



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félagsmálaráðuneytið  
Skógarhlíð 6  
105 Reykjavík

Reykjavík 2. mars 2021

2009266SA KB  
Málalykill: 02.31

### **Efni: Umsögn um breytingar á barnaverndarlögum, mál nr. S-39/2021.**

Vísað er til frumvarpsdraga sem félagsmálaráðuneytið hefur kynnt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-39/2021).

Ágætt samráð hefur verið um gerð fyrirbyggjandi draga og ljóst að breið sátt er meðal sveitarfélaga um tilefni og þörf fyrir breytingar á barnaverndarlögnum, þannig að lögð sé aukin áhersla á fagþekkingu við ákvarðanatöku, þó skiptar skoðanir geti að sjálfsögðu verið um útfærslu á breyttu skipulagi barnaverndar. Eru það einkum ákvæði um skipan umdæmisráða og nýtt svæðisbundið skipulag barnaverndarþjónustu sem fulltrúar sveitarfélaga hafa staldrað við í umfjöllun um fyrirbyggjandi drög.

#### **Meginefni breytinga**

Með frumvarpinu eru lagðar til grundvallarbreytingar á uppbyggingu barnaverndar innan sveitarfélaga. Útgangspunktur í nýju skipulagi er að hverfa frá því að barnaverndarnefndir séu skipaðar með sama hætti og fastanefndir sveitarstjórnar, þ.e. í takti við pólitískar áherslur og skiptingu í meiri- og minnihluta. Núverandi barnaverndarnefndir eru því lagðar niður en meginþungi daglegra verkefna í barnavernd verður á ábyrgð barnaverndarþjónustu sveitarfélaga sem ber grunnábyrgð á vinnslu barnaverndarmála og beitingu úrræða. Miðað er við að í umdæmi hverrar barnaverndarþjónustu skuli vera í það minnsta 6.000 íbúar en þó er hægt að fá undanþágu frá því eins og nánar er fjallað um hér síðar. Sveitarstjórn fer með yfirstjórn barnaverndarþjónustu en er heimilt að fela hana fastanefnd með sérstakri samþykkt en hvorki sveitarstjórn né fastanefnd er heimilt að gefa barnaverndarþjónustu fyrirmæli um meðferð einstakra mála. Sveitarstjórn og fastanefnd er eingöngu heimilt að afla upplýsinga frá barnaverndarþjónustu sem eru nauðsynlegar í þágu yfirstjórnar með henni.

Þá er lagt til að nýjar stjórnsýslunefndir sem fara með úrskurðarvald í ákveðnum barnaverndarmálum á vettvangi sveitarfélaga fái heitið umdæmisráð barnaverndar. Lagt er til að umdæmisráð verði til framtíðar skipuð fagfólki sem hafi stöðu sambærilega við embættismenn sem starfa hjá sjálfstæðum stjórnsýslunefndum ríkisins. Endurspeglast það m.a. í því að skipunartími ráðsmanna er fimm ár en sá tími er einnig ákvarðaður „svo hann falli ekki að kjörtímabilum sveitarstjórna“ eins og segir í drögum að greinargerð. Hvað varðar umdæmisráð barnaverndar er ekki hægt að fá undanþágu frá 6.000 íbúa lágmarkinu. Umdæmisráðin taka eingöngu ákvarðanir með úrskurði er varða ákveðna þætti í barnaverndarmálum eins og nánar er skilgreint í frumvarpinu.

Ef tillögur í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum ná fram að ganga mun það þýða að sveitarstjórnir skipi umdæmisráð til fimm ára áður en kemur að næstu sveitarstjórnarkosningum þann 28. maí 2022. Jafnframt mun fráfarandi sveitarstjórn ákveða nýtt svæðisbundið skipulag barnaverndarþjónustu að teknu tilliti til umdæmisráða.

Þrátt fyrir að almenn sátt sé um það að fjarlægja pólitík frá einstökum ákvörðunum í barnaverndarmálum er rétt að hafa í huga að í áfangaskýrslu þingmannanefndar um málefni barna er lögð áhersla á mikilvægi þess að viðhalda ábyrgð og tengslum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum við barnaverndarstarfið. Þannig eru fagleg og lýðræðisleg sjónarmið ekki endilega andstæðir pólar. Þvert á móti ber að líta svo á að þau lýðræðislegu sjónarmið sem liggja til grundvallar tilvist sveitarfélaga séu til þess að fallin að tryggja gæði allra ákvarðana sem lög mæla fyrir um að tekna séu í nærumhverfi íbúa. Umboðs- og ábyrgðarkeðja er hornsteinn sem ekki ætti að víkja frá gagnvart þeirri þjónustu og úrræðum sem veitt er á sveitarstjórnarstigi. Önnur sjónarmið gilda um þyngstu tilvikin sem takast verður á við miðlægt. Af þeirri ástæðu er afar brýnt að tengja umræðu um breytt skipulag barnaverndarmála við stigskiptingu þjónustu og það meginviðmið að þjónusta á þriðja stigi sé að meginstefnu til á forræði ríkisins.

Að mati sambandsins er mjög áriðandi að þingmannanefnd um málefni barna starfi áfram og hafi hönd í bagga með áframhaldandi endurskoðun á barnaverndarlögum og innleiðingu breytinga.

### **Hvað mun breytt skipan þýða fyrir starfsemi sveitarfélaga?**

Sambandið hélt kynningarfund fyrir sveitarstjórnarfólk og starfsmenn sveitarfélaga þar sem frumvarpið var kynnt. Nokkar umræður urðu um málið en ekki kom fram alvarlega gagnrýni á efnisatriði þess. Í umræðunum var þó kallað eftir því að greinargerð með frumvarpinu í endanlegri mynd hefði að geyma nánari svör við spurningum sem snúa að því hvað breytt skipan muni þýða fyrir starfsemi sveitarfélaga. Sérstaklega var kallað eftir betri útskýringum á starfsemi og valdheimildum umdæmisráða en þar eru ákveðnir þættir ennþá óljósir eins og ávarpað er hér að aftan.

### **Tillaga um 6.000 íbúa mark**

Í starfshópi sem sambandið átti fulltrúa í, varð niðurstaðan sú að rétt væri að miða við 6.000 íbúa mark varðandi umdæmisráð og nýtt svæðisbundið skipulag barnaverndarþjónustu sveitarfélaga. Eins og tekið er fram í frumvarpinu er lögð áhersla á að tryggja fagþekkingu í barnavernd og henni verði náð með því að stækka starfssvæði hvernar einingar. Í starfshópnum sem vann að útfærslu á þessum þætti frumvarpsins var talið rétt að miða við að hver eining barnaverndarþjónustu skyldi hafa tvö stöðugildi og afgreiða ekki færri en 150 barnaverndarmál á ári. Út frá þeim forsendum var 6.000 íbúa lágmarkið fundið.

Hvað varðar barnaverndarþjónustu sveitarfélaga er þó hægt að fá undanþágu frá 6.000 íbúa lágmarkinu ef næg fagþekking er til staðar innan barnaverndarþjónustunnar. Barnaverndarþjónusta skal þá í það minnsta hafa yfir að ráða sérhæfðu starfsfólki í tveimur stöðugildum og hafa aðgang að

félagsráðgjafa, sálfræðingi, lögfræðingi og einum starfsmanni með annars konar uppeldismenntun.

Hvað varðar umdæmisráð barnaverndar er ekki hægt að fá undanþágu frá 6.000 íbúa lágmarkinu enda er talið nauðsynlegt að halda ákveðinni stærð til þess að byggja upp fullnægjandi fagþekkingu.

Sambandið gerir ekki athugasemd við að þetta viðmið verði tilgreint í endanlegri gerð frumvarpsins enda er almennur skilningur á því að nauðsynlegt sé að tryggja fagþekkingu við meðferð þessara mála. Hins vegar telur sambandið nauðsynlegt að ákvæði frumvarpsins opni á það að sveitarfélag geti fært sig milli svæða og þar með gengið úr samstarfi um barnaverndarþjónustu eða umdæmisráð og fært sig annað á skipunartíma umdæmaráðsins. T.d. getur komið til þess að sveitarfélög sameinist sem kallar á breytingar eða sveitarfélag telji hag sínum betur borgið í samstarfi við önnur sveitarfélög. Því þarf að gera ráð fyrir að sveitarfélög geti kveðið á um útgöngu í samningum sín á milli.

### **Sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir - nýmæli á sveitarstjórnarstigi**

Áformaðar breytingar um skipan umdæmisráða fela í sér veigamikilið nýmæli. Fram til þessa hefur löggjöf um sveitarstjórnarstigið ekki gert ráð fyrir skipun sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda.

Sambandið telur rétt að fjalla um þetta nýmæli í þeim kafla greinargerðar sem fjallar um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Greina þarf hvernig nýmælið, samkvæmt þeirri útfærslu sem valin er, samrýmist 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga sem meðal annars fjalla um meðalhóf (sjá einnig 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga sem mælir fyrir um að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga).

Rétt er einnig að í þessum hluta greinargerðar komi fram myndræn framsetning á stöðu umdæmisráða í stjórnarsýslunni. Þessi framsetning verði einnig studd með ítarlegri skýringum á valdheimildum umdæmisráða, málsaðild og í hvaða tilvikum málum á vettvangi umdæmisráða verði skotið áfram til úrskurðarnefndar velferðarmála. Áriðandi er að þetta sé skýrt því það felur í sér ákveðið frávik frá þeirri meginreglu að niðurstöðum sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar verði ekki skotið áfram til umfjöllunar hjá annarri sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd. Í þessu samhengi er mikilvægt að bregðast við ábendingum sem fram koma í umsögn Reykjavíkurborgar m.a. um málsmeðferðartíma hjá umdæmisráði.

Jafnframt þarf að taka afstöðu til aðildar fyrir dómstólum vegna barnaverndarmála, bæði þeirra sem fara beint af vettvangi barnaverndarþjónustu sveitarfélaga og þeirra sem fara áfram til sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Hvað þetta atriði varðar minnir sambandið á ákvæði fyrrnefnds Evrópusáttmála, sbr. einnig 3. gr. sveitarstjórnarlaga.

### **Áhrifamat**

Í kynningu á frumvarpsdrögum af hálfu ráðuneytisins kom fram að áhrifamat verði unnið þegar tekin hefur verið afstaða til atriða sem berast inn í samráðsgáttina.

Mjög mikilvægt er að í áhrifamati verði horft til þeirrar reynslu sem er af sjálfstæðum stjórnsýslunefndum hjá ríkinu, en bent hefur verið á að þróunin þar sé jafnt og þétt í átt til verulega aukins umfangs og þar með kostnaðar.

Sambandið bendir sérstaklega á umfjöllun um kostnaðarsjónarmið og um aðstöðu, skjalastjórn og upplýsingaöryggi í skýrslu dr. jur. Páls Hreinssonar um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir kafli 10.3 og 10.4.<sup>1</sup> Út frá þeim sjónarmiðum verður að telja líklegt að umdæmisráð muni þróast yfir í að verða ígildi stofnana sem starfræktar eru með starfsmönnum sem veiti ráðsmönnum aðstoð. Í öllu falli má hafa hliðsjón af þeim kostnaði pr. mál sem greindur er í skýrslunni fyrir nokkrar sjálfstæðar stjórnsýslunefndir ríkisins.

Á móti útgjöldum við ný umdæmisráð kemur að einhverju leyti sá kostnaður sem í dag er heimfærður á barnaverndarnefndir. Um hvaða fjárhæðir er þar að tefla ræðst hins vegar að verulegu leyti af því hvaða mynd nýtt svæðisbundið skipulag barnaverndarþjónustu tekur á sig.

Sambandið er sem endranær reiðubúið til samvinnu við ráðuneyti um mat á áhrifum gagnvart fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga.

### **Forræði á gagnagrunnum og stafrænum lausnum**

Í breytingartillögu við 39. gr. gildandi barnaverndarlaga kemur fram að Barna- og fjölskyldustofa starfræki gagnagrunna og stafrænar lausnir. Sambandið ítrekar ábendingar sínar (sem m.a. eru gerðar við þau stofnanafrumvörp sem nú liggja fyrir Alþingi) um að greina þurfi kosti og galla þeirra tveggja leiða sem velja þarf á milli varðandi það hvort að Barna- og fjölskyldustofa eða Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála beri ábyrgð á gagnagrunnum í félagsþjónustu. Án slíkrar greiningar telur sambandið að verulegar líkur séu á því að lausnir mæti ekki þörfum sveitarfélaga og að verulegar líkur verði á viðvarandi tvískráningum. Þess er eindregið farið á leit að þessi greining verði framkvæmd þannig að draga megi skýra ályktun um það hvor stofnunin - BFS eða GEV - sé betur til þess fallin að bera hina lögbundnu ábyrgð á því að starfrækja gagnagrunna fyrir félagsþjónustu.

Sambandið leggur áherslu á að þarfagreining, hönnun og gerð gagnagrunnsins sé unnin í samstarfi við sambandið svo tryggt sé að gagnagrunnurinn endurspegli þarfir sveitarfélaga og að stjórnsýsluleg ábyrgð á málum sé ávallt skýr. Nauðsynlegt er að sú vinna fari fram áður en farið er í útboð við gerð gagnagrunnsins því allar breytingar á hönnun eftir að útboð fer fram geta verið kostnaðarsamar.

### **Athugasemdir við einstakar greinar**

#### *Reglugerðarheimildir*

Samkvæmt 4. mgr. nýrrar 10. gr. (8. gr. a í frumvarpinu) er ráðherra heimilt að setja reglugerð um næga fagþekkingu í barnaverndarþjónustu. Þá er ráðherra samkvæmt 5. mgr. nýrrar 14. gr. (8. gr. e í frumvarpinu) heimilt að setja reglugerð um skipan umdæmisráða. Að mati sambandsins þarf út frá sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga ávallt að leggja mat á það hvort nauðsynlegt sé að setja reglugerð eða hvort að leiðbeiningar skili tilætluðum árangri. Að mati sambandsins eru

---

<sup>1</sup> <https://bit.ly/3auQHU5>.

leiðbeiningar fullnægjandi í fyrrgreindum tilvikum. Ekki eru gerðar athugasemdir við aðrar reglugerðarheimildir sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

#### *Skipan umdæmisráðs barnaverndar*

Að mati sambandsins er, með vísan til 2. mgr. 43. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, rétt að taka af öll tvímæli um það í nýrri 14. gr. (8. gr. e í frumvarpinu) að ráðsmenn þurfi ekki að hafa kosningarétt í viðkomandi sveitarfélögum.

Þá telur sambandið ekki rétt að starfsfólk Barna- og fjölskyldustofu geti átt sæti í umdæmisráðum enda skapar það hættu á vanhæfi þar sem stofnunin sér einnig um ráðgjöf til sveitarfélaga á sviði barnaverndar og félagsþjónustu.

#### *Kostnaður vegna barna sem veitt er alþjóðleg vernd*

Samkvæmt 6. mgr. nýrrar 15. gr. (8. gr. f í frumvarpinu) er tiltekið að ráðherra greiði allan kostnað viðkomandi barnaverndarþjónustu samkvæmt ákvæðum laganna vegna ráðstöfunar barnsins í fóstur eða aðra vistun samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um slíkan kostnað og útlagðan kostnað skv. 5. mgr. Telur sambandið rétt að tiltaka sérstaklega að hér sé einnig átt við kostnað vegna umsýslu barnaverndarþjónustu s.s. launakostnað en ekki bara beinan kostnað við úrræði.

#### *Úrræði vegna ófæddra barna*

Sambandið tekur undir umsagnir Reykjavíkurborgar og Hafnarfjarðar um mikilvægi þeirra breytinga er koma fram í 20. gr. frumvarpsins sem og breytingum á lögræðislögum. Nái þessar breytingar fram að ganga munu barnaverndarþjónustur geta brugðist við ef barnshafnandi aðilar stofna heilsu sinni eða ófæddra barna í hættu. Er því um mikilvæga réttarbót að ræða til að vernda líf ófæddra barna.

#### *Upplýsingar úr sakaskrá*


Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. núgildandi barnaverndarlaga skal við ráðningu starfsmanns hjá barnaverndaryfirvöldum liggja fyrir sakavottorð og upplýsingar úr sakaskrá um það hvort umsækjandi hafi hlotið refsídóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Þá segir jafnframt að óheimilt sé að ráða til starfa einstakling sem hlotið hefur refsídóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga og hafi umsækjandi verið dæmdur til refsingar fyrir önnur brot skal meta áhrif þess á hæfni viðkomandi til að gegna því starfi sem um ræðir, m.a. að teknu tilliti til eðlis starfsins og eðlis brotsins. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hyggst nú, eftir ábendingar sambandsins, gera [breytingar á löggjöf á sínu málefnaviði](#) þannig að heimilt verði að kalla oftár en við ráðningu eftir upplýsingum úr sakaskrá. Sambandið hvetur til þess að félagsmálaráðuneytið skoði hvort að ekki sé ástæða til að gera sambærilegar breytingar á umræddu ákvæði barnaverndarlaga.

#### **Samantekt**

Sambandið telur að breið sátt sé meðal sveitarfélaga um tilefni og þörf fyrir breytingar á barnaverndarlögum. Þá er ánægjulegt að sjá tengingu barnaverndarmála við almenna samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Huga þarf þó betur að ákveðnum útfærslum sem áformaðar eru áður en frumvarpið er lagt fram í endanlegri mynd eins og nánar er rakið hér að framan.

Það er von Sambands íslenskra sveitarfélaga að gott samstarf takist um innleiðingu þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu og að gert verði ráð fyrir fjármögnun nauðsynlegra aðgerða til að markmið þess nái fram að ganga.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri