

Skipan talsmanns fyrir börn – grundvöllur ákvörðunar og framkvæmd

Hrefna Friðriksdóttir, prófessor við Lagadeild Háskóla Íslands
Hafdís Gísladóttir, lögfræðingur hjá Félagi heyrnarlausra

Útdráttur

Á undanförunum árum hefur alþjóðasamfélagið í auknum mæli beint sjónum að réttindum barna innan mismunandi tegunda réttarkerfa. Við túlkun alþjóðasamninga, svo sem samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (SRB), hefur verið lögð vaxandi áhersla á að styrkja stöðu barna og smá saman hefur mótast hugtakið barnvænlegt réttarkerfi um hvern þann dómstól eða stjórnvald sem lagað hefur málsmeðferð sína að högum og þörfum barna. Lykilatriði hér er að tryggja rétt barns til þátttöku í málsmeðferð en þátttaka er jafnframt grundvöllur lýðræðisvitundar og þegnuréttinda barns. Í ljósi sérstöðu barnaverndarmála er brýnt að huga að því hvort og með hvaða hætti barn fái nauðsynlega aðstoð við að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og hafa áhrif á málsmeðferð. Í þessari grein er fjallað um rannsókn sem gerð var á ákvörðunum um skipan talsmanns hjá nokkrum barnaverndarnefndum. Þessar ákvarðanir byggja á tilteknum ákvæðum barnaverndarlaga sem þykja endurspeglja þá þróun sem orðið hefur í túlkun ákvæða SRB. Á hinn bóginn veita niðurstöður rannsóknarinnar sterkar vísbendingar um að framkvæmdin hafi ekki fylgt sömu þróun. Þannig skorti talsvert á formfestu, reglubundið mat, sjónarmið og rökstuðning að baki ákvörðunum barnaverndarnefnda um skipan talsmanns.

Efnisorð: Barn; þátttaka; barnaverndarnefnd; talsmaður.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 11, Issue 2 (313–332)

© 2015 Contact: Hrefna Friðriksdóttir, hrefnafr@hi.is

Article first published online December 17th 2015 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. tbl. 11. árg. 2015 (313–332) Fræðigreinar

© 2015 Tengiliður: Hrefna Friðriksdóttir, hrefnafr@hi.is

Vefbirting 17. desember 2015 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2015.11.2.10>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

The Appointment of Spokespersons for Children – Foundations for Decisions and Implementation

Abstract

In recent years there has been a growing interest in the rights of children in various justice systems. The interpretation of international instruments, such as the United Nations Convention on the Rights of the Child legalized in Iceland as law 19/2013, places a strong emphasis on strengthening the status of the child. The concept of child-friendly justice has emerged reflecting a vision of a justice system that has adapted to the interests and needs of children. A key element is ensuring the right of the child to participate, building on the notion that participation actively promotes their citizenship in a democratic society. The complexity of child protection cases makes it imperative to ensure that children get the assistance they need to communicate and be able to influence procedures. This article discusses the development of provisions in child protection laws on the appointment of spokespersons for children and represents the findings of a study done on such appointments with various child protection committees. The main results of this research indicate that the development of the law has been positive. The enforcement does not however reflect these developments and there is a lack of formality, assessment and satisfactory argumentation.

Keywords: Child; participation; child protection committees; spokesperson.

Inngangur

Samkvæmt 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. lög nr. 97/1995, skal börnum tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Rík ábyrgð hvílir á stjórnvöldum sem ber að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess annars vegar að veita foreldrum aðstoð við að mæta þörfum barns og hins vegar að grípa til ráðstafana til að vernda hagsmuni barns þegar nauðsyn krefur. Barnaverndarlög nr. 80/2002, með síðari breytingum (hér eftir einnig skammstafað bvl.) mynda ramma um eitt af stjórnslu- og þjónustukerfum í nútímavelferðar-þjónustu. Barnavernd er viðamikil, flókið og sérhæft verkefni. Almenn er litið á afskipti barnaverndaryfirvalda sem inngríp í friðhelgi fjölskyldunnar og hlutverk barnaverndaryfirvalda litast m.a. af því að finna jafnvægi á milli stuðnings við barn og foreldri og þvingunar í skjóli lögbundinna valdheimilda (Hrefna Friðriksdóttir 2015a).

Barnaverndaryfirvöld verða að haga störfum sínum til samræmis við ákvæði laga, þ.m.t. að virða ákvæði mannréttindasamninga sem hafa lagagildi hér á landi. Hér ber hæst samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (hér eftir skammstafað SRB). Ein af grundvallarreglum SRB er 12. gr. um virðingu fyrir sjónarmiðum barnsins. Ákvæðið felur í sér skyldur aðildarríkja samningsins til að tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem það varðar og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við alders og þroska. Skal barni einkum veitt tækifæri til að tjá sig við hverja þá málsmeðferð fyrir dómi eða

stjórnvaldi sem barnið varðar, annað hvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar, á þann hátt sem samræmist reglum í lögum um málsmeðferð. Almennt er lítið á þátttöku barnsins sem grundvöll lýðræðisvitundar og þegnrettinda. Á síðustu árum hefur verið lögð vaxandi áhersla á rúma túlkun ákvæðisins til að tryggja svokallað barnvænlegt réttarkerfi, þ.e. raunverulega og virka aðkomu barns að meðferð máls á öllum stigum (Hrefna Friðriksdóttir 2015b).

Meðferð barnaverndarmáls getur staðið yfir í langan tíma og þar reynir á flókið samspil formákvæðana, sálfélagslegs mats og efnislegra stjórnvaldsákvæðana. Félagsleg staða barna sem barnaverndaryfirvöld hafa afskipti af er oftast veik og afskipti barnaverndaryfirvalda eru í eðli sínu íþyngjandi. Því er afar brýnt en um leið flókið að tryggja réttaröryggi barna í barnaverndarmálum. Mikilvægt er að meta hvenær foreldrar, sem fara með lögformlegt fyrirsvar barna sinna, eru færir um að koma fram fyrir þeirra hönd, hvenær börn tjá sig beint og milliliðalaust eða hvenær rétt er að tryggja þeim nauðsynlega aðstoð svo þau fái komið skoðunum sínum á framfæri.

Hér reynir sérstaklega á 3. mgr. 46. gr. bvl. þar sem mælt er fyrir um skyldu barnaverndarnefndar til að taka afstöðu til þess, þegar ákvörðun er tekin um að hefja könnun máls, hvort barni skuli skipaður talsmaður. Í barnaverndarlögum eru ekki tiltekin þau skilyrði sem leggja skal til grundvallar mati á því hvort þörf sé á að skipa barni talsmann við meðferð máls hjá barnaverndaryfirvöldum. Samkvæmt ákvæðinu skal þó að jafnaði skipa barni talsmann áður en gripið er til ákveðinna ráðstafana.

Í þessari grein verður fjallað um niðurstöður rannsóknar þar sem leitað var svara við spurningunni: *Hvaða sjónarmið liggja til grundvallar ákvörðun um að skipa barni talsmann í tilvikum þar sem barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um að hefja könnun máls?* Til að greina þessi sjónarmið er lyklatríði að skoða hvort, hvenær, við hvaða aðstæður og hvaða rök fylgdu ákvörðunum og meta hvort þessi atriði endurspeglí þau sjónarmið sem almennt ber að byggja á við töku matskenndra stjórnvaldsákvæðana, m.a. hvort lagaákvæði um skipan talsmanns hafi verið túlkað til samræmis við framsækna túlkun ákvæða SRB. Rannsóknin fólst í því að afla og greina ákvæðanir Barnaverndarnefndar Reykjavíkur, Barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, Barnaverndarnefndar Kópavogs og Fjölskyldunefndar Mosfellsbæjar um að skipa barni talsmann frá tímabilinu 1. júlí 2011 til 31. desember 2014. Samtals voru skoðaðar 170 bókanir um skipan talsmanns og einnig var rætt sérstaklega við yfirmenn barnaverndar í áðurnefndum sveitarfélögum.

Í upphafi verður farið yfir þróun gildandi réttar, sjónarmiða og kenninga um réttindi barns til að tjá sig og koma á framfæri sjónarmiðum ýmist beint eða með milligöngu talsmanns í barnaverndarmáli. Þá verða birtar niðurstöður úr rannsókninni og dregnar af þeim ályktanir.

1. Barnavernd og þátttaka barns

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir eðli barnaverndarmála og þróun og inntaki lagaákvæða og kenninga um þátttöku barns. Markmiðið er að sýna fram á vaxandi áherslu á mikilvægi þátttöku á öllum stigum málsmeðferðar sem leggja ber til grundvallar við töku ákórðunar um skipan talsmanns.

1.1 Sérstaða barnaverndarmála

Fríðhelgi heimilis og fjölskyldu er tryggt samkvæmt 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í íslenskum lögum er víða lögð áhersla á rétt og skyldu foreldra til að sýna börnum sínum umhyggju og nærfærni og gegna forsjár- og uppeldisskyldum við börn sín svo sem best hentar hag og þörfum þeirra. Með sérstakri lagaheimild má takmarka fríðhelgi fjölskyldunnar auk þess sem 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, leggur þá skyldu á stjórnvöld að tryggja börnum í lögum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Ýmsar leiðir eru farnar í löggjöf og framkvæmd sem móta aðstæður og uppeldisskilyrði barna. Samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga hvílir sérstök ábyrgð og skyldur á herðum barnaverndaryfirvalda. Markmið þessara laga er að tryggja börnum sem búa við óviðunandi aðstæður eða stofna heilsu sinni og þroska í hættu nauðsynlega aðstoð. Í lögum er mælt nánar fyrir um upphaf, vinnslu og úrræði sem ber að grípa til þegar þörf krefur. Óhætt er að segja að öll afskipti barnaverndaryfirvalda séu þvingjandi í sjálfu sér en lögin gera þó greinarmun á stuðnings- og þvingunarúrræðum.

Barnaverndarmál eru í eðli sínu flókin og margþætt og að mörgu leyti ólík öðrum stjórnsýslumálum. Í fyrsta lagi ræður afstaða aðila ekki úrslitum um upphaf, framvindu máls eða málalok. Hér reynir því á samspil þess valds sem barnaverndarnefndum er falið og þeirrar samvinnu við aðila sem nauðsynleg er til að ná árangri (NOU 2009, 8). Fjölmarginir hafa bent á hversu vandasamt það er að ná nauðsynlegri samvinnu án þess að missa sjónar á markmiðum barnaverndarlaga (Bunkholdt & Sandbæk 2008). Í öðru lagi hefur barnaverndarkerfið víðtæku hlutverki að gegna. Lögð er áhersla á snemmtæka íhlutun og lögbundinn alhliða stuðning með það að markmiði að uppfylla lágmarksþarfir einstaklinga í vanda (Gilbert o.fl. 2011). Í þriðja lagi er ljóst að efni barnaverndarmáls, sá tími sem mál mun taka og umfang þess að öðru leyti, er sjaldan fyrirsjáanlegt þegar mál hefst eða meðan málið er í gangi. Algengt er að hver ákvörðun eða úrræði taki við af öðru, ákvarðanir eru misþvingjandi eftir aðstæðum hverju sinni og þá reynir á mismunandi skyldur og heimildir barnaverndarnefndar og réttindi foreldra og barna (Hrefna Friðriksdóttir 2009a). Af ofangreindu má vera ljóst að í barnaverndarmálum reynir sérstaklega á réttarstöðu og réttaröryggi einstaklinga sem stjórnsýslureglum er ætlað að tryggja.

Mat á því sem er barni fyrir bestu er undirliggjandi í öllu barnaverndarstarfi, sbr. 1. mgr. 4. gr. bvl. Ef byggja á ákvörðun á þessum grunni verður að leita eftir sjónarmiðum barnsins og er þátttaka barns í málsmeðferð forsenda þess að þau sjónarmið komi fram. Réttur barns til þátttöku er sérstaklega mikilvægur í barnaverndarmálum í ljósi þess hve félagslegar aðstæður og staða þess er oftast veik. Bent hefur verið á að þátttaka við þessar aðstæður efla sjálfsmynd barnsins og upplifun af því að njóta virðingar og mannlégrar reisnar (Stang 2007). Áhersla á þátttöku barns í málum sem það varðar hefur farið vaxandi og kemur ekki síst til vegna þeirra áhrifa sem SRB hefur haft á réttarstöðu barna.

1.2 Ákvæði um þátttöku barns í alþjóðalögum

1.2.1 Meginreglur samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

Í þróun mannréttinda á síðari hluta 20. aldar beindist umræða í vaxandi mæli að því og hvort og þá að hve miklu leyti barn ætti að geta beitt réttindum sínum og haft áhrif á hvernig þeim er beitt. Samhliða umræðunni um rétt barns til að njóta verndar og umönnunar jókst smá saman virðing fyrir getu barns til að tjá sig og til að hafa áhrif á ákvarðanir um eigið líf (Hrefna Friðriksdóttir 2009b).

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem samþykktur var af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1989 og öðlaðist gildi 2. september 1990, gegnir hér lykilhlutverki. Á Íslandi öðlaðist samningurinn gildi 27. nóvember 1992 og fékk lagagildi með lögum nr. 19/2013. Samningurinn tekur til mannréttinda barna í víðum skilningi, borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda sem og efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra. Hann felur í sér alþjóðlega viðurkenningu á því að líta beri á börn sem sjálfstæða handhafa réttinda.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur eftirlit með framkvæmd samningsins og leggur meginlínur um túlkun hans hverju sinni. Gefur nefndin m.a. út almenn álit (e. general comments) sem hafa að geyma mikilvægar leiðbeiningar um framsækna túlkun einstakra ákvæða. Árið 1991 skilgreindi Barnaréttarnefndin fjögur ákvæði samningsins sem meginreglur. Meginreglurnar eru ekki einungis leiðarljós um túlkun allra ákvæða SBR heldur ber að hafa þær að leiðarljósi í öllum málum er varða börn, hvort heldur er á sviði dómsmála, löggjafar eða stjórnýslu (General Comment no. 5, 1991). Meginreglurnar eru 2. gr. um jafnræði barna, 3. gr. um það sem barni er fyrir bestu, 6. gr. um rétt til lífs og þroska og 12. gr. um þátttöku og virðingu fyrir sjónarmiðum barnsins.

1.2.2 Túlkun 12. gr. SRB um þátttöku barns

Ákvæði 12. gr. um þátttöku og virðingu fyrir sjónarmiðum barnsins var ein af mikilvægustu nýjungunum sem fram komu í SRB. Skyldur aðildarríkja til að veita barni tækifæri til að tjá sig eru ríkar og gildir ákvæðið um öll mál þar sem teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á börn, s.s. ágreiningsmál fyrir dómstólum og stjórnvöldum, löggjöf, stefnumótun og framkvæmd. Beiting 12. gr. er almennt talin forsenda þess að ákvörðun byggji á því sem barni er fyrir bestu (Smith 2012). Ákvæði 12. gr. SRB er svohljóðandi:

Aðildarríki skulu tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.

Vegna þessa skal barni einkum veitt tækifæri til að tjá sig við hverja þá málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi sem barnið varðar, annaðhvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða videigandi stofnunar, á þann hátt sem samræmist reglum í lögum um málsmeðferð.

Ákvæðið felur ekki í sér sjálfsákvörðunarétt barns heldur rétt til að eiga aðild að ákvarðanatöku í málum sem það varðar. Í orðalaginu um að *tryggja barni rétt*, felst skylda að-

ildarríkjanna til að grípa til viðeigandi ráðstafana, eða tryggja aðstæður þar sem barnið getur tjáð sig (Parkes 2013). Um skyldu til að tryggja hverju barni rétt *sem myndað getur eigin skoðanir* vísar Barnaréttarnefndin til þess að aðildarríkjum sé óheimilt að draga þá ályktun í upphafi að barn geti ekki myndað eigin skoðun. Réttur barnsins er ekki bundinn við aldursmörk heldur þarf að meta hverju sinni hvernig barn myndar sér skoðun, hvernig það lætur þá skoðun í ljós og hvort rétt sé og þá með hvaða hætti að taka tillit til skoðana þess miðað við aldur þess og þroska. Barnaréttarnefndin hefur sérstaklega hvatt aðilarríki til að tryggja réttindi yngri barna sem virkra þátttakenda (General Comment no. 7, 2005).

Réttur barns til að láta skoðanir sínar *friðslega í ljós* felur í sér að það verði hvorki þvingað né hindrað til að tjá sig. Aðildarríkjum ber skylda til að tryggja barninu aðstæður þar sem það upplifir öryggi og að virðing sé borin fyrir því þegar það lætur skoðanir sínar í ljós.

Við mat á skyldu aðildarríkja til að taka *réttmatt tillit* til skoðana barns í samræmi við aldur þess og þroska reynir sérstaklega á samspil aldurs og þroska hvers barns við tilteknar aðstæður í einstöku máli. Ákvæðið undirstrikar að ekki sé nóg að leyfa barninu að tjá sig heldur verði að hlusta á barnið, meta afstöðu þess og meta með faglegum hætti hvaða áhrif afstaða barnsins eigi að hafa á niðurstöðu máls (General Comment no. 12, 2009).

Ákvæðið um rétt barns til að tjá sig við *hverja þá málsmeðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi sem barnið varðar*, sbr. 2. mgr. 12. gr., felur í sér sérstaka skyldu til að tryggja rétt barns við aðstæður þar sem iðurlega eru teknar mikilvægar ákvarðanir sem hafa grundvallaráhrif á líf þess og framtíð.

Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. skal barni gefinn kostur á að tjá sig *beint eða fyrir milligöngu talsmanns*. Barnaréttarnefndin leggur áherslu á að þar sem það sé mögulegt verði barni gefinn kostur á að tjá sig beint við alla málsmeðferð. Þegar ákveðið er að koma sjónarmiðum barnsins á framfæri með milligöngu talsmanns leggur nefndin ítrustu áherslu á að talsmaður komi raunverulegum skoðunum barnsins á framfæri (e. the child views are transmitted correctly). Lögð er áhersla á að talsmenn hafi fullnægjandi þekkingu og skilning á efni og meðferð mála og reynslu af starfi með börnum (General Comment no. 12, 2009).

1.3 Kenningar um þátttöku barns

Aukin umræða og þróun kenninga um þátttöku barns sem undirstöðu lýðræðislegrar hugsunar hefur haft umtalsverð áhrif á rúma túlkun og sjónarmið um innleiðingu 12. gr. SBR. (t.d. Flekkøy & Kaufman 1997; Lansdown 2001; Thomas 2011; Goldfarb et al. 2015; Hrefna Friðriksdóttir 2015b). Hugtakið þátttaka barns hefur verið skilgreint sem „réttur til að taka þátt í, eða hafa leyfi til og vera hvattur til að taka á sig ábyrgð og skyldur við ákvarðanatöku um eigið líf“ (Hart 1992). Lögð er vaxandi áhersla á raunverulega þátttöku á öllum stigum sem verkfæri til að börn öðlist þroska og læri smám saman að finna til ábyrgðar (Hrefna Friðriksdóttir 1997). Hin rúma túlkun endurspeglar t.d. í almennu áliti Barnaréttarnefndarinnar frá árinu 2009 þar sem lögð er áhersla á að

virkt þátttaka barns takmarkist ekki við eina afmarkaða aðkomu barns að máli heldur sé hér um að ræða samfellt ferli (General Comment no. 12, 2009).

Þróuð hafa verið ýmis líkön til að greina þátttöku barna í ákvarðanatöku. Roger Hart lagði ákveðinn grunn með þátttökustiga (e. ladder of participation) sem lýsir ýmsum þeim leiðum sem farnar hafa verið með þátttöku barna í huga. Hart byggir kenningu sína að nokkru á hugmyndum Sherry Arnstein á Ladder of Citizen Participation sem byggði á þátttöku, valdeflingu og lýðræði (Hart 1992). Nigel Thomas hefur bent á að þátttökustigi Harts endurspeglir ekki margþætt einkenni þátttöku barna í ákvörðunum er varða líf þeirra. Hann nefnir sem dæmi að á fundum þar sem teknar eru formlegar ákvarðanir þá verði þátttaka ekki mæld eftir því hversu mikið barnið tjái sig eða hversu mikið tillit sé tekið til sjónarmiða þess, heldur felist þátttakan ekki síður í því hversu vel barnið skilji efnið, valmöguleikana sem séu í boði og ástæðu þess að þegar sé búið að taka sumar ákvarðanir. Þá þurfi einnig að horfa til þess hversu mikið barnið hafi fengið að tjá sig í málsmeðferðinni, áður en að fundinum kemur og hvort það hafi haft val um það hvort það mæti eða ekki. Nigel Thomas líkir þátttöku barna við klífurvegg (e. climbing wall) sem er lóðréttur og láréttur. Hann leggur höfuðáherslu á valmöguleika barnsins til þátttöku, upplýsingar sem barnið hafi um stöðu sína og þá stjórn sem barnið hafi á málsmeðferð þar sem teknar eru ákvarðanir (Thomas 2002).

Harry Shier notar hugtakið þrep (e. doorstep) um þátttöku barna og lýsir því hvernig þátttaka og völd barna aukist þegar þau færast frá lægri þrepum í átt að hærri þrepum. Shier skilgreinir fimm þrep þátttöku (1) þar sem hlustað er á börn, (2) börn eru hvött til að láta skoðanir sínar í ljós, (3) sjónarmið þeirra og skoðanir hafa vægi, (4) börn fá að taka þátt í ákvörðunarferli og (5) börn hafa völd og ábyrgð við ákvörðunartöku. Shier leggur áherslu á stigvaxandi skuldbindingu (e. commitment) á hverju þátttökuþrepi. Hann skilgreinir þrjú stig skuldbindingar, opnun (e. openings), möguleika (e. opportunities) og skyldu (e. obligations). Fyrsta stigið, opnun, á sér stað um leið og sá sem starfar með barninu ákveður að vinna á tiltekinn hátt. Annað stigið, möguleikar, á við þegar starfsmanni er gert kleift að vinna á tiltekinn hátt, t.d. með þjálfun eða svigrúmi til þróunar vinnulags. Á þriðja stigi, skyldu, er fest í sessi ákveðin stefna um að allir eigi markvisst að vinna að málum á tiltekinn hátt (Shier 2001). Samkvæmt módeli Shier er þriðja stigið það lágmark sem þarf að vera til staðar til að þátttaka barns uppfylli skilyrði 12. gr. SRB. Það þýðir þó ekki að hin endanlega ákvörðun verði í samræmi við skoðun barnsins. Engu að síður er mikilvægt, komi slíkar aðstæður upp, að upplýsa barnið um hvers vegna skoðanir þess ráði ekki niðurstöðu máls (Parkers 2013).

Lansdown hefur skilgreint þrjú stig þátttöku barna. Í fyrsta lagi ráðgefandi þátttöku (e. consultative participation) þar sem fullorðinn leitar eftir sjónarmiðum barna og sérþekkingu þeirra á vissu sviði. Í öðru lagi samstarfsþátttöku (e. collaborative participation) þar sem börn eru virkari í ákvarðanatökunni. Í þriðja lagi þátttöku stýrðri af börnum (e. child-led participation) þegar börnum er gefinn tími og rými til að koma saman og skiptast á hugmyndum, skilgreina hvaða mál þau telja mikilvæg og veita hvert öðru ráðgjöf (Lansdown 2005).

1.4 Barnvænlegt réttarkerfi

Þróun réttar barns til þátttöku endurspeglast í vinnu Evrópuráðsins sem hefur markvisst unnið með túlkun og innleiðingu SRB. Hér bera hæst leiðbeiningarreglur Evrópuráðsins um barnvænlega réttarvörslu þar sem markmiðið er að tryggja aðgang barns og raunverulega þátttöku þess við alla framkvæmd réttarvörslu, m.a. á vegum stjórnvalda og dómstóla (Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, 2010).

Reglurnar byggja f.o.f. á túlkun meginreglna SRB og niðurstöðum Mannréttinda-dómstóls Evrópu. Rúm túlkun á hugtakinu þátttaka í réttarkerfi felur í sér rétt barns til að fá upplýsingar, til að hafa áhrif á málsmeðferð á öllum stigum, þar með talið á það hvernig barnið vill koma að málinu, til að tjá sig um undirbúning og efni allra ákvarðana áður en þær eru teknar, markvisst mat á því hvernig tekið er tillit til óska barns og rétt barns til að fá upplýsingar um ákvörðun sem tekin er og afleiðingar hennar (Pölkki, Vornanen, Pursiainen & Riikonen 2012; Hrefna Friðriksdóttir 2015b).

Undirstrika ber að markmið með þátttöku barnsins er ekki eingöngu að fá þær upplýsingar sem barnið býr yfir heldur er nauðsynlegt að barn upplifi sig sem hluta af því ferli sem leiðir til ákvarðanatöku (Kilkelly 2010).

1.5 Ákvæði um þátttöku barns í barnaverndarlögum

1.5.1 Þróun ákvæða um þátttöku barns

Fyrsta vísi að ákvæði um þátttöku barns í barnaverndarmálum var að finna í lögum nr. 29/1947, um vernd barna og ungmenna, þar sem mælt var fyrir um að leita skyldi umsagnar foreldris eða ungmennis áður en framkvæmdar væru meiriháttar ráðstafanir (Alþt. 85. lþ. 1964, 7. mál). Með gildistöku laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna var í fyrsta sinn mælt fyrir um rétt barns til að koma á fund barnaverndarnefndar auk þess sem foreldrum og forráðamönnum barns var gefinn kostur á að tjá sig um mál, munnlega eða skriflega, þ.á m. með liðsinni lögmanns. Einnig var mælt fyrir um að barnaverndarnefnd skyldi jafnan það ráð upp taka sem ætla mætti að barni eða ungmenni væri fyrir bestu. Með lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna var lögð áhersla á að skilgreina barnavernd út frá þörfum og hagsmunum barna og að auka réttarvernd þeirra. Mælt var fyrir um rétt barns til að tjá sig um efni máls og barnaverndarnefndum gert skylt að leita álits barns 12 ára og eldri. Í lögnum birtust í fyrsta sinn ákvæði um heimild barnaverndarnefndar til að skipa barni talsmann við sérstakar aðstæður með það að markmiði að auka réttaröryggi barna. Var það talið í samræmi við almenna þróun á þessu sviði (Alþt. 115. lþ. 1991-1992, þskj. 680. frumvarp).

Með breytingarlögum nr. 160/1998 var bætt við nýju ákvæði, 43. gr. a., um réttindi barns við málsmeðferð. Í ákvæðinu var mælt fyrir um að veita bæri barni kost á að tjá sig um mál sem það varðaði og taka skyldi réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn máls, allt í samræmi við aldur og þroska barnsins. Þá skyldi ávallt veita barni 12 ára og eldri kost á að tjá sig um mál auk þess sem kveðið var á um skipan talsmanns til að gæta hagsmuna þess ef þörf krefur. Markmiðið var að styrkja frekar rétt barns með hliðsjón

af 12. gr. SRB og lögð áhersla á að tryggja rétt barns til að tjá sig áður en ákvörðun væri tekin, hvort sem ákvörðunin væri í formi úrskurðar eða ekki (Alft. 123. lþ. 1998-1990, þskj. 616).

Óhætt er að segja að ný sýn á þátttöku barns hafi litið dagsins ljós við gildistöku barnaverndarlaga nr. 80/2002. Meðal nýmæla er ákvæði 4. gr. um meginreglur barnaverndarstarfs. Í 1. mgr. 4. gr. bvl. er áréttuð meginreglan um að beita skuli þeim ráðstöfunum sem ætla megi að séu barni fyrir bestu og í 2. mgr. 4. gr. er mælt fyrir um að barn skuli njóta réttinda í samræmi við aldur og þroska. Tekið er fram að barnavendaryfirvöld skuli í störfum sínum taka tillit til sjónarmiða og óska barnsins eftir því sem aldur þess og þroski gefur tilefni til. Vísar þetta til meðferðar máls í heild en ekki eingöngu til formlegrar ákvarðanatöku. Einnig er almennt ákvæði um að barnavendaryfirvöld skuli leitast við að eiga góða samvinnu við börn og foreldra sem þeir hafa afskipti af. Þá er ákvæði 46. gr. bvl. dæmi um framsækna túlkun á 12. gr. SRB og aukna áherslu á þátttöku barns við meðferð barnaverndamála. Nauðsynlegt er að skoða frekar orðalag ákvæðisins um rétt barns til að tjá sig með aðstoð talsmanns.

1.5.2 Ákvörðun um skipan talsmanns

Ákvæði 3. mgr. 46. gr. bvl. er svohljóðandi samkvæmt núgildandi lögum:

Þegar barnaverndarnefnd hefur tekið ákvörðun um að hefja könnun máls skal hún taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að skipa barni talsmann. Að jafnaði skal skipa barni talsmann áður en gripið er til ráðstafana skv. 25., 27. eða 28. gr. og áður en sett er fram krafa um sviptingu forsjár skv. 29. gr. nema að barn njóti aðstoðar lögmanns, sbr. 2. mgr. 47. gr. Ráðherra skal kveða nánar á um hæfi og hlutverk talsmanna í barnaverndarmálum í reglugerð að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.

Við setningu laganna var notað orðalagið „skal hún þegar taka afstöðu“. Við gildistöku breytingarlaga nr. 80/2011 var lögð áhersla á að miða ákvörðun ekki eingöngu við upphaf máls. Í athugasemdum við frumvarp segir: „Á því stigi málsins er hins vegar óljóst hvort fyrir liggja nægilegar upplýsingar til að meta þörf barns fyrir talsmann. Rétt þykir að gera ráð fyrir að barnaverndarnefnd beri ætíð að meta þetta en að matið fari fram á því stigi málsins þegar það hentar best. Ekki er gert ráð fyrir að þetta dragi úr rétti barns.“ (Alft. 127. lþ. 2001-2002, þskj. 403).

Af ákvæðinu í núverandi mynd má ráða að barnaverndarnefndir hafi ákveðið svigrúm til að meta *hvenær* nægilega upplýsingar liggja fyrir í barnaverndarmáli til að meta þörf barns fyrir talsmann en barnaverndarnefnd ber þó ætíð að *framkvæma* þetta mat og *taka ákvörðun*. Í handbók Barnaverndarstofu um vinnulag í barnaverndarmálum er lögð áhersla á að *rökstyðja* beri ákvörðunina og *skrá* hana. (Barnaverndarstofa - Handbók 2015).

1.5.3 Hugtakið talsmaður og hlutverk hans

Sjónarmið að baki skipan talsmanns hljóta að ráðast nokkuð af hlutverki hans. Hugtakið talsmaður er ekki skilgreint í barnaverndarlögunum og virðast barnaverndarstarfsmenn leggja misjafnan skilning í það (Anni G. Haugen 2004). Þess má geta að í erlendum rétti eru notuð mismunandi hugtök um talsmenn fyrir börn auk þess sem hlutverk þeirra er mismunandi (t.d. Rundskriv om barnets talsperson 2015; Larsen 2015; Hrefna Friðriksdóttir 2015b). Hafa erlendar rannsóknir sýnt að hlutverk talsmanns er almennt ekki skilgreint með skýrum hætti (Sanders & Mace 2006).

Í athugasemdum við frumvarp til bvl. er vísað til þess að heppilegt geti verið að skipa barni sérstakan talsmann sem sé því *til balds og traust undir málsmeðferðinni*. Þá segir: „Er ekki sérstaklega haft í huga að talsmaður sé löglærður, heldur fremur aðili sem hefur sérmenntun og starfsreynslu á sviði sálfræði og félagsráðgjafar. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að talsmaður sé löglærður ef það er talið þjóna hagsmunum barnsins“ (Alþt. 127. lþ. 2001-2002, þskj. 403.).

Samkvæmt 31. gr. reglugerðar nr. 56/2004, um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd er það hlutverk talsmanns að *ræða við barnið og koma á framsæri sjónarmiðum þess*. Á talsmaður ekki óskoraðan rétt til aðgangs að gögnum í barnaverndarmáli og skal barnaverndarnefnd meta það hverju sinni hvaða upplýsingar um málið er rétt að talsmaður fái til að geta gegnt hlutverki sínu. Ekki eru gerðar kröfur um sérstaka menntun talsmanns en þó skal leitast við að velja þann sem hefur sérþekkingu á málefnum barna og ber skyn á þau mál sem barnaverndarnefndir fjalla um. Að öðru leyti er barnavernd falið að velja talsmann sem er best til þess fallinn að þjóna hagsmunum barns í hverju máli sem um ræðir.

1.5.4 Málsmeðferð við skipan talsmanns

Um meðferð barnaverndarmála gilda sérstakar málsmeðferðarreglur barnaverndarlaga auk ákvæða stjórnýslulaga nr. 37/1993, sbr. 38. gr. bvl. Stjórnýslulög gilda almennt þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna, eða svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir (Páll Hreinsson 2013). Það er matsatriði hverju sinni hvort ákvarðanir barnaverndarnefnda eða starfsmanna þeirra eru stjórnvaldsákvarðanir eða t.d. ákvarðanir sem eingöngu tengjast málsmeðferð. Ákvörðunin um skipan talsmanns felur í sér ákvörðun um efnisleg réttindi barns sem mælt er fyrir um 12. gr. SRB, sbr. lög nr. 19/2013. Má líkja henni við ákvörðun um hvort foreldrar fá aðstoð til að greiða lögmanni í barnaverndarmáli, sbr. 2. mgr. 47. gr. bvl. Slík ákvörðun er talin kæránleg stjórnvaldsákvörðun (t.d. Úrskurður kærunefndar barnaverndarmála nr. 4/2014). Með hliðsjón af þessu og mikilvægi talsmanns fyrir barnið verður að telja að beita beri ákvæðum stjórnýslulaga við ákvörðun um skipan talsmanns. Þetta hefur m.a. í för með sér að skoða verður sérstaklega þau bönd sem lögð eru á stjórnvöld við töku matskenndra stjórnvaldsákvarðana (Páll Hreinsson 2005).

Um er að ræða matskenndar stjórnvaldsákvarðanir þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli ákvarða ekki að öllu leyti þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo að ákvörðun verði tekin eða fela stjórnvöldum að einhverju leyti mat á því hvert efni ákvörðunar

skuli verða. Við töku slíkra ákvarðana þurfa stjórnvöld að fylla í eyður réttarheimildarinnar og velja þau lagasjónarmið sem ákvörðun byggir á. Val og mat stjórnvalda á lagasjónarmiðum er ekki frjálst að öllu leyti heldur er það bundið af almennum efnisreglum stjórnsluréttarins, eins og jafnræðisreglu, meðalhófsreglu og réttmætisreglu svo og öðrum efnisreglum, lögfestum og ólögfestum (Starfsskilyrði stjórnvalda 1999; Christiansen 1997). Lög, lögskýringargögn og stjórnvaldsfyrirmæli kunna að geyma þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar ákvörðun sem byggir á mati stjórnvalda. Þá má leiða málefnaleg sjónarmið af markmiðsákvæði viðkomandi laga sem og mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga (Starfsskilyrði stjórnvalda 1999).

2. Rannsókn á skipan talsmanns

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir framkvæmd og niðurstöðum rannsóknar sem gerð var á ákvörðunum um skipan talsmanns fyrir börn í barnaverndarmálum.

2.1 Úrtak og aðferð

Til að kanna hvaða sjónarmið liggja til grundvallar ákvörðun barnaverndarnefndar um skipan talsmanns var fengið leyfi Persónuverndar til að skoða gögn þar sem fram kemur ákvörðun um að barni verði skipaður talsmaður. Með hliðsjón af umfangi rannsóknarinnar var ekki unnt að skoða gögn frá öllum barnaverndarnefndum landsins. Til að aúdvelda samstarf við starfsmenn nefndanna um framkvæmd rannsóknarinnar var leitað til nefnda á höfuðborgarsvæðinu og fyrir valinu urðu þrjú stærstu umdæmin auk eins minni umdæmis til að auka fjölbreytni og samanburð. Var þannig leitað samþykkis formanna Barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Kópavogs, Hafnarfjarðar og Fjölskyldunefndar Mosfellsbæjar.

Við undirbúning rannsóknar, m.a. í sérstökum viðtölum við yfirmenn barnavernda, kom í ljós að skráning ákvarðana og tölvukerfi eru mismunandi hjá barnaverndarnefndum. Af þeirri ástæðu var óskað eftir því að yfirmenn barnaverndar útveguðu gögn þar sem fram kæmi tillaga eða ákvörðun um að skipa barni talsmann. Öflun gagna byggði því á mati yfirmanna barnaverndar á því hvar væri líklegast að upplýsingar þessa efnis væru færðar til bókar. Þess má geta að í undirbúningvinnu fyrir ársskýrslu Barnaverndarstofu er kallað eftir upplýsingum frá barnaverndarnefndum um fjölda barna sem skipaður er talsmaður. Yfirmenn barnaverndar þurfa því að leita efir þessum gögnum við skil á upplýsingum til Barnaverndarstofu og eiga að þekkja best til hvar þessar ákvarðanir og sjónarmið að baki þeim koma fram.

Ofangreind aðferð hafði þó í för með sér að rannsakandi skoðaði ekki mál hvers barns sem skipaður var talsmaður í heild sinni frá því að ákvörðun var tekin um að hefja könnun og þar til ákvörðun var tekin um skipan talsmanns. Það kann að vera að við meðferð máls hafi verið rætt um skipan talsmanns fyrir barn, t.d. á fundum starfsmanna barnaverndar eða við aðrar aðstæður sem ekki voru sérstaklega skráðar eða að skráðar upplýsingar hafi ekki orðið hluti þeirra gagna sem rannsóknin náði til. Þá er ekki útilokað að nánari skoðun og sjálfstætt mat á gögnum hefði varpað frekara ljósi á þau sjónarmið sem bjuggu að baki einstaka ákvörðunum um skipan talsmanns.

Til að varpa frekara ljósi á álítaefnin var aflað upplýsinga frá Barnaverndarstofu um fjölda mála þar sem ákveðið var að hefja könnun máls samkvæmt 21. gr. bvl., fjölda barna sem var vistaður utan heimilis og fjölda barna sem var skipaður talsmaður hjá hverri barnaverndarnefnd fyrir hvert ár sem rannsóknin tók til. Við samanburð á tölum um fjölda barna sem skipaður var talsmaður, annars vegar tölur um fjölda barna samkvæmt gögnum sem fengust hjá yfirmönnum barnaverndar Reykjavíkur, Kópavogs, Hafnarfjarðar og Mosfellsbæjar og hins vegar tölur um fjölda barna samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu, kom í ljós ósamræmi er varðar barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Samkvæmt tölum Barnaverndarstofu er fjöldi barna sem var skipaður talsmaður hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur á þessum árum mun hærri en fjöldi þeirra barna sem fékkst með upplýsingum frá yfirmanni barnaverndar Reykjavíkur. Ekki fékkst afgerandi skýring á þessum mun. Þó má benda á að samkvæmt upplýsingum frá barnavernd Reykjavíkur innihalda tölur sem sendar voru Barnaverndarstofu upplýsingar um fjölda barna sem voru með talsmann ár hvert. Misræmi leiðir því að einhverju marki af þeirri stöðu að ákvörðun um að skipa barni talsmann var bókuð t.d. á árinu 2013 en talsmaður vann áfram í máli barns árið 2014 og var því tvítalinn í upplýsingum til Barnaverndarstofu.

Í ljósi umfangs rannsóknarinnar, ofangreinds ósamræmis, þess að leit í málakerfum barnaverndarnefndanna var mismunandi og ekki hægt að beita samræmdri leitaraðferð ber að varast að draga of víðtækar ályktanir af þeim tölum sem hér eru birtar. Niðurstöðurnar gefa engu að síður sterkar vísbendingar um framkvæmd við skipan talsmanns.

2.2 Fjöldi barna sem skipaður var talsmaður

Tölur sem hér birtast eru samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu. Rétt er að taka fram að fjöldi nýrra kannana endurspeglar ekki að öllu leyti fjölda nýrra mála eða fjölda barna. Margar tilkynningar geta borist í máli eins barns og ber barnaverndarnefnd að taka afstöðu til þess í hvert sinn hvort ástæða sé til að hefja könnun, jafnvel í máli sem þegar er til vinnslu. Það er því möguleiki að barni hafi þegar verið skipaður talsmaður þegar tekin er ákvörðun um nýja könnun í máli. Hafa ber þennan fyrirvara í huga þegar að skoðað er hlutfall barna sem er skipaður talsmaður.

Tafla 1. Fjöldi nýrra kannana og barna sem skipaður var talsmaður 2011-2014

Barnaverndarnefnd	Fjöldi nýrra kannana	Fjöldi barna sem er skipaður talsmaður	Hlutfall barna sem er skipaður talsmaður
Reykjavíkur	2857	262	9,2%
Kópavogs	1012	38	3,8%
Hafnarfjarðar	1032	17	1,6%
Mosfellsbæjar	216	6	2,8%

Það vekur athygli hve fáum börnum var skipaður talsmaður á umræddu tímabili. Hlutfall barna var hæst hjá Barnaverndarnefnd Reykjavíkur 12,2% árið 2012. Hjá

Barnaverndarnefnd Kópavogs var hlutfallið hæst 4,9% árið 2014 og hjá Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar 3,5% sama ár. Hjá Fjölskyldunefnd Mosfellsbæjar var hlutfallið hæst 5,5% árið 2014.

2.3 Fjöldi barna sem vistaður var utan heimilis og skipaður var talsmaður

Eins og áður var getið gerir 46. gr. bvl. ráð fyrir að barni sé að jafnaði skipaður talsmaður við vistun utan heimilis. Upplýsingar um fjölda barna sem vistaður var utan heimilis nær til samanlagðs fjölda barna sem var vistaður samkvæmt 25. gr., 27. gr., og 28. gr. bvl. Rétt er að benda á að þessar tölur byggja á fjölda einstaklinga en ekki fjölda ráðstafana utan heimilis. Þannig getur sama barn í sumum tilvikum farið í fleira en eitt úrræði á árinu á sama lagagrunni auk þess sem einhver börn kunna að hafa verið vistuð oftar en einu sinni á árinu á grundvelli mismunandi lagaákvæða.

Tafla 2. Fjöldi barna sem vistaður var utan heimilis og barna sem skipaður var talsmaður 2011-2014

Barnaverndarnefnd	Fjöldi barna vistuð utan heimilis	Fjöldi barna sem var skipaður talsmaður	Hlutfall barna sem var skipaður talsmaður
Reykjavíkur	733	262	36%
Kópavogs	128	38	30%
Hafnarfjarðar	136	17	12,5%
Mosfellsbæjar	33	6	18,2%

Hlutfall barna sem vistuð voru utan heimilis og skipaður talsmaður verður að teljast fremur lágt miðað við orðalag 3. mgr. 46. gr. bvl. Ef frá er talið 60% hlutfall barna sem skipaður var talsmaður hjá Fjölskyldunefnd Mosfellsbæjar árið 2011 þá var hlutfallið hæst 42% hjá Barnaverndarnefnd Kópavogs árið 2014. Hjá Barnaverndarnefnd Reykjavíkur var hlutfallið hæst árið 2011 eða 40% og hjá Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar 25% árið 2014.

2.4 Aldur barna sem skipaður var talsmaður

Aldur barns er líklegur til að hafa umtalsverð áhrif á skipan talsmanns. Hjá barnavernd Reykjavíkur lækkaði meðalaldur barna frá árinu 2011 úr 11,7 árum í 10,3 ár á árinu 2014. Yngsta barnið sem var skipaður talsmaður á þessu tímabili var 3,8 ára (árið 2014). Hjá barnavernd Kópavogs lækkaði meðalaldurinn úr 11,5 árum í 10,5 ár og var yngsta barnið sem var skipaður talsmaður 2,7 ára (árið 2014). Sama þróun var hjá barnavernd Hafnarfjarðar en þar lækkaði meðalaldurinn úr 15 árum í 13,1 ár en þar var yngsta barnið sem skipaður var talsmaður 6,5 ára (árið 2013).

Athyglisvert er að sjá hversu ungum börnum var skipaður talsmaður en yngsta barnið sem rannsóknin náði til var 2,7 ára. Hjá barnavernd Reykjavíkur lækkaði aldur barna með hverju ári, yngsta barnið sem var skipaður talsmaður árið 2011 var 6,8 ára en árið 2014 var yngsta barnið 3,8 ára. Hjá barnavernd Kópavogs var yngsta barnið 2,7 ára árið

2011 og árið 2014 var yngsta barnið 2,8 ára. Árin 2012 og 2013 voru yngstu börnin þar 7 og 8 ára. Erfiðara er að sjá aldursþróun hjá barnavernd Hafnarfjarðar þar sem aðeins einu barni var skipaður talsmaður árið 2011 en á árunum 2013 og 2014 þar sem fleiri börnum var skipaður talsmaður voru yngstu börnin milli 6 og 7 ára.

2.5 Hvenær var tekin ákvörðun um að skipa barni talsmann

Staða máls er líkleg til að hafa áhrif á ákvörðun um skipan talsmanns og endurspeglar sjónarmið um þarfir barns á hverju stigi. Af öllum þeim 170 málum sem hér voru skoðuð var aðeins einu barni skipaður talsmaður þegar ákveðið var að hefja könnun máls. Í öllum öðrum tilvikum var ákvörðun um að skipa barni talsmann tekin við undirbúning eða samhliða ákvörðun um ráðstöfun sem fól í sér vistun barns utan heimilis. Undanskilin eru þau mál þar sem barni var skipaður talsmaður í málum er vörðuðu umgengni.

2.5.1 Barnavernd Reykjavíkur

Hjá barnavernd Reykjavíkur var engu barni skipaður talsmaður á þeim tímapunkti þegar ákvörðun var tekin um að hefja könnun máls. Ákvörðun um að skipa barni talsmann var tekin á síðari stigi málsins, þá helst þegar lögð var fram tillaga til barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis, sérstaklega í tilvikum þar sem ekki lá fyrir samþykki foreldra og barns. Samkvæmt upplýsingum frá yfirmanni barnaverndar mun þetta eiga almennt við um öll mál nema að málin séu þess eðlis að verulega íþyngjandi inngrip þurfi í líf barns strax á könnunarstigi eða grípa þurfi til neydarráðstafana á grundvelli 31. gr. bvl. (Heimild samkvæmt tölvupósti yfirmanns barnaverndar Reykjavíkur, 15. júní 2015.)

Samkvæmt bókunum var ákvörðun um skipan talsmanns í öllum tilvikum tekin á sérstökum meðferðarfundum starfsmanna og kom bókunin oftast fram í greinargerð sem unnin var af starfsmanni barnaverndar.

2.5.2 Barnavernd Kópavogs

Ákvarðanir barnaverndar Kópavogs um að skipa barni talsmann voru í flestum tilvikum teknar á meðferðarfundum starfsmanna og þar á eftir kom ákvörðunin fram í greinargerð sem lögð var fyrir barnaverndarnefnd. Nokkur dæmi voru um að hugtakið talsmaður kæmi fyrst fram þegar vísað var til skýrslu talsmanns eða samnings við talsmann. Einnig var dæmi um að fært væri í málaskrá að foreldri barns hefði verið kynnt að barni yrði skipaður talsmaður en ekki bókað sérstaklega um ákvörðunina sem slíka. Engu barni var skipaður talsmaður um leið og ákveðið var að hefja könnun máls.

Samkvæmt upplýsingum frá yfirmanni barnaverndar er þó almennt tekin afstaða á þessum tímapunkti til þess hvort barni verði skipaður talsmaður. Nefnt var að ákvarðanir um að skipa barni ekki talsmann væru að jafnaði rökstuddar með eftirfarandi texta: „Ákveðið að hefja könnun máls skv. 22. gr. bvl. Ekki er talin ástæða til þess að skipa barninu talsmann skv. 46. gr. bvl. þar sem starfsmaður barnaverndar mun ræða við barnið undir könnun máls“. Einnig væri í ákvörðun um að skipa barni ekki talsmann vísað til þess að starfsmaður muni fara á heimilið undir könnun máls, hitta barnið og skoða aðstæður þess (munnleg heimild yfirmanns barnaverndar Kópavogs, 29. maí 2015).

2.5.3 Barnavernd Hafnarfjarðar

Hjá barnavernd Hafnarfjarðar var í einu tilviki tekin ákvörðun um að skipa barni talsmann um leið og ákveðið var að hefja könnun máls. Var sú ákvörðun tekin á svokölluðum tilkynningarfundum. Um var að ræða mál barns sem barnavernd Hafnarfjarðar hafði ítrekað haft afskipti af. Í flestum tilvikum var ákvörðun um að skipa barni talsmann tekin af barnaverndarnefnd og á meðferðarfundum en einnig voru nokkur dæmi um að ákvörðun væri tekin af starfsmanni í samráði við lögfræðing barnaverndar.

Samkvæmt upplýsingum frá yfirmanni barnaverndar Hafnarfjarðar er ávallt lagt mat á þörf fyrir skipan talsmanns þegar ákvörðun er tekin um að hefja könnun máls. Að jafnaði er bókað annað hvort að ekki sé talin ástæða til að skipa barni talsmann vegna ungs aldurs eða að starfsmaður muni ræða við barnið (munnleg heimild yfirmanns barnaverndar Hafnarfjarðar 4. maí 2015).

2.5.4 Fjölskyldunefnd Mosfellsbæjar

Á því tímabili sem hér var til skoðunar var fáum börnum skipaður talsmaður. Ákvörðun um skipan talsmanns kom fram í bókunum á fundum starfsmanna fjölskyldunefndar. Engu barni var skipaður talsmaður á þeim tímum þegar ákvörðun var tekin um að hefja könnun máls.

2.6 Í hvernig málum var skipaður talsmaður?

Ef horft er nánar til tegundar mála var nánast eingöngu skipaður talsmaður ef lagt var til að gripið yrði til ráðstafana sem fólu í sér vistun barns utan heimilis eða setja átti fram kröfu um forsjársviptingu. Þá var barni skipaður talsmaður hjá barnavernd Reykjavíkur þegar til greina kom að taka ákvörðun um umgengni.

Meirihluti barna var skipaður talsmaður vegna ákvarðana sem byggðu á 25. gr. bvl, þ.e. vistun utan heimilis þegar fyrir lá samþykki foreldra og barns sem náð hafði 15 ára aldri. Var í langflestum tilvikum um að ræða tillögu starfsmanns í greinargerð til barnaverndarnefndar þess efnis að reynt yrði að fá samþykki foreldra fyrir vistun og ef það tækist ekki var lagt til að gripið yrði til úrræða á grundvelli 27. gr. (úrskurður um vistun barns utan heimilis) eða 29. gr. (krafa um forsjársviptingu). Í greinargerð var bókað að barni yrði skipaður talsmaður eða það lagt til.

2.7 Rökstuðningur fyrir skipan talsmanns

Af þeim 170 málum sem hér voru til skoðunar var engin ákvörðun um að skipa barni talsmann sérstaklega rökstudd þannig að tilgreint væri í bókun um skipan talsmanns eða öðrum rannsóknargögnum hvaða sjónarmið væru lögð til grundvallar ákvörðuninni. Algengast var að í greinargerð væri lýsing á ferli málsins t.d. hvaða úrræði hefðu verið reynd áður, lögð fram tillaga um að gripið yrði til ákveðinna ráðstafana og síðan bókað að barni yrði skipaður talsmaður eða lagt til að barni yrði skipaður talsmaður ef málið yrði lagt fyrir barnaverndarnefnd.

Ákvörðun um skipan talsmanns var oftast bókuð með eftirfarandi hætti; „barni verður skipaður talsmaður“ eða „barni verður fenginn talsmaður“. Þá voru dæmi um að

í greinargerð væri lögð fram tillaga um ákveðna ráðstöfun, sem fól í sér vistun barns utan heimilis eða áframhaldandi vistun, og síðan bókað: „Fenginn verði talsmaður til að ræða þetta við barnið“. Einnig voru nokkur dæmi um að tillögu um ráðstöfun væri lýst og síðan bókað „barni verður af því tilefni skipaður talsmaður“. Annað dæmi um bókun var „barni verður skipaður talsmaður vegna fyrirlagnar málsins fyrir barnaverndarnefnd“. Nokkur dæmi voru um að bókanir sem lutu að því „að barni verði boðinn talsmaður“ eða „barni verður kynntur réttur til talmanns“.

3. Umræða

Markmið rannsóknarinnar var að greina þau sjónarmið sem barnaverndarnefndir leggja til grundvallar við ákvörðun um að skipa barni talsmann. Við mat á þessum atriðum ber fyrst að nefna að aðdragandi að setningu núgildandi barnaverndarlaga og orðalag 3. mgr. 46. gr. endurspeglar ágætlega þá þróun sem orðið hefur við túlkun 12. gr. SRB. Í barnaverndarlögum er þannig ekki eingöngu miðað við afgerandi efnislega ákvörðun í barnaverndarmáli heldur lögð áhersla á að gefa barni tækifæri til þátttöku í samræmi við aldur þess og þroska á öllum stigum máls. Einnig felur ákvæðið í sér að fram skuli fara mat á þörf barns fyrir talsmann frá upphafi málsins og meðan meðferð málsins varir. Niðurstöður rannsóknarinnar veita á hinn bóginn sterkar vísbendingar um að talsvert skorti á að framkvæmdin hafi fylgt þeirri þróun sem liggur að baki lagaákvæðinu.

Athygli vekur hve vandasamt það reyndist að finna þær ákvarðanir sem rannsóknin tekur til og það misræmi sem áður var getið um í gögnum barnaverndar Reykjavíkur. Þrátt fyrir að barnaverndarnefndum beri engin skylda til að hafa samræmd tölvukerfi eða skráningu þá hvílir á þeim skylda til að skrá mál með kerfisbundnum hætti, sbr. 39. gr. bvl. Gera verður ráð fyrir að barnaverndarnefndum beri að tryggja að unnt sé að kalla fram með aðgengilegum hætti allar mikilvægar ákvarðanir í málum og að baki þeim liggi sambærilegur rökstuðningur. Hér verður að hafa í huga að yfirmönnum barnaverndar var í sjálfsvald sett að finna til þau gögn sem endurspegluðu ákvörðun um skipan talsmanns og sjónarmiðin að baki. Í sumum tilvikum var ljóst að skipaður hafði verið talsmaður án þess að raunveruleg ákvörðun hefði verið bókuð, svo sem þegar einungis lá fyrir skýrsla talsmanns í máli eða samningur við talsmann. Þá var orðalag ákvarðana staðlað og rökstuðningur nánast undantekningarlaus rýr eða enginn. Niðurstöður rannsóknarinnar benda því til þess að það skorti verulega á formfestu og rökstuðning við ákvarðanatöku um skipan talsmanns.

Segja má að undirliggjandi sjónarmið sem búa að baki ákvörðun, eða mat á þörfum barns fyrir þessa aðstod, endurspeglar í því lykilatriði hvenær barni er skipaður talsmaður. Niðurstöður þessarar rannsóknar leiða í ljós að barni var aðeins í einu tilviki af 170 bókunum skipaður talsmaður á því stigi málsins þegar ákveðið var að hefja könnun. Samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 46. gr. bvl. er skýrt að á þessu stigi málsins ber að taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að skipa barni talsmann. Ákvæðið felur ekki í sér að skipa eigi barni talsmann í öllum tilvikum en mat á þörf barns fyrir talsmann þarf að fara fram. Nýmæli og mikilvægi ákvæðsins fólst einmitt gagnert í því að undirstrika að barn

geti haft þörf fyrir talsmann þegar á fyrstu stigum þar sem orðalag eldri laga bar með sér að skipun talsmanns miðaðist einkum við íþyngjandi eða afgerandi ákvarðanir í máli. Það kann að vera eðlilegt að barni sé ekki skipaður talsmaður strax í upphafi, þegar ákveðið er að hefja könnun máls. Á því stigi getur verið óljóst hvort fyrir liggi nægilegar upplýsingar um þarfir og stöðu barnsins og því mikilvægt að starfsmaður kanni á fyrstu eðli málsins áður en ákvörðun er tekin. Auk þróunar lagaákvæðisins um skipan talsmanns þykir þróun kenninga um rétt, inntak og gagnsemi þátttöku barna og ekki síst útfærsla á reglum um barnvænt réttarkerfi eindregið styðja þá ályktun að barn hljóti að eiga í ríkari mæli en rannsókn þessi gefur til kynna rétt á talsmanni á fyrstu stigum barnaverndarmáls.

Einu sjónarmiðin sem ráða má af gögnum og öðrum upplýsingum að liggi að baki mati barnaverndarstarfsmanna á fyrstu stigum máls er vísan til ungs alders barns eða að ekki sé talin ástæða til að skipa barni talsmann þar sem starfsmaður muni ræða við barnið við könnun málsins. Þegar litið er til hlutverks talsmanns má fallast á að ungur aldur barns geti gert skipan talsmanns óþarfa. Á hinn bóginn vekur athygli hve ungum börnum hefur verið skipaður talsmaður án þess að það sé rökstutt sérstaklega að þarfir þeirra barna hafi verið einstakar að þessu leyti. Vísan í hlutverk barnaverndarstarfsmanns vekur áleitnar spurningar um þörf á að ræða og afmarka frekar hlutverk talsmanns og marka það frá heimildum og skyldum barnaverndarstarfsmanna.

Niðurstöður þessarar rannsóknar leiða í ljós að það er ekki fyrr en á síðari stigum barnaverndarmáls, eða f.o.f. þegar lögð er fram tillaga um að vista barn utan heimilis, sem barni er skipaður talsmaður. Engar vísbendingar eru því um að framfylgt sé því markmiði lagaákvæðisins um skipan talsmanns að fram fari mat á þörf barns fyrir þessa aðstoð með reglubundnum hætti meðan barnaverndarmál er til vinnslu. Með hliðsjón af því hve aldur, þroski og þarfir barna eru ólíkar í barnaverndarmálum þykir útilokað að þetta hafi verið metið reglulega en skipan talsmanns hafnað í öllum tilvikum. Það kann að vera vandasamt að móta sjónarmið um hvernig best sé að haga reglubundnu mati. Vegna sérstöðu barnaverndarmála gegna barnaverndarstarfsmenn oft öðru og flóknara hlutverki gagnvart foreldrum og börnum en opinberir starfsmenn sem taka stjórnvaldsákvarðanir í afmarkaðri málum. Skuldbindingar um að innleiða barnvænlegt réttarkerfi leggja þó þá skyldu á barnaverndaryfirvöld að taka frumkvæði að því að festa í sessi verklag sem tryggir börn þennan rétt þá og þegar þörfin kviknar í hverju máli. Kenningar um virka þátttöku, svo sem kenningar Shier, bera að sama brunnni. Hér verður áleitin sú spurning hvort skyldubundið mat barnaverndaryfirvalda hafi í framkvæmd verið afnumið með stöðluðu verklagi. Þó svo að stjórnvöldum sé almennt játað svigrúm til að setja verklagsreglur til að gæta samræmis í stjórnsýslu við töku matskenndra ákvarðana, þarf að hafa í huga að í grundvallarreglunni um skyldubundið mat stjórnvalda felst að stjórnvald getur ekki afnumið matið með verklagsreglum eða framkvæmd sem nær til allra mála, hvort sem þau eru sambærileg að efni eða ekki (sjá t.d. UA 5826/2009).

Undirstrika verður að frá upphafi barnaverndarmáls og þar til barn er vistað utan heimilis líður alla jafna nokkur tími og á þessu tímabili eru oftast teknar margar ákvarð-

anir er lúta að barninu (Hrefna Friðriksdóttir 2009a). Sem dæmi má nefna tekur könnun máls tiltekinn tíma og í kjölfar könnunar er lögð áhersla á að forðast vistun með beitingu stuðningsaðgerða á heimili barns. Þá eru að jafnaði unnar meðferðaráætlanir um stuðning sem markaður er ákveðinn tími og mál endurskoðuð með hliðsjón af því hvort markmiðum hafi verið náð. Þátttaka barns t.d. við könnun, ákvörðun um niðurstöðu könnunar, val á úrræði og mat á því hvort meðferðaráætlun hafi gengið eftir verður að teljast óhjákvæmileg hvort heldur sem hún fer fram með beinni þátttöku barns eða með milligöngu talsmanns. Þegar barni er skipaður talsmaður á síðari stigum er æskilegt að ákvörðun beri með sér hvernig þátttöku barnsins hafi verið háttáð fram að því og hvað kalli sérstaklega á þörf fyrir talsmanns á þessu tiltekna stigi málsins.

Ljóst er að í 3. mgr. 46. gr. bvl. er gert ráð fyrir að barni skuli að jafnaði skipaður talsmaður áður en kemur til vistunar barnsins enda er það talin sérstaklega íþyngjandi ráðstöfun fyrir barnið. Af athugasemdum við frumvarp það er varð að breytingarlögum nr. 80/2011 má ráða að í tilvikum þar sem grípa á til ráðstafana sem fela í sér vistun barns utan heimilis skuli barni skipaður talsmaður nema sérstakar aðstæður mæli gegn því, s.s. mjög ungur aldur barns. Samkvæmt niðurstöðum þessarar rannsóknar var innan við 43% barna skipaður talsmaður þar sem gripið var til ráðstafana sem fólu í sér vistun barns utan heimilis. Er þessi tala jafnvel enn lægri ef miðað er við heildarfjölda bókana. Þess ber þó að geta að hlutfallið fór í 60% árið 2011 hjá Fjölskyldunefnd Mosfellsbæjar en þar var um fá mál að ræða. Við framkvæmd þessarar rannsóknar var ekki ráðrúm til að kanna aldur allra barna sem vistuð voru utan heimilis. Þar sem vistun er almennt talin íþyngjandi ákvörðun ber að fullreyna aðrar leiðir til að tryggja viðunandi aðstæður barns. Þetta eykur almennt líkur á að barn hafi náð tilteknum aldri þegar að vistun kemur. Þá bera rannsóknargögn með sér að barnaverndarnefndir hafi skipað mjög ungum börnum talsmann í einhverjum tilvikum án þess að víkja að því að þær ákvarðanir byggðu á tilteknum afgerandi sjónarmiðum. Verður að leggja áherslu á að yfirvöldum ber ætíð að tryggja samræmi og jafnræði við ákvarðanatöku. Með hliðsjón af þessu verður að draga í efa að þær barnaverndarnefndir sem hér hefur verið fjallað um hafi fyllilega uppfyllt lagaskyldur sínar um skipan talsmanns við þessar tilteknu aðstæður.

4. Samantekt

Framangreindar niðurstöður um skipan talsmanns í barnaverndarmálum samkvæmt 3. mgr. 46. gr. bvl., gefa til kynna að framkvæmd á skipan talsmanns sé ábótavant. Af þeim 170 bókunum sem hér voru til skoðunar var ekki hægt að ráða með skýrum hætti hvernig mat fór fram eða hvaða sjónarmið voru lögð til grundvallar ákvörðun í einstaka málum um skipan talsmanns. Einungis í einu tilviki var skipaður talsmaður strax við upphaf könnunar en ákvörðun miðaðist að öðru leyti nær eingöngu við vistun barns utan heimilis. Þá var hlutfall barna sem fékk talsmann lágt jafnvel þótt ráðstöfun barnaverndar fæli í sér vistun utan heimilis.

Samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 46. gr. bvl. er skýrt að meta ber þörf barns fyrir talsmann þegar ákvörðun er tekin um að hefja könnun máls. Að baki liggur framsækin túlkun 12. gr. SRB og þróun skuldbindinga um barnvænlegt réttarkerfi. Í ljósi þeirrar framkvæmdar

sem virðist vera á skipan talsmanns getur verið ástæða til að skerpa á því í lögum að mat á þörf barnsins fyrir talsmann er ekki ein ákvörðun heldur ferli sem felur í sér að reglulega beri að meta stöðu og þörf barnsins að þessu leyti meðan meðferð barnaverndarmáls varir. Þá er mikilvægt að í lögum, lögskýringargögnum eða verklagsreglum verði vikið nánar að því hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við ákvarðanatöku, m.a. með hliðsjón af hlutverki talsmanns í þessum vandasömu málum.

Heimildaskrá

- Anni G. Haugen (2004). „Beiting úrræða í barnaverndarmálum, mörkin milli stuðnings og þvingunar og ákvörðunarferlið. Hlutur Íslands í norrænni samanburðarrannsókn“, *Ritröð I*, Reykjavík: Barnaverndarstofa.
- Barnaverndarstofa (2006). *Handbók*. Steinunn Bergmann (ritstj.), (endurskoðuð 2015). Reykjavík 2006.
- Barne-, likestillings- og inkluderingisdepartementet. „Rundskriv om barnets talsperson – kommentarer til forskrift 18. februar 2013 nr. 203 om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker“. Sótt 25. janúar á <https://www.regjeringen.no>.
- Bunkholdt, V. og Sandbæk, M. (2008). *Praktiske barnevernsarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, B. (1997). *Fornaltningsret – oppgaver, hjemmel, organisation*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Council of Europe. „Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice“. Sótt 3. ágúst 2015 á http://www.coe.int/t/dg3/children/publications/Default_en.asp.
- Council of Europe. „Listening to Children about Justice: Report of the Council of Europe Consultation with Children on Child Friendly Justice“. Sótt 15. júlí 2015 á <http://www.coe.int/childjustice>
- Flekkøy, M.G. og Kaufman N.H. (1997). *The Participation Rights of the Child: Rights and Responsibilities in Family and Society*. London and Bristol: Jessica Kingsley Publishers.
- Frumvarp til barnaverndarlaga, 403, þskj. 318, mál. Sótt 15. október 2015 á slóðina <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=127&mnr=318>
- Frumvarp til laga um vernd barna og ungmenna, 7, mál. Sótt 14. október 2015 á slóðina <https://www.althingi.is/altext/85/s/pdf/0007.pdf>
- Frumvarp til laga um vernd barna og ungmenna, 680. frumvarp. 422, mál. Sótt 1. október 2015 á slóðina <http://www.althingi.is/altext/115/s/0680.html>
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, sbr. lög nr. 22/1995, þskj. 616.106, mál. Sótt 1. október 2015 á slóðina <http://www.althingi.is/altext/123/s/0616.html>
- General Comment no. 5 (2003). „The Right of the Child (arts 4, 42 and 44, para 6)“, Committee on the Rights of the Child. Sótt 28. mars 2015 á <http://www.crin.org>.
- General Comment no. 7 (2005). „Implementing child rights in early childhood“, Committee on the Rights of the Child. Sótt 8. mars 2015 á <http://www.crin.org>.
- General Comment no. 12 (2009). „The Rights of the Child to be heard“, Committee on the Rights of the Child. Sótt 24. janúar 2015 á <http://www.crin.org>.
- Gilbert, N., Parton, N. og Skivenes M. (2011). „Changing Patterns of Response and Emerging Orientations“ í Neil Gilbert o.fl. (ritstj.) *Child Protection Systems: International Trends and Orientations* (bls. 243-258). New York: Oxford University Press.
- Goldfarb, A, Goodman, S.G. og Lawler, M.J. (2015). „Children’s Evidence and the Convention on the Rights of the Child: Improving the Legal System for Children“, í S. Mahmoudi o.fl. (ritstj.), *Child-friendly Justice: a quarter of a century of the Un Convention on the Rights of the Child* (bls. 85-109). Leiden: Brill Nijhoff.
- Hart, A. R. (1992). *Children’s Participation – from Tokenism to Citizenship*, Flórens: UNICEF.
- Hrefna Friðriksdóttir (1997). „Sjálfræði og réttindi barna“, *Úlfjótur*, 50 (4): 731-749.

- Hrefna Friðriksdóttir (2009a). „Hlutverk kæruneftndar barnaverndarmála samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002“, í Stefán Már Stefánsson o.fl. (ritstj.) *Afmalísrit: Björn Þ. Guðmundsson sjötugur* (bls. 193-252). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Hrefna Friðriksdóttir (2009b). „Samningur um réttindi barnsins“, í Björg Thorarensen ofl. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og ábrif á íslenskan rétt*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex og Mannréttindastofnun HÍ.
- Hrefna Friðriksdóttir (2015a). „Hlutverk og ábyrgð barnaverndaryfirvalda“, í Hans Gammeltoft-Hansen o.fl. (ritstj.) *Afmalísrit Tryggva Gunnarssonar* (bls. 359-406). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Hrefna Friðriksdóttir (2015b). „Relational Representation: The Empowerment of Children in Justice Systems“, í S. Mahmoudi o.fl. (ritstj.), *Child-friendly Justice: a quarter of a century of the UN Convention on the Rights of the Child* (bls. 55-72). Leiden: Brill Nijhoff.
- Lansdown, G. (2001). *Promoting Children's Participation in Democratic Decision*. Flórens: UNICEF.
- Lansdown, G. (2005). *The Evolving Capacities of the Child*. New York: UNICEF.
- Kilkelly, U. (2010). „Listening to Children about Justice: Report of the Council of Europe Consultation with Children on Child Friendly Justice“, Sótt 15. júlí 2015 á <http://www.coe.int/childjustice>
- Kæruneftnd barnaverndarmála (2014). Úrskurður 4. júlí 2014. (Mál nr. 4/2014).
- NOU 2009:8 *Kompetansenutvikling i barnevernet— Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnar og forskningsbasert utdanning*.
- Parkers, A. (2013). *Children and International Human Rights Law. The Right of the Child to be Heard*. New York: Routledge.
- Páll Hreinsson (2005). *Hafisreglur stjórnislyslulaga*. Reykjavík: Codex.
- Páll Hreinsson (2013). *Stjórnislysluréttur málsmeðferð*. Reykjavík: Codex.
- Pirjo Pölkki o.fl.(2012). „Children's Participation in Child-protection Processes as Experienced by Foster Children and Social Workers“, *Child care in Practice*, 18, 107-125.
- Shier, H. (2001). „Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligation“, *Children & Society* 15, 107-117.
- Smith, L. (2012). „FN konvensjon om barnets rettigheter“, í N. Høstmælingen o. fl. (ritstj.) *Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge* (bls. 15-27). Universitetsforlaget
- Stang, E. (2007). *Det er barnets sak – Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernsloven paragraf 4-4*. Oslo: Oslo: Universitetsforlaget.
- Starfsskiýrði stjórnvalda* (1999). Skýrsla nefndar um starfsskiýrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnislyslu. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Thomas, N. (2002). *Children, Family and the State: Decision-making and Child Participation*. Bristol: Policy Press.
- Thomas, N. (2011). *Children's Rights: Policy into Practice*. Center for Children and Young People, Southern Cross University.
- Sandres, R. og Mace, S. (2006) „Agency policy and the participation of children and young people in the child protection process“, *Child Abuse Review* 15, 89-109.
- Umboðsmaður Alþingis (2010). Álit 13. desember 2010. (Mál nr. 5826/2009).