

Frumvarp til laga

um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 (reglugerðarheimildir).

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

1. gr.

5. mgr. 84. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um heimili og önnur úrræði samkvæmt þessari grein.

2. gr.

Í stað orðanna „barnaverndarþjónustu í sínu heimilisumdæmi“ í 2. másl. 1. mgr. 85. gr. laganna kemur: Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.

3. gr.

2. mgr. 86. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um sumardvalir samkvæmt þessari grein.

4. gr.

Við 91. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um aðra vistun barns á heimili án atbeina barnaverndaryfirvalda samkvæmt þessari grein.

II. KAFLI

Breyting á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

5. gr.

Við 34. gr. laganna bætist við ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um starfsemi og rekstur gæsluvalla og daggæslu í heimahúsum samkvæmt þessari grein.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti og felur í sér afmarkaðar breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga,

nr. 40/1991, í því skyni að tryggja að sá ráðherra sem fer með mál er varða barnavernd og málefni barna og ungmenna samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga hafi viðeigandi heimildir til að setja reglugerðir á málefnasviðinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021, voru gerðar grundvallarbreytingar á stjórnslu velferðarmála. Í breytingunum fólst að ný ríkisstofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, tók til starfa 1. janúar 2022. Stofnunin fer með eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli nánar tilgreindra laga, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Þegar lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála voru samþykkt voru allir þeir lagaálgar sem upp eru taldir í áður nefndri 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021 á málefnasviði þáverandi félagsmálaráðuneytis, sbr. forsetaúrskurð nr. 119/2018. Með breytingu á skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands voru málefni barna og ungmenna, þ.m.t. barnavernd og VIII. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, flutt frá félagsmálaráðuneyti til mennta- og barnamálaráðuneytis. Fer Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála því með eftirlit með gæðum þjónustu á grundvelli lagabálka sem heyra bæði undir mennta- og barnamálaráðuneyti og félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, en stofnunin sjálf heyrir undir síðarnefnda ráðuneytið.

Meginverkefni Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála eru fjölbreytt en lúta m.a. að útgáfu rekstrarleyfa ásamt eftirliti með gæðum þjónustu sem fyrr segir. Við vinnslu og undirbúning frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 88/2021 var rík áhersla lögð á að samræma fyrirkomulag leyfisveitinga velferðarþjónustu og skapa heildstætt fyrirkomulag útgáfu rekstrarleyfa og eftirlits. Í þeim tilgangi að samræma og straumlínulaga fyrirkomulag leyfisveitinga og eftirlits var ákveðið að fella brott ákveðnar heimildir ráðherra til setningar reglugerða í öðrum lögum, þar á meðal í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlögum.

Þegar sú leið var lögð upp var ekki gert ráð fyrir að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála færi með eftirlit með gæðum þjónustu sem heyrði undir annan ráðherra en þann sem fer með yfirstjórn stofnunarinnar, eins og reyndin er nú. Þessar aðstæður hafa kallað á rýni á reglugerðir og reglugerðarheimildir þar sem lögð hefur verið áhersla á að straumlínulaga málsmeðferð en að á sama tíma skuli vera skýrt að heimildir til að setja reglugerðir séu í höndum þess ráðherra sem fer með yfirstjórn og eftirlit á viðkomandi sviði. Niðurstaða þessarar rýni er sú að rétt sé að gera breytingar á 84., 86. og 91. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, og 34. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, þar sem ákvæðin eru færð til fyrra horfs með því að bæta við þau sambærilegum reglugerðarheimildum og voru í gildi fyrir gildistöku laga nr. 88/2021. Þannig er skýrt að sá ráðherra sem fer með yfirstjórn og eftirlit með starfsemi sem þar er fjallað um hafi heimildir til að setja reglugerðir um starfsemina.

Þá hefur rýni á ákvæðum barnaverndarlaga leitt í ljós mistök við setningu laga nr. 107/2021 sem rétt er að lagfæra.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að mennta- og barnamálaráðherra verði veittar viðeigandi heimildir til að setja og endurskoða reglugerðir sem undir málefnasvið hans heyra. Í barnaverndarlögum er að finna heimild ráðherra til að setja nánari ákvæði um meðferð barnaverndarmála í reglugerð, svo sem um tilkynningar, könnun, samþættingu þjónustu, gerð áætlana, úrræði og stafræna vinnslu, sbr. 2. mgr. 38. gr. laganna. Þessi reglugerðarheimild er almenn og er talið fara betur á því að setja sértækari heimildir í barnaverndarlög líkt og lagt er til í frumvarpi þessu. Breytingin mun skjóta styrkari lagastoð undir reglugerðir sem settar

hafa verið á grundvelli barnaverndarlaga, einkum reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga, nr. 652/2004.

Pá er með frumvarpi þessu lagt til að ráðherra mennta- og barnamála verði veitt heimild til að setja reglugerðir á grundvelli VII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum, nr. 907/2005, sem sett var áður en framan- greindar lagabreytingar tóku gildi, er að finna nokkuð ítarleg ákvæði um skilyrði leyfisveitinga, málsmeðferð, ábyrgð og skyldur foreldra og dagforeldra sem og um málsmeðferð leyfisveitinga og um eftirlit með starfsemi. Um er að ræða starfsemi sem snýr að þjónustu við ung börn og fjölskyldur þeirra sem mennta- og barnamálaráðherra fer með yfirstjórn og eftirlit með. Því er mikilvægt að ráðherra hafi skýra heimild til að útfæra nánari reglur um þessa starfsemi í reglugerð þótt eftirlit með gæðum þeirrar þjónustu sem um ræðir sé á ábyrgð Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála.

Að lokum er með frumvarpi þessu lagt til að lagfært verði orðalag 85. gr. barnaverndarlaga en vegna mistaka var orðinu barnaverndarnefnd í lögum breytt í barnaverndarþjónusta í stað Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, sbr. b-lið 4. gr. laga nr. 107/2021, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002. Í ákvæðinu segir nú að þeir sem óski eftir að taka að sér hlutverk stuðningsfjölskyldu skuli sækja um leyfi barnaverndarþjónustu í sínu heimilisumdæmi. Slíkt er ekki í samræmi við lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021, en þar segir í 5. gr. að einkaaðilum sem hyggjast veita þjónustu er lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála sé skylt að afla rekstrarleyfis áður en byrjað er að veita þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar. Breytingin kemur í veg fyrir túlkunarvafa um hvort stuðningsfjölskyldur þurfi leyfi bæði frá barnaverndarþjónustu og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er kveðið á um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Frumvarp þetta miðar að því að tryggja yfirstjórn og eftirlit með þjónustu samkvæmt barnaverndarlögum og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Með því að bæta þjónustu við börn uppfylla íslensk stjórnvöld betur skyldur sínar samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, og stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti í samráði við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Áform um lagasetninguna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 28. ágúst 2023 (mál nr. S-158/2023) og var frestur til umsagna veittur til og með 11. september sl. Athygli hagsmunaaðila var vakin á málinu en engar umsagnir bárust.

Drög að frumvarpinu voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 2. október 2023 og var frestur til umsagna veittur til og með 16. október sl. (mál nr. S-180/2023). Athygli hagsmunaaðila var vakin á málinu og barst ein umsögn frá Félagsráðgjafafélagi Íslands. Í umsögninni kemur fram að félagið styðji þær tillögur sem frumvarpið feli í sér.

6. Mat á áhrifum.

Efnistöð frumvarpsins eru mjög afmörkuð um að ráðherra verði kleift að setja viðeigandi reglugerðir á málefnasviði hans. Frumvarpinu er ætlað að skýra ábyrgð ráðherra og skiptingu

stjórnarmálefna á milli ráðuneyta. Breytingarnar munu stuðla að aukinni skilvirkni í stjórn-sýslunni. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif til kostnaðarauka fyrir ríki eða sveitar-félög. Sú breyting sem frumvarpið felur í sér er ótvírætt til þess fallin að bæta þjónustu við börn og er mikilvægt að hún fái þinglega meðferð hið fyrsta.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um heimili og önnur úrræði skv. 84. gr. barnaverndarlaga. Fyrir gildistöku laga nr. 88/2021 bar ráðherra samkvæmt þágildandi 5. mgr. 84. gr. barnaverndarlaga, sbr. lög nr. 134/2013, að setja reglugerð um m.a. úrræði um skilyrði fyrir leyfisveitingu, réttindi barna og eftirlit, sbr. reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga, nr. 652/2004. Í gildandi laga-umhverfi er ráðherra sem fer með málefni félags- og vinnumarkaðsmála heimilt að setja reglu-gerð um kröfur til rekstrarleyfishafa, en í því felst m.a. að kveða á um kröfur til þeirra einka-aðila sem reka úrræði skv. 84. gr. barnaverndarlaga, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021. Með þessari breytingu verður skýrt að ráðherra sem fer með málefni mennta- og barnamála hafi heimild til að útfæra í reglugerð ýmsa aðra þætti er varða heimili og önnur úrræði skv. 84. gr. barnaverndarlaga, t.d. skilgreiningu á hugtökum og val á úrræðum.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til skýrt verði í barnaverndarlögum að stuðningsfjölskyldum skv. 85. gr. laganna beri að sækja um leyfi hjá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála en ekki hjá barna-verndarþjónustu í sínu heimilisumdæmi. Með því er tryggt samræmi á milli laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021, og barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en fram kemur í 5. gr. laga nr. 88/2021 að einkaaðilum, sem hyggjast veita þjónustu er lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sé skylt að afla rekstrarleyfis áður en þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar sé veitt. Ákvæðinu er ætlað að fyrirbyggja vafa um hvort stuðningsfjölskyldur þurfi leyfi frá fleiri en einum aðila.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um sumardvalir á vegum barnaverndarþjónustu sem kveðið er á um í 86. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Fyrir setningu laga nr. 88/2021 bar ráðherra samkvæmt þágildandi 2. mgr. 86. gr. barnaverndarlaga að setja reglugerð um sumardvalir þar sem m.a. var kveðið á um skilyrði fyrir leyfisveitingu, samninga um vistun, stuðning og eftirlit, sbr. reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga, nr. 652/2004. Í núgildandi lagaumhverfi er ráðherra sem fer með málefni félags- og vinnumarkaðsmála heimilt að setja reglugerð um kröfur til rekstrarleyfishafa, þ.e. til þeirra einkaaðila sem reka sumardvalir, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021. Með þessari breytingu verður skýrt að mennta- og barnamálaráðherra hafi heimild til að útfæra í reglugerð ýmsa aðra þætti er varða sumardvalir, t.d. samninga um vistun og stuðning.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er ráðherra gert heimilt að setja reglugerð um aðra vistun barns á heimili án atbeina barnaverndaryfirvalda skv. 91. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Samkvæmt þá-gildandi 3. mgr. 91. gr. barnaverndarlaga, þ.e. fyrir setningu laga nr. 88/2021, átti ráðherra að

setja reglugerð þar um. Í núgildandi lagaumhverfi er ráðherra sem fer með málefni félags- og vinnumarkaðsmála heimilt að setja reglugerð um kröfur til rekstrarleyfishafa, en í því felst m.a. að mæla fyrir um kröfur til þeirra einkaaðila sem vista barn skv. 91. gr. barnaverndarlaga, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021. Með þessari breytingu verður skýrt að ráðherra sem fer með málefni mennta- og barnamála hafi heimild til setja reglur um vistun skv. 91. gr. barnaverndarlaga, t.d. um samninga um vistun, stuðning o.fl.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu er ráðherra sem fer með málefni barna gert heimilt að setja reglugerð um starfsemi og rekstur gæsluvalla og daggæslu í heimahúsum sem kveðið er á um í 34. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Með breytingunni er lagt til að ákvæðið verði fært til fyrra horfs en samkvæmt þágildandi 2. másl. 34. gr. laganna, fyrir gildistöku laga nr. 88/2021, hafði ráðherra heimild til að setja reglugerð um starfsemi og rekstur gæsluvalla og daggæslu í heimahúsum, sbr. reglugerð nr. 907/2005. Í núgildandi lagaumhverfi er ráðherra sem fer með málefni félags- og vinnumarkaðsmála heimilt að setja reglugerð um kröfur til rekstrarleyfishafa, en í því felast m.a. kröfur til þeirra einkaaðila sem sinna starfsemi og rekstri gæsluvalla og daggæslu barna í heimahúsi, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021. Mikilvægt er að sá ráðherra sem fer með málefni barna í félagsþjónustu hafi heimild til þess að setja reglugerð um ýmsa aðra þætti sem varða daggæslu barna í heimahúsum og gæsluvelli í reglugerð, t.d. um aðbúnað barna, skyldur dagforeldra o.fl.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.