

Frumvarp til laga

um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (frestun framkvæmdar).

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Við lög in bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ákvæði 2. mgr. 10. gr., 11. gr., 12. gr., 1. og 2. mgr. 13. gr., 14. gr. og 49. gr., sem fjalla um barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar, koma til framkvæmda 1. janúar 2023.

Barnaverndarnefndir sem eru starfandi við gildistöku laga þessara halda umboði sínu til 1. janúar 2023. Geti barnaverndarnefnd ekki starfað áfram eftir sveitarstjórnarkosningar 14. maí 2022 skal sveitarstjórn kjósa nýja barnaverndarnefnd sem starfar tímabundið til 1. janúar 2023. Um svæðisbundið samstarf um barnaverndarnefndir og heimild sveitarstjórnar til að fela félagsmálanefnd störf barnaverndarnefndar gilda sömu reglur og giltu um barnaverndarnefndir fyrir gildistöku laga nr. 107/2021. Sama á við um ákvarðanir barnaverndarnefnda, starfsemi þeirra og skipan, þ.m.t. kjörgengi, sjálfstæði, starfslið, framsal ákvörðunarvalds frá nefndinni og málsmeðferð. Ákvæði 50. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, gilda ekki um barnaverndarnefndir samkvæmt þessari grein.

Barnaverndarnefndir skv. 2. mgr. fara með verkefni sem barnaverndarþjónustu og umdæmisráðum barnaverndar er falið í 2. mgr. 3. gr., 6. gr., b- og d-lið 2. mgr. og c-lið 3. mgr. 7. gr., 1. og 3. mgr. 10. gr., 3. mgr. 13. gr., 15. gr., 16. gr., 17. gr., 18. gr., 19. gr., 21. gr., 22. gr., 22. gr. a, 23. gr., 23. gr. a, 24. gr., 25. gr., 4. mgr. 26. gr., 30. gr., 31. gr., 32. gr., 33. gr., 34. gr., 35. gr., 36. gr., 38. gr., 39. gr., 40. gr., 41. gr., 42. gr., 43. gr., 44. gr., 45. gr., 46. gr., 47. gr., 48. gr., 50. gr., 52. gr., 56. gr., 62. gr., 63. gr., 65. gr., 66. gr., 67. gr., 67. gr. a, 67. gr. b, 68. gr., 70. gr., 72. gr., 73. gr., 74. gr., 77. gr., 80. gr., 81. gr., 84. gr., 85. gr., 86. gr., 87. gr., 88. gr., 89. gr. b, 90. gr., 93. gr., 95. gr., 96. gr., 97. gr. og ákvæði I til bráðabirgða til 1. janúar 2023.

Barnaverndarnefndir skv. 2. mgr. úrskurða um ráðstafanir skv. 1. mgr. 26. gr., 27. gr., 74. gr. og 81. gr. og taka ákvarðanir um málshöfðun skv. 28. og 29. gr. til 1. janúar 2023. Úrskurðir og ákvarðanir barnaverndarnefnda sem kveðnir eru upp fyrir 1. janúar 2023 samkvæmt þessum greinum koma í stað úrskurða umdæmisráðs barnaverndar.

Barnaverndarnefndir skv. 2. mgr. fara með verkefni sem eru falin barnaverndarþjónustu í lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, barnalögum, nr. 76/2003, lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, lögum um grunn-skóla, nr. 91/2008, lögum um kynrænt sjálfræði, nr. 80/2019, lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, laga lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, tollalögum, nr.

88/2005, lögum um tæknifjórvgun og notkun kynfrumna og fósturvísa manna til stofnfrumurannsókna, nr. 55/1996, lögum um útlendinga, nr. 80/2016, og lögum um ættleiðingar, nr. 130/1999, til 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og barnamálaráðuneytinu og varðar framkvæmd breytinga á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, sem samþykktar voru á Alþingi 13. júní 2021, sbr. lög nr. 107/2021.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með lögum nr. 107/2021, sem breyttu barnaverndarlögum nr. 80/2002, var ákveðið að gera grundvallarbreytingar á uppbyggingu barnaverndar innan sveitarfélaga. Breytingarnar felast í því að í stað barnaverndarnefnda sveitarfélaga starfræki sveitarfélög barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar. Frumvarpið var unnið í nánú samráði við sveitarfélögin og var fyrirkomulag barnaverndarþjónustu og umdæmisráða barnaverndar byggt á vinnu starfshóps um framtíðarskipulag barnaverndarþjónustu sveitarfélaga með fulltrúum þáverandi félagsmálaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka stjórnenda í velferðarþjónustu.

Lögin tóku gildi 1. janúar 2022 en skv. 43. gr. áttu ákvæði þeirra er varða barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar ekki að koma til framkvæmda fyrr en 28. maí 2022. Við undirbúning málsins var á því byggt að tæplega ár væri nægur tími til innleiðingar breytinganna og að hentugt væri að tengja framkvæmd þeirra við sveitarstjórnarkosningar vorið 2022.

Hinn 25. febrúar 2022 barst mennta- og barnamálaráðherra, sem fer með málefni barnaverndar samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022, erindi frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga þar sem lagt er til að gildistöku ákvæða er varða barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar verði frestað að lágmarki til 1. október 2022 og helst til 1. janúar 2023. Í bréfinu kemur fram að þótt almennt ríki sátt um breytingarnar og þær taldar til þess fallnar að styrkja barnavernd þá sé innleiðing svo umfangsmikilla breytinga flókin og tímafrek. Af ýmsum ástæðum hafi gengið hægar en vonir stóðu til að innleiða og undirbúa breytingarnar. Þar spili ýmis atriði inn, þar á meðal kosningar til Alþingis, breytt skipan ráðuneyta og tilfærsla málaflokka innan Stjórnarráðs Íslands sem og innleiðing nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Einnig er þar minnst á heimsfaraldur COVID-19 og fleiri atriði. Í bréfinu er jafnframt fjallað um að mikilvægt sé að stjórnsýsla barnaverndar gangi snurðulaust fyrir sig og að til þess þurfi meiri tíma til undirbúnings en upphaflega var áætlaður.

Barnaverndarlög tryggja réttindi barna sem eru í mestri þörf fyrir vernd og umönnun. Mikilvægt er að vandað sé til verka við innleiðingu breytinga á framkvæmd laganna og að tryggt sé að breytingar á skipulagi komi ekki niður á meðferð mála þessara barna. Er því lagt til í frumvarpi þessu að fresta framkvæmd breytinga á barnaverndarlögum að því er varðar barnaverndarþjónustu og umdæmisráð barnaverndar þar til fullnægjandi undirbúningur hefur farið fram.

Gert er ráð fyrir því að stofnun barnaverndarþjónusta og umdæmisráða barnaverndar verði lokið 1. október 2022. Gefst sveitarfélögum þá ráðrúm til að ljúka við mönnun umdæmisráða og aðlaga verkferla að starfsemi nýju eininganna áður en þær taka til starfa 1. janúar 2023.

Áréttað skal að fram undan er frekari vinna við endurskoðun barnaverndarlaga. Áfram er stefnt að heildarendurskoðun laganna og gengið er út frá því að þeirri endurskoðun verði lokið á yfirstandandi kjörtímabili í samræmi við það sem fram kemur í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarps þessa er að fresta niðurlagningu barnaverndarnefnda til 1. janúar 2023 og að nýtt fyrirkomulag barnaverndar hjá sveitarfélögum, með barnaverndarþjónustum og umdæmisráðum barnaverndar, taki þá til starfa.

Eins og að framan greinir gerðu lög nr. 107/2021, sem breyttu barnaverndarlögum nr. 80/2002, ráð fyrir því að ákvæði fyrrnefndu laganna sem varða barnaverndarþjónustu og umdæmisráða barnaverndar kæmu til framkvæmda 28. maí 2022. Þar sem lög nr. 107/2021 hafa þegar tekið gildi er ekki með einföldum hætti hægt að færa framkvæmdatíma til 1. janúar 2023. Er því lagt til í frumvarpinu að farin verði sú leið að mæla ítarlega fyrir um hvaða ákvæði koma til framkvæmdar 1. janúar 2023.

Útfærsla ákvæða frumvarpsins hefur það að markmiði að engin röskun verði á starfsemi barnaverndarnefnda fram til 1. janúar 2023 þegar barnaverndarþjónusta og umdæmisráð barnaverndar taka til starfa. Er því lagt til að almennt haldi barnaverndarnefndir, sem starfa nú á grundvelli gildandi barnaverndarlaga, umboði sínu og starfi í óbreyttri mynd til 1. janúar 2023. Þó er gert ráð fyrir að í sveitarfélögum, þar sem ekki er hægt að framlengja umboð barnaverndarnefnda með einföldum hætti, verði kosin ný barnaverndarnefnd sem starfi tímabundið til næstu áramóta. Áfram verður heimilt að fela félagsmálanefnd störf barnaverndarnefnda og eiga svæðisbundið samstarf um þessar nýju barnaverndarnefndir í samræmi við reglur sem hafa hingað til gilt um skipan barnaverndarnefnda, að því gefnu að skipan nefndanna uppfylli að öðru leyti reglur sem hafa gilt um barnaverndarnefndir, þ.m.t. um lágmarksíbúafjölda að baki hverri barnaverndarnefnd. Ef sveitarfélög þurfa að nýta heimild ákvæðisins til að kjósa nýja tímabundna barnaverndarnefnd er gert ráð fyrir að þau leitist við að tryggja að sem minnst röskun verði á starfi barnaverndarnefndar, t.d. með því að þar sem því verður við komið muni einstaklingar, sem þegar hafa starfað í barnaverndarnefndum, gera það áfram.

Í frumvarpinu er lagt til að um barnaverndarnefndir gildi reglur um barnaverndarnefndir sem voru í lögum nr. 80/2002 fyrir gildistöku laga nr. 107/2021. Við samningu frumvarpsins kom til skoðunar hvort rétt væri að fjalla með ítarlegri hætti um þær form- og efnisreglur sem hafa gilt um barnaverndarnefndir enda er ekki hefðbundið að vísa almennt laga sem annars væru úr gildi fallin með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu. Niðurstaðan var sú að slík útfærsla væri of flókin fyrir ráðstöfun sem eingöngu er ætlað að vera tímabundin til næstu áramóta og frekar valið að vísa til reglna sem giltu um barnaverndarnefndir fyrir gildistöku laga nr. 107/2021. Telja verður að ákvæðið, eins og það er sett fram, uppfylli skilyrði sem gera verður til laga um að þau séu almenn og fyrirsjáanleg og að ekki vakni vafi um það hvaða reglur eigi að gilda um starfsemi barnaverndarnefnda til 1. janúar 2023. Í þessu sambandi er lögð áhersla á það markmið laganna að starfsemi barnaverndarnefnda breytist ekki til 1. janúar 2023.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti að ósk Sambands íslenskra sveitarfélaga. Það hefur einkum áhrif á sveitarfélög, sérfræðinga sem starfa innan barnaverndarkerfisins og þau börn og fjölskyldur sem tengjast málum sem eru til meðferðar eða koma til með að verða til meðferðar innan barnaverndarkerfisins.

Við útfærslu ákvæða frumvarpsins var haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, Barnavernd Reykjavíkur og Barna- og fjölskyldustofu. Hvorki gafst tími til að fram færi opið samráð um áform um lagasetningu né drög að frumvarpinu.

6. Mat á áhrifum.

Eins og fram kemur í frumvarpi því er varð að lögum nr. 107/2021, um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, er hvorki gert ráð fyrir að breytingar á uppbyggingu stjórnsýslu barnaverndar hjá sveitarfélögum hafi áhrif til kostnaðarauka fyrir ríki né sveitarfélög, að teknu tilliti til þess svigrúms sem löggin veita sveitarfélögum til að útfæra verkferla barnaverndarþjónustu og umdæmisráða barnaverndar. Mun seinkun á framkvæmd þessara ákvæða hvorki hafa áhrif á fjárhag ríkis né sveitarfélaga.