aðhlyningu. Hér er gert ráð fyrir að unnt sé að grípa til allra þeirra úrræða sem lögin mæla fyrir um eftir því sem talið er henta barni best hverju sinni.

Í 2. mgr. er tekið fram að foreldrum eða barni sem náð hefur 15 ára aldri sé heimilt að bera ákvörðun barnaverndarnefndar á grundvelli a- og b-liðar undir dóm. Í þessu felst að þótt barnaverndarnefnd geti sjálf, án atbeina dómstóla, með úrskurði kveðið á um þessar ráðstafanir, eiga foreldrar eða barn sem náð hefur 15 ára aldri alltaf rétt á að bera þær undir dómstóla, enda þótt þeim sé ekki ætlað að standa lengur en tvo mánuði. Krafa um niðurfellingu ákvörðunar barnaverndarnefndar þarf að hafa komið fram innan fjögurra vikna. Tekið er fram í ákvæðinu að málskot komi ekki í veg fyrir að úrskurður barnaverndarnefndar komi til framkvæmda.

Um 28. gr.

Greinin er reist á því að barnaverndarnefndir hafi eingöngu heimild til að taka ákvarðanir um vistun barna utan heimilis í tiltekinn tíma en verði að bera kröfu um lengri vistun undir dómstóla. Þar kemur fram í 1. mgr. að barnaverndarnefnd ber að afla sér úrskurðar dómara ef vistun barns utan heimilis gegn vilja foreldris eða barns sem orðið er 15 ára á að standa lengur en tvo mánuði. Um meðferð mála fyrir dómi samkvæmt þessari málsgrein fer samkvæmt ákvæðum XI. kafla frumvarpsins. Dómari getur úrskurðað um slíka vistun í allt að 12 mánuði í senn. Hægt er að krefjast framlengingar, sbr. nánar ákvæði 2. mgr.

Í 2. mgr. kemur fram að ef krafist er framlengingar vistunar eða sett fram krafa um forsjárviptingu skv. 29. gr., haldist ráðstöfun þar til úrskurður eða dómur hefur gengið. Með þessu er tryggt að unnt er að halda vistun áfram þótt 12 mánuðir séu liðnir ef krafa hefur komið fram um framlengingu eða mál verið höfðað til forsjárviptingar áður en vistunartíminn rennur út.

Eðlilegt þykir að gera ráð fyrir úrskurði dómara við þær aðstæður sem greinin lýsir. Ákvörðun felur í sér að foreldrar eru sviptir rétti til að ráða persónulegum högum barna sinna um lengri tíma. Miða ber við að foreldrar haldi lögráðum sínum yfir barni að öðru leyti og beri aðrar skyldur gagnvart barni, svo sem framfærsluskyldu. Ákvörðun um vistun samkvæmt þessari grein felur því ekki í sér eiginlega forsjárviptingu eða sviptingu lögráða yfir barni að öllu leyti. Vistun skal aldrei standa lengur en nauðsyn krefur. Hæfilegt þykir að miða við að vistun geti staðið í allt að 12 mánuði í senn. Við fyrsta dómsúrskurð telst þá með sá tími sem vistun hefur varað skv. 27. gr. ef um það er að ræða. Ef þörf er talin á að vistun standi lengur ber að afla dómsúrskurðar að nýju.

Um 29. gr.

Í 29. gr. ræðir um sviptingu forsjár. Eins og fyrr er rakið í almennum athugasemdum er hér gerð sú meginbreyting að lagt er til að barnaverndarnefnd geri kröfu fyrir dómi um að

foreldri verði svipt forsjá. Um rökin fyrir þessu vísast til þess sem fyrir segir. Að öðru leyti eru skilyrði ákvæðisins sambærileg við það sem er í gildandi lögum, sbr. 25. gr.

Þannig segir í 1. mgr. að barnaverndarnefnd geti krafist þess fyrir dómi að foreldrar, annað eða bæði, skuli svipt forsjá barns. Nánari skilyrði eru sett fram í a–d-lið 1. mgr. og nægir að eitt þeirra sé uppfyllt. Þau eru:

- a. Að daglegri umönnun, uppeldi eða samskiptum foreldra við barnið sé alvarlega ábótavant með hliðsjón af aldri þess og þroska.
- b. Að barni sem er sjúkt eða fatlað sé ekki tryggð viðeigandi meðferð, þjálfun eða kennsla.
- c. Að barni sé misþyrmt, misboðið kynferðislega eða það megi þola alvarlega andlega eða líkamlega áreitni eða niðurlægingu á heimilinu.
- d. Fullvíst má telja að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska þess geti verið hættu búin sökum þess að foreldrar eru augljóslega vanhæfir til að fara með forsjá, svo sem vegna vímuefnaneyslu, geðrænna truflana, greindarskorts eða hegðun foreldra sé líkleg til að valda barni alvarlegum skaða.

Þessi skilyrði hafa verið orðuð með svipuðum hætti í eldri barnaverndarlögum og allnokkur reynsla er komin á beitingu þeirra. Ekki er gert ráð fyrir að túlkun þeirra og framkvæmd breytist þótt í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd setji fram kröfu fyrir dómi, í stað þess að kveða sjálf upp úrskurð um sviptingu eins og gert er ráð fyrir í gildandi lögum. Í því felst að ekki er gert ráð fyrir að þau verði túlkuð rýmra af hálfu nefndanna en hingað til hefur verið gert þótt úrlausnarvaldið hverfi til dómstóla ef frumvarp þetta verður að lögum. Í samræmi við þetta er áréttað í 2. mgr. að kröfu um sviptingu forsjár skuli því aðeins gera að ekki sé unnt að beita öðrum mildari úrræðum til úrbóta eða slíkar ráðstafanir hafi verið reyndar án viðunandi árangurs. Dómari metur hvort skilyrðum 1. mgr. til forsjárvsviptingar er fullnægt og er hann að sjálfsögðu ekki á neinn hátt bundinn af mati nefndarinnar á þörf fyrir sviptingu.

Í 3. mgr. er áréttað að mál til sviptingar forsjár sæti meðferð samkvæmt þeim reglum sem fram koma í X. kafla frumvarpsins, sbr. nánar athugasemdir við ákvæði þess kafla.

Vakin er athygli á að ákvæði 2. mgr. 25. gr. gildandi barnaverndarlaga um sviptingu forsjár yfir nýfæddum börnum er ekki að finna í frumvarpinu. Ekki er talin sérstök þörf á þessu jafnframt ákvæðum sem mæla fyrir um afskipti nefndanna af þunguðum konum, sbr. 3. mgr. 21. gr. og 30. gr. frumvarps þessa. Með þeim ákvæðum skapast skilyrði til afskipta nefndar af þungaðri konu, en þau afskipti geta einnig verið undanfari sviptingar strax eftir að barn fæðist, ef aðstæður eru metnar svo að móðirin sé ófær um að annast um barn. Um skilyrði fyrir sviptingu forsjár yfir nýfæddu barni gilda að öðru leyti sömu skilyrði og endranær.

Um 30. gr.

Ákvæði 30. gr. er nýmæli, sbr. það sem áður hefur komið fram í athugasemdum við 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins. Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd sé heimilað, í samráði við hina þunguðu konu, að beita úrræðum skv. 24. og 25. gr. eftir því sem þau geta átt við í slíkum tilvikum. Hugsanlegt er að hin væntanlega móðir sé undir lögræðisaldri. Við slíkar aðstæður er gert ráð fyrir að unnt sé að beita úrræðum skv. 24. gr. gegn vilja hennar, í samræmi við þá málsmeðferð sem þar er mælt fyrir um.

Ef aðstæður eru þannig að hin væntanlega móðir hefur náð lögræðisaldri, en sýnir engan vilja til samstarfs við barnaverndarnefnd og stefnir lífi og heilsu sinni og hins ófædda barns í augljósa hættu með lífernir sínu, eiga hin almennu úrræði samkvæmt öðrum ákvæðum barnaverndarlaga illa við. Þar sem um lögráða einstakling er að ræða þykir heldur ekki eiga

við að mæla fyrir um sérstök úrræði barnaverndarnefnda í slíkum tilvikum. Því er farin sú leið að gera ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti, telji hún ástæðu til, sett fram kröfu um að hin þungaða kona verði svipt lögræði. Með sviptingu lögræðis, í þessu tilviki sjálfræðis, skapast grundvöllur til að vista hana á stofnun til aðhlynningar og meðferðar. Bent er á að í d-lið 2. mgr. 7. gr. lögræðis laga, nr. 71/1997, kemur fram að meðal sóknaraðila máls til sviptingar lögræðis geti verið félagsmálastofnun eða samsvarandi fulltrúi sveitarstjórnar á dvalarstað varnaraðila, þegar talið er réttmætt að gera kröfuna vegna tilmæla aðila sjálfs, vandamanna, læknis hans eða vina, eða vegna vitneskju um hag aðila er fengist hefur á annan hátt. Um málsmeðferð gilda ákvæði lögræðis laga. Í því felst m.a. að það er dómari sem á endanum á mat um það hvort aðstæður væntanlegrar móður séu með þeim hætti að skilyrði séu til að svipta hana lögræði. Þá eiga önnur ákvæði lögræðis laga um réttarstöðu lögræðissviptra manna að sjálfsögðu við í þessum tilvikum. Sérstök ástæða er til að benda á að skv. 1. mgr. 5. gr. lögræðis laga getur svipting lögræðis, þar með talin svipting sjálfræðis, verið tímabundin. Tímabundin lögræðissvipting fellur sjálfkrafa niður að sviptingartímanum liðnum. Vera má að við þær aðstæður sem frumvarpsgreinin tekur til muni tímabundin svipting oftast nægja. Enn fremur er bent á að ákvæði lögræðis laga um nauðungarvistun geta að sjálfsögðu átt við um þungaðar konur, enda sé skilyrðum laganna að öðru leyti fullnægt.

Um 31. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um neyðarráðstafanir. Þar kemur fram að ef vinda þarf bráðan bug að ráðstöfun sem heyrir undir barnaverndarnefnd getur formaður hennar eða starfsmaður í umboði hans framkvæmt hana án undangenginnar málsmeðferðar skv. VIII. kafla. Þær ráðstafanir sem hér koma aðallega til skoðunar eru þær sem varða töku barns af heimili, kyrrsetningu þess á stað þar sem það er o.s.frv. Er þá gert ráð fyrir að formaður eða starfsmaður í umboði hans geti framkvæmt ráðstöfun án undangenginnar málsmeðferðar.

Í 2. mgr. ræðir um framhald málsins. Barnaverndarnefnd ber í fyrsta lagi að taka málið til meðferðar án tafar. Til greina kemur að samkomulag náist við foreldra og eftir atvikum barn um áframhaldandi ráðstöfun og í þeim tilvikum er ekki gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd kveði upp sérstakan úrskurð. Ef barnaverndarnefnd telur hins vegar þörf áframhaldandi ráðstöfunar, en samþykki aðila liggur ekki fyrir, verður nefndin að kveða upp úrskurð innan 14 daga frá því að formaður eða starfsmaður í umboði hans tók ákvörðun. Kemur hér fyrst og fremst til álit úrskurður skv. 27. gr. Ef úrskurður nefndarinnar liggur ekki fyrir innan tilskilins tíma fellur bráðabirgðaráðstöfunin úr gildi. Hér er um að ræða nokkra breytingu frá því sem mælt er fyrir um í 47. gr. gildandi laga þar sem miðað er við að leggja beri ákvörðun formanns eða starfsmanns fyrir nefndina til staðfestingar. Telja verður að það hafi ekki sérstaka þýðingu að ákvörðun formanns eða starfsmanns í umboði hans sé staðfest. Eðlilegra þykir að nefndin taki einfaldlega ákvörðun innan tiltekins tíma um framhald málsins.

Ef neyðaraðstæður eru taldar vera fyrir hendi er heimilt að fara inn á heimili þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. 43. gr., enda sé ástæða til að ætla að barn sé í bráðri hættu.

Um 32. gr.

Í greininni ræðir um skipan forsjár og lögráð barns sem tekið hefur verið úr forsjá og umsjá foreldra. Í 1. mgr. kemur fram að hafi foreldrar verið sviptir forsjá barns hverfur forsjá þess til barnaverndarnefndar. Miðað er við að barnaverndarnefnd fari með lögráð barnsins þar til hún ákveður annað. Þá getur barnaverndarnefnd enn fremur óskað eftir því að yfir-lögráðandi skipi barni sérstakan lögráðamann, þar með talinn fjárhaldsmann, ef það er talið

í þágu hagsmuna barnsins. Um forsjá barna sem sett eru í fóstur samkvæmt ákvæðum XII. kafla frumvarpsins fer samkvæmt ákvæðum þess kafla.

Í framkvæmd hefur oft verið ýmsum vandkvæðum bundið að skipa lögráðamenn fyrir börn en úr þessu hefur að einhverju leyti verið bætt með ákvæði 62. gr. lögræðis laga nr. 71/1997 sem m.a. felur í sér að yfirlögráðandi getur ákveðið að skipaður lögráðamaður fái sanngjarna þóknun fyrir störf sín sem greiðist úr ríkissjóði. Rétt þykir þó að gera ráð fyrir að lögráð barnsins verði hjá barnaverndarnefnd þar til hún ákveður annað, enda er það nefndin sem í reynd ber ábyrgð á velferð barnsins eftir að það hefur verið tekið úr forsjá foreldra sinna.

Í 2. mgr. er tekið fram að barnaverndarnefnd tekur forsjá barns í sínar hendur ef það verður forsjárlaust af öðrum ástæðum og hlutast á sama hátt til um að því verði skipaður lögráðamaður, sbr. 1. mgr. Hér t.d. átt við ef barn verður forsjárlaust vegna andláts foreldra.

Um 33. gr.

Í greininni ræðir um umsjá barna sem tekin hafa verið af heimili samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Barnaverndarnefnd skal skv. 1. mgr. þegar gera ráðstafanir til að tryggja barni góða umsjá. Hafa ber í huga að þessar ráðstafanir fela ekki allar sjálfkrafa í sér að foreldrar hafi verið sviptir forsjá, sbr. t.d. 25. gr. og b-lið 1. mgr. 27. gr. Allt að einu er mikilvægt að leggja þá skyldu á herðar barnaverndarnefndar að tryggja barni, sem tekið hefur verið af heimili, góða umsjá. Í framkvæmd er það oft svo að slík umsjá hefur verið tryggð áður en barn er tekið af heimili sínu. Barnaverndarnefnd skal gera skriflega áætlun um hvernig umsjá barns verði tryggð, svo sem um hvernig vistun er fyrirhuguð og hversu lengi, markmið með vistun og stuðning meðan vistun varir.

Í 2. mgr. er sett fram sú meginregla að leitast skuli við að finna systkinum sameiginlegar lausnir í samræmi við þarfir þeirra og hagsmuni. Ekki er unnt að kveða fastar að orði, enda getur verið mjög erfitt að finna slíkar lausnir, auk þess sem hagsmunir barnanna þurfa ekki alltaf að vera best tryggðir með þeim hætti, t.d. vegna mismunandi þarfa þeirra.

Í 3. mgr. ræðir um réttarstöðu foreldris sem svipt hefur verið forsjá samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Byggt er á þeirri grundvallarreglu að foreldri sem svipt hefur verið forsjá hafi ekki lengur rétt til íhlutunar um málefni barnsins og eigi ekki aðild að ákvörðunum um frekari ráðstafanir í barnsins þágu. Í þessu felst m.a. að foreldri á ekki skilyrðislausan rétt til að fá upplýsingar um ráðstafanir eða til aðgangs að gögnum og ekki ber að leita eftir samráði þess um aðgerðir. Í samræmi við þetta byggist 3. mgr. á því að foreldrar sem hafa verið sviptir forsjá barns eiga ekki aðild að málum sem varða ákvarðanir um úrræði því til handa, að undanskildum málum sem varða ákvörðun um umgengnisrétt. Þetta er eðlileg regla. Í forsjárvíptingunni felst að foreldrar eru sviptir öllum rétti til að taka ákvarðanir fyrir hönd barna sinna. Eina undantekningin frá þessu eru ágreiningsmál sem varða umgengnisrétt þeirra.

Um 34. gr.

Í greininni ræðir um endurskoðun ráðstafana. Í 1. mgr. er kveðið á um afturköllun samþykkis fyrir tímabundnum úrræðum skv. 25. gr. frumvarpsins. Er þá einfaldlega gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti gripið til annarra úrræða gegn vilja foreldra, sbr. nánar ákvæði 26.–29. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. ræðir um tvenns konar aðstæður. Í fyrsta lagi þá aðstöðu þegar foreldri, og/eða eftir atvikum barn, vill draga til baka samþykki sitt fyrir ráðstöfunum skv. 25. gr. sem hefur

verið ætlað að vara þar til barn verður lögráða. Er miðað við að aðili geri kröfu fyrir dómi ef barnaverndarnefnd vill ekki fallast á slíka málaleitan. Í öðru lagi er í málsgreininni fjallað um það þegar foreldrar vilja fá breytt eldri dómi um sviptingu forsjár. Í slíku tilfalli verður einnig að höfða mál fyrir dómi, enda samþykki barnaverndarnefnd ekki slíka breytingu.

Í 3. mgr. er nánar mælt fyrir um skilyrði breytinga o.fl. Fram kemur að krafa skv. 2. mgr. verði því aðeins tekin til greina að breyting þyki réttmæt vegna breyttra aðstæðna og með tilliti til hags og þarfa barnsins. Ákvæðið er orðað með hliðstæðum hætti og ákvæði 35. gr. barnalaga nr. 20/1992. Þá er sett fram sú regla í 3. mgr. að hafi foreldri verið svipt forsjá sé einungis hægt að gera kröfu um breytingu á forsjá að liðnir séu hið skemmsta 12 mánuðir frá því að dómstóll leysti síðast úr máli með endanlegum dómi. Samkvæmt þessu getur dómari vísað máli frá ef það er höfðað innan þessara tímamarka. Rökin að baki þessari reglu eru augljós. Með henni er komið í veg fyrir endurtekin og samfelld málaferli þar sem krafa um breytingu er sett fram strax í kjölfar endanlegs dóms. Slíkt er til þess fallið að skapa óróleika og óvissu um framtíð barns og raska þeim stöðugleika í lífi þess sem ávallt ber að leitast við að varðveita. Á hinn bóginn þykir ekki verða hjá því komist að gera ráð fyrir að foreldrar sem sviptir hafa verið forsjá hafi leiðir til að fá því breytt ef aðstæður þeirra hafa breyst til hins betra og breyting er að öðru leyti talin í samræmi við hagsmuni barnsins. Við beitingu þessa ákvæðis má hafa til hliðsjónar 35. gr. barnalaga, nr. 20/1992.

Um VII. kafla.

Í kaflanum eru ýmis ákvæði um aðrar ráðstafanir barnaverndarnefnda en þær sem taldar eru í VI. kafla. Rétt þykir að skipa þessum ákvæðum í sérstakan kafla þar sem þessar ráðstafanir eru nokkurs annars eðlis en þær sem um ræðir í VI. kafla. Breytt framsetning ákvæðanna þykir skýrari en í gildandi lögum. Rétt er að benda sérstaklega á tvö mikilvæg nýmæli í kaflanum. Í fyrsta lagi 36. gr. um rétt Barnaverndarstofu og fleiri aðila til upplýsinga úr sakaskrá vegna manna sem gerst hafa sekir um brot sem eiga undir nánar tiltekin ákvæði almennra hegningarlaga. Í öðru lagi er ástæða til að benda á ákvæði 37. gr. um brottvikningu heimilismanns og nálgunarbann, en hið síðarnefnda er nýmæli í barnaverndarlögum.

Um 35. gr.

Ákvæði greinarinnar eiga sér að nokkru hliðstæðu í 23. gr. gildandi laga, sbr. einkum 2. mgr. Í gildandi lögum segir þó aðeins að barnaverndarnefnd skuli í tilvikum sem þeim sem lýst er í ákvæðinu grípa til nauðsynlegra aðgerða án þess að nánar sé tilgreint hverjar þær skuli vera. Í frumvarpsgreininni er leitast við að skýra þetta frekar. Í ákvæðinu kemur fram að fái barnaverndarnefnd vitneskju um að framkomu manns, sem starfa sinna vegna hefur samskipti við börn, sé stórlega ábótavant, skuli nefndin, ef hún telur tilefni til, hefja könnun málsins. Hér undir gæti t.d. fallið einelti af hálfu starfsmanns, ruddaleg, óviðurkvæmileg, ofbeldisfull eða ógnandi framkoma. Ákvörðun um könnun ber að tilkynna viðkomandi starfsmanni og vinnuveitanda hans ef við á. Nefndin skal síðan tilkynna um niðurstöður könnunar til starfsmanns og vinnuveitanda hans og setja fram tillögur til úrbóta. Ákvæðið á einkum við um starfsmenn leikskóla, skóla, sumarþúða fyrir börn, tómsundamiðstöðva fyrir börn og þess konar staða þar sem börn koma saman eða dveljast um lengri eða skemmri tíma. Vakin er athygli á að með 1. mgr. eru barnaverndarnefndum ekki fengnar beinar heimildir til að grípa til sértækra úrræða eða þvingunarráðstafana. Heimildin nær eingöngu til þess að rannsaka málið og til þess að tilkynna um niðurstöður könnunar til vinnuveitanda. Það er

síðan vinnuveitanda að taka frekari ákvarðanir eftir því sem hann telur niðurstöður könnunar gefa tilefni til, svo sem um áminningu, tilflutning í starfi eða eftir atvikum brottrekstur ef ávirðingar eru taldar nægilega miklar. Ef ætla má að framkoma manns í garð barns sé slík að varðað geti hann refsingu samkvæmt ákvæðum hegningarlaga eða annarra laga getur nefnd, og eftir atvikum vinnuveitandi, tilkynnt um niðurstöður könnunar til lögreglu. Til álíta getur komið að beita þessu ákvæði þó ekki liggi fyrir hvort eða hvaða einstök börn hafi orðið fyrir tjóni. Rétt er að leggja áherslu á að barnaverndarnefndir geta enn fremur þurft að beita þessu ákvæði jafnhliða vinnslu barnaverndarmáls um mál tiltekins barns þegar það á við.

Um 36. gr.

Ákvæði greinarinnar miða að því að unnt sé að grípa til ráðstafana í því skyni að vernda börn gegn hættum sem þeim kunna að stafa af dæmdum kynferðisbrotamönnum. Rannsóknir hafa sýnt að nokkur hluti kynferðisbrotamanna er líklegur til að endurtaka brot sín. Af þessum sökum þykir réttmætt vegna hagsmuna barna að unnt sé að fylgjast með aðsetri þeirra á hverjum tíma og jafnvel grípa til tiltekinna ráðstafana ef ríkar ástæður eru fyrir hendi, t.d. að freista þess að slíkir menn sinni ekki störfum sem feli í sér umgengni við börn, umsjón og ábyrgð á þeim. Nefndin hefur kannað löggjöf um þetta efni í nokkrum löndum og eru ákvæði greinarinnar að nokkru leyti byggð á hliðstæðum sjónarmiðum og í löggjöf annarra ríkja.

Á síðasta áratug hafa verið sett lög í nokkrum löndum, t.d. Bretlandi og Bandaríkjunum, sem miða að því að unnt sé að fylgjast með dæmdum kynferðisbrotamönnum. Lengst hafa Bandaríkjamenn gengið í þessum efnum en árið 1996 tóku gildi sérstök lög um almenna tilkynningarskyldu dæmdra kynferðisbrotamanna, svonefnd „Megan's Law“. Um er að ræða alríkislög sem skylda öll 50 ríki Bandaríkjanna til að lögleiða lágmarksákvæði til að láta almenningi í té upplýsingar um þá kynferðisbrotamenn sem álitid er að hætta geti stafað af. Dæmdum kynferðisbrotamönnum er þá gert skylt að tilkynna yfirvöldum um heimilisfang sitt þegar að lokinni afplánun og síðan ætíð þegar þeir hafa aðsetursskipti. Einstök ríki Bandaríkjanna hafa útfært lögini með ólíkum hætti og er sums staðar gengið mjög langt í þessum efnum. Í sumum ríkjum gengur lögregla í hús í nágrenni hins dæmda og gerir barnafjölskyldum viðvart, lætur í té upplýsingar um eðli brots og nafn og heimilisfang viðkomandi og jafnvel andlitsmynd. Þá er algengt að persónuupplýsingum um dæmda kynferðisbrotamenn (svonefnd „sex offender registry“) sé komið fyrir á veraldarvefnum í því skyni að gera þær aðgengilegar öllum sem vilja. Gjarnan fylgir þá eins konar „hættumat“ þar sem brotamenn eru flokkaðir eftir því hvort af þeim kunni að stafa mikil, miðlungs eða lítill hætta („high risk“, „medium risk“ og „low risk“) og er þekktum aðferðum beitt við þetta mat. Megans-lögin eru mjög umdeild í Bandaríkjunum og ekki síst sú framkvæmd sem lengst gengur og hér hefur verið greint frá. Fagfólk á þessu sviði er almennt andvígt þessu fyrirkomulagi sem komið var á í tilfinningahita í kjölfar tiltekinna atburða sem settu mark sitt á bandarísku þjóðina. Nefndin telur að ákvæði um tilkynningarskyldu til almennings um kynferðisbrotamenn hliðstæð þeim sem hér hefur verið greint frá eigi ekki erindi í lög á Íslandi.

Árið 1997 tóku gildi í Bretlandi sérstök lagaákvæði um skráningu dæmdra kynferðisbrotamanna (Sex Offenders Register). Þau eru sambærileg bandarísku lagareglunum að því er varðar skyldu dæmdra kynferðisbrotamanna til að tilkynna aðsetur sitt til lögregluþyrvalda. Í lögunum er þó ekki að finna almennar heimildir, hvað þá skyldu, til að tilkynna almenningi um aðsetur dæmdra kynferðisbrotamanna. Aftur á móti eru heimildir til að miðla upplýsingum um þá kynferðisbrotamenn sem talið er að veruleg hætta stafi af til barna-

verndaryfirvalda svo og í sérstökum tilvikum til stofnana sem sinna börnum sérstaklega, t.d. skóla. Þá eru þröngar heimildir fyrir hendi til að upplýsa almenning, t.d. þegar kynferðisbrotamaður býr undir sama þaki og börn. Þá eru enn fremur í breskum lögum ákvæði sem miða að því að kynferðisbrotamönnum verði bannað að sinna störfum sem hafa í för með sér samskipti við börn án eftirlits annarra (unsupervised access to children).

Reglur sem stefna að sama marki er víðar að finna þótt skemmra gangi. Þannig má nefna að með lögum frá 4. júní 1999 nr. 35 voru gerðar nokkrar breytingar á norsku barnaverndarlögunum, m.a. á grein 6–10. Samkvæmt ákvæðinu ber þeim sem ráðnir eru til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum eða stofnunum sem sinna málefnum sem eiga undir barnavernd að leggja fram sakavottorð (politiattest). Hið sama gildir um fósturforeldra. Jafnframt er hægt að krefjast slíks vottorðs vegna annarra sem búa á heimili fósturforeldra. Tekið er fram að í vottorðinu skuli koma fram hvort menn hafa verið dæmdir samkvæmt tilteknum ákvæðum hegningarlaga og að óheimilt sé að ráða þá til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum eða stofnunum sem sinna barnavernd. Þau ákvæði norsku hegningarlaganna sem vísað er til samsvara þeim ákvæðum íslensku hegningarlaganna sem vísað er til hér að neðan, sbr. lög nr. 19/1940. Í Noregi er einnig að finna sérákvæði í lögum um leikskóla, grunnskóla og víðar sem innihalda sams konar bann.

Ákvæði frumvarpsins byggjast á áþekktum sjónarmiðum og að framan eru rakin en ganga þó mun skemmra en hinar bandarísku og bresku reglur sem að framan eru raktar. Má segja að leiðin sem lögð er til í þessu frumvarpi svipi mest til þeirrar norsku, þótt útfærslan sé önnur, að því leyti að gert er ráð fyrir aðgangi að upplýsingum að gefnu tilefni í stað þess að gera kröfu um að sakavottorð verði alltaf lagt fram. Þá gera norsku löggin ekki ráð fyrir upplýsingaöflun af því tagi sem 1. mgr. greinarinnar mælir fyrir um.

Í 1. mgr. greinarinnar er farin sú leið að tryggja Barnaverndarstofu aðgang að upplýsingum úr sakaskrá um menn sem hlotið hafa refsíðóm fyrir brot sem eiga undir XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, þegar brot beinist gegn einstaklingi sem ekki hefur náð 18 ára aldri. Sum ákvæðanna eru að vísu þess eðlis að þau eiga eingöngu við þegar verknaður beinist gegn einstaklingum undir ákveðnum aldursmörkum. Önnur eru aftur á móti ekki bundin við það, svo sem 194. gr. Þykir því rétt að afmarka þetta með þeim hætti sem hér er lagt til. Með slíkri upplýsingaöflun gefst Barnaverndarstofu jafnframt kostur á að fá upplýsingar um þá sem taldir eru sérstaklega hættulegir. Stofan getur jafnframt tilkynnt viðkomandi barnaverndarnefnd flytji í umdæmi hennar maður sem það á við um. Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti tilkynnt öðrum um mann sem ákvæðið á við um, en þá þarf hún að fá til þess samþykki Barnaverndarstofu. Hér koma fyrst og fremst til greina heimilismenn þar sem viðkomandi maður hefur aðsetur, ef börn eru á heimilinu. Einnig gætu hér komið til greina nágrannar viðkomandi ef þeir eiga börn sem telja má að geti verið í hættu. Áréttu ber að þessi réttur til að tilkynna öðrum, sem skýra verður þröngt, dregur ekki á nokkurn hátt úr skyldu barnaverndarnefnda til að kanna málið frekar sem barnaverndarmál, ef veruleg hættu er talin stafa af manni og skilyrði eru fyrir hendi að öðru leyti til að hefja könnun máls sem barnaverndarmáls.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að óheimilt sé að ráða til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum, eða öðrum stofnunum þar sem barnaverndarstarf fer fram, menn sem hlotið hafa refsíðóm fyrir brot gegn þeim ákvæðum almennra hegningarlaga sem talin eru hér að framan. Bent er á að bannið tekur eingöngu til barnaverndaryfirvalda og stofnana sem sinna barnaverndarstarfi, hvort sem þær eru einkareknar eða reknar af ríki eða sveitarfélögum. Þetta er sams konar regla og í norsku lögunum.

Að sjálfsögðu kemur til athugunar hvort samsvarandi bann skuli gilda um skóla, leikskóla og dagvistarheimili fyrir börn og aðra staði þar sem börn koma saman og dveljast um lengri eða skemmri tíma, svo sem íþrótta- og tómstundamiðstöðvar o.s.frv. Ekki þykir þó fært að mæla fyrir um slíkt alhliða bann í barnaverndarlögum. Þykir eðlilegra að þetta sé gert í sér-lögum um einstakar stofnanir ef vilji er til þess að setja slík bönn. Í 3. mgr. er aftur á móti farið sú leið að nánar tilgreindir aðilar geta fengið upplýsingar úr sakaskrá um það hvort tiltekinn maður sem sótt hefur um störf á þeirra vegum hafi gerst sekur um brot sem varðar við eitthvert af framangreindum ákvæðum. Ekki er gert ráð fyrir að þessir aðilar geti fengið upplýsingar um alla sem gerst hafa sekir um slík brot, heldur aðeins hvort það á við um tiltekinn einstakling og þá aðeins að gefnu tilefni.

Um 37. gr.

Í greininni er kveðið á um brottvikningu heimilismanns og nálgunarbann. Þar kemur fram að ef barnaverndarnefnd þykir barni háski búinn af háttsemi eða framferði manns, svo sem vegna ofbeldis, ógnana eða hótana eða vegna vímuefnaneyslu eða annars athæfis, getur nefndin krafist þess fyrir dómi að viðkomandi verði bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðrum hætti í samband við barn. Þá er með sama hætti heimilt að krefjast þess að manni verði bönnuð dvöl á heimili ef nefndin telur að barninu geti annars liðið vel þar. Nýmælið felst í því að gert er ráð fyrir að barnaverndarnefnd geri kröfu um þessar aðgerðir fyrir dómi, í samræmi við þá málsmeðferð sem gildir samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála um nálgunarbann. Nálgunarbann er nýtt úrræði í íslensku löggiöf, sbr. nú XIII. kafla A, 110. gr. a – 110. gr. d, í lögum um meðferð opinberra mála, sbr. 3. gr. laga nr. 94/2000. Í gildandi barnaverndarlögum er að finna ákvæði um brottvikningu af heimili, sbr. 28. gr. Ákvæði 37. gr. frumvarpsins kemur í stað þess að nokkru leyti en er þó víðtækara en ákvæði gildandi laga sem tekur aðeins til brottvikningar af heimili en ekki nálgunarbanns. Þá er eins og fyrr segir ekki gert ráð fyrir því lengur að barnaverndarnefnd geti sjálf tekið ákvörðun um brottvikningu heimilismanns, heldur verður að gera um hana kröfu fyrir dómi.

Samkvæmt 110. gr. b laga um meðferð opinberra mála er gert ráð fyrir að lögregla setji fram kröfu um nálgunarbann. Í þessum frumvarpi er einnig gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti sett slíka kröfu fram, enda sé það gert til verndar barni eða börnum, en að öðru leyti fari um meðferð máls samkvæmt þeim reglum sem fram koma í lögum um meðferð opinberra mála. Ef ákvæði frumvarps þessa eru borin saman við tilvitnuð ákvæði laga um meðferð opinberra mála er ljóst að skilyrði fyrir nálgunarbanni eru ekki að öllu leyti samþærileg í þessum tilvikum. Í frumvarpi þessu er krafa um nálgunarbann og brottvikning af heimili úrræði barnaverndarnefndar til verndar börnum en ekki lögregluaðgerð. Verður að meta hvort skilyrði eru til beitingar úrræðisins í því ljósi.

Um VIII. kafla.

Í þessum kafla eru ákvæði um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefndum og fyrir kærufnefnd barnaverndarmála. Ákvæði þessi eru ítarlegri en í gildandi lögum og leitast er við greiða úr ýmsum álitaeftum sem upp hafa komið við framkvæmd gildandi laga.

Um 38. gr.

Í greininni er kveðið á um tengsl stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og sérákvæða þeirra um meðferð barnaverndarmála sem frumvarpið hefur að geyma. Segir í 1. mgr. að um könnun

barnaverndarmáls og málsmeðferð skuli ákvæði stjórnáskýslulaga gilda með þeim frávikum sem greinir í ákvæðum frumvarpsins. Þá er sérstaklega tekið fram að málsmeðferðarreglur þessar gildi einnig, eftir því sem við á, þegar barnaverndarnefnd undirbýr ákvörðun um málshöfðun fyrir dómi til að koma fram ráðstöfunum skv. 28., 29. og 37. gr. frumvarpsins. Með þessu ákvæði er tekinn af allur vafi um það að almenn ákvæði stjórnáskýslulaga gilda nema sérstaklega sé mælt fyrir um frávik í barnaverndarlögum. Ekki er að finna sambærilegt ákvæði í gildandi lögum og hefur það í framkvæmd vakið spurningar um gildissvið stjórnáskýslulaga að þessu leyti. Full ástæða er því til að kveða skýrt á um þetta í barnaverndarlögum.

Vert er að benda á að í 1. másl. 2. mgr. 2. gr. stjórnáskýslulaga segir að ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en þau mæla fyrir um, haldi gildi sínu. Í þessu felst að stjórnáskýslulögin mæla fyrir um lágmarkskröfur til málsmeðferðar. Enn fremur leiðir af þessu að gera verður ráð fyrir því að ákvæði stjórnáskýslulaga gangi framar ákvæðum annarra laga sem gera vægari kröfur. Þetta sjónarmið kemur m.a. fram í álitni umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1360/1995 (SUA 1996, 151). Segir í álitinu að það leiði af ákvæði 2. mgr. 2. gr. stjórnáskýslulaga að barnaverndarlög víki fyrir ákvæðum stjórnáskýslulaga að svo miklu leyti sem þau mæla fyrir um lakari réttarstöðu málsaðila, en að því leyti sem ákvæði barnaverndarlaga geyma strangari málsmeðferðarreglur, sem tryggja betur réttarstöðu málsaðila, gangi þau framar stjórnáskýslulögum. Þetta takmarkar í reynd svigrúmið til að mæla fyrir um sérstakar málsmeðferðarreglur í barnaverndarmálum sem fælu í sér vægari kröfur um málsmeðferð en í stjórnáskýslulögum felast. Í tveimur ákvæðum frumvarps þessa er þó að finna sérákvæði sem segja má að feli í sér viss frávik frá þeim meginreglum sem stjórnáskýslulögin hafa að geyma. Í fyrsta lagi í 4. mgr. 21. gr. þar sem kveðið er á um að heimilt sé að fresta tilkynningu til foreldra um að könnun sé hafin. Þetta ákvæði felur í sér nokkurt frávik frá 14. gr. stjórnáskýslulaga, sem í þessu tilviki er réttlætt með því að ríkir hagsmunir barns og rannsóknarhagsmunir kunni að réttlæta það. Í öðru lagi er að finna frávik frá almennum reglum í 2. mgr. 45. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að barnaverndarnefnd getur með rökstuddum úrskurði ákveðið að tiltekin gögn skuli ekki afhent telji hún afhendingu þeirra geta skaðað hagsmuni barnsins. Á sama hátt getur nefndin ákveðið að aðilar og lögmenn þeirra geti kynnt sér skjöl og önnur gögn án þess að þau, eða ljósrit af þeim, séu afhent. Í þessum ákvæðum felast viss frávik frá meginreglu þeirri sem er að finna í 15. gr. stjórnáskýslulaga. Það er þó frávik sem talið er rúmast innan takmarka þeirra sem greind eru í 17. gr. stjórnáskýslulaga og í þessu tilviki réttlætt með því að aðgangur að upplýsingum geti haft skaðleg áhrif á samband foreldra og barns. Á þessu sjónarmiði er ákvæði frumvarpsins reist. Að öðru leyti er við það miðað að ákvæði frumvarpsins feli ekki í sér reglur sem veiti aðilum máls lakari réttarstöðu en leiða mundu af stjórnáskýslulögum þótt sumar þessara reglna eigi vissulega sérstaklega við um barnaverndarmál.

Í sumum tilvikum inniheldur þessi kafli frumvarpsins ákvæði sem eru sams konar þeim sem er að finna í stjórnáskýslulögum. Vekur það þá spurningu hvort ekki væri nægilegt að vísa til þessara ákvæða í stað þess að endurtaka þau í barnaverndarlögum. Í þessu sambandi er þó bent á að reglurnar í þessum kafla eru ekki jafnalmennt orðaðar og hliðstæð ákvæði stjórnáskýslulaga. Er orðalaginu hagað þannig að reglurnar lúta sérstaklega að barnaverndarmálum og meðferð þeirra. Enn fremur telur nefndin að til bóta sé að hafa reglurnar einnig í barnaverndarlögum þar sem með því yrðu ákvæði laganna ítarlegri og auðveldara fyrir þá sem vinna eftir þeim að hafa heildaryfirlit yfir þær á einum stað. Leggja ber áherslu á að í þessari

framsetningu felst ekki að túlka beri og beita þessum ákvæðum á þann hátt að það leiði til lakari réttarstöðu málsaðila en samkvæmt stjórnarsýslulögum.

Í 2. mgr. er tekið fram að ráðherra setji með reglugerð nánari reglur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um meðferð mála hjá barnaverndarnefnd. Gert er ráð fyrir að sú reglugerð taki til einstakra þátta í málsmeðferðinni og feli í sér nánari útfærslu þeirra reglugerða sem í frumvarpinu er að finna. Ekki er þó gert ráð fyrir að í reglugerð sé mælt fyrir um frekari frávík frá almennum reglum stjórnarsýslulaga, að því marki sem slíkar reglur kynnu að leiða til lakari réttarstöðu fyrir aðila en leiða mundi af stjórnarsýslulögum. Mikilvægt er að sett verði reglugerð til fyllingar ákvæðum frumvarpsins þannig að tryggt sé samræmi í störfum einstakra barnaverndarnefnda að því marki sem unnt er.

Um 39. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um skyldu barnaverndarnefnda til að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt. Þá ber að varðveita gögn með tryggilegum hætti og þannig að þau séu aðgengileg. Hliðstætt ákvæði er í 22. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996. Meginsjónarmiðið að baki reglu upplýsingalaga er að gögnin séu aðgengileg vegna aðgangs almennings að þeim. Í barnaverndarlögum eru það þó ekki þeir hagsmunir sem hafðir eru í huga, heldur fyrst og fremst hagsmunir aðila af því að málsmeðferðin sé greið og skipuleg. Ljóst þarf að vera hvenær og hvernig mál hefst, hvaða gögn tilheyra því og hvenær ákvarðanir hafa verið teknar. Vandaðri skráningu málsins er ætlað að stuðla að þessu. Þá er skipuleg og vönduð skráning mála forsenda fyrir því að Barnaverndarstofa geti rækt eftirlitshlutverk sitt. Skráningin auðveldar einnig barnaverndarnefndum vinnslu ársskýrslna sinna til Barnaverndarstofu, sbr. 1. mgr. 8. gr.

Um 40. gr.

Í greininni er mælt fyrir um leiðbeiningarskyldu barnaverndarnefndar. Þar segir að barnaverndarnefnd skuli leiðbeina foreldrum, barni og öðrum eftir því sem við á um málsmeðferð fyrir nefndinni og um réttindi þeirra og skyldur samkvæmt málsmeðferðarreglum frumvarpsins og stjórnarsýslulögum, svo sem um rétt til aðstoðar lögmanns, kæruleiðir og fleira. Almennt ákvæði þessa efnis er lögfest í 7. gr. stjórnarsýslulaga. Þar segir að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess. Ákvæði frumvarpsins er sértækara. Sérstök ástæða er til að leggja áherslu á leiðbeiningarskyldu barnaverndaryfirvalda.

Vegna eðlis barnaverndarmála og heimilda barnaverndaryfirvalda til að grípa inn í viðkvæm einkamálefni er rík ástæða til að leggja áherslu á skyldu barnaverndaryfirvalda til að leiðbeina aðilum um málsmeðferð, réttindi þeirra og skyldur samkvæmt málsmeðferðarreglum frumvarpsins og reglum stjórnarsýslulaga. Þannig ber nefndinni m.a. að leiðbeina aðilum um rétt þeirra til aðstoðar lögmanns og um kæruleiðir. Sérstök ástæða er til að nefna þetta tvennt þar sem misbrestur á leiðbeiningum varðandi þessi atriði getur auðveldlega leitt til þess að ákvarðanir nefndar verði ógiltar, auk þess sem ónógar eða rangar leiðbeiningar gætu varðað nefndirnar bótaskyldu ef skilyrðum er að öðru leyti fullnægt.

Um 41. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er mælt fyrir um rannsóknarreglu, málshraða o.fl. Í 1. mgr. kemur fram að barnaverndarnefnd skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Þetta er svokölluð rannsóknarregla, sbr. einnig 10. gr. stjórnarsýslu-

laga. Í þessu felst að barnaverndarnefnd skal að eigin frumkvæði tryggja að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Með þessu er reynt að tryggja að ákvarðanir nefndanna séu bæði löglegar og réttar. Ekki verða settar fram nákvæmar reglur um það hvernig staðið skuli að könnun máls og hvaða gagna skuli aflað. Er það breytilegt eftir eðli málsins hverju sinni. Sérstaklega þarf að gæta vel að því að mál sé nægjanlega rannsakað áður en barnaverndarnefnd tekur íþyngjandi ákvörðun gegn vilja aðila.

Í 2. mgr. er meðalhófsreglan m.a. sett fram þar sem segir að könnun barnaverndarmáls skuli ekki vera umfangsmeiri en nauðsyn krefur. Með þessu er lögð áhersla á að barnaverndarnefnd gangi ekki lengra í gagnaöflun og könnun máls hverju sinni en nauðsynlegt er. Í þessu felst einnig að ekki séu notaðar harkalegri aðferðir við könnun máls og öflun gagna en efni standa til. Í síðari hluta 2. mgr. er mælt fyrir um málshraða. Segir að ákvörðun um beitingu viðeigandi úrræða skuli að jafnaði liggja fyrir innan þriggja mánaða og eigi síðar en sex mánuðum eftir að ákvörðun um að hefja könnun var tekin. Það er að sjálfsögðu mikilvægt að könnun máls sé hraðað svo sem kostur er og niðurstaða fáist sem fyrst.

Um 42. gr.

Í 42. gr. er sérstaklega fjallað um skráningu munnlegra upplýsinga. Mælt er svo fyrir að slíkar upplýsingar beri að skrá nákvæmlega ef ætla má að þær geti haft þýðingu fyrir úrslit málsins og þær er ekki að finna í öðrum gögnum málsins. Þetta ákvæði breytir því þó ekki að ástæða er til að barnaverndarnefnd leitist við að afla skriflegra upplýsinga. Ákvæði greinarinnar byggist á því að mikilvægt sé að tryggja aðilum aðgang að upplýsingum sem nefndunum eru veittar munnlega, enda sé um að ræða upplýsingar um málsatvik sem geta haft þýðingu fyrir úrslit málsins. Þá þarf enn fremur að koma fram hver veitti viðkomandi upplýsingar. Aðgangur að þeim og vitneskja um hver lét þær í té er mikilvæg til þess að málsaðili geti gætt andmælaréttar síns. Hliðstæð regla er í 23. gr. upplýsingalaga, þótt markmið hennar sé að hluta til annað.

Um 43. gr.

Í greininni er mælt fyrir um rannsóknarheimildir. Í 1. mgr. er lögð áhersla á það sjónarmið að framkvæma skuli könnun í samráði og samvinnu við foreldra.

Í 2. mgr. kemur fram að foreldrum eða þeim sem barnið dvelst hjá sé skylt að veita liðsinni sitt til þess að könnun máls geti gengið greiðlega, enda skuli barnaverndarnefnd sýna þeim er málið varðar ýrtruðu nærgætni. Með þessu er lögð áhersla á skyldu foreldra til samvinnu við barnaverndarnefnd við könnun máls. Þá er að sjálfsögðu mikilvægt að starfsmenn barnaverndarnefnda geri sér far um að sýna börnum og foreldrum ýrtruðu nærgætni, enda hvers konar afskipti barnaverndarnefnda viðkvæmt mál.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimildir barnaverndarnefndar til að taka skýrslur af foreldrum eða forsjáraðilum barns og kveðja fyrir sig til yfirheyrslu hvern þann í umdæmi hennar er getur borið um hag aðila.

Í 4. mgr. ræðir um heimildir barnaverndarnefnda til að fara inn á heimili barns til rannsókna á högum þess. Lagt er til, eins og gildandi lög gera ráð fyrir, að meginreglan verði sú að barnaverndarnefnd eða starfsmenn hennar eigi því aðeins aðgang að heimili barns að samþykki foreldra liggja fyrir, en ella dómsúrskurður.

Í 5. mgr. ræðir á hinn bóginn um heimildir barnaverndarnefndar til að fara á annan stað en heimili barns, svo sem í dagvistun, leikskóla, skóla, félagsmiðstöð eða neyðarathvarf til að tala við barn, fylgjast með því eða gera á því athugun. Breytingin frá því sem er í gildandi

lögum er í meginatriðum tvenns konar: Annars vegar sú að önnur regla gildi um aðgang barnaverndarnefndar að stöðum utan heimilis barns en á heimili, en gildandi lög leggja þetta tvennt að jöfnu. Hins vegar að önnur regla gildi um ung börn en um börn 12 ára og eldri.

Meginreglan verði sú að sé barn yngra en 12 ára verði slík athugun á barni aðeins gerð í samráði við foreldra. Þó er gert ráð fyrir, ef ríkir rannsóknarhagsmunir mæla með því, að heimilt sé að tala við barn og fylgjast með því án vitneskju foreldra. Í þeim tilvikum ber að tilkynna viðkomandi svo fljótt sem verða má að athugun hafi farið fram. Þykir það samræmast vel þeim sjónarmiðum sem fram koma í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barns að unnt sé að tala við barn og kanna hagi þess þótt ekki liggi fyrir samþykki foreldris ef brýnir rannsóknarhagsmunir þykja mæla með því. Þessa undantekningu ber að sjálfsögðu að skýra í ljósi þeirrar meginreglu að samþykkis sé leitað. Lögð er því áhersla á að haft sé samráð við foreldra og að barnaverndarnefnd þurfi að rökstyðja sérstaklega ef talið er rétt að tala við barn og fylgjast með hegðun þess án vitneskju eða samþykkis foreldra. Á það fyrst og fremst við ef grunur er um að barn hafi verið beitt alvarlegu ofbeldi, t.d. kynferðisofbeldi, eða stafi að öðru leyti ógn af framferði foreldris. Þessari heimild er ætlað að draga úr hættu á að foreldri komi í veg fyrir að barn tjái sig, svo sem með því að neita um samþykki til þess, hóta því eða eftir atvikum að foreldri reyni að hafa óeðlileg áhrif á framburð barns eða spilli könnun máls með öðrum hætti.

Af ákvæði þessu leiðir að þegar um börn 12 ára og eldri er að ræða er barnaverndarnefndum og starfsmönnum þeirra heimilt að ræða við þau, vegna könnunar máls, t.d. í skóla eða neyðarathvarfi, án þess að hafa um það samráð við foreldra áður. Aldursmarkið, 12 ár, tekur mið af 2. mgr. 46. gr. frumvarpsins þar sem segir að ávallt skuli gefa barni sem náð hefur 12 ára aldri kost á að tjá sig um mál. Er þetta í samræmi við vaxandi áherslu á sjálfstæðan rétt barns og sérstaka hagsmuni þess við úrlausn barnaverndarmáls þar sem tekið er mið af þroska þess og aldri.

Um 44. gr.

Í 1. mgr. er að finna nýmæli sem kveður á um skyldu tiltekinna aðila til að láta barnaverndarnefnd í té upplýsingar. Í framkvæmd hafa komið upp allmörg álitamál sem þetta varðar, sbr. t.d. álit umboðsmanns Alþingis í málum 530/1991 og 536/1991 (SUA 1992, 323), sem nánar eru rakin hér á eftir. Með ákvæði frumvarpsins er lagt til að kveðið verði skýrt á um skyldu tiltekinna aðila til að láta barnaverndarnefndum í té upplýsingar. Þar segir að öllum sjúkrastofnunum, þar með töldum sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmönnum, sérfræðingum sem veita félagslega þjónustu, geðdeildum, meðferðardeildum og meðferðarstofnunum fyrir áfengissjúklinga og fíkniefnaneytendur, og stofnunum sem veita félagslega þjónustu eða aðstoð, sé skylt eftir að barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um könnun máls að láta nefndinni endurgjaldslaust í té upplýsingar um heilsu barns og foreldra þess, þar á meðal upplýsingar um ástand viðkomandi og batahorfur og aðrar upplýsingar sem nefndin telur að geti skipt máli fyrir úrlausn málsins. Með sama hætti er öllum stofnunum og öðrum aðilum þar sem barn hefur dvalið eða kemur reglulega, svo sem skólum, dagvistarheimilum og félagsmiðstöðvum fyrir börn og unglínga, skylt að láta nefndinni í té upplýsingar sem hún telur að skipt geti máli fyrir úrlausn málsins. Með sama hætti er lögreglu og sakaskrá ríkisins skylt að láta nefndinni í té upplýsingar sem þessir aðilar búa yfir um barn og foreldra þess. Upplýsingaskylda samkvæmt þessum ákvæðum gengur framur þagnarskyldu einstakra starfsstétta. Sjá einnig til samanburðar 17. gr. frumvarpsins og athugasemdir við þá grein.

Vert er að benda á að meðal upplýsinga sem skylt er að láta í té samkvæmt þessu ákvæði eru þær sem varða heilsufar foreldra og batahorfur ef því er að skipta. Slíkar upplýsingar geta vissulega skipt miklu máli þegar gera þarf áætlun um framtíð barns og stuðningsaðgerðir í þágu þess. Í fyrrgreindum málum umboðsmanns var kvartað yfir því að landlæknir og nafngreindur læknir á tilteknu sjúkrahúsi hefðu í heimildarleysi afhent barnaverndaryfirvöldum skýrslu um sjúkdóm (eyðnismit). Í niðurstöðu umboðsmanns var talið að það yrði ekki gagnrýnt þótt barnaverndaryfirvöld teldu sjúkdóm foreldris varða hagi barnsins. Var afhending gagnanna til barnaverndaryfirvalda ekki talin fela í sér brot á þagnarskyldu læknisins.

Þá er enn fremur mögulegt að fram komi meðan á meðferð foreldris stendur að foreldri hafi framið misgjörðir gagnvart barni, svo sem sýnt því kynferðislegt ofbeldi eða misboðið því á annan hátt. Rétt er að gera ráð fyrir að yfirmönnum á meðferðarstofnun verði skylt að láta í té upplýsingar um slíkt, sbr. og einnig ákvæði um tilkynningarskyldu í 16. og 17. gr. frumvarpsins. Þetta er m.a. þýðingarmikið til þess að unnt sé að veita viðkomandi börnum þann stuðning sem nauðsynlegur kann að vera.

Í gildandi lögum eru ákvæði um upplýsingaskyldu ekki skýr. Ástæða er því til að setja skýrar reglur um upplýsingaskyldu, m.a. til að fækka álitafnum sem að þessu líta. Komið hafa upp ágreiningsmál þar sem læknar hafa tilkynnt barnaverndarnefnd um óviðunandi aðstæður en þeir hafi síðan ekki talið sér skylt að gefa nánari upplýsingar um mál. Þá hefur borið við að heilbrigðisstofnanir hafi neitað að gefa upplýsingar um stöðu foreldra sem lagðir hafa verið inn nema gegn greiðslu. Hafa landlæknir og stjórnendur einstakra sjúkrahúsa talið að greiða skuli fyrir þessar upplýsingar. Með ákvæði því sem lagt er til hér er kveðið skýrt á um að slíkar upplýsingar skuli látnar nefndunum í té endurgjaldslaust.

Um 45. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um upplýsingarétt og aðgang málsaðila að gögnum máls.

Í 1. mgr. er sett fram sú meginregla að barnaverndarnefnd skuli með nægjanlegum fyrirvara láta aðilum í té öll gögn sem málið varða og koma til álita við úrlausn þess. Hliðstæð regla er í 15. gr. stjórnslulaga. Þar kemur fram að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varða. Samkvæmt ákvæði stjórnslulaga felst einnig í reglunni að aðili skuli fá afrit eða ljósrit af málskjöllum fari hann fram á það, nema skjölin séu þess eðlis eða fjöldi þeirra svo mikill að það sé vandkvæðum bundið.

Reglan er byggð á því sjónarmiði að almennur aðgangur að upplýsingum og umráð skjala málsins sé nauðsynlegur liður í því að aðili geti gætt andmælaréttar síns.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um takmörkun á rétti til aðgangs að gögnum málsins. Segir þar að barnaverndarnefnd geti með rökstuddum úrskurði ákveðið að tiltekin gögn skuli ekki afhent telji hún það geta skaðað hagsmuni barnsins. Á sama hátt getur nefndin ákveðið að aðilar og lögmennt þeirra geti kynnt sér skjöl og önnur gögn án þess að þau eða ljósrit af þeim séu afhent. Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um álitamál varðandi takmarkanir á aðgangi að gögnum máls sem geta verið til þess fallin að skaða tengsl barns og foreldris, sbr. álit hans í máli nr. 1360/1995, eins og fram kemur í athugasemdum við 38. gr. hér að framan. Meginsjónarmiðið er það að stjórnslulögin mæla fyrir um lágmarkskröfur til málsmeðferðar fyrir stjórnvöldum. Takmarkanir þær sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. eru aftur á móti í samræmi við það sem fram kemur í 17. gr. stjórnslulaga. Byggt er á því sjónarmiði að ríkir einkahagsmunir réttlæti þau frávik sem 2. mgr. 45. gr. frumvarpsins mælir fyrir um.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við 38. gr. frumvarpsins.

Um 46. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að börn sem eru 15 ára og eldri séu aðilar barnaverndarmáls samkvæmt ákvæðum 25., 27., 2. mgr. 34., 74. og 81. gr. Samkvæmt gildandi lögum hefur ekki verið litið svo á að barn, óháð aldri þess, væri aðili barnaverndarmáls. Hér því um að ræða nýmæli sem er í samræmi við gildandi reglur í nágrannaríkjunum. Með þessu er tryggt að barn sem náð hefur þessum aldri sé sjálfstæður aðili málsins með öllum þeim réttindum sem því fylgja.

Í 2. mgr. er mælt svo fyrir að gefa skuli barni, í samræmi við aldur þess og þroska, kost á að tjá sig um mál sem það varðar og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn máls. Enn fremur kemur fram að ávallt skuli gefa barni sem náð hefur 12 ára aldri kost á að tjá sig um mál. Þessi regla er nánari útfærsla á meginreglunni sem kemur fram í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þá er sambærilega reglu að finna í 43. gr. a gildandi laga og í sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Í 3. mgr. er tekið fram að barnaverndarnefnd skuli, þegar tekin hefur verið ákvörðun um að hefja könnun máls, taka afstöðu til þess hvort skipa skuli barni talsmann til að vera því til halds og trausts meðan á meðferð málsins stendur. Hér er átt við börn undir 15 ára aldri sem ekki eru aðilar máls. Vert er að benda á að almenna reglan er sú að barnaverndarnefnd metur það hverju sinni hvort þörf er á þessu. Þó er tekið fram að áður en barnaverndarnefnd grípur til ráðstafana skv. 25., 27. og 28. gr. og áður en sett er fram krafa um sviptingu forsjár skv. 29. gr. skuli barnaverndarnefnd jafnan skipa barni talsmann. Heppilegt getur verið að skipa því sérstakan talsmann sem er því til halds og trausts undir málsmeðferðinni. Ekki er hér sérstaklega haft í huga að talsmaður sé löglærður, heldur fremur aðili sem hefur sérmenntun og starfsreynslu á sviði sálfræði og félagsráðgjafar. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að talsmaðurinn sé löglærður ef það er talið þjóna hagsmunum barnsins. Ef barn er 15 ára eða eldra er það samkvæmt ákvæðum frumvarps þessa aðili málsins og nýtur réttarstöðu sem slíkt við alla meðferð þess. Í því felst að barn, sem aðili, á rétt á aðstoð lögmanns, sbr. nánar ákvæði 34. og 35. gr.

Um 47. gr.

Í greininni er mælt fyrir um svonefnda andmælareglu. Þá er þar einnig að finna ákvæði um talsmann barns og lögmannsaðstoð.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að aðilar barnaverndarmáls skuli eiga þess kost að tjá sig munnlega eða skriflega, þar með talið með aðstoð lögmanns, um efni máls og annað sem lýtur að málsmeðferðinni áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð. Hliðstæð regla er í 13. gr. stjórnisýslulaga. Með reglunni er tryggt að aðilar barnaverndarmáls eiga skýlausan rétt á að fá að gæta réttar síns með því að koma að sjónarmiðum sínum og gögnum þeim til stuðnings í málinu. Í dæmigerðu barnaverndarmáli má gera ráð fyrir að í gögnum máls séu margvíslegar upplýsingar sem eru aðila, oftast foreldrum, mjög í óhag. Það væri í fullkomnu ósamræmi við almenn sjónarmið um réttláta málsmeðferð að gefa aðila ekki kost á að tjá sig um þær og andmæla þeim ef því er að skipta. Brot gegn andmælarétti aðila mundi venjulega leiða til ógildingar úrskurðar barnaverndaryfirvalda. Reglan um skyldu til að tilkynna aðila um að könnun máls sé hafin, sbr. 4. mgr. 21. gr. frumvarpsins, tengist andmælaréttinum. Með tilkynningarskyldunni er tryggt að aðila sé kunnugt um að mál sé í gangi sem beinist að honum en það er að sjálfsögðu forsenda þess að hann geti gætt andmælaréttar síns. Í reglunni felst þó ekki að aðili máls eigi sjálfur heimtingu á því að koma fyrir nefndina þegar honum þóknast og tala máli sínu á öllum stigum máls. Verður hann að sjálfsögðu að fara að réttum

málsmeðferðarreglum í því sambandi. Aðalatriðið er að aðili fái að tjá sig eftir að allra gagna, sem skipt geta máli fyrir úrlausn málsins, hefur verið aflað og áður en ákvörðun er tekin. Andmælarétturinn á auðvitað fyrst og fremst við áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð um beitingu beinna þvingunarráðstafana.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um fjárstyrk til handa aðilum til að greiða fyrir lögmannsaðstoð skv. 1. mgr. og vegna reksturs máls fyrir kærunefnd barnaverndarmála eftir reglum sem barnaverndarnefnd setur. Í reglunum skal meðal annars taka tillit til efnahags foreldra og eðlis og umfangs málsins. Bent er á að það eru aðilar málsins sem eiga rétt á þessu. Í því felst m.a. að barn sem orðið er 15 ára og er aðili máls á rétt á fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannsaðstoð.

Um 48. gr.

Í greininni ræðir um samþykki foreldris og barns sem náð hefur 15 ára aldri fyrir ráðstöfun skv. 25. gr. frumvarpsins. Mælt er fyrir um að samþykki skuli vera skriflegt og undirritað. Ástæða er til að tryggja að vandlega sé gengið frá samþykki í þessum tilvikum þar sem ráðstafanir skv. 25. gr. geta haft umfangsmiklar og afdrifaríkar breytingar í för með sér fyrir barn og foreldra.

Um 49. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram að barnaverndarnefnd sé ályktunarhæf þegar fullur helmingur nefndarmanna situr fund enda sé formaður eða varaformaður á fundi. Ef nefndarmaður getur ekki sótt fund boðar formaður varamann í hans stað.

Þegar barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins skulu skv. 2. mgr. fjórir nefndarmenn hið fæsta standa að úrskurði. Vakin er athygli á að ekki er lengur gert ráð fyrir sem skilyrði að lögfræðingur sitji í nefndinni en árétta má að slíkt kann eftir sem áður að vera æskilegt, m.a. með tilliti til þeirra málsmeðferðarreglna sem gæta þarf að. Þykir ekki þörf á að setja það skilyrði þar sem ekki er lengur gert ráð fyrir úrskurðarvaldi nefndanna varðandi þær þvingunarráðstafanir sem hingað til hafa verið taldar alvarlegastar. Þó er vakin athygli á að gert er ráð fyrir að formaður kærunefndar barnaverndarmála sé lögfræðingur.

Um form úrskurða segir að þeir skuli vera skriflegir og rökstuddir. Í þeim skuli rekja málavexti og greina forsendur og niðurstöður. Úrskurð skal tilkynna með ábyrgðarbréfi eða á annan jafntryggilegan hátt og skal vekja athygli aðila á að heimilt sé að skjóta máli til kærunefndar barnaverndarmála. Þetta er allt í samræmi við almennar reglur og ekki er þörf á frekari skýringum við þetta ákvæði.

Um 50. gr.

Í greininni ræðir um fullnustu ákvarðana barnaverndarnefnda, kærunefndar barnaverndarmála og dómstóla. Sýna ber aðilum fyllstu tillitssemi og nærgætni og gæta í hvívetna hagsmuna barns þess er í hlut á. Ef aðilar neita að hlýðnast lögætum ákvörðunum barnaverndarnefndar getur barnaverndarnefnd skv. 2. mgr. kallað til lögreglu til að veita atbeina sinn við fullnustu ákvörðunar. Fulltrúi barnaverndarnefndar skal þó ávallt vera viðstaddur ef grípa þarf til ráðstafana skv. 2. mgr. Úrskurðir barnaverndarnefnda og kærunefndar barnaverndarmála og úrskurðir eða dómar sem kveðnir eru upp á grundvelli barnaverndarmála njóta vissrar sérstöðu. Vegna eðlis barnaverndarmála, hagsmuna barnanna og þeirrar kröfu sem þau eiga á sérstakri vernd þykir nauðsynlegt að unnt sé að framfylgja lögætum

ákvörðunum fljótt og örugglega með aðstoð lögreglu án undangenginna frekari fullnustu- aðgerða.

Í 4. mgr. kemur fram að Barnaverndarstofa geti mælt svo fyrir að ákvörðun barnaverndaryfirvalda í öðru ríki skuli fullnustuð hér á landi. Barnaverndarstofa á alfarið mat um þetta atriði. Ber stofunni m.a. að ganga úr skugga um að um sé að ræða lögmæta ákvörðun lögbærra yfirvalda í viðkomandi ríki og að fullnusta ákvörðunar hér á landi gangi ekki gegn almennum sjónarmiðum eða sé á annan hátt andstæð hagsmunum barnsins.

Um IX. kafla.

Í kaflanum eru ákvæði sem varða málsmeðferð fyrir kærunefnd barnaverndarmála. Eins og fyrr segir eru ákvæði um kærunefnd barnaverndarmála nýmæli. Kærunefndin kemur að nokkru leyti í stað barnaverndarráðs sem verður lagt niður verði frumvarp þetta að lögum. Rétt þykir að hafa ákvæði um málsmeðferð fyrir kærunefnd í sérstökum kafla. Reglur VIII. kafla eiga einnig að öðru leyti við um málsmeðferð fyrir kærunefndinni, eftir því sem við á.

Um 51. gr.

Í 1. mgr. er sett fram regla um tímafresti til að kæra mál. Miðað er við að aðilar barnaverndarmáls geti skotið úrskurði barnaverndarnefndar til kærunefndar innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi var tilkynnt um úrskurð nefndarinnar. Þá er einnig mælt fyrir um að kærunefnd barnaverndarmála skuli innan viku frá því henni barst kæra taka málið til meðferðar og úrlausnar. Kærunefnd skal kveða upp úrskurð í málinu svo fljótt sem kostur er og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því úrskurður barnaverndarnefndar var kærður til hennar. Reglum þessum um tímafresti er ætlað að tryggja hraða og greiða meðferð barnaverndarmáls.

Í 2. mgr. kemur fram að kærunefndin getur metið að nýju bæði lagahlið máls og sönnunargögn. Hún getur ýmist staðfest úrskurðinn að niðurstöðu til eða hrundið honum að nokkru eða öllu leyti. Þá getur kærunefndin einnig vísað málinu til barnaverndarnefndar til meðferðar að nýju. Í þessu felst að kærunefndin er bær til að meta allar hliðar barnaverndarmáls, bæði formlegar og efnislegar.

Um 52. gr.

Í upphafi greinarinnar er tekið fram að um málsmeðferð fyrir kærunefnd gildi ákvæði VIII. kafla eftir því sem við á, enda er þar að mestu leyti um að ræða almennar reglur um málsmeðferð fyrir stjórnáslunni. Málsmeðferðin er fyrst og fremst skrifleg en enn fremur getur nefndin mælt fyrir um munnlegan flutning. Málskot til kærunefndar barnaverndarmála frestar ekki framkvæmd úrskurðar barnaverndarnefndar. Reglan er byggð á því að kæra til kærunefndar riðli ekki vinnslu málsins sem kann að vera á mjög viðkvæmu stigi. Þegar sérstaklega stendur á getur kærunefndin þó ákveðið, að kröfu aðila, að framkvæmd úrskurðar skuli frestað þar til nefndin hefur kveðið upp úrskurð sinn.

Í 3. mgr. er sett fram sú regla að kærunefndin skuli að jafnaði byggja úrskurð sinn á gögnum þeim sem fyrir eru í málinu. Nefndin getur þó, ef hún telur ríka ástæðu til, lagt fyrir aðila að afla nánar tilgreindra gagna, svo sem álitssgerða sérfræðinga. Kærunefnd kveður á um kostnað vegna öflunar gagna, þar með talinna álitssgerða óháðra sérfræðinga. Í þessum ákvæðum felst að kærunefndin aflar ekki sjálf gagna eins og hún sé sjálfstæður rannsóknaradili, heldur leggur fyrir aðila málsins að afla gagnanna.

Um X. kafla.

Eins og fram hefur komið felst eitt helsta nýmæli frumvarpsins í því að lagt er til að barnaverndarmál verði að hluta rekin fyrir dómi. Í þessum kafla frumvarpsins og þeim næsta (XI. kafla) er að finna ákvæði um meðferð barnaverndarmála fyrir dómi. Ákvæði þessi eru nýmæli að öllu leyti, enda hefur ekki sérstaklega verið gert ráð fyrir því fyrr í íslenskum lögum að barnaverndarmál séu rekin fyrir dómi. Eins og fram hefur komið er í ýmsum ákvæðum frumvarpsins mælt fyrir um atbeina dómstóla við úrlausn mála. Málin eru ólík að eðli og því nauðsynlegt að gera nokkurn greinarmun á málsmeðferð í einstökum tilvikum. Í samræmi við þetta er ákvæðum sem varða málsmeðferð fyrir dómi skipt í tvo kafla.

Í fyrsta lagi er um að ræða mál sem höfðuð eru á grundvelli 29. gr. og 2. mgr. 34. gr. Hér er annars vegar um að ræða mál sem barnaverndarnefnd getur höfðuð til sviptingar forsjá, sbr. 29. gr., og hins vegar mál sem foreldri eða barn sem náð hefur 15 ára aldri getur höfðuð til að fá endurskoðaða ráðstöfun sem samþykkt hefur verið á grundvelli 25. gr. og er ætlað að vara þar til barn verður lögráða. Mál þessi eiga það sameiginlegt að þau varða grundvallarágreiningu um forsjá barns eða umsjá.

Í öðru lagi er um að ræða eftirtalin mál: a) mál skv. 2. mgr. 27. gr., þ.e. mál þar sem foreldrar gera kröfu um niðurfellingu ráðstafana skv. a- og b-lið 1. mgr. 27. gr., og b) mál skv. 28. gr. um kröfu barnaverndarnefndar um vistun (eða kyrrsetningu) í lengri tíma en tvo mánuði.

Rétt er enn fremur að benda á að í 37. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að krafa um brottvikningu heimilismanns og/eða nálgunarbann verði gerð fyrir dómi. Um það gilda aftur á móti að öðru leyti ákvæði laga um meðferð opinberra mála. Ekki er því að finna í þessu frumvarpi sérstakar reglur um meðferð þess konar mála. Sjá nánar athugasemdir við 37. gr. frumvarpsins.

Um 53. gr.

Í þessari grein er sett fram sú meginregla að um meðferð mála samkvæmt þessum kafla gildi ákvæði laga um meðferð einkamála, sbr. lög nr. 91/1991, með þeim frávikum sem sérstaklega eru greind í frumvarpinu.

Um 54. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að lögfest verði sú regla að sérfróðir meðdómsmenn skuli að jafnaði kallaðir til setu í dómi. Tæplega er ástæða til að sérfróðir meðdómsmenn séu ávallt kallaðir til, t.d. þar sem útivist verður af hálfu aðila, máli er vísað frá vegna augljósra annmarka á því eða þar sem máli er lokið með sátt. Í öðrum tilvikum þar sem mál kemur til frekari meðferðar er miðað við að sérfróðir meðdómsmenn séu kallaðir til. Um meðdómsmenn gilda að öðru leyti ákvæði laga um meðferð einkamála. Í almennum athugasemdum við frumvarp þetta, sbr. kafla um meðferð barnaverndarmála fyrir dómi, kemur fram að færð hafi verið þau rök gegn því að fela dómstólum meðferð barnaverndarmála að erfitt sé að tryggja nægilega sérþekkingu hjá hinum almennu dómstólum. Nefndin telur að mál skv. X. kafla séu þannig vaxin efnislega að almennt verði að gera ráð fyrir að sérþekkingar sé þörf. Því er einfaldlega lagt til að lögfest verði ákvæði sem gerir ráð fyrir að sérfróðir meðdómsmenn skuli að jafnaði kallaðir til setu í dómi í málum af því tagi. Með þessum hætti ætti að vera unnt að tryggja nægilega sérþekkingu þar sem hennar er þörf.

Ákvæði 2. mgr. er sett til hlífðar aðilum máls. Í barnaverndarmálum er oftast en ekki fjallað um viðkvæm einkamálefni sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Því þykir sjálf-

sagt að gera ráð fyrir að þinghöld skuli háð fyrir luktum. Ákvæði 1. mgr. 58. gr. er reist á sömu sjónarmiðum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um málshraða. Hraða ber málsmeðferð eins og kostur er fyrir héraðsdómi og Hæstarétti.

Um 55. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um aðild barns að dómsmálum samkvæmt þessum kafla. Fram kemur að barni, sem náð hefur 15 ára aldri, skuli tilkynnt um málshöfðun og gefinn kostur á að gæta réttar síns. Barni er þá heimilt að ganga inn í mál með meðalgöngustefnu. Nánar er mælt fyrir um meðalgönguaðild í 20. gr. laga um meðferð einkamála. Samkvæmt því ákvæði er þriðja manni heimilt að ganga inn í mál annarra ef úrslit þess skipta hann máli að lögum. Ber þá að stefna báðum eða öllum upphaflegu aðilum málsins og gera kröfu um að honum verði leyfð meðalgangan og dæmt sakarefnið eða dómur falli þannig að réttur hans verði verndaður. Þessi leið er valin þannig að ekki er skylt að stefna barni inn í mál, heldur er því gefinn kostur á að gæta réttar síns með þessum hætti.

Í 2. mgr. er mælt svo fyrir að ávallt skuli gefa talsmanni barns kost á að vera viðstaddur þinghöld í máli ef vörnum er haldið uppi.

Um 56. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um sönnun og sönnunargögn. Þegar um er að ræða mál skv. 29. gr. ber barnaverndarnefnd að sjálfsögðu að leitast við að upplýsa mál vel áður en hún tekur ákvörðun um málshöfðun fyrir dómi. Með þessu er m.a. lögð áhersla á að barnaverndarnefnd sé ekki að höfða mál nema eftir ítarlegan undirbúning og að vandlega athuguðu máli.

Í 2. mgr. er að finna ákvæði sem felur í sér frávik frá almennum reglum að því er varðar hlutverk dómara við gagnaöflun. Samkvæmt ákvæðinu getur dómari þannig lagt fyrir barnaverndarnefnd að afla nánar tilgreindra gagna, svo sem skýrslna sérfróðra manna um foreldra og barn. Þá getur dómari lagt fyrir varnaraðila að afla nánar tilgreindra gagna. Ef lagt er fyrir foreldra eða forráðamenn barns að afla sérfræðiskýrslna getur dómari ákveðið að kostnaður vegna þess skuli greiðast úr ríkissjóði. Áþekkar reglur eru í ákvæðum barnalaga, nr. 20/1992, um meðferð forsvarsmála fyrir dómi, sbr. VIII. kafla (einkum 60. gr.).

Um 57. gr.

Í greininni kemur fram að aðilar í málum samkvæmt þessum kafla geti flutt fram nýjar málsástæður og ný andmæli allt þar til mál er dómtekið. Þetta er frávik frá almennum reglum og helgast af sérstöku eðli þessara mála þar sem aðstæður sem skipt geta verulegu máli geta auðveldlega breyst meðan á meðferð máls stendur. Sambærilegt ákvæði er í 62. gr. barnalaga.

Um 58. gr.

Ákvæði 1. og 2. mgr. eru reist á því að í barnaverndarmálum er iðulega fjallað um viðkvæm einkamálefni. Það þykir því sanngjarnt og eðlilegt að gera ráð fyrir að gætt sé trúnaðar um það sem fram kemur í þinghaldi og að ekki verði af endurritum ráðið hverjir aðilar máls séu. Þetta er einnig samræmi við ákvæði 2. mgr. 55. gr. frumvarpsins.

Um 59. gr.

Í greininni er mælt fyrir um áhrif málskots. Dómar héraðsdóms sæta áfrýjun til Hæstaréttar. Um málskotið fer samkvæmt almennum reglum um meðferð einkamála. Meginreglan sem fram kemur í greininni er sú að málskot frestar ekki réttaráhrifum dóms nema héraðsdómari hafi mælt fyrir í dómi. Þetta er eðlileg regla í málum af þessu tagi þar sem aðilar geta ekki með því að áfrýja máli frestað því að dómur héraðsdóms komi til framkvæmda. Með því er tryggt að ekki verði rof á ráðstöfunum barnaverndarnefndar. Héraðsdómari getur þó ákveðið í dómi að áfrýjun málsins skuli fresta fullnustu dóms.

Um 60. gr.

Í greininni ræðir um gjafsókn. Gert er ráð fyrir að foreldrar og barn skuli hafa gjafsókn fyrir héraðsdómi og Hæstarétti. Þykir það eðlileg og sanngjörn regla við þessar aðstæður að kostnaður vegna slíks málareksturs lendi á rikissjóði. Í 2. mgr. er þó gert ráð fyrir að réttur til gjafsóknar sé ekki skilyrðislaus þegar um er að ræða mál skv. 2. mgr. 34. gr., þ.e. til endurskoðunar á fyrri niðurstöðu dóms. Fer um rétt til gjafsóknar í slíkum málum eftir almennum reglum.

Um XI. kafla.

Í þessum kafla er að finna reglur um meðferð mála skv. 27. og 28. gr. frumvarpsins. Í þessum ákvæðum er vikið í verulegum atriðum frá almennri meðferð einkamála, m.a. að því leyti að ekki er gert ráð fyrir að þau séu höfðuð með stefnu með venjulegum hætti, heldur er máli beint milliliðalaust til dómsins. Miða reglurnar að því að aðilar hafi greiðan aðgang að skjótri úrlausn dómstóla um þessi atriði. Bent er á að reglur þessa kafla eru að nokkru leyti sambærilegar við málsmeðferðarreglur í lögræðislögum um rétt nauðungarvastaðs manns til að bera ákvörðun undir dómstól. Ekki þykir ástæða til þess að strangari reglur gildi í barnaverndarlögum. Vakin er athygli á að málskot til dómstóla frestar ekki framkvæmd ákvörðunar barnaverndarnefndar, sbr. 2. mgr. 27. gr. frumvarpsins.

Um 61. gr.

Í greininni er að finna almenna tilvísun til annarra málsmeðferðarreglna X. kafla. Hér er t.d. átt við ákvæðin um þinghöld fyrir luktum dyrum, nafnleynd barns o.s.frv. Þá felur ákvæðið enn fremur í sér almenna tilvísun til laga um meðferð einkamála eftir því sem við getur átt. Ljóst er þó að sérreglur samkvæmt þessum kafla ganga frammar hinum almennu reglum að því marki sem þær kunna að stangast á. Ekki er í þessum kafla þó sérstaklega gert ráð fyrir sérfróðum meðdómsmönnum, umfram það sem leiðir af almennum reglum.

Um 62. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um aðild í málum samkvæmt þessum kafla. Sérstaklega er tekið fram að barn sem náð hefur 15 ára aldri skuli teljast aðili máls. Í 2. mgr. 27. gr. er mælt fyrir um sjálfstæðan rétt barns, sem orðið er 15 ára, til að bera ákvörðun barnaverndarnefndar undir dómstóla. Þá getur barn verið aðili máls vegna kröfu barnaverndarnefndar skv. 28. gr. Þetta er í samræmi við þá stefnu sem mörkuð er með frumvarpi þessu að barn, sem náð hefur 15 ára aldri, sé sjálfstæður aðili barnaverndarmáls.

Í 2. mgr. kemur fram að kröfu er einfaldlega beint til héraðsdómara án þess að höfða þurfi málið með útgáfu stefnu. Í greininni er nánar mælt fyrir um form og efni kröfunnar og þau

gögn sem henni skulu fylgja. Að því er reglur þessar varðar hefur m.a. verið höfð hliðsjón af ákvæðum lögræðis laga nr. 71/1997, sbr. 30.–31. gr.

Um 63. gr.

Í greininni er mælt fyrir um þinghöld, sönnunargögn o.fl. sem varðar meðferð málsins fyrir dómi.

Í 1. mgr. er mælt svo fyrir að þegar krafa hefur komið fram skuli þegar tilkynna um hana til aðila með sannanlegum hætti og boða til þinghalds.

Í 2. mgr. kemur fram að í fyrsta þinghaldi skuli barnaverndarnefnd leggja fram staðfest afrit allra gagna málsins. Varnaraðila er síðan veittur frestur til að leggja fram greinargerð og afla sönnunargagna.

Í 3. mgr. ræðir um áhrif útivistar af hálfu varnaraðila. Ef sóknaraðili sækir ekki þing fellir dómari málið niður við svo búið. Helst má reikna með að útivist verði af hálfu varnaraðila þegar barnaverndarnefnd setur fram kröfu. Við þær aðstæður er gert ráð fyrir að dómari taki málið til úrskurðar á grundvelli þeirra gagna sem sóknaraðili hefur lagt fram. Ef varnaraðili hefur skilað greinargerð, áður en þingsókn af hans hálfu fellur niður, getur dómari gefið sóknaraðila kost á að leggja fram skriflega svör við því sem fram hefur komið í greinargerð varnaraðila áður en hann tekur mál til úrskurðar.

Í 5. mgr. kemur fram að þegar öflun skriflegra gagna er lokið skuli mál sótt og varið munnlega. Þá er heimilt að leiða vitni fyrir dóminn en ekki er gert ráð fyrir að matsgerðir fari fram í málum samkvæmt þessum kafla. Þetta er mikilvægt atriði, enda getur öflun matsgerða eftir að krafa hefur verið sett fram fyrir dómi leitt af sér miklar tafir á málarekstri. Slíkt fer gegn þeim markmiðum sem að er stefnt með ákvæðum þessa kafla. Miðað er við að krafa sé ekki sett fram fyrir dómi fyrr en aflað hefur verið nægilegra gagna.

Í 6. mgr. kemur fram að dómari skuli kveða upp úrskurð sinn eins fljótt og kostur er og ekki síðar en innan viku frá því hann tók mál til úrskurðar.

Um 64. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um kæru til Hæstaréttar. Um meðferð kærumáls gilda almennar reglur. Kæra frestar ekki framkvæmd úrskurðar héraðsdómara, nema mælt sé fyrir um það í úrskurði.

Um XII. kafla.

Í XII. kafla er safnað saman ákvæðum sem varða fóstur og ráðstöfun barna í fóstur. Reglur um fóstur eru í VI. kafla gildandi laga (29.–39. gr.). Ýmiss konar gagnrýni hefur komið fram á gildandi lög og hefur verið tekið tillit til hennar við samningu þessara ákvæða. Meðal nýmæla þessa kafla má nefna:

- a. Dregið er úr þeim mun sem í núgildandi lögum er gerður á tímabundnu fóstur og varanlegu með því að fella niður slíkar skilgreiningar í kaflanum um fóstur og ákvæði um tilteknar réttarverkanir, einkum að því er varðar forsjá. Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 25. gr. og 34. gr. frumvarpsins er gerður ákveðinn greinarmunur á því hvort ráðstöfun er tímabundin eða hvort henni er ætlað að vara þar til barn verður lögráða. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að áherslubreyting verði í framkvæmd að þessu leyti frá því sem nú er heldur lögð áhersla á að tekin sé afstaða til þessa hverju sinni með tilliti til hagsmuna og þarfa barnsins. Áhersla er lögð á að markmið með fósturráðstöfun sé skýrt í hverju tilviki, m.a. hversu lengi ráðstöfun skuli vara, og að áætlun um áframhaldandi

vinnslu málsins taki mið af því. Ekki þykir æskilegt að skilgreina í lagatexta réttaráhrif varanlegs fósturs að því er varðar forsjá heldur miða við að afstaða sé tekin til þess í fóstursamningi hverju sinni að hvaða leyti lögráð barna (sjálfræði og fjárræði) skuli falin fósturforeldrum. Þess má geta að ekki þykir fyllilega nákvæmt að tala um að fósturforeldrar fari með forsjá barns þar sem réttarstaða fósturforeldra getur í raun ekki orðið fyllilega sambærileg við réttarstöðu kynforeldris samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 20/1992. Þannig hafa fósturforeldrar t.d. ekki heimildir til þess að fela öðrum umsjá eða forsjárskyldur barna sem tekin hafa verið í fóstur og geta ekki samþykkt ættleiðingu barns. Af þessum sökum m.a. er í ákvæðum kaflans talað um forsjárskyldur.

- b. Vakin er athygli á 3. mgr. 65. gr. frumvarpsins. Um er að ræða nýmæli sem gerir ráð fyrir sértækum fósturráðstöfunum fyrir börn sem eiga við verulega hegðunarerfiðleika að stríða vegna geðrænna eða tilfinningalegra vandamála. Þetta ákvæði hefur það að markmiði, auk þeirra markmiða sem fóstur almennt hefur, að veita barni sérstaka þjónustu, umönnun og þjálfun. Þannig eru markmiðin með fóstur á grundvelli þessa ákvæðis víðtækari en með fóstur almennt sem grundvallað er eingöngu á 1. mgr. 65. gr. Með þessu er stefnt að því að fóstur á grundvelli 3. mgr. 65. gr. geti að einhverju eða öllu leyti komið í stað vistunar barns á heimili eða stofnun.
- c. Leitast er við að gera ákvæði fósturkaflans skýrari að því er varðar verkaskiptingu milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndar við ráðstöfun barna í fóstur.
- d. Leitast er við að mæla skýrar fyrir um alla málsmeðferð í tengslum við fóstur þannig að ljóst megi vera hver tekur ákvörðun um hvað. Enn fremur er mælt nánar fyrir um málsmeðferð varðandi einstök deilumál, einkum varðandi umgengnisrétt kynforeldra og annarra nákominna við barn.

Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu var samtals 239 börnum ráðstafað í fóstur á árunum 1996–1999. Þar af var 74 ráðstafað í varanlegt og 165 í tímabundið fóstur. Upplýsingar þessar sýna enn fremur að dregið hefur talsvert úr notkun þessa úrræðis. Þannig var samtals 75 börnum ráðstafað í fóstur á árinu 1996, 73 á árinu 1997, 50 á árinu 1998 og 39 á árinu 1999. Skýringin á þessari fækkun er líklega aukinn stuðningur við fjölskyldur, faglegru vinnubrögð og aukin áhersla á að leita leiða til að börn geti verið áfram hjá foreldrum. Þrátt fyrir þetta er ráðstöfun barna í fóstur, hvort heldur er í lengri eða skemmri tíma, mikilvægt barnaverndarúrræði. Víst má telja að svo verði áfram enn um sinn. Því er mikilvægt að vandað sé til lagareglna um þetta úrræði.

Um 65. gr.

Ákvæði greinarinnar er að nokkru sambærilegt við ákvæði 29. gr. gildandi laga. Þó skal bent á að í frumvarpsgreininni er aðeins talað um að barnaverndarnefnd feli sérstökum fósturforeldrum umsjá barns en orðinu forsjá sleppt. Þetta, svo og það að fella niður 2. mgr. 29. gr. gildandi laga, er í samræmi við það að í forsjársamningi þarf að taka afstöðu til þess sérstaklega í hverju tilviki hvort og að hvaða marki fósturforeldrum verða falin lögráð barnsins (sjálfræði og fjárræði). Það er með öðrum orðum ekki hugtaksskilyrði varðandi fóstur, hvort sem því er ætlað að standa í lengri eða skemmri tíma, að fósturforeldrar fari jafnframt með forsjá. Enn fremur er bent á að greinin er byggð á því að samþykki foreldra þurfi að vera að frumkvæði barnaverndarnefndar. Í því felst að ráðstöfun barns í fóstur er barnaverndarúrræði en ekki einhliða valkostur fyrir foreldra sem af einhverjum ástæðum telja sig ekki geta haft börn sín hjá sér um lengri eða skemmri tíma. Þannig er ljóst að hugtakið fóstur á aðeins við þegar um er að ræða formlega ráðstöfun barnaverndarnefndar. Vakin er athygli á ákvæði

90. gr. frumvarpsins sem á við um heimildir foreldra til að vista börn sín sjálfir utan heimilis. Í því tilviki eru það foreldrar sjálfir sem eiga frumkvæði að vistun barns og taka ákvörðun um það á eigin spýtur. Enn fremur er vakin athygli á að ákvæði 2. mgr. 29. gr. gildandi laga er ekki tekið upp í þessa frumvarpsgrein. Það er í samræmi við það að ekki er lengur byggt á því að sérstakur eðlismunur sé á tímabundnu föstri annars vegar og varanlegu föstri hins vegar, þannig að föstri fylgi sjálfkrafa ákveðin réttaráhrif, eftir því hvort það er varanlegt eða tímabundið. Við það er miðað, eins og áður segir, að tekin verði afstaða til þess í föstursamningi, eftir því sem best þykir eiga við hverju sinni. Það leiðir af eðli máls að sé föstri í reynd ætlað að standa í lengri tíma, t.d. þegar föstri ungra barna er ætlað að standa þar til þau verða 18 ára gömul, má að jafnaði gera ráð fyrir að forsjá barnsins (lögráð) hverfi til fösturforeldra mæli hagsmunir barnsins ekki sérstaklega gegn því. Enn fremur er bent á að með föstri er í frumvarpinu átt við að barnaverndarnefnd feli fösturforeldrum umsjá barna í a.m.k. þrjá mánuði en samkvæmt gildandi lögum hefur verið miðað við a.m.k. sex mánuði og að um skemmri vistun fari skv. 4. mgr. 51. gr. þeirra laga.

Í 2. mgr. er markmiðum og inntaki fösturs lýst. Ekki er sambærilegt ákvæði í gildandi lögum. Samkvæmt ákvæðinu er markmið fösturs að tryggja barni uppeldi og umönnun innan fjölskyldu svo sem best hentar þörfum þess. Markmiðið er með öðrum orðum að finna barni annað heimili. Sú skylda er lögð á barnaverndaryfirvöld og fösturforeldra að tryggja barni góðan aðbúnað hjá fösturforeldrum. Fösturforeldrum ber einnig að sýna fösturbarni umhyggju og nærfærni og leitast við að efla andlegan og líkamlegan þroska þess. Þetta eru hin almennu markmið fösturs. Í 3. mgr. er markmiðið þó einnig víðtækara. Í því tilviki er markmiðið einnig að tryggja börnum sem ákvæðið á við um sérstaka umönnun og þjálfun á fösturheimili í stað þess að vista þau á stofnun. Nánar skal kveðið á um réttindi og skyldur fösturforeldris í föstursamningi.

Um 66. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um leyfisveitingar til fösturforeldra. Lagt er til að snúið verði til þess horfs sem gildi fyrir gildistöku laga nr. 22/1995, þannig að þeir sem óska eftir að taka börn í föstur beini umsókn sinni til barnaverndarnefndar í stað Barnaverndarstofu eins og nú er. Þannig verði það barnaverndarnefnd, í stað Barnaverndarstofu nú, sem meti hæfi fösturforeldra þegar umsókn berst. Með því að fela barnaverndarnefnd að taka á móti umsóknum frá þeim sem óska eftir að taka börn í föstur skal nefndin afla nauðsynlegra gagna sem nánar verður kveðið á um í reglugerð, t.d. sakavottorðs, læknisvottorðs, meðmæla o.fl., sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 532/1996, um ráðstöfun barna í föstur, ásamt því að gera könnun á högum og aðstæðum. Skulu gögn þessi send Barnaverndarstofu sem fer yfir þau svo og könnun nefndarinnar ásamt því að gera eigin könnun á heimilisaðstæðum umsækjenda. Þá er það hlutverk stofunnar að veita væntanlegum fösturforeldrum fræðslu og ráðgjöf.

Með hliðsjón af framangreindu er það hlutverk Barnaverndarstofu að veita barnaverndarnefndum fulltingi við öflun hæfra fösturforeldra. Með ákvæðinu er ætlað að tryggja nægt framboð af fösturforeldrum, en nauðsynlegt er að einhverjum aðila sé falið það hlutverk.

Með því fyrirkomulagi að þeir einir geti tekið barn í föstur samkvæmt ákvæðum frumvarpsins sem fengið hafa til þess leyfi Barnaverndarstofu er ætlunin að tryggja samræmt faglegt mat á hæfni fösturforeldra og framboð og aðgang barnaverndarnefnda á öllu landinu að hæfum fösturforeldrum. Að öðru leyti er vísað til athugasemda við 67. gr.

Um 67. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um fösturforeldra. Hliðstætt ákvæði er í 30. gr. gildandi laga eins og henni var breytt með lögum nr. 22/1995. Þó eru nokkrar breytingar gerðar.

Í 1. mgr. er tekið fram að Barnaverndarstofa skuli halda skrá yfir þá sem hlotið hafa leyfi til að taka börn í föstur. Vakin er athygli á því að með reglugerð, sbr. 78. gr. frumvarpsins, er heimilt að setja nánari reglur um almenn skilyrði fyrir hæfi fösturforeldra og fræðslu þeim til handa. Sambærilegt ákvæði var sett í gildandi lög með lögum nr. 22/1995. Þá er mikilvægt að tryggjt sé að fösturforeldrar séu í reynd færir um að taka barn í föstur með þeim skyldum sem það hefur í för með sér fyrir þá. Það er að sjálfsögðu forsenda þess að markmiðið með ráðstöfun barns í föstur náist. Reglur af þessu tagi eru því eðlilegar og nauðsynlegar til að tryggja hæfi fösturforeldra. Með því að halda eina miðlæga skrá yfir hæfa fösturforeldra er betur hægt að tryggja nýtingu þessa úrræðis og stuðla að því að barn fari til þeirra fösturforeldra sem best henta högum þess og þörfum. Slík skrá getur og auðveldað til muna barnaverndaryfirvöldum að finna hæfa fösturforeldra.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd sendi Barnaverndarstofu beiðni um fösturheimili. Barnaverndarnefnd velur síðan fösturforeldra í samráði við stofuna. Sambærileg regla er í 2. mgr. 30. gr. gildandi laga. Er þetta talin heppileg regla með hliðsjón af því að Barnaverndarstofa metur hæfi fösturforeldra og hefur þar af leiðandi gleggstar upplýsingar um stöðu, aðstæður, möguleika og sérþekkingu hvers og eins. Reglan miðar þannig að því að tryggja val á heppilegasta úrræðinu fyrir hvert barn. Barnaverndarnefnd ber að velja fösturforeldra úr hópi þeirra sem koma til greina af kostgæfni og með tilliti til þarfa og hagsmuna barnsins sem í hlut á enda verður að gera ráð fyrir að nefndin hafi bestu upplýsingar um þessi atriði. Hafa ber að leiðarljósi það markmið sem stefnt er að með ráðstöfun barns í föstur og stefna að stöðugleika í lífi barnsins.

Í 3. mgr. er fjallað um föstur skv. 3. mgr. 65. gr. Föstur samkvæmt þessu ákvæði hefur í för með sér kostnaðarþátttöku ríkisins. Eðlilegt þykir að gera ráð fyrir að Barnaverndarstofa velji fösturforeldra í þessu tilviki í samráði við barnaverndarnefnd, þótt nefndin sjálf geri föstursamninginn. Miðað er við að Barnaverndarstofa hafi upplýsingar um fösturforeldra sem hafa þekkingu og þjálfun til að veita þá sérstöku þjónustu sem föstur á grundvelli ákvæðisins útheimtir. Ákvæði föstursamnings sem gera ráð fyrir sérstökum skyldum fösturforeldra, og þar með kostnaðarauka ríkisins, skv. 3. mgr. 65. gr. eru þó háð samþykki Barnaverndarstofu.

Um 68. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um föstursamninga. Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að við ráðstöfun barns í föstur skuli barnaverndarnefnd og fösturforeldrar gera með sér föstursamning. Aðilar samningsins eru barnaverndarnefnd og fösturforeldrar. Með þessu er undirstrikað að um er að ræða formlega ráðstöfun barnaverndarnefndar og að hún er ábyrg gagnvart fösturforeldri vegna álitamála sem kunna að rísa vegna framkvæmdar samningsins. Aðrir, svo sem kynforeldrar barns, eru í reynd ekki aðilar slíks samnings.

Í ákvæðinu er enn fremur í liðum a–g mælt nánar fyrir um efni föstursamninga. Í stuttu máli er gert ráð fyrir að öllum meginatriðum um réttindi og skyldur fösturforeldra annars vegar og barnaverndaryfirvalda hins vegar verði ráðið til lykta í föstursamningi. Í því felst, eins og fyrr segir, að lögin gera ekki ráð fyrir því að föstur hafi sjálfkrafa í för með sér önnur réttaráhrif en þau að fösturforeldrar fara með umsjá barnsins og umönnun þess og uppeldi frá degi til dags. Um réttindi og skyldur að öðru leyti er mælt fyrir í föstursamningi. Samningurinn er því grundvöllur að réttarsambandi barnaverndaryfirvalda og fösturforeldra og

þeim réttindum og skyldum sem fósturinu fylgja fyrir þessa aðila. Áréttað skal að einstaka atriði ber að taka upp í fóstursamning sem í raun eru ekki samningsatriði milli barnaverndarnefndar og fósturforeldra, sbr. d- og e-lið. Vísast til athugasemda við þessa liði. Miðað er við að ávallt skuli gerður fóstursamningur áður en barn flyst á heimili fósturforeldra. Í greininni eru að öðru leyti talin upp þessi atriði:

- a. Lögheimili barns og dagleg umsjá. Búseta barns hjá fósturforeldrum er í reynd kjarni fósturs, þ.e. að barn búi á heimili fósturforeldra og þeir fari með umsjá þess frá degi til dags. Lögð er áhersla á að meta skuli í hverju tilviki hvenær flytja skuli lögheimili barns til fósturforeldra. Hafa þarf hliðsjón af markmiði með ráðstöfun barns í fóstur, lengd fóstursins og hagsmunum barnsins.
- b. Þá skal í fóstursamningi taka fram hvaða forsjárskyldur fósturforeldrum er ætlað að fara með. Ekki er rétt að tala um að fósturforeldrar fari með forsjá barna þar sem fósturforeldrar hafa í raun aldrei sömu réttarstöðu og kynforeldri sem fer með forsjá samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 20/1992. Hér er ekki verið að gera efnislegar breytingar á réttarstöðu fósturforeldra frá því sem raunverulega er samkvæmt gildandi lögum heldur stefnt að því að gera ákvæðin skýrari. Mestu varðar hér að tekin sé afstaða til þess hver skuli fara með lögráð barnsins í skilningi lögræðisлага, nr. 71/1997, þ.e. sjálf-ræði og/eða fjárræði. Taka ber fram hvort og að hvaða marki fósturforeldrar skulu fara með lögráðin. Í sumum tilvikum kann t.d. að vera ástæða til að sérstakur fjárhaldsmaður sé skipaður, eða eftir atvikum að fela sérstökum fjárhaldsmanni umsjón tiltekinna eigna, en ákvæði lögræðisлага bjóða upp á nokkurn sveigjanleika í þessu efni. Ákvæði b-liðar á við hvort sem fóstur er ætlað að standa lengur eða skemur. Að jafnaði verður að gera ráð fyrir að forsjárskyldur flytjist í ríkara mæli til fósturforeldra ef fóstur er ætlað að vara þar til barn verður lögráða.
- c. Í c-lið er kveðið á um að í fóstursamningi skuli ákveða þann tíma sem fóstur er ætlað að standa. Leggja ber áherslu á markmiðið með ráðstöfun barns í fóstur.
- d. Þá er í d-lið tekið fram að samið skuli um greiðslur til fósturforeldra og annan kostnað, svo sem fósturlaun. Mikilvægt er að vandað sé til þessara ákvæða þannig að ekki komi til ágreinings síðar vegna kostnaðar af framfærslu barns.
- e. Í e-lið er gert ráð fyrir að í fóstursamningi verði getið um umgengni barns við kynforeldra og aðra nákomna. Um umgengni fer skv. 74. gr. frumvarpsins. Skal barnaverndarnefnd stefna að því að gera samning um umgengnina við þá sem umgengni eiga að rækja en barnaverndarnefnd á úrskurðarvald um ágreiningsefni sem kunna að verða um umgengni. Gert er ráð fyrir að kanna skuli viðhorf fósturforeldra áður en gengið er frá samningi um umgengni. Rétt þykir að geta um fyrirkomulag umgengni í fóstursamningi þrátt fyrir að þetta sé ekki samkomulagsatriði milli barnaverndarnefndar og fósturforeldra.
- f. Í f-lið segir að afstaða skuli tekin til stuðnings barnaverndarnefndar við barn og fósturforeldra á meðan fóstur varir. Slíkur stuðningur getur t.d. falist í reglubundnum heim-sóknum barnaverndarnefndar og sérfræðiaðstoð til barns eða fósturforeldra þegar þess er talin þörf.
- g. Þá er að lokum tekið fram í g-lið að setja skuli í samning ákvæði um slit hans, einkum vegna breyttra forsendna. Hér undir geta einnig fallið brot á samningsskuldbindingum.
- h. Í h-lið er mælt fyrir um ákvæði um sérstaka þjálfun og umönnun, sbr. 3. mgr. 65. gr., þegar það á við. Ef ákvæði af þessu tagi hefur í för með sér kostnað fyrir ríkið er gert ráð fyrir að það sé háð samþykki Barnaverndarstofu, sbr. 3. mgr. 67. gr. frumvarpsins. Ástæða er til að taka fram að upptalningin er ekki tæmandi og nauðsynlegt kann að vera að taka afstöðu til fleiri atriða í einstökum fóstursamningum allt eftir aðstæðum hverju sinni.

Um 69. gr.

Ákvæði þetta er í samræmi við það sem segir í athugasemdum við b-lið 68. gr. frumvarpsins. Þegar tekin er afstaða til þess hvort og að hvaða marki fösturfórelðrar skulu fara með forsjárskyldur barns, þar með talin lögráð þess (sjálfræði og fjárræði), skal skv. 1. mgr. taka mið af því hversu lengi fóstur er ætlað að standa, þörfum og hagsmunum barns, aðstæðum fösturfórelðra og öðrum atvikum. Með þessu er horfið frá því fyrirkomulagi, sem gildandi lög eru að nokkru byggð á, að föstur skuli að þessu leyti hafa tiltekin réttaráhrif eftir því hvort því er ætlað að vera varanlegt eða tímabundið. Vísast að öðru leyti til þess sem um þetta segir í almennum athugasemdum við þennan kafla frumvarpsins.

Í 2. mgr. kemur fram að ákveða megi að við ákveðnar aðstæður skuli föstur standa allt þar til barn verður lögráða, sbr. 25. gr. frumvarpsins.

Um 70. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um réttindi barna í fóstur.

Í 1. mgr. er kveðið á um umgengnisrétt. Þar er mælt fyrir um rétt barnsins til umgengni við kynforeldra og aðra sem eru því nákomnir. Um umgengnisrétt er nánar fjallað í 74. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um stuðning barnaverndarnefndar við barn meðan föstur varir. Almennt er gert ráð fyrir að getið sé um stuðning við barn í fóstursamningi, sbr. f-lið 68. gr. Getur hér komið til álita stuðningur af hálfu nefndarinnar í formi viðtala eða þar sem barni er útveguð sérfræðiaðstoð eða stuðningur. Leggja verður áherslu á að barnaverndarnefnd meti þörf barnsins fyrir stuðning með reglubundnum hætti meðan föstur varir.

Í 3. mgr. er kveðið á um þann mikilvæga rétt barnsins að því sé tryggð vitneskja um það hvers vegna því er ráðstafað í föstur og hvaða áform barnaverndarnefnd hefur um framtíð þess. Hér sem fyrr verður að taka mið af því sem best samræmist aldri og þroska barns þess sem í hlut á.

Um 71. gr.

Í þessari grein er kveðið á um réttarstöðu foreldris sem ekki fer með forsjá. Þar kemur fram í 1. mgr. að fari aðeins annar kynforeldra með forsjá þegar svipting forsjár fór fram skuli barnaverndarnefnd kanna grundvöll að því að hinu foreldrinu verði falin umsjá barnsins og forsjá. Þetta ákvæði er í samræmi við þá staðreynd að forsjárlaus kynforeldri hefur ákveðna stöðu að lögum gagnvart barninu, svo sem að því er varðar framfærslu þess, rétt til umgengni o.fl.

Í 2. mgr. er sett fram sú regla að barnaverndarnefnd geti, telji hún hagsmuni barnsins tryggða með þeim hætti, afsalað forsjá barns til hins kynforeldrisins. Í þessu felst jafnframt að það er barnaverndarnefnd sem metur hæfi þess kynforeldris. Barnaverndarnefnd gerir skriflegan samning við kynforeldri um að það taki við forsjá barnsins. Eftir það fer um réttarstöðu barns og foreldris samkvæmt ákvæðum barnalaga. Þetta hefur í för með sér að reglur barnalaga, t.d. um ágreining um framfærslu og ágreining um umgengni, ber að leysa á grundvelli ákvæða þeirra laga. Í barnalögum er lögð áhersla á að foreldrar nái samkomulagi um þessi atriði en ella verði annar foreldranna að fara fram á það við sýslumann að hann kveði upp úrskurð um tilteknar kröfur á hendur hinu foreldrinu.

Samkvæmt 3. mgr. skal ávallt leita umsagnar þess foreldris sem ekki fer með forsjá áður en barni er ráðstafað í föstur. Regla þessi kann að þykja svo sjálfsögð að ekki sé ástæða til að taka hana fram. Engu að síður þykir rétt að hafa hana hér með þar sem hún undirstrikar

sérstakan rétt þessa foreldris og skyldur, ef því er að skipta, til að gæta hagsmuna og velferðar barnsins.

Um 72. gr.

Í þessari grein er sett fram sú regla að barnaverndarnefnd skuli kappkosta að undirbúa barn undir viðskilnað frá kynforeldrum og undir væntanlegt föstur. Þá þarf á hliðstæðan hátt að undirbúa fösturforeldra undir það að taka við barni. Ákvæði þetta miðar að því að draga sem mest úr neikvæðum áhrifum þessara ákvarðana fyrir barnið og tryggja að sem bestur árangur náist með fösturráðstöfun.

Um 73. gr.

Í þessari grein ræðir um tilkynningar barnaverndarnefndar til Barnaverndarstofu og fleiri aðila. Varðandi tilkynningu til Barnaverndarstofu er bent á að skv. 2. mgr. 67. gr. á barnaverndarnefnd að hafa samráð og leita samþykkis Barnaverndarstofu við val á fösturforeldrum. Það er því nauðsynlegt fyrir Barnaverndarstofu að hafa upplýsingar um hverjir hafa þegar tekið börn í föstur og hversu lengi því er ætlað að vara. Þetta er enn fremur nauðsynlegt þar sem Barnaverndarstofu er ætlað skv. 2. mgr. að halda skrá yfir börn í föstri. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 74. gr.

Í greininni er fjallað um gagnkvæman rétt foreldra og barna sem ráðstafað hefur verið í föstur til umgengni meðan ráðstöfun varir. Er þetta eðlileg regla og í samræmi við mannréttindaákvæði og alþjóðasamninga sem Ísland hefur fullgilt. Í greininni er átt við beinan umgengnisrétt, auk annarra samskipta, svo sem í gegnum síma, bréfaskipti og þess háttar, sbr. það sem fram kemur í 1. mgr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um rétt kynforeldra og annarra nákominna til umgengni við barn. Þegar um kynforeldra er að ræða segir að þeir eigi rétt á umgengni við barn, nema umgengni sé bersýnilega talin andstæð hagsmunum og þörfum barnsins og ósamrýmanleg þeim markmiðum sem stefnt er að með ráðstöfun þess í föstur. Ef neita á um umgengnisrétt með öllu eða takmarka hann verulega verður þannig að sýna fram á að hann sé bersýnilega andstæður hagsmunum barnsins. Þegar um aðra nákomna er að ræða er aftur á móti tekið þannig til orða að umgengni sé barninu til hagsbóta. Samkvæmt þessu orðalagi er réttur þessara aðila ekki jafnríkur og kynforeldra. Vera kann að umgengni barns við aðra nákomna geti haft sérstaka þýðingu fyrir það, einkum þar sem umgengni við kynforeldra er lítil sem engin. Leggja ber áherslu á að með nákomnum er ekki endilega átt við skyldmenni. Aðrir geta fallið undir það að vera nákomnir, svo sem nánir vinir fjölskyldu. Barnaverndarnefnd metur hvort aðili telst nákominn barni í skilningi þessa ákvæðis. Leggja verður áherslu á að nokkuð önnur sjónarmið gilda um mat á umgengni við barn í föstri en um rétt til umgengni samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 20/1992. Erfitt er að gefa leiðbeiningar um inntak umgengnisréttarins í lögum en nokkur sjónarmið má þó nefna. Við ákvörðun um umgengni verður barnaverndarnefnd sem endranær að meta hagsmuni og þarfir barns í hverju máli. Gæta verður þess að umgengni sé í samræmi við markmiðin með föstri. Þannig verður almennt að gera ráð fyrir ríkari umgengni ef föstri er ætlað að vara í skamman tíma og áætlað að barn snúi aftur til foreldra sinna. Þegar barni er ráðstafað í föstur sem ætlað er að vara þar til barn verður lögráða verður almennt að gera ráð fyrir að foreldrar hafi ekki verið færir um að búa barninu viðunandi uppeldisaðstæður og hafi jafnvel verið sviptir forsjá barnsins af ástæðum sem lýst er í 29. gr.

frumvarpsins. Markmið fósturs er þá að jafnaði að barn aðlagist og tilheyri fósturfjölskyldu sem taki að sér uppeldi þess. Við slíkar aðstæður er viðurkennt að hagsmunir barnsins kunnir að krefjast þess að umgengni verði takmörkuð allverulega en áréttu ber að meta þarf hagsmuni barnsins í hverju tilviki og sterk rök þurfa að vera fyrir því að hafna umgengni með öllu.

Í 3. mgr. er lögð áhersla á að taka skuli afstöðu til umgengni strax við ráðstöfun barns í fóstur. Gert er ráð fyrir að barnaverndarnefnd meti þarfir og hagsmuni barnsins, m.a. með tilliti til sjónarmiða foreldra og viðhorfa fósturforeldra, og leiti eftir því að gera skriflegan samning við þá sem umgengni eiga að rækja, þ.e. kynforeldra og aðra nákomna eftir atvikum.

Samkvæmt 4. mgr. hefur barnaverndarnefnd úrskurðarvald um ágreiningsefni er varða umgengni barns við kynforeldri eða aðra. Tekur úrskurðarvaldið til þess hvort umgengni skuli viðurkennd, forms hennar (með beinum heimsóknum, gegnum síma eða með bréfaskiptum), umfangs (hversu oft og lengi í senn) og framkvæmdar (svo sem um stað og stund). Enn fremur er tekið fram að barnaverndarnefnd geti svipt kynforeldri umgengnisrétti með öllu þegar sérstaklega stendur á og hann er talinn andstæður hagsmunum barnsins. Heppilegt þykir að taka fram í lagatexta að barnaverndarnefnd geti með öllu synjað um umgengnisrétt, enda er hér um að ræða þess konar réttindi kynforeldra að eðlilegt hlýtur að gera kröfu til þess að svipting hans að öllu leyti hvíli á traustri lagaheimild.

Í 5. mgr. er áréttað að þeir sem umgengni eiga að rækja geti óskað breytinga á ákvæðum samnings um umgengnisrétt og að barnaverndarnefnd taki ákvörðun með úrskurði náist ekki nýtt samkomulag.

Í 6. mgr. er kveðið á um rétt þeirra sem umgengni eiga að rækja til að krefjast þess að barnaverndarnefnd breyti úrskurði sínum um umgengni. Rétt þykir að gera ráð fyrir slíkri reglu þar sem vera kann að aðstæður barns hafi breyst. Þó er sett fram sú regla að barnaverndarnefnd sé ekki skylt að taka slíka kröfu til efnisúrlausnar fyrr en a.m.k. 12 mánuðir eru liðnir frá því að endanleg ákvörðun lá síðast fyrir. Rökin fyrir þessu eru sambærileg og getið er um í athugasemdum við 3. mgr. 34. gr. frumvarpsins, þ.e. að koma í veg fyrir samfelldan ágreining sem skapar óróa og raskar stöðugleika í lífi barns.

Í 7. mgr. kemur fram að barnaverndarnefnd getur úrskurðað að halda skuli dvalarstað barns leyndum fyrir kynforeldrum. Rétt þykir að barnaverndarnefnd hafi slíka heimild, enda geta aðstæður verið með þeim hætti að afskipti kynforeldra af barninu geta verkað mjög truflandi og unnið gegn því að markmiðin með fósturráðstöfun náist.

Í 8. mgr. kemur fram að úrskurðir samkvæmt þessari grein sæti kærur til kærunefndar barnaverndarmála.

Um 75. gr.

Í greininni er kveðið á um framfærslu og annan kostnað vegna fósturs. Fram kemur að þegar barni er ráðstafað í fóstur skuli ákveða í fóstursamningi hver skuli vera greiðsla með því, fósturlaun og annar kostnaður. Reglan er sú að sveitarfélag sem ráðstafar barni í fóstur greiðir kostnað vegna fósturs. Þetta er í samræmi við gildandi lög. Enn fremur er lagt til að í ljósi þess að rekstur grunnskóla er nú á vegum sveitarfélaga að sveitarfélag sem ráðstafar barninu endurgreiði viðkomandi sveitarfélagi þann kostnað er hlýst af skólagöngu og akstri í því sambandi. Ef um er að ræða fóstur á grundvelli 3. mgr. 65. gr. fer um skiptingu kostnaðar milli ríkis og sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 88. gr.

Um 76. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um eftirlit með föstri. Eftirlitsskyldan hvílir á barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í föstur. Er þetta til samræmis við ákvæði 4. mgr. 15. gr. frumvarpsins um að barnaverndarnefnd sem ráðstafar barni í föstur fari áfram með mál en hún gerir ráð fyrir að þessar, sem og aðrar skyldur barnaverndarnefndar samkvæmt þessum kafla, séu virkar svo lengi sem föstrið varir. Henni ber að fylgjast með aðbúnaði og líðan barnsins og því að ráðstöfunin nái tilgangi sínum. Barnaverndarnefnd skal heimsækja fösturheimili eigi sjaldnar en einu sinni á ári og oftár ef ástæða þykir til. Í ákvæðinu felst að barnaverndarnefnd ber áfram ábyrgð á velferð barnsins, ásamt fösturforeldrum.

Um 77. gr.

Í þessari grein er kveðið á um endurskoðun föstursamnings. Vera má að aðstæður fösturforeldra breytist, svo sem vegna skilnaðar, andláts, búferlaflutninga, heilsubreysts eða annarra sambærilegra ástæðna. Við slíkar aðstæður er lögð sú skylda á fösturforeldra að tilkynna um breyttar aðstæður til barnaverndarnefndar sem ráðstafaði barni í föstur. Ber þá að taka föstursamning til endurskoðunar ef ástæða þykir til.

Í 2. mgr. segir að tilkynningar skv. 16., 17. og 18. gr. sem lúta að því að aðstæðum barns hjá fösturforeldri kunni að vera ábótavant, svo sem um það að fösturforeldri vanræki hlutverk sitt, skuli berast til þeirrar barnaverndarnefndar sem ráðstafaði barni í föstur. Ber þá barnaverndarnefnd tafarlaust að kanna málið og grípa til viðeigandi ráðstafana.

Í 3. mgr. er kveðið á um rétt barnaverndarnefndar til breytingar á föstursamningi eða niðurfellingar. Miðað er við að barnaverndarnefnd geri þetta með rökstuddum úrskurði. Úrskurður er kæránlegur til kærunefndar barnaverndarmála.

Um 78. gr.

Gildandi reglugerð um föstur er nr. 532/1996 og er hún sett af ráðherra. Efni greinarinnar skýrir sig sjálf.

Um XIII. kafla.

Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga við uppbyggingu úrræða fyrir börn sem vista þarf utan heimilis. Lögð hefur verið áhersla á að ríkið taki að sér uppbyggingu sérhæfðra faglegra úrræða sem sveitarfélög hafa ekki aðstöðu til að sinna með góðu móti. Skv. 5. mgr. 51. gr. gildandi laga skal félagsmálaráðuneytið þannig sjá um að sérhæfð heimili og stofnanir séu tiltæk fyrir börn þegar úrræði barnaverndarnefndar hafa ekki komið að gagni. Hér er átt við heimili og stofnanir þar sem fram fer sérhæfð meðferð, svo sem vímuefna meðferð og vistun í bráðatilvikum vegna meintra afbrota og hegðunarferðleika. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir sérstökum efnisbreytingum að þessu leyti en leitast er við að gera öll ákvæði um uppbyggingu úrræða, nýtingu þeirra og réttarstöðu barna meðan vistun varir skýrari en nú er.

Leggja ber áherslu á að barnaverndarnefndir bera fyrst og fremst almenna ábyrgð á að veita börnum þá þjónustu sem hentar þeim best og velferð þeirra krefst. Hlutverk ríkisins er einungis að veita afmarkaða þjónustu við sérstakar aðstæður sem takmarkast af því að hafa tiltæk meðferðarheimili eða stofnanir þar sem veitt er sérhæfð meðferð. Uppbygging allra annarra úrræða er á ábyrgð barnaverndarnefnda samkvæmt ákvæðum XIV. kafla.

Um 79. gr.

Samkvæmt 1. mgr. ber félagsmálaráðuneytið ábyrgð á því að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita tiltekna sérhæfða þjónustu til að mæta mismunandi þörfum. Um er að ræða heimili og stofnanir til að a) veita börnum móttöku í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika, b) greina vanda barna sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð og c) veita börnum sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og meintra afbrota. Í þessu felst óbreytt ábyrgð ríkisins frá því sem nú er. Ákvæðið kemur fyrst og fremst í staðinn fyrir 5. mgr. 51. gr. núgildandi laga þar sem segir að félagsmálaráðuneytið skuli sjá um að hafa tiltæk sérhæfð heimili og stofnanir fyrir börn þegar úrræði barnaverndarnefndar hafa ekki komið að gagni.

Um heimildir barnaverndarnefnda til að vista börn utan heimilis vísast til ákvæða 25., 27., 28., 29. og 33. gr. frumvarpsins en um framkvæmd sjálfrar vistunarinnar er nánar fjallað í 80. gr. hér á eftir.

Í 2. mgr. felst að það verði áfram hlutverk Barnaverndastofu, í umboði félagsmálaráðuneytisins, að annast uppbyggingu og rekstur heimila og stofnana skv. 1. mgr. Þá er lagt til að lögfest verði sérstök heimild sem felur í sér að stofan geti falið einkaaðilum rekstur heimila og stofnana á grundvelli þjónustusamnings. Ríkið rekur í dag meðferðarstöð fyrir unglinga, Stuðla, en öll langtímameðferðarheimili eru rekin samkvæmt sérstökum þjónustusamningum. Er þetta í samræmi við breyttar áherslur í opinberum rekstri og þykir hafa gefist vel. Um stjórnýslu einkaframkvæmdar gilda lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins þar sem í 30. gr. er að finna heimild fyrir ráðherra m.a. til að gera samninga við einkaaðila um rekstrarverkefni. Gert ráð fyrir að áhersla verði áfram lögð á gerð þjónustusamninga um einkaframkvæmd við val á rekstrarformi heimila og stofnana skv. 79. gr. þegar það á við.

Heimili og stofnanir skv. 1. mgr. lúta yfirumsjón Barnaverndarstofu. Í hlutverki Barnaverndarstofu samkvæmt þessu ákvæði felst einnig að stofan hefur faglegt og fjárhagslegt eftirlit með starfseminni. Þá getur Barnaverndarstofa mælt fyrir um tiltekna sérhæfingu heimila og stofnana og veitir rekstraraðilum fræðslu, leiðbeiningar og almennan faglegan stuðning. Er þetta sambærilegt við hlutverk Barnaverndarstofu skv. 5. mgr. 51. gr. gildandi laga. Talsvert hefur verið unnið að því að móta verkefni Barnaverndarstofu að þessu leyti, settar ýmsar reglur, svo sem verklagsreglur um meðferð umsókna, reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar og settar hafa verið reglur um fyrirkomulag eftirlits og um samstarf barnaverndarnefnda og meðferðarheimila. Taka reglurnar gildi 1. mars 2001.

Í 3. mgr. er tekið fram að komi til ágreinings milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila heimila á vegum Barnaverndarstofu megi skjóta þeim ágreiningi til félagsmálaráðuneytisins. Sama á við ef einstaklingur er ósáttur við þá þjónustu sem hann fær á meðferðarheimili Barnaverndarstofu. Er þar einungis átt við kvörtun undan þjónustustarfsemi en ekki þegar í hlut eiga stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru í tengslum við þjónustuna, svo sem um tímalengd, umgengni eða réttindi meðan vistun varir. Greiðist ekki úr framangreindum málum með umleitun til Barnaverndarstofu má bera þau undir félagsmálaráðuneyti.

Í 4. mgr. er kveðið á um að félagsmálaráðherra setji reglur um heimili og stofnanir samkvæmt þessum kafla, sbr. þó sérákvæði í 5. mgr. 80. gr. um setningu reglugerða um vistanir sérstaklega, og 82. gr. um agaviðurlög og þvingunarráðstafanir.

Um 80. gr.

Greinin fjallar um framkvæmd vistunar á heimili eða stofnun sem rekin er skv. 79. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að barnaverndarnefnd skuli reyna önnur stuðningsúrræði áður en barn er vistað á heimili eða stofnun nema ljóst þyki að þau komi ekki að gagni. Um þetta sjónarmið vísast m.a. til athugasemda við 2. og 25. gr. frumvarpsins. Í núgildandi lögum sem og í þessu frumvarpi er miðað við að ávallt skuli leggja áherslu á að beita úrræðum með miða að því að ná tökum á vanda barns með því að skapa þær aðstæður innan fjölskyldu barnsins að þær teljist viðunandi enda er lagt til grundvallar að hagsmunir barna séu alla jafna best tryggðir með því að þau alist upp hjá foreldrum sínum. Regla þessi svarar til 5. mgr. 51. gr. gildandi laga um að ekki reyni á ábyrgð ríkisins nema úrræði barnaverndarnefndar hafi ekki komið að gagni.

Í 2. mgr. segir að barnaverndarnefnd skuli senda beiðni um vistun barns til Barnaverndarstofu sem meti og ákveði í samráði við nefndina hvaða heimili eða stofnun henti barninu best. Er þetta í samræmi við ákvæði í reglugerð um Barnaverndarstofu nr. 264/1995 en eðlilegt þykir að fjalla um þetta í lögum. Gert er ráð fyrir að í sérstökum tilvikum geti barnaverndarnefnd snúið sér beint til heimilis eða stofnunar eftir nánari reglum sem ráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Kemur þetta helst til álita þegar um er að ræða einhvers konar neyðarmóttöku en í reglugerð nr. 271/1995, sbr. reglugerð nr. 474/1998, um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglínga, er gert ráð fyrir að barnaverndarnefndir geti snúið sér til meðferðarstöðvarinnar með beiðni um skammtíavistun fyrir barn í neyðar- og bráða-tilvikum á lokaðri deild.

Í 3. mgr. er fjallað um skyldur barnaverndarnefnda meðan vistun varir, svo sem við undirbúning barns fyrir vistun og stuðning meðan á vistun stendur og skyldur til að fylgjast með því að ráðstöfun nái tilgangi sínum. Tekið er fram að gera skuli skriflegan samning um vistun hvers barns. Samsvarandi ákvæði, sem skýrir réttarstöðu barna meðan vistun varir, er ekki í núgildandi lögum en er í samræmi við framkvæmd.

Nýmæli er að finna í 4. mgr. þar sem gert er ráð fyrir að ef foreldrar hafa afsalað sér eða verið sviptir forsjá barns, sem vistað er á heimili eða stofnun skv. 79. gr., beri barnaverndarnefnd að finna barni stuðningsfjölskyldu ef vistun er ætlað að vara lengur en í tvo mánuði. Vistun barns á heimili eða stofnun er almennt talin hafa í för með sér talsvert álag fyrir barnið og lögð er áhersla á að barn geti farið af heimili eða stofnun með reglubundnum hætti, svo sem um helgi og í sumar- og jólaleyfi. Þegar foreldrar hafa afsalað sér eða verið sviptir forsjá barns er í vissum tilvikum ekki unnt að heimila umgengni foreldris og barns með þessum hætti. Sérstaklega þykir nauðsynlegt að tryggja betur en nú er gert rétt þessara barna til að njóta einhverrar umönnunar utan heimilis eða stofnunar meðan vistun varir.

Í 5. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um vistanir skv. 79. gr. þar sem m.a. skal kveðið á um skilyrði fyrir vistun, ákvörðun um val á heimili eða stofnun, samninga um vistun barns, skyldur barnaverndarnefnda og eftirlit með heimili. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð sem varðar stofnsetningu þeirra og almennan rekstur, sbr. 4. mgr. 79. gr.

Um 81. gr.

Greinin fjallar um umgengnisrétt foreldra og barna sem vistuð eru á heimili eða stofnun skv. 79. gr. Samsvarandi ákvæði skortir í núgildandi lög en í framkvæmd hefur verið beitt lögjöfnun frá ákvæði 33. gr. um umgengni í fósturmálum. Ákvæði frumvarpsins er efnislega

að flestu leyti sambærilegt við 74. gr. um umgengni við barn í fóstri og vísast til athugasemda við þá grein.

Gert er ráð fyrir samráði við heimili eða stofnun áður en ákvörðun er tekin um umgengni, sbr. 3. mgr., þar sem segir að barnaverndarnefnd skuli taka tillit til þeirra reglna sem gilda á viðkomandi heimili eða stofnun við gerð samnings um umgengni og 7. mgr. þar sem barnaverndarnefnd er gert skylt að leita umsagnar heimilis eða stofnunar þar sem barn er vistað áður en kveðinn er upp úrskurður um umgengni.

Um 82. gr.

Í greininni eru ákvæði sem varða réttindi barna sem dveljast á heimilum og stofnunum, svo og um þvingunarráðstafanir og agaviðurlög. Ákvæðum þessum er ætlað að gilda um öll heimili og stofnanir sem rekin eru samkvæmt ákvæði XIII. kafla en einnig heimili og stofnanir sem rekin eru skv. XIV. kafla frumvarpsins. Í gildandi barnaverndarlögum eru ákvæði sem þetta varða fábrotin. Eina ákvæðið sem fjallar beint um þetta er 2. mgr. 53. gr. Þar segir að líkamlegum og andlegum refsingum megi ekki beita á heimilum eða stofnunum fyrir börn. Á grundvelli 51. og 52. gr. barnaverndarlaga og 19. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu setti stofnanir reglur um réttindi barna og beitingu þvingunar á meðferðarheimilum undir yfirlitstjórn Barnaverndarstofu. Reglurnar tóku gildi 1. nóvember 1997. Endurskoðaðar reglur um sama efni tóku gildi 1. febrúar 1999 og er m.a. þar að finna ákvæði um réttindi barna, takmarkanir á réttindum, þvingunaraðgerðir og eftirlit.

Þar til reglur Barnaverndarstofu voru settar voru reglur um beitingu þvingunarráðstafana og agaviðurlaga inni á meðferðarheimilum nánast ekki til. Með reglunum varð réttarstaðan, að því er þessa þætti í starfsemi heimila og stofnana sem rekin eru á grundvelli laganna varðar, skýrari en áður var. Engu að síður verður að telja eðlilegt að sett verði í barnaverndarlög almenn ákvæði sem að þessu líta þannig að þær þvingunarráðstafanir og agaviðurlög sem nauðsynlegt er talið að grípa til og samræmst geta góðu meðferðarstarfi hvíli á traustri laga-stoð. Þá er enn fremur eðlilegt að gera ráð fyrir að lagareglur þessar séu nánar útfærðar í reglugerð sem sett er að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Við samningu ákvæða frumvarpsins sem að þessu líta var enn fremur tekið mið af ábendingum sem fram koma í *Greinargerð um þvingunarráðstafanir á meðferðarheimilum ríkisins fyrir unglinga og eftirlitskyldur barnaverndaryfirvalda* sem samin var fyrir félagsmálaráðuneytið í maí 1998. Þá hafa ákvæði greinar 5–9 í norsku lögunum um *Barneverntjenester* frá 17. júlí 1992, nr. 100, verið höfð hér til hliðsjónar.

Í 1. mgr. er sett fram sú meginregla að stofnanir og heimili samkvæmt lögum þessum skuli rekin þannig að tillit sé tekið til sjálfsákvörðunarréttar og vilja barns og réttar þess til að hafa þau samskipti við aðra sem það óskar, allt eftir því sem samræmist best aldri barnsins, þroska þess og að því marki sem það samræmist tilganginum með vistun þess á stofnuninni eða heimilinu og ábyrgð á rekstri þess, þar á meðal ábyrgð á öryggi barnsins og velferð. Með þessu er áréttað að sjálfsákvörðunarréttur um persónuleg málefni er meginregla. Eðli málsins samkvæmt hlýtur réttur þessi þó að sæta takmörkunum. Í fyrsta lagi er um að ræða einstaklinga sem eru ósjálfráða. Réttur barns sætir því takmörkunum vegna réttinda og skyldna þeirra sem fara með lögráð barns til að ráða persónulegum högum þess, allt samkvæmt þeim reglum sem nánar er kveðið á um í barnalögum, nr. 20/1992, og lögræðislögum, nr. 71/1997, og aldri og þroska barnsins sem í hlut á. Enn fremur sætir þessi réttur takmörkunum að því marki sem samræmist tilganginum með vistun þess á heimili eða stofnun og ábyrgð á rekstrinum.

Í 2. mgr. felst sú meginregla að barn skuli vera frjálst ferða sinna innan sem utan umráðasvæðis heimilis eða stofnunar, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegt kann að vera að setja með tilliti til öryggis og velferðar þess. Börnum sem vistuð eru á stofnunum eða heimilum sem rekin eru skv. 79. gr. má banna að yfirgefa umráðasvæði stofnunar eða heimilis að því marki sem eðlilegt og nauðsynlegt er til að markmiðin með vistun náist. Með þessari framsetningu er meginreglan áréttuð og að rétturinn sætir takmörkunum sem réttlætast af markmiðum meðferðarstarfsins og velferð barnsins.

Í 3. mgr. er nánar kveðið á um þvingunarráðstafanir og agaviðurlög sem eru bönnuð. Í a-lið segir að bannað sé að beita barn líkamlegum eða andlegum refsingum. Þetta er í samræmi við 2. mgr. 53. gr. gildandi laga. Þetta er sjálfsgöð regla og undirstrikar að beinar líkamlegar og andlegar refsingar eiga ekki við í meðferðarstarfi. Ákvæðið kemur þó ekki í veg fyrir að beitt sé þvingunarráðstöfunum og agaviðurlögum sem nauðsynleg þykja til að halda uppi nauðsynlegum aga í starfsemi og rekstri heimilis eða stofnunar. Skv. b-lið er almenna reglan sú að bannað er að beita innilokun, einangrun og öðrum þess konar þvingunarráðstöfunum nema samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Með þessu er ekki sett skilyrðislaust bann við því að innilokun eða einangrun sé beitt, heldur að það verði aðeins gert samkvæmt nánar tilgreindum reglum, með þeim skilyrðum sem þar eru greind og í samræmi við þá málsmeðferð sem þar er mælt fyrir um. Hér er einungis átt við neyðartilvik, fyrst og fremst í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að barn skaði sjálft sig eða aðra. Miðað er við að í reglugerðinni verði einnig nánar kveðið á um það hver hafi heimild til að taka ákvörðun um innilokun eða einangrun. Í c-lið er sett fram sú meginregla að barn skuli eiga rétt til að senda og taka við pósti, eiga samskipti við utanaðkomandi, svo sem með tölvupósti eða símleiðis. Þennan rétt má þó takmarka út frá meðferðar- eða rekstrarlegum sjónarmiðum samkvæmt ákvæðum reglugerðar.

Þá er í 4. mgr. mælt svo fyrir að í reglugerð verði kveðið á um framkvæmd ákvæða 3. mgr., þar með talið um þvingunarráðstafanir, agaviðurlög og málsmeðferð vegna beitingar þeirra, sbr. a-lið 4. mgr. Með reglum skv. b-lið skal miða að því að koma í veg fyrir að áfengi, fíkniefni og önnur hættuleg efni berist inn á heimili eða stofnun. Reglur þessar geta m.a. falið í sér heimildir til að takmarka rétt barns til að eiga samskipti við utanaðkomandi með póstsendingum, tölvupósti eða símtölum. Enn fremur um líkamsleit og önnur slík úrræði sem miða að því að koma í veg fyrir að fyrrgreind efni berist inn á heimili eða stofnun. Með reglum skv. c-lið 4. mgr. skal kveða á um rétt barns til að hafa persónulegar eigur með sér og um meðferð á persónulegum fjármunum og eigum barns. Í þessu felst að heimilt getur verið, ef það samræmist meðferðarmarkmiðum og ábyrgð á rekstri heimilis, að takmarka rétt barns til að hafa með sér persónulegar eigur. Hér undir getur fallið hvað sem er, svo sem fatnaður, farsímar, tölvur, hljómflytningstæki, bækur, blöð, tímarit o.s.frv. Eðlilegt er að gera ráð fyrir að kveðið verði á um allt slíkt í reglugerð í samræmi við tilgang meðferðar, rekstur heimilis eða stofnunar og aðstæður þar.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild til að fela þeim er reka heimili eða stofnun skv. 79. gr. á grundvelli þjónustusamnings að taka ákvarðanir um takmörkun réttinda og þvingunarráðstafanir. Nauðsynlegt er að hafa slíka lagaheimild þar sem annars kunna að rísa álitamál um heimild þessara aðila til að beita opinberu valdi að þessu leyti. Þetta er í samræmi við 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.

Í 6. mgr. er við það miðað að með reglugerð verði kveðið nánar á um heimildir til að skjóta ákvörðunum um takmörkun réttinda og beitingu þvingunarráðstafana til kærunefndar barnaverndarmála. Með þessu er leitast við að tryggja greiða og réttláta málsmeðferð vegna

ákvarðana um takmarkanir réttinda og þvingunarráðstafanir sem telja má alvarlegastar og eru þess eðlis að rétt sé að gera ráð fyrir málskoti til kærunefndar barnaverndarmála.

Um 83. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimild einstaklinga, félagasamtaka og sveitarfélaga til að setja á stofn og reka stofnanir eða heimili þar sem börn koma til dvalar, umönnunar, stuðnings eða meðferðar. Með þessu er gert ráð fyrir þeim möguleika að barnaverndarnefndir, félagasamtök og aðrir aðilar geti rekið heimili eða stofnun skv. 79. gr. en þurfi að sækja um leyfi til Barnaverndarstofu. Hér er um nýmæli að ræða en ekki þykir rétt að útiloka þá leið að þessir aðilar gætu átt frumkvæði að því að uppfylla þarfir barna fyrir vistun utan heimilis. Verulegur munur er á þessari leið og því að gera þjónustusamning þar sem ríkið hefur að öllu jöfnu frumkvæði að því að gera samning og skilgreinir þá þjónustu sem veita skal. Sá sem óskar eftir leyfi til að reka heimili eða stofnun hefur sjálfur frumkvæðið að því að skipuleggja úrræðið, svo sem um val á staðsetningu og inntak þjónustunnar, þó að uppfylltum lágmarkskröfum samkvæmt reglugerð, sbr. 3. mgr. Rétt er að taka fram að Barnaverndarstofa hefur skv. 80. gr. yfirumsjón með vistun barna á öllum heimilum og stofnunum skv. 79. gr. frumvarpsins. Ákvörðun barnaverndaryfirvalda um vistun barns á slíku einkareknu heimili eða stofnun, að því marki sem því er ætlað að mæta þörfum sem skilgreindar eru í 79. gr., hlýtur því eðli málsins samkvæmt að vera gerð með vitund og vilja Barnaverndarstofu. Þeir sem vilja setja slíkar stofnanir á fót hljóta því eðli málsins samkvæmt að leita samráðs við barnaverndaryfirvöld, einkum Barnaverndarstofu, varðandi uppbyggingu og rekstur slíkra heimila eða stofnana, m.a. varðandi frekari skilgreiningu þeirra þarfa sem heimili eða stofnun er ætlað að uppfylla. Þar sem hér er um að ræða leið til að mæta þeirri þörf fyrir úrræði sem er á ábyrgð ríkisins segir í frumvarpinu að Barnaverndarstofa hafi eftirlit með rekstri þessara heimila og stofnana.

Í greininni er kveðið á um heimildir Barnaverndarstofu til að svipta þann leyfi sem fengið hefur leyfi stofunnar til að reka heimili eða stofnun skv. 1. og 2. mgr. að uppfylltum skilyrðum greinarinnar. Áður en til þess ráðs er gripið ber Barnaverndarstofu að sjálfsögðu að leitast við að fá viðkomandi með leiðbeiningum og áminningum til að bæta úr því sem áfátt er og veita tiltekinn frest til þess. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um XIV. kafla.

Í kaflanum eru ákvæði sem varða önnur vistunarráði á vegum barnaverndaryfirvalda en þau sem eiga undir XIII. kafla. Annars vegar er hér um að ræða stuðningsfjölskyldur og hins vegar sumardvöl.

Um 84. gr.

Greinin felur í sér óbreyttar kröfur til barnaverndarnefnda frá því sem er í gildandi lögum að öðru leyti en því að reynt er að skýra hlutverk barnaverndarnefnda frekar og setja efnið fram með skýrari hætti. Leggja ber áherslu á að barnaverndarnefndir skulu hafa tiltæk viðeigandi úrræði til að mæta þörfum barna og upptalning úrræða er því ekki tæmandi.

Samkvæmt a-lið 1. mgr. skulu barnaverndarnefndir hafa tiltæk úrræði til að veita börnum móttöku, þar með talið í bráðatilvikum, til að tryggja öryggi þeirra, greina vanda og tilkönnunar á högum barna, vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra. Hér er fyrst og fremst um að ræða börn sem ekki er talið að þurfi sérhæfða meðferð en geta af einhverjum ástæðum ekki verið á heimili sínu um tiltekinn tíma. Getur komið til álita vistun á vistheim-

ili, einkaheimili eða annað samsvarandi úrræði, t.d. meðan mál er kannað frekar eða unnið að því að finna annað úrræði.

Samkvæmt b-lið 1. mgr. skulu barnaverndarnefndir hafa tiltæk úrræði, t.d. heimili eða sambyli, þar sem börn geta búið vegna ófullnægjandi heimilisaðstæðna eða sérstakra þarfa, svo sem í kjölfar meðferðar. Ekki er gert ráð fyrir að fram fari sérstök meðferð á þessum heimilum heldur er hér t.d. um að ræða verndaða búsetu fyrir börn sem lokið hafa dvöl á meðferðarheimili en eiga þess ekki kost að flytja til foreldra sinna vegna heimilisaðstæðna eða vegna þess að forsjáraðilar geta ekki stutt barnið eins og nauðsynlegt er. Getur vistun bæði verið tímabundin og þar til barn verður sjálfráða.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti falið öðrum aðilum rekstur heimilis með þjónustusamningi. Gilda um það sömu reglur og um þjónustusamning milli Barnaverndarstofu og annarra aðila, sbr. 2. mgr. 79. gr.

Mjög fá sveitarfélög hafa komið sér upp úrræðum eins og þeim sem hér er lýst. Reykjavíkurborg hefur lengi starfrækt tvö vistheimili auk fjölskylduheimila, tilsjónarsambýla o.fl. Möguleikar barna á þjónustu eru mjög mismunandi eftir sveitarfélögunum en áriðandi er að öll börn njóti samsvarandi þjónustu að þessu leyti. Rétt þykir að Barnaverndarstofa hafi yfirlit yfir þörf á úrræðum samkvæmt þessari grein, hvetji barnaverndarnefndir til að koma upp nauðsynlegum úrræðum og liðsinni þeim eftir því sem þörf er á. Með hliðsjón af 83. gr. er rekstur samkvæmt grein þessari háður leyfi Barnaverndarstofu.

Í 4. mgr. kemur fram að ákvæði 80., 81. og 82. gr. eigi við um vistun barna samkvæmt ákvæði 84. gr. eftir því sem við á. Þannig ber t.d. að miða við að barnaverndarnefndir reyni að jafnaði önnur stuðningsúrræði áður en börn eru vistuð utan heimilis, úrræði sé valið af kostgæfni og að barn sé undirbúið undir vistun og viðskilnað við foreldra sína. Þá eiga reglur 81. og 82. gr. um umgengni og réttindi barna og beitingu þvingunar við um heimili skv. 84. gr. Árétta ber að ákvæði 2. mgr. 80. gr. um umsókn til Barnaverndarstofu á eðli málsins samkvæmt ekki við um vistun á heimili skv. 84. gr.

Í 5. mgr. er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra setji reglugerð um stofnun og rekstur heimila skv. 84. gr. að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

Um 85. gr.

Rétt er að taka fram að stuðningsfjölskyldur teljast ekki beinlínis til vistunar utan heimilis. Úrræðið er þó eðli málsins samkvæmt nægilega skylt til þess að rétt sé að telja það upp hér. Skv. 24. gr. frumvarpsins bera barnaverndarnefndir ábyrgð á því að hafa tiltækar stuðningsfjölskyldur. Með reglugerð skulu settar nánari reglur um þetta sem og önnur stuðningsúrræði, sbr. 2. mgr. 38. gr. Gildandi reglugerð um þetta efni er, eins og áður segir, reglugerð, nr. 452/1993, um tilsjónarmann, persónulegan ráðgjafa og stuðningsfjölskyldu skv. 21. gr. laga nr. 58/1992, sbr. nánar d-lið. Vísast nánar til athugasemda við 24. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt þessari grein ber barnaverndarnefnd að sjá til þess að úrræðin séu fyrir hendi þegar þörf krefur. Barnaverndarstofu er aftur á móti ætlað að veita leyfi til starfseminnar. Vakin er athygli á stuðningsfjölskyldu skv. 4. mgr. 80. gr. og skýringum við þá grein.

Um 86. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir sumardvöl á vegum barnaverndarnefndar en sumardvöl er eitt þeirra stuðningsúrræða sem barnaverndarnefndir geta beitt þegar þörf krefur skv. c-lið 24. gr. frumvarpsins. Samkvæmt upplýsingum Barnaverndarstofu voru á þriðja hundrað börn vistuð á sveitaheimilum á vegum barnaverndarnefnda árið 1999. Um leyfi til að taka börn

í slíka vistun og eftirlit með starfseminni gilda ákvæði 91. gr. sem fjallar m.a. um sumar-
dvalarheimili, sumarbúðir og þess háttar.

Um XV. kafla.

Í kaflanum eru ákvæði um skiptingu kostnaðar af barnaverndarstarfi milli foreldra, sveit-
arfélags og ríkisins. Sambærileg ákvæði er ekki að finna í gildandi lögum.

Um 87. gr.

Í þessari grein er kveðið á um þann kostnað sem hlýst af störfum barnaverndarnefndar,
svo og þann kostnað sem leiðir af þjónustu sem hún veitir og úrræðum sem hún ber ábyrgð
á. Sveitarstjórn ber ábyrgð á þessum kostnaði. Um þátttöku ríkisins í kostnaði vegna fósturs
á grundvelli 3. mgr. 65. gr. fer samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í 88. gr.

Um 88. gr.

Í þessari grein er kveðið á um fjárhagslega ábyrgð ríkisins. Fram kemur að ríkið ber kostnað
sem hlýst af störfum kærunefndar barnaverndarmála og Barnaverndarstofu. Ljóst er, að
því marki sem ríkinu er ætlað að setja á fót stofnanir og heimili skv. 79. gr. og reka þau, eða
eftir atvikum fela öðrum þetta verkefni á grundvelli þjónustusamnings, að gera verður ráð
fyrir að ríkið beri kostnað sem af því hlýst.

Í 2. mgr. er kveðið á um kostnað vegna fósturs á grundvelli 3. mgr. 65. gr. sérstaklega. Af
75. gr., sbr. og 87. gr., leiðir að sveitarfélag ber ábyrgð á kostnaði vegna fósturs almennt.
Aðeins í þeim tilvikum þegar fósturráðstöfun er á grundvelli fyrrnefnds ákvæðis er gert ráð
fyrir hlutdeild ríkisins í kostnaði vegna fósturs. Barnaverndarstofa ákveður kostnaðarhlut-
deild ríkisins. Við ákvörðun á hlutdeild þess skal Barnaverndarstofa taka mið af kostnaði við
að mæta sérþörfum þess barns sem ráðstafað er í fóstur á grundvelli ákvæðisins og kostnaði
við þá sérstöku þjónustu, umönnun og þjálfun sem fósturforeldrum er ætlað að veita.

Um 89. gr.

Í þessari grein er kveðið á um framfærsluskyldu foreldra. Foreldrar eru framfærsluskyldir
gagnvart börnum sínum samkvæmt ákvæðum barnalaga þar til þau verða 18 ára gömul. Þetta
á við þótt barni sé ráðstafað í vistun annars staðar fyrir tilstilli barnaverndarnefndar. Í sam-
ræmi við þetta er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti krafist kynforeldra um framfærslu-
eyri meðan á vistun utan heimilis stendur. Með vistun er hér átt við fóstur eða vistun á heim-
ili eða stofnun. Fjárhæð framfærslueyris ræðst af þörfum barnsins og fjárhagsstöðu og öðrum
höfum beggja foreldra. Barnaverndarnefnd úrskurðar um framfærslueyri og er ákvörðun
hennar kæránleg til kærunefndar barnaverndarmála. Nánar fer um ákvörðun og innheimtu
framfærslueyris samkvæmt ákvæðum barnalaga, sbr. 4. mgr.

Í 3. mgr. er sérstaklega tekið fram að foreldri sem hefur verið svipt forsjá barns síns með
dómi sé ekki skylt að framfæra það. Rétt þykir að gera ráð fyrir þessu þótt meginregla sam-
kvæmt barnalögum sé sú að framfærsluskylda sé óháð forsjá.

Um XVI. kafla.

Í þessum kafla eru ákvæði sem varða vistun barna á vegum annarra en barnaverndar-
nefnda. Annars vegar er um að ræða heimildir fyrir foreldra til að vista börn sín sjálfir utan
heimilis. Hér er því ekki um að ræða eiginleg barnaverndarúrræði samkvæmt ákvæðum frum-
varps þessa. Gert er ráð fyrir afskiptum barnaverndaryfirvalda ef slík ráðstöfun á að haldast

tiltekinn tíma. Hins vegar er að finna ákvæði sem varða vistun barns á heimili án atbeina barnaverndaryfirvalda. Þótt ekki sé hér um barnaverndarúrræði að ræða sem fyrr segir þykir það falla vel að efni barnaverndarlaga og markmiði þeirra að gera ráð fyrir að leyfisveitingar og eftirlit með slíkri starfsemi eigi undir barnaverndaryfirvöld.

Um 90. gr.

Í þessari grein er að finna ákvæði um heimildir foreldra til að vista börn sín sjálfir utan heimilis. Foreldrar sem fara með lögráð barns, ráða persónulegum högum þess, þar með heimili þess. Sambærileg ákvæði er að finna í 40. gr. gildandi barnaverndarlaga. Ekki er í þessari grein verið að setja sérstakar skorður við því að foreldrar taki, fyrir hönd barna sinna, ákvörðun um vistun þeirra utan heimilis. Rétt þykir aftur á móti að gera ráð fyrir að foreldrum sé skylt að tilkynna um slíka ráðstöfun til barnaverndarnefndar. Ákvæðið snýr þannig fyrst og fremst að hlutverki barnaverndarnefndar við þessar aðstæður. Miðað er við að tilkynningarskyldan verði virk ef dvöl er ætlað að standa sex mánuði eða lengur. Áskilið er í greininni að vistun barns brjóti ekki í bága við hagsmuni þess og á barnaverndarnefnd, sem tilkynnt er til, mat um það. Í samræmi við þetta verður að gera ráð fyrir heimild nefndarinnar til að kanna frekar hagi þeirra sem barni er ætlað að dveljast hjá, sbr. nánar ákvæði 3. mgr. þessarar greinar. Þá er það enn fremur skilyrði, ef barn er komið á skólaskyldualdur, að því hafi verið tryggt skólavist í umdæmi sem það flyst í til dvalar. Sérregla um dvalartíma gildir þegar barni er komið til dvalar hjá vandamönnum. Í slíkum tilvikum þarf ekki að tilkynna um vistun nema henni sé ætlað að standa í tólf mánuði eða lengur.

Samkvæmt 2. mgr. gildir tilkynningarskylda skv. 1. mgr. ekki þegar vistun er nauðsynleg vegna skólagöngu barnsins, þegar barn er vistað í opinberri stofnun vegna heilsu sinnar eða þroska eða þegar barn er orðið 15 ára. Þetta ákvæði er óbreytt frá því sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 40. gr. gildandi laga.

Í 3. mgr. er kveðið á um að þegar barnaverndarnefnd fær tilkynningu skv. 1. mgr. eða upplýsingar á annan hátt um vistun sem tilkynningarskyldan gildir um skuli hún kanna hvort þörf er fyrir stuðning við foreldra sem gæti gert þeim kleift að hafa barnið hjá sér. Þessi regla á við ef ætla má að foreldrar taki ákvörðun um vistun annars staðar vegna þess að þeir telja sig ekki hafa aðstæður til að hafa barn hjá sér. Ber þá barnaverndarnefnd að athuga hvort vöð sé úrræða sem gætu gert það kleift. Ef þetta er ekki unnt er barnaverndarnefnd heimilt að kanna sérstaklega hvort hag og þörfum barns sé fullnægt á nýjum dvalarstað þess, ef hún telur ástæðu til. Í þessu felst að barnaverndarnefnd þarf ekki að láta slíka könnun fara fram ef nefndin telur að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir um hinn nýja dvalarstað barnsins. Þá kemur einnig fram í 3. mgr. að ef barnaverndarnefnd telur ástæðu til vegna hagsmuna barns er henni heimilt að hafa eftirlit með aðbúnaði og högum barns í vistun sem tilkynningarskyldan gildir um á sama hátt og væri barnið í fóstri.

Í gildandi lögum, sbr. 4. mgr. 40. gr., er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd geti ákveðið gegn vilja forsjarforeldra að ráðstöfun barns til dvalar hjá öðrum skv. 1. mgr. skuli haldast, enda hafi barn verið í umsjá (í vistun) annarra í þrjú mánuði eða lengur. Í þessu frumvarpi er miðað við að barnaverndarnefnd geti ekki tekið slíka ákvörðun nema til bráðabirgða. Miðað er við að barnaverndarnefnd geti tekið ákvörðun um að framlengja vistun barns í allt að þrjú mánuði. Innan þess tíma ber barnaverndarnefnd að höfða mál fyrir dómi til sviptingar forsjár. Gert er ráð fyrir að ákvörðun barnaverndarnefndar skuli haldast þar til dómur hefur fallið.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um lögsögu barnaverndarnefndar. Miðað er við að barnaverndarnefnd þar sem barnið átti lögheimili þegar foreldrar vistuðu það, fari með mál samkvæmt greininni, nema sú barnaverndarnefnd og barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem barn er vistað semji um annað. Þetta er í samræmi við ákvæði 15. gr. frumvarps þessa.

Um 91. gr.

Í 1. mgr. ræðir um þá sem óska eftir að taka börn til dvalar á einkaheimili gegn gjaldi í allt að þrjá mánuði yfir sumartíma. Miðað er við að barnaverndarnefndir í heimilisumdæmi nefndar veiti leyfi til slíkrar starfsemi.

Þá kemur fram í 2. mgr. að félagasamtökum eða öðrum aðilum sé heimilt að setja á stofn og reka heimili til að veita börnum viðtöku til umönnunar, stuðnings eða afþreyingar og hollra tómstunda að fengnu leyfi Barnaverndarstofu. Hér er einkum átt við sumarbúðir og sumardvalarheimili þótt ákvæðið sé ekki bundið við það.

Þá kemur fram í 3. mgr. að ráðherra setur reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu um framkvæmd 1. og 2. mgr. þar sem m.a. skal kveðið á um skilyrði fyrir leyfisveitingu, samninga um vistun, stuðning og eftirlit.

Um XVII. kafla.

Í kafla þessum er safnað saman ýmsum verndarákvæðum, sbr. til hliðsjónar ákvæði X. kafla gildandi barnaverndarlaga.

Um 92. gr.

Ákvæði um útvistartíma barna er hliðstætt því sem er í 57. gr. gildandi laga, að öðru leyti en því að miðað er við að sömu reglur gildi um land allt. Ekki er því lengur gert ráð fyrir að sveitarstjórn geti vikið frá þessum reglum í sérstökum samþykktum.

Í 2. mgr. er sett fram sú regla að aldursmörk miðist við fæðingarár. Með þessu er átt við að 12 ára aldursmarkið vísi til þeirra barna sem verða 12 ára á almanaksárinu. Með þessu er tryggt að sömu reglur gildi um öll börn sem fædd eru á sama almanaksárinu og eru þar af leiðandi að öllu jöfnu á sama skólaárinu. Þetta þykir sanngjörn viðmiðun og er sú sama og notuð er við ákvörðun aldursmarka þegar um er að ræða aðgang að dansleikjum og öðrum skemmtunum.

Um 93. gr.

Í greininni er kveðið á um eftirlit með skemmtunum og sýningum. Ákvæði 1. mgr. er samhljóða 56. gr. gildandi laga og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Ákvæði 2. og 3. mgr. eru aftur á móti nýmæli. Í 2. mgr. kemur fram að skipuleggjendum og ábyrgðaraðilum fyrirsætu- og fegurðarkeppni, og annarrar keppni af því tagi, þar sem þátttakendur eru yngri en 18 ára, sé skylt að tilkynna um keppnina til Barnaverndarstofu. Gert er ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð sett nánari reglur um þátttöku barna í slíkri keppni, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Í reglugerð verði m.a. kveðið á um samþykki foreldra eða annarra fyrir þátttökunni, um skyldu skipuleggjenda til að taka tillit til skólagöngu þátttakenda og önnur atriði sem talin er þörf á að reglur verði settar um. Er við það miðað að Barnaverndarstofa safni frekari upplýsingum um framkvæmd slíkrar keppni og þær upplýsingar komi fram í tillögum stofunnar að reglugerð til ráðherra. Tillögur Barnaverndarstofu feli í sér þau atriði sem stofan telur að betur megi fara með tilliti til hags þeirra barna sem eru þátttakendur í keppni í ljósi þeirra upplýsinga sem hún hefur safnað.

Í 3. mgr. er lagt bann við því að börn yngri en 18 ára taki þátt í nektarsýningum eða öðrum sýningum af kynferðislegum toga. Skipuleggjendur slíkra sýninga bera ábyrgð á því að þátttakendur í þeim hafi náð tilskildum aldri.

Ákvæði 2. og 3. mgr. eru m.a. til komin vegna ábendinga frá umboðsmanni barna sem telur að ýmislegt sem fylgi fyrirsætustörfum og fegurðarsamkeppni sé hvorki heilsusamlegt né uppbyggjandi fyrir börn. Nefndin hefur rætt allítarlega um þetta mál. Niðurstaðan er sú að ekki sé gerlegt að setja almennt bann við þátttöku barna yngri en 16 ára í slíkri keppni, enda algengt að þátttakendur séu yngri en það. Þátttaka barna yngri en 16 ára er yfirleitt með fullri vitund, vilja og beinum stuðningi forsjáraðila þeirra. Erfitt sé að koma auga á þau rök sem réttlætt geti það að gripið sé fram fyrir hendur forsjáraðila með því að setja slíkt bann í lög. Lagt er til í frumvarpinu að farin verði sú leið að gera skipuleggjendum keppni þar sem keppendur eru yngri en 18 ára að tilkynna um hana til Barnaverndarstofu. Með þessum hætti gefst stofunni kostur á að fylgjast með framkvæmd keppni.

Nefndin telur aftur á móti sterkari rök hníga til þess að banna sérstaklega þátttöku barna í nektarsýningum eða öðrum slíkum sýningum sem eru fyrst og fremst af kynferðislegum toga. Hliðstæð bönn eru í gildi í nágrannaríkjunum á Norðurlöndum og því nærtækt að settar verði reglur sem banni þátttöku barna í slíkum sýningum hér á landi. Byggist það á því sjónarmiði að sérstök ástæða sé til að vernda ungt fólk að þessu leyti þar sem það geti oft síður en þeir sem eldri eru metið afleiðingar þeirrar ákvörðunar að taka þátt í slíkum sýningum.

Um XVIII. kafla.

Í þessum kafla er safnað saman refsíákvæðum o.fl. Ákvæðin eru í meginatriðum samhljóða ákvæðum 59.–67. gr. gildandi laga. Framsetningu þeirra hefur þó verið breytt verulega.

Um 94. gr.

Greinin hefur að geyma refsíákvæði vegna brota gegn tilkynningarskyldu o.fl. Sambærileg ákvæði er að finna í 59. og 60. gr. gildandi laga. Í 1. mgr. er kveðið á um refsingu við því að koma vísvitandi röngum eða villandi upplýsingum á framfæri við barnaverndarnefnd um atriði sem ákvæði frumvarpsins taka til.

Í 2. mgr. er kveðið á um refsingu við því að láta hjá líða að tilkynna barnaverndarnefnd um svo illa meðferð eða slæman aðbúnað barns að lífi þess eða heilsu sé hættu búin.

Um 95. gr.

Í greininni er kveðið á um brot vegna brotnáms barns, brot gegn nálgunarbanni skv. 37. gr. o.fl. Í 1. mgr. kemur fram að ef maður hefur samband, heimsækir eða ónáðar barn eða brýtur gegn lögum fyrirmælum um að víkja af heimili, sbr. 37. gr., varðar það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Í 2. mgr. er kveðið á um brotnám barns úr vist þar sem barnaverndarnefnd hefur ráðstafað því.

Um 96. gr.

Sambærilegt ákvæði er að finna í 63. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að refsihámarkið er fimm ár í stað tveggja. Eftir sem áður er áskilið að ekki liggi þyngrri refsing við samkvæmt öðrum lögum.

Um 97. gr.

Í ákvæðinu ræðir um brot gagnvart börnum. Ákvæðin eru sambærileg við 64.–66. gr. gildandi laga.

Um 98. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um skil eldri laga og yngri. Í 1. mgr. kemur fram að ef málsmeðferð fyrir barnavernd hefur hafist í tíð eldri laga gildi ákvæði nýju laganna um meðferð máls eftir gildistöku þeirra. Gildir það þótt atvik máls hafi að einhverju eða öllu leyti gerst í tíð eldri laga. Þá er í 2. mgr. miðað við að kærunefnd barnaverndarmála taki við meðferð allra mála sem skotið hefur verið til barnaverndarráðs og eru þar til meðferðar þegar lög þessi taka gildi, enda eigi ágreiningsefnið undir kærunefnd samkvæmt lögum þessum. Rekstur málsins fyrir kærunefnd barnaverndarmála skal þó aldrei leiða til lakari réttarstöðu aðila en leiða mundi af eldri lögum.

Óhætt þykir að gera ráð fyrir að hinar nýju reglur gildi um meðferð málsins þótt það hafi hafist í tíð eldri laga, þar sem vandséð er að það geti á nokkurn hátt leitt til verri réttarstöðu fyrir aðila. Meðal annars af þeirri ástæðu er það sérstaklega tekið fram varðandi meðferð máls fyrir barnaverndarráði, þar sem málsmeðferð þar er með nokkuð öðrum hætti en gert er ráð fyrir að því er varðar kærunefnd barnaverndarmála.

Í 3. mgr. kemur fram að hafi barnaverndarnefnd kveðið upp úrskurð um sviptingu forsjár, en úrskurðinum ekki verið skotið til barnaverndarráðs eða úrskurðinum hefur verið skotið þangað en meðferð málsins er ekki lokið, fer um meðferð þess samkvæmt eldri lögum. Rétt þykir við þessar aðstæður að gera ráð fyrir að mál sé klárað fyrir barnaverndarráði.

Um 99. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til barnaverndarlaga.

Frumvarp þetta var lagt fram á síðasta þingi og er nú endurflutt. Gerð hefur verið breyting á 43. gr. frumvarpsins. Sú breyting hefur ekki í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Jafnframt hefur verið gerð breyting á gildistökuákvæði frumvarpsins. Í henni felst að gildistaka 3. mgr. 65. gr. og 2. mgr. 88. gr., sem tekur til kostnaðarþátttöku ríkissjóðs vegna sérhæfðra fósturráðstafana, frestast til 1. janúar 2003. Frumvarpið er samið af nefnd sem félagsmálaráðherra skipaði í lok árs 1997 til að endurskoða lög um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, með síðari breytingum. Í frumvarpinu er að finna fjölda nýmæla og breytinga frá gildandi lögum og hafa nokkrar þeirra áhrif á útgjöld ríkissjóðs verði frumvarpið að lögum.

Í fyrsta lagi er lagt til að barnaverndarráð verði lagt niður í núverandi mynd og þess í stað skipi félagsmálaráðherra þrjá menn til setu í kærunefnd barnaverndarmála til fjögurra ára í senn. Lagt er til að Hæstiréttur tilnefni formann sem skal uppfylla skilyrði héraðsdómara en

aðrir nefndarmenn skulu hafa sérþekkingu á málefnum barna. Gert er ráð fyrir að nefndinni verði heimilt að ráða starfsmenn til að sinna daglegum rekstri. Til kærunefndar verði m.a. unnt að skjóta úrskurðum barnaverndarnefnda og stjórnvaldsákvörðunum Barnaverndarstofu. Kostnaður kærunefndar er áætlaður 6 m.kr. á ári en á móti falla niður útgjöld vegna barnaverndarráðs sem eru 16 m.kr. í fjárlagafrumvarpi 2002. Jafnframt er gert ráð fyrir að kostnaður Barnaverndarstofu lækki um 0,2 m.kr. og félagsmálaráðuneytis um 0,1 m.kr.

Í öðru lagi er lagt til að ríkissjóður greiði hluta kostnaðar telji barnaverndarnefnd þörf á að barn fái sérstaka umönnun og þjálfun. Ef gert er ráð fyrir hlutdeild ríkisins í kostnaði vegna slíkrar viðbótarþjónustu skal það háð samþykki Barnaverndarstofu. Gert er ráð fyrir að um 20 börn geti fallið undir þetta úrræði og heildarkostnaður þess á ári nemi um 25 m.kr. Ákvæði frumvarpsins um þetta efni taka ekki gildi fyrir en 1. janúar 2003.

Í þriðja lagi er í frumvarpinu nýmæli um að barnaverndarmál verði að hluta rekin fyrir dómi og að úrskurðarvald í málum vegna sviptingar forsjar flytjist frá barnaverndarnefndum til dómstóla. Einnig eru nýmæli um að foreldri eða barn sem náð hefur 15 ára aldri geti gert kröfu fyrir dómi um endurskoðun ráðstafana sem ætlað er að vara þar til barn verður lögráða. Þá er gert ráð fyrir að foreldrar geti borið undir dómara ákvörðun barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis í allt að tvo mánuði og að barnaverndarnefnd geri kröfu um það fyrir héraðsdómi óski hún eftir að koma fram vistun barns utan heimilis til lengri tíma en tveggja mánaða. Þessar breytingar leiða m.a. til breytinga á málsmeðferð fyrir dómi og skal að jafnaði kveðja til sérfróða meðdómsmenn til setu í dómi þegar krafa er gerð um forræðis-sviptingu eða endurskoðun ráðstafana sem ætlað er að vara þar til barn verður lögráða. Ætla má að fjöldi mála geti orðið nálægt 10 að meðaltali næstu ár og kostnaður við meðdómara nemi um 3 m.kr. á ári.

Í fjórða lagi geta barnaverndaryfirvöld ákveðið, með samþykki ungmennis, að ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli laganna haldist eftir að þau eru orðin 18 ára, allt til 20 ára aldurs. Í þessu felst að unnt reynist að viðhalda ráðstöfunum sem gerðar hafa verið eftir að þessu aldurstakmarki er náð, t.d. þar sem barn er á fósturheimili eða á stofnun til meðferðar. Skylt ákvæði er í gildandi lögum hvað varðar stuðningsaðgerðir en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heimildin nái einnig til vistunar á stofnun eða fósturheimili. Komi til slíkrar vistunar má áætla að hún kosti 4–5 m.kr. á ári.

Í fimmta lagi ber félagsmálaráðuneyti ábyrgð á því að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita tiltekna sérhæfða þjónustu fyrir börn þegar úrræði barnaverndarnefnda hafa ekki komið að gagni. Í þessu felst óbreytt ábyrgð ríkisins frá því sem nú er.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður ríkissjóðs hækki um 34 m.kr. á ári. Á móti falla niður 16 m.kr. útgjöld. Árleg viðbótarfjárför til rekstrar næmi því 18 m.kr. Þá er ótalinn kostnaður við vistun einstaklinga eftir að 18 ára aldri er náð en gert er ráð fyrir að slík tilvik verði fá.

Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. júní 2002 en ákvæði um sérstaka umönnun og þjálfun barna skv. 3. mgr. 65. gr. og 2. mgr. 88. gr. taki ekki gildi fyrir en í ársbyrjun 2003. Frumvarpið leiðir því ekki til aukinna útgjalda ríkissjóðs á árinu 2002, en útgjöldin aukast um 18 m.kr. frá og með árinu 2003.