



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á 15. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 / MRN23040125
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	1. júní 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Komu umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur fjölgað umtalsvert. Samhliða þeirri þróun hefur fjölgað málum barna sem hafa sótt um alþjóðlega vernd og fá þjónustu samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002. Annars vegar er um að ræða börn sem ekki hafa fasta búsetu hér á landi og fjallað er um í 5. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga en hins vegar börn sem eru hér á landi án forsjáradila og hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á Íslandi, sbr. 6. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt ákvæðinu fara barnaverndarþjónustur með umsjá eða forsjá umræddra barna og ber samkvæmt lögnum að tryggja að réttindi þeirra og þarfir séu uppfylltar, en í því felst m.a. að tryggja öruggt búsetuúrræði og virkni í samfélaginu.

Vegna fjölgunar á þessum málum hefur reynst þörf fyrir að skilgreina og skýra betur kostnað sem ríkissjóður endurgreiðir barnaverndarþjónustum vegna þjónustu þeirra við þennan hóp barna skv. 15. gr. barnaverndarlaga. Ákvæði 5. mgr. 15. gr. laganna kveður á um að ríkissjóður greiði útlagðan kostnað barnaverndarþjónustu vegna barna sem ekki hafa fasta búsetu hér á landi. Samkvæmt 6. mgr. ákvæðisins skal ríkissjóður hins vegar greiða allan kostnað barnaverndarþjónustu vegna ráðstöfunar barns í fóstur eða vistun vegna þeirra barna sem eru hér á landi án forsjáradila og hafa fengið alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi. Samkvæmt orðalagi 5. mgr. 15. gr. laganna er gert ráð fyrir að ríkissjóður endurgreiði sveitarstjórnnum útlagðan kostnað barnaverndarþjónustu vegna barna sem eru ekki með fasta búsetu hérlandis, en ekki er sérstaklega fjallað um annan kostnað sem kann að falla til vegna þessara mála. Lestur ákvæðisins getur því skapað hvata til að útvista frekar þjónustu við þennan tiltekna hóp barna í stað þess að sveitarfélagið sjálft veiti þjónustuna. Þessar aðstæður eiga sér að nokkru leyti sögulegar skýringar enda hefur ákvæði 5. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga verði lítið breytt frá setningu laganna árið 2002. Á þeim tíma voru umsækjendur um alþjóðlega vernd, þ.m.t. fylgdarlaus börn, mun færri og ekki sömu forsendur fyrir sveitarfélög að byggja upp barnaverndarþjónustu sem tæki sérstaklega mið af stöðu þeirra. Með auknum fjölda eru þessar forsendur gjörbreyttar og mikilvægt að barnaverndarlögin endurspegli það.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Almenna reglan er að sveitarstjórn ber ábyrgð á kostnaði sem hlýst af störfum barnaverndarþjónustu, svo sem vegna þjónustu sem barnaverndarþjónusta veitir og vegna þeirra úrræða sem þjónustan ber ábyrgð á, sbr. 87. gr. barnaverndarlaga. Íslenska ríkið ber þó ábyrgð á kostnaði vegna úrræða sem Barna- og fjölskyldustofa rekur, svo og vegna fósturs, eins og nánar er fjallað um barnaverndarlögum. Í 5. og 6. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga eru sérstakar reglur um skyldur ríkissjóðs til að endurgreiða sveitarfélögum kostnað vegna fylgdarlausra barna og barna sem eru hér á landi án dvalarleyfis.

Áformað frumvarp lýtur að afmörkuðum breytingum á 5. og 6. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga. Í 5. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um eftirfarandi: „Ef barn á ekki fasta búsetu hér

á landi skal barnaverndarþjónusta í umdæminu þar sem barn dvelst eða er stött fara með mál þess. Barnaverndarþjónusta fer þá með umsjá barnsins eftir því sem þörf krefur og ber henni að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja hagsmuni þess. Ef uppi er ágreiningur um hver skuli fara með mál getur Barna- og fjölskyldustofa ákveðið að tiltekin barnaverndarþjónusta fari með málið. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarstjórn útlagðan kostnað sem af máli hlýst. “ Þá er kveðið á um eftirfarandi í 6. mgr. ákvæðisins: „Ef barni sem er hér á landi án forsjáraðila sinna er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi á Íslandi ákveður Barna- og fjölskyldustofa hvaða barnaverndarþjónusta skuli taka við forsjá barnsins og fara með málið eftir að leyfi er veitt. Ríkissjóður greiðir allan kostnað viðkomandi barnaverndarþjónustu samkvæmt ákvæðum laga þessara vegna ráðstöfunar barnsins í fóstur eða aðra vistun samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um slíkan kostnað og útlagðan kostnað skv. 5. mgr.“

Til stendur að breyta ákvæði 5. og 6. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga þannig að ekki verði lengur vísað til greiðslna ríkissjóðs vegna „útlagðs kostnaðar“ hvað varðar börn sem eru ekki með fasta búsetu hérlendis líkt og gert er í ákvæðinu heldur verði ríkissjóði veitt svigrúm til að mæta betur þeim kostnaði sem af þessum málum hlýst svo ákvæðið nái yfir annan kostnað barnaverndarþjónustu, þ.m.t. kostnaðar sem sannarlega fellur til vegna þjónustu við börn en telst ekki vera „útlagður“ kostnaður. Með þessu verður bæði hægt að tryggja skilvirkari meðferð fjármuna og meiri fyrirsjáanleika vegna kostnaðar sem sveitarfélög leggja í vegna barnaverndarþjónustu við börn sem eiga ekki fasta búsetu hér á landi og fylgdarlaus börn.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Núgildandi lög endurspeglar ekki nægilega vel hvernig sveitarfélög þjónusta fylgdarlaus börn og börn sem ekki eru með dvalarleyfi hér á landi. Þar með hefur ráðuneytið ekki fullnægjandi tæki til að mæta raunkostnaði vegna þessara mála, þar á meðal með það að markmiði að tryggja skilvirka meðferð fjármuna.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf er fjallað um að veita skuli ríkan stuðning til aðlögunar við börn af erlendum uppruna og fjölskyldum þeirra. Þá er þess getið í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna eigi að taka vel á móti umsækjendum um alþjóðlega vernd sem eru í hættu og eiga rétt á að komast í skjól.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur jafnframt fram að vinna skuli áfram við að greina og endurskoða þjónustu ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar með það að markmiði að auka þjónustu. Síðan árið 2018 hefur farið fram mikil umbótavinna í þágu farsældar barna. Vinnan hefur m.a. leitt af sér ný lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna en samhliða innleiðingu laganna er nú unnið að ýmsum verkefnum sem og lagabreytingum sem tengjast því að bæta þjónustu við börn og barnafjölskyldur, þar á meðal á vettvangi sveitarfélaganna. Rík áhersla hefur verið lögð á mikilvægi heildstæðrar stefnumótunar í málaflokknum síðustu ár.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið fyrirhugaðrar lagasetningar er að tryggja fullnægjandi þjónustu barnaverndarþjónustu við börn sem dveljast hér á landi en eru án fastrar búsetu og barna sem hafa fengið alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi hér á landi en eru án forsjáraðila sinna, með því að tryggja að endurgreiðslur ríkissjóðs feli ekki í sér hvata fyrir sveitarfélög að fara ákveðna leið í rekstri þjónustu.

Jafnframt er markmiðið að skilgreina og skýra betur þann kostnað sem ríkissjóði ber að endurgreiða sveitarfélögum í þessum málum og tryggja þar með aukna skilvirkni, fyrirsjáanleika og stöðugleika hvað varðar meðferð opinbers fjár.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Fylgdarlausum börnum hefur fjölgað mikið á síðustu 12 mánuðum og reynir það verulega á þolmörk þeirra barnaverndarþjónustna þar sem flest börnin gefa sig fram. Því er nauðsynlegt að hafa skýra heimild til að endurgreiða viðeigandi kostnað vegna þeirra.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Áformað er að gera breytingar á tilteknum atriðum sem fjallað er um í 5. og 6. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga. Sá túlkunarvafi sem fylgir hugtakinu „útlagður kostnaður“ í 5. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga gerir ráðuneytinu erfitt fyrir að mæla með skýrum hætti um endurgreiðslur sem taka mið af því markmiði að fylgdarlaus börn og börn sem dvelja hér á landi án dvalarleyfis fái barnaverndarþjónustu sem tekur mið af þörfum þeirra.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Um er að ræða mjög afmarkaðar breytingar á barnaverndarlögum. Til stendur að fram fari heildarendurskoðun barnaverndarlaga síðar á 154. löggjafarþingi en talið mikilvægt að bregðast án tafar við þeirri stöðu sem nú er.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Gerðar verða breytingar á ákvæði 15. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002 til að skýra kostnað ríkissjóðs vegna þjónustu við umræddan hóp barna. Samhliða verði undirbúin reglugerð sem mennta- og barnamálaráðherra setur á grundvelli 6. mgr. barnaverndarlaga þar sem tilgreindur verður nánar sá kostnaður sem ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélögum.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Um er að ræða afmarkaðar breytingar á 5. og 6. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Stefnt er að því að fella brott 4. málslíð 5. mgr. ákvæðisins þar sem hugtakið “útlagður kostnaður“ kemur fram og gera jafnframt breytingar á 6. mgr. ákvæðisins, þar sem tekið yrði fram að ríkissjóður endurgreiði barnaverndarþjónustu kostnað vegna þjónustu sem veitt er samkvæmt 5. og 6. mgr. Með þessu yrði hugtakanotkun varðandi kostnað einnig samræmd á milli 5. og 6. mgr. en í núgildandi ákvæðum er annars vegar vísað til ”útlagðs kostnaðar” en hins vegar ”allan kostnað”. Ekki verður hróflað við reglugerðarheimild ákvæðisins og stefnt er að því að reglur um kostnað sem ríkissjóður endurgreiði verði frekar útfærðar í reglugerð.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Sveitarfélög, barnaverndarþjónustur og börn sem fá þjónustu á grundvelli umrædds ákvæðis í barnaverndarlögum hafa hag af því að unnt verði að bregðast með viðeigandi hætti við álagi á barnaverndarkerfið og að ríkissjóði verði í þeim efnum gert kleift að mæta betur kostnaði vegna þessara mála á grundvelli skýrra reglna.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Fyrirhugaðar breytingar hafa verið kynntar fyrir Samráðs- og viðbragðsteymi íslenskra stjórnvalda vegna barna á flóttu en í teyminu eru fulltrúar meðal annars frá Barna- og fjölskyldustofu og barnaverndarþjónustum sveitarfélaganna Hafnarfirði, Reykjavík og Suðurnesjabæ.

4. Fyrirhugað samráð

Frumvarpið verður unnið í góðu samráði við Barna- og fjölskyldustofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og eftir atvikum aðra hlutaðeigandi aðila. Jafnframt er fyrirhugað að kynna drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Sjá fylgiskjal.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei, en fyrirhugað er að leggja frumvarpið fram á 154. löggjafarþingi.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Ekki er um að ræða breytingar sem þarfnast sérstakrar innleiðingar. Áformin fela í sér að skýra þann kostnað sem ríkissjóður greiðir samkvæmt 15. gr. barnaverndarlaga. Þá er rétt að geta þess að með því að ríkissjóði sé gert kleift að standa straum af öðrum kostnaði sveitarfélaga vegna rekstur þjónustu en „útlögðum kostnaði“ er með engu móti gengið á rétt borgaranna.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar sérstakar forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Á ekki við.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Á ekki við.

I. Annað

Á ekki við.

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

Frummat á áhrifum lagasetningar fylgir með.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum