

Vísað er til bréfs dags. 14. desember 2007 þar sem óskað er umsagnar Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um grunnskóla, 285. mál.

Barnaverndarstofa þakkar fyrir að fá tækifæri til að fjalla um frumvarpið og biðst velvirðingar á því að ekki tókst að skila umsögn innan tilskilins frests. Barnaverndarstofa fagnar þeim frumvörpum sem lögð eru fram um skólastarf og telur þau að mörgu leyti gefa nýja og sterka heildarmynd af réttindum og skyldum barna og samfélagsins í skólamállum. Barnaverndarstofa verður þó að gera nokkrar athugasemdir við frumvarpið til laga um grunnskóla.

1. Foreldrar og sameiginleg forsjá

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að foreldrar séu þeir sem fari með forsjá barns í skilningi barnalaga og í greinargerð kemur fram að þetta þyki nauðsynlegt vegna fjölgunar tilvika þar sem foreldrar fara sameiginlega með forsjá. Í frumvarpinu er ekki gerður greinarmunur á sameiginlegri forsjá þegar foreldrar búa saman og sameiginlegri forsjá þegar foreldrar búa ekki saman. Barnaverndarstofa telur mikilvægt að fara vel í gegnum frumvarpið og meta hvort ganga eigi út frá því að forsjáforeldrar sem búa ekki saman séu alltaf í sambærilegri eða sömu stöðu að því er varðar samvinnu, samráð og samþykki í málum um barn í grunnskóla. Barnaverndarstofa verður mikið vör við að foreldrar vilja fá sem allra skýrust svör um þessi atriði og stofan telur sig geta fullyrt að túlkun barnalaganna leiði ekki til þess að foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns en búa ekki saman eigi alltaf sama rétt. Til hliðsjónar má t.d. benda á ákvæði 3. mgr. 24. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 um beitingu úrræða með samþykki foreldra þar sem tekið er fram að í þeim tilvikum nægi samþykki forsjáforeldris sem barnið býr hjá samkvæmt ákvæðum barnalaga.

Barnaverndarstofa telur þetta sérstaklega koma til álita við túlkun t.d. 2. mgr. 15. gr. í frumvarpinu um rétt foreldra til að sækja um eða samþykki að skólaganga barns hefjist fyrir sex ára aldur, 4. mgr. um umsókn foreldris um tímabundna undanþágu frá skólasókn, 4. mgr. 17. gr. um umsókn um sérúrræði, 5. mgr. 17. gr. um samkomulag við foreldra um fyrirkomulag skólavistunar, 1. mgr. 18. gr. um rétt foreldra til að velja skóla og 3. mgr. 18. gr. um samráð við foreldra. Brýnt er að lögin fjalli með skýrari hætti um hvenær skólanum ber að frumkvæði að því að hafa samband við báða forsjáforeldra, hvenær samþykki beggja þurfi að liggja fyrir og ekki síst hvenær þess er ekki þörf.

2. Skólamál fósturbarna

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um skyldu sveitarfélags til að tryggja börnum skólagöngu. Þar er fyrst og fremst talað um börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu en einnig segir að sömu skyldur hvíli á sveitarfélögum ef sá sem fari með forsjá barns eigi lögheimili í sveitarfélaginu enda semji sveitarfélög sín á milli um skólagöngu barns. Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu segir að með þessu síðarnefnda sé ætlað að tryggja samfellda skólagöngu barna sem eru í fóstri á heimili utan lögheimilissveitarfélags.

Barnaverndarstofa verður því miður að mótmæla þessu og fær ekki séð að ákvæði frumvarpsins breyti nokkru um þann ágreining sem of oft verður um skólagöngu fósturbarna. Í fyrsta lagi virðist gæta þarna þess misskilning að fósturforeldrar fari með forsjá fósturbarna. Samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga er það hins vegar svo að fósturforeldrar fara almennt *ekkimeð* forsjá fósturbarna heldur takast þeir á hendur

einstaka forsjárskyldur. Forsjá barns sem fer í fóstur er þannig annað hvort hjá foreldri barnsins ef barnið fer í tímabundið fóstur eða hjá barnaverndarnefnd ef barnið fer í varanlegt fóstur.

Staðan skv. núgildandi grunnskólalögum er sú að sveitarfélagi er skylt að reka grunnskóla fyrir þau börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu og verða sveitarfélög að semja sín á milli ef þess er óskað að barn sækji skóla utan lögheimilissveitarfélags. Þessi regla hefur ekki tryggt samfellu í skólagöngu fósturbarna heldur hefur allt of oft orðið ágreiningur um rétt barns til að sækja skóla í heimilisumdæmi fósturforeldra og ágreiningur um greiðslur. Barnaverndarstofa fær ekki séð að ákvæði frumvarpsins breyti gildandi reglum að nokkru leyti.

Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að gera nokkra grein fyrir þeim reglum sem gilda um ráðstöfun barns í fóstur og hvernig reynt hefur verið að draga úr ágreiningi. Allir þeir sem óska eftir að taka barn í fóstur þurfa að sækja um leyfi til Barnaverndarstofu, sbr. 66. gr. bvl. Barnaverndarstofa óskar umsagnar barnaverndarnefndar í heimilisumdæmi umsækjanda og ber nefndinni m.a. að kanna með almennum hætti hvernig skólamála er háttað í skólahverfi umsækjanda, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar um fóstur. Það kemur í hlut barnverndarnefndar í hverju umdæmi að taka ákvörðun um að ráðstafa tilteknu barni í fóstur og nefndin sendir Barnaverndarstofu beiðni um fósturheimili til að tryggt sé að allir þeir sem taka barn í fóstur hafi til þess tilskilið leyfi. Barnaverndarnefnd og Barnaverndarstofa hafa samstarf um val á heppilegasta fósturheimilinu fyrir hvert barn og skv. 16. gr. reglugerðar um fóstur ber að velja fósturforeldra af kostgæfni og með tilliti til þarfa barnsins sem í hlut á. Barnaverndarnefnd undirbýr síðan komu barnsins á fósturheimilið og gerir fóstursamning við fósturforeldra. Í handbók Barnaverndarstofu fyrir barnaverndarnefndir (aðgengileg á bvs.is) er lögð áhersla á að ef barn er á skólaaldri skuli barnaverndarnefnd eins fljótt og unnt er hafa samband við skólanefnd í eigin skólaumdæmi til að reyna að tryggja samfellu í skólagöngu barnsins ef til þess kemur að barn fari í fóstur í annað umdæmi. Þegar heppilegustu fósturforeldrar hafa verið valdir er gert ráð fyrir að skólanefnd og barnaverndarnefnd hafi samstarf um að leita til skólanefndar í heimilisumdæmi fósturforeldra. Reynt er að gera þetta eins fljótt og nokkur er kostur og leita eftir eins góðu samstarfi og hægt er.

Við setningu barnaverndarlaganna árið 2002 varð heilmikil umræða um þann ágreining sem allt of oft varð um skólagöngu fósturbarna eftir að grunnskólinn fluttist til sveitarfélaganna. Skýrt var að ágreiningur varð ekki við ráðstöfun barns í varanlegt fóstur enda flyst þá lögheimili barns til fósturforeldra og ábyrgð sveitarfélags í skólamálaunum skýr. Ágreiningur var um þau tilvik þegar barni var ráðstafað í tímabundið fóstur utan lögheimilissveitarfélags kynforeldra. Í flestum þeim tilvikum var lögheimili barns áfram hjá kynforeldri enda markmið fósturs að barnið sneri til baka. Þetta átti þó ekki alltaf við. Vegna ákvæðis grunnskólalaga um að þjónusta fylgdi lögheimili var þó stundum nokkur togstreita um hvort og hvenær rétt væri að flygja lögheimili barns í tímabundnu fóstur til fósturforeldra. Voru ræddar ýmsar tillögur um gott fyrirkomulag og leiðir til að draga úr ágreiningi. Niðurstaðan varð sú að í 75. gr. bvl. segir að um kostnaðarskiptingu milli sveitarfélaga skuli fara eftir reglum sem ráðherra setji og um þetta er nánar fjallað í 39. gr. reglugerðar um fóstur. Í 2. mgr. 39. gr. segir að fari barn í tímabundið fóstur skuli sveitarfélag sem ráðstafar barni í fóstur greiða kostnað vegna grunnskóla meðan ráðstöfun varir. Með þessu var komið í veg fyrir að rifist væri um lögheimili barnsins en

ekki var talið að í barnaverndarlögum væri hægt að ganga lengra í þá átt að breyta grunnreglunum um ábyrgð sveitarfélaga í skólamálu. Í ljós kom að þetta dugði alls ekki til að eyða ágreiningi um hvort og hvenær fósturbarn fékk að sækja skóla utan lögheimilissveitarfélags og um kostnað vegna þess. Samband ísl. sveitarfélaga hefur unnið heilmikið í málinu, m.a. með því að setja "Viðmiðunarreglur um greiðslur vegna nemenda sem stunda nám utan lögheimilissveitarfélags" en þessar reglur hafa ekki leyst þessi erfiðu ágreiningsmál. Frá því ljóst var að sett yrðu ný grunnskólalög hefur Barnaverndarstofa lagt áherslu á að skýra þessa stöðu fyrir fulltrúum menntamálaráðuneytisins og lagt traust sitt á að réttarstaða fósturbarna yrði tryggð í nýjum grunnskólalögum.

Barnaverndarstofa leggur mikla áherslu á alla þá vinnu sem farið hefur í mál áður en til þess kemur að barni er ráðstafað í fóstur á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga. Búið er að kanna mál barns ítarlega og reyna að takast á við vandann með öðru og vægara móti. Barnaverndarnefnd ber ábyrgð á því að fósturráðstöfun bæti hag barnsins og nái tilskildum markmiðum. Til að þetta gangi eftir verður að velja fósturforeldra vel. Þegar valdir eru fósturforeldrar fyrir tiltekið barn reynir á marga þætti, bæði hjá fósturforeldrnum og barninu, og oft á tíðum blasir við að tilteknir fósturforeldrar eru langbest til þess fallnir eða jafnvel þeir einu sem geta mætt þörfum barns. Það er því sérstaklega bagalegt ef ráðstöfun strandar á afstöðu skólayfirvalda í sveitarfélagi fósturforeldranna. Barnaverndarstofa telur að þegar teknar eru ákvarðanir á grundvelli laga eins og barnaverndarlaga þá eigi að tryggja að börn njóti umyrðalaust sömu þjónustu og önnur börn í því sveitarfélagi sem þau flytjast til, óháð lögheimili eða öðrum slíkum formsatriðum.

Að mati Barnaverndarstofu hefur sýnt sig að núgildandi fyrirkomulag sem gerir ráð fyrir að sveitarfélögin semji sín á milli um skólagöngu fósturbarna og greiðslu kostnaðar tryggi alls ekki með neinu móti rétt fósturbarna til skólagöngu. Barnaverndarstofa telur afar óheppilegt fyrirkomulag að eitt sveitarfélag meti og taki ákvarðanir um umfang og eðli þjónustu sem annað sveitarfélag eigi svo alfarið að greiða fyrir.

Barnaverndarstofa mælir eindregið með því að 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins til laga um grunnskóla verði breytt með eftirfarandi hætti:

"Sveitarfélögum er skylt að sjá til þess að skólaskyld börn skv. 3. gr. sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu og börnum sem hefur verið ráðstafað í fóstur til fósturforeldra sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu skv. ákvæðum barnaverndarlaga njóti skólavistar eftir því sem nánar segir í lögum þessum."

Þá mælir Barnaverndarstofa með því að a. liður 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins hljóði svo:

"að sjá til þess að öll skólaskyld börn sem rétt eiga á skólavist í sveitarfélaginu njóti lögboðinnar fræðslu,"

3. Skólamál barna á meðferðarheimilum

Barnaverndarstofa fer með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá til að séu tiltæk skv. XIII. kafla barnaverndarlaga, þ.e. heimili og stofnanir sem veita börnum sérhæfða meðferð vegna meintra afbrota, vímuefnaneyslu og alvarlegra hegðunarerfiðleika. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að löggin fjalli um rétt þessara barna til skólagöngu, með hvaða hætti tryggja eigi þeim heppilegust skólaúrræði og hver beri ábyrgð á að sjá um að skólaúrræði sé til staðar.

4. **Nemendur**

Barnaverndarstofa fagnar því að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir þátttöku nemenda í stefnumótun og stjórn skólafundar með víðtækara hætti en áður. Barnaverndarstofa vill þó mæla með því að börn fái að kjósa fulltrúa til setu á skólafundum skv. 4. mgr. 6. gr. og að kjósa fulltrúa í skólaráð skv. 8. gr. enda er stofan ekki sammála því sem fram kemur í greinargerð að það henti ekki nemendum að taka þátt í umræðum um allar áætlanir skólans.

Þá verður Barnaverndarstofa sérstaklega að mæla með því að víkka út ákvæði síðasta málsliðs 1. mgr. 13. gr. - rétt sé að bæta þar við að nemendur eigi einnig rétt á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um allar ákvarðanir um þeirra eigin mál og að taka skuli tillit til sjónarmiða þeirra eins og unnt er í samræmi við aldur og þroska.

5. **Starfslið grunnskóla**

Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins er tekið fram að óheimilt sé að ráða til starfa við grunnskóla einstakling sem hlotið hafi refsisdóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla alm. hgl. Jafnframt segir að við ráðningu skuli liggja fyrir sakavottorð eða heimild skólafundar til að afla upplýsinga úr sakaskrá. Í greinargerð með frumvarpinu segir þó að þarna sé verið að áréttta að heimild skólafundar til að afla upplýsinga hvað varði þó brot sem hafi verið nefnd. Barnaverndarstofa verður að benda á að heimildin í ákvæði frumvarpsins gengur miklu lengur en til að afla einungis upplýsinga um brot gegn XXII. kafla alm. hgl.

Barnaverndarstofa verður að mæla mjög eindregið með því að í lögum um grunnskóla verði tekið upp ákvæði samsvarandi 7. gr. frumvarps til laga um leikskóla, þ.e. um þagnarskylduna og um tilkynningarskyldu til barnaverndaryfirvalda. Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu til laga um leikskóla er fjallað um mikilvægi slíks ákvæði. Barnaverndarstofa vill undirstrika að ákvæðin um tilkynningar- og upplýsingaskyldu til barnaverndarnefnda eru með mikilvægari reglum barnaverndarlaga. Lagaregla samsvarandi 7. gr. frumvarpsins til laga um leikskóla er mikilvægt skref til að styrkja gott samstarf grunnskóla og barnaverndaryfirvalda og nauðsynlegt til að tryggja hagsmuni barna.

6. **Þagnarskylda**

Barnaverndarstofa vísar til þess sem sagði hér að ofan. Einnig verður stofan að mæla mjög eindregið með því að gerð verði breyting á 2. mgr. 18. gr. þar sem fjallað er um þagnarskyldu um upplýsingar sem aflað er frá foreldrum. Nauðsynlegt er að geta hér um undantekningu vegna ákvæða barnaverndarlaga um tilkynningar- og upplýsingarskyldu, annað hvort með því að vísa í ákvæði sem kæmi inn samsvarandi 7. gr. frumvarpsins til laga um leikskóla eða með því að nefna ákvæði barnaverndarlaganna. Hið sama á við um 2. mgr. 27. gr. um upplýsingar um vitnisburði nemenda.

7. **Sérfræðipjónusta og réttarstaða**

Í IX. kafla er fjallað um sérfræðipjónustu og stoðkerfi grunnskóla. Tekið er fram að allar athuganir á barni verði að vera með samþykki foreldra en ekkert fjallað um réttarstöðu varðandi aðra þjónustu. Barnaverndarstofa minnir á að það sem sagði hér í byrjun um foreldra sem fara sameiginlega með forsjá en búa ekki saman. Þá telur Barnaverndarstofa mjög brýnt að hér verði fjallað með skýrari hætti um réttarstöðu

nemenda og foreldra eða gert með skýrum hætti ráð fyrir að þessi atriði verði afgreidd í reglugerð. Barnaverndarstofa fær fjölmargar fyrirspurnir árlega um réttarstöðu nemenda og starfsmanna skóla varðandi þjónustu við börn í skóla, viðkvæmar upplýsingar sem börn gefa og óskir þeirra um hver má vita hvað. Stofan mælir með því að tekin verði afstaða til fyrst og fremst eftirfarandi:

- á alltaf að leita fyrirfram eftir samþykki foreldra áður en barn fær þjónustu, t.d. viðtal við námsráðgjafa (og þá hvort forsjárforeldra)?
- ef ekki á þá alltaf að hafa frumkvæði að því að láta foreldra vita að barn hafi leitað eftir þjónustu við einstaka sérfræðinga (hvort foreldra)?
- á að hafa frumkvæði að því að gefa foreldrum upplýsingar um hvað komi fram í öllum viðtölum við barn, t.d. viðtölum við námsráðgjafa eða heilbrigðisstarfsmann?
- eða á foreldri einungis rétt á upplýsingum ef leitað er eftir því?

Í 4. mgr. 40. gr. er fjallað um að stuðla að samráði við félagsþjónustu sveitarfélaga vegna málefna einstakra nemenda. Barnaverndarstofa mælir með því að þarna verði nefnd félagsþjónusta og barnaverndaryfirvöld enda er þar ekki um sömu aðilana að ræða. Hið sama á við um 5. mgr. 40. gr., þar væri rétt að telja einnig upp barnaverndaryfirvöld.

8. **Nemendaverndarráð**

Í frumvarpinu er rétt vikið að skipan nemendaverndarráðs en ekkert fjallað nánar um skipan þess eða hlutverk. Í greinargerð er vikið að hlutverki svipuðu og nú gildir skv. reglugerð um nemendaverndarráð nr. 388/1996, að samræma skipulag og framkvæmd starfa þeirra sem að sjá innan hvers skóla um málefni einstakra nemenda. Samkvæmt núgildandi reglugerð geta einungis átt sæti í nemendaverndarráði starfsmenn skóla eða sérfræðipjónustu skóla. Gert er ráð fyrir að nemendaverndarráð fjalli um sérstök úrræði varðandi einstaka nemendur og fylgi eftir ákvörðunum um nauðsynlegar ráðstafanir. Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu til grunnskólalaga segir að æskilegt sé að fulltrúi félagsþjónustu eigi sæti í nemendaverndarráði skóla. Barnaverndarstofa verður hins vegar að mæla eindregið gegn því að starfsmenn félagsþjónustu eða barnaverndar eigi sæti í nemendaverndarráði. Nemendaverndarráð verður að geta tekið ákvarðanir um hvaða þjónustu barn á rétt á innan eða á vegum skólans og með hvaða hætti skólinn getur beitt sér fyrir hönd barnsins gagnvart öðrum þjónustukerfum. Fulltrúi annars kerfis sem líkur er á að sé einnig að sinna barni getur því auðveldlega verið vanhæfur annað hvort sem nefndarmaður í nemendaverndarráði eða með þeim störfum gert sig vanhæfan til að sinna málinu innan félagsþjónustu eða barnaverndar þar sem fulltrúinn þarf að geta metið mál sjálfstætt og tekið sjálfstæðar ákvarðanir. Seta fulltrúa utan skólans í nemendaverndarráði getur einnig valdið óöryggi um réttinn til að deila upplýsingum og um það hver ber ábyrgð á að fylgja málum eftir. Þegar næst samstarf með samþykki foreldra og barns milli nemendaverndarráðs og annarra þjónustukerfa er auðvelt að halda um það sérstaka fundi með þeim aðilum sem rétt er að boða til samstarfsins hverju sinni.

Barnaverndarstofa þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum. Stofan er reiðubúin til að veita frekari upplýsingar eða taka þátt í umræðum ef þess verður óskað.