

Heiða Björg Pálmadóttir

MIKILVÆGI MÁLSMEÐFERÐARREGLNA VIÐ VISTANIR BARNA UTAN HEIMILIS MEÐ SAMÞYKKI *

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	380
2. Eðli ákvarðana um vistanir utan heimilis með samþykki.....	381
3. Ferill barnaverndarmáls.....	383
3.1 Upphaf máls.....	383
3.2 Beiting úrræða.....	384
3.2.1 Vistanir með samþykki.....	385
3.2.2 Lokun máls.....	387
4. Málsmeðferðarreglur sem reynir á við vinnslu barnaverndarmála.....	387
4.1 Gildi stjórnýslulaga.....	387
4.2 Sérreglur um málsmeðferð í barnaverndarlögum.....	387
4.3 Málsmeðferðarreglur sem skoðaðar voru sérstaklega vegna rannsóknar um vistanir barna utan heimilis.....	389
4.3.1 Rannsóknarreglan.....	389
4.3.2 Meðalhófsreglan.....	393
4.3.3 Málshraðareglan.....	397
4.3.4 Andmælaréttur.....	401
4.3.5 Skráning upplýsinga.....	404
5. Rannsókn á málum þar sem samþykki lá fyrir vistun.....	406
5.1 Inngangur.....	406
5.2 Gögn til grundvallar rannsókn og framkvæmd rannsóknar.....	407
5.3 Niðurstöður rannsóknar á samþykkismálum.....	407
5.3.1 Brot á rannsóknarreglu.....	408
5.3.2 Brot á meðalhófsreglu.....	409
5.3.3 Brot á málshraðareglu.....	410
5.3.4 Brot á reglum varðandi samþykki aðila og andmælarétt.....	411
5.3.5 Skortur á skráningu upplýsinga.....	412
6. Ályktanir og lokaorð.....	413
Abstract.....	415
Heimildir.....	416

1. Inngangur

Barnaverndarmál varða mikilsverð stjórnarskrárbundin réttindi bæði barna og foreldra þeirra. Réttur fjölskyldunnar til að fá að vera í friði fyrir opinberum afskiptum hefur verið meðal grundvallarréttinda borgaranna jafnt hér á landi sem og í öðrum lýðræðisríkjum. Hins vegar hefur það einnig verið viðurkennt að friðhelgi heimilis og fjölskyldu er ekki án takmarkana og heimilt er að ganga með lögætum hætti á þau réttindi ef tiltekna aðstæður og skilyrði eru fyrir hendi. Réttur barna til verndar og umönnunar er meðal þeirra atriða sem réttlætt geta takmörkun á friðhelgi heimilis og fjölskyldu. Í slíkum málum getur verið heimilt að rjúfa þá friðhelgi sem almennt nýtur verndar, en þá vegast á hagsmunir fjölskyldunnar, að fá að vera án afskipta hins opinbera, og þörfin á því að veita börnum sérstaka vernd, jafnvel fyrir sínum nánustu. Þessi stundum andstæðu réttindi birtast m.a. í 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994, þar sem fjallað er um friðhelgi fjölskyldunnar, og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 og 2. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, þar sem kveðið er á um rétt barna til verndar og umönnunar.¹ Ætla má að þessi tengsl barnaverndarmála við grundvallarmannréttindi hafi þær afleiðingar að gerðar séu töluverðar kröfur til vinnslu mála hjá barnaverndarnefndum um að málsmeðferð þeirra sé í samræmi við kröfur laga og reglugerða.

Barnaverndarnefndir taka árlega fjölda ákvarðana um vistanir barna utan heimilis. Í Ársskýrslu Barnaverndarstofu 2012 – 2013 kemur fram að á árinu 2010 voru 302 vistanir utan heimilis í úrræðum á vegum sveitarfélaga, þ.e. á heimilum eða stofnunum skv. 84. gr. barnaverndarlaga eða fósturheimilum, og 199 í úrræðum á vegum ríkisins. Árið 2011 voru 364 vistanir utan heimilis í úrræðum á vegum sveitarfélaga og 166 í úrræðum á vegum ríkisins. Árið 2012 voru 324 vistanir utan heimilis í úrræðum á vegum sveitarfélaga og 128 í úrræðum á vegum ríkisins. Hafa ber í huga að börn eru færri en fjöldi ráðstafana utan heimilis þar sem sama barni getur verið ráðstafað í

* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum.

¹ Sjá nánar um þau réttindi og heimildir barnaverndarnefnda sveitarfélaga til að stíga inn þegar þörf er á í: Heiða Björg Pálmadóttir: *Vægi málsmeðferðarreglna þegar börn eru vistuð utan heimilis án samþykkis* (2015), Bókauktáfan Codex, Reykjavík, bls. 316-328.

fleiri en eitt úrræði innan sama árs. Flestar vistanirnar eru gerðar með samþykki foreldra og þeirra barna sem náð hafa 15 ára aldri.²

Markmið greinar þessarar er að fjalla um það hvaða málsmeðferðarreglur gilda þegar börn eru vistuð utan heimilis með samþykki hlutaðeigandi aðila. Farið verður yfir niðurstöður rannsóknar þar sem skoðað var hvort og þá hvaða frávík væru á því að mál væru unnin í samræmi við kröfur laga þar sem börn voru vistuð utan heimilis á árunum 2010 – 2012 með samþykki. Að lokum verður reynt að draga ályktanir af því hvert vægi málsmeðferðarreglna við vinnslu þessara mála er í raun og hvaða þýðingu það vægi hefur.³ Í því sambandi þarf að hafa í huga að eðli barnaverndarmála er nokkuð ólíkt mörgum öðrum stjórnvöldsmálum í því tilliti að málinu lýkur ekki við töku stjórnvaldsákvörðunar heldur er það opið áfram og lagt mat á málið áfram og ekki er óalgengt að fjöldamargar stjórnvaldsákvörðanir séu teknar í máli hvers barns á meðan það er opið hjá barnaverndarnefnd.

2. Eðli ákvarðana um vistanir utan heimilis með samþykki

Þegar fjallað er um ákvarðanir barnaverndarnefnda um vistanir utan heimilis skiptir máli að gera sér grein fyrir því hvers eðlis umræddar ákvarðanir eru. Það er hlutverk stjórnvöldanna að sjá um framkvæmd laga og ná fram þeim markmiðum sem löggjafinn hefur stefnt að með setningu laga. Stjórnvöld þurfa því oft að hafa áhrif á athafnir almennings og stýra þeim inn á ákveðnar brautir. Heimildir stjórnvalda til að taka stjórnvaldsákvörðanir í einstaka málum hafa löngum verið

² Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2012 – 2013, Barnaverndarstofa, 2014, bls. 129, tafla 5-16.

³ Höfundur vinnur að doktorsrannsókn við lagadeild Háskólans í Reykjavík þar sem skoðað er samspil og vægi málsmeðferðarreglna stjórnvöldanna og grundvallarreglnanna um rétt barna til verndar og umönnunar annars vegar og friðhelgi fjölskyldunnar hins vegar í barnaverndarmálum. Er rannsóknin unnin í samstarfi við Barnaverndarstofu. Markmið rannsóknarinnar er meðal annars að reyna að komast að því hvert er raunverulegt vægi þessara málsmeðferðarreglna, bæði hvort þeim er almennt fylgt við vinnslu barnaverndarmála og eins hvaða afleiðingar það kann að hafa ef þeim er ekki fylgt. Rannsóknin lýtur að barnaverndarmálum þar sem börn voru vistuð utan heimilis, tímabundið eða varanlega, á árunum 2010 – 2012. Hluti rannsóknarinnar felst þannig í því að skoða gögn frá barnaverndarnefndum þar sem börn voru vistuð utan heimilis með samþykki hlutaðeigandi aðila, þ.e. forsjáaraðila og barna sem náð höfðu 15 ára aldri þegar vistun hófst. Annar hluti rannsóknarinnar lýtur svo að því að fara yfir niðurstöðu dómstóla (úrskurði og dóma) í vistunarmálum á sama tímabili. Grein þessi er byggð á þeim hluta doktorsrannsóknarinnar sem lýtur að athugun samþykkismála og byggist jafnframt á erindinu *The interaction of procedural rules and fundamental rights in child protection cases* sem höfundur hélt á The Nordic Congress on Child Welfare þann 7. september 2018 þar sem sömu niðurstöður voru kynntar.

meðal þýðingarmestu úrræða sem löggjafinn veitir stjórnvöldum til þess að hafa áhrif á athafnir almennings. Stjórnvaldsákvörðanir hafa verið eitt af virkustu úrræðum stjórnvalda til að hafa áhrif á breytni borgaranna þar sem þær geta fært mönnum réttindi eða skert þau, létt af þeim skyldum eða lagt á þá auknar byrðar.⁴

Ekki kemur fram skilgreining á hugtakinu stjórnvaldsákvörðun í íslensku stjórnsýslulögunum. Hins vegar birtist einn þáttur af skilgreiningu hugtaksins í 2. mgr. 1. gr. laganna, þar sem segir að lögin gildi þegar stjórnvöld taki ákvörðanir um rétt og/eða skyldu manna.⁵ Við gildistöku stjórnsýslulaga nr. 37/1993 komst einnig betra samræmi á hvað telst stjórnvaldsákvörðun og er hugtakið þá notað í samræmi við það sem segir í stjórnsýslulögum og athugasemdum við frumvarpið er varð að stjórnsýslulögum.⁶ Hugtakið *stjórnvaldsákvörðun* hefur verið skilgreint á þann veg að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða þegar stjórnvöld kveður einhliða á um rétt eða skyldu tiltekens aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsýsluvalds.⁷

Í riti sínu *Hvaða ákvörðanir eru stjórnvaldsákvörðanir?* skilgreinir Páll Hreinsson hugtakið stjórnvaldsákvörðun þannig: „Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt á um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli.“ Hann telur jafnframt að það sé yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðanir að þær séu teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.⁸ Telja verður að þessi skilgreining sé ítarlegri en sú fyrri og verður hér á eftir miðað við hana þegar hugtakið stjórnvaldsákvörðun er notað. Hafa málsmeðferðar-

⁴ Páll Hreinsson: *Hvaða ákvörðanir eru stjórnvaldsákvörðanir?* (1999), Handrit, Reykjavík, bls. 199.

⁵ Páll Hreinsson: *Hvaða ákvörðanir eru stjórnvaldsákvörðanir?* (1999), bls. 202-203

⁶ Páll Hreinsson: *Hvaða ákvörðanir eru stjórnvaldsákvörðanir?* (1999), bls. 200.

⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994), Forsætisráðuneytið, Reykjavík, bls. 44.

⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), Bókaútgáfan Codex, Reykjavík, bls. 161 og Páll Hreinsson: *Hvaða ákvörðanir eru stjórnvaldsákvörðanir?* (1999), bls. 247. Þó ber þess að gæta að við samningu stjórnsýslulaga var meðal annars haft í huga að lögin stuðluðu að því, eða girtu að minnsta kosti ekki fyrir, að málsmeðferð í stjórnsýslunni gæti í senn verið einföld, hraðvirk og ódýr. Í samræmi við það var ekki gerð krafa um að stjórnvaldsákvörðanir þyrftu ávallt að vera skriflegar. Því gildir ekki almenn regla um form stjórnvaldsákvörðana og tiltekið form ákvörðunar er ekki almennt hugtaksskilyrði um stjórnvaldsákvörðanir. Þær eru þó engu að síður oftast skriflegar. Í mörgum lögum er kveðið á um að tilteknar stjórnvaldsákvörðanir skuli vera skriflegar, eða það verður leitt af lögnum. Þannig þurfa úrskurðir æðri stjórnvalda í kærumálum ávallt að vera skriflegir, sbr. 31. gr. stjórnsýslulaga, sbr. Páll Hreinsson: *Hvaða ákvörðanir eru stjórnvaldsákvörðanir?* (1999), bls. 242.

reglur stjórnsluréttar það hlutverk að segja fyrir um hvernig stjórnvöld eiga að starfa við undirbúning töku stjórnvaldsákvarðana og hafa málsmeðferðarreglurnar þann tilgang að reyna að tryggja að ákvarðanir stjórnvalda séu bæði lögmætar og efnislega réttar.

Barnaverndarnefndir hafa samkvæmt 12. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 það hlutverk að kanna aðstæður og uppeldisskilyrði barna og meta sem fyrst þarfir þeirra sem ætla má að búi við óviðunandi aðstæður, sæti illri meðferð eða eigi í alvarlegum félagslegum erfiðleikum sem og að beita þeim úrræðum skv. barnaverndarlögum til að vernda börn sem talin eru eiga best við hverju sinni og þykja heppilegust til að tryggja hagsmuni og velferð barna, sbr. 1. mgr. 1. gr. barnaverndarlaga.⁹ Í VI. kafla barnaverndarlaga er svo kveðið á um þær ráðstafanir sem barnaverndarnefndir geta gripið til í einstaka málum eftir að mál barns hefur verið kannað, sbr. umfjöllun í kafla 3.1. og undirköflum hér að framan. Eðli málsins samkvæmt eru þær ráðstafanir, sem barnaverndarnefnd getur kveðið á um með bindandi hætti gagnvart barni og foreldrum, þess eðlis að þær uppfylla skilyrði þess að vera stjórnvaldsákvarðanir, hvort sem ákvarðanirnar eru teknar með samþykki aðila máls eða ekki. Verður því að telja að ákvarðanir, sem teknar eru á grundvelli 24. – 27. gr. barnaverndarlaga, þar á meðal 25. gr. laganna, þar sem kveðið er á um heimild til vistana utan heimilis með samþykki, séu þess eðlis að þær uppfylli öll atriði í skilgreiningunni hér að framan til að teljast stjórnvaldsákvarðanir.

3. Ferill barnaverndarmáls

3.1 Upphaf máls

Eftir að ákvörðun hefur verið tekin af hálfu barnaverndarnefndar um að taka mál barns til skoðunar, sbr. 21. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, þá fer fram sérstök könnun sem hefur að markmiði að upplýsa það áður en ákvörðun er tekin hvort og þá hvaða úrræðum þykir rétt að beita í málinu, sbr. 22. gr. barnaverndarlaga.¹⁰ Í ákvæðinu er

⁹ Sjá nánar um uppbyggingu barnaverndarkerfisins og hlutverk sveitarfélaga við vinnslu barnaverndarmála í Heiða Björg Pálmadóttir: *Vægi málsmeðferðarreglna þegar börn eru vistuð utan heimilis án samþykkis* (2015), bls. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík, bls. 329 -331.

¹⁰ Þetta er í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsluréttar sem birtist í 10. gr. stjórnslulaga þar sem kveðið er á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. einnig samhljóða ákvæði í 1. mgr. 41. gr. barnaverndarlaga. Könnun barnaverndarmáls skal fara fram áður en beitt er úrræðum á grundvelli barnaverndarlaga, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 21. gr. reglugerðar nr.

sérstaklega tiltekið að nefndin skuli kappkosta að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barns, svo sem andlegt og líkamlegt ásigkomulag, tengsl við foreldra eða aðra, hagi foreldra, aðbúnað barns á heimili, skólagöngu, hegðun og líðan þess. Leita skal aðstoðar sérfræðinga eftir því sem þörf krefur.¹¹

Kveðið er á um það í 1. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga og 2. mgr. 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004, um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd (hér eftir nefnd reglugerð um málsmeðferð), að þegar mál hefur verið nægjanlega kannað að mati barnaverndarnefndar skuli nefndin taka saman greinargerð þar sem lýst er niðurstöðum könnunar, tiltekið er hverra úrbóta sé þörf og settar eru fram tillögur að heppilegum úrræðum ef því er að skipta. Í a – e liðum 2. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð er kveðið á um þau atriði sem skylt er að geta um í greinargerð um niðurstöðu könnunar. Greinargerðin skal liggja fyrir að jafnaði innan þriggja mánaða og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ákvörðun var tekin um að hefja könnun, sbr. 3. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð.¹²

3.2 Beiting úrræða

Í VI. kafla barnaverndarlaga er kveðið á um ráðstafanir barnaverndarnefnda, þ.e. þarna er kveðið á um heimildir barnaverndarnefnda til að taka ákvarðanir í kjölfar þess að mál hefur verið kannað¹³ og hvaða úrræða nefndin getur gripið til í einstaka málum.

Ef könnun leiðir í ljós að þörf er á beitingu sérstakra úrræða samkvæmt lögunum skal barnaverndarnefnd, í samvinnu við foreldra og eftir atvikum barn sem náð hefur 15 ára aldri, gera skriflega áætlun um frekari meðferð máls,¹⁴ sbr. 2. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga og 1.

56/2004, um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd. Í V. kafla reglugerðar nr. 56/2004 eru fleiri ákvæði um hvernig standa á að könnun máls.

¹¹ Sérstakt ákvæði er í 43. gr. barnaverndarlaga þar sem kveðið er á um ítarlegar rannsóknarheimildir barnaverndarnefnda. Einnig er í 44. gr. laganna kveðið á um upplýsingaskyldu annarra aðila gagnvart barnaverndarnefnd. Af ákvæðunum má ráða að barnaverndarnefnd getur aflað ítarlegra upplýsinga um hagi barnsins og fjölskyldunnar við könnun máls, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.3.1. um rannsóknarregluna.

¹² Ef aðstæður barns teljast viðunandi að mati barnaverndarnefndar ber að loka máli og tilkynna forsjáraðilum og barni eftir atvikum um þá ákvörðun, sbr. 4. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð.

¹³ Fjallað er um könnun máls í kafla 3.1.1. hér að ofan.

¹⁴ Í 2. mgr. 23. gr. er einnig m.a. kveðið á um að hafa skuli samráð við yngri börn eftir því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til og að áætlun skuli gera til ákveðins tíma og endurskoða eftir þörfum.

mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð (þar sem fjallað er um áætlun um stuðningsúrræði).¹⁵ Í a – f liðum 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð er kveðið á um þau atriði sem skylt er að geta um í slíkri áætlun.^{16 17}

Náist ekki samkomulag við foreldra eða barn, þegar það á við, skal barnaverndarnefnd einhliða semja áætlun um framvindu máls og beitingu úrræða samkvæmt ákvæðum laga þessara, sbr. 4. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga og 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um málsmeðferð, og ber að kynna þá áætlun fyrir foreldrum og barni. Í a – e liðum 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um málsmeðferð er kveðið á um þau atriði sem koma eiga fram í einhliða áætlunum barnaverndarnefnda.¹⁸

3.2.1 *Vistanir með samþykki*

Í VI. kafla barnaverndarlaga er einnig kveðið á um þau úrræði sem barnaverndarnefnd getur beitt í hverju máli fyrir sig. Er úrræðunum annars vegar skipt upp eftir því hvort samþykki er fyrir úrræðinu eða ekki, sbr. 24. og 25. gr. barnaverndarlaga um úrræði með samþykki og 26. – 29. gr. um úrræði án samþykkis, og hins vegar eftir því hvort

¹⁵ Kveðið er á um það í 3. mgr. 23. gr. að barnaverndarnefnd skuli ætíð meta þörf á samstarfi við aðra aðila við gerð og framkvæmd áætlunar. Sérstaklega beri að meta þörf á samstarfi við þá sem vinna með málefni viðkomandi barns og nefndir eru í 2. mgr. 17. gr. Þar er einnig kveðið á um að ef barnaverndarnefnd telur hagsmunum barns kalla á samstarf við þessa aðila beri nefndinni að leggja áherslu á að afla samþykkis foreldra til að samstarfi verði komið á.

¹⁶ Áætlun skal skv. 4. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð vera undirrituð af aðilum og fulltrúa barnaverndarnefndar. Samkvæmt 5. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar skal gera eina áætlun í einu fyrir hvert barn til tiltekins tíma og endurskoða áætlun eftir þörfum.

¹⁷ Samkvæmt 23. gr. reglugerðar um málsmeðferð ber barnaverndarnefnd, við undirbúning, gerð og framkvæmd áætlunar, að meta þörf á samstarfi við alla þá sem koma að umönnun barns, veitt gætu barni stuðning eða vinna í málum barnsins, s.s. leikskóla, skóla, heilbrigðisstarfsmenn, lögreglu, dómstóla og fangelsismálayfirvöld. Ef barnaverndarnefnd telur mikilvægt að koma á samvinnu við aðra en forsjáaraðila eða framkvæmd áætlunar ber barnaverndarnefnd samkvæmt sama ákvæði að leita eftir samþykki forsjáaraðila og leitast við að koma slíku samstarfi á. Með lögum nr. 80/2011 var 26. gr. barnaverndarlaga breytt þannig að barnaverndarnefnd væri heimilt að láta aðilum, sem vinna með mál viðkomandi barns og nefndir eru í 2. mgr. 17. gr. og 18. gr. laganna, í té upplýsingar um líðan barns eða meðferð máls ef það er talið nauðsynlegt vegna hagsmuna barnsins. Samþykki aðilar máls ekki að deila upplýsingum á grundvelli 23. gr. reglugerðar um málsmeðferð er barnaverndarnefnd þannig heimilt að úrskurða um slíkt, teljist það nauðsynlegt vegna hagsmuna barnsins.

¹⁸ Ráðstafanir án samþykkis foreldra skulu ávallt vera tímabundnar og eigi standa lengur en þörf krefur hverju sinni og skulu endurskoðaðar eigi sjaldnar en á sex mánaða fresti, sbr. 2. mgr. 26. gr. barnaverndarlaga.

úrræðin fela í sér vistun eða ekki, sbr. 24. og 26. gr. um úrræði án vistunar og 25. og 27. – 29. gr. um úrræði sem fela í sér vistun. Eru vistanir utan heimilis þannig ein tegund þeirra úrræða sem hægt er að kveða á um í áætlun um meðferð máls, hvort sem það er með samþykki eða ekki. Hluti doktorsrannsóknar höfundar laut að því að skoða hvort mál barna, sem voru vistuð með samþykki, hafi verið unnin í samræmi við þær kröfur sem lög og reglur gera til málsmeðferðar í slíkum málum og verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum þess þáttar rannsóknarinnar í kafla 5 og undirköflum hér að neðan.

Í 24. og 25. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um úrræði með samþykki foreldra og eftir atvikum barns.¹⁹ Kveðið er á um vistanir utan heimilis tímabundið eða varanlega með samþykki aðila, þ.e. forsjáraðila og barns sem náð hefur 15 ára aldri, í 25. gr. barnaverndarlaga, sbr. 1. og 4. mgr. 25. gr. laganna.²⁰ Þar er í 1. mgr. 25. gr. kveðið á um að barnaverndarnefnd geti, eftir því sem nánar sé ákveðið í áætlun skv. 23. gr., með samþykki foreldra og barns sem náð hefur 15 ára aldri:

a. tekið við forsjá eða umsjá barns og ráðstafað barni í fóstur, b. tekið við forsjá eða umsjá barns og vistað barn utan heimilis á heimili eða stofnun eða leitað annarra úrræða skv. XIII. og XIV. kafla til umönnunar, rannsóknar, meðferðar eða stuðnings.

Í 2. mgr. 25. gr. barnaverndarlaga er svo kveðið á um að fóstur eða vistun barns skv. 1. mgr. skuli eigi standa lengur en þörf krefur. Þessar ráðstafanir skulu að jafnaði vera tímabundnar og sæta reglulegri endurskoðun eftir því sem nánar sé kveðið á um í fóstur- eða vistunarsamningi. Með tilliti til hagsmuna barns geti fóstur eða vistun barns þó varað þar til barn verður lögráða og tekur barnaverndarnefnd þá við forsjá þess.²¹

¹⁹ Í 24. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um þau úrræði sem barnaverndarnefnd getur beitt með samþykki foreldra og eftir atvikum í samráði við barn og eru úrræðin talin upp í a – d liðum 1. mgr. ákvæðisins.¹⁹ Samkvæmt 2. mgr. 24. gr. laganna getur barnaverndarnefnd enn fremur með samþykki foreldra og án sérstaks úrskurðar beitt öðrum þeim úrræðum sem kveðið er á um í 26. gr. laganna. Ef foreldrar búa ekki saman en fara sameiginlega með forsjá barns nægir að það foreldranna, sem barnið býr hjá samkvæmt ákvæðum forsjársamnings, samþykki ráðstafanir samkvæmt 24. gr., sbr. 3. mgr. 24. gr. laganna.

²⁰ Samkvæmt 4. mgr. 25. gr. er fullnægjandi að það foreldri, sem barn býr hjá, samþykki vistunina hafi barnið náð 15 ára aldri og samþykki ráðstöfunina sjálf. Ber þá að leita umsagnar hins forsjáforeldrisins.

²¹ Líkt og fram kemur í kafla 2 hér að framan eru ákvarðanir skv. 25. gr. barnaverndarlaga stjórnvaldsáskvarðanir.

3.2.2 Lokun máls

Þegar aðstæður barns verða viðunandi að mati barnaverndarnefndar ber að loka máli og tilkynna forsjáradilum og barni eftir atvikum þá ákvörðun, sbr. 2. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga og 5. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð.

Að sama skapi ber barnaverndarnefnd að loka máli ef ekki næst samkomulag um stuðningsúrræði og ekki eru talin uppfyllt skilyrði barnaverndarlaga um beitingu þvingunarúrræða, sbr. 2. mgr. 24. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Samkvæmt ákvæðinu ber nefndinni þá að tilkynna forsjáradilum og barni eftir atvikum um þá ákvörðun.

4. Málsmeðferðarreglur sem reynir á við vinnslu barnaverndarmála

4.1 Gildi stjórnssýslulaga

Í 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 er kveðið á um gildissvið þeirra laga. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna gilda lögin þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e. þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir. Sé litið til þess sem fram kemur í kafla 2 hér að framan er ljóst að ekki leikur vafi á því að ákvæði stjórnssýslulaga nr. 37/1993 gilda þegar barnaverndarnefndir taka ákvarðanir um vistun á grundvelli 25. gr. barnaverndarlaga.

4.2 Sérreglur um málsmeðferð í barnaverndarlögum

Það er ekki nægilegt að líta eingöngu til gildissviðs stjórnssýslulaga þegar metið er hvaða málsmeðferðarreglur gilda við vinnslu barnaverndarmála þar sem mikilvægt er að skoða ákvæði barnaverndarlaga með tilliti til þess hvort þar sé kveðið á um með hvaða hætti haga eigi vinnslu og meðferð barnaverndarmála.

Sérstakur kafli er í barnaverndarlögum um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd í VIII. kafla laganna. Þar er í 1. mgr. 38. gr. kveðið á um að um könnun barnaverndarmáls og málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd gildi ákvæði stjórnssýslulaga með þeim frávikum sem greinir í barnaverndarlögum.²²

²² Í 1. mgr. 38. gr. barnaverndarlaga er jafnframt kveðið á um að þessar málsmeðferðarreglur gildi einnig, eftir því sem við á, þegar barnaverndarnefnd undirbýr og tekur ákvörðun um málshöfðun fyrir dómi til að koma fram ráðstöfunum skv. 28., 29. og 37. gr. barnaverndarlaga. Af 1. mgr. 38. gr. barnaverndarlaga er því ljóst að ákvæði stjórnssýslulaga gilda um allar ákvarðanir sem barnaverndarnefndir taka um vistun barns utan heimilis, óháð því hvort þær teljast stjórnvaldsákvarðanir eða ekki, með þeim

Séu ákvæði barnaverndarlaga skoðuð má sjá að ekki eru í þeim neinar almennar undantekningar frá þeim meginreglum sem birtast í stjórnáskilum, þ.e. hvergi í barnaverndarlögum er kveðið á um að tiltekin málsmeðferðarregla, sem fram kemur í stjórnáskilum, gildi ekki við vinnslu barnaverndarmála. Einnig er sérstaklega áréttað að margar reglurnar gildi við meðferð barnaverndarmála, s.s. reglurnar um rannsókn mála, málshraða og andmælarétt, sbr. 41. og 47. gr. barnaverndarlaga. Hér má einnig sem dæmi nefna að meðalhófsreglan birtist víða í barnaverndarlögum, fyrst sem ein af meginreglum barnaverndarstarfs í 7. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga. Í 1. mgr. 26. gr. laganna er kveðið á um að barnaverndarnefnd geti úrskurðað um tiltekin úrræði gegn vilja foreldra ef úrræði skv. 24. og 25. gr. sömu laga, þar sem kveðið er á um úrræði með samþykki foreldra og eftir atvikum barns, hafa ekki skilað árangri. Einnig er kveðið á um það í 80. gr. barnaverndarlaga að áður en barn er vistað á heimili eða stofnun skv. 79. gr.²³ skuli barnaverndarnefnd reyna önnur stuðningsúrræði, nema ljóst þyki að þau komi ekki að gagni. Af þessum ákvæðum og fleirum er ljóst að meðalhófsreglan vegur þungt við vinnslu barnaverndarmála, enda verður að telja slíkt eðlilegt þegar litið er til þess að barnaverndarmál eru í eðli sínu takmörkun á grundvallarreglunni um friðhelgi heimilis og fjölskyldu, sbr. umfjöllun í kafla 1 hér að framan.

Almennt eru ákvæði barnaverndarlaga ítarlegri en ákvæði stjórnáskilum laga og getur það leitt til þess að einhver blæbrigðamunur verði talinn á innihaldi reglnanna, eins og þær birtast í barnaverndarlögum, frá því sem stjórnáskilum kveða á um. Ekkert bendir til þess að hér sé um að ræða veigamikil frávik frá reglunum eins og þær birtast í stjórnáskilum. Verður í samræmi við þetta að draga þær ályktanir að barnaverndarnefndum beri þannig að fylgja öllum almennum málsmeðferðarreglum sem almennt gilda um meðferð stjórnáskilum laga þegar barnaverndarmál eru unnin.

Í 2. mgr. 38. gr. laganna er svo kveðið á um að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð um meðferð mála hjá barnaverndarnefnd. Er sú reglugerð nefnd *Reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd* og er hún nr. 56/2004.

frávikum sem kveðið er á um í barnaverndarlögum. Í 37. gr. barnaverndarlaga er ákvæði sem heimilar barnaverndarnefnd, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að krefjast brottvikningar heimilismanns eða nálgunarbanns fyrir dómi.

²³ Heimili eða stofnanir skv. 79. gr. eru úrræði sem ríkið skal sjá um að séu tiltæk í málefnum barna sem sýna áhættuþegðun, s.s. afbrot, alvarlega hegðunarerfiðleika eða vímuefnaneyslu, sbr. 79. gr. barnaverndarlaga.

4.3 *Málsmeðferðarreglur sem skoðaðar voru sérstaklega vegna rannsóknar um vistanir barna utan heimilis*

Við framkvæmd rannsóknar á málum þar sem börn voru vistuð utan heimilis á vegum barnaverndarnefnda með samþykki var ákveðið að beina sjónum að þeim reglum stjórnáráðs sem telja verður til lykilreglna við vinnslu barnaverndarmála þegar vista á börn utan heimilis. Í þessum kafla verða raktar þær reglur, sem sérstaklega voru teknar til skoðunar og varða vistanir utan heimilis skv. 25. gr. barnaverndarmála, og mikilvægi þeirra við vinnslu barnaverndarmála útskýrt.

4.3.1 *Rannsóknarreglan*

Fyrsta reglan, sem telja verður að skipti verulegu máli þegar vistanir barna utan heimilis eru skoðaðar, er rannsóknarreglan.

Samkvæmt 10. gr. stjórnáráðs skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Er þessi regla nefnd rannsóknarreglan. Samkvæmt þessu ákvæði hvílir á stjórnvaldi sú skylda að sjá til þess að eigin frumkvæði að málsatvik stjórnáráðsmáls séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Markmið rannsóknarreglunnar er að tryggja að stjórnvaldsáskvarðanir verði bæði löglegar og réttar. Ákvæðið er byggt á óskráðri meginreglu sem hefur víðtækara gildissvið en 10. gr. laganna og tengist reglan náið andmælarétti.²⁴ Í 1. mgr. 41. gr. barnaverndarlaga er ákvæði sem er sambærilegt 10. gr. stjórnáráðs, en þar er kveðið á um að barnaverndarnefnd skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

Ákvæði barnaverndarlaga um rannsókn mála eru nokkru ítarlegri en ákvæði 10. gr. stjórnáráðs. Um könnun máls, rannsóknarheimildir barnaverndarnefnda, skyldu til að láta barnaverndarnefndum í té upplýsingar og málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd almennt gilda ákvæði VIII. kafla laganna, þar sem kveðið er á um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd, sbr. í 2. mgr. 22. gr. barnaverndarlaga. Í 2. mgr. 41. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um að könnun barnaverndarmáls megi ekki vera umfangsmeiri en nauðsyn krefur. Einnig er í 43. gr. barnaverndarlaga sérstaklega fjallað um rannsóknarheimildir barnaverndarnefnda. Þar er í 1. mgr. 43. gr. lögð áhersla á að leitast skuli við að könnun fari fram í samráði og samvinnu við foreldra og er foreldrum eða þeim sem barn dvelst hjá skylt skv. 2. mgr. 43. gr. og 2.

²⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnáráðs – skýringarrit* (1994), bls. 105.

mgr. 17. gr. reglugerðar um málsmeðferð að veita liðsinni sitt til þess að könnun máls geti gengið greiðlega, enda skuli barnaverndarnefnd sýna þeim, er málið varðar, ýtrustu nærgætni.

Einnig er í 44. gr. barnaverndarlaga sérstakt ákvæði um upplýsingaskyldu gagnvart barnaverndarnefnd. Þar er í 1. mgr. 44. gr. fjallað um að eftir að barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um könnun máls sé öllum heilbrigðis- og sjúkrastofnunum, þar með töldum sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmönnum, sérfræðingum sem veita félagslega þjónustu, geðdeildum, meðferðardeildum og meðferðarstofnunum fyrir áfengissjúklinga og fíkniefnaneytendur, og stofnunum sem veita félagslega þjónustu eða aðstoð, skylt að láta nefndinni endurgjaldslaust í té upplýsingar og afrit af nauðsynlegum gögnum um heilsu barns, foreldra þess og annarra heimilismanna, þar á meðal upplýsingar um ástand viðkomandi og batahorfur, auk annarra upplýsinga sem nefndin telur að skipt geti máli fyrir úrlausn málsins.²⁵

Öðrum stofnunum og aðilum þar sem barn hefur dvalist eða kemur reglulega er að sama skapi skylt að láta nefndinni í té upplýsingar sem hún telur að skipt geti máli fyrir úrlausn málsins auk þess sem lögregla og sakaskrá ríkisins skulu láta nefndinni í té upplýsingar og afrit nauðsynlegra gagna sem þessar stofnanir búa yfir um barn, foreldra þess og aðra heimilismenn, sbr. 2. – 3. mgr. 44. gr. barnaverndarlaga.

Samkvæmt 4. mgr. 44. gr. barnaverndarlaga er skylt að veita upplýsingar skv. greininni eins fljótt og auðið er og eigi síðar en 14 dögum eftir að beiðni barst. Samkvæmt 5. mgr. ákvæðisins gengur upplýsingaskylda skv. þessari grein framur ákvæðum laga eða síðareglna um þagnarskyldu einstakra starfsstétta.

Í þessum ákvæðum felst annars vegar skylda barnaverndarnefnda til að ganga ekki nær aðilum barnaverndarmáls en þörf er á en jafnframt skylda þeirra, sem barn dvelst hjá, til að liðsinna við könnun málsins. Einnig vekur athygli að hvergi er í barnaverndarlögum kveðið á um að samþykki aðila þurfi til upplýsinga- eða gagnaöflunar og verður að draga þær ályktanir að samþykki aðila þurfi ekki að liggja fyrir svo hægt sé að afla þeirra gagna og upplýsinga sem barnaverndarnefnd telur nauðsynleg við vinnslu máls. Er það jafnframt áréttað í síðari málsli. 1. mgr. 17. gr. reglugerðar um málsmeðferð að samþykki forsýraraðila þurfi ekki að liggja fyrir til að afla upplýsinga sem barnaverndarnefnd telur nauðsynlegar fyrir úrlausn máls.

²⁵ 1. mgr. 44. gr. var breytt lítillega með 22. gr. laga nr. 80/2011 þar sem heimild barnaverndarnefndar var útvíkkuð þannig að nefndinni væri ekki eingöngu heimilt að afla upplýsinga um börn og foreldra heldur einnig aðra heimilismenn.

Sérstaklega er fjallað um réttindi barns við málsmeðferð í 46. gr. barnaverndarlaga. Þar er í 1. mgr. kveðið á um það að barn, sem náð hefur 15 ára aldri, sé aðili að tilteknum barnaverndarmálum. Eins og fram kemur í 46. gr. barnaverndarlaga er barn, sem orðið er 15 ára, sjálfst aðili að málinu þegar um er að ræða vistanir utan heimilis, endurskoðun á þeim eða umgengni meðan barn er í fóstri eða á heimili eða stofnun, þ.e. ákvarðanir á grundvelli 25., 27., 2. mgr. 34., 74. og 81. gr. barnaverndarlaga.²⁶

Í 46. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um rétt barns við málsmeðferð hjá barnaverndarnefnd og er þar kveðið á um að barn, sem náð hefur 15 ára aldri, teljist aðili barnaverndarmáls skv. m.a. 25. og 27. gr. laganna, en bæði ákvæðin varða ákvarðanir um vistanir utan heimilis. Í 55. gr. sömu laga er fjallað um aðild barns við meðferð mála fyrir dómi skv. 29. og 1. mgr. 34. gr. (þ.e. í málum þar sem barnaverndarnefnd krefst forsjársviptingar fyrir dómi eða foreldrar krefjast þess að fá umráð barns að nýju) og í 1. mgr. 62. gr. laganna er kveðið á um aðild að málum fyrir dómi sem rekin eru skv. 27. og 28. gr. barnaverndarlaga (varða tímabundnar vistanir utan heimilis). Af þessum ákvæðum er ljóst að barn, sem náð hefur 15 ára aldri, á beina og sjálfstæða aðild að málum, bæði hjá barnaverndarnefndum og fyrir dómstólum, þegar til álita kemur að vista það utan heimilis, hvort sem það er tímabundið eða varanlega.

Framangreind ákvæði hafa verið túlkuð þannig að börn yngri en 15 ára teljist ekki beinir aðilar að málum hjá barnaverndarnefnd eða fyrir dómstólum þegar ákvarðanir eru teknar um vistun utan heimilis. Þrátt fyrir að teljast ekki aðilar að barnaverndarmálum eiga börn yngri en 15 ára töluverðan rétt skv. ákvæðum barnaverndarlaga. Til dæmis er kveðið á um rétt barns til að tjá sig um mál sem varðar það í samræmi við aldur þess og þroska og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn málsins í 2. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga. Einnig er í 3. mgr. 46. gr. meðal annars kveðið á um að það skuli að jafnaði skipa barni talsmann áður en gripið er til ráðstafana skv. 25., 27. eða 28. gr. og áður en sett er fram krafa um sviptingu forsjár skv. 29. gr. nema barn njóti aðstoðar lögmanns, sbr. 2. mgr. 47. gr. Er þannig sérstök áhersla lögð á það að barn eigi kost á að koma sínum sjónarmiðum að áður en teknar eru ákvarðanir í barnaverndarmálum, ekki síst íþyngjandi ákvarðanir líkt og vistanir utan heimilis. Ætla má að upplýsingar, sem

²⁶ Handbók Barnaverndarstofu, útgefin í mars 2006, endurskoðuð í ágúst 2011, bls. 71. <http://www.bvs.is/media/handbok/handbok-2006---uppfaerd-agust-2011b.pdf> Tekið af vefnum 14. janúar 2015.

barn gefur í slíkum málum, séu jafnframt mikilvægar til þess að upplýsa málið, sbr. kröfur 22. og 1. mgr. 41. gr. barnaverndarlaga og 10. gr. stjórnslulaga.

Mál telst þannig nægilega rannsakað þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Veruleg vanræksla á rannsókn máls getur almennt leitt til þess að ákvörðun verði talin ógildanleg, ekki síst ef um íþyngjandi ákvörðun er að ræða.²⁷

Rannsókn barnaverndarmála er tengd meðalhófsreglunni, samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Skál könnun ekki vera umfangsmeiri en þörf krefur hverju sinni og ekki aflað annarra persónuupplýsinga en þeirra sem nauðsynlegar eru til að geta fjallað um mál barns.

Fram kemur í kafla 3.1. hér að framan að í 1. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga sé kveðið á um að þegar könnun er lokið sé skylt að gera sérstaka greinargerð um niðurstöðu hennar og ber í greinargerðinni að taka fram hvaða úrbóta sé þörf og setja fram tillögur að heppilegum úrræðum, sbr. einnig e-lið 2. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Þarf rannsókn málsins þannig að leiða til þess að afstaða sé tekin til þess af hálfu barnaverndarnefndar hvaða aðgerða grípa þurfi til svo bæta megi aðstæður eða stöðu barns.

Þegar litið er til þess hvaða kröfur þarf að gera til rannsóknar mála í barnavernd þarf að líta til þeirrar sérstöðu barnaverndarmála að máli lýkur almennt ekki þegar stjórnvaldsákvörðun hefur verið tekin, sbr. umfjöllun í kafla 1 hér að framan, heldur er það opið áfram til endurmats og ekki er óalgennt að fjölmargar stjórnvaldsákvæðanir séu teknar í eina og sama málinu á meðan það er opið. Telja verður að þessi staða hafi í för með sér að áframhaldandi rannsóknarskylda hvíli á barnaverndarnefnd allan tímann á meðan mál er opið hjá nefndinni og bera ákvæði barnaverndarlaga og reglugerðar um málsmeðferð merki um að svo sé. Í þessu sambandi þarf að líta til þess að í e-lið 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð er kveðið á um að í áætlun um meðferð máls sé skylt að fjalla um hvenær og hvernig meta skuli árangur þeirrar áætlunar sem skrifað er undir. Einnig er gerð krafa um það við gerð einhliða áætlunar að þar séu raktar þær stuðningsaðgerðir sem kunna að hafa verið gerðar og mat á árangri þeirra, sbr. c-lið 1. mgr. 24. gr. sömu reglugerðar. Telja verður að framangreindar kröfur um að í greinargerð séu settar fram tillögur að heppilegum úrræðum og

²⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögín – Skýringarrít* (1994), bls. 113 og 116. Sjá nánar um rannsóknarregluna í sama riti, bls. 105-117.

að í áætlun komi fram hvenær og hvernig eigi að meta árangur (í áætlun um stuðningsúrræði) eða mat á því hvaða árangur hefur náðst af þeim stuðningsaðgerðum sem kunna að hafa verið gerðar (í einhliða áætlun um þvingunarráðstafanir) feli í sér að barnaverndarnefnd verður að rannsaka málið nægilega vel til þess að hægt sé að leggja til tiltekin úrræði. Enn fremur hvort þau úrræði, sem getið er um í áætlun um meðferð máls, hafi borið árangur og að í upphafi (þegar áætlun er gerð) liggi fyrir hvað þurfi til svo að tiltekið úrræði teljist hafa borið árangur. Feli umrædd ákvæði e-liðar 3. mgr. 22. gr. og c-liðar 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um málsmeðferð þannig í sér sérreglu um rannsókn máls í skilningi stjórnsluréttar.

Þegar rannsóknarreglan hefur verið brotin að hluta til eða öllu leyti þá er alltaf talið að það feli í sér annmarka að lögum. Rannsóknarreglan er þess eðlis að hún er almennt talin veita meira öryggi fyrir því að efni stjórnvaldsákvörðunar verði bæði rétt og lögmætt, þ.e. hún er svonefnd öryggisregla og er í raun talin hryggjarstykki öryggisreglna stjórnsluréttar.²⁸

4.3.2 Meðalhófsreglan

Önnur reglan, sem nauðsynlegt er að gefa sérstakan gaum þegar vistanir barna utan heimilis eru skoðaðar, er meðalhófsreglan.

Þegar efni ákvörðunar er að einhverju leyti komið undir mati stjórnvalds er mat þess bundið af meðalhófsreglunni. Reglan er lögfest í 12. gr. stjórnslulaga en er þó ekki ný af nálinni því hún hefur lengi gilt, til dæmis um valdbeitingu lögreglu og er ein af þeim meginreglum um starfshætti stjórnvalda sem dómstólar hafa skapað. Reglan er því meginregla sem hefur víðtækara gildissvið en 12. gr. laganna.²⁹ Meginsjónarmiðin að baki reglunni eru þau að stjórnvaldi sé ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að heldur beri því einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir stjórnvaldsins og valdbeiting beinist að. Ber stjórnvaldi að fara ákveðinn meðalveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða.³⁰ Meðalhófsreglan er nátengd grundvallarmannréttindum og hefur reglan til að

²⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 532 - 533.

²⁹ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 148 og Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 42 – 43.

³⁰ Nefnd um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu: *Starfsskilyrði stjórnvalda* (1999), Forsætisráðuneytið, Reykjavík, bls. 42.

mynda verið talin þýðingarmikil grundvallarregla í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu.³¹

Þrír meginþættir felast í meðalhófsreglunni. Sá fyrsti er byggður á þeirri meginreglu að aldrei megi íþyngja almenningi að nauðsynjalausu. Af orðalagi 1. máls. 12. gr. stjórnslulaga, sem kveður á um að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti, og af athugasemdum við greinina í frumvarpinu sem varð að stjórnslulögum er ljóst að stjórnvaldsákvörðun verður að vera til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt. Íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun, sem augljóslega er ekki til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt, er því ólögmæt.³²

Annar meginþáttur meðalhófsreglunnar er að ef stjórnvöld hafa val um fleiri en eina leið eða val um að beita fleiri en einni tegund þvingunarúrræða til að ná því markmiði, sem að er stefnt við töku ákvörðunar, þá leiðir af fyrri málslið 12. gr. að velja þau úrræði sem vægast er og að gagni getur komið.³³ Þeim mun tilfinnanlegri, sem sú skerðing er sem leiðir af ákvörðun stjórnvalds, þeim mun strangari kröfur verður að gera til sönnunar á nauðsyn skerðingarinnar.

Þriðji meginþátturinn er sá að þegar vægasta úrræðið, sem að gagni getur komið, hefur verið valið verður að hafa í huga að hóf verður að vera í beitingu þess, miðað við þá hagsmuni sem í húfi eru, og ekki má ganga lengra en nauðsyn ber til.³⁴

Vandséð er að stjórnvöld fái beitt þvingunarúrræðum í samræmi við meðalhófsregluna nema þau hafi áður fengið viðhlítandi upplýsingar um hagsmunina sem í húfi eru og vægast á í málinu³⁵ og er reglan þannig nátengd rannsóknarreglu stjórnsluréttar, sbr. umfjöllun um regluna í kafla 4.3.1. hér að framan.

Meðalhófsreglan er efnisregla, þ.e. hún segir til um hvert efni ákvörðunar á að vera. Reglan er hins vegar ekki algild regla sem leiðir til afdráttarlausrar niðurstöðu í einstökum tilvikum. Meðalhófsreglan gefur til kynna ákveðin sjónarmið sem ber að beita við skýringu reglna svo og við úrlausn mála í einstökum tilvikum.³⁶ Þegar notuð eru mun harkalegri úrræði en efni standa til, eða gengið mun lengra í beitingu

³¹ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 148.

³² Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – Skýringarrit* (1994): bls. 150.

³³ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – Skýringarrit* (1994): bls. 150, *Starfsskilyrði stjórnvalda* (1999), bls. 43-44 og Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 909.

³⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – Skýringarrit* (1994): bls. 147 og 154.

³⁵ Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 908.

³⁶ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin – Skýringarrit* (1994): bls. 147.

Þess úrræðis sem valið er en efni standa til, er um að ræða efnisannmarka sem leiðir yfirleitt til þess að ákvörðun telst ógildanleg. Þegar um er að ræða skilyrðið um að ákvörðun verði að vera fallin til þess að ná því markmiði sem að er stefnt verður ákvörðunin þó væntanlega ekki ógildanleg nema hún sé augljóslega ekki til þess fallin að ná fram því markmiði.³⁷ Þar sem málsaðilar verða oft fyrir tjóni þegar meðalhófsreglan er brotin geta þeir í mörgum tilvikum átt rétt á bótum.^{38 39}

Meðalhófsreglan kemur ávallt til skoðunar þegar efni ákvörðunar er að einhverju leyti komið undir mati stjórnvalds.⁴⁰ Ákvarðanirnar, sem teknar eru af barnaverndarnefndum, eru þess eðlis að þær eru ávallt matskenndar að efni til. Birtist þetta meðal annars í því að meðalhófsreglan er rauður þráður í barnaverndarlögum, sbr. t.d. 7. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga þar sem meginreglur barnaverndarstarfs eru raktar.⁴¹ Einnig skal ekki taka ákvörðun um að hefja könnun nema rökstuddur grunur sé um að tilefni sé til, sbr. 5. mgr. 21. gr. laganna og 5. mgr. 14. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Í 4. mgr. 23. gr. laganna og 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um málsmeðferð er kveðið á um að barnaverndarnefnd skuli semja einhliða áætlun um framvindu máls og beitingu úrræða ef ekki næst samkomulag við foreldra eða barn, þegar það á við. Samkvæmt 26. gr. barnaverndarlaga er jafnframt heimilt að beita úrræðum án samþykkis foreldra, þ.e. án vistar, ef úrræði með samþykki hafa ekki skilað árangri að mati barnaverndarnefndar, eða eftir atvikum barnaverndarnefnd hafi komist að því að þau séu ófullnægjandi. Sérstaklega er tekið fram í 2. mgr. 26. gr. barnaverndarlaga að ráðstafanir skv. 1. mgr. skuli ávallt vera tímabundnar og eigi standa lengur en þörf krefur hverju sinni. Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að slíkar ráðstafanir beri að endurskoða eigi sjaldnar en á sex mánaða fresti.⁴² Vísast hér einnig til kafla 4.3.1. að framan um

³⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994): bls. 159.

³⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994): bls. 159.

³⁹ Sjá nánar um meðalhófsregluna í *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994) eftir Pál Hreinsson, bls. 147-159, *Forvaltningsret* (2002) eftir Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Morten Engberg, Kaj Larsen, Karsten Loiborg og Jens Olsen, 2. útgáfa, Jurist og Økonomsforbundets Forlag, Kaupmannahöfn, bls. 372-374 og *Forvaltningsret* (1994) eftir Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiberg, 1. útgáfa, Jurist og Økonomsforbundets Forlag, Kaupmannahöfn, bls. 254.

⁴⁰ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 149.

⁴¹ Alþt. 2001-2002, A- deild, þskj. 403, bls. 1812-13 og 1837.

⁴² Er hér ekki um tæmandi talningu að ræða er varðar ákvæði þar sem meðalhófsreglan birtist í ákvæðum barnaverndarlaga.

rannsóknarregluna þar sem fjallað er um að rannsókn barnaverndarnefnda eigi ekki að vera umfangsmeiri en þörf er á hverju sinni.

Líkt og rakið er í kafla 4.3.1. um rannsóknarregluna þá er samkvæmt e-lið 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð skylt að kveða á um það í áætlun um meðferð máls hvenær og hvernig meta skuli árangur þeirrar áætlunar sem skrifað er undir. Einnig er gerð krafa um það við gerð einhliða áætlunar að þar séu raktar þær stuðningsaðgerðir sem kunna að hafa verið reyndar og mat á árangri þeirra, sbr. c-lið 1. mgr. 24. gr. sömu reglugerðar.

Í áætlun þarf samkvæmt ofangreindu að koma fram hvenær og hvernig eigi að meta árangur (í áætlun um stuðningsúrræði) og mat á því hvaða árangur hefur náðst af þeim stuðningsaðgerðum, sem kunna að hafa verið gerðar (í einhliða áætlun um þvingunarráðstafanir). Telja verður að þetta feli ekki bara í sér að barnaverndarnefnd verði að rannsaka hvort þau úrræði, sem getið er um í áætlun um meðferð máls, hafi borið árangur og að í upphafi, þ.e. þegar áætlun er gerð, liggja fyrir hvað þurfi til svo að tiltekið úrræði teljist hafa borið árangur. Ákvæðin feli jafnframt í sér að þegar ákveðið er hvort beita eigi frekari úrræðum í framhaldi af því að áætlun hafi verið gerð þá liggja fyrir hvaða úrræði eru til þess fallin að bera árangur og rétt er að setja inn í nýja áætlun. Feli umrædd ákvæði e-liðar 3. mgr. 22. gr. og c-liðar 1. mgr. 24. gr. reglugerðar um málsmeðferð þannig í sér sérreglu um með hvaða hætti eigi að beita meðalhófsreglu stjórnýsluréttar við mat á því hvaða úrræða eigi að grípa til þegar ný áætlun er undirbúin og tekin er ákvörðun um hvaða úrræðum eigi að beita við vinnslu barnaverndarmáls. Sama gildir um kröfur barnaverndarlaga um að setja fram tillögur að heppilegum úrræðum í greinargerð um niðurstöðu könnunar, þ.e. að í þeirri kröfu felist að barnaverndarnefnd verði að meta hvaða úrræði geta borið árangur og gera tillögu um að beita vægasta úrræði sem ætla má að komið geti að gagni.

Sérstaklega er vikið að reglum um meðalhóf í þeim ákvæðum sem varða vistun utan heimilis. Má hér nefna að í 2. mgr. 25. gr. er kveðið á um að fóstur eða vistun barns skv. 1. mgr. ákvæðisins skuli eigi standa lengur en þörf krefur og að ráðstafanir þessar skuli að jafnaði vera tímabundnar og endurskoðaðar reglulega.⁴³

⁴³ Sömu skilyrði og rakin eru í 26. gr. barnaverndarlaga eru fyrir úrskurði um vistun barns utan heimilis, sbr. 1. másl. 1. mgr. 27. gr. laganna. Að sama skapi getur barnaverndarnefnd eingöngu gert kröfu fyrir dómi um vistun barns lengur en í tvo mánuði ef nefndin telur það nauðsynlegt að ráðstöfun skv. a- og b-lið standi lengur en þar er kveðið á um. Kröfu um sviptingu forsjár skal jafnframt því aðeins gera að ekki sé

4.3.3 Málshraðareglan

Þriðja reglan, sem rétt þykir að taka sérstaklega til skoðunar í tengslum við vistanir barna utan heimilis, er málshraðareglan.

Mörg stjórnáskilnaðarmál eru þess eðlis að úrlausn þeirra mun óhjákvæmilega taka nokkurn tíma, enda er það markmið með flestum lögmæltum ákvæðum um undirbúning og rannsókn máls að tryggja að mál verði rannsakað á nægilega vandaðan hátt áður en ákvörðun er tekin. Hins vegar þarf að hafa í huga að oftast hafa aðilar máls ekki síður brýna hagsmuni af því að mál hljóti hraða afgreiðslu hjá stjórnvöldum. Þar sem starfsemi, verkefni og aðbúnaður stjórnvalda er með svo ólíkum hætti er ekki hægt að setja þeim einn og sama afgreiðslufrest. Því er mælt fyrir um það í 1. mgr. 9. gr. stjórnáskilnaðarlaga að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í ákvæðinu felst m.a. að áskilnaður um að aldrei megi vera um ónaðsynlegan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Það getur oft verið erfitt að feta veginn á milli málshraðareglunnar og rannsóknarreglunnar þannig að mál sé afgreitt svo fljótt sem unnt er en sé jafnframt rannsakað á viðhlítandi hátt og verður ófullnægjandi rannsókn á máli almennt ekki réttlætt á grundvelli málshraðareglunnar.⁴⁴ Líkt og fram kemur í kafla 2 hér að framan gilda ákvæði stjórnáskilnaðarlaga þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvarðanir. Hins vegar er ákvæði 9. gr. stjórnáskilnaðarlaga byggt á óskráðri meginreglu sem hefur víðtækara gildissvið en ákvæði laganna sjálfra. Á grundvelli meginreglunnar ber stjórnvöldum þannig almennt að svara erindum sem þeim berast án ástæðulausrar tafar og í 1. mgr. 9. gr. felst m.a. áskilnaður um að aldrei megi vera um óréttlættan drátt á afgreiðslu máls að ræða.^{45 46}

Af ofangreindu leiðir að málshraðareglan er afstæð að efni til og verður þannig að meta málsmeðferðina heildstætt í hverju tilviki, þ.e. hvað geti talist eðlilegur afgreiðslutími. Er þá litið til umfangs málsins og atvika hverju sinni. Ljóst er að mönnun og álag á einstakar stjórnáskilnaðarstofnanir hefur áhrif á afgreiðsluhraða. Einnig hefur

unnt að beita öðrum og vægari úrræðum til úrbóta eða slíkar aðgerðir hafi verið reyndar án viðunandi árangurs, sbr. 2. mgr. 29. gr. barnaverndarlaga.

⁴⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnáskilnaðarlögin – Skýringarrit* (1994), bls. 97-98 og Páll Hreinsson: *Stjórnáskilnaðarlögin – Málsmeðferð* (2013), bls. 445. og 448. Sjá nánar um togstreituna milli rannsóknarreglunnar og málshraðareglunnar í Páll Hreinsson: *Stjórnáskilnaðarlögin – Málsmeðferð* (2013), bls. 447-448.

⁴⁵ Páll Hreinsson: *Stjórnáskilnaðarlögin – Skýringarrit* (1994), bls. 98-99 og Páll Hreinsson: *Stjórnáskilnaðarlögin – Málsmeðferð* (2013), bls. 448.

⁴⁶ Í 3. mgr. 9. gr. stjórnáskilnaðarlaga er svo kveðið á um skyldu stjórnvalda til að skýra ástæðu tafa á afgreiðslu mála, sjá m.a. í Páll Hreinsson: *Stjórnáskilnaðarlögin – Skýringarrit* (1994), bls. 100.

mikilvægi ákvörðunar fyrir aðila máls mikla þýðingu. Þannig ber almennt að hraða meðferð mála sem varða mjög verulega fjárhagslega eða persónulega hagsmuni aðila. Einnig hefur eðli málsins, sem fjallað er um hverju sinni, þýðingu í þessu sambandi.⁴⁷

Almennt er það talið til óréttmætra tafa þegar ekkert hefur verið unnið í máli frá móttöku þess í langan tíma. Einnig er það þannig að þegar tafir verða á grundvelli atvika sem stjórnvaldið ber ábyrgð á og ber áhættuna af er talið að um óréttmætar tafir sé að ræða, ólíkt því þegar um er að ræða aðstæður sem talið er að málsaðili beri áhættuna af, s.s. þegar samvinna er ekki fyrir hendi. Málaþjöldi og starfsálag er almennt ólíkt eftir tímabilum. Því eru ákveðnar tafir vegna málaþjöldi og starfsálags taldar réttlætanagerar sé mikill fjöldi mála til afgreiðslu hjá stjórnvöldum. Þetta sjónarmið réttlætir almennt ekki margra mánaða tafir á afgreiðslu mála eða tafir sem taldar verða í árum. Einnig hafa tafir vegna leyfa ekki talist til réttmætra tafa.⁴⁸ Sjónarmið, sem talin hafa verið réttmætar tafir á afgreiðslu máls, gera það aðeins í ákveðinn tíma. Þannig kann langur afgreiðslutími í mörgum tilvikum einungis að verða réttlættur að hluta til á grundvelli sjónarmiðanna sem búa að baki töfunum.^{49 50} Sú skylda hvílir á forstöðumönnum stofnana að sjá til þess að málshraðareglan sé virt við afgreiðslu mála hjá hverju og einu stjórnvaldi. Þetta þýðir að fara verður með skipulegum hætti yfir vinnulag og verkferla stjórnvalds, greina kröfur sem uppfylla verður skv. réttarheimildum á viðkomandi sviði og skrá verkferla og skipuleggja vinnubrögð í samræmi við réttarheimildir. Einnig verður að hafa virkt innra eftirlit með því að vinnubrögð séu í samræmi við skráða verkferla.⁵¹

Verði óhóflegar og ástæðulausar tafir á afgreiðslu máls getur verið um að ræða brot í opinberu starfi hjá starfsmanninum sem fer með málið en á hinn bóginn valda tafir á afgreiðslu yfirleitt ekki ógildi ákvörðunar, þó á því séu undantekningar, þrátt fyrir að brot á málshraðareglunni teljist ávallt þess eðlis að til staðar sé annmarki að

⁴⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 449-450.

⁴⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 452-453.

⁴⁹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 454.

⁵⁰ Þegar tafir verða á afgreiðslu máls ber stjórnvaldi að upplýsa um það, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Sjá nánari umfjöllun í Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 456-458.

⁵¹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls.459.

lögum.⁵² Svo til greina komi að telja að tafir á afgreiðslu máls geti valdið ógildingunni ákvörðunar verða þær að hafa haft áhrif á niðurstöðu ákvörðunar málsins, auk þess sem hinn lagalegi annmarki verður að vera verulegur, þ.e. að annmarkinn hafi haft efnisleg áhrif á úrlausn málsins til skaða fyrir málsaðila. Einnig geta aðstæður verið með þeim hætti að veigamiklar aðstæður mæli gegn því að ógilda ákvörðun á grundvelli brots á málshraðareglu, þrátt fyrir að önnur skilyrði ógildingar geti verið fyrir hendi.⁵³ Á hinn bóginn geta slíkar tafir á afgreiðslu mála haft önnur réttaráhrif, s.s. bótaábyrgð hins opinbera í þeim tilvikum þegar mál hefur dregist óhóflega og að ástæðulausu og það hefur bakað málsaðila tjón.⁵⁴ Þegar mælt er fyrir um málshraðareglu í ákvæðum sérлага virðist eitthvað minna þurfa til svo ákvörðun verði talin ógildanleg sökum tafa á afgreiðslu máls en samkvæmt hinni almennu málshraðareglu 9. gr. stjórnábyrgðarlaga. Hins vegar geta málshraðareglur haft mikla þýðingu þegar um er að ræða íþyngjandi bráðabirgðaúræði, sem í eðli sínu eru varúðar- og öryggisráðstöfun.⁵⁵ Í þeim tilvikum eru forsendur bráðabirgða-ákvörðunar ekki fyrir hendi í mjög langan tíma.⁵⁶

Málshraðaregluna má sjá víða í ákvæðum barnaverndarlaga og reglugerð um málsmeðferð. Sem dæmi má nefna að þegar barnaverndarnefnd fær tilkynningu um aðstæður barns eða berast upplýsingar með öðrum hætti skal nefndin taka afstöðu til þess án tafar, og eigi síðar en innan sjö daga frá því að tilkynning eða upplýsingar berast, hvort ástæða sé til að hefja könnun í málinu, sbr. 1. mgr. 21. gr. barnaverndarlaga, 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð er skylt að hraða könnun máls svo sem kostur er og greinargerð um niðurstöðu könnunar og ákvörðun um beitingu úrræða skal svo að jafnaði liggja fyrir innan þriggja mánaða og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ákvörðun var tekin um að hefja könnun, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 41. gr. laganna og 3. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Ef talin er þörf á beitingu úrræða, skal svo fljótt sem

⁵² Páll Hreinsson: *Stjórnábyrgðarlög – Málsmeðferð* (2013), bls. 461. Einnig er hægt að kæra óhæfilegan drátt á afgreiðslu máls til æðra stjórnvalds, sbr. 4. mgr. 9. gr. stjórnábyrgðarlaga. Sjá nánar í Páll Hreinsson: *Stjórnábyrgðarlög – Málsmeðferð* (2013), bls. 458-459.

⁵³ Páll Hreinsson: *Stjórnábyrgðarlög – Málsmeðferð* (2013), bls. 463-465.

⁵⁴ Andersen, P: *Forsinkelser i den offentlige Forvaltning, Juristen* (1965), bls. 196-202, Páll Hreinsson: *Stjórnábyrgðarlög – Skýringarrit* (1994), bls. 101-102 og Páll Hreinsson: *Stjórnábyrgðarlög – Málsmeðferð* (2013), bls. 467-468.

⁵⁵ Páll Hreinsson: *Stjórnábyrgðarlög – Skýringarrit* (1994), bls. 103.

⁵⁶ Sjá hér m.a. dóma Hæstaréttar í máli nr. 1989:1242 og máli nr. 1991:1632.

verða má eftir að niðurstöður könnunar liggja fyrir, gera áætlun um stuðningsúrræði, sbr. 2. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Tímanlega áður en áætlun rennur út skal barnaverndarnefnd í samvinnu við aðila meta árangur og hvort þörf er á beitingu frekari úrræða sbr. síðari málsl. 4. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferðir. Samkvæmt 2. mgr. 25. gr. reglugerðar um málsmeðferðir skal tímanlega áður en fóstri lýkur meta árangur og hvort þörf er á beitingu frekari úrræða.

Einnig er í barnaverndarlögum sérstaklega tekið á því hvernig haga eigi meðferð mála þegar aðilar eru ekki í samvinnu, þar sem í 4. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um að ef ekki náist samkomulag við foreldra eða barn við gerð áætlunar skuli barnaverndarnefnd semja einhliða áætlun um framvindu máls og beitingu úrræða skv. ákvæðum barnaverndarlaga. Af ákvæðinu má ráða að barnaverndarnefnd eigi ekki að láta skort á samvinnu tefja málið óhóflega heldur hafi þá skyldu að taka af skarið með gerð einhliða áætlunar, sbr. nánar um einhliða áætlanir í köflum 3.2. og 4.3.1. hér að framan. Einnig getur barnaverndarnefnd aflað allra nauðsynlegra upplýsinga án þess að samþykki aðila liggja fyrir, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.1. hér að framan þar sem fjallað er um rannsóknarregluna.

Löggjafinn hefur í nokkrum tilvikum sett stjórnvöldum afgreiðslufrest í vissum málaflokkum. Þegar löggjafinn fer þessa leið verður að miða við að til grundvallar slíkri lagasetningu liggja tiltekið mat af hálfu löggjafans. Annars vegar að málið sé þess eðlis að rétt sé með tilliti til hagsmuna þeirra sem í hlut eiga að lögbinda afgreiðslutíma málanna og þá oft við tiltölulega stuttan tíma. Hins vegar að löggjafinn hafi metið það svo að sá tími, sem hann lögbindur, sé nægjanlegur til afgreiðslu málanna miðað við þær upplýsingar sem gengið er út frá við lagasetninguna. Í slíkum tilvikum ber stjórnvöldum að haga meðferð mála með þeim hætti að tryggt sé að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Það kallar aftur á að starfsemi, verkferlar og málsmeðferð séu að öðru leyti þannig skipulögð hjá stjórnvaldinu að hægt sé að halda hina lögmæltu fresti í heiðri.⁵⁷ Líkt og má sjá í umfjölluninni hér að framan þá eru bæði settir tímafrestir í barnaverndarlög um að taka eigi afstöðu til tilkynninga eða upplýsinga um aðstæður barna án tafar og að könnun máls eigi að liggja fyrir innan þriggja mánaða frá því að ákvörðun um könnun er tekin, fjögurra mánaða ef málið er sérstaklega umfangsmikið. Verður að telja að

⁵⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 97-98 og Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 450-451.

mönnun hjá barnaverndarnefndum og skipulag starfs verði að haga með þeim hætti að umræddir málsmeðferðarfrestir séu virtir.

Líkt og áður hefur verið rakið í kafla 1 og kafla 4.3.1. hér að framan er ekki óalgengt að fjöldamargar stjórnvaldsákvæðanir séu teknar í máli hvers barns á meðan málið er opið hjá barnaverndarnefnd. Þegar þetta er sett í samhengi við málshraðareglu stjórnvísuluréttar þá verður að draga þær ályktanir að á barnaverndarnefndum hvíli sú skylda að hafa áætlun í gangi á meðan málið er opið, enn fremur tilhlýðilegt mat á þeim úrræðum sem áætlun gerir kröfu um hverju sinni og að þau úrræði, sem gripið er til, séu til þess fallin að ná árangri. Ef ekki er gripið inn í snemma og réttum úrræðum beitt tímanlega getur það leitt til þess að vandi haldi áfram að þróast og vaxa þar til vægari úrræði, sem hugsanlega hefðu komið til álita á fyrri stigum, eru ekki lengur til þess fallin að skila árangri. Þannig getur langur málsmeðferðartími í barnaverndarmálum haft áhrif á efnislega niðurstöðu máls og það leitt til þess að ákvörðun geti talist ógildanleg. Gerir það málshraðaregluna að reglu sem leggja þarf ríka áherslu á að fylgja í barnaverndarmálum.

4.3.4 Andmælaréttur

Fjórða reglan, sem mikilvægt er að hafa í huga, er andmælaréttur aðila máls.

Við meðferð stjórnvísulamála, þar sem taka á stjórnvaldsákvörðun, gildir andmælaregla, sbr. 13. gr. stjórnvísululaga. Í grundvallarreglunni um andmælarétt felst meðal annars að málsaðili á að eiga kost á því að gæta réttar síns og hagsmuna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um efni máls og framkomnar upplýsingar í því og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans.⁵⁸ Andmælaréttur er nátengdur upplýsingarétti aðila máls, þ.e. rétti aðila til aðgangs að gögnum máls sem hann varðar.⁵⁹

⁵⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnvísululöginn – Skýringarrit* (1994), bls. 165 og Páll Hreinsson: *Stjórnvísuluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 570.

⁵⁹ Kveðið er á um upplýsingarétt aðila í 15. gr. stjórnvísululaga. Samkvæmt 1. mgr. 45. gr. barnaverndarlaga og 1. mgr. 27. gr. reglugerðar um málsmeðferð skal barnaverndarnefnd með nægilegum fyrirvara láta aðilum máls í té öll gögn sem málið varða og koma til álita við úrlausn þess, enda tryggi þeir trúnað. Hér er barnaverndarnefnd gert að hafa frumkvæði að því að aðili málsins fái gögn málsins í hendur áður en ákvörðun er tekin og er hér um ríkari rétt aðila að ræða en samkvæmt 15. gr. stjórnvísululaga, þar sem gert er ráð fyrir því að aðili málsins hafi frumkvæði að því að nálgast gögn stjórnvísulamáls. Í 2. mgr. 45. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um takmörkun á aðgangi aðila að gögnum. Að auki má ætla að ákvæði 16. og 17. gr. stjórnvísululaga gildi um takmörkun á rétti til aðgangs að gögnum og gögn sem undanþegin eru aðgangi aðila.

Fyrir gildistöku stjórnarsýslulaga var engin almenn sett andmælaregla í opinberri stjórnarsýslu þegar stjórnvöld tóku ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Sérákvæðum um andmælarétt fjölgað jafnt og þétt í íslenski löggjöf þegar líða tók á síðustu öld og hin óskráða andmælaregla festi smám saman rætur í stjórnarsýslurétti. Hún gildi þó ekki við meðferð allra mála þar sem teknar voru stjórnvaldsákvarðanir. Virðist málsaðili helst hafa verið talinn eiga andmælarétt í ólögfestum tilvikum ef mál varðaði mikilvæga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni hans, enda lægi afstaða hans ekki fyrir í gögnum máls.⁶⁰

Undantekningar frá meginreglu andmælaréttar eiga sjaldan við þegar um er að ræða mál sem varða mikla hagsmuni, s.s. þegar mál snertir stjórnarskrárvarin réttindi. Verður þá almennt að gera ríkar kröfur til málsmeðferðar, þ.m.t. að aðili hafi átt þess kost að tjá sig um mál áður en ákvörðun er tekin í því.⁶¹

Meginreglan er sú að aðili máls verður sjálfur að hafa frumkvæðið að því að kynna sér gögn og tjá sig um mál. Frá þessu eru tvær höfuðundantekningar og í þeim tilvikum er stjórnvaldi almennt óheimilt að taka ákvörðun í máli fyrr en aðila hefur verið gefið sérstakt færi á að kynna sér gögn og tjá sig um mál. Þetta á við þegar mál byrjar að frumkvæði annars en aðila máls og hann veit ekki að mál hans er til meðferðar, enda liggi afstaða og rök aðila ekki fyrir eða talið verði augljóslega óþarft að veita aðila færi á að tjá sig. Hin undantekningin er þegar aðila er ókunnugt um að ný gögn og upplýsingar hafi bæst við í málinu og þær eru honum í óhag og hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins. Eftir að stjórnvald hefur veitt aðila tiltekinn frest til að kynna sér gögn og tjá sig um málið er það almennt undir aðila máls komið hvort hann nýtir sér rétt sinn.⁶²

Eðli barnaverndarmála er að með þeim er seilst inn á stjórnarskrárbundna friðhelgi fjölskyldu og heimilis.⁶³ Verður þannig að ætla að miklu máli skipti að virða andmælarétt aðila máls. Birtist það sjónarmið t.a.m. í 47. gr. barnaverndarlaga, þar sem andmælaréttur aðila er sérstaklega áréttaður. Kemur fram í 1. mgr. ákvæðisins, og 1. – 2. mgr. 28. gr. reglugerðar um málsmeðferð, að aðilar barnaverndar-

⁶⁰ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 161-163.

⁶¹ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 166-167. Sjá nánar um undantekningar frá andmælareglu 13. gr. í Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 582-589.

⁶² Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 165-166. Sjá nánar um hvenær óheimilt er að taka ákvörðun fyrr en aðila máls hefur gefist sérstakt tækifæri til að tjá sig í Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013) bls. 573-582.

⁶³ Sbr. umfjöllun í kafla 1.

máls skuli eiga þess kost að tjá sig munnlega eða skriflega, þar með talið með aðstoð lögmanns, um efni máls og annað sem lýtur að málsmeðferðinni áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð. Í 2. mgr. 47. gr. er kveðið á um að barnaverndarnefnd skuli veita foreldrum og barni, sem er aðili máls, fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannsaðstoð skv. 1. mgr. og í tengslum við rekstur máls fyrir kærunefnd barnaverndarmála eftir reglum sem nefndin setur.⁶⁴ Er þannig lögð sérstök áhersla á frumkvæði barnaverndarnefnda til þess að veita aðila máls kost á að tjá sig áður en ákvörðun er tekin í barnaverndarmáli.

Í þessu sambandi er jafnframt áhugavert að velta upp þeirri spurningu hvort 2. og 3. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga, þar sem kveðið er á um rétt barns til að tjá sig um mál sem það varðar í samræmi við aldur og þroska og að almennt skuli skipa barni talsmann áður en ákvörðun er tekin um að vista barn eða krefjast vistunar fyrir dómi, teljist sérregla um sjálfstæðan andmælarétt barns við töku ákvarðana um vistun.⁶⁵

Þegar brotið hefur verið í bága við 13. gr. stjórnslulaga þannig að aðila hefur ekki verið veitt færi á að tjá sig telst það almennt verulegur annmarki sem leiðir til að íþyngjandi ákvörðun telst yfirleitt ógildanleg þar sem andmælaeign telst öryggisregla. Á það ekki síst við um mál þar sem ákvörðun felur í sér að refsikennd viðurlög eru lögð á aðila eða hún er á annan hátt talin mjög íþyngjandi.⁶⁶ Þegar mál eru flókin og málsaðila hefur verið gefinn kostur á að tjá sig í nokkrum áföngum er oft um það deilt hvort andmælaréttur hafi að öllu leyti verið virtur við meðferð máls í heild. Getur þannig matið á því hvort um annmarka að lögum er að ræða verið flókið.⁶⁷ Þegar stjórnvald hefur brotið andmælaeignina við meðferð máls og tekið ákvörðun án þess að aðila máls hafi gefist færi á að gæta hagsmuna sinna, þýðir almennt ekki fyrir stjórnvald að reyna að bæta þar úr eftir á með útskýringum, sé málið ekki endurupptekið til nýrrar meðferðar.⁶⁸ Við mat á því hvort annmarkinn telst verulegur að lögum hafa dómstólar bæði beitt almennum mælikvarða og sérstökum mælikvarða, þ.e. talið brotið sjálft nægilegt til að leiða til ógildingar eða lagt mat á það hvort brotið hafi

⁶⁴ Skv. lokamálslið 2. mgr. 47. gr. barnaverndarlaga skal í reglunum taka tillit til efnahags foreldra, eðlis og umfangs málsins.

⁶⁵ Sjá umfjöllun um 46. gr. barnaverndarlaga í kafla 4.3.1. þar sem fjallað er um rannsóknarregluna.

⁶⁶ Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 178 -179 og Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 623.

⁶⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 620.

⁶⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 622.

leitt til rangrar efnislegar niðurstöðu í viðkomandi máli. Í upphafi sönnunarfærslu í slíkum málum hvílir sönnunarbyrðin almennt á viðkomandi stjórnvaldi.⁶⁹ Reglan um andmælarétt aðila er nátengd rannsóknarreglunni þar sem þegar mál varðar mjög mikla hagsmuni er það stundum ekki talið fullrannsakað fyrir en fengnar eru nauðsynlegar upplýsingar frá aðila málsins og honum veitt sérstakt tækifæri til að tjá sig.⁷⁰ Að sama skapi má ætla að almennt sé nauðsynlegt að fá fram afstöðu barns til hugsanlegrar vistunar á grundvelli 2. og 3. mgr. 46. gr. áður en ákvörðun er tekin um vistun þrátt fyrir að barn teljist ekki beinn aðili að málinu þar sem málið geti illa talist fullrannsakað án þeirra afstöðu, hvort sem umrædd ákvæði eru talin fela í sér sjálfstæðan andmælarétt barns, sem ekki nýtur stöðu aðila, eða ekki. Þegar stjórnvöld brjóta bæði rannsóknarregluna og andmælaregluna virðast dómstólar hafa tilhneigingu til að beita hinum almenna ógildingarmælikvarða, sé ekki um minni háttar brot að ræða. Hins vegar geta aðstæður verið með þeim hætti að veigamikil rök mæli gegn því að ógilda ákvörðun á grundvelli brota á andmælareglunni, enda þótt öll skilyrði ógildingar séu fyrir hendi.⁷¹

4.3.5 Skráning upplýsinga

Fimmti og síðasti þáttur málsmeðferðar, sem rétt þykir að taka sérstaklega til skoðunar í tengslum við vistanir barna utan heimilis, er skylda stjórnvalda til að skrá upplýsingar. Ekki eru sérstök ákvæði um skráningu upplýsinga í stjórnsýslulögum. Hins vegar er kveðið á um skráningu mála og upplýsinga í ákvæði upplýsingalaga. Við framkvæmd á vistunum þeim, sem athugun greinar þessarar tekur til, sbr. umfjöllun í kafla 5 hér á eftir, voru ákvæði upplýsingalaga nr. 50/1996 í gildi. Miðast umfjöllunin hér að neðan því við ákvæði þeirra laga en ekki ákvæði nógildandi upplýsingalaga nr. 140/2012.⁷²

Lög nr. 50/1996 tóku til allrar starfsemi stjórnvalda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna og tóku því til starfsemi sveitarfélaga, þ.á m. Barnaverndarnefnda þeirra. Markmið laganna var skv. 1. gr. þeirra að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna, m.a. í þeim tilgangi að styrkja upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, möguleika

⁶⁹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 623.

⁷⁰ Alþt. 1992, A deild, bls. 3294 og 3295, Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin – Skýringarrit* (1994), bls. 166.

⁷¹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð* (2013), bls. 626.

⁷² Þess má geta að ekki urðu veigamiklar breytingar á kröfum til stjórnvalda um að skrá mál og gögn þegar nógildandi upplýsingalög nr. 140/2012 felldu lög nr. 50/1996 úr gildi.

almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi, aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum, og traust almennings á stjórnvöldum.

Í VI. kafla upplýsingalaga voru ákvæði um skráningu mála o.fl. Þar var í 26. gr. laganna kveðið á um að um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga færi að ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Ekki var þar að finna sérstakar reglur um skráningu mála eða málgagna fyrr en með lögum nr. 140/2012, þar sem nýtt ákvæði, 5. gr. a þess efnis, kom inn í lög um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985.⁷³

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 bar stjórnvöldum, við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, að skrá upplýsingar sem veittar voru munnlega um málsatvik eða viðkomandi fékk vitneskju um með öðrum hætti ef þær höfðu þýðingu fyrir úrlausn máls og var ekki að finna í öðrum gögnum þess. Sama átti við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda kæmu þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.

Sérreglur eru um skráningu mála og upplýsinga í barnaverndarmálum í ákvæðum reglugerðar um málsmeðferð. Skyld er að skrá á kerfisbundinn hátt allar tilkynningar sem berast og afdrif þeirra, sbr. 2. mgr. 12. gr. og 1. mgr. 32. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar ber barnaverndarnefndum einnig að skrá á kerfisbundinn hátt öll barnaverndarmál sem nefnd hefur til meðferðar og málaskrá skal skv. 3. málsl. 2. mgr. skipuleggja þannig að barnaverndarnefnd geti á hverjum tíma með auðveldum hætti fundið mál barns og mál sem forsjáraðilar barnsins tengjast.

Einnig er barnaverndarnefnd, skv. 33. gr. reglugerðar um málsmeðferð, skyld að varðveita með skipulögðum hætti allar upplýsingar um hvert barnaverndarmál, m.a. þau atriði sem talin eru upp í a-g liðum ákvæðisins. eru það til dæmis allar tilkynningar sem berast og allar greinargerðir og áætlanir, sbr. a og e liði ákvæðisins. Einnig ber að varðveita afrit bréfa sem send eru, skrifleg gögn sem aflað er við könnun og upplýsingar um málsatvik sem veittar eru munnlega, sbr. b-d liði ákvæðisins.

Í barnaverndarlögum er gerð sérstök krafa um að samþykki fyrir vistun skuli vera skriflegt. Kveðið er á um hvernig haga eigi samþykki fyrir vistun utan heimilis í 48. gr. laganna. Þar er tilgreint að samþykki foreldra og barns skv. 25. gr. skuli vera skriflegt og undirritað í viðurvist tveggja manna sem votta að foreldrum hafi verið gerð full

⁷³ Lög nr. 66/1985 voru felld úr gildi þegar lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 voru samþykkt á Alþingi.

grein fyrir eðli og réttaráhrifum samþykkisins.⁷⁴ Er samþykki fyrir vistun þannig ekki fullnægjandi nema það sé gefið skriflega og uppfylli þær kröfur sem að öðru leyti eru gerðar í 48. gr. barnaverndarlaga. Slíkt samþykki fyrir vistun er heimilt að sameina áætlun um meðferð máls, enda uppfylli samþykkið formkröfur 48. gr. laganna, sbr. síðari málsl. 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð.

5. Rannsókn á málum þar sem samþykki lá fyrir vistun

5.1 Inngangur

Af því sem rakið er að framan í köflum 3 og 4 um feril barnaverndarmála og þær málsmeðferðarreglur stjórnvöldur sem raktar hafa verið, má ráða að barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra þurfi að gæta að margvíslegum málsmeðferðarreglum, bæði form- og efnisreglum, til þess að tryggja að vinnsla málsins sé í samræmi við lög. Lögjafinn gerir þannig töluverðar kröfur til þess að málsmeðferð í barnaverndarmálum sé vönduð og í barnaverndarlögum eru þær grundvallarreglur um málsmeðferð, sem m.a. birtast í ákvæðum stjórnvöldur, útfærðar með nokkuð ítarlegum hætti. Í grunninn verður þó að telja að um sé að ræða sömu reglur þrátt fyrir að útfærslan sé ítarlegri og þannig séu gerðar kröfur til nákvæmari vinnubragða hjá barnaverndarnefndum en hjá stjórnvöldum almennt. Þegar litið er til þeirra grundvallarréttinda, sem barnaverndarmál taka til, verður að telja eðlilegt að ítarlegar kröfur séu gerðar til málsmeðferðar í barnaverndarmálum.

Í ljósi framangreinds er áhugavert að skoða hversu vel barnaverndarnefndir fylgja umræddum málsmeðferðarreglum við vinnslu barnaverndarmála. Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknar á því hvort vinnsla barnaverndarnefnda var í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnvöldur.

⁷⁴ Fram til 2011 var gerð krafa um að vottarnir væru óháðir en það skilyrði var fjarlægt úr lögum með 24. gr. laga nr. 80/2011. Í athugasemdum með 23. gr. frumvarpsins, sem varð að 24. gr. laga nr. 80/2011, kemur fram að það sé með öllu óraunhæft að gera ráð fyrir að kalla til utanaðkomandi einstaklinga og veita þeim aðgang að viðkvæmum persónuupplýsingum í máli barns til að gera þeim kleift að votta undirskrift. Til að vernda hagsmuni þeirra einstaklinga, sem eiga í hlut, barns og foreldra, verður að láta hér nægja vottun starfsmanna barnaverndarnefndar, nefndarmanna eða lögmanns aðila þótt enginn þeirra geti með réttu talist óháður. Sjá <https://www.althingi.is/altext/139/s/0057.html>.

5.2 Gögn til grundvallar rannsókn og framkvæmd rannsókna

Niðurstöður rannsóknarinnar á vistunum með samþykki eru byggðar á gögnum í málum 187 barna sem vistuð voru utan heimilis á grundvelli 25. gr. barnaverndarlaga á árunum 2010-2012. Eingöngu voru skoðuð mál þar sem barn var fjarlæggt af heimili sínu á þessu tímabili, ekki mál þar sem verið var að framlengja vistun sem upphaflega var ákveðin fyrir 1. janúar 2010 eða vistanir sem ákveðnar voru eftir 31. desember 2012.

Rannsóknin laut ekki að því að skoða málsmeðferðina í heild sinni heldur var athyglinni beint að þeim málsmeðferðarreglum sem taldar eru skipta mestu við vinnslu barnaverndarmála, sbr. þær reglur sem raktar eru í kafla 3 og undirköflum hér að framan. Í samræmi við þetta var ekki óskað eftir afriti af öllum gögnum máls heldur eingöngu afriti af þeim gögnum og upplýsingum sem lögum samkvæmt eiga að vera til og skráð í öllum barnaverndarmálum og eiga að varpa ljósi á vinnslu málanna út frá þeim málsmeðferðarreglum sem skoðaðar voru sérstaklega. Nánar til tekið var óskað eftir eftirfarandi gögnum:

- Tilkynningum um aðstæður barns.
- Greinargerðum um niðurstöðu könnunar.
- Áætlunum um meðferð máls.
- Samþykki aðila fyrir vistun.
- Öðrum gögnum sem varpa ljósi á þá þætti sem gögnin að ofan eiga að bera með sér ef þau gögn væru ekki til.

Gögnin voru skoðuð með það fyrir augum að kanna í fyrsta lagi hvort umrædd gögn væru til eða upplýsingarnar skráðar í málið. Í öðru lagi var skoðað hvort innihald gagnanna væri í samræmi við lög, þ.e. hvort þau atriði, sem ákvæði barnaverndarlaga og reglugerðar um málsmeðferð kveða á um að eigi að koma fram í gögnunum, hafi komið þar fram. Í þriðja lagi var lagt mat á það hvort tímarammar lagaákvæða væru uppfylltir og í fjórða lagi hvort samfella væri í vinnslu mála. Nánar verður farið yfir þessa þætti í kafla 5.3. og undirköflum hér að neðan.

5.3 Niðurstöður rannsókna á samþykkismálum

Heildarniðurstaða rannsóknarinnar á þeim 187 málum sem skoðuð voru er sú að ekkert þeirra var unnið í fullu samræmi við málsmeðferðarreglurnar sem skoðaðar voru og sem skylt er að fylgja

við vinnslu málanna.⁷⁵ Nánar verður farið yfir eðli brota á einstökum málsmeðferðarreglum í köflum 5.3.1. – 5.3.5. hér að neðan.

5.3.1 Brot á rannsóknarreglu

Ákvæði stjórnslulaga, barnaverndarlaga og reglugerðar um málsmeðferðir, sem varða rannsóknarreglu stjórnsluréttar og skipta máli við vistun barna utan heimilis, eru rakin í kafla 4.3.1. hér að framan. Líkt og þar kemur fram eru allítarlegar kröfur um rannsókn mála í ákvæðum barnaverndarlaga og reglugerð um málsmeðferð. Þar er m.a. rakið að í greinargerð um niðurstöðu könnunar eigi að setja fram tillögur að heppilegum úrræðum og að það feli í sér að rannsókn mála eigi að vera nægilega nákvæm til að hægt sé að setja fram slíkar tillögur.

Í samræmi við ofangreint var sérstaklega tekið til skoðunar hvort slík greinargerð lægi fyrir við rannsókn mála fyrst eftir að þau voru opnuð hjá barnaverndarnefnd og, ef slík greinargerð lá fyrir, hvort þar væru tillögur að heppilegum úrræðum, ef ekki var lagt til að loka málinu að lokinni könnun.

Alls vantaði greinargerðir í fyrstu könnun máls í 102 mál, eða í 54,5% þeirra mála sem voru skoðuð. Þar af var fyrsta könnun framkvæmd fyrir gildistöku laga nr. 80/2002 í níu málum, þ.e. í 4,8% þeirra mála sem skoðuð var og 8.8% þeirra mála þar sem greinargerð vantaði. Jafnmörg mál voru flutt frá annarri barnaverndarnefnd og því hugsanlegt að greinargerð hafi verið unnin þar þó að hún hafi ekki fylgt með þeim gögnum sem send voru. Átta málanna, eða 4,3% heildarmála og 7,8% þeirra mála þar sem greinargerð vantaði, voru opnuð á meðan barn var í móðurkviði og því hugsanlegt að til sé greinargerð þó að hún hafi ekki verið skráð í mál barnsins sjálfs. Eftir standa 76 mál, eða 40,6% mála alls og 70,6% þeirra mála þar sem greinargerð vantaði, þar sem engar skýringar er hægt að finna á því af hverju greinargerð skorti.⁷⁶

Í þeim 85 málum þar sem greinargerðir lágu fyrir vantaði tillögur að heppilegum úrræðum í 38 mál, þ.e. 20,3% allra mála eða 44,7% þeirra 85 mála þar sem greinargerðir voru gerðar. Skoðun á greinargerðunum

⁷⁵ Ekki er útilokað að fleiri málsmeðferðarreglur hafi verið brotnar við vinnslu umræddra mála þar sem eingöngu hluti málsmeðferðarreglnanna var tekinn til skoðunar í rannsókninni.

⁷⁶ Líkt og fram kemur í kafla 5.3.3. hér að neðan þá var algengt að málum væri lokað og þau opnuð aftur, jafnvel oft. Í sumum tilvikum voru gerðar greinargerðir um niðurstöður könnunar eftir að mál höfðu verið opnuð að nýju og málin könnuð að nýju en það var ekki algilt.

sýndi að þegar skýrar tillögur lágu fyrir var það oft tillaga um að loka málinu en sjaldgæft var að það lægi fyrir að beita ætti tilteknum stuðnings- eða þvingunarúrræðum.

Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. reglugerðar um málsmeðferð skal taka ákvörðun um hvort ástæða sé til að hefja könnun sérstaklega fyrir hvert barn sem barnaverndarnefnd berst tilkynning um eða fær upplýsingar um með öðrum hætti auk þess sem það kemur fram í 5. mgr. 22. gr. sömu reglugerðar að gera skuli eina áætlun í einu fyrir hvert barn. Ljóst er af þeim gögnum sem skoðuð voru vegna rannsóknarinnar að almennt eru mál systkina unnin í einu lagi, bæði hvað varðar könnun og áætlanir, óháð aldri, kyni og stöðu að öðru leyti. Veltir það upp spurningum um hversu vel aðstæður eða þarfir hvers barns eru rannsakaðar, sérstaklega í ljósi þess að þarfir barna fyrir stuðning og aðgerðir geta verið ólíkar þrátt fyrir að þau alist upp í sömu fjölskyldu. Telja verður að það geti a.m.k. stundum verið óljóst hvort aðstæður hvers barns fyrir sig séu nægilega ljósar þegar mál þeirra ekki aðgreind með afgerandi hætti. Einnig benda gögn málanna til þess að vísbindingum eða gruni um líkamlegt ofbeldi hafi ekki verið fylgt eftir með afgerandi hætti.

Hvað snertir þá þætti rannsóknarreglunnar, sem varða mat á árangri áætlunar, sbr. það sem fram kemur í kafla 4.3.1., þá verður fjallað um þann þátt í kafla 5.3.2., þar sem tekin verða fyrir brot á meðalhófsreglunni, enda eru rannsóknarreglan og meðalhófsreglan nátengdar.

5.3.2 Brot á meðalhófsreglu

Líkt og fram kemur í kafla 4.3.2. um meðalhófsregluna má aldrei íþyngja almenningi að nauðsynjalaus og stjórnvald má ekki taka íþyngjandi ákvörðun nema hinu lögsmæta markmiði, sem stefnt er að, sé ekki hægt að ná með öðru og vægara móti. Einnig eru almennt gerðar strangari kröfur til sönnunar á nauðsyn skerðingar á réttindum fólks eftir því sem skerðingin er tilfinnanlegri. Ef val stendur á milli fleiri en eins úrræðis verður að beita því vægasta sem ætla má að geti komið að gagni. Í kaflanum er einnig rakið að í áætlun um meðferð máls verði að kveða á um hvenær og hvernig eigi að meta árangur áætlanna sem eru í gildi, sbr. e-lið 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð (um áætlanir í samvinnu) eða kveða á um þær stuðningsaðgerðir sem kunna hafa verið gerðar og mat á árangri þeirra, sbr. c-lið 1. mgr. 24. gr. sömu reglugerðar (um einhliða áætlanir þegar aðilar neita að skrifa undir áætlun). Þar er einnig fjallað um það hvernig þessi ákvæði felast í sérreglu um meðalhóf, auk þess sem krafan um að í

greinargerð um niðurstöðu könnunar séu settar fram tillögur að heppilegum úrræðum, sbr. 1. mgr. 23. gr. barnaverndarlaga og e-liður 3. mgr. 22. gr. um málsmeðferð, feli í sér að í greinargerðinni eigi að liggja fyrir mat á því hvaða úrræði geta komið að gagni og tillaga um að beita vægustu úrræðum sem ætla má að geti komið að gagni.

Líkt og fram kemur í kafla 4.3.1. hér að framan þá lágu aðeins fyrir tillögur að heppilegum úrræðum í 38 þeirra mála sem skoðuð voru. Engar áætlanir voru til í 10 málum af þeim málum sem skoðuð voru, eða í 5,3% málanna.⁷⁷ Er því engin leið að sjá hvort tilraun var gerð til að beita vægari úrræðum eða hvort eða þá með hvaða hætti árangur vægari úrræða var metinn.

Í þeim 187 málum, sem skoðuð voru, lágu samtals fyrir 984 áætlanir. Athugun á þeim leiddi í ljós að almennt skorti að kveðið væri á um hvenær og hvernig ætti að leggja mat á árangur þeirra áætlana sem gerðar voru um meðferð máls. Kveðið var á um hvenær og með hvaða hætti leggja ætti mat á árangur áætlunarinnar í tveimur áætlunum og lágu umræddar áætlanir fyrir í sitt hvoru málinu. Mat á árangri áætlunar lá því fyrir í einhverjum mæli í 1,1% þeirra mála sem skoðuð voru og í 0,2% þeirra áætlana sem lágu fyrir í málunum. Bendir þetta til þess að almennt skorti kerfisbundið mat á máli og þar með hvaða úrræði ætla má að geti komið að gagni. Þetta fellur hvort tveggja undir það að geta talist brot á rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar.

5.3.3 Brot á málshraðareglu

Eins og fram kemur í kafla 4.3.3. þá vegur málshraðareglan þungt við vinnslu barnaverndarmála enda má víða finna efni reglunnar í ákvæðum barnaverndarlaga og reglugerðar um málsmeðferð. Dæmi um þetta er að könnun máls ber að ljúka innan þriggja mánaða, eða fjögurra þegar málið er sérstaklega umfangsmikið, sbr. síðari málsl. 2. mgr. 41. gr. barnaverndarlaga og 3. mgr. 21. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Svo fljótt sem verða má eftir samningu greinargerðar um niðurstöðu könnunar er jafnframt skylt að gera áætlun um stuðningsúrræði, sbr. 2. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð. Þegar eðli barnaverndar-mála er sett í samhengi við málshraðareglu stjórnsýsluréttar verður að draga þær ályktanir að á barnaverndar-nefndum hvíli skylda til þess að hafa áætlun í gangi á meðan mál er

⁷⁷ Í einu þeirra mála fylgdu engar áætlanir með og gögn báru ekki með sér að áætlanir hefðu verið gerðar.

opið og tilhlýðilegt mat á árangri úrræða liggja fyrir svo ljóst sé hvort úrræði séu til þess fallin að ná árangri. Ef ekki er gripið inn í nægilega snemma geti vandi haldið áfram að vaxa og vægari úrræði, sem hefðu e.t.v. getað komið að gagni, gagnast ekki lengur.

Í samræmi við þetta var skoðað í hversu mörgum málum samfelldar áætlanir lágu fyrir, þ.e. ein áætlun var látin taka við af annarri eftir að könnun lauk. Samfelldar áætlanir voru í 13 þeirra mála sem skoðuð voru, eða í 7,0% málanna. Í flestum málum var staðan sú að langur tími leið milli þess sem ein áætlun féll úr gildi þar til skrifað var undir nýja áætlun, oft margir mánuðir. Einnig voru málin almennt opin mjög lengi eða opnuð á ný eftir að þeim var lokað, allt að sjö sinnum frá því að það var opnað fyrst og fram til þess tíma sem það var vistað á tímabilinu 2010-2012.

Einnig verður að telja að skortur á mati á árangri áætlunar, sbr. umfjöllun í kafla 5.3.2. hér að framan, feli í sér að málið sé ekki unnið með eins markvissum hætti og lög og reglur gera ráð fyrir og það feli í sér að málin taki lengri tíma en þörf er á án þess að málefnaleg sjónarmið geti réttlætt þá töf.

5.3.4 Brot á reglum varðandi samþykki aðila og andmælarétt

Þegar aðili hefur samþykkt vistun gera barnaverndarlög annars vegar ráð fyrir því að slíkt sé gert á grundvelli skriflegrar áætlunar sem aðilar rita undir, sbr. umfjöllun í kafla 3.1.2 um beitingu úrræða, og hins vegar að samþykkið sé undirritað með sérstökum hætti skv. 48. gr. barnaverndarlaga, sbr. umfjöllun í kafla 4.2.5. um skráningu upplýsinga. Heimilt er skv. síðari málslið 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um málsmeðferð að sameina slíkt samþykki áætlun um meðferð máls, enda séu formkröfur 48. gr. laganna uppfylltar.

Ekki er sérstaklega kveðið á um hvernig gæta eigi að andmælarétti aðila þegar samþykki liggur fyrir, ólíkt því þegar til stendur að úrskurða í máli, sbr. 1. mgr. 46. gr. barnaverndarlaga. Í samræmi við þetta þótti rétt að skoða hvort andmælaréttur aðila hefði verið virtur út frá því hvort skriflegt samþykki aðila skv. 48. gr. barnaverndarlaga lægi fyrir og væri í samræmi við kröfur laga. Var þá litið til þess hvort samþykkið lægi fyrir samhliða eða áður en vistun hófst og hvort samþykki allra þeirra, sem þurfa að veita samþykki fyrir vistun, væri til staðar, hvort vottar væru að undirskrift og hvort tímalengd vistunar

væri skilgreind sérstaklega.⁷⁸ Ekki er hægt að fullyrða að aðilum hafi gefist kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri eða áttað sig á réttaráhrifum sem samþykki þeirra hafði í för með sér.

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að töluvert skorti á að gætt sé að því að fullnægjandi samþykki liggi fyrir þar sem í 122 málum af 187 var samþykki fyrir vistun ekki í samræmi við 48. gr. laganna, eða í 65,2% málanna. Í mörgum tilvikum var óljóst hvort samþykki hefði legið fyrir og þá hvenær, hvenær vistun hófst og/eða lauk, hversu langan vistunartíma verið var að samþykkja, eða samþykki liggur ekki fyrir fyrr en eftir að vistun hefst, og þeir sem þurfa að samþykkja gera það ekki allir skriflega eða votta vantar að hluta til eða öllu leyti.

Í tengslum við andmælarétt vakti það athygli við skoðun málanna hversu mikið vægi svokallaðir meðferðarfundir höfðu við vinnslu mála hjá mörgum nefndanna. Um er að ræða fundi sem starfsmenn barnaverndarnefnda sitja (hjá fjölmennari starfshópum situr hluti þeirra fundina). Ákvæði barnaverndarlaga gera ekki ráð fyrir slíkum fundum og hafa þeir þar af leiðandi ekkert formlegt gildi. Af þeim gögnum sem fylgdu með málunum er ljóst að mál eru tekin fyrir á meðferðarfundum þegar taka þarf ákvarðanir um næstu skref og framvindu málanna. Nákvæmar upplýsingar eru skráðar um forsögu málanna og í lokin gerð sérstök bókun um ákvarðanirnar sem teknar eru í málum á fundunum. Ljóst er af gögnunum að um innanhússfundi er að ræða og að aðilar máls koma ekki á fundina. Einnig virðist ekki sem formleg afstaða aðila til málanna sé fengin eða þeim kerfisbundið kynnt ný gögn eða upplýsingar áður en mál þeirra eru tekin fyrir á fundunum. Oft virðast á fundunum teknar nokkuð afdráttarlausar ákvarðanir um hvert eigi að stefna. Velta má upp þeirri spurningu hvort í raun og veru hafi ákvarðanir í málum verið teknar á þeim fundum og þá hvort andmælaréttar hafi verið nægilega gætt áður en það var gert.

5.3.5 Skortur á skráningu upplýsinga

Af því sem rakið er í köflum 5.3.1. – 5.3.4. hér að framan er ljóst að almennt skortir verulega á að lögbundin gögn séu til staðar auk þess sem oft skortir á að þau gögn sem til eru séu í samræmi við kröfur barnaverndarlaga og reglugerðar um málsmeðferð. Þar skortir einnig oft að skráðar séu grundvallarupplýsingar, s.s. vistunartími barns,

⁷⁸ Barnaverndarstofa hefur útbúið eyðublað um samþykki skv. 48. gr. barnaverndarlaga og þar gert ráð fyrir að skrá upphafs- og lokadag vistunar. Sjá hér: <http://www.bvs.is/media/eydyblod-v-medferdar/Yfirlysing-forsjaradila-fyrir-vistun-utanheimilis-1.pdf> (Tekið af vefnum 14. desember 2018).

hvenær og hvernig meta á árangur af þeim úrræðum sem til eru eða hvaða úrræði eru lögð til í málum barns. Af þessu leiðir að telja verður að skráningu upplýsinga sé almennt ábótavant í umræddum málum.

6. Ályktanir og lokaorð

Eins og rakið er í köflum 4 og 5 hér að framan er það niðurstaða rannsóknar á vistunum barna utan heimilis á árunum 2010 – 2012 að veruleg frávik séu frá málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttar við vinnslu málanna og að þau frávik séu umfangsmikil og almenn. Er helstu málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttar þannig almennt ekki fylgt við vinnslu málanna.

Draga verður þær ályktanir af niðurstöðum á rannsókn á barnaverndarmálum þar sem börn voru vistuð með samþykki á árunum 2010 – 2012, sem farið var yfir í kafla 5.3. og undirköflum, að almennt sé málsmeðferðarreglum, sem kveðið er á um í barnaverndarlögum, og reglugerð um málsmeðferð ekki fylgt við vinnslu barnaverndarmála. Ekkert málanna, sem voru skoðuð, var unnið í fullu samræmi við málsmeðferðarreglur sem skylt er að fylgja við vinnslu þeirra. Líkt og nánar er rakið í köflum 5.3.1. – 5.3.5. þá eru almennt veruleg frávik frá reglunum um málsmeðferð og vísbendingar um að almennt sé ekki unnið í samræmi við þær reglur sem skoðaðar voru, þ.e. rannsóknarreglu, meðalhöfsreglu, málshraðareglu, andmælarétt og samþykki aðila og skráningu upplýsinga. Verður því að telja að við vinnslu mála þar sem barnaverndarnefndir vistuðu börn utan heimilis með samþykki aðila á árunum 2010 – 2012 hafi verið umtalsverð og almenn frávik frá helstu málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttar.

Þessar niðurstöður rannsóknarinnar eru í samræmi við úttekt sem Barnaverndarstofa lét vinna fyrir sig á niðurstöðum kvartana til stofunnar skv. 3. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga á árunum 2003 – 2008. Sú athugun leiddi í ljós að af þeim 100 málum, sem skoðuð voru efnislega á áður nefndu árabili, þá gerði Barnaverndarstofa athugasemdir við að málsmeðferð væri ekki í samræmi við lög í 60% málanna. Athugun á 70 lokabréfum, sem höfðu verið skrifuð frá 1. janúar 2011 til 24. september 2012, sýndi að í 58 bréfanna höfðu verið gerðar athugasemdir við málsmeðferð nefndanna, þ.e. 82,9% málanna, og voru að meðaltali gerðar 3,8 athugasemdir í þeim málum, þ.e. gerðar athugasemdir við fleiri en eina málsmeðferðarreglu í hverju bréfi. Í 45% tilvika var skráning ekki fullnægjandi, í 40% tilvika vantaði greinargerð um niðurstöðu könnunar og/eða áætlun um meðferð máls. Í 35% tilvika voru gerðar athugasemdir við framkvæmd vistana og í jafnmörgum

tilvikum voru gerðar athugasemdir við að barnaverndarnefnd hefði ekki sinnt lögbundnum verndarskyldum sínum.⁷⁹ Benda þessar upplýsingar til þess að almennt víki barnaverndarnefndir töluvert frá þeim málsmeðferðarreglum sem þeim er gert skylt að fylgja við vinnslu barnaverndarmála og að frávíkunum sé jafnvel að fjölga, sbr. að gerðar eru athugasemdir við 60% mála sem skoðuð voru efnislega hjá Barnaverndarstofu á árunum 2003 – 2008 en 82,9% mála sem skoðuð voru frá 1. janúar 2011 – 24. september 2012.⁸⁰

Eins og fram kemur hér að framan þá er það niðurstaða rannsóknar á gögnum barnaverndarnefnda vegna barna sem vistuð voru utan heimilis á grundvelli 25. gr. barnaverndarlaga á árunum 2010 – 2012 að almenn frávik hafi verið frá þeim málsmeðferðarreglum sem gilda við vinnslu málanna. Er því ekki að sjá að þessar reglur stjórnsýsluréttar hafi almennt mikið vægi við vinnslu mála hjá barnaverndarnefndum á Íslandi.

Þegar litið er til þess að ekkert málanna var unnið í fullu samræmi við þær málsmeðferðarreglur sem skoðaðar voru og að frávíkin lúta að ýmsum grundvallarþáttum við vinnslu mála, s.s. að meta árangur þeirra úrræða sem reynd eru í málum, hlýtur að þurfa að draga þær ályktanir að brot á málsmeðferðarreglum geti og hafi í einhverjum tilvikum haft í för með sér að brotið er gegn friðhelgi fjölskyldunnar, sem vernduð er í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. MSE. Er hér nauðsynlegt að horfa til þeirra krafna sem gerðar eru samkvæmt áðurgreindum ákvæðum til heimilda til takmörkunar á friðhelgi fjölskyldunnar um að inngripið sé nauðsynlegt og ekki sé hægt að ná markmiðum sem stefnt sé að með vægari hætti.⁸¹ Erfitt er að sjá hvernig hægt er að fullyrða að meðalhófs hafi verið gætt við val á úrræði, þ.e. ákveðið er að vista barn, þegar skort hefur á að skilgreint sé með markvissum hætti hvaða markmiðum á að ná og hvernig á að mæla hvort þau hafi náðst, þrátt fyrir að með skýrum hætti sé kveðið á um það í málsmeðferðarreglum að gera eigi slíkt með skriflegum hætti. Slíkur skortur á markvissri vinnslu getur hæglega leitt til þess að ekki sé gripið til vægari úrræða sem hægt er að nýta og að einstaklingar

⁷⁹ Heiða Björg Pálmadóttir: *Að læra af reynslunni – Úttekt á niðurstöðum kvartana til Barnaverndarstofu á árunum 2003 – 2008*. Kynning á málstofu 24. september 2012. [http://www.bvs.is/fagfolk/malstofur/Glaerur/tekna af vefnum 16. janúar 2015](http://www.bvs.is/fagfolk/malstofur/Glaerur/tekna%20af%20vefnum%2016.%20januar%202015).

⁸⁰ Heiða Björg Pálmadóttir: *Að læra af reynslunni – Úttekt á niðurstöðum kvartana til Barnaverndarstofu á árunum 2003 – 2008*. Kynning á málstofu 24. september 2012. <http://www.bvs.is/fagfolk/malstofur/>.

⁸¹ Sjá hér nánar í Heiða Björg Pálmadóttir: *Vægi málsmeðferðarreglna þegar börn eru vistuð utan heimilis án samþykkis* (2015), bls. 320 – 322.

verði þar með jafnframt af félagslegum stuðningi og aðstoð sem þeir eiga rétt á. Geta brot á þeim málsmeðferðarreglum sem skoðaðar voru þannig leitt til brota gagnvart bæði foreldrum og börnum skv. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. MSE.

Af framangreindu leiðir að jafnframt geta brot á málsmeðferðarreglum falið í sér brot á rétti barns til verndar og umönnunar í einhverjum málum, sbr. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Líklegt er að markvissari og hraðari vinnsla málanna til samræmis við málsmeðferðarreglur geti í einhverjum tilvikum haft í för með sér að mál hefði verið lagt í annan farveg þannig að með öflugri félagslegum stuðningi eða aðstoð hefði e.t.v. verið hægt að koma í veg fyrir vistun. Einnig er ekki ólíklegt að með slíkri vinnslu hefði komið í ljós að þörf var á að vista barnið fyrr en raun bar vitni.

Þá má færa rök fyrir því að skortur á markvissum vinnubrögðum til samræmis við lög hafi í för með sér að bæði foreldrar og börn sem barnaverndarnefndir hafa afskipti af verði af því að fá félagslegan stuðning og aðstoð, sbr. 1. og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 80/2013.

Abstract

Child protection cases in principle revolve around two kinds of fundamental rights; a child's right to protection and care and the right to respect for private and family life. Children have both of those rights and their parents also have the right to private and family life. Sometimes it can become complicated to balance those rights so they are upheld for both children and their parents. Procedural rules in administrative law have the purpose to increase citizens' rights when interacting with the authorities and increase their legal security, that activities and decisions of authorities are in accordance with the law, both fundamental law and general law. Therefore, there should be a link between fundamental rights and procedural rules.

The chapter is based on a part of the author's PhD research at The Reykjavík University School of Law and is done in co-operation with The Government Agency for Child Protection, which was presented at The Nordic Congress on Child Welfare in September of 2018.

The chapter focuses on which procedural rules are fundamental when children are placed outside of their home by child protection authorities. In the chapter the author also introduces the findings of the part of the PhD research where 187 child protection cases were

examined where children were placed outside of their home in 2010 – 2012 with consent of the parties involved. The research shows that none of the cases examined were processed in accordance with the procedural rules that the author analyzed.

Heimildir

Alþingistíðindi.

Andersen, P. Forsinkelser i den offentlige Forvaltning. Juristen. 1965.

Barnaverndarstofa: Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2012 - 2013. Barnaverndarstofa 2014.

Barnaverndarstofa: Eyðublað um samþykki skv. 48. gr. barnaverndarlaga. <http://www.bvs.is/media/eydyblod-v-medferdar/Yfirlýsing-forsjaradila-fyrir-vistun-utan-heimilis-1.pdf>. Tekið af vefnum 14. desember 2018.

Barnaverndarstofa: *Handbók Barnaverndarstofu*. Barnaverndarstofa. Mars 2006, endurskoðuð í ágúst 2011. <http://www.bvs.is/media/handbok/handbok-2006---uppfaerd-agust-2011b.pdf>. Tekin af vefnum 14. janúar 2015.

Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*. 1. útg. Kaupmannahöfn 1994.

Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*. 2. útg. Kaupmannahöfn 2002.

Heiða Björg Pálmadóttir: Að læra af reynslunni – Úttekt á niðurstöðum kvartana til Barnaverndarstofu á árunum 2003 – 2008. Kynning á málstofu 24. september 2012. <http://www.bvs.is/fagfolk/malstofur/>. Glæsur teknar af vefnum 16. janúar 2015.

Heiða Björg Pálmadóttir: „Vægi málsmeðferðarreglna þegar börn eru vistuð utan heimilis án samþykkis.“ *Afmælisrit Tryggvi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015*. Reykjavík 2015, bls. 315-357.

Páll Hreinsson: *Hvaða ákvarðanir eru stjórnvaldsákvarðanir?* Handrit. Reykjavík 1994.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin: skýringarrit*. Reykjavík 1994.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík 2013.

Starfsskilyrði stjórnvalda : skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Reykjavík 1999.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar Íslands

Hrd. 1989, bls. 1242.

Hrd. 1991, bls. 1632.

Lagaskrá

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Mannréttindasáttmáli Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

Barnaverndarlög nr. 80/2002, með síðari breytingum.

Lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

Lög um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985, með síðari breytingum.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993, með síðari breytingum.

Upplýsingalög nr. 50/1996.

Upplýsingalög nr. 140/2012.

Reglugerðir

Reglugerð nr. 56/2004 um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd.