



ML í lögfræði

Forsjársvipting vegna óviðunandi
heimilisaðstæðna

Er gripið tímanlega til slíkra ráðstafana?

Júní 2021

Nafn nemanda: Krístrún Kristmundsdóttir

Kennitala: 130295-2319

Leiðbeinandi: Ásrún Eva Harðardóttir, Svala Ísfeld Ólafsdóttir

Útdráttur

Tilgangur ritgerðarinnar er að rannsaka hvort gripið sé nægilega fljótt til forsjárvíptingar þegar um óviðunandi heimilisaðstæður barns er að ræða. Gerð er grein fyrir því lagaumhverfi sem snýr að framkvæmd barnaverndarmála og þeirri þróun sem hefur orðið á barnaverndarlögum á Íslandi. Farið er yfir hvernig framkvæmd barnaverndar er háttáð og hvernig málavinnslan fer fram. Sérstaklega er þá litið til framkvæmdar varðandi forsjárvíptingu foreldra og fósturráðstafana. Til að svara rannsóknarspurningunni taldi höfundur nauðsynlegt að taka viðtöl við starfsfólk barnaverndar þar sem það fer með vinnslu barnaverndarmála frá upphafi til enda. Lands- og hæstaréttardómar í forsjárvíptingarmálum eru skoðaðir með tilliti til þess hve langur tími líður frá því að mál er höfðað og þangað til endanlegur dómur fellur og hver sé aðdragandi slíkra mála. Þá er litið til þess hvernig löggjöf og framkvæmd í forsjárvíptingarmálum er háttáð í Danmörku og Noregi samanborið við Ísland. Farið er yfir þau frumvörp sem hafa nýverið verið lögð fram af barna- og félagsmálaráðherra um fyrirhugaðar breytingar á skipan barnaverndarmála. Að lokum er farið yfir viðhorf almennings til barnaverndaryfirvalda. Niðurstöður höfundar benda til að ekki sé gripið nægilega tímanlega til forsjárvíptingar þegar um óviðunandi heimilisaðstæður barns er að ræða.

Abstract

The objective of this thesis is to analyze whether there is resorted to suspension of custody early enough when a child's home environment is unsatisfactory. The legal environment concerning child protection in Iceland is described and the development of the legislation is studied. The dissertation covers the implementation of child protection and how the cases are processed. Special attention was paid to implementation due to the deprivation of parental custody and foster care. To answer the research question, the author considered it necessary to interview child welfare employees, as these employees handle child welfare cases from the beginning to the end. Judgments performed by the Court of Appeal and the Supreme Court in cases of suspension of custody are studied regarding the time it takes from the time a case is instituted and until a final verdict is given and the precursor in such cases. How legislation and enforcement are handled in custody cases in Denmark and Norway is reviewed and compared to Iceland. The bills that have recently been submitted by the Minister of Children and Social Affairs on proposed changes to the organization of child protection are reviewed. Finally, the public's attitude towards child protection authorities in Iceland are reviewed. The author's results indicate that action is not taken soon enough to revoke custody in the event of an unacceptable home conditions for a child.

Efnisyfirlit

Útdráttur	i
Abstract	ii
Töfluskra	vi
Dómaskra	vii
Lagaskra	viii
1. Inngangur	1
2. Vernd barna samkvæmt íslenskum lögum	3
2.1. Almennt	3
2.2. Stjórnarskra lýðveldisins Íslands nr. 33/1944	3
2.3. Barnasáttmálinn	4
2.3.1. Almennt um barnasáttmálann	4
2.3.2. Gildissvið sáttmálans á Íslandi	4
2.3.3. Grundvallarreglur sáttmálans	5
2.3.4. Ákvæði sáttmálans sem varða umönnun barns	5
2.4. Umboðsmaður barna	6
2.5. Barnaverndarstofa	6
2.6. Málsmeðferðarreglur barnaverndar	7
2.7. Mikilvægi meðalhófsreglunnar	9
3. Þróun barnaverndarlöggjafar	10
4. Hlutverk barnaverndarnefnda	12
4.1. Almennt	12
4.2. Skipan barnaverndarnefnda	12
4.3. Framkvæmd barnaverndarmála	14
4.4. Könnun máls	15
4.5. Stuðningsúræði	16
4.6. Þvingunarúræði	17
4.7. Ráðstöfun barna í fóstur	19
5. Verklag í forsjársviptingarmálum	21
5.1. Almennt	21
5.2. Forsjársvipting	21

5.3. Talsmaður barna	23
5.4. Hvað telst vera nægilega tímanlega?	24
6. Rannsókn á dómum í forsjársviptingarmálum 2015-2020.....	26
6.1. Almenn	26
6.2. Dómaframkvæmd í forsjársviptingarmálum.....	26
6.3. Samantekt og niðurstöður	41
7. Afgreiðslutími forsjársviptingarmála sem fara fyrir dómstóla	43
7.1. Niðurstöður	47
8. Viðhorf starfsfólks barnaverndarnefnda til forsjársviptingarmála.....	48
8.1. Markmið	48
8.2. Aðferð	48
8.3. Val á þátttakendum	48
8.4. Úrvinnsla gagna, styrkleikar og takmarkanir rannsóknarinnar.....	49
8.5. Niðurstöður	49
8.5.1. Undanfari og ástæður forsjársviptingar	49
8.5.2. Foreldramiðuð löggjöf.....	50
8.5.3. Þröngur lagarammi	50
8.5.4. Ákvörðun lögfræðings.....	51
8.5.5. Skoðun á barnaverndarnefnd.....	51
8.5.6. Forsjársviptingarkrafa fyrir dómstólum	51
8.5.7. Seinagangur í kerfinu, óvissa og fákunnátta dómara	53
8.5.8. Krafa um forsjársviptingu lögð of seint fram	53
8.6. Samantekt og niðurstöður	54
9. Samanburður við Danmörk og Noreg	56
9.1. Almenn	56
9.2. Danmörk	56
9.3. Noregur	57
9.4. Rannsókn um beitingu úrræða í barnaverndarmálum á Norðurlöndum	58
9.4.1. Niðurstöður um Ísland.....	59
9.4.2. Samanburður á niðurstöðum rannsóknarinnar	60
10. Ný skipan barnaverndarmála	61

10.1. Forsaga og aðdragandi	61
10.2. Frumvörp um breytingar á skipan barnaverndarmála.....	61
11. Viðhorf til barnaverndaryfirvalda	64
11.1. Almennt	64
11.2. Stofnanir á vegum ríkisins	65
11.3. Óvægin fjölmiðlaumfjöllun	68
11.4. Samantekt og niðurstöður	69
12. Samantekt á efni ritgerðarinnar og niðurstöðum	71
13. Lokaorð	73
Heimildaskrá	74

Töfluskra

Tafla 1: Heildarafgreiðslutími forsjárviptingarmála 2015–2020

Tafla 2: Afgreiðslutími hjá dómstólum í forsjárviptingarmálum 2015–2020

Tafla 3: Sundurliðun á heildarafgreiðslutíma í forsjárviptingarmálum 2015–2020

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar Íslands

Hrd. 24. september 2015 í máli 180/2015

Hrd. 5. nóvember 2015 í máli 270/2015

Hrd. 26. nóvember 2015 í máli 352/2015

Hrd. 26. nóvember í máli 497/2015

Hrd. 26. nóvember 2015 í máli 351/2015

Hrd. 16. júní 2016 í máli 61/2016

Hrd. 15. september 2016 í máli 146/2016

Hrd. 3. nóvember 2016 í máli 269/2016

Hrd. 3. nóvember 2016 í máli 466/2016

Hrd. 10. nóvember 2016 í máli 377/2016

Hrd. 1. desember 2016 í máli 412/2016

Hrd. 5. október 2017 í máli 173/2017

Hrd. 25. janúar 2018 í máli 435/2017

Hrd. 17. maí 2018 í máli 789/2017

Hrd. 10. mars 2020 í máli 58/2019

Dómar Landsréttar Íslands

Lrd. 18. maí 2018 í máli 35/2018

Lrd. 22. júní 2018 í máli 62/2018

Lrd. 22. júní 2018 í máli 302/2018

Lrd. 26. júní 2018 í máli 274/2018

Lrd. 21. september 2018 í máli 442/2018

Lrd. 14. desember 2018 í máli 635/2018

Lrd. 4. október 2019 í máli 337/2019

Lrd. 11. október 2019 í máli 288/2019

Lrd. 11. október 2019 í máli 403/2019

Lrd. 8. nóvember 2019 í máli 290/2019

Lrd. 31. janúar 2020 í máli 407/2019

Lrd. 26. júní 2020 í máli 145/2020

Lrd. 16. október 2020 í máli 366/2020

Lrd. 13. nóvember 2020 í máli 441/2020

Lagaskrá

Íslensk lög

Almenn hegningarlög nr. 19/1940

Barnalög nr. 76/2003

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu

Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála

Lögum nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn

Lög nr. 19/2013 um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

Lög nr. 47/2010 um sanngirnibætur

Lög nr. 85/2015 um úrskurðarnefnd velferðarmála

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Dönsk lög

Lov om social service (serviceloven) 30. ágúst 2018 nr. 1114

Norsk lög

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 1. janúar 1993 nr. 15

Alþjóðlegir samningar

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 27. nóvember 1992), stj tíð. C, nr. 18/1992

Reglugerðir

Reglugerð nr. 56/2004 um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd

Reglugerð nr. 804/2004 um fóstur

Brottfallin lög

Lög nr. 43/1932 um barnavernd

Lög nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna

Lög nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna

Alþingistíðindi

Alþt. 2001- 2002, A-deild, þskj. 403 - 318. mál

Alþt. 2001- 2002 A-deild, þskj. 1811-1813. mál

Alþt. 2001- 2002, A-deild, þskj. 1839. mál

Alþt. 2020- 2021, A- deild, þskj. 355. mál

Alþt. 2020- 2021, A- deild, þskj. 354. mál

Alþt. 2020- 2021, A- deild, þskj. 356. mál

Alþt. 2020- 20201, A-deild. þskj. 1221-731. mál

1. Inngangur

Almennt er það réttur foreldra að fara með forsjá barna sinna og er sá réttur meðal annars varinn í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944¹ en þar er kveðið á um friðhelgi fjölskyldulífs. Þá er rétturinn einnig varinn í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu², sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu. Í heimild foreldra til að fara með forsjá barna sinna felst meðal annars réttur til að taka ákvarðanir um aðsetur barna sinna og réttur til að ákveða hvernig þeirra högum skuli vera háttað, án þess að hið opinbera hafi afskipti af þeirra málefnum. Umræddur réttur foreldra getur aftur á móti skarast á við réttindi barnsins, en barn á rétt á því að alast upp við þær aðstæður sem stuðla best að uppeldi þess og þroska. Þegar þær aðstæður eru fyrir hendi að réttindi foreldra og barns skarast á, er það á ábyrgð hins opinbera að tryggja öryggi barnsins með viðeigandi ráðstöfunum.

Í samfélaginu starfa barnaverndarnefndir samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002.³ Það fellur undir þeirra verkahring að grípa inn í þegar heimilisaðstæður barns eru óviðunandi. Barnaverndarnefndir beita þá ýmsum stuðningsúrræðum sem þjóna hagsmunum fjölskyldunnar sem best. Þær aðstæður geta verið fyrir hendi að stuðningur við fjölskyldu dugi ekki svo öryggi og vellíðan barns séu nægilega tryggð og eru þá til staðar heimildir barnaverndarvalda í lögum til að fara fram á ráðstafanir sem eru meira íþyngjandi. Íþyngjandi ráðstafanir sem barnaverndarnefnd getur gripið til eru til dæmis fósturráðstafanir, þá ýmist tímabundið fóstur eða til lengri tíma. Þá geta barnaverndarnefndir farið fram á að foreldrar séu sviptir forsjá yfir börnum sínum, sbr. 29. gr. bvl. Þegar barnaverndarnefndir taka ákvarðanir um málefni fjölskyldu þarf alltaf að hafa í huga þá grundvallarreglu að gera skuli það sem er barninu fyrir bestu, sbr. 1. mgr. 4. gr. bvl, en á sama tíma gæta meðalhófs.

Markmið ritgerðarinnar er að kanna hvort gripið sé nægilega fljótt til forsjárviptingar þegar um ræðir óviðunandi heimilisaðstæður barns. Ljóst er að forsjárvipting foreldra er mjög íþyngjandi úrræði og því mikilvægt að vægari úrræði hafi verið reynd án árangurs áður en gripið er til slíkra ráðstafana. Í 2. mgr. 29. gr. bvl. er að finna sérstaka meðalhófsreglu er varðar forsjárviptingu, en þykir það mikilvægt sökum þess hve íþyngjandi úrræði forsjárvipting er. Höfundur tók viðtöl við starfsmenn barnaverndar á Íslandi til að leita svars við rannsóknarspurningunni en einnig verður farið yfir dómaframkvæmd í forsjárviptingarmálum og rannsakað hve langur málsmeðferðartíminn er í slíkum málum. Þá verður litið til löggjafar

¹ Hér eftir stjkskr.

² Hér eftir MSE.

³ Hér eftir bvl.

Í öðrum Norðurlöndum til að skoða hvernig framkvæmd er háttáð þar, farið yfir þær fyrirhuguðu breytingar sem standa til á barnaverndarlöggjöfinni á Íslandi, og að lokum farið yfir hvert viðhorf almennings til barnaverndaryfirvalda er.

2. Vernd barna samkvæmt íslenskum lögum

2.1. Almenn

Þegar litið er til sambands foreldra og barna og þau sjónarmið sem ríkja í barnarétti er nauðsynlegt að líta á lagaumhverfið sem til staðar er á Íslandi. Réttarstaða barna er fyrst og fremst afmörkuð í barnalögum nr. 76/2003 og barnaverndarlögum nr. 80/2002 auk þess sem grundvallarréttindi barna eru tryggð í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013⁴ og stjórnarskrá Íslands. Barnalögin fjalla um þær allra mikilvægustu grundvallarreglur sem hafa ber í huga á öllum réttarsviðum um málefni barna en barnaverndarlögin snúa að mestu leyti um skyldur og heimildir hins opinbera til að grípa inn í þær aðstæður þegar talið er að barn búi við óviðunandi aðstæður, með tilliti til öryggis þess og velferðar. Öll börn eiga rétt á að búa við viðunandi uppeldisaðstæður og er það skylda foreldra að búa börnum sínum þann kost sem er í samræmi við þau lög og gildi sem ríkjandi eru í landinu. Verður nú fjallað um það lagaumhverfi sem til staðar er í barnarétti og vikið sérstaklega að þeim réttarheimildum er varða umönnun barna og þau þvingunarúrræði sem til staðar eru.

2.2. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar er kveðið á um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjkskr. og er greinin í samræmi við 8. gr. MSE og 17. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Ákvæðið var upphaflega í 49. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og stóð óbreytt þar til ársins 1995 þegar breytingar voru gerðar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Voru þá gerðar þær breytingar að gildissvið reglunnar var rýmkað verulega, þannig ákvæðið næði til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu í stað þess að aðeins heimilið sé friðheilagt. Áður var umrædd regla þó talin vera óskráð meginregla íslensks réttar.⁵ Undantekning frá ákvæðinu er í 3. mgr. 71. gr. stjkskr., en þar er að finna heimild til að takmarka réttinn um friðhelgi fjölskyldu sé það nauðsynlegt vegna réttinda annarra. Undantekningin á við þegar þær aðstæður eru uppi að nauðsyn þykir að hafa afskipti af heimili til að gæta að velferð barns. Því getur nauðsyn þess að tryggja hagsmuni barns leitt til þess að ákveðin

⁴ Hér eftir Barnasáttmálinn.

⁵ Stjórnlaganefnd, „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“

<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/stjornarskra/skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi_skyringar.pdf> skoðað 14. janúar 2021.

takmörkun verði á réttinum sem felst í friðhelgi fjölskyldulífs. Hagsmunir barns eru þá taldir vera ríkari en rétturinn til friðhelgi fjölskyldulífs. Þegar fjallað var um frumvarpið sem kvað á um undantekninguna, var rætt að varlega yrði að fara með slíkar undanþágur og var því ákveðið að herða á upphaflegu orðalagi og bæta við að „brýna“ nauðsyn þyrfti til slíkrar takmörkunar. Ofangreind heimild tengist náið ákvæði 3. mgr. 76. gr. stjkskr. sem fjallar um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Af þeim sökum hafa stjórnvöld ýmsar heimildir í lögum landsins til afskipta af fjölskyldulífi þegar markmiðið er að gæta að réttindum og velferð barna þegar þau eru talin í hættu.⁶

2.3. *Barnasáttmálinn*

2.3.1. *Almennt um barnasáttmálann*

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, eða Barnasáttmálinn eins og hann er kallaður, var samþykktur hinn 20. nóvember 1989 og tók gildi 2. september 1990. Sáttmálinn er sá mannréttindasamningur sem hefur verið staðfestur af flestum þjóðum heimsins og inniheldur alþjóðlega viðurkenningu á því að börn séu fullgildir einstaklingar með sjálfstæð réttindi, sem séu óháð réttindum fullorðinna. Sáttmálinn inniheldur grundvallarmannréttindi barna, svo sem réttinn til lífs, friðhelgi fjölskyldu- og einkalífs, féлага- og skoðana-, tjáningar- og trúfrelsis. Þá er það skylda samkvæmt samningnum að aðildarríkin grípi til viðeigandi aðgerða til að tryggja framangreind réttindi. Þjóðir sem eru aðilar að samningi þessum þurfa því að viðurkenna grundvallarmannréttindi manna og hafa vilja til að stuðla að bættum lífsskjörum.⁷

2.3.2. *Gildissvið sáttmálans á Íslandi*

Ísland undirritaði samninginn þann 26. janúar árið 1990 og var hann fullgiltur þann 28. október 1992. Samningurinn ásamt bókunum hans voru svo lögfest í heild sinni hér á landi árið 2013 með lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.⁸ Með þeirri framkvæmd öðlaðist samningurinn fullt gildi hér á landi og var það í samræmi við þá skyldu sem hvílir á aðildarríkjum sáttmálans samkvæmt 4. gr. hans.

⁶ sama heimild.

⁷ „Samningur sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Stjórnarráðið*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/barnasattmalinn/>> skoðað 14. janúar 2021.

⁸ sama heimild.

2.3.3. Grundvallarreglur sáttmálans

Þó allar greinar Barnasáttmálans séu jafn mikilvægar eru fjórar grundvallarreglur sem hann byggir á og hafa ber í huga þegar túlka á ákvæði hans. Reglur sáttmálans sem um ræðir er að finna í ákvæðum 2., 3., 6. og 12. gr. hans.⁹

Í 2. gr. sáttmálans er að finna jafnræðisreglu, þar sem fram kemur að öll börn skuli njóta réttinda Barnasáttmálans án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmalaskoðana, ætternis, fötlunar, félagslegrar stöðu eða annarra aðstæðna þeirra eða stöðu eða athafna foreldra þeirra. Í 3. gr. kemur fram að allar ákvarðanir eða ráðstafanir yfirvalda er varða börn skuli byggðar á því sem er börnum fyrir bestu. Aðildarríkjunum ber þannig að setja lög og reglur sem tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst og sjá til þess að stofnanir og þjónusta sem annast börn uppfylli þær reglur sem stjórnvöld hafa sett. Í 6. gr er fjallað um rétt barns til lífs og skulu aðildarríkin tryggja að börn megi lifa og þroskast. Í 12. gr. er svo fjallað um að börn eigi rétt á að láta í ljós skoðanir sínar í öllum málum er varða þau og að tekið sé réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Börnum skuli veitt tækifæri til að tjá sig um eigin málefni við málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi.¹⁰

2.3.4. Ákvæði sáttmálans sem varða umönnun barns

Barn á rétt á því að þekkja foreldra sína og njóta umönnunar þeirra eftir því sem kostur er, sbr. 1. mgr. 7. gr. sáttmálans. Þennan rétt er hægt að takmarka þegar foreldrar eru óhæfir til að sinna barni sínu og er þá meðal annars litið til meginreglunnar um hvað sé talið vera barninu fyrir bestu samkvæmt 3. gr. sáttmálans. Þá er kveðið á um það í 1. mgr. 9. gr. sáttmálans að aðildarríkjum beri að tryggja að barn sé ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra nema þegar lögbær stjórnvöld taka þá ákvörðun að aðskilnaður sé nauðsynlegur með tilliti til hagsmuna barnsins samkvæmt viðeigandi lögum og reglum. Ef til þess kemur að barn sé skilið frá foreldrum sínum ber þó að virða rétt barnsins til að viðhalda persónulegum tengslum og beinu sambandi við báða foreldra, sé það ekki andstætt hagsmunum þess, sbr. 3. mgr. 9. gr. sáttmálans. Ávallt ber þó að hafa í huga meginregluna um það sem er barninu fyrir bestu.¹¹

⁹ Þórhildur Línadal (ritstj.), *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi* (UNICEF 2007) 8.

¹⁰ „Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Umboðsmaður barna*)

<<https://www.barn.is/barnasattmalinn/barnasattmali-sameinudu-thjodanna/>> skoðað 14. janúar 2021.

¹¹ Þórhildur Línadal (ritstj.) (n. 9) 20.

2.4. Umboðsmaður barna

Embætti umboðsmanns barna var stofnað þann 1. janúar 1995. Hlutverk þess er að vinna að því markmiði að fullt tillit sé tekið til réttinda, þarfa og hagsmuna barna. Til að ná umræddu markmiði setur embættið fram ábendingar og tillögur um það sem betur mætti fara hvað varðar öll svið samfélagsins með hagsmunum barna að leiðarljósi. Embættinu ber að hafa frumkvæði að stefnumarkandi umræðu í samfélaginu sem varða málefni barna, fylgjast með þróun og túlkun Barnasáttmálans, veita almenningi fræðslu um sáttmálann og ganga úr skugga um að Barnasáttmállinn, sem og aðrir alþjóðasamningar sem varða réttindi og velferð barna, séu virtir. Þá er einnig hlutverk embættisins að afla upplýsinga um aðstæður barna og stöðu tiltekinna hópa barna, stuðla að því að börn séu hluti af samfélagslegri umræðu, marka stefnumótun og taka ákvarðanir í málefnum barna, hjá bæði ríki og sveitarfélögum. Umboðsmaður barna er sjálfstæður í störfum sínum og því óháður fyrirmælum frá öðrum. Embættið tekur ekki til meðferðar ágreining á milli einstaklinga né endurskoðar ákvarðanir stjórnvalda í einstökum málum. Öllum er þó heimilt að leita til Umboðsmanns barna og fyrirspurnir frá börnum njóta forgangs.¹²

2.5. Barnaverndarstofa

Barnaverndarstofa sinnir mikilvægu hlutverki á sviði barnaréttar, en hún annast stjórnýslu á því sviði sem barnaverndarlög ná til. Barnaverndarstofa er sjálfstæð stofnun og heyrir undir yfirstjórn Félags- og barnamálaráðherra, sbr. 1. mgr. 7. gr. bvl. Barnaverndarstofa vinnur að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs á Íslandi og veitir ráðherra ráðgjöf um stefnumótun í málaflokknum, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna. Hún sér til að þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar fari fram og hefur með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga, auk þess sem hún annast eftirlit, fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu, sbr. 3. mgr. 7. gr. laganna. Þá hefur stofnunin yfirumsjón og eftirlit með rekstri meðferðarheimila fyrir börn og annast leyfisveitingar til fósturforeldra, tekur ákvarðanir og veitir barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum sbr. 4. mgr. 7. gr. laganna.¹³ Stofnunin annast afgreiðslu kæra og kvartana vegna starfa barnaverndarnefnda og innheimtir ársskýrslur frá þeim. Auk þess getur hún krafið barnaverndarnefndir um allar þær upplýsingar

¹² Umboðsmaður barna, „Um embætti umboðsmanns barna“ (*Umboðsmaður barna*) <<https://www.barn.is/umbodsmadur-barna/um-embattid/>>.

¹³ „Hlutverk Barnaverndarstofu“ (*barnaverndarstofa.is*) <<https://www.bvs.is/um-barnaverndarstofu/hlutverk-barnaverndarstofu/>>.

og skýrslur sem hún telur nauðsynlegar, bæði gögn í einstaka málum og skýrslur sem barnaverndarnefndir þurfa að vinna sérstaklega. Ef barnaverndarnefnd fer ekki eftir ábendingum og leiðbeiningum Barnaverndarstofu getur stofan áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar og skal hún þá gera sveitarstjórn og ráðuneytinu viðvart um slíka áminningu, sbr. 8. gr. laganna.

Ein af þeim stofnunum sem heyrir undir Barnaverndarstofu er Barnahús. Barnahús sinnir málefnum barna sem grunur leikur á að hafi sætt ofbeldi. Barnaverndarnefndir geta óskað eftir þjónustu Barnahúss og fá börn og forráðamenn þeirra þá alla þjónustu á einum stað, sér að kostnaðarlausu. Helstu markmið Barnahúss eru að skapa vettvang fyrir samstarf og samhæfingu stofnana sem bera ábyrgð á rannsókn og meðferð mála er varða ofbeldi gegn börnum, þ.e. dómara, ákærvalds, lögreglu, barnaverndaryfirvalda og lækna. Kemur þetta í veg fyrir að börn þurfi að endurtaka sögu sína á ólíkum stöðum, við mismunandi aðila og tryggir því faglega hæfni, reynslu og þekkingu til að framkvæma rannsóknarviðtöl við börn.¹⁴

Önnur úrræði Barnaverndarstofu eru meðal annars meðferðarheimilið Stuðlar sem þjónar börnum á aldrinum 12–18 ára sem eiga við margvíslegan vanda að stríða, MST fjölkerfameðferð sem hjálpar fjölskyldum barna á aldrinum 12–18 ára sem glíma við alvarlegan hegðunarvanda, PMTO-foreldrafærni, sem er ætlað foreldrum barna með hegðunarerfiðleika og er úrræðið fyrir foreldra barna á leik- og grunnskólaaldri, auk SÓK-meðferðar sem er sálfræðipjónusta fyrir börn vegna óviðeigandi kynhegðunar. Þá eru að auki rekin tvö meðferðarheimili á vegum Barnaverndarstofu á landsbyggðinni, Laugaland og Lækjarbakki.¹⁵

2.6. Málsmeðferðarreglur barnaverndar

Við vinnslu barnaverndarmála þarf að huga að þeim málsmeðferðarreglum sem til staðar eru, líkt og í öðrum málaflokkum. Verður nú litið til þess hvaða reglur það eru sem gilda við málsmeðferð barnaverndarmála.

Í 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993¹⁶ kemur fram að stjórnslulög gildi þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.e. þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir. Stjórnvaldsákvörðun hefur verið skilgreind á þann veg að um sé að ræða ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og

¹⁴ „Barnahús“ (*barnaverndarstofa.is*) <<https://www.bvs.is/almennigur/urraedi/barnahus/>>.

¹⁵ Barnaverndarstofa, „Stuðningsúrræði í barnavernd“ (*bvs.is*) <<https://www.bvs.is/almennigur/urraedi/>>.

¹⁶ Hér eftir nefnd ssl.

með henni er kveðið á með bindandi hætti hver séu réttindi eða skyldur aðila í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli.¹⁷ Þar sem ýmsar ráðstafanir sem barnavernd getur kveðið á um eru bindandi gagnvart barni og foreldrum, verður að telja að þær séu þess eðlis að uppfylla skilyrði þess að vera stjórnvaldsákvæðanir, hvort sem þær ákvarðanir séu teknar með samþykki aðila máls eða ekki.¹⁸ Þá er sérstakur kafli í barnaverndarlögum sem fjallar um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd, VIII. kafli, sem segir að um könnun barnaverndarmáls og málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd gildi ákvæði stjórnarsýslulaga með þeim frávikum sem greinir í lögnum. Málsmeðferðarreglurnar gilda 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. laganna, sbr. 1. mgr. 38. gr. ssl. Ekki er að finna neinar almennar undantekningar í barnaverndarlögum frá þeim meginreglum sem koma fram í stjórnarsýslulögnum eða kveðið á um að tiltekin málsmeðferðarregla sem fram kemur í stjórnarsýslulögum gildi ekki við vinnslu barnaverndarmála. Sérstaklega er tekið fram í 41. og 47. gr. bvl. að reglur um rannsókn mála, málshraða og andmælarétt gildi við meðferð barnaverndarmála. Í IX. kafla barnaverndarlaga er svo fjallað um málsmeðferð barnaverndarmála fyrir úrskurðarnefnd velferðarmála. Þar segir að aðilar barnaverndarmáls geti skotið úrskurði eða ákvörðun samkvæmt 6. gr. laganna til úrskurðarnefndar velferðarmála innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi var tilkynnt um úrskurð eða ákvörðun. Úrskurðarnefndin skal þá innan tveggja vikna frá því að henni barst kæra taka málið til meðferðar og úrlausnar. Úrskurður skal þá kveðinn upp í málinu eins fljótt og auðið er, en eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því að úrskurður barnaverndarnefndar var kærður til hennar, sbr. 51. gr. bvl. Í X. kafla laganna er svo gerð grein fyrir þeim málsmeðferðarreglum sem gilda fyrir dómi samkvæmt 29. og 2. mgr. 34. gr. bvl. og í XI. kafla er fjallað um málsmeðferðarreglur fyrir dómi samkvæmt 27. og 28. gr. laganna. Fram kemur í 2. mgr. 38. gr. ssl. að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð um meðferð mála hjá barnaverndarnefnd, svo sem um tilkynningar, gerð áætlana og um stuðningsúrræði. Umrædd reglugerð hefur verið sett, sbr. reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/2004.¹⁹

¹⁷ Páll Hreinsson, *Hvaða ákvarðanir eru stjórnvaldsákvæðanir?* (1999) 247.

¹⁸ Heiða Björg Pálmadóttir, „Mikilvægi málsmeðferðarreglna við vistanir barna utan heimilis með samþykki“ (Stjórnarráðið) < <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/14.%20Hei%C3%B0a%20Bj%C3%B6rg%20P%C3%A1lmad%C3%B3ttir%20-%20Mikilv%C3%A6gi%20m%C3%A1lsme%C3%B0fer%C3%B0arreglna%20vi%C3%B0vistanir%20bar na%20utan%20heimilis%20me%C3%B0sam%C3%BEykki.pdf>> skoðað 2. febrúar 2021

¹⁹ sama heimild 388.

2.7. Mikilvægi meðalhófsreglunnar

Vegna þess hve sérstök barnaverndarmál eru og hversu mikið inngríp er um að ræða þegar barnavernd hefur afskipti af málefnum fjölskyldu, þykir meðalhófsreglan í barnaverndarmálum sérstaklega mikilvæg. Verður því farið nánar út í um hvað reglan fjallar og hvernig hún birtist í barnaverndarlögunum. Meðalhófsreglan er grundvallarregla í íslensku samfélagi sem byggir á því að mat þurfi að fara fram á þeim andstæðu hagsmunum sem til staðar eru í hverju máli. Hægt er að skipta meðalhófsreglunni í þrjá meginþætti. Í fyrsta lagi er gerð krafa um að efni ákvörðunarinnar sé þess eðlis að ná því markmiði sem stefnt er að. Í öðru lagi felst í reglunni að velja skuli vægasta úrræðið sem til staðar er, ef fleiri úrræði eru til staðar sem geta þjónað því markmiði sem stefnt er að. Í þriðja lagi á að gæta hófs í beitingu þess úrræðis sem valið er.²⁰ Stjórnvöldum ber þannig að halda sig innan ákveðinna marka og taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra einstaklinga sem athafnir stjórnvalda og valdbeitingin beinist að. Þessi ríka áhersla á meðalhófsregluna í barnaverndarmálum stafar af því hversu viðkvæm þau eru, að úrræðum getur verið beitt án samþykkis foreldris og að íþyngjandi úrræði barnaverndar ganga þvert á meginregluna um friðhelgi fjölskyldunnar.²¹

Í 7. mgr. 4. gr. bvl. er fjallað um grundvallarregluna um beitingu úrræða. Í ákvæðinu er kveðið á um að barnaverndaryfirvöld skuli eftir föngum gæta þess að almenn úrræði til stuðnings fjölskyldu séu reynd áður en gripið er til annarra úrræða. Þá skulu þau ávallt miða við að beitt sé vægustu ráðstöfunum til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Regla þessi er í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. ssl. Því er beiting þvingunarúrræða háð þeim skilyrðum að önnur vægari úrræði hafi verið reynd fyrst, og þau séu aðeins réttlæt看leg því ekki sé hægt að tryggja hagsmuni barnsins með öðrum hætti. Þrátt fyrir mikilvægi meðalhófsreglunnar í barnaverndarmálum ber að varast að slíkt leiði til þess að hagsmunir foreldra séu teknir fram yfir hagsmuni barns. Í sumum tilvikum er það barninu fyrir bestu að gripið sé til íþyngjandi úrræða barnaverndar sem allra fyrst, þvert á móti hagsmuni foreldranna.

²⁰ *Stjórnsýslulögin*, bls 147–148.

²¹ Alþt. 2001-02 A-deild, bls. 1811-1813.

3. Þróun barnaverndarlöggjafar

Barnaverndarlögin snúa að mestu leyti um skyldur og heimildir hins opinbera til þess að grípa inn í ef talið er að börn búi við óviðunandi aðstæður eða hagsmunum og velferð þeirra teflt í hættu. Börn eiga rétt á sérstakri vernd, umönnun og réttindum í samræmi við aldur sinn og þroska.²² Fyrstu heildarlög um barnavernd á Íslandi voru lög um barnavernd nr. 43/1932, og var Ísland mun seinna en nágrannaþjóðirnar til að samþykkja slík lög. Norðmenn höfðu t.a.m. samþykkt slík lög árið 1896. Barnaverndarlögin komu í stað margra og dreifðra lagaákvæða sem áður höfðu gilt um málaflokkinn. Þörfin fyrir skipulagt starf til verndar börnum óx með stækkun borgarsamfélagsins. Ýmis frjáls félagasamtök höfðu á um aldamótin 1900 farið að helga sig málefnum barna og í opinberri umræðu má sjá dæmi þess að áhyggjur af börnum, umönnun þeirra, aðbúnaði og hegðun urðu meira áberandi. Árið 1903 var til að mynda stofnað málfundafélag með því markmiði að koma fátækum og umkomulitlum börnum úr höfuðstaðnum í sveit og nokkrum árum síðar var komið á fót uppeldisstofnun fyrir fátæk börn. Umræðan á þessum tíma snerist að miklu leyti um börn fátækra foreldra og var umræðan lituð af hugmyndum um hið hreina og heilnæma líf í sveitum landsins. Á síðari helming 20. aldar varð svo töluverð uppbygging á félagslegri þjónustu um allt land og smám saman komu á vettvang fagmenn með sérþekkingu á sviði félagsráðgjafar, barnaverndar og sálfræði og fór þá starfið að breytast úr góðgerða- og ölmusustarfi yfir í markvissara starf sem byggði á lögum og reglugerðum.²³

Með lögum nr. 43/1932 var að verulegu leyti lagður grunnurinn að þeim lögum sem svo tóku við. Endurskoðun laganna frá 1932 lauk með setningu laga um vernd barna og ungmenna nr. 29/1947. Meðal þeirra breytinga sem þá voru gerðar var að yfirbarnaverndarnefnd var lögð niður og Barnaverndarráð Íslands stofnað. Þá voru sett ítarlegri ákvæði um starfsemi ráðsins en áður var að finna um yfir barnaverndarnefnd. Umrædd lög voru síðar felld úr gildi með lögum um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966 og voru þau lög um margt ítarlegri en lögin frá 1947.²⁴ Eftir því sem á leið og lögin þróuðust urðu verkefni og skyldur barnaverndarnefnda fleiri. Hér áður fyrr heyrðu barnaverndarmálefni undir menntamálaráðuneytið eða til ársins 1992, þegar lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992 tóku gildi. Barnaverndarmálefni voru þá flutt til félagsmálaráðuneytisins. Lögum nr. 58/1992

²² Anni G. Haugen, „Beiting úrræða í barnaverndarmálum, mörkin milli stuðnings og þvingunar og ákvörðunarferlið“ (Barnaverndarstofa 2004) 5 <<https://www.bvs.is/media/rannsoknir-i-bv/Beiting-urraeda-i-barnaverndarmalum,-.....og-akvordunarferlid-Anni-Haugen.pdf>>.

²³ sama heimild 6.

²⁴ Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 403 - 318. mál.

var síðar breytt með lögum nr. 22/1995 og var þá mikilvægasta nýmæli þeirra laga stofnun Barnaverndarstofu. Félagsmálaráðherra skipaði svo nefnd í lok árs 1997 til að endurskoða lög um vernd barna og ungmenna nr. 58/1992, með síðari breytingum sem urðu svo að gildandi lögum, barnaverndarlögum nr. 80/2002.²⁵

Gildandi lög fólu í sér mikilvægar breytingar og má þá helst nefna þau nýmæli sem snéru að hlutverki dómstóla í barnaverndarmálum. Með lögnum var tiltekið úrskurðarvald fært frá barnaverndarnefndum og Barnaverndarráði Íslands til almennra dómstóla. Mikilvægustu ráðstafanir barnaverndarnefnda þar sem reynir á hlutverk dómstóla eru annars vegar vistanir barna utan heimilis skv. 27. og 28. gr. og hins vegar forsjárvipting skv. 29. gr. bvl. Umræða um breytingar á lagaákvæðum um ákvarðanatöku í barnaverndarmálum hafði staðið lengi og var sérstaklega hugað að hlutverki dómstóla við setningu laga nr. 58/1992. Á þeim tíma var þó talið að dómstólaleiðin tryggði rétt foreldra sem best en ekki þótti ljóst að hið sama gildi um öryggi og velferð barns. Þá var áhyggjum lýst af skilvirkni, skorti á sérþekkingu dómara, kostnaði, tíma sem dómsmál myndi taka og rofi á samfellu í málsmeðferð. Á þeim tíma var því talið best að barnaverndarnefndir færu áfram með úrskurðarvald í barnaverndarmálum og að unnt væri að skjóta úrskurðum nefndanna til fullnaðarúrskurðar Barnaverndarráðs Íslands. Þá var gert ráð fyrir að dómstólar hefðu einungis um það að segja hvort barnaverndaryfirvöld hefðu farið út fyrir valdmörk sín. Þetta fyrirkomulag hafði þó ýmsa ókosti í för með sér, en með þessum hætti gat barnaverndarmál farið í gegnum fjögur úrskurðarstig áður en endanleg niðurstaða lá fyrir, þ.e. barnaverndarnefnd, barnaverndarráð, héraðsdóm og Hæstarétt. Sá tími sem slík málsmeðferð tók og óvissan um endanlega niðurstöðu gekk í berhögg við þörf barns fyrir viðunandi aðstæður, öryggi og stöðugleika. Við setningu nýju laganna var því talið mikilvægt að einfalda þetta fyrirkomulag, stytta málsmeðferðarferlið, auka réttaröryggi og stuðla að vandaðri málsmeðferð barnaverndarmála.²⁶

²⁵ sama heimild.

²⁶ Hrefna Friðriksdóttir, „Hlutverk dómstóla samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002“ [2006] Guðrúnarbók 295.

4. Hlutverk barnaverndarnefnda

4.1. Almenn

Börn eiga rétt á að búa við viðunandi aðstæður og er það hlutverk barnaverndarnefndar að bera ábyrgð á að aðstæður einstakra barna sem yfirvöld hafa afskipti af séu á þann veg. Börn sem eru þolendur vanrækslu og ofbeldis og börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu með eigin háttsemi eiga rétt á nauðsynlegri aðstoð. Barnaverndarnefndir skulu stuðla að því að styrkja uppeldishlutverk fjölskyldunnar og gegnir fjölskylda barnsins þannig mikilvægu hlutverki í öllu starfi barnaverndarnefnda.²⁷

Meginreglur í barnaverndarstarfi er að finna í 4. gr. bvl. Þar kemur fram í 1. mgr. að ætíð skuli beita úrræðum sem ætla má að séu barni fyrir bestu og ef hagsmunir barns stangast á við hagsmuni annarra, skulu hagsmunir barns ráða. Í 2. mgr. er kveðið á um að taka eigi réttmætt tillit til sjónarmiða og óska barns eftir aldri þess og þroska. Í 3. mgr. er kveðið á um að stuðla beri að stöðugleika í uppvexti barna og barnaverndarstarfið skuli miða að því að sem minnst röskun verði á lífi barns. Þá er í 4. mgr. greint frá því að leitast skuli við að hafa góða samvinnu við börn og foreldra þeirra og sýna þeim fyllstu nærgætni og virðingu. Þá skuli lögð áhersla á góða samvinnu við aðrar nefndir, stofnanir og samstarfsaðila samkvæmt 5. mgr. ákvæðisins. Í 6. mgr. er svo að finna jafnræðisreglu sem kveður á um að barnaverndaryfirvöld skuli í störfum sínum gæta samræmis og jafnræðis. Í 7. mgr. kemur svo fram að ávallt skuli beita vægustu úrræðum fyrst og aðeins skuli grípa til íþyngjandi ráðstafana ef markmiðum verður ekki náð með vægara móti. Þá skal gæta fyllsta trúnaðar um hagi og aðstæður barna, foreldra og annarra sem tengjast barnaverndarmáli.

4.2. Skipan barnaverndarnefnda

Á Íslandi starfa 27 barnaverndarnefndir, þær heyra undir félagsmálaráðuneytið og ber ráðherra ábyrgð á stefnumótun í málaflokknum auk þess sem hann leggur fyrir Alþingi framkvæmdaáætlun til fjögurra ára í senn, sbr 5. gr. bvl. Hver barnaverndarnefnd er skipuð fimm mönnum og jafnmörgum varamönnum. Barnaverndarnefnd, sem nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag, er þó heimilt að skipa allt að sjö menn og jafnmarga varamenn. Barnaverndarnefnd er skipuð bæði konum og körlum og er leitast við að kjósa lögfræðing í nefndina ásamt fólki

²⁷ Anni G. Haugen (n. 22).

með sérþekkingu í málefnum barna, sbr. 11. gr. bvl. Það er almennt sveitarstjórn sem kýs barnaverndarnefnd, sbr. 2. mgr. 10. gr. bvl. en á því eru þó ákveðnar undantekningar, þar sem héraðsnefnd eða stjórn byggðarsamlags getur farið með kosningu barnaverndarnefndar ef kosning barnaverndarnefndar nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag. Þá getur sveitarstjórn falið félagsmálanefnd störf barnaverndarnefndar ef ákveðin skilyrði eru uppfyllt, sbr. 4. mgr. 10. gr. bvl. Ef breytingar verða á skipan nefndarmanna á umræddu kjörtímabili ber að tilkynna slíkar breytingar til Barnaverndarstofu, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Barnaverndarnefndir eru sjálfstæðar nefndir og er sveitarstjórn því óheimilt að gefa þeim fyrirmæli um meðferð einstakra mála, sbr. 13. gr. bvl.

Það er svo barnaverndarnefnd sem felur starfsmönnum sínum könnun og meðferð einstakra mála eða málaflokka. Barnaverndarnefndir sjá um að ráða til sín sérhæft starfsfólk eða tryggja með öðrum hætti að aðgangur sé að viðeigandi sérþekkingu. Er þetta mikilvægt til að hægt sé að veita foreldrum, stofnunum og öðrum er annast uppeldi viðhlítandi ráðgjöf eða fræðslu. Þá skulu starfsmenn barnaverndar vera hæfir til að framkvæma faglega rannsókn á félagslegum og sálrænum högum barna vegna könnunar og meðferðar einstakra barnaverndarmála, sbr. 1. mgr. 14. gr. bvl. Barnaverndarnefnd hefur heimild til að framselja tilgreindum starfsmönnum vald til að taka einstakar ákvarðanir samkvæmt lögnum, sbr. 3. mgr. 14. gr. bvl. Barnaverndarnefndin hefur úrskurðarvald í málefnum einstaklinga samkvæmt barnaverndarlögum. Þá er rétt að taka fram að barnaverndaryfirvöldum er óheimilt að ráða starfsmenn, sem hafa hlotið refsidóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1949, sbr. 36. gr. bvl.

Barnaverndarnefnd í því umdæmi sem barn hefur fasta búsetu, fer með úrlausn um málefni þess, sbr. 1. mgr. 15. gr. bvl. Ef barn flyst úr umdæminu á meðan barnaverndarnefnd hefur mál þess til meðferðar ber nefndinni að tilkynna flutninginn til barnaverndarnefndar í því umdæmi sem barnið flytur í og upplýsa viðkomandi barnaverndarnefnd um öll afskipti af málefnum barnsins og afhenda nefndinni öll nauðsynleg málsgögn. Þá ber barnaverndarnefndinni, sem tekur við málinu, að tryggja að samfella skapist í vinnslu og meðferð málsins um leið og það berst þeim, sbr. 2. mgr. 15. gr. bvl. Þó er hægt að semja um að mál sé rekið í öðru umdæmi en þar sem barn á fasta búsetu ef það þykir hentugra, sbr. 3. mgr. 15. gr. bvl.

4.3. Framkvæmd barnaverndarmála

Á hverju ári berast barnaverndarnefndum fjöldi tilkynninga þar sem grunur leikur á að barn búi við óviðunandi aðstæður eins og vanrækslu eða ofbeldi, eða hegðun barna stefni þroska og heilsu þeirra í hættu.²⁸ Almennigur hefur tilkynningarskyldu samkvæmt 16. gr. bvl. og er þetta afar mikilvæg skylda til að tryggja velferð barna. Skyldan til að tilkynna til barnaverndarnefnda byggir fyrst og fremst á því sjónarmiði að börn séu ekki þess umkomin að leita réttar síns vegna þeirra aðstæðna og uppeldis sem þau búa við, þau séu oftast háð forsjáraðilum sínum og hæpið að þau geti borið sig undan illri meðferð.²⁹ Þegar aðili sendir tilkynningu til barnaverndar, er hægt að óska eftir því að tilkynningin sé undir nafnleynd gagnvart þeim sem verið er að tilkynna, sbr. 19. gr. bvl. Eðli málsins samkvæmt snúast tilkynningar til barnaverndar oft um óvissu, enda eru slíkar tilkynningar, tilkynningar um grun, en ekki ásakanir fyrir dómstólum. Með því að tilkynna til barnaverndar er aðili að láta vita að óvissa sé til staðar og biðja um að málið sé kannað. Það er því mikilvægt að hafa í huga að það er ekki hlutverk aðilans að leysa sjálfur úr óvissunni eða bíða eftir því að hún leysist, svo þörfin til að tilkynna hverfi. Það er barnavernd sem er könnunaraðilinn og þegar óvissa er til staðar um hagsmuni barns, er ástæða til að tilkynna.³⁰ Tilgangur tilkynningarskyldu er því að vitneskja um barn eða börn, sem eru hjálparþurfi, komist til rétttra yfirvalda þannig þau geti sinnt þeim lögboðnu skyldum að tryggja öryggi, aðbúnað og viðunandi uppeldisskyldirði barna.³¹

Sérstök tilkynningarskylda er lögð á þá aðila sem afskipti hafa af börnum, s.s. leikskólastarfsfólk, dagforeldrar, starfsfólk skóla, lækna og fleiri, sbr. 17. gr. bvl. Fram kemur í 3. mgr. 17. gr. bvl. að tilkynningarskyldan gangi framar ákvæðum laga eða siðareglna um þagnarskyldu viðkomandi starfsstétta. Þá er einnig sérstök skylda lögð á lögreglu að tilkynna til barnaverndar ef hún verður þess vör að barn búi við óviðunandi aðstæður, sbr. 18. gr. bvl. Áhugavert er að líta til þess hve fáar tilkynningar berast frá leik- og grunnskólum landsins þrátt fyrir þessa lögbundnu tilkynningarskyldu. Í nóvember árið 2020 bárust 169 tilkynningar til barnaverndarnefnda frá skólum landsins og 20 tilkynningar frá leikskólum/dagforeldrum landsins en heildarfjöldi tilkynninga í nóvember 2020 voru 1.144 talsins.³² Sú staðreynd að svo

²⁸ sama heimild.

²⁹ Hrefna Friðriksdóttir, „Trúnaðarskylda og tilkynningarskylda fagstétta“ [2017] 3 Tímarit lögfræðinga 217, 225.

³⁰ Steinunn Anna Sigurjónsdóttir, „Ætti ég að tilkynna til barnaverndar?“ (12. febrúar 2021) <<https://www.visir.is/g/20212072680d?fbclid=IwAR2Gaa2x0zvTu5Dm0scjidv1YjUIX4H5zci2mc5G819jPisD5HJOD-ELp74>>.

³¹ Hrefna Friðriksdóttir, „Trúnaðarskylda og tilkynningarskylda fagstétta“ (n. 29) 225–226.

³² Barnaverndarstofa, „Greining á tölulegum upplýsingum frá barnaverndarnefndum“ (4. febrúar 2021) 2–12 <<https://www.bvs.is/media/almennigur/Greining-a-tilkynningum-nov-og-des-2020.pdf>>.

fáar tilkynningar berast frá leik- og grunnskólum hefur löngum verið gagnrýnd og hafa rannsóknir á ástæðum þess gefið til kynna að skortur á þekkingu sé ein af meginástæðunum.³³

Mikilvægt er fyrir foreldra, sem tilkynntir eru til barnaverndar, að átta sig á að tilkynning aðila til barnaverndar sé af hinu jákvæða, því til að ná til sem flestra barna sem þurfa á því að halda að tilkynning komi til barnaverndar svo mál þeirra verði skoðað, er óhjákvæmilegt að sumir foreldrar verði tilkynntir vegna einhvers sem ekki þarfnast afskipta barnaverndar.³⁴

4.4. Könnun máls

Þegar tilkynning berst barnavernd um vanrækslu, ofbeldi eða áhættuhegðun barns er tekin ákvörðun af starfsmönnum barnaverndar hvort tilefni sé til að kanna málið betur, sbr. 1. mgr. 21. gr. bvl. Sú ákvörðun er ekki kæránleg sbr. 4. mgr. sömu greinar. Í þeim tilvikum þegar ákveðið er að kanna mál ekki frekar eru foreldrarnir upplýstir um tilkynninguna og þá ákvörðun að ekki verði neitt aðhafst frekar. Ef aftur á móti ákveðið er að hefja könnun máls er foreldrum sent tilkynningarbréf sem upplýsir þau um að tilkynning hafi borist barnavernd og greint frá því hvernig málsmeðferðinni er háttað. Ákvörðun um að hefja könnun skal ekki tekin nema rökstuddur grunur sé um að tilefni sé til, sbr. 5. mgr. 21. gr. bvl., þar sem um inngríp er að ræða og inngríp sem þetta er til þess fallið að trufla friðhelgi viðkomandi fjölskyldu. Hafa verður hugfast þegar könnun máls hefst, að sýna öllum þeim sem það snertir nærgætni og virðingu líkt og lögin leggja áherslu á. Þá ber einnig að hafa hugfast að eðlilegt er að hagsmunir allra aðila máls fara ekki endilega saman. Lögð er áherslu á að afla sé sem besta upplýsinga um hagi barns, svo sem andlegt og líkamlegt heilbrigði, tengsl við foreldra eða aðra, aðbúnað þess á heimilinu, skólagöngu, hegðun og líðan, sbr. 22. gr. bvl og 16. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Þá þarf að afla upplýsinga um hagi foreldra og skoða hvernig þeim tekst að mæta þörfum barnsins. Í flestum tilvikum hefst könnun máls hjá þeim sem þekkja barnið best, til dæmis hjá foreldrum barnsins og barninu sjálfu. Eftir slíka könnun hefur barnaverndarstarfsmaður strax fengið betri mynd af því hver staða barnsins og fjölskyldunnar er.

Algengt er að viðbrögð foreldra við afskiptum barnaverndar sé hræðsla og afneitun. Því er mikilvægt að upplýsa þá vel og gefa þeim kost á að undirbúa sig undir viðtölin. Þegar rætt

³³ Erla Björg Gunnarsdóttir, „Lítill sem engin fræðsla um barnavernd“ (*visir.is*, 17. mars 2016) <<https://www.visir.is/g/2016160318922/litil-sem-engin-fraedsla-um-barnavernd>>.

³⁴ Steinunn Anna Sigurjónsdóttir (n. 29).

hefur verið við foreldra og barn er í flestum tilvikum leitað upplýsinga hjá öðrum sem þekkja barnið, til dæmis hjá leikskóla, skóla og heilsugæslu, en sérstök upplýsingaskylda hvílir á framangreindum aðilum, sbr. 44. gr. bvl.³⁵ Könnun máls er ekki háð samþykki aðila en mikil áhersla er lögð á að könnun fari fram í samráði og samvinnu við aðila málsins. Þá er könnun málsins hraðað eins og kostur er, en í lögunum er gerð krafa um að ákvörðun um beitingu viðeigandi úrræða skuli liggja fyrir innan þriggja mánaða og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ákvörðun var tekin um að hefja könnun sbr. 41. gr. bvl.³⁶

Þegar könnun máls lýkur er tekin saman greinargerð um málið þar sem komist er að niðurstöðu, sbr. 1. mgr. 23. gr. bvl. Greinargerðin skal innihalda faglegt mat starfsmanns á því í hverju vandi fjölskyldu felst og hvaða leiðir séu færar til úrbóta en greinargerðin skal ávallt liggja fyrir áður en úrræðum er beitt á grundvelli barnaverndarlaga. Greinargerðin er svo kynnt fyrir forsjáradilum og barni ef við á. Ef könnun máls leiðir til þess að aðstæður barns séu viðunandi tekur barnaverndarnefnd ákvörðun um að loka málinu. Ef aftur á móti niðurstaða könnunar er sú að þörf sé á stuðningi er málið unnið áfram og gerð skrifleg áætlun, sbr. 23. gr. bvl.³⁷

4.5. Stuðningsúrræði

Þegar áætlun er gerð er mikilvægt að góð samvinna sé við alla sem að málinu koma en þá eru meiri líkur á að markmið áætlunar náist og þar með árangur. Þau úrræði sem barnavernd notast fyrst við þegar samþykki foreldra liggur fyrir eru til dæmis að leiðbeina foreldrum um uppeldi og aðbúnað barns. Þá stuðlar barnavernd að því í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir að beitt verði úrræðum samkvæmt öðrum lögum, en fjárhagsvandi getur til dæmis verið hluti af vanda fjölskyldu sem barnavernd hefur til meðferðar og því getur barnavernd komið því til leiða að barn komist t.d. í leikskóla eða að fjölskyldunni sé tryggt öruggt húsnæði. Þá getur barnavernd útvegað barni viðeigandi stuðning eða meðferð til dæmis hjá sálfræðingum, stuðning sem tengist námi eða annað því um líkt. Barnavernd getur útvegað barni eða fjölskyldu tilsjónarmann, en tilsjónarmaður er einstaklingur sem fenginn er til að aðstoða foreldra við að sinna uppeldisskyldum sínum, sbr. 22. gr. reglugerðar nr. 652/2004. Barnavernd getur einnig útvegað barni persónulegan ráðgjafa. Þá er fenginn einstaklingur til að veita barni ráðgjöf og

³⁵ Barnaverndarstofa, *Handbók um vinnslu barnaverndarmála* (2020) 27–36.

³⁶ sama heimild 39.

³⁷ sama heimild 47.

leiðbeiningar í þeim tilgangi að styrkja það félagslega og tilfinningalega, til dæmis í sambandi við menntun, tómstundir og atvinnu, sbr. 23. gr. reglugerðarinnar. Barnavernd getur útvegað barni stuðningsfjölskyldu en þá er aðili fenginn á vegum barnaverndar til að taka á móti barni á einkaheimili í því skyni að tryggja öryggi þess, létta álagi af því og fjölskyldu þess og leiðbeina foreldrum og styðja þá í uppeldishlutverkinu. Þá er einnig hægt að vista barn hjá stuðningsfjölskyldu í allt að sjö daga samfellt, sbr. 26. gr. reglugerðarinnar. Einnig getur barnavernd aðstoðað foreldra við að leita sér meðferðar vegna veikinda, áfengis- eða vímuefnaneyslu eða annarra persónulegra vandamála en þessi fyrstu úrræði koma fram í 24. gr. bvl.

Í flestum tilvikum er fyrsti stuðningurinn við fjölskyldu veittur inni á heimilinu svo röskunin verði sem minnst á högum barnsins.³⁸ Þegar væg stuðningsúrræði hafa ekki skilað nægilegum árangri eða ef tryggja þarf öryggi barns betur, getur verið ástæða til að vista barn utan heimilis. Slíka heimild er að finna í 1. mgr. 25. gr. bvl. Þar kemur fram að barnavernd geti með samþykki foreldra og barns, sem náð hefur 15 ára aldri, tekið við forsjá eða umsjá barns og ráðstafað barni í fóstur, vistað barn utan heimilis á heimili eða stofnun eða leitað annarra úrræða sem snúa að umönnun, rannsókn, meðferð eða stuðningi. Þegar barn er sett í fóstur eða vistað samkvæmt 1. mgr. 25. gr. bvl. er það gert að skilyrði samkvæmt lögum að ráðstöfunin standi ekki lengur en þörf krefur og skal ráðstöfunin skoðuð reglulega samkvæmt 2. mgr. 25. gr. bvl.

Flest mál sem barnaverndarnefndir fást við snúa að vanrækslu sem hefur staðið yfir í lengri tíma. Því má gera ráð fyrir að fjölskyldan þurfi einnig stuðning í langan tíma. Mikilvægt er að vel sé staðið að áætluninni um meðferð málsins og fram komi hvert markmiðið sé með stuðningsúrræðunum. Þá skiptir miklu máli að meta stöðu fjölskyldunnar reglulega og skoða hvort stuðningsúrræðin skili árangri.³⁹

4.6. Þvingunarúrræði

Ef framangreind stuðningsúrræði hafa ekki skilað árangri eða ekki næst samstarf við aðila málsins getur barnaverndarnefnd gert einhliða áætlun um framvindu máls og beitingu þvingunarúrræða. Það getur verið á þann hátt að foreldrar og barn séu bæði andvíg úrræðum þeim sem barnavernd vill leggja til, eða að barn óski eftir ákveðnum stuðningi en foreldri er

³⁸ sama heimild 53.

³⁹ sama heimild 51.

andvígt því eða öfugt.⁴⁰ Í slíkum tilvikum getur starfsfólk barnaverndarnefndar með úrskurði nefndarinnar kveðið á um eftirlit með heimili, gefið fyrirmæli um aðbúnað og umönnun barns, svo sem dagvistun þess, skólasókn, læknisþjónustu, rannsókn, meðferð eða þjálfun eða ákveðið að ekki megi fara með barnið úr landi, sbr. 1. mgr. 26. gr. bvl. Umræddar þvingunarráðstafanir geta verið íþyngjandi og því skulu þær ávallt vera tímabundnar og mega ekki standa lengur en þörf krefur hverju sinni. Þá skal endurskoða ráðstafanirnar eigi síður en á sex mánaða fresti, sbr. sömu greinar. Þegar barnavernd beitir þvingunum sem þessum hafa foreldrar heimild til að skjóta úrskurði til úrskurðarnefndar velferðarmála, sbr. 3. mgr. sömu greinar. Úrskurðarnefnd velferðarmála er sjálfstæð stjórnvísunefnd og hefur það hlutverk að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana eftir því sem mælt er fyrir í lögum um úrskurðarnefnd velferðarmála nr. 85/2015.

Með sömu skilyrðum og að framan greinir og ef brýnir hagsmunir barns mæla með því, getur barnaverndarnefnd með úrskurði kveðið á um að barn skuli vera kyrrt á þeim stað þar sem það dvelst í allt að tvo mánuði eða kveðið á um töku barns af heimili í allt að tvo mánuði til að tryggja öryggi þess eða til að hægt sé að gera viðeigandi rannsókn á því og veita því nauðsynlega meðferð og aðhlyningu, sbr. 1. mgr. 27. gr. bvl.

Þá getur barnaverndarnefnd farið fram á að vista barn utan heimilis í allt að tólf mánuði í senn með úrskurði dómara, sbr. 1. mgr. 28. gr. bvl. Slík ákvörðun felur í sér að foreldrar eru sviptir rétti til að ráða yfir persónulegum högum barns í lengri tíma, en hafa þó enn forsjá og ákveðnar skyldur gagnvart barni. Í 2. mgr. sömu greinar er heimild til að vistun haldi áfram þrátt fyrir að tólf mánuðir séu liðnir ef krafa um framlengingu hefur komið fram eða mál hefur verið höfðað þar sem krafist er forsjásviptingar áður en vistunartími rennur út. Í þeim tilvikum helst ráðstöfunin þar til úrskurður eða dómur liggur fyrir. Vistun skal þó aldrei standa lengur en nauðsyn krefur.⁴¹ Ef barnavernd uppfyllir aftur á móti ekki þau skilyrði sem til staðar eru til að beita umræddum þvingunarúrræðum skal loka málinu.⁴²

Þegar þvingunarúrræðum er beitt er það meginregla í barnaverndarlögum að leiðbeina aðilum máls, kynna þeim gögnin og gefa þeim kost á að tjá sig. Ef aftur á móti staðan er sú að barni stafar hættu af því að þessi leið sé farin og brýn nauðsyn stendur til að grípa strax til úrræðanna er heimild til þess í 31. gr. bvl. Starfsmaður barnaverndarnefndar getur aðeins gripið til umræddrar neyðarráðstöfunar í umboði formanns barnaverndarnefndar. Þá ber að kynna

⁴⁰ sama heimild 57.

⁴¹ Alþt. 2001-2002, A-deild, bls.1839.

⁴² Barnaverndarstofa, *Handbók um vinnslu barnaverndarmála* (n. 33) 50.

foreldrum og barni ráðstöfunina eins fljótt og auðið er og leiðbeina þeim um framhaldið.⁴³ Barnaverndarnefnd ber í slíkum tilvikum að taka málið til meðferðar án tafar og kveða upp úrskurð innan 14 daga eða taka ákvörðun um að höfða mál fyrir dómi samkvæmt 28. eða 29. gr. laganna. Að öðrum kosti fellur ákvörðunin úr gildi. Líkt og áður hefur komið fram er samvinna barnaverndar við barn sem er aðili máls mjög mikilvæg, en barn á rétt á að vera skipaður talsmaður áður en gripið er til úrræða sem fela í sér vistun utan heimilis og er þetta sérstaklega mikilvægt þegar um þvingun er að ræða. Ef barn hefur náð 15 ára aldri verður það sjálft aðili að máli þegar um vistun utan heimilis er að ræða, endurskoðun á slíkri ákvörðun eða ákvörðunum er snúa að umgengni meðan barn er í fóstur.

4.7. Ráðstöfun barna í fóstur

Þegar barn er sett í fóstur getur um tímabundið, styrkt eða varanlegt fóstur verið að ræða. Markmiðið með fósturráðstöfun er að tryggja barni uppeldi og umönnun innan fjölskyldu sem hentar best þörfum þess. Barni skal tryggður góður aðbúnaður hjá fósturforeldrum og þeir skulu sýna fósturbarni umhyggju og nærfærni og leitast við að efla andlegan og líkamlegan þroska þess, sbr. 3. mgr. 65. gr. bvl. Líkt og áður hefur verið komið inn á getur barn verið vistað í fóstrur með samþykki foreldra og barns sem náð hefur 15 ára aldri samkvæmt a-lið 1. mgr. 25. gr. bvl., eða verið þvingunarráðstöfun af hálfu barnaverndar. Það gerist í þeim tilvikum þar sem foreldrar hafa verið sviptir umsjá tímabundið samkvæmt 27. og 28. gr. bvl., eða sviptir forsjá varanlega samkvæmt 29. gr. bvl.

Þegar um tímabundið fóstur er að ræða varir fóstur í afmarkaðan tíma og er þessu úrræði beitt þegar vænta má að hægt sé að bæta aðstæður heima fyrir svo barn geti snúið aftur til foreldra sinna án verulegrar röskunar á högum þess eða þegar barnaverndarnefnd hefur áætlað að annað úrræði taki við innan afmarkaðs tíma, sbr. 3. gr. reglugerðar um fóstur nr. 804/2004. Samanlagður tími barns í tímabundnu fóstur skal ekki vera meiri en tvö ár nema í algerum undantekningartilvikum, sbr. 2. mgr. 65. gr. bvl. Samningur um tímabundið fóstur er því aðeins gerður að hámarki til eins árs og aðeins endurnýjaður í undantekningartilvikum, sbr. 2. mgr. 23. gr. reglugerðarinnar. Í sumum tilvikum getur það reynst foreldrum auðveldari kostur að samþykkja að barn þeirra verði ráðstafað í tímabundið fóstur til eins árs frekar en að afsala sér forsjá yfir því og samþykkja ráðstöfun þess í varanlegt fóstur. Raunin er þó sú að tímabundið

⁴³ sama heimild 58.

fóstur er oft undanfari forsjársviptingar. Markmið tímabundins fósturs er að barnið verði öruggt og fái viðeigandi umönnun auk þess sem því er veittur nauðsynlegur stuðningur þann tíma sem það er í fóstri, en einnig er stutt við foreldra barnsins á meðan fóstur varir og þeir búnir undir að taka barnið til sín að nýju.⁴⁴ Þegar barn snýr svo aftur heim til sín eftir að hafa verið í tímabundnu fóstri er gerð ný áætlun í máli barnsins, sbr. 30. gr. reglugerðarinnar.

Þegar um styrkt fóstur er að ræða er mælt sérstaklega fyrir um umönnun og þjálfun á fósturheimili í tiltekinn tíma, sbr. 4. mgr. 65. gr. bvl. Þessu úrræði er beitt þegar barn á við verulega hegðunarerfiðleika að stríða vegna geðrænna, tilfinningalegra eða annarra vandamála af því tagi og uppfyllt eru skilyrði til að vista barn á heimili eða stofnun samkvæmt 79. gr. bvl. Markmiðið með styrktu fóstri er að barn njóti sérstakrar umönnunar þannig að mætt verði þörfum þess og því veitt aðstoð við að ná tökum á vandamálum sínum svo það geti snúið aftur heim, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Jóhanna Vilborg Ingvarsdóttir, félagsráðgjafi, gerði könnun á upplifun kynforeldra sem áttu börn í styrktu fóstri árið 2006 og kom í ljós að kynforeldrar upplifðu það almennt á jákvæðan hátt. Þar kom meðal annars fram að börnunum hefði vegnað illa áður en þau fóru í styrkt fóstur en við lok fósturráðstöfunar hefði þeim almennt vegnað vel.⁴⁵

Þegar um varanlegt fóstur er að ræða dvelur barn hjá fósturforeldrum þar til forsjárskyldur falla niður, þ.e. til 18 ára aldurs, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 804/2004. Forsjárskylda foreldra færist þá yfir til fósturforeldranna að því marki sem kveðið er á um í fóstursamningi, en það er barnaverndarnefnd sem fer með forsjá barnsins, sbr. 25. gr. bvl. Þessu úrræði er beitt þegar fyrirsjáanlegt þykir að ekki verði unnt að bæta aðstæður barns með öðrum hætti, en markmiðið með varanlegu fóstri er að tryggja til frambúðar umönnun, öryggi og stöðugleika í lífi barns innan fósturfjölskyldu, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Þegar fóstur varir í lengri tíma er sá háttur yfirleitt hafður á að fósturforeldrar fá forsjá yfir barninu enda mæli hagsmunir barnsins ekki á móti því. Á þetta sérstaklega við þegar börn eru ung.⁴⁶

⁴⁴ Barnaverndarstofa, *Handbók um vinnslu barnaverndarmála* (n. 33) 73.

⁴⁵ Jóhanna Vilborg Ingvarsdóttir, „Rannsóknir nema í samstarfi við Barnaverndarstofu“ (*barnaverndarstofa.is*) <<https://www.bvs.is/barnaverndastofa/rannsoknir-i-barnavernd/rannsokn-nema-i-starfsnami-a-barnaverndarstofu/>>.

⁴⁶ Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 403 - 318. mál, athugasemdir við 65. gr. 1. mgr.

5. Verklag í forsjárviptingarmálum

5.1. Almenn

Foreldrum ber að gegna forsjár- og uppeldisskyldum eftir því sem best hentar hag barna og þörfum, og þeir skulu sýna börnum sínum umhyggju og nærfærni.⁴⁷ Líkt og áður hefur komið fram er réttur fjölskyldunnar að vera saman og að foreldrar fari með forsjá og annist uppeldi barna sinna án utanaðkomandi afskipta, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjkskr. Þegar alvarleiki barnaverndarmáls er kominn á það stig að ljóst liggur fyrir að barn geti ekki dvalist hjá foreldrum sínum til lengri tíma er byrjað á að leita samþykkis hjá foreldrunum fyrir því að ráðstafa barni í varanlegt fóstur til 18 ára aldurs. Farsælast er þegar samningar nást um slíkt en þá geta foreldrar skrifað undir afsal forsjár. Þegar ekki nást samningar um slíkt hefur barnavernd heimild til að höfða mál fyrir dómi og krefjast þess að foreldrar eða foreldri verði svipt forsjá barns síns, sbr. 29. gr. bvl.

5.2. Forsjárvipting

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um að skynsamlegast sé vegna hagsmuna barns að fara fram á forsjárviptingu og ekki nást samningar við foreldra, er tekin saman greinargerð. Því næst er málið lagt fyrir barnaverndarnefnd en hún hefur úrskurðarvald í málefnum einstaklinga líkt og áður hefur komið fram. Þar er tekin ákvörðun um hvort höfða skuli dómsmál og farið fram á forsjárviptingu eða hvort önnur vægari úrræði skuli reynd fyrst. Sá barnaverndarstarfsmaður sem hefur mál til vinnslu, vinnur það áfram þrátt fyrir að fenginn hafi verið lögmaður til að reka forsjárviptingarmálið fyrir dómi. Þegar um forsjárviptingu foreldris er að ræða skal tilkynna barninu um höfðun málsins og gefa því kost á að gæta réttar síns. Barninu er heimilt að ganga inn í málið með meðalgöngustefnu skv. lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991⁴⁸, ef það hefur náð 15 ára aldri. Ef barnið velur að gerast ekki aðili máls með þessum hætti skal það samt sem áður eiga kost á að tjá sig um málið.⁴⁹

Ströng skilyrði eru fyrir því að barnaverndarnefnd geti krafist forsjárviptingar og koma þau fram í 29. gr. bvl. Nægir að aðeins eitt skilyrðanna sé uppfyllt. Skilyrðin eru samkvæmt a-lið að daglegri umönnun, uppeldi eða samskiptum foreldra og barns sé alvarlega ábótavant.

⁴⁷ Anni G. Haugen (n. 22).

⁴⁸ Hér eftir eml.

⁴⁹ Barnaverndarstofa, *Handbók um vinnslu barnaverndarmála* (n. 33) 59.

Þegar þetta skilyrði er metið er horft til þess sem á sér stað í lífi barnsins og þeirra aðstæðna sem það býr við þegar ákvörðunin um forsjárviptinguna er tekin. Ekki nægir að til dæmis sé talin hætta á vanrækslu í framtíðinni. Þegar metið er hvort um alvarlega vanrækslu sé að ræða verður að líta til þess hvernig uppeldi tíðkast á venjulegum íslenskum heimilum og þarf að vera verulegt frávík frá þeim viðmiðum. Undir þennan lið getur fallið margs konar vanræksla. Sem dæmi má nefna að barn sé vannært, tilfinningalega eða líkamlega, að barn sé vansvefta í skóla eða leikskóla, vanhirða varðandi hreinlæti eða tannhirðu, eða að barn sé ekki þokkalega til fara. Ekki er gert að skilyrði að barn hafi hlotið tjón af uppeldinu svo umrætt skilyrði sé uppfyllt heldur nægir að sýna fram á ákveðna vanrækslu við uppeldið. Þegar ákvæðið er túlkað, ber að fara varlega í að túlka ákvæðið rúmt þar sem um íþyngjandi ákvæði er að ræða.⁵⁰ Samkvæmt b-lið ákvæðisins ef barni, sem er sjúkt eða fatlað, sé ekki tryggð viðeigandi meðferð, þjálfun eða kennsla. Ákvæðið tekur til þeirra tilvika þar sem foreldrar hafa ekki vilja eða getu til að hjálpa barni sínu að fá viðeigandi hjálp eða meðferð sem nauðsynleg er fyrir barnið vegna fötlunar eða sjúkdóms. Þetta ákvæði á einnig við þegar foreldrar hafa mjög neikvætt viðhorf til nauðsynlegrar meðferðar. Samkvæmt c-lið ákvæðisins, að barni sé misþyrmt, misboðið kynferðislega eða megi þola alvarlega andlega eða líkamlega áreitni eða niðurlægingu á heimilinu.⁵¹ Samkvæmt d-lið ákvæðisins, að fullvíst sé að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska þess sé hætta búin sökum þess að foreldrar eru augljóslega vanhæfir til að fara með forsjána, svo sem vegna vímuefnaneyslu, geðrænna truflana, greindarskorts eða að breytni foreldra sé líkleg til að valda barni alvarlegum skaða. Samkvæmt þessum lið er ekki skilyrði að barnið hafi þegar þolað vanrækslu eða því verið misþyrmt, heldur eru framtíðarhorfur barnsins metnar. Það þarf þó að vera fullvíst að heilsu eða þroska barnsins geti verið hætta búin í umsjá foreldranna. Þetta mat er huglægt en þarf þó ávallt að styðjast við hlutlæga mælikvarða, til dæmis hvernig ástandi foreldra og barna er háttað, hvort um andleg veikindi foreldra eða vímuefnaneyslu er að ræða, eða hvort barnið ber líkamleg eða andleg einkenni vanhirðu.⁵² Vanhæfi foreldra getur falist í hverskonar aðgerðarleysi varðandi líkamlegar eða andlegar þarfir barnsins þegar kemur að umhirðu, umönnun, hreinlæti, næringu eða örvun en vanrækslan getur einnig átt við þær aðstæður þegar foreldrar láta hjá líða að koma í veg fyrir aðstæður sem geta reynst barninu skaðlegar. Ljóst er að þegar foreldrar glíma við alvarlegan vímuefnavanda eða geðraskanir búa börn þeirra við öryggisleysi. Umrætt ákvæði gefur ákveðin viðmið um

⁵⁰ Ingveldur Einarsdóttir, „Forsjárvipting samkvæmt 25. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992“ (1999) 49 Tímarit lögfræðinga 95, 98 – 99.

⁵¹ sama heimild 99.

⁵² sama heimild 100.

hversu mikla vanrækslu þurfi til, en fram kemur að háttsemi foreldranna þurfi að vera líkleg til að valda barni alvarlegum skaða. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að undir áverka falli meðal annars brunasár, marblettir, beinbrot og fleira. Það er þó mjög matskennt og kemur hvergi skýrt fram hve mikla áverka þurfi til að háttsemi falli undir ákvæðið. Þá þurfa barnaverndarnefndir að sanna að umrædd háttsemi sé af völdum foreldri og getur slík sönnunarstaða verið erfið.⁵³

Áður en krafa er lögð fram um forsjársviptingu þarf að liggja fyrir að búið sé að reyna vægari stuðningsúrræði sem hafi ekki borið tilætlaðan árangur. Markmið forsjársviptingar er að tryggja að barnið fái öruggar og tryggar uppeldisaðstæður sem eru betri en þær sem barnið var í. Því er lögð áhersla á að með forsjársviptingunni skapist stöðuleiki í umhverfi barnsins. Forsjársvipting verður að teljast harkalegasta aðgerðin sem barnaverndarnefnd getur gripið til samkvæmt barnaverndarlögum og er því mjög mikilvægt að vandað sé til verka, að ákvörðunin sé tekin á réttum tímapunkti, þ.e.a.s. áður en barn hefur hlotið skaða af þeim aðstæðum sem það býr við. Þegar forsjársvipting hefur farið fram, hvort sem það er gert með samþykki foreldra eða ekki, fer barnaverndarnefnd með lögráð barnsins þar til annað er ákveðið. Barnaverndarnefnd getur einnig óskað eftir því að barni verði skipaður lögráðamaður eða sérstakur fjárhaldsmaður ef hún telur að það þjóni hagsmunum þess, sbr. 1. mgr. 32. gr. bvl.

5.3. *Talsmaður barna*

Þátttaka og réttur barns í málsmeðferð barnaverndarmáls hefur með tímanum orðið mikilvægari og eiga börn rétt á að tjá sig í málum er þau varðar, en þó verður að taka tillit til aldurs þeirra og þroska. Líkt og áður hefur komið fram, fara hagsmunir barns og foreldra ekki alltaf saman og því getur sú staða verið uppi að foreldrar séu ekki hæfir til að tala fyrir hönd barnsins. Það er því mjög mikilvægt að metið sé hverju sinni hvenær þörf er á að veita börnum talsmann. Hlutverk talsmanns felst í því að ræða við barn og koma á framfæri sjónarmiðum þess. Talsmaður á ekki óskorðaðan rétt til aðgangs að gögnum heldur er það barnaverndarnefndar að meta hverju sinni hvaða upplýsingar skipti máli fyrir talsmanninn svo hann geti gengt hlutverki sínu, sbr. 31. gr. reglugerðar um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/2004. Samkvæmt barnaverndarlögum ber barnaverndarnefnd að taka afstöðu til þess, eftir að ákveðið hefur verið að hefja könnun máls, hvort þörf sé á að skipa barni talsmann, sbr. 15. gr. reglugerðarinnar. Þá

⁵³ Anni G. Haugen (n. 22) 111.

skal að jafnaði skipa barni talsmann áður en gripið er til ráðstafana skv. 25., 27. eða 28. gr. bvl. og áður er krafa er sett fram um sviptingu forsjár samkvæmt 29. gr. laganna nema barn njóti aðstoðar lögmanns, sbr. 29. gr. reglugerðarinnar. Barnaverndarnefnd velur talsmann sem er best til þess fallinn að þjóna hagsmunum barns í hverju máli fyrir sig. Ekki er gerð krafa um að talsmaður hafi sértæka menntun, en leitast er við að velja aðila sem hefur sérþekkingu á málefnum barna. Þá er ekki heimilt að skipa talsmann sem hefur hagsmuni af úrlausn máls eða sterk tengsl við einhvern sem hefur slíka hagsmuni, sbr. 30. gr. reglugerðarinnar.

Í rannsókn, sem gerð var á ákvörðunum um skipan talsmanns hjá nokkrum barnaverndarnefndum, sýndu niðurstöður að almennt fari ekki fram raunverulegt mat á hvort barn hafi þörf fyrir talsmann á fyrri stigum barnaverndarmáls. Þá var einungis 43% barna skipaður talsmaður í þeim tilvikum sem vista átti barn utan heimilis.⁵⁴

5.4. Hvað telst vera nægilega tímanlega?

Til að geta svarað rannsóknarspurningu ritgerðarinnar hvort gripið sé nægilega tímanlega til forsjársviptingar þegar um óviðunandi heimilisaðstæður barns er að ræða, þykir rétt að fjalla um það hvað teljist vera „nægilega tímanlega“. Er hér miðað við að gripið sé of seint til forsjársviptingar þegar barn hefur þegar hlotið skaða af. Hefur fjöldi rannsókna sýnt að börn sem búa við ofbeldi eða hafa sætt illri meðferð geta átt á hættu að glíma við sálfræðilegan vanda, hegðunarvanda, líkamlega vanheilsu og sjálfsvígshugsanir sem fylgir þeim inn í fullorðinsárin. Þá er andlegt ofbeldi jafnvel talið vera skaðlegra en líkamlegt ofbeldi. Reynsla barns af ofbeldi á heimili einskorðast ekki við athafnir heldur nær til upplifana og óbeinna áhrifa sem koma til vegna ofbeldisins, s.s. að verða vitni að ofbeldi eða heyra það sem á gengur. Börn sem búa við ofbeldi eiga á hættu að fá ekki grunnþörfum sínum fullnægt. Rannsóknir hafa sýnt að börn sem verða vitni að afleiðingum heimilisofbeldis verða fyrir álagi við að búa á heimili sem stöðugt er hlaðið spennu.⁵⁵ Það getur þó verið erfitt að meta hvenær heilsu barns er hætta búin í samhengi við merkingu orðanna *vanræksla*, *vanhæfni*, *framferði*, *ofbeldi* og *vanvirdandi háttsemi*. Ljóst er að barnaverndaryfirvöldum er ekki ætlað að koma í veg fyrir hvers konar vanlíðan barns eða tryggja fullkomna sátt um allar athafnir eða athafnaleysi

⁵⁴ Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir, „Skipan talsmanns fyrir börn – grundvöllur ákvörðunar og framkvæmd“ (2015) 2 (11. árgangur) Stjórnmal og stjórnsýsla 330.

⁵⁵ „Ofbeldi gegn börnum“ (*reykjavik.is*) <<https://reykjavik.is/thjonusta/ofbeldi-gegn-bornum>>.

foreldra. Í sumum tilvikum hafa foreldrar fullan og óskorðaðan rétt til að velja hvernig þeir háttu uppeldinu og tryggja réttindi barns án afskipta yfirvalda.⁵⁶

⁵⁶ Hrefna Friðriksdóttir, *Afmælisrit: Tryggvi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015: Hlutverk og ábyrgð barnaverndaryfirvalda* (1. útg., Bókaútgáfan Codex 2015) 380.

6. Rannsókn á dómum í forsjársviptingarmálum 2015-2020

6.1. Almenn

Lög eiga að kveða skýrt á um skyldur og réttindi manna til að tryggja réttaröryggi. Það eru þó ýmis lagaákvæði sem kveða á um matskenndar heimildir en það er fremur einkennandi fyrir mörg ákvæði barnaverndarlaga að þau veita stjórnvöldum mikið svigrúm til að taka matskenndar ákvarðanir. Telja verður að með tilliti til þess að um afar viðkvæman málaflokk er að ræða, þurfi alltaf að vera til staðar þessar matskenndu heimildir til að grípa til þvingunarúrræða eða fara fram á forsjársviptingu.

Þegar mál er höfðað á grundvelli 29. gr. bvl. gilda sérstakar málsmeðferðarreglur samkvæmt X. kafla barnaverndarlaga líkt og greint hefur verið frá í kafla 2.6. Samkvæmt umræddum málsmeðferðarreglum skulu málin sæta flýtimeðferð og kveðja skal til setu í dómi sérfróðan meðdómsmann, sbr. b-lið 53. gr. og 1. mgr. 54. gr. bvl. Með þessum hætti hefur verið talið nægilega tryggt að sérþekking sé til staðar þar sem hennar er þörf. Gerð er krafa um að þinghöld séu háð fyrir luktum dyrum, sbr. 2. mgr. 54. gr. laganna og gerð krafa um aðild barns að máli, sbr. 55. gr. laganna. Þá þarf málið að vera nægilega upplýst af hálfu barnaverndarnefndar og getur dómari lagt fyrir nefndina að afla frekari gagna, svo sem matsgerðar um foreldra eða barn, sbr. 56. gr. laganna. Þá er gerð krafa um nafnleynd í 58. gr. laganna.

Í næsta kafla verður farið yfir þá dóma Hæstaréttar og Landsréttar sem féllu á árunum 2015 - 2020 um forsjársviptingu. Ljóst er af framangreindri umfjöllun að barnaverndarnefndum ber að gæta meðalhófs og byrja á vægum úrræðum með því markmiði að bæta úr þeim vanda sem til staðar er og skapa viðunandi aðstæður innan fjölskyldu barns. Þá ber barnaverndarnefndum alltaf að hafa í huga meginregluna um að gera skuli það sem barni er fyrir bestu þegar úrræði eru valin. Þar sem hvert mál er sérstakt, er það matsatriði hvaða úrræði eru talin henta best hverju sinni til að ná því umrædda markmiði.

6.2. Dómafrankvæmd í forsjársviptingarmálum

Í Hrd. 24. september 2015 (180/2015) krafðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Barnaverndaryfirvöld höfðu fyrst afskipti af málefnum stúlkunnar frá fæðingu hennar þegar tilkynning barst frá kvennadeild Landspítalans. Þar komu fram efasemdir um hæfni A til að annast stúlkuna þar

sem hana skorti innsæi í þarfir hennar. Stúlkan var tvívegis vistuð á vistheimili barnaverndar árið 2012 en síðar hjá afa sínum og ömmu. Greindi leikskóli stúlkunnar frá því að miklar framfarir hefðu orðið hjá stúlkunni eftir að hún fór til þeirra. Hún væri opnari, virkari og glaðari í samræðum og samskiptum við börn og fullorðna. Í forsjárhæfnismati kom fram að forsjárhæfni og tengslamyndun A væri skert. Fjölmörg úrræði voru reynd í málinu, þ.á.m. vistheimili, tilsjón, uppeldisnámskeið, ráðgjöf heima fyrir, o.fl. Á síðari stigum málsins varð ljóst að hagsmunir A og stúlkunnar færu ekki saman, A vildi ekki samvinnu við barnaverndarnefndina og ekki væri hægt að bjóða barninu upp á þær aðstæður að samvinnu þyrfti að þvinga fram. *Málið var höfðað með birtingu stefnu 29. september 2014 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur fyrir þann 20. febrúar 2015. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 24. september 2015. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var fimm ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 363 dagar.*

Í Hrd. 5. nóvember 2015 (270/2015) krafðist Fjölskyldu- og velferðarnefnd B þess að A yrði svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Aflað var yfirmatsgerðar tveggja sálfræðinga og var þar komist að þeirri niðurstöðu að A væri ófær um að sinna daglegri umönnun og uppeldi dóttur sinnar vegna fikni- og hegðunarvanda. Fram kemur í málgögnum að öll úrræði barnaverndar hafi verið reynd og A gefin ótal tækifæri til að bæta sig, án sýnilegs árangurs. Mál stúlkunnar hafði verið til meðferðar hjá barnavernd frá árinu 2013, en fyrstu tilkynningar bárust barnavernd í upphafi meðgöngu A vegna neysluhegðunar. *Málið var höfðað með stefnubirtingu þann 12. september 2014 og lá fyrir niðurstaða hjá Héraðsdómi Reykjaness þann 26. mars 2015. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 5. nóvember 2015. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var tvö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 419 dagar.*

Í Hrd. 26. nóvember 2015 (352/2015) krafðist Barnavernd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá sonar síns á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Dómkvaddur matsmaður taldi forsjárhæfni A verulega skerta vegna vímuefnavanda hennar og taldi að vímuefnavandi hennar hafi ógnað lífi og velferð barns hennar. Þá þótti fullvíst að A ætti langt í land með að vinna bug á vímuefnavanda sínum og önnur og vægari úrræði hefðu verið fullreynd. Mál drengsins hafði verið til meðferðar hjá barnaverndaryfirvöldum frá 31. október 2013 en þá barst tilkynning um vímuefnaneyslu A þegar hún var gengin 13 vikur. *Málið var höfðað með birtingu stefnu 29. október 2014 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur fyrir þann 28. apríl 2015. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 26. nóvember 2015.*

Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var tvö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 393 dagar.

Í Hrd. 26. nóvember (497/2015) krafðist félagsmálanefnd B þess að A yrði svipt forsjá tveggja sona sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Meðal málgagna lá fyrir forsjarhæfnismat þar sem fram kom að A væri óhæf til að fara með forsjá drengjanna þar sem hún sinnti ekki forsjar skyldum sínum. Þá hefðu vægari úrræði verið reynd án viðunandi árangurs, sbr. 2. mgr. 29. gr. bvl. Barnaverndaryfirvöld höfðu fyrst afskipti af A þann 4. nóvember 2010, skömmu áður en hún fæddi eldri drenginn. Drengurinn var kyrrsettur í tvígang á fæðingardeildinni. Hann var svo tekinn af vökudeild Landspítalans og fluttur á fósturheimili. Í matsgerð sálfræðings kom fram að andlegt ástand A, innsæisskortur hennar á eigið tilfinningalíf og á líðan og hegðun annarra gerðu það að verkum að hún gæti ekki sinnt daglegri umönnun og uppeldi sona sinna á þann hátt sem börn ættu rétt á. Matsmaður kvaðst ekki geta séð hvernig A ætti að geta veitt drengjunum líkamlega umönnun þegar horft væri til hversu illa hún sinnti sjálfri sér að því leyti, sem og heimilishaldi. A hafði sýnt menntunarlega vanrækslu gagnvart eldri drengnum og gat hvorki farið með hann sjálf í leikskóla né séð um aðlögun hans þar. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 18. nóvember 2014 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness fyrir þann 9. júlí 2015. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 26. nóvember 2015. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var fimm ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 373 dagar.*

Í Hrd. 26. nóvember 2015 (351/2015) krafðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá dóttur sinnar B á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Fram kom að A hefði átt við langvarandi vímuefnavanda að stríða og bentu gögn málsins til að hún ætti enn langt í land með að vinna bug á vímuefnavanda sínum. Þá var talið að vægari úrræði hefðu verið reynd til hlítar, sbr. 7. mgr. 4. gr. og 2. mgr. 29. gr. bvl. A átti fimm börn og hafði glímt við vímuefnavanda í langan tíma. Mál stúlkunnar hafði verið til meðferðar hjá barnaverndaryfirvöldum frá því hún var í móðurkviði, en árið 2009 barst barnaverndaryfirvöldum tilkynning um að A hefði drukkið sig ofurölvi þrátt fyrir að vera komin 35 vikur á leið. Þá var einnig tilkynnt um vanrækslu eldri barna A. Margar alvarlegar tilkynningar bárust í málinu og var stúlkann m.a. vistuð á Vistheimili barna og í tímabundnu fóstri á meðan málið var í vinnslu hjá barnavernd. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 29. október 2014 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur fyrir þann 28. apríl 2015. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 26. nóvember 2015.*

Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var sex ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 393 dagar.

Í Hrd. 16. júní 2016 (61/2016) krafðist Barnaverndarnefnd B þess að A yrði svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í málinu lágu fyrir matsgerðir auk yfirmatsgerðar um forsjárhæfni A þar sem m.a. kom fram að geðrænn vandi hennar væri bæði alvarlegur og djúpstæður og birtist meðal annars í tilfinningalegum óstöðugleika, samskiptavanda og skorti á innsýn í þroska og þarfir barnsins og vangetu til að taka leiðsögn og stuðningi barnaverndaryfirvalda. Þá var talið að þroska stúlkunnar væri hætta búin vegna vanhæfni A til að fara með forsjána ef stúlkan flyttist aftur til hennar. Þá var talið ólíklegt að A gæti viðhaldið þeim ramma, örvun, stöðugleika og öryggi sem stúlkan hefði þörf fyrir og hún byggi nú við á fösturheimili sínu. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 29. apríl 2015 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur fyrir þann 11. janúar 2016. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 16. júní 2016. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var sex ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 414 dagar.*

Í Hrd. 15. september 2016 (146/2016) krafðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá þriggja dætra sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Barnavernd Reykjavíkur hafði fyrst afskipti af málefnum dætra hennar í maí 2008 en þá barst barnavernd tilkynning þar sem lýst var áhyggjum af velferð stúlnanna í umsjá A þar sem talið var að hún beitti þær harðræði og andlegu ofbeldi. Þá bárust barnavernd Reykjavíkur 27 alvarlegar tilkynningar frá árinu 2010 – 2015. Í gögnum málsins lá fyrir forsjárhæfnismat þar sem kom fram að A væri með væga þroskaskerðingu. Hún hafi lítið innsæi í þarfir dætra sinna og ofmat á eigin hæfileikum sem uppalandi. Þrátt fyrir að hafa fengið virkan stuðning inn á heimilinu hafi hún átt í erfiðleikum við að taka á hegðun dætranna og setja þeim mörk. Viðbrögð hennar væru öskur, líkt og tilkynningarnar í málinu báru með sér. Þá væri hún mjög sjálfmiðuð og gæti ekki sett sig í spor dætra sinna. Var það því mat sálfræðings að A væri ekki hæf til að fara með forsjá dætranna, því ótvírætt væri að öryggi og þroska þeirra yrði ekki borgið á heimilinu. Talið var að vægari úrræði hafi verið reynd án árangurs. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 17. desember 2015 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur fyrir þann 3. febrúar 2016. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 15. september 2016. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var átta ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 273 dagar.*

Í Hrd. 3. nóvember 2016 (269/2016) krafðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá tveggja barna sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í

forsjærhæfnismati sem lá fyrir í málinu kom fram að verulega skorti á innsæi A og skilning varðandi þarfir barna sinna fyrir stöðugleika og öryggi. Þá kom fram að A ætti við verulega andlega og hegðunarlega erfiðleika að stríða. Barnaverndaryfirvöld höfðu fyrst afskipti af málefnum fjölskyldunnar árið 2008 og bárust alvarlegar og ítrekaðar tilkynningar til barnaverndaryfirvalda til ársins 2015. Þá voru börnin vistuð utan heimilis í nokkur skipti vegna óviðunandi aðstæðna á heimili A og ofbeldi af hennar hálfu og sambýlismanns hennar. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 11. janúar 2016 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur fyrir þann 5. apríl 2016. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 3. nóvember 2016. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var átta ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 297 dagar.*

Í Hrd. 3. nóvember 2016 (466/2016) krafðist Kópavogsbær þess að A yrði svipt forsjá þriggja barna sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í málgögnum kom fram að A glímdi við óafturkræfar afleiðingar heilaskaða og svo skerta forsjærhæfni að hún væri ófær um að fara með forsjá barna sinna. Barnaverndaryfirvöld höfðu fyrst afskipti af málefnum fjölskyldunnar þann 12. nóvember 2013 í kjölfar tilkynningar frá lögreglu. Níu tilkynningar bárust barnavernd frá árinu 2013 – 2015 og var elsti drengur A vistaður utan heimilis í 10 mánuði í kjölfarið. Börnin voru svo kyrrsett á heimili föður síns á grundvelli a- liðar 27. gr. bvl. til tveggja mánaða á meðan krafa um forsjársviptingu A yrði undirbúin. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 9. febrúar 2016 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness fyrir þann 6. júní 2016. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 3. nóvember 2016. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var þrjú ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 268 dagar.*

Í Hrd. 10. nóvember 2016 (377/2016) krafðist Barnavernd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá fimm barna sinna á grundvelli a-, c- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Að virtum gögnum málsins og með tilliti til aldurs barnanna var talið að forsjærhæfni A væri verulega skert og hún væri ófær um að sinna daglegri umönnun og uppeldi barna sinna, sökum þess að hún ætti við mjög alvarlega persónuleikaröskun að stríða. Vísbindingar væru til staðar um að A hefði beitt börn sín ítrekuðu og grófu ofbeldi. Í dómi Hæstaréttar var það áréttað að fram kæmi í 1. mgr. 1. gr. barnalaga og 2. mgr. 1. gr. bvl. að óheimilt væri að beita barn ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi. Ákveðið var að vista börnin utan heimilis í sex mánuði á meðan mál um forsjársviptingu væri rekið fyrir dómi þar sem börnin hefðu búið við óviðunandi aðstæður í umsjá A um lengri tíma. Mál barnanna hafði verið til meðferðar hjá barnavernd Reykjavíkur frá 2005 með hléum vegna fjölda tilkynninga um vanrækslu og gróft ofbeldi A gagnvart

börnum sínum. Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 21. október 2015 og lá niðurstaða fyrir í Héraðsdómi Reykjavíkur þann 4. maí 2016. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 10. nóvember 2016. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var 11 ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 386 dagar.

Í Hrd. 1. desember 2016 (412/2016) krafðist Sveitarfélagið Árborg þess að A yrði svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Talið var að virtum gögnum málsins að hæfni A til að fara með forsjá dóttur sinnar væri alvarlega skert og bentu niðurstöður forsjárhæfnismatsins til að um væri að ræða seinfæra móður. Nægilega þótti sýnt fram á að þrátt fyrir markvissan stuðning við A í uppeldishlutverkinu væri hún ekki fær um að sinna brýnum þörfum barns síns sem væru margvíslegar og þess eðlis að miklu skipti fyrir framtíðarþroska og uppvöxt barnsins að þeim yrði sinnt sem best. A ætti erfitt með að sjá samband milli orsakar og afleiðingar, stæði ekki við skuldbindingar sínar og hafði lítið innsæi í vanda sinn. Þá hafi önnur og vægari úrræði verið reynd án árangurs, sbr. 2. mgr. 29. gr. bvl. Afskipti barnaverndar af málefnum A og barns hennar hófust í júlí 2011, þegar barnið var um fjögurra mánaða gamalt í kjölfar tilkynningar til barnaverndar um vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit barnsins. Sjá má af málgögnum að málavinnsla barnaverndarnefndar hafi tafist og verið lengri en hún hefði þurft að vera sökum þess að A svaraði ítrekað ekki símtölum eða mætti í boðuð viðtöl. Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 17. febrúar 2016 og lá niðurstaða Héraðsdóms Suðurlands fyrir þann 23. maí 2016. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 1. desember 2016. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var fimm ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 288 dagar.

Í Hrd. 5. október 2017 (173/2017) krafðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá yfir dóttur sinni á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Málið var talið nægjanlega rannsakað þrátt fyrir að ekki hefði farið fram forsjárhæfnismat á A. Það lá fyrir að A hefði frá unglingsaldri átt í miklum erfiðleikum vegna fíkniefnaneyslu. Í gögnum málsins kom fátt fram sem benti til þess að hún myndi nægjanlega fljótt ráða bót á vanda sínum svo hún væri hæf til að taka barn sitt til sín og annast það. A hefði að óverulegu leyti annast barnið frá því að það var aðeins nokkurra mánaða gamalt og barnið hafði dvalið í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur. Því mæltu hagsmunir barnsins eindregið gegn því að tengsl þess við fósturforeldra sína yrðu rofin á þessu viðkvæma aldurskeiði svo hún gæti snúið aftur til A, en því var slegið föstu að barnið hefði lítil sem engin tengsl við A. Þá var talið fullvíst að þroska

barnsins væri hætta búin sökum þess að A væri augljóslega vanhæf til að fara með forsjána, sbr. d-lið 1. mgr. 29. gr. bvl. Þá var talið nægilega leitt í ljós að öðrum og vægari úrræðum yrði ekki beitt til úrbóta á vandanum sbr. 2. mgr. 29. gr. laganna. Var því fallist á forsjárviptingu A. Fyrsta tilkynningin í málinu barst barnavernd þann 12. mars 2015 þegar A var gengin 13 vikur á leið með barn sitt. Í málinu bárust alls 13 alvarlegar tilkynningar vegna fíkniefnaneyslu A til barnaverndarnefndar og hafði neyðarráðstöfun barnaverndar verið beitt í eitt skipti. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 8. desember 2016 og lá fyrir niðurstaða í málinu í Héraðsdómi Reykjavíkur þann 28. febrúar 2017. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 5. október 2017. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var tvö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 302 dagar.*

Í *Hrd. 25. janúar 2018 (435/2017)* krafðist Barnavernd Reykjavíkur þess að A og B yrðu svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í málinu lágu fyrir skýrslur og matsgerð um forsjárhæfni sem voru samhljóða um vanhæfi foreldranna meðal annars vegna vitsmunaskerðingar og skilningsleysi á stuðningsþörf. Var það niðurstaða héraðsdóms að velferð og vellíðan stúlkunnar yrði teflt í tvísýnu með því að fela A og B forsjána. Þá hefði Barnavernd Reykjavíkur reynt til hlítar að beita öðrum og vægari úrræðum. Sérstaklega var það tekið fyrir í dómnum og skoðað hvort ekki hefði verið tekið nægilegt tillit til fötlunar A og B og lögbundinna skyldna yfirvalda í því sambandi, en ekki var fallist á að annmarkar hefðu verið þar á. Krafa A og B um ómerkingu héraðsdóms var því hafnað og hinn áfrýjaði dómur staðfestur. Mál stúlkunnar kom fyrst inn á borð barnaverndar Reykjavíkur við fæðingu hennar í febrúar 2015. Alls bárust 16 tilkynningar í málinu á tímabilinu 4. maí 2016 – 2. september sama ár, þar sem áhyggjum var lýst af stúlkunni í umsjá stefndu. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 14. október 2016 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 5. júlí 2017. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 25. janúar 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var þrjú ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 468 dagar.*

Í *Hrd. 17. maí 2018 (789/2017)* krafðist barnaverndarnefnd Hafnafjarðar þess að A yrði svipt forsjá tveggja sona sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Fyrsta tilkynning í máli fjölskyldunnar barst árið 2014 frá barnageðlækni en hann óskaði eftir stuðningi til að tryggja eldri drengnum öruggt athvarf á heimilinu. Heimilinu var veittur mikill stuðningur. Ítrekaðar tilkynningar bárust barnavernd frá lögreglu er vörðuðu átök á milli A og eldri sonar hennar. Átökin einkenndust af slagsmálum mæðginanna, háreysti og miklu uppnámi með

aðkomu lögreglu og barnaverndaryfirvalda en yngri sonur A var viðstaddur í öll skiptin. Tilsjónaraðilar sem aðstoðuðu inni á heimilinu lýstu yfir áhyggjum af vangetu A til að setja drengjunum mörk, halda reglu varðandi tölvunotkun, sem og svefn- og matarvenjur. Mikil óreiða og óregla einkenndi allt heimilishald og skorti A innsæi inn í aðstæður eldri drengsins. Eldri drengurinn var vistaður utan heimilis í 12 mánuði og í kjölfarið var hann vistaður hjá föður sínum á vegum barnaverndarnefndar. Hæstiréttur leit til þess við vinnslu málsins að A hefði aflað sér aukinnar menntunar og væri í föstu starfi, eldri drengur hennar lýsti yfir eindregnum vilja til að búa hjá móður sinni. Var því ekki fallist á að daglegri umönnun, uppeldi eða samskiptum A og sona hennar væri alvarlega ábótavant eða að líkamlegri og andlegri heilsu þeirra væri hættu búin vegna vanhæfni hennar til að fara með forsjá þeirra. Var kröfu barnaverndarnefndar um forsjársviptingu því hafnað. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 27. september 2017 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 6. desember 2017. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 17. maí 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til kröfu um forsjársviptingu var hafnað fyrir dómstólum var fjögur ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 232 dagar.*

Í *Lrd. 18. maí 2018 (35/2018)* krafðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A og B yrðu svipt forsjá sonar síns á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Fyrsta tilkynningin í máli drengsins barst barnavernd árið 2011 þegar drengurinn var sjö mánaða gamall. Frá þeim tíma bárust barnavernd 10 tilkynningar um vanrækslu sem lutu að drykkju A og B, slæmum heimilisaðstæðum, óþrifnaði, eftirlitsleysi og áhyggjum af getu þeirra til að sjá um son sinn. Drengurinn hafði í þrígang verið tekinn úr umsjá A og B við meðferð málsins. A og B höfðu ítrekað að þau ættu við áfengisvanda að stríða, en gátu þó ekki haldið sig frá drykkju, né haldið út meðferð við þeim vanda. Þær áætlanir sem gerðar voru skiluðu ekki tilætluðum árangri og var því talið að ekki væri unnt að bæta við öðrum og vægari úrræðum til úrbóta. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 9. október 2017 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 20. desember 2017. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 18. maí 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var sjö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 221 dagar.*

Í *Lrd. 22. júní 2018 (62/2018)* krafðist barnaverndarnefnd þess að B yrði svipt forsjá þriggja barna sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Mál fjölskyldunnar hafði verið til meðferðar hjá barnavernd með hléum frá árinu 2009 vegna fjölþætts vanda. Í forsjárhæfnismati kom fram að B blandaði börnum sínum ítrekað í deilur á milli síns og föður

þeirra, hún hafi lítið innsæi í þarfir og tilfinningar barnanna og tók ekki ábyrgð á stöðu þeirra, hvorki varðandi tilfinningalega né námslega stöðu. Hún kenndi öðrum um að illa hafi gengið með börnin og tengdi það að takmörkuðu leyti við eigin hegðun. Þá kom fram að börnin hafi verið vanrækt námslega, tilfinningalega og almennt varðandi umhirðu. Landsréttur taldi ljóst að staða barnanna væri í veigamiklum atriðum mjög alvarleg og allar líkur væru á því, færi B áfram með forsjá þeirra, að ekki næðist að grípa til nauðsynlegra úrræða. Þá hafi vægari úrræði verið reynd án viðunandi árangurs. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 12. júlí 2017 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness þann 15. desember 2017. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 22. júní 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var níu ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 345 dagar.*

Í *Lrd. 22. júní 2018 (302/2018)* krafðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A og B yrðu svipt forsjá dætra sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Mál fjölskyldunnar hafði verið til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur frá 2011 en þá bárust tilkynningar um neyslu A og B. Dæturnar voru vistaðar utan heimilis í kjölfarið en fóru aftur í umsjá A og B í mars 2013. Haustið 2013 bárust fleiri tilkynningar um fíkniefnaneyslu þeirra en málinu var lokað 19. júní 2014 þegar fjölskyldan flutti af landi brott. Fjölskyldan flutti aftur til Íslands og var þá húsnæðislaus, dæturnar voru settar í fóstur án tilstuðlanar barnaverndaryfirvalda og tryggði fósturmóðirin að þær færu í skóla og leikskóla. Tilkynning barst frá mæðravernd um að A væri þunguð og mældist hún ítrekað jákvæð fyrir fíkniefnum. Í mati sem lá fyrir í málinu kom fram að enginn vafi lægi á því að vanræksla A og B á uppeldi dætra sinna hefði valdið þeim andlegum skaða. Þá var horft til þess að vímuefnaneysla A og B væri langvarandi og meðferðir hefðu ekki skilað árangri. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 1. nóvember 2017 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 12. mars 2018. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 22. júní 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjársviptingu fyrir dómstólum var sjö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 132 dagar.*

Í *Lrd. 26. júní 2018 (274/2018)* krafðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur að A yrði svipt forsjá sonar síns á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Mál drengsins hafði verið til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur frá 2016 þegar A gekk með drenginn vegna vímuefnaneyslu. Fram kom í dómnum að vegna neyslu A væri hún ekki hæf til að sinna andlegum og líkamlegum þörfum drengsins sem og daglegri umönnun hans og umsjá. Drengurinn var vistaður utan heimilis en A nýtti sér ekki rétt sinn til umgengni við drenginn

frá byrjun október 2017 og ræktaði því ekki tengsl sín við hann á viðkvæmu tímabili í þroskaskeiði hans. Þá hafði barnaverndarnefnd Reykjavíkur reynt vægari úrræði til hlítar í því skyni að styðja við A í foreldrahlutverkinu og búa syni hennar viðunandi uppeldisskilyrði en þessi úrræði skiluðu aftur á móti ekki mælanlegum árangri. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 14. desember 2017 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 7. mars 2018. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 26. júní 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var tvö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 194 dagar.*

Í Lrd. 21. september 2018 (442/2018) krafðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A og B yrðu svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Mál stúlkunnar hafði verið til meðferðar hjá Barnaverndarnefnd Reykjavíkur frá árinu 2012. Frá þeim tíma bárust 20 tilkynningar til barnaverndaryfirvalda frá almennum borgurum, ættingja, lögreglu, þjónustumiðstöð, leikskóla og síðar skóla, þar sem greint var frá vanrækslu, ofbeldi milli foreldra og vímuefnaneyslu þeirra. Þá var bakvakt barnaverndar Reykjavíkur kölluð til í fjögur skipti vegna gruns um, og staðfestrar vímuefnaneyslu A og B. Í forsjárhæfnismati kom fram að forsjárhæfni móður væri verulega skert og forsjárhæfni föður einnig. Stúlkann var vistuð utan heimilis en á meðan var gerð meðferðaráætlun með A og B um vímuefnamedferð og efirfylgd. Á tímabili vistunar stúlkunnar frá október 2016 – apríl 2017 mældust vímuefnapróf A og B ítrekað jákvæð. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 13. desember 2017 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 9. maí 2018. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 21. september 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var sex ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 282 dagar.*

Í Lrd. 14. desember 2018 (635/2018) krafðist barnaverndarnefnd þess að B og C yrðu svipt forsjá tveggja barna sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Fyrstu afskipti barnaverndar af fjölskyldunni var árið 2015 eftir að tilkynning barst frá grunnskóla F vegna samskiptaörðugleika á heimilinu. Í dómnum kom fram að líkamlegri umhirðu F hafi verið verulega ábótavant og að daglegum samskiptum B og C við barnið hafi jafnframt verið alvarlega ábótavant með hliðsjón af aldri þess og þroska. Efnisleg skilyrði a-liðar 1. mgr. 29. gr. bvl. ættu því við um umönnun barnsins. Aftur á móti hefði ekki verið fullreynt að bæta forsjárhæfni B og skortur hafi verið á leiðbeiningum til C sem hafi þurft öflugt inngríp í formi beinnar þjálfunar í umönnun barna. Þá voru ekki færðar sönnur á að líkamlegri eða andlegri heilsu barnanna eða þroska þeirra væri hætta búin sökum þess að B væri augljóslega vanhæf

til að fara með forsjána, svo sem þeirra skerðinga sem tilgreindar eru í d-lið 1. mgr. 29. gr. bvl. Með vísan til meðalhöfsreglu 2. mgr. 29. gr. bvl. var ekki fallist á kröfu barnaverndar um sviptingu forsjár barna þeirra. *Ekki kom fram í málinu hvenær stefna var birt en málið var dómtekið 23. maí 2018 og niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur lá fyrir þann 16. júlí 2018. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 14. desember 2018. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til kröfu um forsjárviptingu var hafnað fyrir dómstólum var þrjú ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 205 dagar.*

Í Lrd. 4. október 2019 (337/2019) krafðist barnaverndarnefnd Kópavogs þess að A og B yrðu svipt forsjá barna sinna fjögurra á grundvelli a-, b- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í forsjárhæfnismati kom fram að A hefði geðrænar og vitsmunalegar takmarkanir sem gerðu hana vanhæfa til að sinna börnunum og taka leiðbeiningum fagfólks. Þá hefði hún tilhneigingu til ofbeldis og ástandið á heimilinu var orðið grafalvarlegt. Þá hafði fjölskyldan fengið óvenju mikinn stuðning og tók stuðningurinn mið af takmörkunum A og þörfum barna hennar. Alls bárust 29 tilkynningar barnavernd vegna barnanna frá því afskipti nefndarinnar hófust. Níu vegna F, sjö vegna C og D og sex vegna E. Tilkynningarnar snéru að tilfinningalegu ofbeldi, líkamlegri vanrækslu, vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit og tilfinningalegri vanrækslu. Börnin voru vistuð utan heimilis í 12 mánuði og stóð vistunin yfir á meðan málið var til vinnslu hjá dómstólum. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 8. janúar 2018 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness þann 29. apríl 2019. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 4. október 2019. Afgreiðslutími dómstóla var 634 dagar. Ekki kom fram í málinu hvenær afskipti barnaverndar hófust af málefnum fjölskyldunnar.*

Í Lrd. 11. október 2019 (288/2019) krafðist barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar þess að A yrði svipt forsjá sonar síns á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í forsjárhæfnismati kom fram að forsjárhæfni A væri skert og að öll eðlileg úrræði barnaverndaryfirvalda til að bæta hag drengsins á heimilinu væru á þrotum. Margar tilkynningar bárust um vanrækslu og vanhæfi A til að sinna drengnum frá árinu 2013. Lýst var áhyggjum af aðbúnaði drengsins þar sem A sinnti honum ekki nema að takmörkuðu leyti. Drengurinn væri yfirleitt í rúmi eða göngugrind, ástand heimilisins væri slæmt og A ætti við áfengisvandamál að stríða. Drengurinn var vistaður utan heimilis í níu mánuði í kjölfarið. Málinu var lokað í byrjun júlí 2015 en opnað á ný 20. janúar 2016 í kjölfar tilkynningar um vanrækslu. Drengurinn var vistaður utan heimilis í tvo mánuði með úrskurði 18. júní 2018. Fram kom í dómnum að A virtist vera ófær um að tileinka sér þær leiðbeiningar sem henni voru gefnar og virtist sem henni hafi verið ofviða að sinna drengnum ásamt því að halda heimili og sinna vinnu. *Mál er höfðað um forsjárviptingu með*

birtingu stefnu þann 22. ágúst 2018 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness þann 9. apríl 2019. Málinu var skotið til Landsréttar þar sem endanlegur dómur féll þann 11. október 2019. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var sex ár, þar afgangiðslutími dómstóla 415 dagar.

Í Lrd. 11. október 2019 (403/2019) krafðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur þess að A yrði sviptur forsjá sonar síns á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í álitgerð og matsgerð kom fram að A skorti hæfni til að sinna forsjárskyldum sínum og engar forsendur væru fyrir því að sonur hans færi aftur inn á heimilið. A hafði einn forsjá yfir drengnum frá 23. október 2008 og var grunnfrenda þess að unnt væri að treysta honum fyrir drengnum að hann héldi vímuefnabindindi. Gerð var meðferðaráætlun 8. janúar 2009 og var markmið hennar að styðja A við uppeldi drengsins og leitast við að tryggja öryggi hans og umönnun. Frá þessum tíma barst barnaverndarnefnd tæplega 30 tilkynningar sem vörðuðu vanrækslu drengsins, svo sem frá lögreglu, þjónustumiðstöð, skólum drengsins og heilsugæslu. Athugasemdirnar í tilkynningunum lutu að afskiptum lögreglu af heimilinu, mætingu drengsins í skóla, sem og skorti á að drengurinn fengi lyfin sín og væri með nesti. Drengurinn var vistaður utan heimilis í sex mánuði en tekin var ákvörðun í kjölfarið um að fara fram á forsjárviptingu A. Afskipti barnaverndar af málefni drengsins hófust þegar hann var í móðurkviði, en móðir hans hafði glímt við andleg veikindi og verið í fíkniefnaneyslu. *Mál er höfðað um forsjárviptingu með birtingu stefnu þann 19. febrúar 2019 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur þann 20. maí 2019. Málinu var skotið til Landsréttar þar sem endanlegur dómur féll þann 11. október 2019. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar af föður drengsins þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var 10 ár, þar af afgangiðslutími dómstóla 234 dagar.*

Í Lrd. 8. nóvember 2019 (290/2019) krafðist Barnaverndarnefnd Reykjavíkur að A og B yrðu svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í álitgerð kom fram að A og B skorti hæfni til að sinna forsjárskyldum sínum og þau ættu bæði við langvarandi vímuefnavanda að stríða. Meðal gagna málsins voru lögregluskýrslur vegna aksturs A og B undir áhrifum fíkniefna og niðurstöður vímuefnaprófa sem þau höfðu undirgengist síðustu ár. Í forsendum Landsréttar kom fram að ekkert nýtt hefði komið fram í málinu sem gæfi til kynna að breytingar hefðu orðið á aðstæðum A og B sem gætu raskað álitgerðinni og var því fallist á forsjárviptingu. Afskipti barnaverndar Reykjavíkur af málefni stúlkunnar hófust í júní 2012 í kjölfar tilkynningar um vanrækslu stúlkunnar. Alls bárust barnavernd Reykjavíkur yfir 30 tilkynningar á tímabilinu frá júní 2012 til janúar 2018, þar sem lýst er margs konar áhyggjum

af velferð barnsins í umsjá A og B. Mál er svo höfðað um forsjáarsviptingu með birtingu stefnu þann 13. desember 2017. Í þinghaldi 8. janúar lögðu áfrýjendur fram beiðni um dómkvaðningu matsmanns til að leggja mat á forsjárhæfni áfrýjenda, því var hafnað með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 2. mars 2018. Úrskurðinum var skotið til Landsréttar og var hinn kærði úrskurður staðfestur þann 22. mars 2018. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 9. maí 2018 var fallist á kröfu stefnanda um að A og B yrðu svipt forsjá dóttur sinnar og var sá dómur staðfestur með dómi Landsréttar 21. september 2017. Málinu var skotið til Hæstaréttar sem ómerkti dóminn og vísaði málinu heim í hérað til löglegrar meðferðar þar sem sú ákvörðun héraðsdómara að kveðja til tvo sálfræðinga til að skipa dóm í málinu með sér var talin í andstöðu við 2. mgr. 2. gr. eml. Aðalmeðferð fór fram í héraði á ný þann 2. apríl 2019 og gekk dómur í málinu þann 10. apríl 2019. Málinu var svo skotið til Landsréttar þar sem endanlegur dómur féll þann 8. nóvember 2019. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjáarsviptingu fyrir dómstólum var sjö ár, þar afgangiðslutími dómstóla 695 dagar.

Í Lrd. 31. janúar 2020 (407/2019) krafðist Barnavernd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá dóttur sinnar á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Mál stúlkunnar hafði verið til vinnslu hjá Barnavernd Reykjavíkur með hléum frá 28. apríl 2011 og hafði barnaverndinni borist margvíslegar tilkynningar vegna vímuefnavanda A, uppeldisaðferðum hennar og ofbeldi á heimilinu. Í gögnum málsins kemur fram að verulega skorti á forsjárhæfni A og að barnaverndaryfirvöld hefðu reynt önnur og vægari úrræði til þrautar, án árangurs. Hefði því meðalhófs verið gætt við meðferð málsins, sbr. 2. mgr. 29. gr. bvl. Stúlkan hafði verið vistuð utan heimilis vegna vímuefnavanda A og hélst sú ráðstöfun á meðan málið var til meðferðar fyrir dómstólum á grundvelli 2. mgr. 28. gr. bvl. Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 9. maí 2018, dómur var svo kveðin upp í héraði þann 8. mars 2019, sá dómur var ómerktur af þeirri ástæðu að óheimilt hefði verið að kveða til setu í dóminum tvo sérfróða meðdómsmenn í stað eins. Málið var þá endurupptekið 19. mars 2019 og fór aðalmeðferð fram að nýju í Héraðsdómi Reykjavíkur 6. maí 2019 og lá fyrir dómsniðurstaða þann 23. maí 2019. Málinu var svo áfrýjað til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 31. janúar 2020. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjáarsviptingu fyrir dómstólum var níu ár, þar af afgangiðslutími dómstóla 632 dagar.

Í Hrd. 10. mars 2020 (58/2019) krafðist Barnavernd Hafnarfjarðar þess að A og B yrðu svipt forsjá vegna tveggja barna sinna með vísan til a-, c- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Forsjárhæfnismat sem lá fyrir benti til að B skorti nægjanlega hæfni til að fara með forsjá barna

sinna. Einnig lá fyrir matsgerð dómskvadds matsmanns þar sem fram kom að vilji barnanna væri afar skýr um að þau vildu ekki búa hjá A og B. Héraðsdómur féllst á kröfu Barnaverndar Hafnarfjarðar, en ekki var fallist á kröfuna í Landsrétti. Í niðurstöðu Hæstaréttar kom fram að ætíð skuli líta til viljaafstöðu barns við úrlausn um málefni þess en fram kom að börnin upplifðu verulegan ótta við A. Þá báru gögn málsins með sér að heilsu barnanna og þroska væri hætta búin í umsjá A af þeim sökum að breytni hans væri til þess fallin að valda börnunum alvarlegum skaða. Gögn málsins báru það einnig með sér að forsjárhæfni B væri skert og að vandséd væri að B væri unnt að byggja upp tengsl og traust við börn sín að nýju. Börnin voru vistuð tímabundið utan heimilis vegna gruns um kynferðislega misnotkun af hálfu föður. Með vísan til þessa og að börnin sýndu sterkan vilja til að búa áfram hjá fósturforeldrum sínum var það talið þeim fyrir bestu að fallast á kröfu Barnaverndar Hafnarfjarðar um forsjárviptingu á grundvelli d- liðar 1. mgr. 29. gr. bvl. Fyrsta tilkynningin barst barnavernd Hafnarfjarðar í október 2015 vegna gruns um kynferðislega misnotkun af hálfu föður þeirra. *Mál um forsjárviptingu var höfðað með birtingu stefnu þann 22. september 2017, málið var dómtekið í Héraðsdómi Reykjavíkur í júlí 2018 og áfrýjað til Landsréttar. Landsréttur ómerkti dóminn 1. mars 2019 á þeim forsendum að héraðsdómur hafði verið skipaður tveimur sérfróðum meðdómsmönnum en aðeins er heimilt að skipa einn. Málið var tekið fyrir að nýju í Héraðsdómi Reykjavíkur 6. júní 2019. Þá var málinu skotið til Landsréttar og féll þar dómur þann 1. nóvember 2019. Málinu var skotið til Hæstaréttar og endanlegur dómur féll þann 10. mars 2020. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var fimm ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 900 dagar.*

Í Lrd. 26. júní 2020 (145/2020) krafðist Barnavernd Reykjavíkur þess að A yrði svipt forsjá sonar síns á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í gögnum málsins kom fram að daglegri umönnun drengsins hefði verið stórlega ábótavant af hálfu A með hliðsjón af aldri hans og þroska. Þá kom fram að öll vægari úrræði hefðu verið fullreynd en A nýtti sér ekki þau stuðningsúrræði sem henni stóðu til boða og með þeirri háttsemi taldi dómurinn að A hefði sýnt af sér mjög ábyrgðarlausu hegðun. Afskipti barnaverndaryfirvalda af A hófust árið 2015 í kjölfar tilkynningar frá heilsugæslu vegna fíkniefnaneyslu A þegar hún gekk með drenginn. Drengurinn var vistaður utan heimilis um leið og hann útskrifaðist af vökudeild þar sem enginn kom að sækja hann. Frá árinu 2017 bárust barnavernd 18 tilkynningar þar sem miklum áhyggjum af öryggi drengsins var lýst vegna vanrækslu A. Þá hafði lögreglan oft þurft að hafa afskipti af heimilinu vegna átaka og hávaða. Þá kom fram í gögnum málsins að heimilisaðstæður drengsins hafi oft vart verið börnum bjóðandi sökum óreiðu og óþrifnaðar.

Drengurinn hafði verið vistaður tvisvar utan heimilis í kjölfar neyðarráðstöfunar á grundvelli 31. gr. bvl. vegna hömlulausrar áfengis- og vímuefnaneyslu A. Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 14. nóvember 2019 og lá fyrir niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur í málinu 27. febrúar 2020. Málinu er skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 26. júní 2020. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var fimm ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 119 dagar.

Í Lrd. 16. október 2020 (366/2020) krafðist barnaverndarnefnd B þess að A yrði svipt forsjá tveggja barna sinna á grundvelli a- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í dómnum var rakið að A hefði um nokkurra áratuga skeið glímt við ýmsa erfiðleika. Hún hefði ítrekað farið í vímuefna meðferðir og lagst inn á geðdeild og því hefðu börn hennar margsinnis verið vistuð utan heimilis. Í gögnum málsins lá fyrir álitserð sálfræðings um forsjárhæfni A og kom þar fram að veikleikar hennar væru það alvarlegir að hún hefði ekki nægjanlega hæfni til að fara með forsjá barna sinna. Fram kom að A hefði viðunandi forsjárhæfni ef hún héldi sig frá neyslu, en vegna sögu hennar væri erfitt að spá fyrir um framvindu hennar varðandi fíknina, hún hefði átt löng tímabil án vímuefnanotkunar en síðan fallið á nýjan leik. Þá var litið til þess að dóttir hennar hefði ítrekað lýst eindregnum vilja sínum til að búa áfram hjá fósturforeldrum sínum, auk þess sem sonur A hefði einnig myndað mikil tengsl við fósturforeldra sína og ljóst væri að forsjá A fæli ekki einungis í sér að hróflað yrði við þeim tengslum, heldur væri einnig veruleg hættu á alvarlegum skaða ef A færi í sama far og fyrr. Í ljósi þessa taldi Landsréttur skilyrði a- og d- liða 1. mgr. 29. gr. bvl. fyrir forsjárviptingu uppfyllt. Barnavernd hafði fyrst afskipti af A árið 2003, afskiptin voru ítrekuð, en með hléum, vegna áfengis- og geðvanda A. Börnin voru vanrækt og þolendur heimilisofbeldis. Til viðbótar báru gögn málsins með sér að aðstæður barnanna hefðu verið óviðunandi þar sem útgangurinn á heimilinu var sláandi. Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 22. nóvember 2018, dómur fellur svo í Héraðsdómi Norðurlands eystra 4. júní 2020. Málinu var skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 16. október 2020. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var 10 ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 694 dagar.

Í Lrd. 13. nóvember 2020 (441/2020) krafðist barnavernd þess að A yrði svipt forsjá tveggja sona sinna á grundvelli a-, b-, c- og d-liða 1. mgr. 29. gr. bvl. Í gögnum málsins kom fram að forsjárhæfni A væri verulega skert og að velferð og þroska drengjanna yrði ógnað ef þeir færu aftur á heimili móður sinnar og lytu forsjá hennar. Undir rekstri málsins hjá barnavernd hefði A notið víðtæks stuðnings við umönnun og uppeldi drengjanna en úrræðin

ekki skilað árangri. Í niðurstöðu Landsréttar kom fram að einnig hafi verið horft til þess að báðir drengjanna hefðu skýran vilja til að dvelja áfram hjá fósturforeldrum sínum. A kom til landsins sem hælisleitandi árið 2016 og hófust afskipti barnaverndar af málum hennar í mars árið 2018 þar sem tilkynning barst frá grunnskóla um tilfinningalega vanrækslu. Margvíslegar tilkynningar bárust barnavernd vegna ofbeldis og vanrækslu sem hafði áhrif á andlegan, tilfinningalegan og félagslegan þroska drengjanna en einnig bitnaði vanrækslan á þeim líkamlega. Veikleikar A sem uppalanda voru taldir vera innsæisleysi og skilningsleysi að því er varðaði þarfir drengjanna, skert hæfni hennar til að mynda tengsl og vangeta til að veita drengjunum fullnægjandi og þroskavænleg uppeldisskilyrði. *Málið var höfðað með birtingu stefnu þann 31. janúar 2020 og lá niðurstaða Héraðsdóms Reykjaness fyrir þann 8. júlí 2020. Málinu er skotið til Landsréttar og endanlegur dómur féll þann 13. nóvember 2020. Heildarafgreiðslutími máls frá fyrstu afskiptum barnaverndar þar til fallist var á forsjárviptingu fyrir dómstólum var tvö ár, þar af afgreiðslutími dómstóla 287 dagar.*

6.3. Samantekt og niðurstöður

Alls féllu 29 dómar um forsjárviptingu á áfrýjunarstigi á árunum 2015-2020. Sjá má af framangreindu að ástæður fyrir forsjárviptingu geta verið margvíslegar en byggt var á a- og d-lið 1. mgr. 29. gr. bvl. í öllum þessara mála en einnig b- og c- liðum í örfáum málanna. Kröfu um forsjárviptingu var hafnað í aðeins tveimur af framangreindum málum. Í öðru tilvikinu var ástæða þess að ekki þótti sýnt að vægari úrræði hefðu verið reynd til hlítar en í hinu tilvikinu því móðirin hafði sýnt framfarir og barnið lýst yfir eindregnum vilja til að búa hjá móður sinni. Í 18 málanna beindist krafan um forsjárviptingu að móður, í einu tilviki að föður og í sjö tilvikum að báðum foreldrum. Algengasta ástæðan fyrir forsjárviptingu var vegna fíkní- og vímuefnaneyslu foreldra eða í 18 tilvikum, í fimm tilvikum var ástæðan rakin til geðræns vanda og í fjórum tilvikum vegna greindarskerðingar foreldris. Áhugavert var að sjá að í 11 málum hófu barnaverndaryfirvöld afskipti af barni í móðurkviði eða rétt eftir fæðingu þess, var það í flestum tilvikum vegna fíkniefnaneyslu móður en einnig vegna greindarskorts. Þá mátti sjá að skortur á samstarfsvilja forsjáraðila með barnaverndaryfirvöldum hafði áhrif á mat dómsins varðandi hvort vægari úrræði teldust fullreynd. Af framangreindum dómum má sjá að tekið var mið af vilja barns þegar komist var að niðurstöðu, hvort sem það var vilji til þess að vera áfram hjá foreldri sínu eða til að dvelja áfram hjá fósturforeldrum. Þá mátti sjá að í mörgum þessara mála voru börnin vistuð á vistheimili eða ráðstafað í tímabundið fóstur í ákveðinn tíma, fóru

svo aftur til foreldra sinna og þau svo tekin aftur af heimili sínu áður en krafa um forsjársviptingu var lögð fram. Gefur sú háttsemi til kynna hve alvarleg staðan er orðin á heimilinu þegar vista þarf barn utan heimili þess. Þá verður að telja slíkan óstöðugleika í lífi barns grafalvarlegan. Áhugavert var að líta til þess að héraðsdómur var ómerktur í þremur málum sökum þess að héraðsdómari kvað til tvo sálfræðinga til að skipa dóm í málinu ásamt einum héraðsdómara en það var talið í andstöðu við 2. mgr. 2. gr. eml. Heimild er í lögnum að kveðja til einn sérfróðan meðdómsmann til setu í dómi. Þar sem umræddir annmarkar leiddu til ómerkingu dóms á fyrsta dómstigi leiddi það til gríðarlegrar seinkunar á heildarmálsmeðferð fyrir dómstólum og hlýtur það að teljast mjög alvarlegt með tilliti til þess hve þungbær löng bið er öllum aðilum málsins og þar með talið börnunum. Óvissa og óstöðugleiki er þá ráðandi í lífi þessara barna í enn lengri tíma.

7. Afgreiðslutími forsjárviptingarmála sem fara fyrir dómstóla

Til að gera sér betur grein fyrir afgreiðslutíma forsjárviptingarmála útbjó höfundur töflur þar sem tekin eru saman framangreind mál og málsmeðferðartími þeirra greindur. Í fyrsta lagi verður farið yfir hve langur tími líður frá fyrstu afskiptum barnaverndar af fjölskyldu vegna óviðunandi heimilisaðstæðna og þar til endanlegur dómur fellur um forsjárviptingu foreldra. Í öðru lagi, hversu langur tími líður frá upphafi dómsmáls þar til endanlegur dómur fellur í dómsmálinu til að draga fram hversu langur afgreiðslutími dómstóla er, einn og sér. Í þriðja lagi verður sundurliðaður málsmeðferðartíminn hjá hverjum og einum aðila sem hefur mál til vinnslu. Verður þetta skoðað í þeim tilgangi að varpa ljósi á rannsóknarspurningu ritgerðarinnar, þ.e. hvort gripið sé nógu fljótt til forsjárviptingar þegar um óviðunandi heimilisaðstæður barns ræðir.

Í töflu 1 er skráð hvenær könnun hófst og svo hvenær endanlegur dómur fellur í máli.

Nr. dóms	Könnun í máli hófst	Lrd.	Hrd.	Ár
Hrd. 180/2015	2010		24. sept. 2015	5
Hrd. 270/2015	2013		5. nóv. 2015	2
Hrd. 325/2015	2013		26. nóv. 2015	2
Hrd. 497/2015	2010		26. nóv. 2015	5
Hrd. 351/2015	2009		26. nóv. 2015	6
Hrd. 61/2016	2010		16. júní 2016	6
Hrd. 146/2016	2008		15. sept. 2016	8
Hrd. 269/2016	2008		3. nóv. 2016	8
Hrd. 466/2016	2013		3. nóv. 2016	3
Hrd. 377/2016	2005		10. nóv. 2016	11
Hrd. 412/2016	2011		1. des. 2016	5
Hrd. 173/2017	2015		5. okt. 2017	2
Hrd. 435/2017	2015		25. jan. 2018	3
Hrd. 789/2017	2014		17. maí 2018	4
Lrd. 35/2018	2011	18. maí 2018		7
Lrd. 62/2018	2009	22. júní 2018		9
Lrd. 302/2018	2011	22. júní 2018		7
Lrd. 274/2018	2016	26. júní 2018		2
Lrd. 442/2018	2012	21. sept. 2018		6
Lrd. 635/2018	2015	14. des. 2018		3
Lrd. 337/2019		4. okt. 2019		
Lrd. 288/2019	2013	11. okt. 2019		6
Lrd. 403/2019	2009	11. okt. 2019		10
Lrd. 290/2019	2012	8. nóv. 2019		7
Lrd. 407/2019	2011	31. jan. 2020		9
Hrd. 58/2019	2015		10. mars 2020	5
Lrd. 145/2020	2015	12. mars 2020		5
Lrd. 366/2020	2010	16. okt. 2020		10
Lrd. 441/2020	2018	13. nóv. 2020		2
Meðaltal				5 ½

Tafla 1: Heildarafgreiðslutími forsjársviptingarmála 2015 - 2020

Í töflu 2 er skráð hvenær stefna er birt og svo hvenær dómur fellur á mismunandi dómstigum.

Nr. dóms	Stefnubirting	Héraðsd.	Lrd.	Hrd.	Dagar	Tímalengd
Hrd. 180/2015	26. sept. 2014	20. feb. 2015		24. sept. 2015	363	11 m, 29 d.
Hrd. 270/2015	12. sept. 2014	26. mars 2015		5. nóv. 2015	419	1 ár, 1 m, 24 d.
Hrd. 325/2015	29. okt. 2014	28. apríl 2015		26. nóv. 2015	393	1 ár, 28 d.
Hrd. 497/2015	18. nóv. 2014	9. júlí 2015		26. nóv. 2015	373	1 ár, 8 d.
Hrd. 351/2015	29. okt. 2014	28. apríl 2015		26. nóv. 2015	393	1 ár, 8 d.
Hrd. 61/2016	29. apríl 2015	11. jan. 2016		16. jún 2016	414	1 ár, 1 m, 18 d.
Hrd. 146/2016	17. des. 2015	3. feb. 2016		15. sept. 2016	273	8 m, 29 d.
Hrd. 269/2016	11. jan. 2016	5. apríl 2016		3. nóv. 2016	297	9 m, 23 d.
Hrd. 466/2016	9. feb. 2016	6. jún 2016		3. nóv. 2016	268	8 m, 25 d.
Hrd. 377/2016	21. okt. 2015	4. maí 2016		10. nóv. 2016	386	1 ár, 20 d.
Hrd. 412/2016	17. feb. 2016	23. maí 2016		1. des. 2016	288	9 m, 14 d.
Hrd. 173/2017	8. des. 2016	28. feb. 2017		5. okt. 2017	302	9 m, 28 d.
Hrd. 435/2017	14. okt. 2016	5. júlí 2017		25. jan. 2018	468	1 ár, 3 m, 11 d.
Hrd. 789/2017	27. sept. 2017			17. maí 2018	232	7 m, 20 d.
Lrd. 35/2018	9. okt. 2017		18. maí 2018		221	7 m, 20 d.
Lrd. 62/2018	12. júlí 2017		22. júní 2018		345	11 m, 10 d.
Lrd. 302/2018	1. nóv. 2017		22. júní 2018		233	7 m, 21 d.
Lrd. 274/2018	14. des. 2017		26. júní 2018		194	6 m, 12 d.
Lrd. 442/2018	13. des. 2017		21. sept. 2018		282	9 m, 8 d.
Lrd. 635/2018			14. des. 2018			
Lrd. 337/2019	8. jan. 2018		4. okt. 2019		634	1 ár, 8 m, 26 d.
Lrd. 288/2019	22. ágúst 2018		11. okt. 2019		415	1 ár, 1 m, 19 d.
Lrd. 403/2019	19. feb. 2019		11. okt. 2019		234	7 m, 22 d.
Lrd. 290/2019	13. des. 2017	10. apríl 2019	8. nóv. 2019		695	1 ár, 10 m, 26 d.
Lrd. 407/2019	9. maí 2018	8. mars 2019	31. jan. 2020		632	1 ár, 8 m, 22 d.
Hrd. 58/2019	22. sept. 2017	16. júlí 2018	1. nóv. 2019	10. mars 2020	900	2 ár, 5 m, 17 d.
Lrd. 145/2020	14. nóv. 2019	27. feb. 2020	12. mars 2020		119	3 m, 27 d.
Lrd. 366/2020	22. nóv. 2018	4. júní 2020	16. okt. 2020		694	1 ár, 10 m, 24 d.
Lrd. 441/2020	31. jan. 2020	8. júlí 2020	13. nóv. 2020		287	9 m, 13 d.
Meðaltal					384	1 ár, 19 d.

Tafla 2: Afgreiðslutími hjá dómstólum í forsjársviptingarmálum 2015 – 2020

Í töflu 3 er búið að sundurliða málsmeðferðartímann frá því að könnun hófst í máli og þar til stefna er birt, frá stefnubirtingu til þess tíma er héraðsdómur fellur, frá héraðsdómi til endanlegs dóms.

Nr. dóms	Könnun í máli - stefnubirtingar	Stefnubirting – Héraðsd.	Héraðsd. – Hrd.	Hérd. – Lrd.	Lrd. – Hrd.
Hrd. 180/2015	4 ár	145 d.	216 d.		
Hrd. 270/2015	1 ár	195 d.	244 d.		
Hrd. 325/2015	1 ár	181 d.	212 d.		
Hrd. 497/2015	4 ár	233 d.	140 d.		
Hrd. 351/2015	5 ár	181 d.	212 d.		
Hrd. 61/2016	5 ár	257 d.	157 d.		
Hrd. 146/2016	7 ár	48 d.	255 d.		
Hrd. 269/2016	8 ár	85 d.	212 d.		
Hrd. 466/2016	3 ár	118 d.	150 d.		
Hrd. 377/2016	10 ár	196 d.	190 d.		
Hrd. 412/2016	5 ár	96 d.	192 d.		
Hrd. 173/2017	1 ár	82 d.	219 d.		
Hrd. 435/2017	1 ár	264 d.	204 d.		
Hrd. 789/2017	3 ár	70 d.	162 d.		
Lrd. 35/2018	6 ár	72 d.		149 d.	
Lrd. 62/2018	8 ár	156 d.		189 d.	
Lrd. 302/2018	7 ár	131 d.		102 d.	
Lrd. 274/2018	1 ár	83 d.		111 d.	
Lrd. 442/2018	5 ár	147 d.		135 d.	
Lrd. 635/2018				151 d.	
Lrd. 337/2019		476 d.		158 d.	
Lrd. 288/2019	5 ár	230 d.		185 d.	
Lrd. 403/2019	10 ár	90 d.		144 d.	
Lrd. 290/2019	5 ár	483 d.		212 d.	
Lrd. 407/2019	7 ár	303 d.		329 d.	
Hrd. 58/2019	2 ár	297 d.		473 d.	130 d.
Lrd. 145/2020	4 ár	105 d.		14 d.	
Lrd. 366/2020	8 ár	560 d.		134 d.	
Lrd. 441/2020	2 ár	159 d.		128 d.	
Meðaltal	4,7 ár	194 d.	197 d.	174 d.	130 d.

Tafla 3: Sundurliðun á heildarafgreiðslutíma í forsjársviptingarmálum 2015 – 2020

7.1. Niðurstöður

Samkvæmt töflu 1 er meðaltímalengd forsjársviptingarmáls fimm og hálf ár. Stysti tíminn er tvö ár og lengsti 11 ár. Hér verður að taka fram að ekki er um mjög nákvæmar tímasetningar að ræða þar sem höfundur hefur aðeins ártal til viðmiðunar um hvenær barnavernd hafði fyrst afskipti af málefnum barns, en ekki nákvæma dagsetningu. Taflan gefur þó nokkuð góð viðmið um hversu löng heildarmálavinnsla er í barnaverndarmálum sem enda með forsjársviptingu. Þar sem um ræðir alvarlegustu mál barnaverndar hljóta sex ár að teljast allt of langur tími.

Samkvæmt töflu 2 er meðalafgreiðslutími forsjársviptingarmáls fyrir dómi 384 dagar, eða eitt ár og 19 dagar. Stysti málsmeðferðartíminn sem leið voru 119 dagar, eða þrjú mánuðir og 27 dagar og lengsti tíminn 900 dagar, eða tvö ár, fimm mánuðir og 17 dagar. Þessi tími er í samræmi við það sem fram kom hjá viðmælendum um að mál taki allt of langan tíma hjá dómstólum. Þennan langa málsmeðferðartíma má að vissu leyti rekja til annmarka á málsmeðferð, líkt og greint er frá hér að framan, sem gæti verið rakið til vankunnáttu hjá dómurum um málaflokkinn. Af þessu má með vissu draga þá ályktun að framkvæmdin við að fá í gegn kröfu um forsjársviptingu sé allt of þung og seinvirk, þrátt fyrir að til staðar sé ákvæði í barnaverndarlögunum um flýtimeðferð þessara mála.

Samkvæmt töflu 3 má sjá að meðaltími frá því að könnun hefst í máli og fram að birtingu stefnu er 4,7 ár. Meðaltími frá stefnubirtingu þangað til ákvörðun héraðsdóms liggur fyrir eru 194 dagar. Meðaltími frá héraðsdómi til endanlegs dóms Hæstaréttar er 197 dagar. Meðaltími frá héraðsdómi til Landsréttardóms er 174 dagar og meðaltími frá Landsréttardómi til Hæstaréttardóms er 130 dagar. Þar sem barnaverndarmál geta verið mjög ólík og einstaklingsbundin getur verið erfitt að átta sig á hversu langur málsmeðferðartími þykir eðlilegur í umræddum málum. Þó er víst að þegar krafa hefur verið lögð fram um forsjársviptingu er staðan orðin grafalvarleg, og nauðsynlegt að niðurstaða fáiist sem allra fyrst. Ef horft er á meðalafgreiðslutíma dómstólanna, er auðvelt að sjá að málsmeðferðartíminn er allt of langur, sérstaklega ef horft er til þess að sum málanna fara í gegnum öll dómstigin.

8. Viðhorf starfsfólks barnaverndarnefnda til forsjársviptingarmála

8.1. Markmið

Markmið með rannsókn þessari er að fá innsýn og álit frá þeim aðilum sem koma að þeirri ákvörðun að svipta skuli foreldra forsjá yfir barni/börnum sínum. Barnaverndarnefndir bera alla ábyrgð á grunnvinnu í barnaverndarmálum og ákvörðunum sem henni tengjast og eru það starfsmenn barnavernda sem sinna vinnslu málanna. Í þessu felst að taka við tilkynningum, taka ákvörðun um könnun, kanna mál, gera áætlanir, útvega viðeigandi stuðningsúrræði eða sjá til að öðrum úrræðum verði beitt.⁵⁷

8.2. Aðferð

Ákveðið var að gera eigindlega viðtalsrannsókn, en eigindleg viðtöl felast í samræðum þar sem rannsakandi ákveður hvert umræðuefnið er fyrirfram.⁵⁸ Umrædd rannsóknaraðferð var valin með því markmiði að fá fram upplýsingar um hvort það sé upplifun starfsmanna barnaverndar að til staðar sé tregða hjá barnaverndaryfirvöldum að grípa til forsjársviptingar. Hvort foreldrum séu gefin of mörg tækifæri til að bæta úr ráðum sínum áður en krafa um forsjársviptingu er gerð fyrir dómi og það komi niður á hagsmunum barnanna, með tilliti til öryggis og stöðugleika. Rannsakandi hafði spurningarnar til viðmælendanna opnar til að fá rétta upplifun viðmælenda af málefninu og koma svörum sem best á framfæri.

8.3. Val á þátttakendum

Lögð var áhersla á að þátttakendur væru þeir aðilar sem koma mest að vinnslu barnaverndarmála og þeirri ákvörðun að lögð sé fram krafa um forsjársviptingu og var lagt upp úr því að viðtölin væru við reynslumikla einstaklinga sem höfðu starfað hjá barnavernd um margra ára skeið. Tekin voru viðtöl við fjóra félagsráðgjafa og einn lögfræðing sem allir eru starfsmenn barnaverndar. Höfundur tryggði nafnleynd í ljósi þess að um mjög viðkvæmt umræðuefni er að ræða. Starfsmönnum voru gefin dulnefnin Ásta, Sigrún, Guðrún, Jóna og Páll.

⁵⁷ Barnaverndarstofa, *Handbók um vinnslu barnaverndarmála* (n. 33) 9.

⁵⁸ Sigríður Halldórsdóttir, *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (Háskólinn á Akureyri 2013) 143.

8.4. Úrvinnsla gagna, styrkleikar og takmarkanir rannsóknarinnar

Viðtölin voru hljóðrituð og í kjölfarið skráð niður í tölvu rannsakanda. Markmið rannsóknarinnar var kynnt fyrir þátttakendum í tölvupósti og samþykki fengið fyrir viðtölunum. Þegar hljóðupptökur höfðu verið skráðar í tölvu rannsakanda var þeim eytt. Rannsakandi telur viðtalsaðferðina hafa hentað vel fyrir rannsóknina þegar markmiðið var að skoða viðhorf og þekkingu þátttakenda í starfi.⁵⁹ Þær takmarkanir sem eru á rannsókn þessari er við hve fáa viðmælendur var rætt, en höfundur telur að þeir viðmælendur sem rætt var við hafi mjög góða yfirsýn yfir málaflokkinn svo ekki var talin þörf á að ræða við fleiri.

8.5. Niðurstöður

Verður nú gerð grein fyrir þeim niðurstöðum sem fengust úr rannsókninni.

8.5.1. Undanfari og ástæður forsjársviptingar

Ásta, Sigrún og Guðrún eyddu miklum tíma í upphafi viðtals í að útskýra hvernig framkvæmdin virkar þegar um ræðir forsjársviptingar og ástæðu þess að framkvæmdin væri eins og hún er í dag. Aðspurðar hvernig þeim fyndist framkvæmdin í forsjársviptingarmálum vera, útskýrðu þær mjög vel hversu íþyngjandi úrræði forsjársvipting er. Framkvæmdin sé á þann veg að ekki sé gripið til forsjársviptingar í máli nema að undangenginni mjög langri málsmeðferð. Undantekning frá þessu er þó þegar farið er fram á forsjársviptingu yfir kornabörnum. Það sé gert í þeim tilfellum þar sem foreldrar hafi áður verið hluti af barnaverndarmáli og komið í ljós að forsjárhæfni þeirra sé ekki nægileg eða þegar alveg ljóst þykir að foreldra skorti forsjárhæfni vegna bresta af einhverju tagi.

Í forsjársviptingarmálum hefur málsmeðferðin oftast nær verið á þann hátt að börn hafi verið í vistun utan heimilis áður, ýmist í lengri eða styttri tíma, og jafnvel farið heim til foreldra sinna á milli og víðtækum stuðningsúrræðum hefur verið beitt. Viðmælendurnir voru sammála um að það væri sérstaklega slæmt þegar mjög ung börn væru sett í tímabundna vistun utan heimilis þar sem þau tengjast annarri fjölskyldu og fari svo aftur heim til foreldra sinna og svo aftur í tímabundið fóstur áður en farið væri fram á forsjársviptingu. Ásta, Jóna og Páll töldu umrædda stöðu því miður koma upp inn á milli, að börn væru vistuð oftar en einu sinni í tímabundnu fóstur á milli þess sem þau væru send heim. Því sé raunin oft á tíðum sú að

⁵⁹ sama heimild 137.

óstöðugleiki sé ráðandi í lífi þessara barna áður en dómur fellur um forsjárviptingu. Sigrún og Guðrún töldu það hins vegar varla gerast þar sem börn væru ekki send heim eftir að hafa dvalið í tímabundnu fóstri nema staðan á heimilinu væri orðin mjög góð og ákveðin vissa væri til staðar um að staðan myndi haldast góð á heimilinu. Það kæmu þó upp einstaka tilvik þar sem staðan yrði aftur slæm, börn væru þá sett aftur í tímabundið fóstur til dæmis í sex mánuði á meðan starfsmenn barnaverndar undirbúa kröfu um forsjárviptingu.

Rætt var um hvort yngri systkinum sé bjargað fyrr, þau sleppi úr slæmum aðstæðum þar sem löng málavinnsla hefur þá þegar farið fram vegna eldra systkinis. Ásta taldi það í sumum tilvikum vera raunina en benti á að staðan væri oft á tíðum sú að foreldrar ráði við að hafa eitt barn á heimilinu en þegar börnunum fjölgi missi foreldrar tökin á aðstæðum. Starfsfólk barnaverndar hefur þá séð fram á að geta veitt foreldrum nægan stuðning og aðstoð með eitt barn svo svipting sé ekki nauðsynleg, en ljóst sé að það gangi alls ekki upp með fleiri.

8.5.2. Foreldramiðuð löggjöf

Þrír af fimm viðmælendum sammæltust um að réttur foreldranna væri á vissum tímapunkti og í vissum aðstæðum ríkari en réttur barnsins. Ásta taldi það vera vegna þess að við vinnslu málanna sé unnið út frá því að börnunum sé best borgið og farnist best hjá foreldrum sínum þegar til lengri tíma sé litið, því sé foreldrunum gefin svo mörg tækifæri til að bæta sig. Sigrún og Guðrún töldu rétt foreldranna vera ríkari en rétt barnsins í vissum tilvikum því löggjöfin sé enn í dag of foreldramiðuð. Jóna og Páll voru ekki á sama máli um að réttur foreldranna sé tekinn fram yfir rétt barnsins í málavinnslu barnaverndarinnar. Það sjónarmið væri þó oft sjáanlegt í málavinnslu dómstólanna í forsjárviptingarmálunum. Jóna og Páll höfðu þá orð á að löggin væru samin með það að leiðarljósi að það sé börnum fyrir bestu að alast upp hjá foreldrum sínum, en töldu barnaverndarlögin þó ekki vera of foreldramiðuð.

8.5.3. Þröngur lagarammi

Sigrún og Guðrún höfðu báðar orð á því að lagaramminn sem starfsmönnum barnaverndar væri settur væri í raun frekar þröngur. Þar að lútandi kæmu upp tilvik þar sem starfsmenn barnaverndar vildu fara fram á forsjárviptingu en vegna lagarammans næði krafan ekki fram að ganga. Sammælist það í raun svörum Ástu, Jónu og Páls þar sem þau höfðu öll orð á því að staðan væri oft á tíðum sú að vilji væri til staðar hjá félagsráðgjöfum barnaverndarinnar að fara fram með kröfu um forsjárviptingu en lögfræðingur barnaverndarinnar teldi kröfuna ekki ná fram að ganga og teldi betra að halda áfram með vægari úrræði.

8.5.4. Ákvörðun lögfræðings

Viðmælendur greindu frá því að lögfræðingur barnaverndar sitji ávallt meðferðarfundum og fylgist því með þeim málum sem koma inn á borð frá upphafi. Í þeim barnaverndum þar sem Ásta, Jóna og Páll starfa var umrætt fyrirkomulag búið að vera við lýði í mörg ár en í þeim barnaverndum sem Sigrún og Guðrún starfa fyrir var þetta nýtt fyrirkomulag. Þessi framkvæmd leiðir til þess að lögfræðingur barnaverndar sé alltaf með í ráðum þegar ákvörðun er tekin um að fara með kröfu um forsjársviptingu fyrir barnaverndarnefndina. Þá sé það hans hlutverk að meta hvort krafa um forsjársviptingu nái fram að ganga í hverju og einu tilfelli.

8.5.5. Skoðun á barnaverndarnefnd

Ásta talaði um þegar krafa er lögð fram fyrir barnaverndarnefndina um forsjársviptingu kæmi sú staða stundum upp að þeir foreldrar sem til skoðunar væru kæmu mjög vel fyrir og segðust vera tilbúnir til að samþykkja ársvistun og ætlunin væri að vinna í sínum málum á meðan. Barnaverndarnefndin sé þá frekar tilbúin til að samþykkja þá kröfu, í stað kröfunnar um forsjársviptingu. Það hafi sýnt sig að erfitt er að fara í gegn með forsjársviptingarkröfu ef fólk er tilbúið að samþykkja ársvistun, þá sé það yfirleitt samþykkt. Sigrún talaði um að oft á tíðum væri íþyngjandi að leggja fram mál fyrir barnaverndarnefndina og líkti hún starfi barnaverndarstarfsmanna við starf rannsóknarlögreglu þegar kæmi að undirbúningi máls fyrir nefndina. Það kæmi fyrir að starfsmenn þyrftu að bíða með að fara með mál fyrir nefndina því eitthvað gagn vanti og það sé ekki boðlegt. Það mátti skynja á flestum viðmælendum að það væri örlítið íþyngjandi að fara með mál fyrir nefndina. Viðhorf Jónu til barnaverndarnefndarinnar var þó með öðru móti en annarra viðmælenda, hún taldi það alls ekki vera íþyngjandi að leggja fram kröfu fyrir barnaverndarnefndina. Ásta, Sigrún og Guðrún höfðu allar orð á því að fyrirhuguð breyting sem í vændum væri um skipan starfsmanna barnaverndarnefnda væri afar jákvæð fyrir málaflokkinn þar sem miklu máli skiptir að nefndarmenn hafi mikla sérþekkingu á málaflokksnum.

8.5.6. Forsjársviptingarkrafa fyrir dómstólum

Ásta hafði orð á að hennar upplifun væri sú að til staðar væri ákveðinn ótti við kerfið hjá starfsmönnum barnaverndar. Það væri slæmt að fara með kröfu um forsjársviptingu fyrir dómstóla og fá hana ekki samþykkt, því þegar henni er hafnað fara börnin aftur heim til foreldra sinna. Málið sé þá komið aftur á byrjunarreit. Því grípur starfsfólk barnaverndar til

Þess að fara fram á vægara úrræði þar sem meiri líkur eru á að fá þá kröfu í gegn og með þeim hætti koma barninu í öruggt skjól. Ásta segir forsjársviptingarmál tapast sjaldan, en ástæða þess sé líklega sú að starfsfólk barnaverndar passar sig svo vel á því að safna nægum gögnum og þar með bíða frekar lengur með kröfuna. Jóna og Páll töldu vissan ótta vera til staðar hjá starfsmönnum barnaverndarinnar um að krafan nái ekki fram að ganga fyrir dómstólum en það leiði þó ekki til þess að beðið sé lengur með að fara með slíka kröfu fyrir dómstóla. Sigrún og Guðrún töldu engan ótta vera til staðar hjá starfsmönnum barnaverndar um að krafan næði ekki fram að ganga.

Jóna og Páll töldu að framkvæmdin væri í því þróunarferli að sífellt væri erfiðara að fá kröfu um forsjársviptingu samþykktu fyrir dómstólum. Það væri því í raun ekki starfsmenn barnaverndar sem færu of seint fram á forsjársviptingu, heldur of fljótt að mati dómstóla.

Sigrún og Guðrún töldu þróunina vera á þann veg að starfsfólk barnaverndarinnar færi fram með kröfu um forsjársviptingu á þeim tímapunkti er þeim þætti það rétt og fengju þá frekar höfnun frá annaðhvort barnaverndarnefndinni eða dómstólum á kröfunni í stað þess að sitja uppi með þá ábyrgð að hafa ekki farið fram með kröfu um forsjársviptingu þrátt fyrir að finnast það réttur kostur í máli. Þá greindi Guðrún frá því að börnin sem um ræðir í forsjársviptingarmálum sem og öðrum barnaverndarmálum geta beðið um að fá öll gögn úr barnaverndarmáli sínu þegar þau ná 18 ára aldri og þá vilja starfsmenn barnaverndar geta sýnt fram á að þeir hafi gert allt sem í sínu valdi stendur til að standa með barninu og sýna fram á það í gögnum málsins. Starfsmennirnir geti þá sýnt fram á að það hafi verið þeirra vilji að grípa til forsjársviptingar á ákveðnum tímapunkti, en það sé svo á ábyrgð barnaverndarnefndarinnar eða dómstóla ef kröfunni var hafnað.

Þá hafði Sigrún orð á því að umhugsunarvert væri hvað álit og umsagnir barnaverndarstarfsmanna, kennara og slíkra starfsmanna vegi lítið þegar mál eru tekin fyrir hjá barnaverndanefndinni eða dómstólum. Það séu barnaverndarstarfsmenn sem hafi haft málið til vinnslu, oft á tíðum í mörg ár, og hafa því skapað trúnað við börnin og fengið innsýn í líf fjölskyldunnar og því ættu upplýsingar frá starfsmönnum barnaverndar að hafa mun meira vægi. Hún greindi frá því að læknisfræðileg gögn og matsgerðir sérfræðinga vegi þungt í málunum, en slík gögn eru oftast gerð með þeim hætti að sérfræðingur hittir barnið jafnvel bara einu sinni, og því sé umhugsunarvert hve þungt slík gögn vega samanborið við upplýsingar frá starfsmönnum barnaverndar og skóla.

8.5.7. *Seinagangur í kerfinu, óvissa og fákunnátta dómara*

Allir viðmælendurnir höfðu orð á því hversu þungt kerfið væri og hversu seinlegt væri að fara með mál fyrir dómstóla. Guðrún talaði um að það væri frábært ef til staðar væri annað úrræði í stað dómstóla sem tæki styttri tíma, þar sem forsjársviptingarmál reynast öllum aðilum málsins mjög þungbær. Foreldrar, fósturforeldrar og börnin eru látin bíða í lengri tíma í mikilli óvissu um hvað framtíðin beri í skauti sér. Þá höfðu allir viðmælendur einnig orð á því að það vanti meiri sérkunnáttu hjá dómurum hvað þennan málaflokk varðar. Málaflokkurinn sé að vissu leyti frábrugðinn öðrum málaflokkum og sérþekking dómara á málefnum sé oft á tíðum ekki nægileg. Ásta og Páll töldu að bæta mætti úr þessum vanda með því að setja á fót sérstakan fjölskyldudómstól sem myndi sérhæfa sig í málum sem þessum.

8.5.8. *Krafa um forsjársviptingu lögð of seint fram*

Þrjár af fimm viðmælendum töldu að oft á tíðum færu starfsmenn barnaverndar ekki nægilega tímanlega fram með kröfu um forsjársviptingu. Sjá mátti að erfitt var fyrir suma viðmælendurna að viðurkenna að það væri raunin og rannsakandi spurði umræddrar spurningar í nokkur skipti til að fá skýra afstöðu um hvort raunin gæti verið sú að starfsmenn barnaverndar færu ekki nægilega tímanlega fram með forsjársviptingarkröfu. Viðmælendurnir játuðu þá að þessi hugsun kæmi helst upp þegar litið væri til baka yfir mál sem hefur endað með forsjársviptingu.

Þær ástæður sem viðmælendur gáfu fyrir því að farið væri of seint fram með kröfu um forsjársviptingu voru margvíslegar. Einn talaði um að í mörgum tilfellum væri það vilji starfsfólks barnaverndar að fara fyrr fram á forsjársviptingu en ástæðan fyrir því að það gerðist ekki, væri til dæmis vegna þess að foreldrar væru tilbúnir til samvinnu og samþykkja styttri vistun. Þeir vilji bæta sig og þar sem það er vægara úrræði en forsjársvipting væri sú leið farin. Það sé aftur á móti algengt í þessum tilvikum að vandræðin endurtaki sig og þá væri spurning hvenær eigi að stoppa. Annar viðmælandi taldi eina af ástæðunum fyrir því að málavinnslan dragist á langinn vera þegar foreldrar svara ítrekað ekki símtölum og mæta ekki í viðtöl. Málsmeðferðin verði þá lengri, fundarhöld dragast á langinn og erfiðara sé að fá gögn í málinu til að geta lagt þau fyrir nefndina og fleira. Þetta væri því miður áhrifarík aðferð. Einnig væri það þekkt að fólk tæki til þess bragðs að flytja á milli sveitarfélaga, en þá er framkvæmdin oft á tíðum á þann veg að barnaverndin sem tekur við málinu vill kynnast fólkinu og leyfa því að sanna sig, þrátt fyrir að barnaverndin sem hafði málið til vinnslu hafi gefið út þá yfirlýsingu að umræddir foreldrar væru búnir með öll sín tækifæri og tími væri til kominn að beita íþyngjandi

úrræðum á borð við forsjársviptingu. Þá greindi annar viðmælandi frá því að fyrir kæmi að mál flökkuðu á milli nokkurra starfsmanna yfir árin og þegar nýr starfsmaður tæki við og læsi það yfir í heild sinni sæi hann hlutina í öðru ljósi og sæi ef til vill nokkra opna glugga sem hefði verið hægt að nýta til að fara fram á forsjársviptingu. Þá hafi málafjöldinn og annir starfsmanna einhver áhrif á tafir málaferla, þó sú ætti ekki að vera raunin. Tveir viðmælendanna töldu aftur á móti starfsmenn barnaverndarinnar ekki fara of seint fram með kröfu um forsjársviptingu en dómstólarnir gefi foreldrunum oft fleiri tækifæri á kostnað velferðar barnanna og hafna kröfu um forsjársviptinguna.

8.6. Samantekt og niðurstöður

Ásta, Sigrún og Guðrún töldu að við vinnslu barnaverndarmáls væri réttur foreldranna á vissum tíma ríkari en réttur barnsins. Jóna og Páll töldu það aftur á móti ekki vera svo, en það væri þó raunin hjá dómstólum. Sigrún og Guðrún töluðu um að lagarammi barnaverndarlaganna væri of þröngur og það væri ein af þeim ástæðum fyrir því að starfsmenn barnaverndar færu ekki fyrr fram á forsjársviptingu. Svör annara voru orðuð á annan hátt en bentu þó til hins sama. Jóna og Pállildu aftur á móti ekki gagnrýna lögina á neinn hátt. Allir viðmælendurnir höfðu orð á því af fyrra bragði að ákvörðun um að fara með kröfu um forsjársviptingu fyrir barnaverndarnefnd væri sameiginleg ákvörðun félagsráðgjafa og lögfræðings barnaverndar. Skynja mátti á Ástu, Guðrúnu og Sigrúnu að íþyngjandi væri að leggja fram kröfu fyrir barnaverndarnefndina en Jóna og Páll voru ekki á sömu skoðun. Þá töluðu allir viðmælendurnir um hve jákvæðar fyrirhugaðar breytingar á skipan barnaverndarmála væru. Ásta talaði um að ótti gætti hjá starfsfólki barnaverndarinnar að fara of skjótt fram með kröfu um forsjársviptingu fyrir dómi sem myndi leiða til þess að kröfunni væri hafnað. Því væri hugsanagangurinn á þann veg að bíða lengur með kröfunum og beita vægara úrræði í lengri tíma áður en farið væri með slíka kröfu fyrir dóm. Aðrir viðmælendur töldu að þrátt fyrir ákveðinn ótta um höfnun leiddi það ekki til þess að starfsfólk barnaverndarinnar biði lengur með að fara með kröfunum fyrir dóm. Þá voru allir viðmælendurnir sammála um að ákveðin fákunnátta væri hjá dómstólum um málaflokkinn og það væri mjög seinlegt að fara með mál fyrir dómstóla. Því verður að telja þá hugmynd Ástu og Páls um fjölskyldudómstól áhugaverða lausn bæði varðandi fákunnáttu dómara en einnig seinagang hjá almennum dómstólum. Þá þykir umhugsunarvert að flutningur fólks á milli sveitarfélaga leiði til að málavinnsla tefjist og slík leið virki og sé notuð í því skyni.

Því mætti velja upp þeirri spurningu hvort ekki ríki gagnkvæmt traust milli þeirra barnaverndarnefnda sem starfa á landinu?

Ásta, Guðrún og Sigrún töldu starfsfólk barnaverndar oft á tíðum fara of seint fram með kröfu um forsjársviptingu. Áhugavert var að sjá að þeim þótti mikilvægt að útskýra ástæðu þess að hlutirnir væru með því móti sem þeir eru í dag. Á meðan mátti skynja að Jónu og Páli þætti léttara að tala um viðfangsefni rannsóknarinnar. Þá var það þeirra afstaða að starfsfólk barnaverndarinnar leggði almennt ekki fram kröfu um forsjársviptingu of seint. Þá er einnig áhugavert að sjá í þessu samhengi að Ásta talaði um að nánast aldrei hafi kröfu verið hafnað um forsjársviptingu fyrir dómstólum hjá þeirri barnavernd sem hún starfar fyrir. Á meðan töluðu aðrir viðmælendur um að oft væri kröfunni um forsjársviptingu hafnað fyrir dómstólum hjá þeim barnaverndum sem þau starfa fyrir. Því mætti velja fyrir sér hvor aðferðin virki í raun betur þegar hugsað er um hagsmuni barnsins. Á að bíða lengur til að krafan nái fram að ganga hjá dómstólum eða á starfsfólk barnaverndar að treysta innsæi sínu og fara fram með kröfunum þegar þeim þykir tímabært og eiga þá á hættu á fá höfnun á forsjársviptingarkröfunni?

9. Samanburður við Danmörk og Noreg

9.1. Almenn

Þegar fyrstu löggin um barnavernd voru samin á Íslandi var horft til þeirra laga sem höfðu verið sett um barnavernd á öðrum Norðurlöndum, en líkt og áður hefur komið fram var Ísland mun seinna en aðrar Norðurlandþjóðir til að lögfesta barnaverndarlög. Enn í dag er horft til annarra Norðurlandþjóða við endurskoðun barnaverndarlaga á Íslandi. Til að mynda er vísað til þess að samskonar bann sé í gildi í nágrennaríkjum okkar á Norðurlöndunum í röksemdafærslu við 93. gr. núgildandi barnaverndarlaga. Þá er vísað til Noregs þegar fjallað er um að barn skuli vera aðili barnaverndarmáls þegar það hefur náð 15 ára aldri í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2002.⁶⁰ Þykir því rétt að líta til framkvæmdar annarra Norðurlanda, varðandi íþyngjandi ráðstafanir barnaverndar, líkt og fósturráðstafanir og forsjárviptingar.

9.2. Danmörk

Í Danmörku eru barnaverndarákvæðin sett fram í 11. kafla laga um félagsþjónustu, *Lov om social service*. Í kaflanum er að finna ákvæði um tilkynningarskyldu, könnun máls, ákvarðanatöku um þvingunarúrræði og ákvæði um almenn úrræði barnaverndar. Í 2. mgr. 46. gr. laganna þar sem fram kemur að stuðningur skuli vera veittur snemma svo hægt sé að koma í veg fyrir frekari vandamál og bæta úr þeim sem til staðar eru, eins og kostur er. Leitast skal eftir því að stuðningurinn skuli vera á heimilinu eða í nánasta umhverfi heimilisins. Stuðningurinn skuli vera einstaklingsbundinn og byggja á mati á aðstæðum í hvert og eitt skipti. Í 58. gr. laganna er að finna íþyngjandi heimildir barnaverndar til að fjarlægja barn af heimili ef augljós hættu er á að heilsa barnsins eða þroski muni raskast vegna ófullnægjandi umönnunar, misnotkun sem barnið hefur orðið fyrir, glæpsamlegri hegðun barns eða alvarlegri hegðun þess. Þessa heimild má aðeins framkvæma án samþykkis foreldra og barns ef einhver ofangreindra skilyrða eru uppfyllt og ekki er unnt að leysa úr vandanum inni á heimili barnsins. Ef þörf er á að viðhalda vistun barns lengur en í eitt ár þarf ákvörðunin að fara fyrir nefnd og þar ber nefndinni að taka nýja ákvörðun um framgang málsins, sbr. 1. mgr. 62. gr. laganna. Þá er málið endurskoðað að nýju af nefndinni þegar tvö ár eru liðin frá vistun utan heimilis og tekin ný ákvörðun í málinu, sbr. 2. mgr. 62. gr. laganna. Sérstök heimild er þá til staðar í 5.

⁶⁰ Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 403 - 318. mál.

mgr. ákvæðisins um heimild nefndarinnar til að vista barn undir eins árs aldri í þrjú ár samfelld ef yfirgnæfandi líkur eru á að þær óviðunandi aðstæður sem til staðar eru á heimili barnsins haldist óbreyttar. Þegar barni er komið fyrir utan heimilis og ljóst liggur fyrir að barn á ekki afturkvæmt til foreldra sinna, ber barnavernd að koma barni fyrir í langtímafóstri eða gangast undir ættleiðingu. Heimild er til þess í 68. gr laganna að fara fram á ættleiðingu án samþykkis foreldra, en þá fer málið fyrir nefnd sem tekur ákvörðun um slíkt.⁶¹

Mette Frederiksen forsætisráðherra Danmerkur fjallaði um málefni barna í nýársávarpi sínu árið 2020. Greindi hún frá því að grípa þyrfti fyrir inn í þegar eitthvað kæmi upp varðandi þjónustu barns. Hún talaði um að í Danmörku væru fleiri þúsund börn sem ekki gætu búið hjá foreldrum sínum þar sem þeir væru ekki færir um að annast þau almennilega. Börn sem búa við erfiðar aðstæður ættu í auknum mæli að fara í fóstur og vera ættleidd. Mette gagnrýndi velferðarkerfið í Danmörku fyrir að bregðast of seint við, ef það á annað borð brygðist við. Allt of mikil áhersla sé lögð á hag foreldranna á kostnað barna þeirra, sem valdi því að í Danmörku alist börn upp við vanrækslu og ofbeldi. Bæta þurfi stöðu barna sem send eru í fóstur og skapa meiri stöðugleika í lífi þeirra svo þau geti öðlast gott líf. Algengt sé að í Danmörku fari börn í fóstur um 12 ára aldur, eftir að hafa alist upp við óviðunandi aðstæður í 11 ár.⁶²

Sjá má að dönsku lögnum um félagsþjónustu svipar mjög til íslensku barnaverndarlaganna og til staðar eru mjög svipaðar heimildir varðandi íþyngjandi ráðstafanir barnaverndar og í íslensku barnaverndarlögnum.

9.3. Noregur

Í Noregi gilda sérstök lög um barnavernd, *Lov om barneverntjenester*. Í 4. kafla er fjallað um sérstakar ráðstafanir barnaverndaryfirvalda. Fram kemur í ákvæði 4-1 að við beitingu ákvæða laganna skuli ávallt leggja áherslu á að beita ráðstöfunum sem eru barninu fyrir bestu. Þá er lögð áhersla á að börnum sé veitt stöðugt og gott uppeldi. Í ákvæði 4-12 er fjallað um heimildir til forsjársviptingar. Þar kemur fram að heimilt sé að forsjársvipta foreldra ef alvarlegir annmarkar eru á daglegri umönnun barnsins eða umönnun barns sé ekki í samræmi við aldur þess og þroska. Þá er það einnig heimilt ef foreldrarnir sjá ekki til að barn fái viðeigandi

⁶¹ Lov om social service (Serviceloven) 30. ágúst 2018 nr. 1114.

⁶² Guðrún Hálfðánardóttir, „Hafa mörg búið við erfiðar aðstæður“ ([mbl.is](https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2020/01/26/hafa_morg_buid_vid_erfidar_adstaedur/)) <https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2020/01/26/hafa_morg_buid_vid_erfidar_adstaedur/> skoðað 4. apríl 2020.

meðferð við veikindum sínum eða fötlunum, ef barn er misnotað eða verður fyrir alvarlegu ofbeldi á heimilinu eða að yfirgnæfandi líkur séu á að heilsa eða þroski barnsins geti skaðast verulega vegna þess að foreldrarnir geti ekki tekið fullnægjandi ábyrgð á barninu. Þá kemur fram að ákvörðun um forsjárviptingu megi aðeins taka þegar það er nauðsynlegt vegna einhverra framangreindra skilyrða. Þá kemur fram að ekki megi fara fram á forsjárviptingu ef vægari úrræði geta skilað árangri. Í ákvæði 4-13 kemur fram að ákvörðun um forsjárviptingu skuli vera tekin af fylkisnefnd og skal hún tekin eins fljótt og auðið er. Ákvörðunin fellur úr gildi ef hún hefur ekki verið framkvæmd innan sex vikna frá því að ákvörðunin var tekin. Þó er hægt að lengja frestinn ef sérstakar ástæður krefjast þess. Ef ákvörðunin er að frumkvæði barnaverndar skal hún gilda í eitt ár og hún svo endurskoðuð. Í ákvæði 4-16 kemur fram að eftir að forsjárvipting foreldra hefur farið fram, sé það á ábyrgð barnaverndar að fylgjast með þroska barnsins og foreldranna. Þá skal hún viðhalda umgengni við systkini og foreldra ef aðstæður leyfa.⁶³

Af framangreindu má sjá að ákvæði 4-12 norsku barnaverndarlaganna svipar mjög til ákvæðis 29. gr. íslensku barnaverndarlaganna, enda hefur norsk barnaverndarlöggjöf verið fyrirmynd íslensku barnaverndarlaganna.⁶⁴ Þess má geta að samkvæmt rannsókn um barnaverndarnefndir í Noregi sem nefnist „Det nye barnevernet“ bera um 70% fjölskyldna sem barnavernd hafði afskipti af traust til hennar í ljósi eigin reynslu.⁶⁵ Niðurstöður þessarar rannsóknar benda til að norska framkvæmdin virki vel.

9.4. Rannsókn um beitingu úrræða í barnaverndarmálum á Norðurlöndum

Sjá má af framangreindu að þrátt fyrir að um mjög svipuð lagaákvæði sé að ræða hjá bæði Noregi og Danmörku virðist það vera svo að framkvæmdin sé mjög ólík, þar sem barnaverndin í Danmörku er gagnrýnd fyrir að grípa allt of seint inn í aðstæður, en það virðist ekki raunin í Noregi. Í þessu ljósi er áhugavert að skoða samnorrænna rannsókn sem gerð var á beitingu úrræða í barnaverndarmálum. Ákvörðunarferlið var til skoðunar ásamt mörkunum milli stuðnings og þvingunar. Íslenska skýrslan kom út árið 2004 og er höfundur hennar Anni G. Haugen, en hún tók þátt í umræddu samstarfi fyrir hönd Barnaverndarstofu. Noregur og Danmörk tóku einnig þátt í rannsókninni og voru niðurstöður þeirra landa gefnar út í hvoru landi fyrir sig. Danska skýrslan var unnin af Tine Egelund, rannsakanda, og Signe Andréen

⁶³ Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 1. janúar 1993 nr. 15.

⁶⁴ Alþt. 1991-1992, A-deild, þskj. 115-422. mál.

⁶⁵ Anni G. Haugen, „Er barnavernd treystandi?“ (2011) 5. árgangur Tímarit félagsráðgjafa 34.

Thomsen á vegum *Socialforskningsinstituttet*. Hún kom út árið 2002 og nefnist „Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager“. Norska skýrslan kom út árið 2004 og nefnist „Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved brink av tvang“. Frumkvæðið að rannsókninni tók Turid Vogt Grinde, sálfræðingur, hjá *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring* og leiddi hún starfið.⁶⁶ Verður nú gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknarinnar.

9.4.1. Niðurstöður um Ísland

Helstu niðurstöður rannsóknarinnar á Íslandi voru þær að áhersla sé lögð á að börnin fari af heimilinu þegar vandinn eykst eða er orðinn langvarandi. Þau rök sem helst voru fyrir því að taka eigi börn af heimili sínu voru, að stuðningur sem hafði verið veittur hafði ekki skilað tilætluðum árangri, foreldrar ráði ekki við vandann sem til staðar er og börn þurfi að komast í annað umhverfi og kynnast öðrum aðstæðum. Þegar málin sneru að yngri börnum var sú hugmynd alltaf fyrst uppi að þau fari í fóstur en þegar um eldri börn er að ræða var oftast lagt til að þau færu á stofnun. Mat starfsmanna á þörf fyrir vistun utan heimilis var mismunandi, ekki bara á milli landshluta, heldur einnig innan sömu skrifstofu. Einn starfsmaður lagði höfuðáherslu á að styðja barnið heima fyrir meðan annar taldi réttast að það færi í fóstur eða á meðferðarheimili. Í rannsókninni kom fram að starfsmenn ræða lítið við börnin sjálf þegar um yngri börn er að ræða. Þegar rætt er við yngra barn er tilgangurinn þá helst að útskýra eitthvað fyrir barninu eða gera því grein fyrir einhverju, en ekki að ræða við barnið til að fá upplýsingar og hugmyndir um hvað það myndi sjálft helst gera. Þegar um eldri börn var að ræða lögðu starfsmenn hins vegar áherslu á að ræða við börnin og fá að vita skoðanir þeirra og óskir. Áhugavert var að sjá að í rannsókninni kemur fram að megináhersla sé lögð á foreldrana og þeirra vandamál og að þau stuðningsúrræði, sem lögð er áhersla á, virðist ráðast af því hvort foreldrar njóti samúðar starfsmanna án þess að getu og hæfni foreldris til að sinna uppeldishlutverkinu fari fram. Starfsmenn hafa þó almennt trú á að þau úrræði sem barnaverndarnefnd hefur og getur lagt til gætu stuðlað að jákvæðum breytingum fyrir barnið. Ekki kom fram hvort starfsmennirnir hafi byggt þessa trú sína á niðurstöðum rannsókna eða hvort þeir gangi út frá sinni eigin reynslu og þeirri von um að stuðningurinn muni skila árangri. Mikil trú ríkti meðal starfsmanna barnaverndar um að ná samvinnu við foreldra um nauðsynleg úrræði og starfsmenn voru sammála um að skynsamlegt væri að eyða miklum tíma í að ná

⁶⁶ Anni G. Haugen (n. 22) 1.

samvinnu við foreldrana. Því var hugsunin um að fara fram á úrræði með þvingun fjarlæg. Þá sýndu niðurstöðurnar að ólíkt skipulag er á milli barnaverndanefnda í sveitarfélögum landsins varðandi skipulag barnaverndarmála sem leiði til þess að verklag barnaverndarmála sé mismunandi.⁶⁷

9.4.2. Samanburður á niðurstöðum rannsóknarinnar

Norræn barnavernd byggir á sömu meginreglum og markmiðum að grípa nægilega fljótt inn í aðstæður þegar þörf er á og veita börnum og fjölskyldum þeirra stuðning til að koma í veg fyrir frekari vandkvæði innan fjölskyldna. Þrátt fyrir það er nokkur munur á hversu fljótt gripið er til íþyngjandi ráðstafana samkvæmt skýrslunni, þ.e. þvingana af hálfu barnaverndarnefndar.⁶⁸ Niðurstöður samanburðarrannsókna, sýndu að svipaðar forsendur voru fyrir því að barnaverndarnefndir hófu afskipti af barnaverndarmálum. Það var aftur á móti margvíslegur munur á hvernig framkvæmdinni væri háttað í löndunum. Mismunandi var hversu skýrt barnið sjálf sást í ferlinu og hversu mikil áhersla sé lögð á að rödd þess heyrist. Mesti munurinn var á milli Danmerkur og Noregs. Starfsmenn barnaverndar í Danmörku virtust vera tregir til að beita lögbundnum þvingunum og var því áhersla lögð á tillitsemi við foreldra, á meðan starfsmenn norsku barnaverndarinnar gripu oftast til lögbundinna þvingana þegar börn voru talin vera í hættu, og því meiri áhersla lögð á „hagsmuni barnsins“.⁶⁹ Á Íslandi töldu starfsmenn barnaverndarnefndar foreldra oftast samvinnufúsa og því sjaldan talin þörf á þvingunarúrræðum.⁷⁰ Af þessari niðurstöðu mætti álykta að íslensk framkvæmd í barnaverndarmálum sé einhverskonar millivegur á milli framkvæmdar í Danmörku og Noregi.

⁶⁷ Anni G. Haugen (n. 22) 2–3.

⁶⁸ Turid Vogt Grinde, „Nordisk barnevern - Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang“ (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) 2004) 9–10 <http://hdl.handle.net/20.500.12199/4890> skoðað 8. mars 2021.

⁶⁹ Turid Vogt Grinde, „Nordisk barnevern: Variasjoner i normer, holdninger og praksis“ (oktober 2006) <<https://psykologtidsskriftet.no/fagartikkel/2006/10/nordisk-barnevern-variasjoner-i-normer-holdninger-og-praksis?redirected=1>>.

⁷⁰ Turid Vogt Grinde (n. 64).

10. Ný skipan barnaverndarmála

10.1. Forsaga og aðdragandi

Frá árinu 2018 hefur átt sér stað umfangsmikil vinna við stefnumótun í barnavernd innan stjórnarsýslunnar og á vettvangi þingmannanefndar um málefni barna, með virku samráði við sveitarfélög, fagfólk, börn og aðra hagsmunaaðila. Skipaður var starfshópur sem fékk það hlutverk að móta framtíðarsýn og stefnu í barnavernd til ársins 2030. Hópurinn greindi stöðu barnaverndarmála í október 2018 og í kjölfarið skipaði félags- og barnamálaráðherra nýjan starfshóp sem fékk það hlutverk að móta tillögur að framtíðarskipulagi barnaverndarþjónustu sveitarfélaga. Umræddur starfshópur skilaði niðurstöðum sínum til ráðherra þann 16. október 2020. Í skýrslu nefndarinnar um málefni barna frá janúar 2021 kom fram tillaga um að skipta endurskoðun barnaverndarlaga í tvennt. Í fyrri hluta vinnunnar yrði lögð áhersla á breytingar á stjórnarsýslu barnaverndar í samræmi við samþættingu þjónustu í þágu farsældra barna og breytingar á þeim stofnunum félagsmálaráðuneytisins sem koma að barnavernd. Í seinni hluta vinnunnar verður svo unnið áfram með úrræði í barnavernd, hlutverk einstakra stofnana ríkis og sveitarfélaga við veitingu úrræða og skiptingu kostnaðar milli stjórnarsýslustiganna.⁷¹

10.2. Frumvörp um breytingar á skipan barnaverndarmála

Í kjölfar vinnu starfshópsins hefur félags- og barnamálaráðherra kynnt frumvörp sem snúa að stórfelldri breytingu á aðbúnaði barna í landinu. Um ræðir frumvarp um stofnun Barna- og fjölskyldustofu,⁷² frumvarp um samþættingu í þjónustu í þágu farsældra barna,⁷³ frumvarp um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála⁷⁴ og að lokum frumvarp um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002.⁷⁵

Frumvarpið um stofnun Barna- og fjölskyldustofu gerir ráð fyrir að komið verði á fót nýrri stjórnarsýslustofnun, Barna- og fjölskyldustofu, sem muni sinna ýmsum verkefnum sem tengjast þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra og stuðla að gæðaþróun í samræmi við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma. Stofnunin mun sinna verkefnum sem tengjast þjónustu í

⁷¹ „Samráðsgátt - Drög að frumvarpi til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, umdæmisráð barnaverndar, samþætting o.fl.“ <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2908](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2908)> skoðað 3. maí 2021.

⁷² Alþt. 2020-2021, A-deild, þskj. 355. mál.

⁷³ Alþt. 2020-2021, A-deild, þskj. 354. mál.

⁷⁴ Alþt. 2020-2021, A-deild, þskj. 356. mál.

⁷⁵ Alþt. 2020-20201, A-deild, þskj. 1221-731. mál.

þágu barna á grundvelli barnaverndarlaga, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð, laga um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældrar barna. Með stofnun Barna- og fjölskyldustofu verður Barnaverndarstofa lögð niður og flest verkefni hennar flytjast til nýrrar stofnunar.⁷⁶

Frumvarpið um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna fjallar um að sett verði heildarlög um samþættingu þjónustu. *Farsældarþjónusta* er nýtt yfirhugtak yfir þá þjónustu sem mælt er fyrir um í lögum að sé veitt á vegum ríkis og sveitarfélaga sem á þátt í að efla eða tryggja farsæld barns. Lagt er til að kveðið verði á um samræmda mælikvarða sem lýsa stigskiptingu þjónustu í þágu farsældra barna og að mælt verði fyrir um skyldu til að stigskipta allri farsældarþjónustu. Á fyrsta stigi er grunnþjónusta, sem er aðgengileg öllum börnum og fullorðnum, um ræðir snemmtækan stuðning með því markmiði að styðja við farsæld barns. Stuðningurinn er veittur í samræmi við frummat á þörfum barns og er honum fylgt eftir á markvissan hátt. Á öðru stigi er veittur einstaklingsbundinn og markvissari stuðningur sem á að tryggja farsæld barnsins og á því þriðja á að tryggja að farsæld barns verði ekki hætta búin. Gert er ráð fyrir því að öllum börnum verði mögulegt að fá svonefndan tengilið á fyrsta stigi þjónustu sem starfar í skólum eða heilsugæslu. Ef mál barns er komið á annað eða þriðja stig er skipaður málastjóri sem er einskonar samhæfingarstjóri. Gert er ráð fyrir því að öll börn og foreldrar þeirra, sem þurfa á þjónustu að halda, hafi rétt til aðgangs að aðila sem getur með tilgreindum hætti aðstoðað þau við að fá viðeigandi þjónustu án hindrana. Þá er gert ráð fyrir að markaður verði skýr farvegur fyrir samstarf mismunandi þjónustukerfa.⁷⁷ Ráðherra segir breytinguna leiða til þess að foreldrar og börn þurfi ekki að þvælast á milli kerfa til að sækja þá þjónustu og úrræði sem í boði eru. Fólk muni því ekki þurfa að feta sig áfram á hverju stigi hins opinbera kerfis heldur verði samþætting þjónustuveitanda útgangspunkturinn.⁷⁸

Frumvarpið um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála gerir ráð fyrir sérstökum lögum um umrædda eftirlitsstofnun og mun ráðuneytisstofnunin Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar verða lögð niður í kjölfarið. Þá er lagt til að styrkt verði eftirlit með gæðum velferðarþjónustu sem Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar hefur hingað til sinnt. Gert er ráð fyrir að nýja stofnunin muni m.a. fara með eftirlit með gæðum

⁷⁶ Alþt. 2020- 2021, A-deild, þskj. 355. mál.

⁷⁷ Alþt. 2020- 2021, A-deild, þskj. 354. mál.

⁷⁸ Viðar Guðjónsson, „Mælaborð fyrir líðan barna“ (*mbl.is*, 1. desember 2020)

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/11/30/maelaborð_fyrir_lidan_barna/ skoðað 5. mars 2021

samþættingar þjónustu í þágu barna og eftirlit með barnaverndarþjónustu sem nú er sinnt af Barnaverndarstofu.⁷⁹

Í samræmi við tillögu nefndarinnar kynnti félags- og barnamálaráðherra einnig frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002, sem felur í sér fyrri hluta vinnunar við endurskoðun barnaverndarlaganna. Meginefni frumvarpsins snýr að því að barnaverndarnefndir verði lagðar af, en í staðinn munu starfa umdæmisráð barnaverndar sem hafa aðkomu að tilteknum ákvörðunum og ráðstöfunum í barnavernd þar sem áhersla er lögð á fagþekkingu þeirra sem sitja í umdæmisráðum. Gert er ráð fyrir að skipunartími umdæmisráða verði fimm ár í senn og falli ekki að fjögurra ára kjörtímabili sveitarstjórna. Þá munu dagleg verkefni í barnavernd vera falin í barnaverndarþjónustu og umdæmin stækkuð á þann veg að miðað verður við að minnsta kosti 6.000 íbúar standi að baki hverri þjónustu. Barnaverndarþjónustan verður þá samþætt annarri þjónustu í þágu farsældar barna. Lögð er áhersla á að samfella verði í þjónustu og skýr ábyrgðarskil verði við beitingu löggjafarinnar. Þá verður þátttaka barna við meðferð barnaverndarmála eflað og lögð áhersla á að barn fái upplýsingar um mál sitt og réttindi á barnvænan hátt. Löggjöfin verður lögð að stafrænum lausnum í barnavernd og barnaverndarþjónustu. Þá verður málsmeðferð tiltekinna ráðstafana barnaverndar einfölduð og ákvæði barnaverndarlaga aðlöguð að breytingu stjórnsýslu og tilkomu nýrra stofnana félagsmálaráðuneytisins, Barna- og fjölskyldustofu og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.⁸⁰

Telja verður að framangreind frumvörp séu mikilvæg réttarbót. Allir viðmælendur við rannsókn ritgerðarinnar höfðu orð á hversu jákvæðir þeir væru í garð fyrirhugaðar breytingar á skipan barnaverndarnefnda, þar sem pólitík fær að víkja fyrir sérþekkingu starfsmanna með hag barnsins að leiðarljósi. Þá verður að telja þá breytingu, að efla eigi þátttöku barna við meðferð barnaverndarmála, vera jákvæða, en líkt og fram hefur komið hefur verið gagnrýnt að réttur barnanna sé ekki nægilega virtur við málavinnslu barnaverndarmála. Þykir þetta því mikil réttarbót. Þá verður að telja að stafrænar lausnir í barnavernd séu ávallt jákvætt skref því það leiðir til einföldunar og flýtir að jafnaði fyrir málavinnslu.

⁷⁹ Alþt. 2020- 2021, A-deild, þskj. 356. mál.

⁸⁰ Alþt. 2020-20201, A-deild, þskj. 1221-731. mál.

11. Viðhorf til barnaverndaryfirvalda

11.1. Almenn

Viðhorf almennings til barnaverndar er misjafnt. Í augum margra er hún hálfgerð grýla. Grýla sem kemur og tekur börn af foreldrum sínum. Gerð var könnun haustið 2010 þar sem almenningur var spurður hve mikið eða lítið traust það bæri almennt til barnaverndarnefnda. Alls tóku 977 manns þátt í könnuninni. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að tæplega 60% almennings ber mjög mikið eða frekar mikið traust til barnaverndarnefnda. 19% sögðust hvorki bera mikið né lítið traust og 23% sögðust bera frekar eða mjög lítið traust til barnaverndarnefnda. Samkvæmt niðurstöðunum treysti yngra fólk nefndunum betur en þeir eldri og það sama átti við um þá sem höfðu meira bóklegt nám að baki.⁸¹ Segja má ástæðu fyrir því að traust fólks til barnaverndar sé ekki meira megi rekja til forsögu barnaverndar á Íslandi. Líkt og komið var stuttlega inn á í kafla 3.2. hófust afskipti yfirvalda af fjölskyldum í kjölfar þeirra þjóðfélagslegu breytinga sem urðu á Íslandi í kringum stríðsárin. Fólk streymdi úr sveitum landsins til Reykjavíkur og varð mikil fólksfjölgun í Reykjavík í kjölfarið. Skortur var á húsnæði, atvinnuöryggi lítið og því víða mikil fátækt. Þetta leiddi til erfiðra aðstæðna margra fjölskyldna og töldu stjórnvöld brýnt að bregðast við þessum vanda. Í kjölfarið var gripið til þess ráðs að koma á fót ríkisreknum uppeldisstofnunum og á næstu áratugum ólust hundruð, jafnvel á annað þúsund reykvískra barna upp á sólarhringsstofnunum í lengri eða skemmri tíma. Ákvörðunartaka um vistun barna á uppeldisstofnunum var í höndum barnaverndaryfirvalda, bæði samkvæmt lögum nr. 29/1947 og lögum nr. 53/1966. Ákvarðanir um vistun barns á vistheimili voru oft á tíðum ekki bókaðar í fundargerðir barnaverndarnefnda og er því skortur á gögnum um málsmeðferð í kringum þá ákvörðun að vista barn utan heimilis. Af þeim gögnum sem liggja fyrir er þó talið að börnin hafi verið vistuð á vistheimilum fyrst og fremst vegna háttsemi foreldra, örbirgðar eða annarra heimilisaðstæðna, en ekki beinlínis eða í meginatriðum vegna háttsemi eða hegðunar barnsins sjálfs.⁸²

⁸¹ Anni G. Haugen (n. 65).

⁸² „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á starfsemi Breiðarvíkurheimilisins 1952-1979“ (31. janúar 2008) <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/Breidavik_skyrsla_2.pdf>.

11.2. Stofnanir á vegum ríkisins

Með meiri þekkingu og reynslu af málaflokknum fóru umrædd vistheimili að líða undir lok en upp úr árinu 2000 fóru að heyrast sögur frá fyrrverandi vistmönnum um að þeir hafi mátt þola illa meðferð eða ofbeldi inn á heimilunum. Sett var á fót sérstök „vistheimilanefnd“ sem fékk það hlutverk að kanna starfsemi þeirra vistheimila sem voru starfandi á Íslandi á vegum ríkisins, sbr. lögum nr. 26/2007. Afmarkaði nefndin hvaða heimili skyldu sæta könnun. Voru vistmenn á heimilunum um 5000 talsins. Rannsókn vistheimilanefndar byggði á viðamiklum gögnum um vistheimilin ásamt viðtölum við fyrrverandi starfsfólk og fyrrverandi vistmenn. Verður nú í stuttu máli gerð grein fyrir þeim stofnunum og heimilum sem rannsökuð voru af vistheimilanefndinni.⁸³

Drengjaheimilið á Breiðavík starfaði á árunum 1952–1979. Voru 158 drengir vistaðir þar á aldrinum 7-16 ára á starfstíma heimilisins. Sýndu niðurstöður rannsóknarinnar að dæmi hafi verið um jákvæða reynslu vistmanna af dvölinni í Breiðavík en frásagnir flestra þeirra sem tekin voru viðtöl við, bentu til að drengirnir hafi sætt illri meðferð og ofbeldi, bæði líkamlegu, andlegu og kynferðislegu, bæði af hálfu annarra vistmanna og starfsmanna.⁸⁴

Heyrnleysingjaskólinn starfaði á árunum 1909–2002, en sá tími sem vistheimilanefndin rannsakaði voru árin 1947-1992. Skólinn var ætlaður heyrnarlausum og heyrnarskertum börnum hvaðanæva af landinu. Á rannsóknartímabilinu stunduðu um 175 nemendur nám við skólann frá aldrinum 3–17 ára, en flest börnin byrjuðu í skólanum tæplega fimm ára. Niðurstöður nefndarinnar bentu til að fyrstu ár barnanna við skólann hafði verið þeim afar þungbær og börnin hafi að litlu leyti vitað hvert þau væru komin og hversu lengi þau ættu að dvelja í skólanum. Aðskilnaður barnanna við fjölskyldu þeirra hafi valdið þeim mikilli vanlíðan sem hafi varað mjög lengi. Þá hafi samskipti nemenda við starfsfólk verið torveld og nemendur mátt sæta niðurlægingu og þvingunum af starfsfólki skólans auk þess sem einhverjir nemendanna urðu fyrir kynferðislegu ofbeldi eða áreiti. Það var því mat nefndarinnar að börnin sem stunduðu nám við skólann hefðu mátt sæta illri meðferð eða ofbeldi á meðan vist þeirra stóð.⁸⁵

⁸³ „Sanngirnismætur“ (*stjornarradid.is*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/personurettur/sanngirnismætur/>>.

⁸⁴ sama heimild 61–71.

⁸⁵ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 1. Könnun á starfsemi Heyrnaleysingjaskólans 1947-1992, vistheimilisins Kumberavogs 1965-1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965-1967.“ (ágúst 2009) <<https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/Skyrslur/2009-09-afangaskyrsla1-konnun-barnaheimila.pdf>>.

Vistheimilið Kumbaravogur starfaði á árunum 1965–1984. Heimilið var rekið af einkaaðilum en á grundvelli opinbers leyfis. Um 20 börn voru vistuð á heimilinu af hálfu barnaverndaryfirvalda og var aldur barnanna við komu á heimilið 3–10 ára. Dvöldu börnin frá nokkrum vikum til margra ára á heimilinu. Frásagnir sumra fyrrverandi vistmanna bentu til að börnin hafi sætt illri meðferð á meðan frásagnir annarra vistmanna bentu til að reynsla þeirra hafi verið góð. Var það mat nefndarinnar að börnin sem dvöldu á Kumbaravogi hafi ekki sætt illri meðferð eða ofbeldi en að sum þeirra hafi mátt sæta kynferðislegu ofbeldi af hálfu gestkomandi einstaklings.⁸⁶

Vistheimilið Reykjahlíð starfaði á árunum 1956–1972 á vegum Reykjavíkurborgar. Voru 144 börn vistuð á heimilinu á aldrinum 7–14 ára. Vistheimilið var úrræði fyrir barnavernd Reykjavíkur til að vista börn ef ástæður voru fyrir töku barns af heimili vegna bágra uppeldisaðstæðna. Niðurstöður nefndarinnar leiddu í ljós að börnin hafi ekki sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvöl þeirra stóð. Þó eru vísbendingar um að seinni forstöðukona heimilisins hafi í samskiptum við suma vistmenn ekki gætt að þeim lögbundnu skyldum sínum að gæta virðingar, tillits og nærgætni. Þá bentu niðurstöður nefndarinnar til þess að sumir vistmenn í Reykjahlíð hafi sætt kynferðislegu ofbeldi af hálfu gestkomandi einstaklings.⁸⁷

Skólaheimilið Bjarg starfaði á árunum 1965–1967. Dvöldu þar 20 stúlkur á starfstíma heimilisins. Stúlkurnar voru á aldrinum 12–16 ára og voru vistaðar af barnaverndaryfirvöldum. Ástæðan fyrir vistun stúlnanna voru skróp í skóla, óhlýðni, ókurteisi, óregla og óheiðarleiki. Meðaldvalartími stúlnanna á heimilinu var tæpt ár en þær sem dvöldu lengst voru í tvö ár. Niðurstöður nefndarinnar voru þær að sumar stúlnanna þurftu að þola illa meðferð í formi tiltekinna líkamlegra athafna og kynferðislegrar áreitni af hálfu einhverra starfsskvenna heimilisins. Þá voru samskipti viststúlnanna við umheiminn að öllu leyti háð ákvörðunarvaldi og geðþótta starfsskvenna og hafi það verið niðurlægjandi fyrir þær stúlkur sem áttu í hlut.⁸⁸

Vistheimilið Silungapollur starfaði á árunum 1950–1969 á vegum Reykjavíkurborgar. Voru 951 börn vistuð á Silungapollu á aldrinum 3–7 ára á starfstíma heimilisins. Silungapollur var úrræði fyrir barnavernd Reykjavíkur til að vista börn ef ástæða var til að taka barn af heimili vegna bágra uppeldisaðstæðna. Var það niðurstaða vistheimilaneftdarinnar að þau börn, sem

⁸⁶ sama heimild.

⁸⁷ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2. Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapolls 1950-1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956-1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946-1973“ (ágúst 2010) 23–27 <<https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/Skyrslur/afangaskyrsla2.pdf>>.

⁸⁸ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 1. Könnun á starfsemi Heyrnaleysingjaskólans 1947-1992, vistheimilisins Kumbaravogs 1965- 1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965-1967.“ (n. 77).

dvöldu á Silungapólli hafi ekki sætt illri meðferð eða ofbeldi. Húsakostur á Silungapólli var þó ófullnægjandi og allt of mörg börn vistuð þar sum árin, bæði miðað við húsakost og starfsmannafjölda. Leiddi það til þess að dvöl barnanna var mun erfiðari en hún hefði þurft að vera.⁸⁹

Heimavistarskólinn á Jaðri starfaði á árunum 1946–1973 á vegum Reykjavíkurborgar sem sérskóli fyrir börn sem ekki áttu samleið með öðrum börnum í almenna skólakerfinu sökum hegðunarvanda. Skólinn var heimavistarskóli þar sem nemendur fóru heim aðra hverja helgi. Á meðan skólinn starfaði dvöldu þar 378 börn á aldrinum 7–13 ára. Skólinn var einkum ætlaður drengjum, en á starfstíma hans voru nokkrar stúlkur nemendur, en það voru stúlkur sem bjuggu í nágrenni skólans. Það var niðurstaða nefndarinnar að nemendur við skólann hafi ekki sætt illri meðferð eða ofbeldi af hálfu annarra nemenda eða starfsmanna skólans.⁹⁰

Upptökuheimili ríkisins starfaði á árunum 1945–1971. Árlega voru um 33–79 börn vistuð á heimilinu. Var það mat vistheimilaneftdar að starfsmenn hafi ekki beitt vistmenn illri meðferð eða ofbeldi í formi beins líkamlegs ofbeldis. Það liggur aftur á móti fyrir að hluti vistmanna hafi verið læstur inni á meðan á dvölinni stóð og þá stundum í þeim tilgangi að refsa viðkomandi eða til að knýja fram játningu um meintan refsiverðan verknað eins og þjófnað eða eignaspjöll. Þar af leiðandi taldi nefndin að sú tilhögun vistunar sem hluti vistmanna þurfti að sæta yrði að teljast falla undir hugtakið *ill meðferð*.⁹¹

Unglingaheimili ríkisins starfaði frá 1971–1994. Dvöldu þar börn á aldrinum 10–16 ára og var meðaldvalartími þeirra um sjö mánuðir. Var það niðurstaða nefndarinnar að unglíngarnir hafi ekki sætt reglulegri illri meðferð eða ofbeldi í formi líkamlegrar valdbeitingar af hálfu starfsfólks. Þó er ljóst að fram komu frásagnir vistmanna þar sem lýst er valdbeitingu starfsmanna sem gengu augljóslega lengra en heimilt getur talist. Þá voru aðstæður á heimilinu oft mjög erfiðar vegna ástands vistmanna og hegðunarvandamála, slagsmál milli vistmanna voru algeng og þurftu starfsmenn oft að skakka leikinn og gengu þá verulega hart fram í einhverjum tilvikum.⁹²

⁸⁹ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2. Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapólls 1950-1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956-1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946-1973“ (n. 79) 19–22.

⁹⁰ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2. Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapólls 1950-1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956-1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946-1973“ (n. 79).

⁹¹ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 3. Könnun á starfsemi Upptökuheimilis ríkisins 1945-1971, Unglingaheimilis ríkisins 1971-1994 og meðferðarheimilisins í Smáratúni og á Torfastöðum 1979-1994.“ (Nóvember 2011) <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/afangaskyrsla-vistheimilaneftdar-3.pdf>>.

⁹² sama heimild.

Þá vann vistheimilanevndin einnig umfangsmikla rannsókn á starfsemi Kópavogshælis. Eftirlit barnaverndarnefnda náði meðal annars til þeirra barna og ungmenna sem voru svonefndir fávitar eða á annan hátt vangefin. Í sumum tilfellum sóttu barnaverndanefndir um vist á hælínu fyrir fötluð börn. Niðurstöður nefndarinnar sýna að mikið andlegt og líkamlegt ofbeldi hafi verið til staðar á hælínu auk þess sem sterkur grunur er á að vistmenn hafi orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi þrátt fyrir að ekki liggi fyrir skýr gögn um slíkt. Þá sýndu niðurstöður nefndarinnar mjög mikla og alvarlega líkamlega, tilfinningalega og félagslega vanrækslu. Þá kemur fram í skýrslunni að Barnaverndarráð Íslands hafi vanrækt eftirlitsskyldur sína með því að láta hjá líða að sinna markvissu eftirliti með starfsemi Kópavogshælis.⁹³

Eftir að niðurstöður rannsóknar vistheimilanevndar lágu fyrir voru sett lög um sanngirnisbætur nr. 47/2010, sem tóku gildi í maí 2010. Á grundvelli þeirra var ríkissjóði heimilt að greiða bætur til einstaklinga sem vistaðir voru á barnsaldri á vistheimilum á vegum hins opinbera um og eftir síðustu öld og urðu fyrir ofbeldi eða annarskonar illri meðferð á meðan á vistun þeirra stóð. Alls voru greiddar bætur til um 1.200 einstaklinga vegna 11 stofnana og heimila.⁹⁴

11.3. Óvægin fjölmiðlaumfjöllun

Inn á milli koma upp óvægar fjölmiðlaumfjallanir þar sem foreldrar eða ættingjar barna lýsa óánægju sinni af barnavernd. Oft á tíðum er um að ræða fólk sem er til meðferðar hjá barnavernd og vill það vekja athygli á máli sínu í von um að stefna málsins breytist í kjölfarið. Einnig eru til dæmi þess að foreldrar og ættingjar stígi fram og lýsi yfir óánægju sinni með störf barnaverndar í máli sem þeir voru hluti af og endaði með öðrum hætti en þeim hugnaðist. Er slík umfjöllun fjölmiðla eðli málsins samkvæmt ekki til þess fallin að auka trú og traust almennings á barnaverndarnefndum. Þegar slíkar umfjallanir í fjölmiðlum koma upp á yfirborðið er hún oftast einhliða þar sem sjónarmið fullorðinna birtast en ekki sjónarhorn barnsins. Þá er starfsfólk barnaverndar bundið þagnarskyldu og kemur þeirra hlið á málunum því sjaldnast fram.

⁹³ „Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952-1993.“ (29. desember 2016) 248–236 <<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/Skyrsla-nefndar-vistheimilanevndar---Kopavogshaeli.pdf>>.

⁹⁴ „Greiðsla sanngirnisbóta“ (*syslumenn.is*) <https://www.syslumenn.is/thjonusta/onnur-thjonusta/greidsla-sanngirnisbota/> skoðað 20. mars 2021.

11.4. Samantekt og niðurstöður

Af framangreindu má sjá að mörg börn voru vistuð á stofnunum eða heimilum af hálfu barnaverndaryfirvalda og var upplifun þeirra oft neikvæð. Börnin ólust upp á stofnunum á vegum ríkisins þar sem ást og umhyggju skorti. Starfsfólk var of fámennt og húsakostur oft ekki fullnægjandi. Fyrir kom að vistun barnanna leiddi til þess að tengsl barnanna við fjölskyldur sínar rofnuðu. Til viðbótar upplifði fjöldi barna illa meðferð eða ofbeldi af hálfu starfsfólks, annarra vistmanna eða gestkomandi aðila. Ríkið greip til þeirra úrræða að borga þeim aðilum sanngirnibætur, sem töldust hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi á meðan á vistuninni stóð, en margir þessara aðila hafa lýst yfir margra ára ofbeldi á meðan á vist þeirra stóð og þykir því alveg ljóst að þessir aðilar vinni enn úr afleiðingunum. Þá liggur ljóst fyrir að þrátt fyrir að börnin hafi ekki sætt illri meðferð reyndist vistin börnunum oft afar þungbær. Velta má því upp, miðað við fjölda barna á vistheimilunum, hvort þessi úrræði barnaverndaryfirvalda hafi verið of snemmtæk, börn hafi verið tekin af foreldrum sínum án þess að foreldrunum hafi verið gefinn kostur á að bæta ráð sitt. Umrædd háttsemi barnaverndaryfirvalda skýrir að miklu leyti þá hræðslu og ótta við barnaverndaryfirvöld sem til staðar er hjá fólki enn í dag. Þá mætti einnig velta því fyrir sér hvort ástæðan fyrir því að löggjöfin sé gjarnan talin vera of foreldramiðuð í dag og foreldrum gefin of mörg tækifæri sé einmitt vegna þess að þeim hafi ekki verið gefin næg tækifæri hér áður fyrr.

Þá ber að undirstrika að mikil framför hefur orðið í barnavernd á Íslandi og er framkvæmd barnaverndarmála í stöðugri endurskoðun og þróun til að gera enn betur, með hag barnsins að leiðarljósi. Réttur barnsins hefur aukist til muna og er þróunin á þann veg að hann muni koma til með að aukast enn meira. Þá ber að nefna að hlutverk fjölmiðla er afar mikilvægt til að veita málaflokkum aðhald og upplýsa almenning um stöðu mála. Fjölmiðlar eiga þó til að gera æsifréttir úr einstökum málum þar sem ættingjar stíga fram og lýsa erfiðri reynslu sinni af barnavernd fyrir alþjóð og vegna þagnarskyldu barnaverndarstarfsmanna tekur barnaverndin þegjandi við þungum höggum gagnrýnnar og oft ómálefnalegri umfjöllun. Mikilvægt er því að ræða málefni barnaverndar á málefnalegan og sanngjarnan hátt og skilar slík umfjöllun sér í bættum hag barna. Sjónarmið og umræða um málefni fortíðarinnar er jákvæð til að varpa ljósi á það sem gerðist, en umræða á ekki verða þess valdandi að fólk veigri sér við því að tilkynna um slæman aðbúnað barna. Afar mikilvægt er að barnavernd njóti trausts og að almenningur leiti þangað þegar ástæða er til eða grunur um ástæðu. Slæmt er til þess að hugsa að meðvirkni og ótti við viðbrögð foreldra við tilkynningu til barnaverndar sé ástæða þess að barn búi áfram við óviðunandi heimilisaðstæður. Þá virðist sú hugsun oft vera ríkjandi að aðili sem hyggst

tilkynna foreldri til barnaverndar þurfi að vera alveg viss um að brot hafi átt sér stað svo ástæða sé til að tilkynna, en líkt og áður hefur komið fram er það hlutverk barnaverndar að kanna aðstæður og kanna hvort nægilega ríkuleg ástæða sé til að skoða mál. Það er því afar mikilvægt að leyfa börnunum að njóta vafans og leggja traust í hendur barnaverndaryfirvalda.

12. Samantekt á efni ritgerðarinnar og niðurstöðum

Í ritgerðinni var framkvæmd forsjársviptingar samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 skoðuð. Farið var yfir forsögu barnaverndar á Íslandi og skoðað hvernig lögin hafa þróast til að fá betri og dýpri skilning á málefnum. Barnaréttur þróaðist mjög ört á síðari hluta tuttugustu aldar í kjölfar mikilla samfélagslegra breytinga þar sem mikill fjöldi fólks flutti frá sveitum landsins til borgarinnar. Í fyrstu voru barnaverndarákvæði á víð og dreif í íslenskri löggjöf en síðan voru lögð drög að heilstæðum lagabálki sem er grunnurinn að þeim barnaverndarlögum sem eru í gildi dag. Ef litið er yfir þróun laganna og framkvæmd hér á landi má sjá að réttur barnsins verður sífellt ríkari eftir því sem á líður. Á Íslandi eru starfandi 27 barnaverndarnefndir. Skoðað var hvernig verklag fer fram í barnaverndarmáli og hvernig framkvæmdinni er háttað. Aðallega var þó litið til hvernig framkvæmdinni er háttað þegar grípa þarf til íþyngjandi úrræða líkt og fósturráðstafana eða forsjársviptingar þar sem rannsóknarefni ritgerðarinnar snýr að því. Framkvæmd var eigindleg viðtalsrannsókn við starfsfólk barnaverndar til að fá betri skilning á framkvæmdinni en einnig til að fá svar við rannsóknarspurningunni. Í ritgerðinni var einnig skoðað hvernig framkvæmd barnaverndarmála er háttað í Danmörku og Noregi og þá sérstaklega varðandi íþyngjandi ráðstafanir og hún borin saman við Ísland. Þá var farið yfir þær fyrirhuguðu breytingar sem hafa verið lagðar fram af ráðherra, á núverandi barnaverndarlöggjöf. Að lokum var svo farið yfir hvernig viðhorf almennings er til barnaverndarnefnda og hverjar séu hugsanlegar ástæður fyrir því.

Niðurstöður rannsóknarinnar bentu til að oft á tíðum fari starfsmenn barnaverndar ekki nægilega fljótt fram með kröfu um forsjársviptingu. Ástæður fyrir því voru margvíslegar, en það virðist vera mikil áhersla hjá dómstólum að til þess að krafa um forsjársviptingu nái fram að ganga verði að vera hægt að sýna fram á að vægari úrræði hafi verið reynd til hlítar án árangurs. Starfsfólk barnaverndar reynir því eftir bestu getu að veita foreldrum margskonar stuðning til að þeir ráði bót á vanda sínum og veiti börnum sínum viðunandi uppeldi. Fram kom hjá þeim barnaverndarnefndum þar sem starfsfólk taldi kröfu um forsjársviptingu ekki lagða of seint fram af þeirra hálfu að dómstólar höfnuðu kröfu þeirra ítrekað um forsjársviptingu. Hjá þeim barnaverndarnefndum sem töldu sig leggja kröfu um forsjársviptingu of seint fram, töldu þær hins vegar að dómstólar höfnuðu nánast aldrei kröfu þeirra um forsjársviptingu. Vandinn virðist því liggja bæði hjá barnaverndarnefndunum og dómstólum og verður ekki séð að vandanum verði breytt nema með breytingu hjá báðum aðilum. Landsréttar- og hæstaréttardómar voru skoðaðir í þeim tilgangi að fá betri innsýn í

málefnið en einnig til að rannsaka hve langur afgreiðslutíminn er í barnaverndarmáli og hvar málsmeðferðartíminn liggur. Niðurstöður dómarrannsóknarinnar renndu stoðum undir athugasemdir barnaverndarstarfsmanna um að málsmeðferðartími dómstóla sé allt of langur og kerfið allt of seinvirkt. Þá bentu niðurstöður rannsóknarinnar til þess að foreldrar fái of langan tíma til að bæta ráð sitt og er framkvæmdin með þeim hætti að almennum úrræðum barnaverndar er oftast nær beitt í mörg ár þar sem barn býr ekki við góðar aðstæður áður en til forsjársviptingar kemur.

13. Lokaorð

Áhuginn á rannsóknarefni ritgerðarinnar kviknaði eftir að höfundur starfaði í barnavernd sumarið 2020. Ljóst er að tími ungs barns er afar dýrmætur og þegar vægari úrræði eru reynd í mörg ár, án merkjanlegs árangurs, getur það verið á kostnað velferðar barns. Höfundur leiddi hugann að því við rannsóknina hvort réttur foreldranna væri enn í dag ríkari en réttur barnsins þar sem foreldrar virðast fá mörg tækifæri til að bæta ráð sitt miðað við málsmeðferðartímann hjá barnavernd og framkvæmdina hjá dómstólunum. Höfundur telur að leysa mætti vandann um fákunnáttu dómara og langa málsmeðferð almennra dómstóla með sérstökum fjölskyldudómstóli, líkt og fram kom hjá viðmælendum höfundar. Slíkur dómstóll hefði þá meiri sérþekkingu og skilning á málaflöknum og hægt væri að hafa málsmeðferðartímann mun styttri en málsmeðferðartímann hjá almennum dómstólum landsins. Velta mætti fyrir sér hvort niðurstöður slíks dómstóls væru meira barnaverndarnefndum í vil með tilliti til meiri sérþekkingu á málefnum. Þá ber að nefna að höfundur telur fyrirhugaða breytingu á skipan barnaverndarmála á Íslandi vera afar ánægjulega og mikla réttarbót. Þó væri höfundur til í að sjá frekari breytingar á barnaverndarlögunum. Einn af viðmælendum nefndi að ákveðinn ótti væri meðal barnaverndarstarfsmanna við að krefjast forsjásviptingar, því ef kröfunni er hafnað er barnið strax komið í umsjá forsjáraðila sem eru þá andsnúnir samvinnu við barnaverndarnefnd. Höfundur hefði hug á að sjá breytingar á lögunum sem taka á þessu vandamáli, það væri hægt með því að gefa dómara kost á að hafna kröfunni um forsjásviptingu en vista barn áfram utan heimilis. Frumvörpin sem fjallað er um í ritgerðinni hafa farið í gegnum 1. umræðu og eru til meðferðar í velferðarnefnd þegar ritgerðin er birt.

Heimildaskrá

Anni G. Haugen, „Beiting úrræða í barnaverndarmálum, mörkin milli stuðnings og þvingunar og ákvörðunarferlið“ (*Barnaverndarstofa* 2004) <<https://www.bvs.is/media/rannsoknir-i-bv/Beiting-urraeda-i-barnaverndarmalum,-.....og-akvordunarferlid-Anni-Haugen.pdf>>

——, „Er barnavernd treystandi?“ (2011) 5 Tímarit félagsráðgjafa 34

„Barnahús“ (*barnaverndarstofa.is*) <<https://www.bvs.is/almenningur/urraedi/barnahus/>>

Barnaverndarstofa, *Handbók um vinnslu barnaverndarmála* (2020)

——, „Greining á tölulegum upplýsingum frá barnaverndarnefndum“ (4. febrúar 2021) <<https://www.bvs.is/media/almenningur/Greining-a-tilkynningum-nov-og-des-2020.pdf>>

——, „Stuðningsúrræði í barnavernd“ (*bvs.is*) <<https://www.bvs.is/almenningur/urraedi/>>

Erla Björg Gunnarsdóttir, „Lítill sem engin fræðsla um barnavernd“ (*visir.is*, 17. mars 2016) <<https://www.visir.is/g/2016160318922/litil-sem-engin-fraedsla-um-barnavernd>>

„Greiðsla sanngirnibóta“ (*sylumenn.is*) <<https://www.sylumenn.is/thjonusta/onnur-thjonusta/greidsla-sanngirnibota/>>

Guðrún Hálfánardóttir, „Hafa mörg búið við erfiðar aðstæður“ (*mbl.is*, 26. janúar 2020) <https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2020/01/26/hafa_morg_buid_vid_erfidar_adstaedur/>

Heiða Björg Pálmadóttir, „Mikilvægi málsmeðferðarreglna við vistanir barna utan heimilis með samþykki“ <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/14.%20Hei%C3%B0a%20Bj%C3%B6rg%20P%C3%A1lmad%C3%B3ttir%20-%20Mikilv%C3%A6gi%20m%C3%A1lsme%C3%B0fer%C3%B0arreglna%20vi%C3%B0%20vistanir%20barna%20utan%20heimilis%20me%C3%B0%20sam%C3%BEykki.pdf>>

„Hlutverk Barnaverndarstofu“ (*barnaverndarstofa.is*) <<https://www.bvs.is/um-barnaverndarstofu/hlutverk-barnaverndarstofu/>>

Hrefna Friðriksdóttir og Hafdís Gísladóttir, „Skipan talsmanns fyrir börn – grundvöllur ákvörðunar og framkvæmd“ (2015) 2 (11. árgangur) Stjórnsmál og stjórnýsla

Hrefna Friðriksdóttir, „Hlutverk dómstóla samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002“ [2006] Guðrúnarbók 295

——, *Afmælisrit: Tryggvi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015: Hlutverk og ábyrgð barnaverndaryfirvalda* (1. útg., Bókaútgáfan Codex 2015)

——, „Trúnaðarskylda og tilkynningarskylda fagstétta“ (2017) (3)Tímarit lögfræðinga 217

Ingveldur Einarsdóttir, „Forsjársvipting samkvæmt 25. gr. barnaverndarlaga nr. 58/1992“ (1999) 49 Tímarit lögfræðinga 95

Jóhanna Vilborg Ingvarsdóttir, „Rannsóknir nema í samstarfi við Barnaverndarstofu“ (*barnaverndarstofa.is*) <<https://www.bvs.is/barnaverndastofa/rannsoknir-i-barnavernd/rannsokn-nema-i-starfsnami-a-barnaverndarstofu/>>

„Ofbeldi gegn börnum“ (*reykjavik.is*) <<https://reykjavik.is/thjonusta/ofbeldi-gegn-bornum>>

Páll Hreinsson, *Hvaða ákvarðanir eru stjórnvaldsákvarðanir?* (Reykjavík 1999)

„Samningur sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*stjornarradid.is*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/barnasattmalinn/>> skoðað 14. janúar 2021

„Sanngirnisbætur“ (*stjornarraðið.is*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/personurettur/sanngirnisbaetur/>>

Samráðsgátt, „Drög að frumvarpi til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, umdæmisráð barnaverndar, samþætting o.fl.)“ (*island.is*, 9.febrúar 2021) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2908](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2908)> skoðað 3. maí 2021

„Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Umboðsmaður barna*) <<https://www.barn.is/barnasattmalinn/barnasattmali-sameinudu-thjodanna/>> skoðað 14. janúar 2021

Sigríður Halldórsdóttir, *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (Háskólinn á Akureyri 2013)

„Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 1. Könnun á starfsemi Heyrnaleysingjaskólans 1947-1992, vistheimilisins Kumbaravogs 1965-1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965-1967.“ (ágúst 2009) <<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/2009-09-afangaskyrsla1-konnun-barnaheimila.pdf>>

„Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2. Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapolls 1950-1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956-1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946-1973“ (ágúst 2010) <<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/afangaskyrsla2.pdf>>

„Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 3. Könnun á starfsemi Upptökuheimilis ríkisins 1945-1971, Unglingaheimilis ríkisins 1971-1994 og meðferðarheimilisins í Smáratúni og á Torfastöðum 1979-1994.“ (nóvember 2011) <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/afangaskyrsla-vistheimilaneftdar-3.pdf>>

„Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á starfsemi Breiðarvíkurheimilisins 1952-1979“ (31. janúar 2008) <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/Breidavik_skyrsla_2.pdf>

„Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952-1993.“ (29. desember 2016) <<https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2017/Skyrsla-neftdar-vistheimilaneftdar---Kopavogshaeli.pdf>>

Steinunn Anna Sigurjónsdóttir, „Ætti ég að tilkynna til barnaverndar?“ (12. febrúar 2021)
<<https://www.visir.is/g/20212072680d?fbclid=IwAR2Gaa2x0zvTu5Dm0scjidv1YjUIX4H5zci2mc5G819jPisD5HJOD-ELp74>>

Stjórnlaganefnd, „Skýringar við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands“
<https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/stjornarskra/Skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi_skyringar.pdf> skoðað 14. janúar 2021

Turid Vogt Grinde, „Nordisk barnevern - Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang“ (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) 2004) <<http://hdl.handle.net/20.500.12199/4890>>

——, „Nordisk barnevern: Variasjoner i normer, holdninger og praksis“ (október 2006)
<<https://psykologtidsskriftet.no/fagartikkel/2006/10/nordisk-barnevern-variasjoner-i-normer-holdninger-og-praksis?redirected=1>>

Umboðsmaður barna, „Um embætti umboðsmanns barna“ (*Umboðsmaður barna*)
<<https://www.barn.is/umbodsmadur-barna/um-empaettid/>>

Viðar Guðjónsson, „Mælaborð fyrir líðan barna“ (*mbl.is*, 1. desember 2020)
<https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/11/30/maelaborð_fyrir_lidan_barna/>

Þórhildur Líndal (ritstj.), *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi* (UNICEF 2007)