



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á sviði málefna barna (reglugerðarheimildir) / MRN23040126
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti / Áslaug Magnúsdóttir
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	29. maí 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Hinn 11. júní 2021 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021. Við gildistöku laganna, þann 1. janúar 2022 tók til starfa ný ríkisstofnun sem heyrir undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, sbr. forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022. Stofnunin fer með eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli nánar tilgreindara laga, þ.m.t. barnaverndarlaga, nr. 80/2002 og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2021.

Á þeim tíma sem frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála var í vinnslu voru allir þeir lagabálkar sem upp eru taldir í 2. mgr. 1. gr. laganna á málefnasviði þáverandi félagsmálaráðuneytis. Með breytingum á skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands haustið 2021 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 og eftirliti með gæðum þjónustu. Við vinnslu og undirbúning frumvarps þess sem 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 lögum nr. 88/2021 er að finna fjölmargar heimildir ráðherra til setningu reglugerða. Í þeim tilgangi að samræma og straumlínulaga fyrirkomulag leyfisveitinga og eftirlits var samhliða ákveðið að fella brott sambærilegar heimildir í öðrum lögum, þar á meðal í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og barnaverndarlögum nr. 80/2002. 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 í dag. Þessar aðstæður kalla á að reglugerðarheimildir séu rýndar að nýju. Mikilvægt er að áfram sé lögð áhersla á að straumlínulaga málsmeðferð en að á sama tíma sé skýrt að mennta- og barnamálaráðherra setur reglugerðir sem varða efnislega framkvæmd mála á málefnasviði mennta- og barnamálaráðuneytis.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Áformað frumvarp lýtur að afmörkuðum breytingum sem felast í því að bæta við heimildum mennta- og barnamálaráðherra til setningu reglugerða á grundvelli VIII. kafa laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlaga.

Í kjölfar breytinga á Stjórnarráði Íslands fer mennta- og barnamálaráðuneyti með málefni barna og ungmenna á grundvelli VII. kafa laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem að öðru

leyti eru á málefнасviði félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Í kaflanum er ekki að finna heimild ráðherra til setningar reglugerðar. Í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum, nr. 907/2005, sem sett var áður en framangreindar lagabreytingar tóku gildi er að finna nokkuð ítarleg ákvæði um skilyrði leyfisveitinga, málsmeðferð, ábyrgð og skyldur foreldra og dagforeldra sem og um málsmeðferð leyfisveiting og um eftirlit með starfseminni. Um er að ræða starfsemi sem snýr að þjónustu við ung börn og fjölskyldur þeirra. Það er mikilvægt að sá ráðherra sem fer með stefnumótun á málefнасviðinu, þ.e. mennta- og barnamálaráðherra, hafi heimild til að setja reglugerð um efnið enda þótt eftirlit með gæðum þeirrar þjónustu sem um ræðir sé á ábyrgð annarra aðila.

Einnig er fyrirhugað að bæta við heimildum til setningu reglugerða á grundvelli barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Fjölmargar reglugerðir hafa verið gefnar út á grundvelli laganna sem lúta bæði að inntaki tiltekinna þjónustu sem og leyfisveitingum og eftirliti. Í barnaverndarlögum, sem eru á málefнасviði mennta- og barnamálaráðherra, er að finna heimild ráðherra til að setja nánari ákvæði um meðferð barnaverndarmála í reglugerð. Ákvæðið er að finna í 2. mgr. 38. gr. laganna. Í ljósi þeirra breytinga sem að framan hafa verið raktar og lúta að því að eftirlit með málaflökknum er á ábyrgð stofnunar sem ekki heyrir undir mennta- og barnamálaráðuneyti er talið fara betur á því að styrkja reglugerðarheimildir barnaverndarlaga þannig að enginn vafi leiki á heimildum ráðherra til setningar eða endurskoðunar reglugerða. Sú heimild sem nú er að finna í lögunum er almenn og er talið fara betur á því að setja sértækari heimildir í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa með tilfærslu málaflökka.

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

Í gildandi lögum skortir skýrar heimildir fyrir mennta- og barnamálaráðherra til að setja reglugerðir um tiltekin málefni sem eru á málefнасviði ráðherra. Ekki er unnt að breyta þessu nema með lagasetningu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefнасviði/málaflökki

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf er fjallað um áherslur ríkisstjórnarinnar þess efnis að fram fari vinna við að greina og endurskoða þjónustu ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar með það að markmiði að auka þjónustu. Þar er jafnframt fjallað um að lokið verði við heildarendurskoðun barnaverndarlaga á kjörtímabilinu. Frá árinu 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. Rík áhersla hefur verið lögð á mikilvægi heildstæðrar stefnumótunar í málaflökknum síðustu ár.

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

Markmiðið lagasetningarinnar er að tryggja að sá ráðherra sem fer með málefni barna og ungmenna hafi heimildir til setningu reglugerða sem málefнасviðinu tengjast. Mörg börn og barnafjölskyldur nýta sér þjónustu dagforeldra fyrstu mánuðina eftir að fæðingarorlofi lýkur. Til þess að unnt sé að ná markmiðum hins opinbera í málaflökknum er mikilvægt að unnt sé að endurskoða reglugerðir sem settar voru í tíð eldri laga um efnið.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Mennta- og barnamálaráðherra hefði ekki ótvíræðar heimildir til setningu reglugerða um málefni sem hann ber ábyrgð á.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Um er að ræða áform þess efnis að leggja til að heimildum til setningu reglugerða á þeim

málefнасviðum sem um ræðir verði bætt við gildandi lög. Ekki er unnt að bæta úr þessu nema með lagasetningu. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Einfaldasta leiðin við lagasetningu er að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á gildandi lögum enda er um mjög afmarkaðar breytingar að ræða. Þrátt fyrir að heildarendurskoðun barnaverndarlaga sé jafnframt áformuð síðar á 154. löggjafarþingi er talið mikilvægt að bregðast við þeirri stöðu sem nú er uppi enda fyrirséð að vinnu við ný barnaverndarlög verður ekki lokið fyrr en á vorþingi 2024.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna? 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Áformað er að leggja til breytingar á VIII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Samkvæmt forsetaúrskurði er sá kafli laganna á málefнасviði mennta- og barnamálaráðuneytis. Þrátt fyrir að eftirlit með gæðum þeirrar þjónustu sem um ræðir sé á málefнасviði félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og þ.m.t. setning reglugerða þar að lútandi, sbr. lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021 er ljóst að ákvæði svo sem um inntak þjónustunnar og nánari skilyrði fyrir veitingu leyfa eru atriði sem eru á málefнасviði mennta- og barnamálaráðuneytis. Jafnframt er fyrirhugað að gera breytingar á ákvæðum barnaverndarlaga, nr. 80/2002. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Fyrirhugað er að breyta ákvæði gildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 og ákvæðum gildandi barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Um er að ræða afmarkaðar breytingar sem lúta einkum að því að tryggja heimildir ráðherra til setningu reglugerða á grundvelli laganna.
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? Það eru ríkir hagsmunir allra borgara að réttargrundvöllur framsals lagasetningarvalds sé skýr og ótvíræður. Þær reglugerðarheimildir sem áformað er að leggja til að bætt verði við gildandi lög lúta að setningu reglugerðar um daggæslu barna í heimahúsum og reglugerða á grundvelli barnaverndarlaga. Áformin varða að því leytinu til einkum hagsmuni barna og fjölskyldna sem og hagsmuni sveitarfélaga og þeirra sérfræðinga sem starfa við þau málefni sem um ræðir. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Skörun er við stjórnarmálefni félags- og vinnumarkaðsráðuneytis sem fer með félags- og fjölskyldumál, þ.m.t. málefni Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála og málefni félagsþjónustu sveitarfélaga, að frátöldum málefnum barna og ungmenna skv. VIII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Rætt hefur verið við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála um áformað lagafrumvarp.

4. Fyrirhugað samráð Frumvarpið verður unnið í góðu samráði við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, 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 Áformað frumvarp lýtur eingöngu að því að bæta við heimildum til setningu reglugerða sem felldar voru brott með samþykkt nýrra laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021. Ljóst er að frumvarpið ætti ekki að fela í sér neinn kostnað, hvorki fyrir ríkissjóð né sveitarfélög.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Nei, en fyrirhugað er að leggja frumvarpið fram á haustþingi 154. löggjafarþings. 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 bæta við heimildum til setningu reglugerða sem voru til staðar í lögunum, fram að samþykkt laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, þar sem heimildirnar voru felldar brott. 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