

Innanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Velferðarnefnd Alþingis**
Sendandi: **Innanríkisráðuneytið; skrifstofa mannréttinda og sveitarfélaga**
Dagsetning: **17.12.2012**
Málsnúmer: **IRR12100273**
Bréfalykill: **6.16.0**

Efni: Um frv. til laga um breytingu á lögum 61/2012

Minnisblað þetta er tekið saman að beiðni velferðarnefndar Alþingis 17. desember 2012. Vísað er til tölvupósts frá ritara velferðarnefndar varðandi þau atriði sem sérstaklega var óskað eftir að ljósi yrði varpað á.

Meðal veigamestu breytinga laga 61/2012 eru ný ákvæði um ráðgjöf og sáttameðferð og ákvæði um að sérfræðingar í málefnum barna veiti sýslumönnum liðsinni í umgengnismálum í stað barnaverndarnefnda. Um er að ræða grundvallarbreytingar á skipulagi sem hafa í för með sér nokkurn kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Í minnisblaði þessu eru fyrrgreind ákvæði og innleiðing þeirra fyrst og fremst höfð í huga.

Það hefur ávallt verið við það miðað að undirbúningur að gildistöku laganna, ekki síst fyrrgreindra ákvæða, tæki töluverðan tíma, enda kveða ákvæðin ekki á um nákvæma útfærslu þjónustunnar heldur þvert á móti veita verulegt svigrúm til mótnar hennar. Í þessu sambandi má rifja upp umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu, en þar segir meðal annars í athugasemdum með ákvæði um ráðgjöf: *Í c-lið er tekið fram að ráðherra setji nánari reglur um ráðgjöf, svo sem um hæfi þeirra sem sinna henni, inntak og framkvæmd ráðgjafar. Í öðrum ákvæðum frumvarpsins er gert ráð fyrir auknu hlutverki sérfræðinga í málefnum barna í þeim málum sem heyra undir sýslumann. Gert er ráð fyrir að sýslumenn geti farið mismunandi leiðir til að tryggja þjónustu sérfræðinga, t.d. ráðið þá fast við embættin, ráðið tiltekna sérfræðinga í ákveðnar tegundir verkefna eða ráðið ákveðnum sérfræðing til að sinna einstöku máli ef við á. Og í athugasemdum um ákvæði um sáttameðferð segir meðal annars: Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að sýslumaður geti sjálfur veitt sáttameðferð ef hann hefur aflað sér nauðsynlegrar menntunar á því sviði. Í öðru lagi er í ákvæðum frumvarpsins gert ráð fyrir auknu hlutverki sérfræðinga í málefnum barna í þeim málum sem heyra undir sýslumann. Með sérfræðingi í málefnum barna er hér átt við fagaðila sem hafa nauðsynlega þekkingu á þörfum barna og stöðu foreldra. Gert er ráð fyrir að sýslumenn geti farið ýmsar leiðir til að tryggja þjónustu sérfræðinga sem hafa menntun eða nauðsynlega þekkingu til að veita sáttameðferð. Í þriðja lagi þykir ekki rétt að einskorða sáttameðferð við sýslumannsembættin heldur gera ráð fyrir að aðilar geti einnig leitað til annarra sem hafa sérfræðiþekkingu í sáttameðferð og málefnum barna. Hér reynir á ákvæði 9. mgr. sem gerir ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um sáttameðferð, svo sem um hæfi sáttamanna.*

Það var ljóst að aðeins eftir samþykkt laganna yrði hægt að ráðast í það verkefni að skipuleggja innleiðingu þeirra og að hefjast handa við að útfæra þjónustuna. Lögin voru samþykkt á Alþingi í lok júní 2012 og vinna við innleiðingu þeirra hófst að afloknum sumarleyfum 2012, í ágúst/september. Í september voru nýmæli laganna sérstaklega kynnt stjórn sýslumannsfélagsins, hafist var handa við gerð verkefnaáætlunar og síðar í sama mánuði var málið kynnt á aðalfundi sýslumannsfélagsins. Þar var kallað eftir samstarfi við sýslumenn og óskað eftir hugmyndum af þeirra hálfu og ábendingum sem nýtast mættu við útfærslu verkefnisins. Í sama mánuði var jafnframt kallaður saman lítill hópur til að vinna að innleiðingunni, sem saman stendur af fulltrúa sýslumannsins í Reykjavík, formanni nefndar sem upphaflega gerði drög að frumvarpi til breytinga á barnalögum auk starfsmanna

ráðuneytisins. Hópurinn hefur þegar hitt að máli fulltrúa Sálfræðingafélagsins, formann Sáttar og fyrrverandi sýslumann sem látið hefur sig mál þetta mikið varða. Af hálfu þessara aðila hafa komið fram mjög ólík sjónarmið um hvernig best sé að útfæra hin nýju ákvæði. En þær ólíku leiðir sem lagðar eru til grundvallast einmitt á því að lagaákvæðin fela ekki í sér fastmótaðar tillögur um nákvæma útfærslu. Til stendur að kalla eftir sjónarmiðum fleiri aðila áður en tekin er afstaða til kosta og galla mismunandi leiða og tillögur gerðar um fyrirkomulag. Þá hefur verið litið til útfærslu ráðgjafar og sáttameðferðar í öðrum norrænum ríkjum einkum Noregi og Danmörku.

Haldið verður áfram þar sem frá var horfið varðandi samráð við þá sem málið varða, nú í janúar. Markmiðið er að fá fram sem flest sjónarmið og skoða ýmsar leiðir áður en grunnur verður lagður að nýjum reglum um hæfi sérfræðinga og sáttamanna og inntak og framkvæmd ráðgjafar og sáttameðferðar.

Það hefur alla tíð legið fyrir með skýrum hætti að nauðsynlegt yrði að tryggja auknar fjárveitingar til þess að unnt yrði að hrinda lögnum í framkvæmd. Þegar ráðuneytið óskaði eftir kostnaðarumsögn frá fjármálaráðuneytinu var lögð áhersla á að um ýmis nýmæli væri að ræða sem ætti eftir að móta og því erfitt að henda reiður á hver kostnaðurinn yrði nákvæmlega. Þó var við það miðað að kostnaðarauki ríkisins næmi að lágmarki fimm og hálfu stöðugildi háskólamenntaðs sérfræðings. Sú áætlun byggði meðal annars á upplýsingum frá sýslumönnum um fjölda úrskurða í umgengnismálum og upplýsingum um fjölda forsjármála auk upplýsinga frá barnaverndarnefndum um fjölda þeirra mála þar sem óskað var umsagnar í umgengnismálum.

Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins var tekið undir að erfitt væri að meta áhrif frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs, sérstaklega þar sem óvíst væri hvernig dreifing einstakra mála yrði um landið. Þá sagði: *Vegna yfirstandandi erfjðleika í ríkisfjármálum sem brugðist hefur verið við með ströngu útgjaldaaðhaldi og bindandi útgjaldarömmum verður að gera ráð fyrir að innanríkisráðuneytið muni þróa þessi úrræði og þjónustu smám saman samhliða því að forgangsráðað verði og dregið úr öðrum útgjöldum ráðuneytisins til að mæta því.*

Við meðferð málsins á Alþingi kom ítrekað fram af hálfu ráðherra og starfsmanna ráðuneytisins að tryggja þyrfti fjárveitingar til verkefnisins og að ekki yrði unnt að draga úr öðrum útgjöldum til að mæta kostnaði vegna þess. Lengi vel var óvissa um hvort og þá hvaða fjárveiting fengist. Meðan svo var, var ekki hægt að skipuleggja útfærslu hinna nýju ákvæða af fullum krafti. Þegar í ljós kom að 30 m. kr. fjárveiting fengist til verkefnisins var það mat ráðuneytisins að sú fjárhæð dygði til að standa straum af kostnaði við innleiðingu laganna og þjónustuna um hálfis árs skeið, miðað við fyrri forsendur, og þess vegna var ákveðið að leggja til frestun gildistöku laganna til júlí 2013. Með frestuninni gefst jafnframt rýmri tími til innleiðingar laganna í heild og að óbreyttu er ekki ástæða til að ætla annað en undirbúningi verði lokið 1. júlí nk.