



BARNAVERNDARSTOFA

ESTER og málsmeðferðarreglur

Námskeið fyrir starfsmenn barnaverndarnefnda 21. ágúst 2015

Heiða Björg Pálmadóttir



Markmið barnaverndar

- Markmið barnaverndarlaga er að tryggja að börn sem búa við *óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu* fái nauðsynlega aðstoð
- Leitast skal við að ná markmiðum laganna með því að:
 - styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu
 - beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við

(2. gr. bvl.)



Hvað stýrir verklagi í barnavernd?

- Lagaumhverfið
 - Til hægðarauka eða þvælist það fyrir?
 - Hvernig er það?
 - Hvernig notum við það?
- Af hverju skiptir verklagið máli?
 - Málsmeðferðarreglur stuðla að efnislega réttri niðurstöðu



Hvert er lagaumhverfið?

- Stjórnarskrá og alþjóðlegir mannréttindasamningar
 - 71. gr. stjkskr. um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu
 - 3. mgr. 76. gr. stjkskr. um rétt barns til verndar og umönnunar
- Barnaverndarlög nr. 80/2002
 - Reglugerð nr. 56/2004 um málsmeðferð
- Sáttmáli Sp. um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013
- Stjórnsýslulög nr. 37/1993
- Upplýsingalög nr. 140/2012
- Ólögfestar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar



Tilkynningarskylda

- Láta aðila vita að málið hans sé til meðferðar
- Forsenda þess að aðili geti kynnt sér gögn máls og tjáð sig um málið
 - Tilkynna ef ný gögn berast sem hafa þýðingu í málinu
 - Nátengt andmælarétti
- Greina aðila frá meðferð málsins svo fljótt sem því verður við komið
 - Engar formkröfur á tilkynningu
 - Tilgreina um hvaða mál er að ræða
- Heimilt er að fresta tilkynningu til foreldra vegna ríkra rannsóknarhagsmuna

(14. gr. ssl., 4. mgr. 21. gr. bvl. og 6. mgr. 14. gr. reglug. um málsmeðf.)

Leiðbeiningarskyldan



BARNAVERNDARSTOFA

- Stjórnvaldi er skylt að leiðbeina og aðstoða þá sem til þess leitar um þau málefni á starfssviði þess
- Skyldan helst þó að aðili sé með lögmann
- Heimilt að útbúa staðlaðar leiðbeiningar
 - Veita einstaklingsbundnar leiðbeiningar ef leitað er eftir þeim eða aðili hefur sýnilega þörf fyrir þær
- Veita leiðbeiningar sem eru aðila nauðsynlegar svo hann geti gætt hagsmuna sinna á sem bestan hátt, s.s. um:
 - þær réttarreglur sem reynir á í málinu - hvernig meðferð slíkra mála er venjulega hagað - hvaða gögn aðila ber að leggja fram
 - 40. gr. barnaverndarlaga
 - leiðbeina foreldrum, barni og öðrum eftir því sem við á um málsmeðferð barnaverndarmála og um réttindi þeirra og skyldur samkvæmt málsmeðferðarreglum þessum og stjórn-sýslulögum, svo sem um rétt til aðstoðar lögmanns, kæruleiðir o.fl.
- Leiðbeina varðandi misskilning á réttarreglum
- Setja leiðbeiningar fram á hlutlausan hátt

(7. gr. ssl. og 40. gr. bvl.)⁶



Tilkynningarskyldan, leiðbeiningarskyldan og ESTER

- Hvernig nýtist ESTER þegar barnavernd tilkynnir aðila um málið og veitir leiðbeiningar?
 - Skimunarlistar og matskerfi góður umræðugrundvöllur til þess að fara yfir málið, feril þess og skapa réttmætar væntingar



Málshraði

- Brýnir hagsmunir af því að mál hljóti hraða afgreiðslu
- Stundum settur tiltekinn afgreiðslufrestur í lög
 - Könnun máls á að ljúka innan þriggja mánaða
- Skýra frá því ef málið tefst:
 - Fyrirsjáanlegt að tafir verði á afgreiðslu
 - Ástæður tafanna
 - Hvenær ákvörðunar er að vænta
- Stjórnvöld verða að tryggja að hægt sé að fylgjast með afgreiðslu á erindum sem berast
- Setja tímafresti inn í bréf þegar óskað er eftir gögnum eða upplýsingum
 - Ítreka ef frestur er ekki virtur
 - Leita allra leiða til þess að fá svör

(9. gr. ssl., 2. mgr. 41. gr. bvl og 3. mgr. 21. gr. reglug. um málsmeðf.)



Málshraði og ESTER

- Nýtist ESTER til þess að auka málshraða?
 - Kerfisbundin vinna og skipulögð vinnubrögð eru til þess fallin að skapa yfirsýn - getur einfaldað vinnu við hvert mál



Jafnræðisreglan

- Sambærilegt mál ber að leysa á grundvelli sömu sjónarmiða
- Í jafnræðisreglunni felst ekki að allir eigi heimtingu á því að farið sé með mál þeirra á sama hátt
 - Leysa á úr ósambærilegum málum á ósambærilegan hátt
 - Ekki mismunun ef mismunandi úrlausn í sambærilegum málum ræðst af frambærilegum og lögmætum sjónarmiðum
- Togstreita milli jafnræðisreglunnar og reglunnar um skyldubundið mat
- Ef fleiri en einn aðili í máli – gæta jafnræðis gagnvart þeim

(11. gr. ssl. og 6. mgr. 4. gr. bvl.)₁₀



Jafnræðisreglan og ESTER

- Nýtist ESTER til þess að gæta jafnræðis?
 - Kerfið til þess fallið að auka yfirsýn yfir hvert mál.
 - ESTER skimun/mat getur einfaldað samanburð milli mála, getur auðveldað mat á því hvort mál/aðstæður eru sambærilegar



Rannsóknarreglan

- Áður en hægt er að taka ákvörðun þarf að undirbúa það og rannsaka = Könnun barnaverndarmáls
- Markmið rannsóknarreglunnar:
 - Tryggja að stjórnvaldsákvörðanir verði réttar og löglegar
- Sérákvæði í lögum um íþyngjandi rannsóknarheimildir
 - T.d. 43. gr. barnaverndarlaga
- Gæta meðalhófs við rannsókn máls
- Oft hægt að skýra þögn eða aðgerðarleysi aðila honum í óhag
- Staðreyna hvort upplýsingar frá aðila eru réttar
- Takmarka rannsókn máls við það mál sem er til úrlausnar
 - Afla eingöngu upplýsinga sem hafa þýðingu fyrir málið sem er til meðferðar
- Mál rannsakað nægilega þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem eru nauðsynlegar til að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun
- Slakað á kröfum um ítarleika þegar málshraði skiptir mjög miklu

(10. gr. ssl. , 1. mgr. 41. gr., 43. gr. bvl. og 16. gr. reglug. um málsmeðf.)¹³



Könnun máls

- Rökstuddur grunur sé um að tilefni sé til könnunar
- Upphaf barnaverndarmáls miðast við formlega ákvörðun um að hefja könnun
- MR: tilkynna foreldrum um að tilkynning hafi borist og um ákvörðun í tilefni af henni
 - UT: Heimilt að fresta vegna ríkra rannsóknarhagsmuna
- Rannsóknarheimildir við könnun máls (43. gr. bvl.)
 - MR: Samráð við foreldra
 - UT: Rannsóknarhagsmunir heimila könnun/rannsókn máls án samráðs/samþykkis

(21. gr. bvl. og V. kafli reglug. um málsmeðf.)¹³



Könnun máls, frh.

- Meta skal hvort þörf sé á að skipa barni talsmann
- Rætt við forsjáraðila barns
- Rætt við barn (hafi barn aldur og þroska til)
- Rætt við aðra sem þekkja barnið

- Ber að flýta eins og kostur er
 - Ákvörðun um beitingu úrræða skal að jafnaði liggja fyrir innan þriggja mánaða



Markmið með könnun

- Safna staðreyndum varðandi þann grun sem fram hefur komið
- Ákveða hvort ástæða sé til að hafa áhyggjur
- Finna hvaða styrkleikar eru í fjölskyldunni og hvort barnið sé í hættu
- Ákveða stuðning og/eða aðrar aðgerðir gagnvart barninu og mögulega öðrum

(22. gr. bvl. og 16. gr. reglug. um málsmeðf.)



Greinargerð um niðurstöðu könnunar

- Könnun lýkur með greinargerð um niðurstöðurnar
 - Tilkynningar og efni þeirra eða annað tilefni könnunar þegar það á við
 - Ákvörðun um að hefja könnun og tilkynningu til forsjáraðila
 - Með hvaða hætti mál var kannað
 - Niðurstöður könnunar
 - Tillögur að heppilegum úrræðum ef talin er þörf á úrbótum



Áætlun um meðferð máls

- Skrifleg
- Niðurstaða könnunar
- Markmið áætlunar
- Hlutverk allra sem koma að stuðningsúrræðum
- Hvenær og hvernig skuli meta árangur
- Tímalengd áætlunarinnar

(2.-4. mgr. 23. gr. bvl. og VI. kafli (22. gr.) reglug. um málsmeðf.)



Rannsóknarreglan og ESTER

- Hvernig nýtist ESTER við könnun/rannsókn mála?
 - Tilgangur skimunar/matslista að afla upplýsinga sem nýtast við vinnslu málsins
 - Tilgangur mats (og endurmats) að fá upplýsinga um styrkleika og veikleika fjölskyldunnar
 - Var markmiðum áætlunar náð, báru úrræðin árangur?



Meðalhófsreglan

- Þungavigtarregla í barnavernd – birtist víða í barnaverndarlögum
1. Efni ákvörðunar sé til þess fallið að ná fram því markmiði sem að er stefnt
 - Stjórnvaldi ber ekki eingöngu að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að
 - Meðalhófsreglan í sérlögum
 - T.d. 2. mgr. 29. gr. barnaverndarlaga
 - Óheimilt að líta til þess hvort tiltekin niðurstaða leiði til þess að komast megi hjá fyrirhafnarmeiri málsmeðferð þar sem aðilum er búið aukið réttaröryggi
 - Ákvörðun verður að vera fallin til þess að ná því markmiði sem stefnt er að
 - Aldrei má íþyngja almenningi að óþörfu
 2. Velja vægasta úrræðið
 - Velja það úrræði sem vægast er og getur komið að gagni
 - Ef ekki er hægt að sjá fyrir hvaða úrræði muni helst koma að notum
 - Byrja á að grípa til vægari úrræða sem almennt verða talin geta komið að gagni
 3. Hóf í beitingu þess úrræðis sem valið er
 - Litið til hvaða hagsmunir eru í húfi
 - Ekki má ganga lengra en nauðsyn ber til

(12. gr. ssl. og 7. mgr. 4. gr. bvl.)



Meðalhóf og ESTER BARNAVERNDARSTOFA

- Hvernig tengjast ESTER og meðalhófsreglan?
 - Náin tengsl meðalhófsreglu og rannsóknarreglu
 - Niðurstaða skimunar/mats vísbending um hvort líklegt sé að úrræði muni skila árangri
 - Reglubundið mat getur sýnt fram á hvort úrræði hafi borið árangur
 - Forsendur frekari vinnslu liggja fyrir
 - Auðveldar rökstuðning ákvarðana um önnur/meira íþyngjandi úrræði
 - Var markmiðum áætlunar náð, báru úrræðin árangur?



Andmælaréttur

- Aðili á að eiga kost á því að gæta réttar síns og hagsmuna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um efni máls og framkomnar upplýsingar í því og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í málinu
- MR: aðli verður sjálfur að hafa frumkvæðið að því að kynna sér gögn máls og tjá sig nema:
 - Þegar mál byrjar að frumkvæði annars en aðila og hann veit ekki að það er til meðferðar
 - Þegar aðila er ókunnugt um að ný gögn og upplýsingar hafi bæst við í málinu, upplýsingarnar honum í óhag og hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins
- OG ef mál varða **verulega** fjárhagslega eða **persónulega hagsmuni** aðila **ber** að veita honum færi á að tjá sig áður en ákvörðun er tekin = Barnaverndarmál

(13. gr. ssl., 1. mgr. 47. gr., 2. mgr. 46. gr. og 3. mgr. 55. gr. bvl., og 1. mgr. 28. gr. reglug. um málsmeðf.)₂₁



Upplýsingaréttur

- Aðili máls á rétt á að kynna sér skjöl og önnur gögn sem varða mál hans
 - Óheftur aðgangur og umráð skjala nauðsynleg til að tryggja að andmælaréttur komi að fullu gagni
 - MR: aðili verður sjálfur að biðja um aðgang að gögnum máls nema
 - þegar ný gögn berast sem aðili veit ekki af
 - eða þegar um mjög mikilsverð mál er að ræða = barnaverndarmál
 - T.d. 45. gr. barnaverndarlaga
 - Ekki skiptir máli í hvaða formi upplýsingar eru veittar eða hvernig þeirra var aflað
 - Ákvörðun um að synja aðila um aðgang að gögnum eða takmarka aðganginn
 - Barnaverndarnefnd verður að úrskurða
 - Hægt að kæra synjun til kærunefndar barnaverndarmála
 - Benda á kærueheimild og kærufrest
- (15. – 17. gr. ssl., 45. gr. bvl. og 27. gr. reglug. um málsmeðf.)



Andmælaréttur/ upplýsingaréttur og ESTER

- Hvernig tengjast ESTER og andmælaréttur/upplýsingaréttur?
 - Getur auðveldað aðila máls að átta sig á stöðunni
 - Gögn sem verða til við notkun ESTER kerfis hluti af gögnum barnaverndarmáls
 - Aðili máls hefur rétt til að fá þessi gögn – gildir sama og um önnur gögn máls



Ólögfestar meginreglur

- Lögætisreglan

Stjórnvöld eru bundin af lögum

1. Ákvarðanir stjórnvalda mega ekki ganga í berhögg við stjórnarskrá, lög, reglugerðir o.s.frv.
2. Ákvarðanir stjórnvalda þurfa að eiga sér heimild í lögum

- Reglan um skyldubundið mat

Þar sem löggjafinn hefur eftirlátið stjórnvöldum mat er stjórnvöldum óheimilt að afnema það

- Heimilt að setja verklagsreglur sem takmarka að einhverju leyti frjálst mat stjórnvalds

- Reglan um málefnaleg sjónarmið

Að baki stjórnvaldsákvörðun verða að liggja málefnaleg sjónarmið

- Ólögætt að byggja á sjónarmiði sem telst ómálefnalegt við úrlausn máls

Ólögfestu MR og ESTER



BARNAVERNDARSTOFA

- Hvernig tengjast ESTER og ólögfestu meginreglurnar?
 - Lögmætisreglan - Gæta að því að nota ESTER innan þeirra marka sem löggjafinn hefur sett – leið til að framkvæma lögin, ekki í stað lagareglna
 - Skyldubundið mat – Gæta að því að ESTER er til þess að styðja við mat á málinu, ekki í staðinn fyrir einstaklingsbundið mat
 - Málefnaleg sjónarmið – ESTER getur stutt við að þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar tillögum/úrræðum séu málefnaleg