Úttekt á málsmeðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar

Reykjavík, 6. júní 2018

Kjartan Bjarni Björgvinsson og Kristín Benediktsdóttir

Efnisyfirlit

1. Tildrög úttektar og afmörkun 6

1.1. Ákvörðun og undirbúningur óháðrar úttektar 6

1.2. Tilefni úttektar 7

1.3. Afmörkun og aðferð úttektar 9

2. Hlutverk ráðherra og Barnaverndarstofu í barnaverndarmálum 12

2.1. Inngangur 12

2.2. Heimildir og skyldur jafnréttis- og félagsmálaráðherra til eftirlits með barnaverndarmálum 12

2.2.1. Staða ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdavalds 12

2.2.2. Eftirlit ráðherra með Barnaverndarstofu með hliðsjón af stöðu stofnunarinnar í stjórnkerfinu 14

2.3. Hlutverk og valdsvið Barnaverndarstofu 18

2.3.1. Hlutverk Barnaverndarstofu 18

2.3.2. Nánar um tvíþætt hlutverk Barnaverndarstofu 22

2.3.3. Nánar um heimildir Barnaverndarstofu til afskipta af einstaka barnaverndarmálum. 23

2.3.4. Heimildir Barnaverndarstofu til að tjá sig um starfshætti barnaverndarnefnda ... 25

3. Málavextir 31

3.1. Upphaf málsins: Fundur ráðherra félags- og velferðarmála með formönnum barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs (10. nóvember 2017) 31

3.2. Beiðni ráðuneytisins um frekari upplýsingar (14. nóvember 2017) 33

3.3. Minnisblað skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til félags- og jafnréttismálaráðherra (20. nóvember 2017) 34

3.4. Bréf velferðarráðuneytisins til Barnaverndarstofu (21. nóvember 2017) 37

3.5. Samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur með dæmum um háttsemi forstjóra og lögfræðings Barnaverndarnefndar og beiðni um setningu staðgengils (22. nóvember 2017) 40

3.6. Beiðni forstjóra Barnaverndarstofu um upplýsingar frá velferðarráðuneytinu (23. nóvember 2017) 44
3.7. Beiðni formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur um að ráðuneytið setji Barnaverndarstofu staðgengil til að fara með mál sem varði nefndina og bréf til forstjóra Barnaverndarstofu þar sem hann er beðinn um að taka afstöðu til beiðninnar (27. nóvember 2017)..... 44
3.8. Forstjóri Barnaverndarstofu ítrekar beiðni um að ráðuneytið afhendi gögn (27. nóvember 2017) 45
3.9. Formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur sendir ráðuneytinu viðbót við bréf frá deginum áður (28. nóvember 2017) 46
3.10. Skrifstofustjóri og lögfræðingur á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu funda með fyrrverandi formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur (29. nóvember 2017)48
3.11. Forstjóri Barnaverndarstofu ítrekar beiðni til velferðarráðuneytisins um gögn og frekari frest til andsvara og fær aðgang að gögnum (1. desember 2017) 48
3.12. Formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur óskar eftir fundi með nýjum ráðherra (4. desember 2017)..... 49
3.13. Barnaverndarstofa svarar erindi velferðarráðuneytisins vegna beiðni formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 27. nóvember 2017, um setningu staðgengils (5. desember 2017) 50
3.14. Forstjóri Barnaverndarstofu ítrekar beiðni til ráðuneytisins um gögn og frekari frest til andsvara og óskar eftir að hæfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til að koma að málinu verði kannað (7. og 11. desember 2017) 50
3.15. Barnaverndarstofa birtir yfirlýsingu (8. desember 2017) og ráðuneytið gefur út fréttatilkynningu (11. desember 2017)..... 55
3.16. Velferðarráðuneytisins óskar eftir frekari upplýsingum frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar um afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af tilteknu máli (12. desember 2017) 55
3.17. Minnisblað félags- og jafnréttismálaráðherra til ríkisstjórnar Íslands (13. desember) 57
3.18. Barnaverndarstofa svarar erindi velferðarráðuneytisins frá 21. nóvember 2017 (14. desember 2017) 57

3.19. Samantekt til ráðherra um mál er varðar kvartanir gegn forstjóra Barnaverndarstofu (21. desember 2017) 65
3.20. Minnisblað skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til ráðherra vegna kvartana barnaverndarnefnda yfir Barnaverndarstofu (18. janúar 2018) 67
3.21. Formenn barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs funda með ráðherra (18. janúar 2018) 68
3.22. Fundur í velferðarráðuneytinu með lögfræðingi móður barna vegna málsins hjá barnavernd Hafnarfjarðar (31. janúar 2018) 68
3.23. Minnisblað skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til félags- og jafnréttismálaráðherra (6. febrúar 2018) 68
3.24. Tilkynning velferðarráðuneytisins til Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs um að ráðuneytið hafi lokið skoðun sinni á málinu (23. febrúar 2018) 70
3.25. Tilkynning velferðarráðuneytisins til Barnaverndarstofu um niðurstöðu ráðuneytisins á athugun þess á afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu af svokölluðu Hafnarfjarðarmáli (27. febrúar 2018) 70
3.26. Athugasemdir forstjóra Barnaverndarstofu við bréf velferðarráðuneytisins frá 27. febrúar 2018 og svör ráðuneytisins við athugasemdunum 73

4. Athugun úttektarnefndar 76
4.1. Viðbrögð ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs 76
4.1.1. Inngangur 76
4.1.2. Kvartanir formannanna þriggja og skylda ráðherra til viðbragða 76
4.1.3. Viðbrögð ráðuneytisins og bréf til Barnaverndarstofu 78
4.1.4. Skylda ráðherra til viðbragða 79
4.1.5. Samantekt og niðurstöður 80
4.2. Athugun ráðuneytisins á afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu í Hafnarfjarðarmálinu 83
4.2.1. Inngangur 83
4.2.2. Upphaf Hafnarfjarðarmálsins 84

4.2.3. Aðgangur forstjórans að gögnum 85
4.2.4. Rannsókn ráðuneytisins á Hafnarfjarðarmálinu 86
4.2.5. Skýringar Barnaverndarstofu 88
4.2.6. Tölvupóstar frá lögfræðingi 91
4.2.7. Niðurstaða ráðuneytisins í Hafnarfjarðarmálinu 92
4.2.8. Athugasemdir forstjóra Barnaverndarstofu við bréf ráðuneytisins og svör ráðuneytisins 94
4.2.9. Samantekt og niðurstöður 95

5. Lokaorð 102

1. Tildrög úttektar og afmörkun

1.1. Ákvörðun og undirbúningur óháðrar úttektar

Þann 2. maí 2018 tilkynnti forsætisráðuneytið að samkvæmt tillögu Katrínar Jakobsdóttur, forsætisráðherra, hafi verið ákveðið að fram færi óháð úttekt á tilteknum málum á sviði barnaverndar hér á landi, sem verið hefðu til umfjöllunar í velferðarráðuneytinu og hjá velferðarnefnd Alþingis.

Í tilkynningu forsætisráðuneytisins kemur fram að úttektin sé unnin að ósk Ásmundar Einars Daðasonar, félags- og jafnréttismálaráðherra. Í úttektinni verði farið yfir fyrirliggjandi gögn málsins og málsmeðferð viðkomandi stjórnvalda, þ.e. þeirra barnaverndarnefnda sem tengdust viðkomandi málum, Barnaverndarstofu og velferðarráðuneytis. Verkefnið muni annast Kjartan Bjarni Björgvinsson, héraðsdómari, og Kristín Benediktsdóttir, dósent við lagadeild Háskóla Íslands.

Áður en verkefnið hófst óskaði Kjartan eftir því við nefnd um dómarastörf, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 50/2016, um dómstóla, að hann fengi leyfi til að taka að sér verkefnið samkvæmt reglum um aukastörf dómara. Það leyfi fékkst með bréfi sem barst Kjartani 12. maí 2018.

Í kjölfarið gerðu Kjartan og Kristín samning við velferðarráðuneytið um að gera „úttekt á málsmeðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar", sbr. 1. gr. samningsins. Tóku Kjartan og Kristín að sér verkið frá og með 15. maí 2018 og gilti samningurinn til verkloka sem áætluð voru 5. júní 2018, sbr. 2. gr. samningsins. Í 3. gr. samningsins var kveðið á um að ráðuneytið ábyrgðist að Kjartan og Kristín hefðu aðgang að öllum gögnum málsins. Þá var jafnframt kveðið á um að Kjartan og Kristín skyldu hafa fullt sjálfstæði við framkvæmd verksins og ekki lúta neinum fyrirmælum velferðarráðuneytisins þar um. Í samræmi við þetta fyrirkomulag var Ásthildur Valtýsdóttir, laganemi, fengin til að aðstoða Kjartan og Kristínu við úttektina.

1.2. Tilefni úttektar

Upphaf þessa máls má rekja til kvartana sem komu fram á fundi sem Þorsteinn Víglundsson, þáverandi ráðherra félags- og jafnréttismála, átti með Tómasi Hrafni Sveinssyni, formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur, Þórdísi Bjarnadóttur, formanni barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar og Kolbrúnu Þorkelsdóttur, formanni barnaverndarnefndar Kópavogs, ásamt Regínu Ásvaldsdóttur, sviðstjóra velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, en fundurinn mun hafa verið haldinn að beiðni formannanna.

Af gögnum málsins verður ráðið að tilefni fundarins hafi verið að formenn framangreindra barnaverndarnefnda töldu alvarlega stöðu vera uppi í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu. Á fundinum hafi verið rætt um efni minnisblaðs sem formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur lagði þar fram og þar sem gerðar voru athugasemdir við framkomu forstjóra Barnaverndarstofu og lögfræðing stofnunarinnar. Í minnisblaðinu var meðal annars kvartað yfir því að forstjóri Barnaverndarstofu hafi ítrekað sýnt af sér dónaskap og ruddalega framkomu í samskiptum og á fundum með starfsfólki barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Þá hafi forstjóri Barnaverndarstofu fjallað með ítarlegum hætti um einstakt barnaverndarmál í þættinum Kveiki, 7. nóvember 2017 og fellt þar dóma um frammistöðu einstakra starfsmanna Barnaverndar Reykjavíkur. Auk þess hafi lögfræðingur á Barnaverndarstofu lýst því yfir í beinni útsendingu í þættinum Kastljós, 8. nóvember 2017, að tilteknar barnaverndarnefndir væru að reyna að grafa undan eftirlitshlutverki Barnaverndarstofu með því að beita þrýstingi á frumvarp sem væri verið að vinna að í ráðuneytinu. Hún hafi gefið í skyn að nefndirnar væru að reyna að koma sér undan eftirliti. Einnig hefði forstjóri Barnaverndarstofu gefið starfsmönnum fyrirmæli um rekstur einstakra mála.

Í minnisblaðinu er því haldið fram að framkoma forstjóra Barnaverndarstofu einkennist af óvild í garð starfsmanna barnaverndarnefndar Reykjavíkur og vegna þessa ríki ekki lengur gagnkvæmt traust á milli barnaverndarnefndar Reykjavíkur og

Barnaverndarstofu. Óskað er eftir því að ráðherra grípi til viðeigandi úrræða vegna þeirrar alvarlegu stöðu sem komin væri upp í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu vegna framgöngu forstjóra Barnaverndarstofu og starfsmanna hennar. Alvarlegur trúnaðarbrestur hafi átt sér stað. Samkvæmt fundargerð, sem rituð var á fundinum 10. nóvember 2017 tóku formenn barnaverndarnefnda Hafnarfjarðar og Kópavogs undir það sem fram kom í minnisblaðinu um að alvarleg staða væri uppi í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu.

Ráðuneytið mun í kjölfarið hafa óskað frekari upplýsinga frá formönnum barnaverndarnefndanna þriggja og ritað Barnaverndarstofu og forstjóra hennar bréf, dags. 21. nóvember 2017, þar sem það lýsti því yfir að ljóst væri að „ekki [ríkti] sá trúnaður og það traust milli aðila í málaflokknum sem [þyrfti] að vera til staðar til að tryggja nauðsynlega virkni og framþróun, sem [væri] forsenda farsæls barnaverndarstarfs í landinu."

Í framhaldinu óskaði ráðuneytið eftir frekari upplýsingum frá Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndum á höfuðborgarsvæðinu. Eftir nokkur samskipti við þessar stofnanir tilkynnti ráðuneytið þeim 23. febrúar 2018 að það hefði lokið skoðun sinni á málinu. Með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum og þeim skýringum sem ráðuneytinu hefðu verið veittar, væri það mat ráðuneytisins að til að endurheimta traust og trúnað innan málaflokksins, væri þörf á aðgerðum sem lýst væri í bréfinu, en þar sagði meðal annars:

> „Vinna þarf að því að aðilar málaflokksins leggi ágreining sinn til hliðar, komi sér saman um ákveðnar samskiptareglur og vinni í sameiningu samkvæmt þeim að framgangi barnaverndarstarfs. Ráðuneytið mun fela utanaðkomandi aðila að leiða aðila til samtals og samráðs og miðla málum þannig að unnt sé að komast að sameiginlegri niðurstöðu um ásættanlega samskiptahætti og samstarf.
>
> Einnig þarf að hefja vinnu við að skýra frekar og formgera samskipti milli aðila málaflokksins með verklagsreglum eða öðrum viðmiðum. Ráðuneytið mun því skipa hóp fagaðila sem verður falið það hlutverk að móta skýrara verklag um það hvernig stjórnvöld málaflokksins eiga að haga samskiptum sín á milli og hversu formleg þau eiga að vera hverju sinni.

> Ráðuneytið vill jafnframt upplýsa um fyrirhugaðar breytingar er snerta þjónustu við börn og fjölskyldur á málefnasviði ráðuneytisins. Áður hefur verið greint frá fyrirætlunum ráðuneytisins um að setja á laggirnar sérstaka Gæða- og eftirlitsstofnun á sviði félagsþjónustu og barnaverndar sem mun m.a. sinna eftirliti með barnaverndarstarfi sveitarfélaga. Í ráðuneytinu er unnið að frumvarpi til breytinga á barnaverndarlögum sem miða að því að flytja eftirlit með barnaverndarstarfi sveitarfélaga í hina nýju gæða- og eftirlitsstofnun.“

Í kjölfar þess að ráðuneytið hóf athugun sína á kvörtunum barnaverndarnefnda bárust ráðuneytinu gögn, þar á meðal gögn frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar sem vörðuðu mál barna í Hafnarfjarðarbæ. Í því máli var meðal annars deilt um umgengni föður og föðurforeldra við börnin og því haldið fram að forstjóri Barnaverndarstofu hefði haft afskipti af deilunni.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 2018, tilkynnti ráðuneytið forstjóra Barnaverndarstofu að út frá þeim upplýsingum sem lægju fyrir í málinu væri það „álit ráðuneytisins að forstjóri Barnaverndarstofu hafi með afskiptum sínum af málinu ekki brotið af sér í starfi en hins vegar hefði átt að beina málinu í annan farveg“. Vísaði ráðuneytið þá til þess að samkvæmt ákvæðum barnalaga væri það sýslumaður sem byði aðilum umgengismála sérfræðiaðstoð og ráðgjöf en ekki Barnaverndarstofa. Af bréfinu má ráða að ráðuneytið teldi að með því að beina málinu ekki til embættis sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu þegar ljóst varð að um ágreining vegna umgengni væri að ræða hefði forstjórinn farið „út fyrir verksvið sitt.“ Þá gerði ráðuneytið jafnframt athugasemdir við að forstjórinn hefði greint föðurafa barnanna, sem umgengnisdeilan laut að, frá símtali við starfsmann barnaverndarnefndar og því sem þar hefði komið fram um samskipti barnaverndarnefndarinnar við móður barnanna.

1.3. Afmörkun og aðferð úttektar

Úttekt þessi beinist að því hvort athugun velferðarráðuneytisins á þeim kvörtunum sem því bárust vegna Barnaverndarstofu og starfsmanna hennar hafi verið í samræmi við lög og þær kröfur sem leiddar verða af reglum stjórnsýsluréttarins um starfsemi stjórnvalda. Ljóst er að umræddar kvartanir byggðust á því að alvarlegar brotalamir væru á stjórnsýslu barnaverndarmála á Íslandi og miðar úttektin af þeim sökum að

því að upplýsa hvernig ráðuneytið brást við þessum kvörtunum sem æðsta yfirvald barnaverndarmála.

Þá beinist úttektin einnig að athugun ráðuneytisins í kjölfar ábendingar formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, 16. nóvember 2017, um afskipti formannsins af svokölluðu Hafnarfjarðarmáli árið 2017 og þeirri niðurstöðu sem ráðuneytið lýsti í bréfi til forstjóra Barnaverndarstofu, dags. 27. febrúar 2018, meðal annars um að hann hafi farið út fyrir verksvið sitt og ekki sett málið í réttan farveg.

Úttektin var unnin með þeim hætti að farið var yfir efni þeirra málsskjala sem skráð eru í málaskrá ráðuneytisins og tengjast málinu. Athugunin beindist að þeim málsskjölum sem skráð eru undir málsnúmerinu VEL17110071, kvartanir formanna barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna forstjóra Barnaverndarstofu, og skjölum undir tengdum málsnúmerum, einkum VEL18010476, sem lýtur að fundi ráðherra vegna Hafnarfjarðarmálsins. Þá fengu úttektaraðilar aðgang að öllum gögnum Hafnarfjarðarmálsins hjá Barnaverndarstofu í umboði ráðuneytisins. Með tölvupósti 4. júní 2018 var ráðuneytinu sendur 3. kafli í skýrslunni og því gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum. Athugasemdir ráðuneytisins bárust 5. júní 2018.

Framsetning úttektarinnar verður með þeim hætti að fyrst verður gerð grein fyrir tildrögum úttektarinnar og afmörkun hennar (kafli 1). Þá verður gerð grein fyrir hlutverki ráðherra og Barnaverndarstofu (kafli 2). Skoðaðar verða þær lagareglur sem gilda um stöðu velferðarráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdavalds á sviði barnaverndar (kafli 2.1) og hvaða skyldur kunna að hvíla á ráðuneytinu af þeim sökum (kafli 2.2). Þá verður lýst þeim reglum sem gilda um starfsemi Barnaverndarstofu (kafli 2.3) og því hvaða heimildir stofnunin eða einstakir starfsmenn hafi almennt til þess að ræða mál í fjölmiðlum (kafli 2.4). Í kjölfarið verða rakin atvik málsins, meðal annars hvaða kvartanir og upplýsingar bárust ráðuneytinu og jafnframt hvaða upplýsinga ráðuneytið aflaði sjálft vegna athugunar sinnar á þessum málum (3. kafli). Í lokin

verður gerð grein fyrir afstöðu höfunda úttektarinnar til þess hvernig ráðuneytið hagaði athugun sinni á málinu og hvort sú athugun hafi verið í samræmi við skyldur ráðuneytisins samkvæmt lögum. Sérstaklega verður tekin til skoðunar athugun ráðuneytisins á ábendingu formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar frá 16. nóvember 2017 í kjölfar beiðni ráðuneytisins um frekari upplýsingar varðandi kvartanir formanna barnaverndarnefndanna þriggja (4. kafli). Að lokum eru dregnar saman niðurstöður (5 .kafli).

2. Hlutverk ráðherra og Barnaverndarstofu í barnaverndarmálum

2.1. Inngangur

Eins og vikið var að hér að framan á sú athugun velferðarráðuneytisins sem þessi úttekt beinist að rætur að rekja til kvartana þriggja barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu yfir athöfnum Barnaverndarstofu. Áður en tekin er afstaða til þess hvernig ráðuneytið hagaði athugun sinni á starfsháttum Barnaverndarstofu og hvort sú athugun og þær niðurstöður sem ráðuneytið lýsti í kjölfar hennar hafi samrýmst lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum er því nauðsynlegt að gera í stuttu máli grein fyrir heimildum og skyldum jafnréttis- og félagsmálaráðherra til eftirlits með barnaverndarmálum og lögbundnu hlutverki Barnaverndarstofu, meðal annars að því er snertir eftirlit stofnunarinnar gagnvart barnaverndarnefndum.

2.2. Heimildir og skyldur jafnréttis- og félagsmálaráðherra til eftirlits með barnaverndarmálum

2.2.1. Staða ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdavalds

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, hver á sínu sviði eftir þeirri verkaskiptingu sem ákveðin er í samræmi við 15. gr. stjórnarskrárinnar. Á grundvelli þeirrar verkaskiptingar sem ákveðin er í forsetaúrskurðum frá 30. nóvember 2017, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, er það jafnréttis- og félagsmálaráðherra sem fer með mál sem varða barnavernd og Barnaverndarstofu innan velferðarráðuneytisins.[1]

Á grundvelli stöðu sinnar sem æðstu handhafar framkvæmdarvalds á sínu sviði og stigskiptingu stjórnsýslunnar fara ráðherrar með almennar stjórnunar- og

[1] Sbr. a-og b-lið 2. tölul. 9. gr. forsetaúrskurðar nr. 84/2017, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og 2. mgr. 9. gr. forsetaúrskurðar nr. 85/2017, um skiptingu starfa ráðherra.

eftirlitsheimildir gagnvart stjórnvöldum sem heyra undir þá. Þessar heimildir ráðherra til stjórnunar- og eftirlits eru nánar útfærðar í IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Í 1. mgr. 12. gr. þeirra laga kemur fram að ráðherra fari með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir hann heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra. Þá segir í 2. mgr. sömu lagagreinar að ráðherra geti gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót. Auk þess er í 1. mgr. 13. gr. laganna kveðið á um að ráðherra skuli hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans, en í 2. mgr. 13. gr. segir að ráðherra skuli enn fremur hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Í lokamálslið 2. mgr. 13. gr. kemur þó jafnframt fram að eftirlit ráðherra með sjálfstæðum stjórnvöldum taki ekki til einstakra ákvarðana þeirra. Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 115/2011 er fjallað um undantekningar og takmarkanir á framangreindum heimildum ráðherra en þar segir meðal annars um þetta atriði:

> ,,Almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra samkvæmt framangreindu eru ekki án undantekninga eða takmarkana. Í fyrsta lagi geta þær sætt þeim takmörkunum sem leiðir af lagafyrirmælum um úrlausn tiltekinna verkefna, eins og rakið var hér að framan. [...].
>
> Taka ber fram að þær takmarkanir á hinum almennu yfirstjórnunarheimildum, ábyrgð og eftirliti ráðherra sem leiðir af framangreindu taka í grundvallaratriðum aðeins til þeirrar tilteknu starfsemi sem með lögum hefur verið undanskilin starfssviði þeirra. Vegna þeirrar meginreglu að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum getur ráðherra áfram borið almenna ábyrgð á framkvæmd tiltekinna laga sem og því að brugðist sé við kerfislægum annmörkum í framkvæmd stjórnsýslu eða yfirvofandi hættu á því málefnasviði er undir hann heyrir, jafnvel þó að sjálfstæðu stjórnvaldi hafi með lögum verið falið að sinna afmörkuðu lögbundnu hlutverki á viðkomandi sviði.”

2.2.2. Eftirlit ráðherra með Barnaverndarstofu með hliðsjón af stöðu stofnunarinnar í stjórnkerfinu

Þegar ákvæðum laga nr. 115/2011 sleppir ræðst það af þeim sérstöku lögum sem gilda um viðkomandi stofnun hvaða heimild ráðherra hefur til yfirstjórnunar og eftirlits með henni og hvaða reglur slík lög hafa að geyma um stöðu stofnunarinnar gagnvart ráðherra og þeim verkefnum sem henni er ætlað að sinna.[2]

Hvað snertir Barnaverndarstofu þá eru sérreglur um stofnunina í ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga er Barnaverndarstofa sjálfstæð stofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra. Annast stofnunin stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til en ráðherra ákveður aðsetur stofnunarinnar og skipar forstjóra hennar. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að barnaverndarlögum segir að í þessu felist að Barnaverndarstofa fari „í reynd með yfirumsjón og stjórnsýslu þeirra þátta barnaverndarstarfs sem eru á ábyrgð og verksviði ríkisins.“[3]

Í 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga er þó kveðið sérstaklega á um að velferðarráðuneytið skuli hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu og að það geti krafist upplýsinga um einstök mál á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga.[4] Í ljósi þess að ákvæði 4. mgr. 5. gr. mælir þannig ótvírætt fyrir um eftirlit ráðherra með Barnaverndarstofu verður að telja að ráðherra fari með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart stofnuninni, sem meðal annars feli í sér heimildir til að fá upplýsingar um einstök mál.

---

[2] Sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 31. júlí 2013 í máli nr. 6211/2010 og 22. janúar 2015 í máli nr. 8122/2014, álit setts umboðsmanns Alþingis frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 og 17. nóvember 2010 í máli nr. 5347/2008, sem og VIII. kafla almennra athugasemda frumvarps þess sem varð að lögum nr. 115/2011. (Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.)

[3] Sjá hér til hliðsjónar Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 1815-1817.

[4] Ákvæði 4. mgr. 5. gr. um að ráðuneytið skyldi hafa eftirlit með starfsemi Barnaverndarstofu og að það gæti krafist upplýsinga um einstök mál á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga var ekki að finna í frumvarpi því er varð að barnaverndarlögum nr. 80/2002 í þeirri mynd sem það var fyrst lagt fyrir Alþingi. Ákvæðinu var hins vegar bætt inn í frumvarpið með breytingartillögu félagsmálanefndar.

Þá verður einnig að hafa í huga þær almennu reglur er gilda um störf embættismanna samkvæmt lögum nr. 70/1996 og þá einkum um valdheimildir ráðherra gagnvart forstöðumönnum undirstofnana sem birtast í fyrirmælum laganna um stjórnsýsluviðurlög gagnvart einstökum forstöðumönnum.

Gengið er út frá því að það sé á ábyrgð forstöðumanns ríkisstofnunar að hún starfi í samræmi við lög, sbr. 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996.[5] Er það í samræmi við almennt markmið laganna um „að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra til að taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannahald, jafnframt því sem gerðar [yrðu] auknar kröfur til þeirra og ábyrgð þeirra aukin.“[6] Í tilviki Barnaverndarstofu er það forstjóri sem hefur stöðu forstöðumanns, sbr. 1. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga, og fer samkvæmt því með þær heimildir og ber þær skyldur sem því hlutverki fylgja.

Þegar afmarkað er hvað felst nánar tiltekið í eftirliti ráðherra gagnvart Barnaverndarstofu má leiða af 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga, og þeim sjónarmiðum sem leidd verða af 14. gr. stjórnarskrárinnar, svo og 12. og 13. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, að í því felist meðal annars eftirlit með því að farið sé að lögum við starfsemi og rekstur Barnaverndarstofu.

Að jafnaði er það undir ráðherra sjálfum komið hvort hann telur slíkt erindi gefa tilefni til einhverra viðbragða af sinni hálfu, svo framarlega sem ekki er kveðið á um rétt til þess að leita endurskoðunar hans á því atriði sem erindið varðar, t.d. í formi stjórnsýslukæru. Ráðherra hefur með öðrum orðum ákveðið svigrúm hvernig hann

---

[5] Ákvæði 38. gr. er svohljóðandi: „Forstöðumaður ber ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 1. mgr. Forstöðumaður ber og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. eða veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem að framan er lýst.“

[6] Sbr. Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3142.

bregst við kvörtun vegna undirstofnunar og hvort hann grípi til einhverra úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna.

Þrátt fyrir þetta hefur verið talið að ráðherra geti í vissum tilvikum borið skylda til að bregðast við aðstæðum í starfsemi undirstofnunar. Þannig kann ráðherra til dæmis að vera skylt að grípa virkra úrræða samkvæmt heimildum sínum ef honum berast upplýsingar eða athugasemdir um verulega annmarka í starfsemi stofnunar, t.d. að innra skipulag stofnunar, starfsaðferðir hennar, málsmeðferð og/eða ákvarðanataka séu ekki með þeim hætti sem áskilið er í lögum.[7]

Það hvort ráðherra sé skylt að grípa inn í starfsemi undirstofnunar á þessum forsendum ræðst af því hvers eðlis annmarkarnir sem um ræðir eru. Getur þá haft þýðingu hvort annmarkarnir lýsi sér í viðvarandi ástandi sem er í andstöðu við lög eða þeir tengist afmörkuðum tilvikum. Ef fyrir liggur að viðvarandi ástand sem er í andstöðu við lög hefur skapast í starfsemi stofnunar verður að jafnaði að ganga út frá því að á ráðherra hvíli skylda til að koma starfsemi stofnunar í lögmætt horf og gera ráðstafanir í því efni, enda sé ljóst að ráðstafanir forstöðumanns hafi ekki náð tilætluðum árangri. Að sama skapi getur sú aðstaða komið upp að vakin er athygli ráðuneytisins á hugsanlegu réttarbroti forstöðumanns undirstofnunar þess, eða að ráðuneytið hafi rökstuddan grun um slíkt eftir öðrum leiðum. Þarf þá ráðuneytið jafnframt að taka afstöðu til þess hvort því sé skylt að grípa til úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna.

Ef ráðherra ákveður á annað borð að gera ráðstafanir á grundvelli stjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna, hvort heldur á grundvelli framangreindrar athafnaskyldu eða af öðrum ástæðum, verða þær ráðstafanir, rétt eins og athafnir stjórnvalda endranær, að samræmast reglum stjórnsýsluréttarins. Ef nauðsynlegt reynist að taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna („stjórnvaldsákvörðun") í tengslum við viðbrögð ráðherra

[7] Sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 24. apríl 2018 í máli nr. 9510/2017 og frá 18. nóvember 2011 í máli nr. 5986/2010.

gilda stjórnsýslulög nr. 37/1993 um þær ákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Það hvort ákvörðun teljist vera stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga fer í meginatriðum eftir þeim lagagrundvelli sem ákvörðunin byggist á og hvers eðlis og efnis ákvörðunin er. Getur þá skipt máli hvort ákvörðun sé „lagalegs eðlis“, eins og vikið er að í athugasemdum við 1. gr. stjórnsýslulaga í frumvarpi því sem varð að lögunum. Með því er átt við hvort mönnum séu færð réttindi með ákvörðuninni eða þau skert, létt skyldum af mönnum eða lagðar á þá auknar byrðar.[8]

Annað megineinkenni stjórnvaldsákvörðunar er að slík ákvörðun hefur bindandi réttaráhrif um úrlausn máls og bindur enda á stjórnsýslumál. Af þessu leiðir t.d. að ákvarðanir um meðferð stjórnsýslumáls teljast ekki til stjórnvaldsákvarðana. Því verður aftur á móti að halda til haga að á þessu kunna þó að vera undantekningar ef ákvörðun hefur veruleg áhrif á réttarstöðu og hagsmuni tiltekins aðila og mál er þannig vaxið að þörf er á því og eðlilegt að hann njóti réttarstöðu aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum, t.d. ef ákvörðunin hefur áhrif á æru viðkomandi.[9] Ef ráðherra hyggst grípa til stjórnsýsluviðurlaga á hendur forstöðumanni á grundvelli laga nr. 70/1996 þarf enn fremur að gæta að ákvæðum þeirra laga.

Þótt gildissvið stjórnsýslulaga sé samkvæmt framansögðu afmarkað nokkuð rúmt eiga þau ekki við um allar athafnir stjórnvalda eða þær ráðstafanir sem þau grípa til. Við þær aðstæður kunna stjórnvöld engu að síður að vera bundin af óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins sem ýmsar hverjar hafa víðtækara gildissvið en stjórnsýslulögin.

Þessar óskráðu reglur setja stjórnvöldum ákveðin mörk um meðferð valdheimilda þeirra gagnvart þeim einstaklingum sem í hlut eiga og þar með um undirbúning ákvarðana og athafna þeirra. Talið hefur verið að stjórnvöld þurfi samkvæmt þessum óskráðu reglum meðal annars að gæta að því að upplýsa mál og veita einstaklingum færi á að tjá sig áður en gerðar eru athugasemdir við háttsemi þeirri, jafnvel þótt þau

[8] Sjá Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 3283.
[9] Sjá m.a. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 5. mars 2004 í máli nr. 3853/2003.

beiti engum formlegum lagalegum úrræðum gegn þeim í búningi stjórnvaldsákvörðunar.[10]

2.3. Hlutverk og valdsvið Barnaverndarstofu

2.3.1. Hlutverk Barnaverndarstofu

Fjallað er um hlutverk Barnaverndarstofu í 2.–7. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga sem skiptist í eftirfarandi þætti:

1) Vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu og vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum jafnframt að hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknastarf á sviði barnaverndar, sbr. 2. mgr. 7. gr.

2) Hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu. Enn fremur að hafa eftirlit með störfum barnaverndarnefnda samkvæmt lögunum, sbr. 3. mgr. 7. gr.

3) Annast leyfisveitingar til fósturforeldra, taka ákvarðanir og veita barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum samkvæmt XII. kafla laganna, sbr. 4. mgr. 7. gr.

4) Fara með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu beri að sjá til að séu tiltæk samkvæmt XIII. kafla laganna og hlutast til um að slík heimili og stofnanir verði sett á fót. Þá hefur Barnaverndarstofa yfirumsjón með vistun barna á þessum heimilum og stofnunum jafnframt að annast leyfisveitingar skv. XIII. og XIV. kafla laganna, sbr. 5. mgr. 7. gr.

5) Auk þess getur Barnaverndarstofa rekið sérstakar þjónustumiðstöðvar í því skyni að treysta þverfaglegt samstarf, eflingu og samhæfingu stofnana við

[10] Sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 19. desember 2002 í máli nr. 3553/2012.

meðferð mála á sviði barnaverndar og einnig sérhæfð úrræði fyrir börn sem glíma við fjölþættan vanda í samstarfi við önnur yfirvöld, t.d. á sviði fötlunar eða félags- eða heilbrigðisþjónustu. Er Barnaverndarstofu heimilt að bjóða barnaverndarnefndum aðra sérhæfða þjónustu, svo sem úrræði utan stofnana á sviði meðferðar fyrir börn, enda sé markmið hennar að auðvelda nefndum að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Samkvæmt þessu ákvæði má taka gjöld fyrir þau sérstöku verkefni sem Barnaverndarstofa sinnir samkvæmt ákvæði þessu eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð, sbr. 6. mgr. 7. gr.

6) Fara með önnur verkefni sem henni eru falin í lögunum eða öðrum lögum, sbr. 7. mgr. 7. gr.

Samkvæmt framangreindu er Barnaverndarstofa ráðgjafi ráðherra og barnaverndarnefnda í barnaverndarmálum jafnframt að hafa eftirlit með nefndunum. Auk þess fer stofnunin með leyfisveitingar í fósturmálum jafnframt að taka ákvarðanir og veita barnaverndarnefndum liðsinni í þessum málaflokki. Þá fer stofnunin með yfirstjórn tiltekinna heimila og stofnana og auk þess að hafa heimild til að reka þjónustumiðstöðvar og veita barnaverndarnefndum aðra sérhæfða þjónustu. Í *Samantekt starfshóps félags- og tryggingamálaráðherra um reynsluna af barnaverndarlögum, nr. 80/2002*, sem fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2011 um breytingu á barnaverndarlögum, segir meðal annars um hlutverk Barnaverndarstofu:

> „Starfshópurinn telur að Barnaverndarstofa hafi mikilvægu hlutverki að gegna. Barnavernd er sérhæfður málaflokkur en þar reynir jafnt á faglega, víðtæka þekkingu á eðli og sérstöðu barnaverndarmála svo og samspil þessara mála við aðra málaflokka á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Barnaverndarstofa hefur m.a. lagt sig fram við að safna upplýsingum um barnaverndarstarf á landinu, greina þær og birta, stuðla að rannsóknum og úttektum á einstaka þáttum barnaverndarstarfs og innleitt ýmsar nýjungar á sviðinu.“[11]

[11] Fylgiskjal I með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2011 um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum (markvissara barnaverndarstarf): Samantekt starfshóps félags- og

Nánar er fjallað um eftirlit Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum í 8. gr. barnaverndarlaga.[12] Samkvæmt ákvæðinu fer eftirlitið fram með eftirfarandi hætti:

1) Barnaverndarnefndum ber að senda Barnaverndarstofu skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári fyrir 1. maí ár hvert. Í skýrslunni skulu vera upplýsingar um fjölda mála sem nefndirnar hafa haft til meðferðar á tímabilinu, hvers eðlis þau eru og um lyktir þeirra, sbr. 1. mgr. 8. gr.

2) Barnaverndarstofa getur krafið barnaverndarnefndir um allar þær upplýsingar og skýrslur sem hún telur nauðsynlegar, bæði gögn í einstökum málum og skýrslur sem barnaverndarnefndir þurfa að vinna sérstaklega, sbr. 2. mgr. 8. gr.

3) Barnaverndarstofu er heimilt, á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem henni berast um meðferð einstakra mála og ef hún telur ástæðu til, að afla nauðsynlegra gagna, upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd, sbr. 3. mgr. 8. gr.

4) Telji Barnaverndarstofa, eftir að hafa aflað upplýsinga og skýringa samkvæmt 2. og 3. mgr. 8. gr., að barnaverndarnefnd fari ekki að lögum við rækslu starfa sinna skal hún eftir því sem tilefni er til leiðbeina barnaverndarnefnd um málsmeðferð og beina til hennar ábendingum um það sem betur má fara. Ef barnaverndarnefnd fer ekki að ábendingum og leiðbeiningum Barnaverndarstofu getur stofan áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar. Barnaverndarstofa skal gera sveitarstjórn og ráðuneytinu aðvart um slíka áminningu. Gæta skal ákvæða um trúnaðarskyldu þegar áminning er tilkynnt

---

tryggingamálaráðherra um reynsluna af barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (kafli 2.2.1 *Yfirumsjón og stjórnsýsla*). Þskj. 57 — 56. mál. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.

[12] Fjallað er um barnaverndarnefndir í III. kafla barnaverndarlaga. Þar er meðal annars mælt fyrir um kosningu í barnaverndarnefndir (10. gr.), skipan barnaverndarnefnda (11. gr.), almennt um hlutverk barnaverndarnefnda (12. gr.) sem skiptist í eftirlit, úrræði og önnur verkefni, sjálfstæði barnaverndarnefnda gagnvart sveitarstjórn (13. gr.), starfslið barnaverndarnefnda (14. gr.) og valdsvið og samstarf barnaverndarnefnda.

til sveitarstjórnar. Vanræki sveitarstjórn þær skyldur er hvíla á sveitarfélaginu getur ráðuneytið beitt sér fyrir því að gripið verði til úrræða samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga, sbr. 4. mgr. 8. gr.

Í ljósi þeirrar úttektar sem hér um ræðir skipta ákvæði 3. og 4. mgr. 8. gr. laganna mestu máli. Í athugasemdum við 3. mgr. 8. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2002 segir:

> „Í 3. mgr. er ráðgert að Barnaverndarstofa geti, á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem henni berast um meðferð einstakra mála og ef hún telur ástæðu til, aflað upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd. Meðferð á kvörtunum yfir störfum barnaverndarnefnda sem berast frá aðilum barnaverndarmáls eða öðrum sem eiga samskipti við nefndirnar eða jafnvel hinum almenna borgara er að mati nefndarinnar eðlilegur hluti af rækslu hins almenna eftirlits með starfi nefndanna. Slíkar kvartanir geta síðan verið tilefni til þess að Barnaverndarstofa setji fram leiðbeiningar eða tilmæli um það sem betur má fara í starfsemi viðkomandi nefndar. Þetta stuðlar þannig að samræmingu barnaverndarstarfs og væntanlega árangursríkara barnaverndarstarfi þegar á heildina er litið. Við rækslu þessa hlutverks síns ber Barnaverndarstofu að gæta þess að afskipti stofunnar verki ekki truflandi á vinnslu einstakra mála.“[13]

Þá segir í athugasemdum við 4. mgr. 8. gr. laganna:

> „Í 4. mgr. kemur fram að telji Barnaverndarstofa að barnaverndarnefnd fari ekki að lögum við rækslu starfa sinna skuli hún leiðbeina nefnd um málsmeðferð og koma með ábendingar um það sem betur má fara. Ekki er gert ráð fyrir að leiðbeiningar eða ábendingar Barnaverndarstofu hafi áhrif á lagalegt gildi ákvarðana nefndanna. Þó verður að líta svo á að nefndunum beri almennt að haga störfum sínum og vinnslu barnaverndarmála í samræmi við leiðbeiningar og ábendingar stofunnar. Ákvarðanir Barnaverndarstofu eru í þeim skilningi bindandi fyrir nefndirnar. Ef Barnaverndarstofa telur að nefndin sinni ekki lögmæltum skyldum sínum getur hún áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar og gert sveitarstjórn viðvart.“[14]

[13] Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 1817.
[14] Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 1817-1818.

Af framangreindu er ljóst að Barnaverndarstofa hefur eftirlit með barnaverndarnefndum jafnframt að veita þeim ákveðna þjónustu í formi leiðbeininga-, fræðslu- og ráðgjafar.

2.3.2. Nánar um tvíþætt hlutverk Barnaverndarstofu

Af framangreindum ákvæðum er ljóst að Barnaverndarstofa gegnir tvíþættu hlutverki gagnvart barnaverndarnefndum. Annars vegar gegnir stofnunin eftirlitshlutverki og hins vegar hefur hún það hlutverk að leiðbeina barnaverndarnefndum um málsmeðferð og veita ráðgjöf. Um þetta hlutverk segir í nefndaráliti félagsmálanefndar um frumvarp það sem varð að barnaverndarlögum nr. 80/2002:

> „Við umfjöllun nefndarinnar komu ýmis álitaefni til skoðunar. Í fyrsta lagi ræddi nefndin hlutverk Barnaverndarstofu. Telur nefndin nauðsynlegt að eftirlitshlutverki stofunnar verði haldið aðskildu frá leiðbeiningar-, fræðslu- og ráðgjafarhlutverki hennar. Nefndin áréttar að eftirlitinu er fyrst og fremst ætlað að samhæfa barnaverndarstarf í landinu og fylgjast með því að barnaverndarnefndir ræki skyldur sínar lögum samkvæmt. Leiðbeiningar og ráðgjöf Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda eru hins vegar almenns eðlis og hún á því hvorki beinan þátt í vinnslu tiltekins barnaverndarmáls né tekur hún formlega þátt í einstökum ákvörðunum þeirra. Þá felst þjónustuhlutverk stofunnar í því að bjóða sértæka þjónustu, fyrst og fremst sérhæfð úrræði, sem barnaverndarnefndum ber að öðru jöfnu að hafa tiltæk.“[15]

Í samantekt starfshóps félags- og tryggingamálaráðherra um reynsluna af barnaverndarlögum nr. 80/2002 segir meðal annars um eftirlit Barnaverndarstofu og gagnrýni á það að stofnun fari samtímis með eftirlit og ráðgjöf gagnvart barnaverndarnefndum: [16]

> „Það sjónarmið hefur heyrst að varhugavert sé að eftirlit með barnaverndarnefndum fari saman við hlutverk Barnaverndarstofu varðandi leiðbeiningar, fræðslu og ráðgjöf og spurt hvort það samrýmist góðum

[15] Nefndarálit félagsmálanefndar 127. löggjafarþing 2001–2002.
Þskj. 1197 — 318. mál.
[16] Ráðgjafahlutverk Barnaverndarstofu hefur verið talið óljóst og þarfnast skýringar ráðuneytisins, sbr. Skýrsla Ríkisendurskoðunar til Alþingis, maí 2015, bls. bls. 4. https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/barnaverndarmal2.pdf

stjórnsýsluháttum að hafa þetta tvíþætta hlutverk á einni og sömu hendi. Starfshópurinn gerir ekki athugasemdir við þetta fyrirkomulag. Bent er á mikilvægi þess að unnt sé að leita til sérhæfðrar stofnunar eftir leiðbeiningum og ráðgjöf enda stuðli slíkt að nauðsynlegri samræmdri túlkun og samhæfingu í starfi barnaverndarnefnda. Hið almenna eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu er af sömu rót runnið, þ.e. markmiðið er að stuðla að samhæfingu og tryggja að barnaverndarnefndir ræki skyldur sínar. Þar sem Barnaverndarstofa fjallar aldrei um kærur á stjórnsýsluákvörðunum barnaverndarnefnda heldur einungis um almennar kvartanir sem lúta að vinnslu máls, starfsháttum barnaverndarnefnda og starfsvenjum þeirra er ekki hætta á að Barnaverndarstofa úrskurði á kærustigi í máli sem stofan hefur áður komið að á fyrri stigum í formi ráðgjafar. Þetta tryggir einnig að endurskoðun allra verulegra íþyngjandi ákvarðana barnaverndarnefnda og stærri ákvarðanir eru í höndum kærunefndar eða dómstóla. Þá verður að telja að meðferð á kvörtunum yfir störfum barnaverndarnefnda sé eðlilegur hluti af rækslu almenns eftirlits í stjórnsýslu. Til samanburðar er nærtækt að benda til dæmis á hlutverk fylkismanns samkvæmt ákvæðum norsku barnaverndarlaganna en fylkismaður hefur ráðgjafahlutverk og einnig það hlutverk að úrskurða um kærur á þeim stjórnsýsluákvörðunum barnaverndaryfirvalda sem ekki eru bornar undir fylkisnefnd. Líkt og hér er lögð áhersla á almenna, sérfræðilega ráðgjöf eftirlitsaðila og verkefnin talin órjúfanlegur liður í því eftirliti sem stofnuninni er ætlað að sinna.“[17]

2.3.3. Nánar um heimildir Barnaverndarstofu til afskipta af einstaka barnaverndarmálum.

Berist Barnaverndarstofu kvartanir eða aðrar upplýsingar um meðferð einstakra mála hjá barnaverndarnefnd er gert ráð fyrir því að stofnunin geti aflað nauðsynlegra gagna, upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd, sbr. 3. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga. Er það þá Barnaverndarstofu að meta hvort ástæða sé til að bregðast við með þessum hætti. Að sama skapi getur stofnunin ákveðið að bregðast ekki við ef svo ber undir.[18]

Taki Barnaverndarstofa ákvörðun um að aðhafast í tilefni af kvörtun á hendur barnaverndarnefnd hvíla ákveðnar skyldur á stofnuninni. Ef Barnaverndarstofa

[17] Fylgiskjal I með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2011 um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum (markvissara barnaverndarstarf): Samantekt starfshóps félags- og tryggingamálaráðherra um reynsluna af barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (kafli 2.2.2 *Eftirlit með barnaverndarnefndum*). Þskj. 57 — 56. mál. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.
[18] Sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2005 í máli nr. 4312/2005.

ákveður til að mynda að aðhafast í tilefni af kvörtun um meðferð einstaks máls með gagnaöflun hjá barnaverndarnefnd þá getur hún í ljósi rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar ekki ráðið slíkri eftirlitsaðgerð til lykta með viðunandi hætti nema aflað sé „nauðsynlegra“ gagna og skýringa þannig að stofnunin geti lagt viðhlítandi og raunhæft mat á hvort kvörtunin gefi tilefni til sérstakra viðbragða gagnvart viðkomandi barnaverndarnefnd.

Af ákvæðum barnaverndarlaga um skyldur og valdheimildir Barnaverndarstofu verður enn fremur ráðið að ef nægjanlega skýrar vísbendingar liggja fyrir um tiltekna annmarka á málsmeðferð eða ákvörðunum barnaverndarnefnda í kjölfar athugunar samkvæmt 3. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga, geti Barnaverndarstofa ekki látið hjá líða að bregðast við slíkum aðstæðum með þeim úrræðum sem Barnaverndarstofu eru fengnar að lögum. Að öðrum kosti er vandséð að það eftirlitskerfi með starfsemi barnaverndarnefnda í landinu sem mælt er fyrir um í barnaverndarlögum þjóni tilgangi sínum.[19]

Ef barnaverndarnefnd fer ekki að ábendingum og leiðbeiningum Barnaverndarstofu hefur stofnunin það úrræði að veita nefndinni áminningu. Ber Barnaverndarstofu þá að upplýsa sveitarstjórn og ráðuneytið um ákvörðun sína um að áminna barnaverndarnefnd. Ef til áminningar kemur er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa tilkynni viðkomandi sveitarstjórn um slíkt. Sveitarstjórn getur ekki gefið barnaverndarnefnd fyrirmæli um meðferð einstakra barnaverndarmála og er óheimill aðgangur að persónugreinanlegum upplýsingum um einstök mál, sbr. 13. gr. barnaverndarlaga. Engu að síður verður að gera ráð fyrir að sveitarstjórn beri ábyrgð á því að innan umdæmisins starfi barnaverndarnefnd sem rækir störf sín í samræmi við ákvæði laganna, sbr. 10. og 88. gr. laganna. Ef Barnaverndarstofa áminnir

[19] Sjá hér álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2005 í máli nr. 4312/2005.

barnaverndarnefnd fyrir að sinna ekki skyldum sínum samkvæmt lögunum verður að gera ráð fyrir að reynt geti á skyldu sveitarstjórnar til að tryggja að bætt verði úr.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa tilkynni velferðarráðuneytinu um áminningu og þykir þetta meðal annars leiða af eftirlitshlutverki ráðuneytisins gagnvart stofnuninni. Við setningu laganna var gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa tilkynnti félagsmálaráðuneytinu um slíka ákvörðun sem þá bar einnig ábyrgð á málefnum sveitarfélaga. Mátti því gera ráð fyrir að félagsmálaráðuneytið gæti beitt eftirlitsákvæðum sveitarstjórnarlaga gagnvart þeim sveitarstjórnum sem ekki sinntu skyldum sínum. Sú breyting var hins vegar gerð með lögum nr. 167/2007 að ábyrgð á málefnum sveitarfélaga var flutt til samgönguráðuneytisins. Í athugasemdum við 3. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2011 sem breyttu 8. gr. barnaverndarlaga kom fram að gert væri ráð fyrir að Barnaverndarstofa tilkynnti félagsmálaráðuneytinu sem fyrr um áminningu. Þar var þó tekið fram að ráðuneytið gæti beitt sér fyrir því að gripið yrði til úrræða samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga, þ.e. sent erindi og mælt með því að ráðuneyti sveitarstjórnarmála tæki í taumana.[20] Í samræmi við forsetaúrskurð nr. 84/2017 ber Barnaverndarstofu því að tilkynna velferðarráðuneytinu um áminningu.

2.3.4. Heimildir Barnaverndarstofu til að tjá sig um starfshætti barnaverndarnefnda

Barnaverndarstofa er sem fyrr segir opinbert stjórnvald, sbr. 1. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga. Starfsmenn stofnunarinnar eru ríkisstarfsmenn í merkingu laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og forstjóri hennar forstöðumaður í skilningi 2. mgr. 5. gr. og embættismaður í merkingu 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Í 1. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er sett sú almenna regla að stjórnvöld skuli veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem

[20] Þskj. 57 — 56. mál. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.

með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að ákvæðið sé sett í samræmi við þau markmið sem liggja að baki lögunum um að stjórnvöld gæti að því, að eigin frumkvæði, að upplýsa um þau viðfangsefni sem þau sinna á hverjum tíma, án þess hins vegar að gengið sé gegn friðhelgi einkalífs eða mikilvægum almannahagsmunum. Þá kemur þar einnig fram að það leiði af reglu 11. gr. upplýsingalaga, um aukinn aðgang að gögnum, og þeirri ólögfestu reglu sem býr að baki ákvæðinu, að stjórnvöld geti að eigin frumkvæði ákveðið að birta opinberlega umtalsvert af þeim upplýsingum sem þau búa yfir, enda standi ákvæði laga um þagnarskyldu og persónuvernd því ekki í vegi.[21]

Í tilviki Barnaverndarstofu er kveðið sérstaklega á um það í 8. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga að hún skuli á hverju ári gefa út skýrslu um starfsemi sína. Þá er í 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 264/1995, um Barnaverndarstofu, sem ráðherra setti upphaflega á grundvelli 51. gr. laga nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, en sækir nú stoð sína í 9. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga, kveðið á um ákveðið upplýsinga- og fræðsluhlutverk Barnaverndarstofu. Segir þar að Barnaverndarstofa skuli veita almenningi upplýsingar og fræðslu um starfsemi barnaverndaryfirvalda, t.d. með útgáfu upplýsinga- og fræðsluefnis. Þá skuli enn fremur leggja sérstaka áherslu á að kynna þær skyldur sem hvíla á almenningi samkvæmt lögum um vernd barna og ungmenna, svo sem tilkynningarskyldu.

Ljóst er að ákveðnar takmarkanir eru á því að lögum að starfsmenn Barnaverndarstofu tjái sig opinberlega um mál í fjölmiðlum. Þannig hvílir á starfsmönnum Barnaverndarstofu sérstök þagnarskylda um barnaverndarmál, sbr. 8. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga, en þar er mælt fyrir um að allir þeir sem vinna að barnavernd skuli gæta fyllsta trúnaðar um hagi barna, foreldra og annarra sem þeir hafa afskipti af. Eins

[21] Þingskjal 223 — 215. mál. Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.

og ákvæðið er orðað er þagnarskyldan sérgreind með þeim hætti að hún nær til haga þeirra sem allir sem vinna að barnavernd hafa afskipti af. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til barnaverndarlaga er fjallað nánar um inntak þagnarskyldunnar samkvæmt ákvæðinu en þar segir meðal annars:

> „Trúnaðarreglan er sjálfsögð og eðlileg, einkum þegar haft er í huga að barnaverndarnefndir hafa oft undir höndum miklar upplýsingar um viðkvæm einka- og fjölskyldumálefni þeirra sem þær hafa afskipti af. Mikilvægt er að gætt sé trúnaðar um slíkar upplýsingar. Enn fremur má gera ráð fyrir að aðilar muni vera fúsari til góðs samstarfs við barnaverndaryfirvöld ef þeir geta treyst því að fyllstu þagmælsku verði gætt um einkamálefni þeirra. Bent er á að þetta ákvæði leggur þá skyldu á barnaverndarnefndir og kærunefnd barnaverndarmála að gæta fyllsta trúnaðar um upplýsingar sem nefndirnar búa yfir varðandi aðila máls gagnvart utanaðkomandi sem ekki eru aðilar barnaverndarmáls. Barnaverndarnefndir og kærunefnd barnaverndarmála geta ekki í skjóli þessarar reglu neitað aðilum um aðgang að gögnum máls, sbr. nánar ákvæði 45. gr. frumvarpsins.“[22]

Þegar horft til þess hvernig þagnarskylda þeirra sem starfa að barnaverndarmálum er afmörkuð samkvæmt framangreindu verður ekki annað ráðið en að henni sé fyrst og fremst ætlað að tryggja trúnað varðandi upplýsingar um aðila máls og hagi þeirra og að þeim sé ekki miðlað til utanaðkomandi. Þrátt fyrir að í ákvæði 8. mgr. 4. gr. sé meðal annars kveðið á um að allir sem vinna að barnavernd skuli gæta fyllsta trúnaðar um hagi barna, foreldra og „annarra sem þeir hafa afskipti af“ verður ekki séð í ljósi þeirra hagsmuna sem ákvæðinu er ætlað að vernda að það taki jafnframt til starfsemi barnaverndarnefnda. Verður því ekki ráðið af ákvæðinu að það girði fyrir það að starfsmenn Barnaverndarstofu tjái sig um störf eða starfsemi barnaverndarnefnda, svo framarlega sem þagmælsku er gætt um aðila barnaverndarmáls og hagi þeirra. Hafa verður þó í huga að mörkin þarna á milli eru ekki alltaf skýr og upplýsingar um starfshætti barnaverndarnefnda í einstökum málum kunna eftir atvikum að fela í sér upplýsingar um hagi aðila máls.

---

[22] Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 1814.

Þegar ákvæði 8. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga sleppir hvílir almenn þagnarskylda á starfsmönnum Barnaverndarstofu, enda leiðir það af stöðu starfsmanna Barnaverndarstofu samkvæmt lögum nr. 70/1996 að þeim er í störfum sínum skylt að gæta þagmælsku um atriði er þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins, sbr. fyrri málsl. 18. gr. laga nr. 70/1996.

Þetta ákvæði hefur hins vegar ekki að geyma nákvæma tilgreiningu á þeim upplýsingum sem starfsmönnum Barnaverndarstofu er óheimilt að greina fjölmiðlum frá heldur vísa þau um það efni til annarra laga, fyrirmæla yfirmanna eða eðlis máls. Í lögskýringargögnum með ákvæði 18. gr. laga nr. 70/1996 er enn fremur hvergi vikið að því til hvers konar upplýsinga þagnarskylda nái til.

Samkvæmt framangreindu leiðir það af ákvæði 4. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga að óheimilt er að skýra opinberlega frá starfsháttum barnaverndarnefnda ef um leið er skýrt frá því hverjir séu aðilar barnaverndarmáls og/eða ljóstrað upp um hagi þeirra. Í ljósi þess að ekki verður ráðið með skýrum hætti af ákvæði 4. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga, sem og 18. gr. laga nr. 70/1996, að óheimilt sé að skýra frá starfsháttum barnaverndarnefnda að öðru leyti, er rétt að líta til ákvæða upplýsingalaga 140/2012 og þeirra sjónarmiða sem leidd verða af þeim lögum þegar tekin er afstaða til þess hvaða upplýsingar starfsmönnum Barnaverndarstofu var heimilt að veita í fjölmiðlum, eins og atvikum var háttað. Í því sambandi verður að hafa í huga að í upplýsingalögum er, sem fyrr greinir, gengið út frá þeirri meginreglu að almenningur eigi rétt til aðgangs að upplýsingum úr þeim gögnum sem fyrir liggja í stjórnsýslunni eða gögnum í ákveðnum málum innan hennar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Þessi réttur er í eðli sínu ekki bundinn við það að sá sem óskar eftir aðgangi að gögnum sýni fram á hvaða hagsmuni hann hafi af því að fá aðgang að þeim og því geta fjölmiðlar, sem og almenningur allur, átt rétt til aðgangs að gögnum.

Þótt réttur til aðgangs að gögnum samkvæmt upplýsingalögum sé almennt háður því að sett hafi verið fram ósk þar um má ganga út frá því að stjórnvöldum sé heimilt að veita upplýsingar úr gögnum sem falla undir lögin að eigin frumkvæði, enda er sérstaklega tiltekið í 1. mgr. 11. gr. laganna, sbr. einnig 13. gr., að stjórnvöldum sé heimilt að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en kveðið er á um í II. kafla laganna, enda standi aðrar lagareglur því ekki í vegi, þar á meðal ákvæði laga um þagnarskyldu og persónuvernd.

Þegar stjórnvöld láta fjölmiðlum í té upplýsingar umfram þá skyldu sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum og án þess að önnur lagaákvæði standi því í vegi, og ákveða sjálf að miðla upplýsingum, t.d. með því að starfsmenn þeirra komi fram í umræðuþáttum, verður að leggja sjálfstætt mat á slíkar athafnir í ljósi atvika hverju sinni. Við það mat verður meðal annars að horfa til þess hvaða þörf sé á því að stjórnvald upplýsi almenning um tiltekið mál, m.a. um hvort það hafi verið í þjóðfélagsumræðunni. Þótt ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi mæli í sjálfu sér ekki fyrir um frelsi stjórnvalda þá má leiða þau sjónarmið af framangreindum ákvæðum að stjórnvöldum sé heimilt að stuðla að og taka þátt í upplýstri umræðu um mál sem liggja á málefnasviði þeirra. Stjórnvöld verða þó eftir sem áður að gæta þess að þátttaka þeirra í fjölmiðlaumræðu sé í málefnalegum tengslum við þau verkefni sem stofnuninni er ætlað að vinna að samkvæmt lögum, auk þess sem hún verður að samrýmast þeim sérstöku trúnaðarskyldum sem stofnunin og starfsmenn hennar hafa gagnvart einstaklingum, og eftir atvikum öðrum stofnunum, sem stofnunin hefur afskipti af vegna hlutverks síns.

Í samræmi við ofangreind sjónarmið verður að telja að Barnaverndarstofu sé heimilt að upplýsa fjölmiðla með almennum hætti um hvernig hún rækir þau lögbundnu verkefni sem stofnuninni eru fengin í barnaverndarlögum og lúta meðal annars að eftirliti með barnaverndarnefndum og ráðgjöf til ráðherra um stefnumótun í barnaverndarstarfi, sbr. 7. og 8. gr. laganna. Hins vegar leiðir af áðurnefndum

þagnarskylduákvæðum barnaverndarlaga og laga nr. 70/1996, sem og ákvæðum 9. og 10. gr. upplýsingalaga að takmarkanir kunna að vera á því hvaða upplýsingum stofnuninni og starfsmönnum hennar er heimilt að koma á framfæri í því sambandi. Þannig væri stofnuninni ekki heimilt að koma á framfæri upplýsingum um einkamálefni starfsmanna barnaverndarnefnda sem sanngjarnt og eðlilegt að leynt fari, sbr. 9. gr. upplýsingalaga, og eins fyrirhugaðar ráðstafanir á vegum barnaverndarnefnda, ef þær yrðu þýðingarlausar eða skiluðu ekki tilætluðum árangri væru þær á almannavitorði, sbr. 5. tölul. 10. gr. upplýsingalaga.

3. Málavextir

3.1. Upphaf málsins: Fundur ráðherra félags- og velferðarmála með formönnum barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs (10. nóvember 2017)

Upphaf þeirrar athugunar sem hér er til skoðunar má eins og áður hefur komið fram rekja til fundar félags- og jafnréttismálaráðherra og formanna barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs í velferðarráðuneytinu 10. nóvember 2017. Var fundurinn haldinn að beiðni formannanna en fundinn sátu auk þeirra og ráðherra sviðsstjóri velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Tilefni fundarins var alvarleg staða í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu að mati formannanna sem hafi náð hámarki þegar lögfræðingur Barnaverndarstofu tjáði sig 8. nóvember um barnaverndarmál í Kastljósþætti, auk ummæli forstjóra stofnunarinnar í fréttaskýringarþættinum Kveiki, 7. nóvember 2017.

Á fundinum var ráðherra afhent minnisblað, ritað í tilefni af fundinum og undirritað af formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur, með ýmsum athugasemdum við háttsemi og framgöngu forstjóra Barnaverndarstofu og annarra starfsmanna stofnunarinnar. Í minnisblaðinu eru tiltekin fimm atriði sem formaðurinn gerir athugasemdir við.

1. Að forstjóri Barnaverndarstofu hafi „ítrekað sýnt af sér dónaskap og ruddalega framkomu í samskiptum og á fundum með starfsfólki Barnaverndarnefndar Reykjavíkur“.
2. Að forstjóri Barnaverndarstofu hafi fjallað með ítarlegum hætti um einstakt barnaverndarmál í þættinum Kveiki 7. nóvember 2017. Hann hafi þar fellt dóma um frammistöðu einstakra starfmanna barnaverndar Reykjavíkur. Þá hafi lögfræðingur á Barnverndarstofu lýst því yfir í beinni útsendingu í Kastljósinu 8. nóvember 2017 að tilteknar barnaverndarnefndir væru að reyna að grafa undan eftirlitshlutverki Barnaverndarstofu með því að beita þrýstingi á ótiltekið frumvarp sem að sögn hennar væri verið að vinna að í ráðuneytinu.

Hafi hún gefið í skyn að nefndirnar væru að reyna að koma sér undan eftirliti. Það segir formaðurinn vera alvarlega ásökun sem eigi sér enga stoð. Auk þess hafi lögfræðingurinn látið hjá líða að minnast á að það tiltekna barnaverndarmál sem rætt hafi verið í þættinum hafi verið meira en fjögurra ára gamalt og að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hafi brugðist við ábendingum og tilmælum Barnaverndarstofu í málinu. Þá hafi á fundi stjórnar fagdeildar félagsráðgjafa í barnavernd 9. nóvember 2017 verið gerðar alvarlegar athugasemdir við framgöngu lögfræðingsins í sjónvarpsþættinum en félagsráðgjafarnir telji hana hafa vegið ómaklega að barnaverndarstarfsmönnum.

3. Að forstjóri Barnaverndarstofu hafi gefið fyrirmæli um rekstur einstakra mála. Ljóst sé að forstjóri Barnaverndarstofu „hringir beint í einstaka starfsmenn Barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sýnir oft á tíðum ekki háttvísi í framkomu, gefur bein fyrirmæli án þess að framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur sé hafður með í ráðum.“
4. Í bréfi barnaverndarnefndar Reykjavíkur til Barnaverndarstofu frá 3. október, hafi fundi þessara aðila 12. september 2017 verið lýst. Á þeim fundi, sem hafi átt að fjalla um einstakt mál, hafi „forstjóri Barnaverndarstofu [lagt] lykkju á leið sína til að koma fram með órökstuddar ávirðingar í garð starfsmanna Barnaverndarnefndar Reykjavíkur.“ Þeim ávirðingum væri svarað í bréfinu frá 3. nóvember 2017. Hins vegar væri ljóst „að vandséð er hvernig slíkar órökstuddar ávirðingar samræmast hlutverki og ábyrgð forstjóra Barnaverndarstofu, einkum með vísan til 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfmanna ríkisins.“
5. Þá eru gerðar athugasemdir við að forstjóri Barnaverndarstofu hafi óskað eftir að fá að bóka hjá barnaverndarnefnd að fundurinn þann 12. september, hafi verið á grundvelli 4. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga. Bókun af þessu tagi hafi ekki lagagildi eins og rökstutt hafi verið í bréfi formannsins til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017.

Í minnisblaðinu kemur fram að það sé mat formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur að forstjóri Barnaverndarstofu hafi gerst sekur um brot á 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Í bréfinu er lýst því viðhorfi að framkoma forstjóra Barnaverndarstofu hafi einkennst af óvild í garð starfsmanna barnaverndarnefndar Reykjavíkur og sökum þess ríki ekki lengur gagnkvæmt traust á milli barnaverndarnefndar Reykjavíkur og Barnaverndarstofu. Þá lýsir formaðurinn því mati sínu að með því að „glata trausti þeirrar barnaverndarnefndar sem fer með málefni flestra barna í landinu, að teknu tilliti til ráðgjafa og eftirlitshlutverks Barnaverndarstofu að þá hafi forstjórinn skaðað barnaverndarstarf í landinu. Það [sé] mjög alvarleg staða í ljósi þess að eitt af meginhlutverkum Barnaverndarstofu er að efla barnverndarstarf í landinu, sbr. 2. mgr. 7. mgr. barnaverndarlaga.“ Í framhaldinu er óskað eftir því „að ráðherra grípi til viðeigandi úrræða vegna þeirra alvarlegu stöðu sem komin er upp í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu vegna framgöngu forstjóra Barnaverndarstofu og starfsmanna stofunnar. Alvarlegur trúnaðarbrestur [hafi] átt sér stað.“

Minnisblaðinu fylgdi afrit af bréfi formanns barnaverndar Reykjavíkur til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017, sem ritað var í tilefni af fundi aðila 12. september 2017, þar sem farið er yfir athugasemdir forstjóra Barnaverndarstofu vegna starfshátta Barnaverndar Reykjavíkur.

3.2. Beiðni ráðuneytisins um frekari upplýsingar (14. nóvember 2017)

Fjórum dögum síðar eða 14. nóvember 2017 óskaði ráðuneytið í tölvupósti eftir því við formenn barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs að ráðuneytinu yrði veittar nánari upplýsingum um eðli og tíðni samskipta forstjóra Barnaverndarstofu við einstaka starfsmenn barnaverndarnefndanna. Þá var óskað eftir afritum af fylgigögnum sem fylgdu bréfi barnaverndar Reykjavíkur, dags. 3. október 2017, til Barnaverndarstofu sem ráðherra hafði áður verið afhent afrit af.

Athugasemdir formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar bárust með tölvupósti 16. nóvember 2017. Þar kemur fram að samkvæmt upplýsingum starfsmanna barnaverndar Hafnarfjarðar hafi forstjóri Barnaverndarstofu í tvígang haft beint samband við starfsmenn nefndarinnar. Þannig hafi hann á árinu 2011 skammað starfsmann símleiðis vegna vistunar barns en forstjórinn hafi talið að vistunin hefði átt að fara fram með öðrum hætti. Á árinu 2017 hafi hann átt í samskiptum við starfsmann í síma vegna máls þar sem grunur var uppi um kynferðisbrot föður gegn börnum sínum. Þar hafi hann lýst efasemdum um að nauðsynlegt hafi verið að fara aftur með málið í könnun og í Barnahús og um að maðurinn myndi brjóta gegn dætrum sínum strax og hann fengi að hitta þær. Hafi hann lagt áherslu á að starfsmaðurinn beitti sér fyrir því að föðurfjölskyldan fengi að hitta börnin vegna veikinda í fjölskyldunni auk þess að óska eftir því að starfmaðurinn reyndi að tala um fyrir móður og segja henni að hún ætti ekki að tálma umgengni. Forstjórinn hafi sagt föðurfjölskylduna trúa því staðfastlega að faðirinn væri saklaus. Fram kom í tölvupósti formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðarbæjar að starfsmönnum nefndarinnar hafi þótt afskipti forstjórans bæði óeðlileg og ekki síður mjög óþægileg.

3.3. Minnisblað skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til félags- og jafnréttismálaráðherra (20. nóvember 2017)

Skrifstofa félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu ritaði minnisblað til félags- og jafnréttismálaráðherra, dags. 20. nóvember 2017, sem ber yfirskriftina „Staða barnaverndarmála“.

Í minnisblaðinu er einkum farið yfir kvartanir vegna ummæla Barnaverndarstofu og lögfræðings stofnunarinnar í fjölmiðlum dagana 7. og 8. nóvember. Tekið er fram að við fyrstu skoðun á málinu sé niðurstaðan sú að í fjölmiðlaumræðunni hafi forstjóri og lögfræðingur Barnaverndarstofu ekki brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða ákvæðum stjórnsýslu- eða barnaverndarlaga. Opinberir starfsmenn njóti tjáningarfrelsis og sé litið svo á að í krafti starfs síns búi þeir oft yfir sérþekkingu sem geri innlegg þeirra í samfélagsumræðu sérstaklega verðmætt. Þá sé jafnframt litið svo

á að upplýsingar frá opinberum starfsmönnum geti varpað ljósi á hvaða afleiðingar tilteknar pólitískar ákvarðanir geti haft fyrir samfélagið og þeim sé því heimilt að koma á framfæri athugasemdum við verklag og daglega starfsemi í opinberri stjórnsýslu. Þó verði það að teljast „ámælisverð framkoma af hálfu fulltrúa ríkisstofnunar, sem lögum samkvæmt, fer með það hlutverk að vinna að eflingu barnaverndarstarfs í landinu, að koma fram með þessum hætti og vega að barnaverndarnefndum sem og einstaka starfsmönnum nefndanna og þannig draga úr trúverðugleika barnaverndarstarfs í landinu gagnvart almenningi.“ Auk þess er tekið fram að það veki alltaf upp álitaefni um friðhelgi barna þegar fjallað sé um málefni ólögráða barna og viðkvæmar persónuupplýsingar þeirra á opinberum vettvangi.

Í minnisblaðinu er því næst greint frá fundi formanna barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Kópavogs og Hafnarfjarðar með ráðherra og rakið það sem fram kemur í minnisblaði formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur sem afhent var ráðherra á fundinum. Greint er frá því að á fundinum og í minnisblaðinu hafi verið óskað eftir því að ráðherra gripi til viðeigandi úrræða vegna þeirrar alvarlegu stöðu sem upp væri komin í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu vegna framgöngu forstjóra og starfsmanna stofunnar því alvarlegur trúnaðarbrestur hafi átt sér stað. Þá er upplýst að í kjölfar fundarins hafi ráðuneytið óskað eftir nánari upplýsingum um eðli og tíðni beinna afskipta forstjóra Barnaverndarstofu af störfum barnaverndarstarfsmanna og vinnslu einstakra barnaverndarmála og að formaður barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar hafi upplýst ráðuneytið um tiltekin afskipti forstjórans af starfsmönnum barnaverndar Hafnarfjarðar. Tekið er upp orðrétt það sem fram kemur í tölvupósti formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar þar sem bent er á tvö tilvik um bein afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af barnaverndarmálum, dags. 16. nóvember 2017.

Þar á eftir er fjallað um möguleg viðbrögð ráðuneytisins í málinu. Meðal annars eru rakin tiltæk úrræði ráðuneytisins. Fram kemur að ljóst sé að ef ráðuneytinu berist upplýsingar um að til staðar sé ágreiningur eða samskiptavandi milli einstakra barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu, sem sé til þess fallinn að hamla framgangi

barnaverndarstarfs, þá beri ráðuneytinu að bregðast við og afla frekari upplýsinga í því skyni að meta hvort tilefni væri til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi laga.

Þá segir í minnisblaðinu:

> „Þar sem ljóst er að eðli þeirra kvartana og athugasemda sem ráðuneytinu hafa nú borist um starfshætti Barnaverndarstofu eru alvarlegar er brýnt að ráðuneytið upplýsi forstjóra Barnaverndarstofu um þær hið fyrsta. Ekki síst þar sem til álita getur komið að beita forstjóra úrræðum starfsmannaréttar sem eru íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir. Því er lagt til að forstjóra Barnaverndarstofu verði sent bréf þar sem áðurnefnd kvörtunarefni eru talin upp með ítarlegum og nákvæmum hætti, áhyggjum ráðuneytisins af framgangi mála er lýst og forstjóranum/Barnaverndarstofu gefinn lögbundinn frestur til andsvara og athugasemda.
>
> Með hliðsjón af þeim svörum sem Barnaverndarstofa mun veita við bréfi ráðuneytisins og með tilliti til þeirrar stöðu sem nú er uppi þarf ráðuneytið að huga að því hvernig það á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna getur beitt sér varðandi þann ágreining og samskiptavanda sem nú er til staðar milli einstakra barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu. Líta þarf til þess að vandinn er brýnn og bregðast þarf skjótt við. Til greina kemur að láta framkvæma óháða stjórnsýsluúttekt á þessum þáttum í starfi Barnaverndarstofu, þ.e. samskipti við barnaverndarnefndir og ráðgjöf til starfsfólks þeirra. Ljóst er að niðurstöður slíkrar könnunar veita frekari upplýsingar sem skipt gætu máli varðandi þá fyrirætlun ráðuneytisins að færa eftirlitið frá stofunni en þannig er þó ekki verið að bregðast við þeirri stöðu sem nú er uppi.“

Í minnisblaðinu er því næst fjallað nánar um möguleg viðbrögð ráðuneytisins, meðal annars um að horfið sé frá fyrri ákvörðun ráðherra um að fresta því að ný gæða- og eftirlitsstofnun taki við eftirliti með barnaverndarstarfi vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar barnaverndarlaga. Bent er á að stuðningur sé við fyrirætlanir um að aðskilja eftirlit frá ráðgjöf frá Barnaverndarstofu. Þá segir:

> „Þá er einnig ljóst að gjá hefur myndast milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda í landinu. Í ljósi hlutverks Barnaverndarstofu er ljóst að ekki verður við svo búið nema barnaverndarstarf beri skaða af. Það þarf að tryggja að ráðgjöf Barnaverndarstofu nýtist og að eftirlitsþáttur sé styðjandi og trúverðugur. Ljóst er að ef yfirfærsla eftirlits í barnavernd dregst á langinn þá er afar erfið staða í barnaverndarmálum. Trúnaðarbrestur er milli

> framkvæmdaaðila og ráðgefandi aðila í málaflokknum. Að auki er Barnaverndarstofa með rekstur úrræða sem sveitarfélög þurfa á að halda í þjónustu við börn.“

Að lokum er sett fram það mat skrifstofu félagsþjónustu að stefna eigi að því að eftirlit með barnaverndarstarfi verði fært til nýrrar skrifstofu gæða- og eftirlits.

Minnisblaðinu fylgdi óundirrituð fundargerð 40. fundar félagsþjónustunefndar Sambands Íslenskra sveitarfélaga, dags. 13. nóvember 2017, þar sem meðal annars eru gerðar athugasemdir við ummæli forstjóra Barnaverndarstofu og lögfræðings stofnunarinnar í fjölmiðlum 7. og 8. nóvember 2017, minnisblað formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 10. nóvember 2017, yfirlýsing fagdeildar félagsráðgjafa í barnavernd dags. 10. nóvember 2017, þar sem meðal annars kemur fram að það hafi vakið furðu barnaverndarstarfsmanna að starfsmaður Barnaverndarstofu hafi í Kastljósþætti þann 8. nóvember gefið í skyn að barnaverndarnefndir landsins óttist eftirlit Barnaverndarstofu, ásamt bréfum sem varða endurskoðun á stjórnsýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar.

3.4. Bréf velferðarráðuneytisins til Barnaverndarstofu (21. nóvember 2017)

Í framhaldinu sendi ráðuneytið bréf sem stílað er á Barnaverndarstofu, dags. 21. nóvember 2017. Í bréfinu er upplýst um fund ráðherra með formönnum barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Kópavogs og Hafnarfjarðar 10. nóvember 2017 og að á fundinum hafi verið gerðar „alvarlegar athugasemdir við háttsemi og framgöngu forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu gagnvart viðkomandi barnaverndarnefndum og starfsmönnum þeirra.“ Hafi ráðuneytið verið beðið um „að grípa til viðeigandi ráðstafana til að leysa úr þeirri alvarlegu stöðu sem nú er uppi í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu þar sem framganga forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu hafi leitt til alvarlegs trúnaðarbrests.“

Í bréfinu er rakið að á fundinum hafi formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur lagt fram minnisblað til ráðherra. Er svo rakið það sem fram kemur í minnisblaðinu, dags. 10. nóvember 2017.

Enn fremur er vísað til þess að 15. nóvember 2017 hafi félags- og jafnréttismálaráðherra fundað með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsþjónustunefndar sambandsins þar sem fundargestir hafi lýst yfir alvarlegum áhyggjum sínum af stöðu barnaverndarmála á höfuðborgarsvæðinu. Á fundinum hafi ráðherra verið afhent afrit af fundargerð 40. fundar nefndarinnar sem fram hafi farið 13. nóvember. Í fundargerðinni sé vísað í ummæli lögfræðings Barnaverndarstofu í áðurnefndum Kastljósþætti Ríkissjónvarpsins og þau ummæli verið tengd við tillögur sem unnið væri að í velferðarráðuneytinu um nýskipan á eftirliti með allri félagsþjónustu, þ.m.t. barnavernd. Í fundargerðinni komi fram að nefndin hafi á fyrri fundi sínum fjallað um tillögurnar og lýst yfir eindregnum stuðningi við þær. Það sé því úr lausu lofti gripið að barnaverndarnefndir landsins óttist eftirlit og víki sér undan aðhaldi. Þvert á móti hafi fagfólk á vegum nefndanna kallað eftir því að eftirlitið verði gert mun markvissara og skýrara. Í fundargerðinni komi fram að það sé álit nefndarinnar að það sé alvarlegt að Barnaverndarstofa noti einstök barnaverndarmál til þess að styðja við sinn málstað gegn tillögum sem fram hafi komið í skýrslu um skipan eftirlits og stjórnsýslu í félagsþjónustu og barnavernd. Þá geri nefndin athugasemdir við, og telji það alvarlegt, að forstjóri Barnaverndarstofu geti tjáð sig með ítarlegum hætti um vinnslu einstaks máls á meðan starfsmenn barnaverndarnefnda landsins geri það ekki vegna trúnaðar við börn og fjölskyldur þeirra. Auk þess hafi verið gefi í skyn í ummælum starfsmanna Barnaverndarstofu að barnaverndarnefndir landsins óttist eftirlit Barnaverndarstofu og að vegið sé að heiðri barnaverndarstarfs með mjög alvarlegum hætti. Þá lýsi nefndin yfir áhyggjum af því að ummælin hafi valdið óafturkræfum skaða og vantraust hafi skapast á milli þeirra fagaðila sem sinna barnaverndarstarfi í landinu og Barnaverndarstofu.

Í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarstofu segir að formenn barnaverndarnefndanna þriggja hafi beðið ráðuneytið um að grípa til viðeigandi úrræða til að leysa úr þeirri alvarlegu stöðu sem nú væri uppi í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu þar sem

framganga forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu hafi leitt til alvarlegs trúnaðarbrests.

Þá segir í niðurlagi bréfsins:

> „Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið ljóst að ekki ríki sá trúnaður og það traust milli aðila í málaflokknum sem þarf að vera til staðar til að tryggja nauðsynlega virkni og framþróun, sem er forsenda farsæls barnaverndarstarfs í landinu. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga skal ráðuneytið hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu. Ráðuneytið áréttar að þótt eftirlit ráðuneytisins með störfum Barnaverndarstofu taki ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum þá ber því að hafa almennt eftirlit með framvindu mála á málefnasviði þess. Á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna ber ráðuneytinu að hafa eftirlit með því að starfræksla þeirra stjórnvalda sem fara með barnaverndarmál sé almennt í samræmi við lög og eðlilega stjórnarhætti. Að mati ráðuneytisins er ljóst að afar alvarleg staða er uppi í barnaverndarstarfi á höfuðborgarsvæðinu, til staðar er ágreiningur og samskiptavandi, og að trúnaðarbrestur hefur orðið milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu sem er til þess fallinn að hamla framgangi barnaverndarstarfs. Ráðuneytið hyggst af því tilefni afla frekari upplýsinga til að geta lagt mat á til hvaða ráðstafana eigi að grípa.
>
> Með vísan til 13. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, er óskað eftir afstöðu Barnaverndarstofu til framangreindra atriða og annarra upplýsinga er málið kunna að varða, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Er sérstaklega óskað eftir afstöðu Barnaverndarstofu til framangreindra umkvartana um framkomu og háttsemi forstjóra og starfsmanna stofunnar og þá er óskað eftir skýringum Barnaverndarstofu á þeim trúnaðarbresti gagnvart Barnaverndarstofu af hálfu barnaverndarnefnda sem ráðuneytinu hefur verið gerð grein fyrir. Einnig er óskað eftir afstöðu Barnaverndarstofu til þess hvernig áðurnefnd ummæli forstjóra og lögfræðings stofunnar í fjölmiðlum samrýmast hlutverki Barnaverndarstofu sem þess aðila sem lögum samkvæmt ber ábyrgð á að efla barnaverndarstarf í landinu. Þá er að lokum óskað skýringa á framkomnum upplýsingum um bein samskipti forstjóra Barnaverndarstofu við einstaka barnaverndarstarfsmenn með fyrirmælum um vinnslu einstakra mála eins og lýst er hér að framan.“

Óskað er eftir því að Barnaverndarstofa svari bréfi ráðuneytisins eigi síðar en 5. desember 2017. Engin fylgigögn fylgdu bréfi ráðuneytisins.

Sama dag, eða 21. nóvember 2017, ritaði forstjóri Barnaverndarstofu bréf til velferðarráðuneytisins þar sem hann bað um aðgang að minnisblaði formanns

barnaverndarnefndar Reykjavíkur sem vísað hafi verið til í bréfi ráðuneytisins og var það afhent forstjóranum næsta dag.

3.5. Samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur með dæmum um háttsemi forstjóra og lögfræðings Barnaverndarnefndar og beiðni um setningu staðgengils (22. nóvember 2017)

Formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur sendi tölvupóst til velferðarráðuneytisins 22. nóvember 2017 með samantekt frá formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur yfir atvik þar sem forstjóri Barnaverndarstofu hafi haft afskipti af einstaka barnaverndarmálum. Í tölvupóstinum er tekið fram að miðað við afskipti og framgöngu forstjóra Barnaverndarstofu að undanförnu sé það mat formannsins að forstjórann bresti hæfi samkvæmt. 3. gr. stjórnsýslulaga til að fjalla um málefni barnaverndarnefndar Reykjavíkur og jafnvel fleiri nefnda. Setja verði hæfan aðila til að sinna eftirliti með þessum nefndum.

Þá er óskað eftir því að „þessi afskipti forstjórans verði könnuð með tilliti til þess hvort brotið hafi verið gegn einhverjum ákvæðum XIV. kafla almennra hegningarlaga, einkum og sér í lagi í þessu alvarlega tilviki frá 2017 sem kom frá Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar."

Í samantektinni, sem fylgdi tölvupóstinum, kemur fram að tiltekin séu dæmi þar sem forstjóri Barnaverndarstofu „gaf fyrirmæli, hafði afskipti og hafði í frammi óviðeigandi framkomu við starfsfólk Barnaverndar Reykjavíkur." Þá segir að með slíkum afskiptum af starfsemi Barnaverndar Reykjavíkur hafi forstjóri Barnaverndarstofu að öllum líkindum brotið gegn ákvæðum 8. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996 og meginreglum stjórnsýslulaga varðandi hæfi og jafnræði. Í einhverjum tilvikum virðist forstjóri Barnaverndarstofu fara út fyrir valdheimildir sínar. Í tölvupóstinum eru því næst tiltekin eftirfarandi 18 dæmi:

1. Í ágúst 2017 hafi forstjóri Barnaverndarstofu haft bein afskipti af barnaverndarmáli sem var í vinnslu hjá barnavernd Reykjavíkur. Af gögnum

málsins yrði ekki ráðið að Barnaverndarstofa hafi gætt að 2. og 3. mgr. 8. gr. áður en forstjórinn leiðbeinti starfsmanni nefndarinnar.

2. Í apríl 2017 hafi forstjórinn verið „afar dónalegur í samskiptum og orðræðu við fulltrúa Barnaverndarnefndar Reykjavíkur“ á fundi með formanni barnaverndarnefndar, framkvæmdarstjóra, deildarstjórum, lögfræðingi og starfsmönnum. Forstjórinn hafi jafnframt upplýst að hann hefði hringt í framkvæmdastjóra Barnaverndar Reykjavíkur áður en tiltekinni ráðstöfun var beitt í máli og krafist þess að hún stöðvaði ráðstöfunina. Af gögnum málsins yrði ekki ráðið að Barnaverndarstofa hafi gætt að 2. og 3. mgr. 8. gr. áður en forstjórinn gaf fyrirmæli eða tilmæli til barnaverndar Reykjavíkur
3. Í febrúar 2017 hafi forstjórinn átt símtal við starfsmann og var vísað í tiltekinn dagál sem ritaður var vegna málsins.
4. Í desember 2016 hafi forstjórinn hringt heim til framkvæmdarstjóra barnaverndar Reykjavíkur. Hann hafi verið ósáttur við þá ákvörðun deildarstjóra og lögfræðinga nefndarinnar að vinna ekki mál á meðan málið væri til skoðunar hjá Barnaverndarstofu um hvaða nefnd ætti að vinna málið. Óvíst væri hvaða gögn hafi legið að baki afstöðu forstjórans.
5. Í nóvember 2016 hafi forstjórinn haft samband við deildarstjóra barnaverndarnefndar og lagt áherslu á að tiltekið mál færi hið fyrsta í farveg og yrði kannað á grundvelli barnaverndarlaga. Hafi hann stungið upp á tilteknu úrræði. Vísað er í tiltekinn dagál sem ritaður var vegna málsins. Af gögnum málsins yrði ekki ráðið að Barnaverndarstofa hafi gætt að 2. og 3. mgr. 8. gr. áður en forstjórinn gaf fyrirmæli eða tilmæli til Barnaverndar Reykjavíkur.
6. Síðla árs 2016 hafi virst sem forstjórinn hafi lofað yfirvöldum tiltekins lands að barn yrði á Íslandi og færi ekki í umsjón annars foreldris. Framkoma lögfræðings Barnaverndarstofu á fundum með starfsmönnum barnaverndar Reykjavíkur varðandi foreldrið hafi verið óviðeigandi. Hún hafi ekki viljað að barnavernd Reykjavíkur skoðaði aðstæður foreldrisins þrátt fyrir að leiðbeiningar væru um að gera það. Í framhaldi málsins hafi komið almenn

fyrirskipun frá Barnaverndarstofu um að ekki mætti vista börn erlendis frá í fóstur.

7. Í september 2013 hafi forstjórinn komið að tilhögun þess að barn færi á BUGL. Starfsmaður hafi gert athugasemd við að Barnaverndarstofa og BUGL væru í samskiptum og á fundum vegna málsins án þess að starfsmaður Barnaverndar Reykjavíkur, sem fór með málið, væri upplýstur. Vísað er í tiltekinn dagál sem ritaður var vegna málsins. Ekki verði séð að lagaheimild hafi staðið til þessara beinu afskipta Barnaverndarstofu af málsmeðferð hjá barnavernd Reykjavíkur.
8. Vorið 2013 hafi barn komist fyrr inn á meðferðarheimili. Gengið hafi verið fram hjá starfsmanni barnaverndar sem hafi mótmælt í tölvupósti sem finnist ekki en starfsfólk muni eftir þessu.
9. Í jan/feb 2013 hafi forstjórinn verið staddur erlendis og engin gögn haft eða upplýsingar í tilteknu máli. Þó hafi hann kosið að tjá sig í fjölmiðlum.
10. Í júlí 2013 hafi forstjórinn hringt vegna nýrra upplýsinga í máli sem hafi verið til meðferðar hjá ákæruvaldinu. Vísað er í tiltekinn dagál sem ritaður var vegna málsins. Óvíst sé um lagagrundvöll þessara afskipta forstjóra Barnaverndarstofu.
11. Í desember 2012 hafi forstjórinn verið búinn að ræða við Barnahús og fá tíma vegna tiltekins máls. Vísað er í dagál sem ritaður var vegna málsins. Óvíst sé um lagagrundvöll þessara afskipta forstjórans.
12. Sumarið 2012 hafi barn farið beint í fóstur en aldrei á Stuðla eins og hefði þurft og verið eðlilegt. Faðir barnsins hafi haft samband beint við forstjórann og fengið það í gegn. Það hafi í raun verið öfug leið að mati starfsmanna barnaverndarnefndarinnar. Óvíst sé um lagagrundvöll þessara afskipta forstjórans.
13. Vorið 2011 hafi starfsmenn barnaverndarnefndar unnið að því að vista telpu hjá afa sínum. Forstjórinn hafi hringt í starfsmann barnaverndarnefndar og sagt afann vera góðan mann. Starfsmaðurinn hafi látið framkvæmdastjóra barnaverndar vita af þessu og verið hissa á símtalinu. Óvíst sé um

lagagrundvöll þessara afskipta forstjóra Barnaverndarstofu og hvaða upplýsingar hann hafi haft um þennan tiltekna afa. Óvíst sé hvort afskipti forstjórans hafi verið í samræmi við 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða aðrar reglur stjórnsýsluréttarins.

14. Í desember 2010 hafi forstjórinn hringt í starfsmann barnaverndarnefndar eftir að hafa fengið tölvupósta frá ömmu barnsins og viljað fá nánari upplýsingar. Honum hafi verið sagt frá gangi málsins sem forstjórinn hafi talið vera eðlilegan og ekki séð í fljótu bragði að starfsmennirnir hefðu getað gert eitthvað öðruvísi. Vísað er í tiltekinn dagál sem ritaður var vegna málsins. Óvíst sé hvort afskipti forstjórans séu í samræmi við 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
15. Í nóvember 2009 hafi forstjórinn, þrátt fyrir að hafa lýst sig vanhæfan vegna fjölskyldutengsla við aðila máls, og þar með Barnaverndarstofa í heild sinni, tjáð sig um málið í fjölmiðlum. Vísað er til bréfs borgarlögmanns, dags. 13. nóvember 2009. Fram kemur að um sé að ræða brot forstjóra Barnaverndarstofu á 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996 og meginreglum stjórnsýsluréttar.
16. Í maí 2008 hafi forstjórinn haft samband við framkvæmdarstjóra barnaverndarnefndar, farið yfir einstakt mál, talið eftirlit hafa brugðist og fósturforeldrum ekki boðin áfallahjálp. Vísað er í tiltekinn dagál .
17. Í júlí 2002 hafi forstjórinn hringt og upplýst að faðir barns væri staddur hjá sér. Hafi forstjórinn verið upplýstur um stöðu máls sem ekki hafi verið komið í úthlutun. Forstjórinn hafi viljað að vinnsla yrði hafin. Vísað er í tiltekinn dagál sem ritaður var vegna málsins. Óljóst sé hvort forstjóri Barnaverndarstofu hafi lagaheimild fyrir því að óska eftir því að þetta mál yrði tekið fram fyrir önnur mál í vinnslu barnaverndar Reykjavíkur.
18. Tekið er fram að ártal vanti. Forstjórinn hafi hringt tvisvar í starfsmann á bakvakt á Þorláksmessu, drukkinn, vegna tveggja telpna, faðir þeirra væri vinur forstjórans. Forstjórinn hafi séð manninn í bænum með telpurnar, haft áhyggjur og hringt beint í bakvakt, í tvígang. Bakvakt hafi leitað til lögreglu sem „leitaði“ að manninum og telpunum óformlega en fann ekki.

Þá vekur formaðurinn athygli á því að þau dæmi sem tiltekin eru í samantektinni séu þau sem skráð hafi verið hjá barnavernd Reykjavíkur. Af samtölum við starfsmenn nefndarinnar sé ljóst að þessi dæmi séu í raun mun fleiri þar sem afskipti forstjóra Barnaverndarstofu hafi ekki verið skráð.

Samantektinni fylgdu skráningar á símtölum Barnaverndarstofu og barnaverndar Reykjavíkur og dagáll. Um er að ræða skráningu á símtölum 8. ágúst 2017, 20, febrúar 2017, 2. september 2013, 3. júlí 2013, 19. desember 2012, 10. desember 2010, 8. maí 2008 og 4. júlí 2002 og dagáli frá 4. nóvember 2016.

Samantektin ásamt fylgigögnum var afhent forstjóra Barnaverndarstofu, í samræmi við beiðni hans, með tölvupósti 1. desember 2017.

3.6. Beiðni forstjóra Barnaverndarstofu um upplýsingar frá velferðarráðuneytinu (23. nóvember 2017)

Forstjóri Barnaverndarstofu sendi tölvupóst 23. nóvember 2017 til skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu. Í tölvupóstinum er vísað til þess að í fréttum Ríkissjónvarpsins sama kvöld hafi komi fram að ráðuneytinu hafi borist kvartanir frá barnaverndarnefndum í fleiri landshlutum. Spyr forstjórinn hvað sé hæft í þessu en forstjóranum hafi ekki borist vitneskja um neitt slíkt. Þá spyr forstjórinn hvort tilgreind hafi verið ákveðin tilvik eða einhverjir tilteknir starfsmenn sem beri um að forstjórinn hafi sýnt af sér ruddalega framkomu og dónaskap.

Skrifstofustjóri á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu svaraði tölvupóstinum daginn eftir. Þar segir að ráðuneytinu hafi ekki borist „formlegar kvartanir“ frá barnaverndarnefndum utan höfuðborgarsvæðisins. Þá geti skrifstofustjórinn staðfest að tilgreind væru tilvik í tengslum við dónalega framkomu. Tilvikin voru þó ekki tilgreind í tölvupóstinum.

3.7. Beiðni formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur um að ráðuneytið setji Barnaverndarstofu staðgengil til að fara með mál sem varði nefndina og bréf til

forstjóra Barnaverndarstofu þar sem hann er beðinn um að taka afstöðu til beiðninnar (27. nóvember 2017)

Með bréfi, dags. 27. nóvember 2017, fór formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur, þess á leit við ráðuneytið að það gripi til viðeigandi aðgerða til að tryggja starfsemi barnaverndar í Reykjavík, til að mynda með því að setja Barnaverndarstofu staðgengil til að fara með mál sem varði nefndina. Fram kemur í bréfinu að það sé mat barnaverndarnefndar að forstjóri Barnaverndarstofu sé vanhæfur í málum sem varði barnaverndarnefnd Reykjavíkur með vísan til 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglna stjórnsýsluréttar. Vísað er til minnisblaðs, dags. 10. nóvember 2017, og bréfs formannsins til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017, auk skjala sem fylgdu því bréfi. Loks er vísað til bréfs borgarlögmanns, dags. 20. nóvember 2009, þar sem kvartað var yfir framgangi forstjóra Barnaverndarstofu. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu sendi barnaverndarnefnd Reykjavíkur bréfið einnig á Barnaverndarstofu.

Sama dag sendi skrifstofustjóri á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu tölvupóst til forstjóra Barnaverndarstofu þar sem vísað er til bréfs formannsins og þeirrar kröfu sem þar er sett fram. Í tölvupóstinum er meðal annars vísað til 2. mgr. 5. gr. stjórnsýslulaga um að forstjórinn þurfi sjálfur að taka afstöðu til eigin hæfis. Óskað er eftir afstöðu forstjórans til bréfs formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur og kröfu nefndarinnar um að stofnuninni verði settur staðgengill í málum er varði barnavernd í Reykjavík. Forstjóranum er veittur frestur til að svara bréfinu 1. desember 2017.

3.8. Forstjóri Barnaverndarstofu ítrekar beiðni um að ráðuneytið afhendi gögn (27. nóvember 2017)

Forstjóri Barnaverndarstofu sendi ráðuneytinu fjóra tölvupósta 27. nóvember 2017 þar sem óskað var eftir afriti af gögnum. Í þeim fyrsta svarar forstjórinn tölvupósti skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu, dags. 24. nóvember, þar sem

skrifstofustjórinn staðfestir að ráðuneytinu hafi borist upplýsingar um tilgreind tilvik í tengslum við kvörtun um dónalega framkomu forstjórans. Í svari forstjórans óskar hann eftir öllum gögnum sem varði slík tilvik. Stuttu síðar sendir forstjórinn annan tölvupóst þar sem segir að Barnaverndarstofa óski eftir afriti af fyrirspurn RÚV til ráðuneytisins ásamt svari ráðuneytisins og þeim gögnum sem kunni að hafa verið send. Í þriðja tölvupóstinum segir að vegna þess sem fram komi í bréfi ráðuneytisins, dags. 21. nóvember, í tilefni fundar formanna þriggja barnaverndarnefnda, sé óskað eftir afritum og öðrum gögnum er varði „beiðni formannannna ásamt svörum ráðuneytisins“. Þá er sérstaklega farið fram á að fundargerð fundarins verði afhent.

Í tölvupósti, þar sem forstjórinn staðfestir móttöku tölvupósts ráðuneytisins vegna kvörtunar formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sama dags., bendir hann á að formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur vísi í kvörtuninni til samantektar, dags. 22. nóvember, þar sem rakin séu dæmi um tilvik þar sem forstjóri Barnaverndarstofu hafi haft ólögmæt afskipti af einstökum málum sem barnavernd Reykjavíkur hafi haft til meðferðar. Meðal annars sé tekið dæmi úr Hafnarfirði sem RÚV hafi sérstaklega fjallað um. Forstjórinn segist aldrei hafa fengið afhent gögn sem hafi að geyma upplýsingar um þessi tilvik heldur einungis minnisblað formanns nefndarinnar, þar sem ekki sé vísað til einstakra tilvika eða dæma. Þá spyr forstjórinn hvort það geti verið að slík samantekt hafi verið afhent ráðuneytinu án þess að hún hafi verið send Barnaverndastofu eða forstjóranum í tengslum við málið þrátt fyrir að hann hafi óskað eftir öllum gögnum um málið.

3.9. Formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur sendir ráðuneytinu viðbót við bréf frá deginum áður (28. nóvember 2017)

Daginn eftir eða 28. nóvember 2017, sendi formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur tölvupóst til skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu með viðbót við kvörtun formannsins frá 27. nóvember 2017. Þar kemur fram að starfsmenn barnaverndar Reykjavíkur séu um þessar mundir á svokölluðu nýliðanámskeiði hjá Barnaverndarstofu. Þá segir að á „þessum fundum

hefur starfsfólk Barnaverndarstofu haft uppi óviðurkvæmileg ummæli um barnaverndarnefndir og dylst engum að verið er að vísa til Barnaverndarnefndar Reykjavíkur.“

Fram kemur að starfsfólk barnaverndar Reykjavíkur hafi tekið saman minnispunkta vegna námskeiðanna og þeir séu eftirfarandi:

> „Þegar rætt var um málafjölda sögðu starfsmenn BVS að það mætti ekki ræða um þetta við nefndir eða sveitarfélög því að þá yrði allt brjálað og að það lýsti sér í því sem væri að gerast núna og þessum átökum á milli nefndanna og BVS. Heiða bætti því við að það væru miklar áhyggjur af barnaverndarstarfi í héraði. Páll ætlaði að fara að ræða þetta meira en Heiða stoppaði hann af.
>
> Starfsmenn BVS sögðu einnig þegar verið var að ræða álag í starfi að þeir sem sátu námskeiðið ættu að „skila skömminni til nefndanna og að skömmin væri ekki starfsmanna. Skömmin væri nefndanna fyrir að fá ekki fleira starfsfólk.“

Í tölvupóstinum kemur fram að það sé mat formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur að þau ummæli starfsmanna Barnaverndarstofu að „skila skömminni til nefndanna og að skömmin væri ekki starfsmanna. Skömmin væri nefndanna fyrir að fá ekki fleira starfsfólk“ staðfesti þá óvild sem ríki hjá Barnaverndarstofu og bent hafi verið á í bréfinu frá 27. nóvember 2017 í garð barnaverndarnefnda. Það sé alvarlegt að starfsfólk Barnaverndarstofu nýti vettvang fyrir nýliða með þessum hætti og reyni þannig að búa til gjá á milli almennra starfsmanna og nefnda og tengja saman óskyld mál, það er alvarlegar kvartanir barnaverndarnefnda á hendur Barnaverndarstofu og forstjóra hennar og svo umræðu um fjölda starfsfólks.

Þá segir: „Framangreind ummæli sýna enn og aftur það hugarfar sem ráðandi er og óvild sem ríkir í garð Barnaverndarnefndar Reykjavíkur hjá starfsfólki Barnaverndarstofu. Ítrekuð er því sú krafa um að forstjóri Barnaverndarstofu víki sæti gagnvart Barnaverndarnefnd Reykjavíkur.“

Af gögnum málsins verður ekki séð að þessi tölvupóstur hafi verið sendur Barnaverndarstofu.

3.10. Skrifstofustjóri og lögfræðingur á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu funda með fyrrverandi formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur (29. nóvember 2017)

Skrifstofustjóri og lögfræðingur á skrifstofu félagsþjónustu funduðu 29. nóvember 2017 með Söndru Hlíf Ocares, fyrrverandi formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Ritaðir voru minnispunktar frá fundinum sem virðist hafa verið haldinn í kjölfar útvarpsviðtals við fyrrverandi formann barnaverndarnefndar þar sem hún greindi frá samskiptum hennar og starfsfólks barnaverndar Reykjavíkur við Barnaverndarstofu. Minnispunktarnir eru skráðir í málaskrá ráðuneytisins 27. mars 2018.

3.11. Forstjóri Barnaverndarstofu ítrekar beiðni til velferðarráðuneytisins um gögn og frekari frest til andsvara og fær aðgang að gögnum (1. desember 2017)

Forstjóri Barnaverndarstofu sendi ráðuneytinu tölvupóst 1. desember 2017 þar sem ítrekuð er beiðni frá 27. nóvember um afrit af gögnum. Í tölvupóstinum kemur fram að Barnaverndarstofu hafi ekki borist gögn sem tengist bréfi ráðuneytisins frá 21. nóvember þrátt fyrir beiðni þar að lútandi. Barnaverndarstofu sé ómögulegt að bregðast við erindi formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 27. nóvember fyrr en beiðnum um gögn hafi verið svarað, „enda er ljóst að erindin frá 21. nóvember og 27. nóvember eru nátengd að efni til“. Óskað er eftir fresti til að bregðast við erindi formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 27. nóvember, þar til umbeðin gögn hafi borist og færi gefist til að fara yfir þau.

Sama dag sendir lögfræðingur á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu tölvubréf til forstjóra Barnaverndarstofu þar sem honum er veittur aðgangur að gögnum. Í bréfi lögfræðingsins segir að um sé að ræða afrit af gögnum sem ráðuneytið hafi móttekið frá barnaverndarnefndum í kjölfar fundar 10. nóvember 2017 auk afrita af tveimur fyrirspurnum Ríkissjónvarpsins og veittum svörum ráðuneytisins. Þau gögn sem ráðuneytið sagðist hafa móttekið frá barnaverndarnefndum og sem

forstjórinn fékk afhent voru: Bréf borgarlögmanns til félags og tryggingamálaráðuneytis, dags. 20 nóvember 2009, bréf barnaverndar Reykjavíkur til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017 ásamt fylgigögnum, samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 22. nóvember 2017 ásamt fylgigögnum með samantekt og afrit af efni tölvupósts frá formanni barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, dags. 16. nóvember 2017. Í tölvupóstinum kemur einnig fram að synjað sé um aðgang að fundargerð frá fundi ráðuneytisins með formönnum barnaverndarnefndanna þriggja, dags. 10. nóvember, með þeim rökum að slík fundargerð liggi ekki fyrir þar sem eingöngu hafi verið ritaðir niður minnispunktar í kjölfar fundar til innanhúsnota. Að mati ráðuneytisins sé um að ræða vinnugögn sem falli undir undanþáguheimild 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, og því undanþegin upplýsingarétti.

Forstjóri Barnaverndarstofu svaraði tölvupóstinum sama dag og sagðist engin gögn hafa fengið um þá kvörtun sem sögð væri frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar að öðru leyti en því að í bréfi formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 27. nóvember 2017, væri í neðanmálsgrein vikið að kvörtuninni með óljósum hætti. Fór hann fram á að kvörtun/ábending frá Hafnarfirði yrði send honum hið fyrsta. Ráðuneytið svarað sama dag með tölvupósti þar sem fram kom að upplýsingar frá Hafnarfjarðarbæ væru að finna í gögnunum sem send voru forstjóranum fyrr um daginn og var honum leiðbeint hvar þær væru að finna. Um er að ræða texta tölvupóstsins sem formaður barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar sendi velferðarráðuneytinu 16. nóvember 2017.

3.12. Formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur óskar eftir fundi með nýjum ráðherra (4. desember 2017)

Formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur sendi tölvupóst til ráðuneytisins 4. desember 2017 þar sem hann óskar eftir fundi með nýjum ráðherra „til að ræða það ófremdarástand í barnaverndarmálum á höfuðborgarsvæðinu“ sem ráðherra væri kunnugt um. Í tölvupóstinum kemur fram að formaðurinn telji brýnt að hann komi sjónarmiðum barnaverndarnefndar Reykjavíkur til nýs ráðherra svo hægt sé að finna

lausn á „vandamálinu“ sem allra fyrst. Ekki verður ráðið af skráningu í málaskrá að fundurinn hafi verið haldinn.

3.13. Barnaverndarstofa svarar erindi velferðarráðuneytisins vegna beiðni formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 27. nóvember 2017, um setningu staðgengils (5. desember 2017)

Forstjóri Barnaverndarstofu sendi velferðarráðuneytinu bréf, dags. 5. desember 2017, vegna erindis formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 27. nóvember 2017. Í bréfinu kemur fram að Barnaverndarstofa telji ljóst að ekki séu lagaheimildir fyrir því að færa lögbundin verkefni stjórnvalds hvað varði tiltekna aðila eða samstarfsaðila frá henni í heild sinni líkt og formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur óski eftir að ráðuneytið geri hvað varði lögbundin verkefni Barnaverndarstofu gagnvart nefndinni. Enn fremur er tekið fram að stofnunin kannist ekki við að það hafi orðið trúnaðarbrestur milli nefndarinnar eða starfsmanna hennar annars vegar og stofnunarinnar hins vegar. Í bréfinu kemur jafnframt fram að Barnaverndarstofa telji rétt að ráðuneytið beini því til formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur að ef hann teldi forstjóra eða annan starfsmann Barnaverndarstofu vanhæfan til að fjalla um tiltekið mál sem væri til meðferðar hjá stofnuninni þá væri rétt að hann vekti athygli forstjórans á því ásamt forsendum fyrir þeirri afstöðu og í framhaldinu yrði tekin ákvörðun um hvort viðkomandi teldist vanhæfur til að koma að málinu eða ekki, sbr. 2. mgr. 6. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

3.14. Forstjóri Barnaverndarstofu ítrekar beiðni til ráðuneytisins um gögn og frekari frest til andsvara og óskar eftir að hæfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til að koma að málinu verði kannað (7. og 11. desember 2017)

Forstjóri Barnaverndarstofu sendi ráðuneytisstjóra velferðarráðuneytisins tölvupóst 7. desember 2017 með beiðni um lengri frest til að svara bréfi ráðuneytisins frá 21. nóvember 2018. Þar vísar hann til þess að gengið hafi illa að afla nauðsynlegra gagna

frá ráðuneytinu og að enn hafi hann ekki fengið öll gögn sem hann telji sig eiga rétt á er varðaði erindið. Þá sé um að ræða umfangsmikil gögn og tilvísanir til fjölda mála sem nái aftur allt til ársins 2002, sem taki nokkurn tíma að fara yfir og setja saman svar við. Þrátt fyrir beiðni um lengri frest hafi honum verið gert skylt með tölvubréfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu, dags. 6. desember, að svara ráðuneytinu 8. desember. Forstjórinn tekur fram að hann telji þetta ekki vera í samræmi við góða stjórnsýsluhætti auk þess að fela í sér alvarlega skerðingu á andmælarétti hans. Hann áréttar jafnframt að tekin verði afstaða til hæfis skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu í málinu enda hafi kvörtun barnaverndarnefndar Reykjavíkur meðal annars byggt á aðkomu forstjórans að málum sem undirmenn skrifstofustjórans í fyrri störfum hennar hjá Reykjavíkurborg hafi haft umsjón með. Nánari rök fyrir vanhæfi skrifstofustjóra til meðferðar málsins fylgdu með tölvupósti forstjórans. Er þess óskað að frestur yrði veittur til að svara bréfi ráðuneytisins til hádegis 14. desember 2017.

Skrifstofustjórinn svaraði tölvupósti forstjórans daginn eftir með tölvupósti. Þar er vísað til þess að í svari ráðuneytisins til Barnaverndarstofu, dags. 6. desember 2017, komi fram að afhent gögn séu að stærstum hluta til gögn sem Barnaverndarstofa hefði þegar fengið tækifæri til að kynna sér en um sé að ræða bréf barnaverndarnefndar Reykjavíkur til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017, ásamt fylgigögnum sem séu alls 20 blaðsíður. Þá hafi ráðuneytið áréttað að erindi ráðuneytisins nyti forgangs þar sem það væri afar brýnt og var Barnaverndarstofu veittur frestur til kl. 12 á hádegi þann 8. desember til að veita ráðuneytinu umbeðin svör. Svarbréf ráðuneytisins til Barnaverndarstofu, dags. 6. desember 2017, virðist ekki hafa verið fært inn í málaskrá ráðuneytisins.

Forstjóri Barnaverndarstofu sendi ráðuneytisstjóra í velferðarráðuneytinu tölvupóst 11. desember 2017 þar sem fram kemur að enn vanti grundvallargögn málsins og að ómögulegt sé að leggja mat á málið og móta afstöðu fyrr en öll gögn þess hafi borist honum. Því sé áréttuð ítrekuð beiðni um öll gögn sem tengist fundi með ráðherra 10. nóvember 2017 og öll samskipti starfsmanna á skrifstofu félagsþjónustu við

barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra sem varði málið. Í bréfi ráðuneytisins frá 21. nóvember 2017 séu að finna ýmsar staðhæfingar um trúnaðarbrest og alvarlega stöðu í málaflokknum sem Barnaverndarstofa fengi ekki séð að komi fram í þeim gögnum sem stofan hafi fengið. Því hljóti slíkar upplýsingar að vera í gögnum sem tengd væru áðurnefndum fundi og öðrum samskiptum starfsmanna ráðuneytisins við starfsmenn/nefndarmenn barnaverndarnefnda en nauðsynlegt væri að fá umrædd gögn til að geta tekið afstöðu til þeirra fullyrðinga sem fram kæmu í bréfi ráðuneytisins.

Þá er tekið fram að það sé mjög óþægileg staða að ráðuneytið hafi ekki tekið afstöðu til vanhæfis skrifstofustjórans. Þau samskipti og mál sem væru til skoðunar í tengslum við erindi ráðuneytisins frá 21. nóvember 2017, varði að verulegu leyti mál hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur frá árinu 2004 til vors 2017, en á þeim tíma hafi skrifstofustjóri skrifstofu félagsþjónustu í ráðuneytinu gegnt stöðu skrifstofustjóra á skrifstofu velferðarsviðs (áður félagsþjónustu) og verið staðgengill sviðsstjóra, (áður félagsmálastjóra) Reykjavíkurborgar. Sem staðgengill hafi hún gegnt stöðu sviðsstjóra frá desember 2016 þar til í mars 2017. Hún hafi því verið yfirmaður framkvæmdastjóra barnaverndar Reykjavíkur í þeim málum sem nú væru til skoðunar hjá ráðuneytinu. Ljóst sé að skrifstofa velferðarsviðs kæmi með beinum hætti að vinnslu barnaverndarmála og eftirliti með barnaverndarnefnd Reykjavíkur.

Hinn 11. desember 2017 er skráð símtal skrifstofustjóra á skrifstofu ráðuneytisstjóra við forstjóra Barnaverndarstofu. Skráð er að í símtalinu hafi forstjórinn sagt engin gögn hafa fylgt upphaflegu bréfi ráðuneytisins vegna mála Barnaverndarstofu. Hann hafi aldrei heyrt um það vandamál sem þar væri um getið. Skráð er að forstjórinn geri athugasemdir við að hann fái ekki gögn sem ávirðingarnar byggi á og stuttan frest til andsvara. Þá telji hann skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu vanhæfa í málinu. Auk þess telji forstjórinn ekki vera mögulegt að vísa til fundar og leggja hann til grundvallar þungra stjórnsýsluaðgerða án þess að fundargerð liggi fyrir. Á þeim forsendum hafi hann óskað afrits af samskiptum skrifstofustjórans við nefndirnar.

Honum sé vel ljóst að fundargerðir séu ekki haldnar í hefðbundnum viðtölum ráðherra en þegar svo mikilvægar ákvarðanir séu teknar í framhaldi af fundum og til fundanna vísað sem forsendu aðgerða, þá verði það að vera skráð.

Sama dag barst svarbréf frá skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu við bréfi forstjóra Barnaverndarstofu. Þar kemur fram að það sé rangt að upplýsingar er varði staðhæfingar um trúnaðarbrest og alvarlega stöðu í málaflokknum hljóti að vera í gögnum sem tengist fundum og öðrum samskiptum starfsmanna ráðuneytisins við starfsmenn/nefndarmenn barnaverndarnefnda og að nauðsynlegt sé að fá aðgang að þessum gögnum til að geta tekið afstöðu til þeirra fullyrðinga sem fram komi í erindi ráðuneytisins frá 21. nóvember 2017. Áréttað er að í minnisblaði formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur til þáverandi félags- og jafnréttismálaráðherra, sem hafi verið til umræðu á fundinum 10. nóvember 2017 og sem forstjóri Barnaverndarstofu hafi fengið afrit af, standi eftirfarandi: „Ef framangreind atriði eru virt í heild sinni er það mat undirritaðs að forstjóri Barnaverndarstofu hafi gerst sekur um brot á 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996. Framkoma hans að undanförnu einkennist af óvild í garð starfsmanna Barnaverndarnefndar Reykjavíkur og vegna þess ríkir ekki lengur gagnkvæmt traust á milli Barnaverndarnefndar Reykjavíkur og Barnaverndarstofu“. Þá segi jafnframt í minnisblaðinu að það sé mat formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur að „með því að glata trausti þeirrar barnaverndarnefndar sem fer með málefni flestra barna í landinu, að teknu tilliti til ráðgjafa og eftirlitshlutverks Barnaverndarstofu að þá hafi forstjórinn skaðað barnaverndarstarf í landinu. Það er mjög alvarleg staða í ljósi þess að eitt af meginhlutverkum Barnaverndarstofu er að efla barnaverndarstarf í landinu, sbr 2. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga.“ Að mati ráðuneytisins sé þarna um að ræða mjög skýrar athugasemdir um þau atriði sem Barnaverndarstofa haldi fram að sé ekki að finna í afhentum gögnum.

Í bréfinu kemur jafnframt fram að ráðuneytið hafni afhendingu minnispunkta ráðuneytisins til innanhúsnota frá umræddum fundi 10. nóvember 2017 enda séu þeir

vinnuskjöl sem stjórnvald hafi ritað til eigin afnota og sem séu undanþegin upplýsingarétti, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Tekið er fram að aðili eigi aðgang að vinnuskjölum ef þau hafi að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá. Ráðuneytið áréttar að umræðuefni fundarins hafi verið minnisblað formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur sem Barnaverndarstofa hafi þegar fengið afrit af og því væri ekki um að ræða upplýsingar sem ekki yrði aflað annars staðar frá. Þá áréttaði ráðuneytið að engar ákvarðanir hafi verið teknar í málinu, enda biði ráðuneytið eftir umbeðnum svörum og skýringum Barnaverndarstofu.

Varðandi beiðni Barnaverndarstofu, dags. 11. desember 2017, um afrit af öllum samskiptum starfsmanna á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu við barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra vegna málsins, er tekið fram að ráðuneytið hafi talið að Barnaverndarstofa hefði verið að upplýsa ráðuneytið um gögn og upplýsingar sem stofnunin hygðist afla frá Reykjavíkurborg. Ráðuneytið tekur fram að það muni taka beiðni Barnaverndarstofu til afgreiðslu en áréttar þó að einu samskipti starfsmanna ráðuneytisins við barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra vegna málsins hafi verið samkvæmt beiðni þáverandi félags- og jafnréttismálaráðherra sem í kjölfar fundarins 10. nóvember 2017 hafi óskað eftir nánari upplýsingum frá umræddum barnaverndarnefndum um eðli og tíðni meintra afskipta forstjóra Barnaverndarstofu af störfum einstakra starfsmanna barnaverndarnefnda í Reykjavík og Hafnarfirði. Þær upplýsingar sem ráðuneytinu hafi borist frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar annars vegar og barnaverndarnefnd Reykjavíkur hins vegar, hafi þegar verið sendar Barnaverndarstofu.

Í bréfinu kemur jafnframt fram að skoðun á mögulegu vanhæfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu standi yfir og að stefnt sé að því að komast að niðurstöðu sem fyrst.

Að lokum áréttar ráðuneytið beiðni sína um að málið yrði sett í forgang og að gert væri ráð fyrir að Barnaverndarstofa myndi skila umbeðnum svörum í síðasta lagi kl. 12:00 á hádegi 14. desember 2017.

3.15. Barnaverndarstofa birtir yfirlýsingu (8. desember 2017) og ráðuneytið gefur út fréttatilkynningu (11. desember 2017)

Barnaverndarstofa birti 8. desember 2017 yfirlýsingu á vef sínum þar sem meðal annars var greint frá því að erfiðlega hafi gengið að fá aðgang að gögnum málsins hjá ráðuneytinu og að athugasemdir hafi verið gerðar við hæfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu. Ráðuneytið birti fréttatilkynningu 11. desember 2017 þar sem meðal annars kom fram að ráðuneytinu hafi borist kvartanir sem raktar hafi verið í bréfi ráðuneytisins til forstjóra Barnaverndarstofu, dags. 21. nóvember 2017. Að að mati ráðneytisins hafi þær verið efnislega skýrar og vel afmarkaðar og vandséð að Barnaverndarstofa þarfnaðist frekari gagna til að gera ráðuneytinu grein fyrir afstöðu sinni. Þá var greint frá því að lagt yrði mat á hæfi skrifstofustjórans til meðferðar málsins.

3.16. Velferðarráðuneytisins óskar eftir frekari upplýsingum frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar um afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af tilteknu máli (12. desember 2017)

Með tölvupósti til nefndarmanna barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, dags. 12. desember 2017, óskaði ráðuneytið, með vísan til 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga sem fjallar um eftirlit ráðuneytisins með starfi Barnaverndarstofu, eftir nánari upplýsingum um afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af tilteknu máli sem hafi verið í vinnslu hjá barnaverndarnefndinni og sem varðaði grun um kynferðisofbeldi gegn barni. Fram kemur í tölvupóstinum að með hliðsjón af alvarleika framkominna upplýsinga um málið telji ráðuneytið brýnt að kanna það nánar og því sé óskað eftir öllum tiltækum upplýsingum um hin meintu afskipti forstjórans af málinu.

Tölvupóstur barst síðar sama dag frá skrifstofu félagsþjónustu Hafnarfjarðarbæjar með dagáli sem starfsmaður barnaverndarnefndar ritaði í kjölfar símtals við forstjórann í janúar 2017. Sá dagáll varðaði svokallað Hafnarfjarðarmál sem var annað þeirra tilvika sem fjallað var um í tölvupósti formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar 16. nóvember 2016 og niðurstaða ráðuneytisins 27. febrúar 2018 beindist að.

Jafnframt barst ráðuneytinu sama dag tölvupóstur frá Kópavogsbæ ásamt fundargerð barnaverndarnefndar þar sem nefndin bókaði athugasemd við ummæli lögfræðings Barnaverndarstofu í fjölmiðlum. Þar kemur meðal annars fram að það sé afar erfitt og ósanngjarnt fyrir starfsfólk í barnavernd að sitja undir neikvæðum ummælum í fjölmiðlum um vinnubrögð þeirra eins og fulltrúar Barnaverndarstofu höfðu haft í frammi. Þessi ummæli gætu að mati nefndarinnar dregið úr trausti til Barnaverndarstofu og skaðað barnaverndarstarf í landinu.

Sama dag héldu skrifstofustjóri á skrifstofu félagsþjónustu og lögfræðingur á skrifstofunni fund í velferðarráðuneytinu með framkvæmdastjóra barnaverndar Reykjavíkur. Í fundargerð kemur fram að til fundarins hafi verið boðað vegna ágreinings milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndar Reykjavíkur og kvörtunar nefndarinnar til ráðuneytisins vegna starfshátta, framkomu og framgöngu forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu. Fram kemur að fulltrúar ráðuneytisins hafi greint frá því að tilefni fundarins væru áhyggjur ráðuneytisins af virkni málflokksins á meðan beðið væri eftir niðurstöðu í málinu og að óskað væri eftir upplýsingum um það hvort þetta mál hefði bein áhrif á störf barnaverndarstarfsmanna og hindri framgang mála. Í fundargerð kemur meðal annars fram að fulltrúar ráðuneytisins hafi greint framkvæmdastjóranum frá því að ráðuneytið leggi kapp á að ljúka afgreiðslu málsins hið fyrsta þannig að einhver niðurstaða liggi fyrir og hægt verði að hefja vinnu við að endurheimta traust til málaflokksins og milli aðila innan hans.

3.17. Minnisblað félags- og jafnréttismálaráðherra til ríkisstjórnar Íslands (13. desember)

Félags- og jafnréttismálaráðherra ritaði minnisblað til ríkisstjórnar Íslands 13. desember 2017 þar sem farið var yfir kvartanir barnaverndarnefndanna þriggja og upplýst um meðferð málsins.

3.18. Barnaverndarstofa svarar erindi velferðarráðuneytisins frá 21. nóvember 2017 (14. desember 2017)

Barnaverndarstofa sendi 14. desember 2017 svar við erindi ráðuneytisins frá 21. nóvember 2017. Í svarbréfi Barnaverndarstofu eru gerðar ýmsar athugasemdir við meðferð málsins hjá ráðuneytinu.

Í fyrsta lagi er kvartað yfir aðgangi að gögnum málsins. Gerðar eru athugasemdir við að engin gögn hafi fylgt erindi ráðuneytisins en ítrekað hafi verið óskað eftir gögnum málsins. Tekið er fram að minnisblað formanns barnaverndar Reykjavíkur, dags. 10. nóvember 2017, hafi borist 22. nóvember 2017. Önnur gögn, rúmlega 140 bls., hafi borist Barnaverndarstofu með tölvupósti föstudaginn 1. desember 2017. Stofnuninni hafi þó ekki borist fundargerð af fundi sem haldinn hafi verið með formönnum þriggja barnaverndarnefnda 10. nóvember 2017. Barnaverndarstofa telji að um sé að ræða upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá og sé ráðuneytinu því skylt að afhenda fundargerðina, sbr. lokamálsl. 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga. Þá hafi í erindi barnaverndarnefndar Reykjavíkur verið vísað til gagna sem Barnaverndarstofa hafi ítrekað beðið um aðgang að. Þau gögn hafi verið meðal þeirra gagna sem hafi borist rétt fyrir hádegi föstudaginn 1. desember en engu að síður hafi frestur til að kynna sér gögnin aðeins verið veittur til hádegis þriðjudagsins 5. desember. Hinn 5. desember hafi Barnaverndarstofa óskað eftir 10 daga fresti til að kynna sér og fara yfir þær rúmlega 140 bls. sem hafi borist 1. desember. Sólarhring síðar hafi þeirri beiðni verið neitað þrátt fyrir skýra skyldu 2. mgr. 18. gr. stjórnsýslulaga til að veita slíkan

frest. Stofnunin hafi þannig fengið rúmlega tveggja sólarhringa frest til að koma sjónarmiðum og afstöðu sinni að.

Fram kemur að fyrir hádegi 7. desember hafi Barnaverndarstofa sent ráðuneytisstjóra velferðarráðuneytisins bréf og bent á sérkennileg vinnubrögð skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu og þá sérstaklega tregðu til þess að afhenda gögn málsins og veita eðlilega tímafresti. Þá hafi þess verið farið á leit að ráðuneytið léti kanna hvort skrifstofustjóri á skrifstofu félagsþjónustu kynni að vera vanhæfur til að fara með málið í ljósi fyrri starfa hans hjá Reykjavíkurborg sem skrifstofustjóri á velferðarsviði og staðgengill sviðsstjóra velferðarsviðs.

Í bréfinu er bent á að í fréttatilkynningu frá ráðuneytinu 11. desember hafi komið fram sú afstaða að það væri mat ráðuneytisins að athugasemdir, sem þar væru gerðar, væru efnislega skýrar og vel afmarkaðar og því vandséð að Barnaverndarstofa þarfnaðist frekari gagna til að gera ráðuneytinu grein fyrir afstöðu sinni. Beiðni um gögn sem tengdust fundinum hafi verið hafnað að nýju sama dag með tölvupósti. Barnaverndarstofa segir í bréfinu það vera augljóst að fundargerðin frá fundinum 10. nóvember hafi að geyma upplýsingar sem hafi verulega þýðingu í málinu og séu aðila máls í óhag.

Þá er bent á að hvergi í málinu séu að finna upplýsingar um hvers eðlis umkvartanir formanna barnaverndarnefnda Kópavogs og Hafnarfjarðar hafi verið. Ekkert komi fram um það í erindi ráðuneytisins heldur sé vísað almennt til þess sem fram fór á fundinum án nánari tilgreiningar.

Auk þess kemur fram að Barnaverndarstofa telji að sú afstaða ráðuneytisins að neita stofnuninni um aðgang að gögnum sem tengdust fundi formanna með ráðherra hafi haft þær afleiðingar að meginreglur stjórnsýsluréttar um bæði upplýsinga- og andmælarétt aðila máls við meðferð stjórnsýslumáls, sbr. 13. og 15. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotnar við meðferð málsins hjá ráðuneytinu.

Í öðru lagi segir í bréfinu að Barnaverndarstofa haldi því fram að skrifstofustjóri á skrifstofu félagsþjónustu velferðarráðuneytis hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins. Bent er á að Barnaverndarstofa hafi vakið athygli ráðuneytisstjóra á því með bréfi, dags. 7. desember 2017 en ábendingu um hugsanlegt vanhæfi hafi enn ekki verið svarað.

Bent er á að í bréfinu frá 21. nóvember 2017 séu vísbendingar um að skrifstofa félagsþjónustu hafi þegar verið búin að gera upp hug sinn varðandi þau mál sem til skoðunar væru í ráðuneytinu. Í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarstofu segði meðal annars að ráðuneytið teldi „ljóst að ekki ríki sá trúnaður og það traust milli aðila í málaflokknum sem þ[urfi] að vera til staðar“, að mati ráðuneytisins sé „ljóst að afar alvarleg staða [sé] uppi í barnaverndarstarfi á höfuðborgarsvæðinu“ og að ráðuneytið hygðist „afla frekari upplýsinga til að geta lagt mat á til hvaða ráðstafana eigi að grípa“. Fram kemur að það að mjög treglega hafi gengið að fá gögn málsins afhent renni frekari stoðum undir það sjónarmið að skrifstofustjórinn væri ekki fær um að gæta hlutlægni í málinu. Þá veki það athygli að skrifstofustjórinn hafi haldið áfram að sinna málinu á meðan hæfi hennar væri til skoðunar í ráðuneytinu. Slíkt væri mjög óvenjulegt og áhöld um hvort það væri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Í bréfinu kemur fram að Barnaverndarstofa telji vísbendingar um að þau tengsl skrifstofustjórans við málið, sem orsökuðu vanhæfið, hafi haft áhrif á það í hvaða farveg málið var sett í upphafi og hvernig það hefði þróast frá 10. nóvember 2017 sem og hvaða gögn málsins synjað var um að afhenda stofnuninni. Ótvíræðar vísbendingar væru uppi um að hugsanleg áminning gagnvart barnaverndarnefnd Reykjavíkur, vegna mála sem unnin hafi verið af barnavernd Reykjavíkur á þeim tíma sem skrifstofustjórinn kom að yfirstjórn barnaverndarmála hjá Reykjavíkurborg, hafi haft þau áhrif að skrifstofustjórinn horfði ekki hlutlausum augum á störf og lögbundin verkefni Barnaverndarstofu.

Í þriðja lagi eru gerðar athugasemdir við þær kvartanir sem hafi verið settar fram í málinu. Fram kemur að í minnisblaði frá formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur 10. nóvember 2017 væru bornar fram fjöldi órökstuddra ávirðinga. Farið sé yfir þær lið fyrir lið í fylgiskjali 1 með svarbréfinu. Þá kemur fram að þau gögn málsins sem Barnaverndarstofa hafi undir höndum beri með sér að ekki sé um fleiri kvartanir að ræða. Vísað er til þess að í gögnum málsins séu að finna tvær samantektir um samskipti forstjóra Barnaverndarstofu við starfsmenn nefndanna, annars vegar samantekt um samskipti við starfsmenn barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá 22. nóvember 2017 og samantekt um samskipti forstjóra Barnaverndarstofu við starfmenn í Hafnarfirði í tveimur tilvikum frá 16. nóvember 2017. Engin samantekt virðist hafa borist frá barnaverndaryfirvöldum í Kópavogi. Í tölvupósti sem Barnaverndarstofu hafi borist 13. desember 2017 hafi það verið staðfest að málið hafi aldrei verið til umræðu á fundi barnaverndarnefndar Kópavogs þegar fundurinn frá 10. nóvember var haldinn. Formaður nefndarinnar í Kópavogi hafi því ekki haft umboð til að kvarta yfir störfum Barnaverndarstofu á þeim fundi. Jafnframt liggi ekkert fyrir um það í gögnum málsins að starfsemi eða samskipti við forstjóra eða aðra starfsmenn Barnaverndarstofu hafi verið rædd hjá nefndinni í Hafnarfirði fyrir fundinn og því óljóst hvaða umboð sá formaður hafi haft til að koma kvörtun á framfæri við ráðuneytið.

Þá kom fram að farið sé yfir hvert og eitt atriði í samantektum formannanna frá Reykjavík og Hafnarvirði í fylgiskjölum með bréfunum og þau skýrð. Auk þess telji Barnaverndarstofa ljóst að slíkar samantektir, sem teknar væru saman að beiðni ráðuneytis, gætu ekki talist eiginlegar kvartanir. Eina kvörtunin sem lægi fyrir væri frá formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur í formi minnisblaðs frá 10. nóvember 2017.

Að auki kemur fram að eftir að hafa yfirfarið gögn málsins telji Barnaverndarstofa ljóst að fullyrðingar um trúnaðarbrest og stöðu málaflokksins sem settar hafi verið fram í erindi ráðuneytisins ættu sér ekki stoð í gögnum málsins.

Þá veki það athygli að ekki komi skýrlega fram á hvaða lagagrundvelli ráðuneytið hafi málið til skoðunar eða hvaða ákvarðana komi til álita að taka eða á hvaða lagaheimildum þær heimildir til ákvarðana byggist. Þegar mál séu sett upp með slíkum hætti þá geti aðilar ekki nýtt sér andmælarétt sinn samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga, sbr. það sem fram komi í *dómi Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999 í máli nr. 247/1998*.

Barnaverndarstofa bendir enn fremur á að í bréfinu séu ítrekaðar vísbendingar um að búið hafi verið að komast að niðurstöðu þegar erindið var sent stofnuninni 21. nóvember. Samantekt frá formanni barnaverndarnefnd Reykjavíkur væri t.d. dags. 22. nóvember 2017.

Barnaverndarstofa áréttar að skortur á aðgangi að gögnum og óljós tilgangur og lagalegur grundvöllur erindisins frá 21. nóvember 2017 hefði haft þau áhrif að stofnuninni hafi verið ómögulegt að koma sjónarmiðum sínum og afstöðu á framfæri með fullnægjandi hætti.

Í fjórða lagi kemur fram í bréfinu að Barnaverndarstofa telji ekki að með ummælum í fjölmiðlum hafi forstjóri og lögfræðingur stofnunarinnar farið út fyrir mörk tjáningarfrelsis opinberra starfsmanna. Upplýsingagjöf hafi verið í samræmi við upplýsingarétt almennings. Barnaverndarstofa telji engan vafa leika á því að ummæli forstjóra og lögfræðings stofnunarinnar í fjölmiðlum hafi verið vel innan þeirra marka sem heimilt sé samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Barnaverndarstofa telji að stofnuninni hafi í raun verið skylt að veita upplýsingarnar þegar fjölmiðlar leituðu eftir þeim. Almenningur hafi ríka hagsmuni af því að fá upplýsingar um hvernig barnarverndarmál séu unnin og að gerð sé æ ríkari krafa til gagnsæis. Umfjöllun fjölmiðla í Kveiki og Kastljósi hafi verið hluti af þjóðfélagsumræðu sem erindi hafi átt við almenning og hafi forstjóra og lögfræðingi því verið bæði rétt og skylt að svara spurningum um málið, sem snertu störf þeirra, sbr. *dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 23. júní 2015 í máli nr. E-2530/2014* og *álit*

umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5142/2007. Ljóst sé að engar upplýsingar sem skertu rétt einstaklinga til einkalífs hafi verið veittar.

Tekið er fram að barnaverndarnefndir, sem séu opinber stjórnvöld, eigi ekki sambærilega kröfu á að ekki sé rætt um þeirra störf. Þvert á móti eigi slíkar upplýsingar verulegt erindi við almenning. Þá þurfi opinberar stofnanir og sérfræðingar að þola harða gagnrýni á sín störf opinberlega, sbr. t.d. *dóm Hæstaréttar í máli nr. 181/2005.* Þegar umfjöllun snúi að samfélagslegu málefni, sem eðlilegt sé að komi til almennrar umræðu, verði stjórnvöld jafnframt að þola að gagnrýni sé beint að þeim, jafnvel þótt orðfæri kunni að verða hvasst. Þegar umfjöllun varði störf opinbers aðila en ekki persónu einstaklinga þá verði sá aðili að sæta því að slík umræða eigi sér stað, sbr. *Hrd. nr. 1997:3617.* Þegar ríkisstarfsmanni sé heimilt að tjá tilteknar skoðanir sé beinlínis óheimilt að beita hann stjórnsýsluviðurlögum vegna þeirrar tjáningar. Ef ráðuneytið telji opinbera umfjöllun um barnaverndarmál óeðlilega sé nauðsynlegt að það móti reglur um slíkt. Slíkar reglur geti þó aldrei verið afturvirkar.

Í bréfinu er að auki fjallað um skyldur Barnaverndarstofu til að afla upplýsinga og veita ráðgjöf í einstaka barnaverndarmálum. Fram kemur að forstjóri Barnaverndarstofu hafi sömu lagaheimildir og aðrir starfmenn stofnunarinnar til að koma að málum og þar sem um lítinn vinnustað sé að ræða þá komi oft upp sú staða að starfsfólk leysi hvort annað af. Oft komi aðilar með mál í viðtalstíma eða beri upp erindi sín við forstjóra með öðrum hætti. Algengt sé að starfsmenn Barnaverndarstofu, þ.á m. forstjóri, telji óhjákvæmilegt að afla frekari upplýsinga hjá þeirri barnaverndarnefnd eða starfsmanni sem fari með málið. Þannig verði gjarnan til samræða á milli starfsmanna sem oft leiði til þess að lausn finnist á málinu eða að málinu sé beint í réttan farveg. Dæmi sé t.d. um að upplýsinga sé aflað á grundvelli laga er varði eftirlitheimildir stofnunarinnar en síðan fari málið í farveg ráðgjafar.

Í bréfinu leggur Barnaverndarstofa áherslu á að ekkert þeirra samtímagagna sem hafi fylgt samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur beri með sér að skort hafi

á háttsemi eða að samskipti hafi ekki verið vinsamleg milli forstjóra og starfsmanns hverju sinni. Þvert á móti komi allar slíkar fullyrðingar eingöngu fram í samantekt sem hafi verið tekin saman mörgum mánuðum og jafnvel árum eða áratug síðar. Þá hafi aldrei borist kvörtun frá neinni barnaverndarnefnd um að skort hafi á háttvísi eða framkomu forstjórans. Hvað varði samskipti forstjóra Barnaverndarstofu og einstaka starfsmanna að öðru leyti þá sé ljóst að stofnunin hafi skýra lagaheimild í 2. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga til þess að krefja barnaverndarnefndir um allar þær upplýsingar og skýrslur sem hún telji nauðsynlegar, bæði gögn í einstökum málum og skýrslur sem barnaverndarnefndir þurfi að vinna sérstaklega. Ekki sé í barnaverndarlögum gerð krafa um að slíkar beiðnir þyrftu að vera skriflegar. Því sé ekkert óeðlilegt við að starfsfólk Barnaverndarstofu aflaði munnlegra upplýsinga um barnaverndarmál.

Fram kemur í bréfinu að það sé lögbundið hlutverk Barnaverndarstofu að hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir á landinu, sbr. 3. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga. Það gefi augaleið að í samtölum sem eigi sér stað á grundvelli 2. mgr. 8. gr., 5. mgr. 4. gr. eða annarra ákvæða barnaverndarlaga þá komi oft til þess að starfsfólk stofnunarinnar, þ.m.t. forstjóri stofnunarinnar, gefi leiðbeiningar og ráðgjöf varðandi túlkun barnaverndarlaga og hugsanleg skref í málum. Slík ráðgjöf feli að sjálfsögðu aldrei í sér að fyrirmæli séu gefin, þrátt fyrir að í einstaka málum hafi komið fram mjög skýr ráðgjöf um að tilteknar ákvarðanir eða málsmeðferð kunni að brjóta í bága við lög.

Barnaverndarstofa lýsir furðu sinni yfir því að bréf ráðuneytisins frá 21. nóvember, með umfjöllun um að forstjóri hafi gefið starfsfólki barnaverndarnefndum Reykjavíkur og Hafnarfjarðar fyrirmæli, hafi verið sent áður en ráðuneytinu barst minnisblað frá formanni nefndarinnar í Reykjavík þar sem tiltekin séu mál sem hann teldi dæmi um að forstjóri hafi gefið starfsfólki fyrirmæli. Ætla mætti að eðlileg stjórnsýsla ráðuneytis fælist í því að byrja á því að afla gagna og fara yfir þau áður en sent væri bréf þar sem settar væru fullyrðingar og niðurstöður.

Í bréfinu kemur einnig fram að Barnaverndarstofa fengi ekki séð að uppi væri trúnaðarbrestur milli barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu annars vegar og Barnaverndarstofu hins vegar líkt og rakið væri í erindi ráðuneytisins. Stofnunin hefði enga hugmynd haft um meinta óánægju nefndanna fyrr en erindi ráðuneytisins barst stofnuninni. Samkvæmt gögnum málsins væri ekki að sjá að eiginleg kvörtun hefði borist frá öðrum nefndum en barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Bent er á í bréfinu að formaður barnaverndarnefndar Kópavogs væri jafnframt starfsmaður barnaverndar Reykjavíkur. Því væri með öllu óljóst í hvaða hlutverki sá formaður raunverulega hafi verið þegar hann andmælti vinnubrögðum Barnaverndarstofu á fundi með ráðherra. Bent er á dæmi um umfangsmikil og dagleg samskipti á milli starfsmanna Barnaverndarstofu og nefndanna á höfuðborgarsvæðinu. Óhætt væri að fullyrða að barnaverndarstarf á höfuðborgarsvæðinu væri með eðlilegum og hefðbundnum hætti og samstarf aðila frá degi til dags áreynslulaust.

Í bréfinu er því einnig mótmælt að forstjóri hafi ítrekað sýnt af sér dónaskap og ruddalega framkomu í samskiptum og á fundum með starfsfólki barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Barnaverndarstofu hafi aldrei borist athugasemd eða kvörtun undan framkomu forstjóra eða starfsmanna Barnaverndarstofu vegna tiltekinna samskipta eða mála, hvorki til forstjórans sjálfs né ráðuneytisins. Engin dæmi séu nefnd um að samskipti forstjóra við einstaka starfsmenn barnaverndar Reykjavíkur hafi verið neikvæð eða framkomu ábótavant. Óljósum ávirðingum verði því að vísa á bug sem ámælisverðum dylgjum sem geti ekki verið forsendur fyrir ákvörðunum af hálfu ráðuneytisins.

Að lokum er tekið fram að ekkert í gögnum málsins eða stöfum Barnaverndarstofu bendi til þess að sú staða sem ráðuneytið hafi lýst í erindi sínu frá 21. nóvember 2017 sé í raun og veru til staðar. Umkvartanir barnaverndarnefndar Reykjavíkur eigi ekki við rök að styðjast og séu ekki studdar samtímagögnum. Þá telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að ráðuneytið taki sérstaklega til skoðunar og taki afstöðu til þeirra ávirðinga sem fram komi í erindum formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá

10. og 22. nóvember og samantekt formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar frá 16. nóvember um að forstjóri Barnaverndarstofu hafi komið ruddalega fram, sýnt starfsmönnum barnaverndarnefnda óvirðingu og dónaskap og gefið þeim ólögmæt fyrirmæli um vinnslu barnaverndarmála, þ.á m. haft óviðeigandi afskipti af máli sem varðaði grun um kynferðisbrot meintum geranda til hagsbóta.

Bréfinu fylgdu nokkur fylgiskjöl, þ.á m. andmæli við samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 22. nóvember 2017 og andmæli við samantekt formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, dags. 16. nóvember 2017.

3.19. Samantekt til ráðherra um mál er varðar kvartanir gegn forstjóra Barnaverndarstofu (21. desember 2017)

Skrifstofa félagsþjónustu ritaði samantekt til ráðherra um mál er varða kvartanir forstjóra Barnaverndarstofu þann 21. desember 2017. Í samantektinni er skýrt frá því að á fundi ráðherra 10. nóvember hafi verið gerðar alvarlegar athugasemdir við háttsemi og framgöngu forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu sem hafi leitt til alvarlegs trúnaðarbrests. Þar hafi formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur lagt fram minnisblað þar sem fram kom að forstjóri Barnaverndarstofu hafi ítrekað gefið starfsmönnum barnaverndarnefndar Reykjavíkur fyrirmæli um rekstur og vinnslu einstakra mála, án samráðs við yfirstjórnendur. Á fundinum hafi einnig verið gerðar alvarlegar athugasemdir við framkomu forstjórans sem hafi verið sagður sýna ítrekað ruddalega framkomu í samskiptum við barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra sem brjóti gegn ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem kveði á um að starfsmaður skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Greint er frá því að ráðuneytið hafi aflað frekari upplýsinga um eðli og tíðni beinna afskipta forstjóra Barnaverndarstofu af störfum starfsmanna barnaverndar og vinnslu einstakra barnaverndarmála og að barnaverndarnefndir Reykjavíkur og Hafnarfjarðar hafi greint frá slíkum afskiptum. Í einu máli hafi verið um að ræða alvarlegar athugasemdir um afskipti forstjórans af nýlegu máli sem hafi verið til vinnslu hjá

Hafnarfjarðarbæ og hafi ráðuneytið aflað nánari gagna og upplýsinga um það einstaka mál sökum alvarleika þess.

Þá er fjallað um kröfu formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur um setningu staðgengils forstjóra og svarbréf forstjórans við þeirri kröfu. Fram kemur meðal annars að ráðuneytið hafi ekki tekið endanlega afstöðu til þessa álitaefnis.

Að auki er fjallað sérstaklega um kvartanir yfir ummælum forstjóra og lögfræðings Barnaverndarstofu í fjölmiðlum dagana 7. og 8. nóvember, sem hafi komið fram á fundinum 10. nóvember auk þess sem fleiri aðilar innan málaflokksins hafi gert alvarlegar athugasemdir við framgöngu Barnaverndarstofu í fjölmiðlum eins og fagdeild félagsráðgjafa í barnavernd, barnaverndarnefnd Kópavogs, félagsmálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga sem og stjórn sambandsins sem hafi tekið undir athugasemdir nefndarinnar. Fram kemur meðal annars að þessir aðilar telji að með þessu hafi verið dregið úr trausti til Barnaverndarstofu og þá hafi hún skaðað barnaverndarstarf í landinu.

Fram kemur í samantektinni að ráðuneytið hafi sent forstjóra Barnaverndarstofu bréf í apríl 2009 þar sem þeim tilmælum hafi verið beint til hans að tjá sig ekki um einstaka barnaverndarmál. Bréf ráðuneytisins hafi verið sent í kjölfar bréfs borgarlögmanns til ráðuneytisins þar sem kvartað var yfir framgöngu forstjórans í fjölmiðlum þar sem hann tjáði sig um vinnubrögð barnaverndar Reykjavíkur í máli þar sem hann var vanhæfur til meðferðar málsins vegna skyldleika við aðila máls.

Auk þess er frá því greint í samantektinni að ráðuneytinu hafi jafnframt borist kvartanir frá öðrum aðilum og eins hafi einstaklingar stigið fram í fjölmiðlum og kvartað yfir forstjóranum eins og t.d. fyrrverandi forstöðukona Barnahúss og fyrrverandi formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur.

Í samantektinni er einnig fjallað um kröfu forstjóra Barnaverndarstofu um að fram fari mat á hæfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu og kemur meðal annars fram að ráðuneytið hafi aflað lögfræðilegrar álitsgerðar vegna þessa. Greint er frá niðurstöðu

álitsgerðarinnar og frá því að stefnt sé að því að niðurstaða á athugun ráðuneytisins á hæfi skrifstofustjórans liggi fyrir á fyrstu dögum nýs árs. Því næst er fjallað um efni svarbréfs Barnaverndarstofu sem borist hafi ráðuneytinu 14. desember og að lokum greint frá fundi ráðuneytisins með framkvæmdastjóra barnaverndar Reykjavíkur.

Fylgigögn með samantektinni eru bréf ráðuneytisins til Barnaverndarstofu, dags. 21. nóvember 2017, bréf borgarlögmanns til ráðuneytisins og bréf ráðuneytisins til forstjóra Barnaverndarstofu af því tilefni frá nóvember 2009, minnisblað formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 10. nóvember 2017, ásamt athugasemdum forstjóra Barnaverndarstofu, samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 22. nóvember 2017, ásamt athugasemdum forstjóra Barnaverndarstofu, samantekt formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, dags. 16. nóvember 2017, ásamt athugasemdum forstjóra Barnaverndarstofu, greinargerð Barnaverndarstofu til ráðuneytisins, dags. 14. desember 2017, og álitsgerð Trausta Fannars Valssonar, dósents við lagadeild Háskóla Íslands, um hæfi skrifstofustjóra, dags. 20. desember 2017 þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að ekkert bendi til þess að skrifstofustjórinn hafi verið vanhæf til meðferðar máls.

3.20. Minnisblað skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til ráðherra vegna kvartana barnaverndarnefnda yfir Barnaverndarstofu (18. janúar 2018)

Skrifstofa félagsþjónustu ritaði minnisblað til ráðherra 18. janúar 2018. Þar er í stuttu málið farið yfir kvartanir barnaverndarnefndanna þriggja, kröfu um setningu staðgengils, kvartanir vegna framgöngu Barnaverndarstofu, viðbrögð Barnaverndarstofu, kröfu Barnaverndarstofu um að fram fari mat á hæfi skrifstofustjóra á skrifstofu félagsþjónustu, fund ráðuneytisins með framkvæmdastjóra barnaverndar Reykjavíkur og kvörtun yfir ummælum forstjóra Barnaverndarstofu í fjölmiðlum. Efni minnisblaðsins er að mestu leyti það sama og efni samantektarinnar frá 21. desember 2017. Þó segir meðal annars að ráðuneytið hafi komist að niðurstöðu 5. janúar þess efnis að skrifstofustjóri hafi ekki verið vanhæfur til að koma að afgreiðslu mála sem varði stjórnsýslu Barnaverndarstofu eða tengist

athugasemdum sem lúta að störfum forstjóra hennar, hvorki samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga né á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttar um sérstakt hæfi.

Þá er í minnisblaðinu farið yfir hlutverk og ábyrgð ráðuneytisins í málinu og möguleg viðbrögð við kvörtunum. Auk þess eru gerðar tillögur til úrbóta til lengri og skemmri tíma. Að lokum er í stuttu máli farið yfir athugun ráðuneytisins á Hafnarfjarðarmálinu. Tekið er fram að ljóst sé að ásakanirnar gegn forstjóra Barnaverndarstofu í málinu séu afar alvarlegar og að mati skrifstofu félagsþjónustu þarfnist málið því sérstakrar skoðunar við.

3.21. Formenn barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs funda með ráðherra (18. janúar 2018)

Í málaskrá er skráður fundur formanna barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs með ráðherra að beiðni formannanna. Í málaskrá eru ekki skráðir minnispunktar frá fundinum.

3.22. Fundur í velferðarráðuneytinu með lögfræðingi móður barna vegna málsins hjá barnavernd Hafnarfjarðar (31. janúar 2018)

Í gögnum málsins kemur fram að 30. janúar 2018 hafi lögfræðingur hjá tilgreindri lögmannsstofu haft samband skriflega við velferðaráðuneytið og óskað eftir fundi með ráðherra. Samkvæmt minnisblaði, sem ritað var 3. febrúar 2018, var fundurinn haldinn degi síðar. Í minnisblaðinu kemur meðal annars fram að á fundinum hafi lögfræðingurinn afhent ráðuneytinu skjöl sem vörðuðu málið. Þau skjöl eru skráð í málaskrá ráðuneytisins en um er að ræða þrjá tölvupósta frá föðurafa barna sem barnavernd Hafnarfjarðar hafi fylgst með vegna meintra kynferðisbrota föður barnanna, svarbréf forstjóra Barnaverndarstofu við tölvupóstinum og afrit af dagálnum sem ráðuneytið fékk sent frá barnavernd Hafnarfjarðar 12. desember 2017.

3.23. Minnisblað skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu til félags- og jafnréttismálaráðherra (6. febrúar 2018)

Í framhaldinu var ritað minnisblað, dags. 6. febrúar 2018, til ráðherra. Í minnisblaðinu er einkum fjallað um ábendingu um óeðlileg afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af barnaverndarmáli í Hafnarfirði. Farið er yfir gögn málsins. Þá segir:

> „Að mati skrifstofu félagsþjónustu hefur forstjórinn með afskiptum sínum af málinu ekki brotið af sér í starfi en hefur þarna farið nokkuð út fyrir starfssvið sitt. Hér er um að ræða mál sem snýr að ágreiningi um umgengni samkvæmt barnalögum sem eru á málefnasviði dómsmálaráðuneytis og sýslumannsembætta. Hér hefur forstjórinn samband við félagsráðgjafa í barnaverndinni, og er samkvæmt upplýsingum í framlögðum gögnum, að fara fram á að hún hafi áhrif á móður barnanna til þess að koma á umræddri umgengni. Þá virðist hann hafa haft ákveðna skoðun á málsatvikum og tjáð hana í símtölum við félagsráðgjafann, þrátt fyrir að hafa ítrekað það að barnaverndin eigi einmitt ekki að taka afstöðu í slíkum málum og að einu upplýsingarnar sem hann búi yfir um málið hafi komið frá föðurafa barnanna. Þá ber þess einnig að geta að forstjórinn boðaði starfsmenn barnaverndar í Hafnarfirði til fundar vegna málsins í janúar mánuði 2017 og ber ekki saman upplýsingum barnaverndar Hafnarfjarðar og fundarpunktum Barnaverndarstofu um efni fundarins, en þess ber að geta að fundarpunktar Barnaverndarstofu eru ritaðir 11 mánuðum eftir umræddan fund eða í lok nóvember mánaðar 2017 og voru ekki sendir öðrum fundargestum, en afrit er að finna meðal fylgigagna með greinargerð Barnaverndarstofu til ráðuneytisins, dags. 14. desember sl.
>
> Að mati skrifstofu félagsþjónustu þarf ráðuneytið að sinna eftirlitsskyldu sinni gagnvart Barnaverndarstofu. Því er lagt til að forstjóranum sé sent bréf þar sem þeim tilmælum er beint til hans að gæta að því framvegis að fara ekki út fyrir starfssvið sitt og þeirrar stofnunar sem hann veitir forstöðu í afskiptum af málum er varða umgengi og forsjá barna. Jafnframt þarf að benda á nauðsyn þess að samskipti stofunnar við barnaverndarnefndir og starfsfólk þeirra í málum af þessum toga þurfi að vera formlegri þegar þau eiga sér stað á grundvelli kvartana eða annarra athugasemda frá málsaðilum eða öðrum vegna vinnubragða starfsfólks barnaverndarnefnda. Einnig þarf ráðuneytið að gera athugasemd við að forstjórinn ræði við starfsmann barnaverndar á grundvelli kvörtunar föðurafa barnanna, starfsmaður barnaverndar hafi símleiðis veitt honum upplýsingar um samskipti móður barnanna við embætti sýslumanns sem forstjórinn greinir síðan afa barnanna frá, en föðurafinn er ekki aðili að því máli er snýr að umgengisdeilu foreldranna. Rétt er að gefa forstjóranum tækifæri til þess að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna málsins sjái hann tilefni til þess og mun þá ráðuneytið skoða málið að nýju.“

3.24. Tilkynning velferðarráðuneytisins til Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs um að ráðuneytið hafi lokið skoðun sinni á málinu (23. febrúar 2018)

Ráðuneytið sendi Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndunum þremur bréf, dags. 23. febrúar 2018. Í bréfinu er rakið að ráðuneytið hafi átt tvo fundi vegna málsins í janúar 2018, annars vegar með forstjóranum og hins vegar með formönnum nefndanna. Á fundunum hafi verið farið yfir málið í heild sinni og ýmis atriði er snúi að samskiptum Barnaverndarstofu við barnaverndarnefndir og starfsfólk þeirra. Þá er tilkynnt að ráðuneytið hafi lokið skoðun sinni á málinu. Með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum og þeim skýringum sem ráðuneytinu hafi verið veittar, sé það mat ráðuneytisins að til að endurheimta traust og trúnað innan málaflokksins, sé þörf á aðgerðum. Í framhaldinu er fjallað um þær aðgerðir sem ráðuneytið telji nauðsynlegar. Ekki er vikið að þeim ávirðingum sem settar voru fram í bréfi til forstjóra Barnaverndarstofu 21. nóvember 2017.

3.25. Tilkynning velferðarráðuneytisins til Barnaverndarstofu um niðurstöðu ráðuneytisins á athugun þess á afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu af svokölluðu Hafnarfjarðarmáli (27. febrúar 2018)

Velferðarráðuneytið tilkynnti Barnaverndarstofu með bréfi, dags. 27. nóvember 2018, um niðurstöðu á athugun þess á afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu af svokölluðu Hafnarfjarðarmáli. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2018, til Barnaverndarstofu er vísað til þess að í kjölfar fundar með formönnum þriggja barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu 10. nóvember 2017 hafi ráðuneytinu borist frekari gögn frá Hafnarfjarðarbæ varðandi tiltekið mál sem varðaði meðal annars deilur um umgengni föður, og föðurforeldra, við móður barna þeirra. Í gögnunum hafi meðal annars verið að finna samantekt félagsráðgjafa barnaverndar Hafnarfjarðar um samskipti ráðgjafans við forstjóra Barnaverndarstofu vegna málsins. Í desember 2016 og janúar 2017 hafi verið reynt að koma á umgengni barnanna við föðurforeldra. Fram komi að forstjóri Barnaverndarstofu hafi hringt í félagsráðgjafann eftir að föðurafi barnanna

leitaði til hans þar sem ekkert hefði orðið úr umgengni. Jafnframt komi fram að forstjóri Barnaverndarstofu hafi óskað eftir því við félagsráðgjafann að hún reyndi að tala um fyrir móður barnanna svo föðuramma þeirra gæti fengið að hitta börnin.

Í bréfinu kemur jafnframt fram að ráðuneytinu hafi borist upplýsingar um málið frá „lögmanni“ móður barnanna á fundi í ráðuneytinu sem haldinn hafi verið að ósk „lögmannsins“. Meðal annars sé um að ræða tölvupóstsamskipti milli forstjóra Barnaverndarstofu og föðurafa barnanna. Í tölvupósti föðurafans til forstjórans, dags. 29. desember 2016, hafi hann greint frá því að fjölskyldan hafi farið að ráðum forstjórans og tilkynnt sýslumanni um mál er varðaði tilraun til að koma á umgengni barnanna við föðurforeldra. Þá hafi föðurafinn jafnframt spurt hvort forstjórinn væri enn tilbúinn að reyna nokkur símtöl til að koma á einhvers konar sáttum í málinu eins og hann hefði boðist til að gera. Í tölvupósti föðurafa barnanna til forstjórans, dags. 4. janúar 2017, hafi hann spurt hvort forstjóranum hefði orðið eitthvað ágengt gegn barnaverndaryfirvöldum í Hafnarfirði. Í tölvupósti forstjórans til föðurafans, dags. 4. janúar 2017, greini forstjórinn frá símtali sínu við starfsmann barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar. Hafi starfsmaðurinn greint frá því að starfsfólk barnaverndarnefndarinnar hafi ekki hvatt móðurina til að brjóta ákvæði umgengnissamnings heldur bent henni á að ef hún treysti ekki föður ætti hún að fara fram á það við sýslumann að hann úrskurðaði gegn umgengni. Þá hafi forstjórinn jafnframt greint frá því að hann hefði skilið starfsmann barnaverndarnefndarinnar þannig að nefndin hefði ekkert við það að athuga að faðir barnanna umgengist þau.

Þá segir í bréfi ráðuneytisins:

> „Af upplýsingum sem fyrir liggja í máli þessu er það álit ráðuneytisins að forstjóri Barnaverndarstofu hafi með afskiptum sínum af málinu ekki brotið af sér í starfi en hins vegar hefði átt að beina málinu í annan farveg. Það er því álit ráðuneytisins að með því að gera það ekki hafi forstjórinn farið út fyrir verksvið sitt. Um forsjá barna og umgengni við þau er fjallað í barnalögum, nr. 76/2003. Í 33. gr. barnalaga kemur fram að sýslumaður bjóði aðilum forsjár-, lögheimilis-, umgengnis- og dagsektarmála sérfræðiráðgjöf sem hefur það að markmiði að leiðbeina aðilum með tilliti til þess sem er barni fyrir bestu. Þá kemur fram í 33.

> gr. a. barnalaga að sýslumaður bjóði aðilum forsjár-, lögheimilis-, umgengnis-, dagsektar- og aðfararmála sáttameðferð. Það er jafnframt hlutverk fjölskyldusviðs sýslumannsembættisins á höfuðborgarsvæðinu að veita almenna ráðgjöf um tiltækar leiðir og úrræði samkvæmt ákvæðum barnalaga. Það er mat ráðuneytisins að forstjóri Barnaverndarstofu hefði þá þegar átt að beina málinu í þann farveg, sem hér að framan er greint frá, þ.e. til embættis sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, er ljóst varð að um ágreining um umgengni var að ræða. Þá gerir ráðuneytið jafnframt athugasemdir við að forstjórinn greini föðurafa frá símtali við starfsmann barnaverndarnefndar og því sem þar kom fram um samskipti barnaverndarnefndarinnar við móður barnanna.“

Í bréfinu segir einnig að samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins beri ekki saman upplýsingum starfsfólks barnaverndar Hafnarfjarðar og Barnaverndarstofu um hvert efni fundar, sem haldinn var í janúar 2017, hafi verið og að skjal með minnispunktum fundarins hafi ekki verið fært inn í málaskrá Barnaverndarstofu fyrr en 10 mánuðum eftir fundinn. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins hafi fulltrúum barnaverndarnefndar í Hafnarfirði ekki verið sent afrit af minnispunktunum. Ráðuneytið beinir þeim tilmælum til Barnaverndarstofu að viðhafa vandaðri samskiptahætti við barnaverndarnefndir.

Í bréfinu er því næst eftirfarandi tekið fram:

> „Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að forstjóri Barnaverndarstofu hafi með afskiptum sínum af málinu ekki brotið af sér í starfi, en hins vegar hefði átt að beina málinu í annan farveg. Ráðuneytið beinir þeim tilmælum til Barnaverndarstofu og forstjóra hennar að hafa athugasemdir ráðuneytisins er varða formlegan farveg mála í huga framvegis við úrlausn sambærilegra mála.
>
> Forstjóra Barnaverndarstofu er hér með gefinn kostur á því að koma frekari athugasemdum eða gögnum á framfæri við ráðuneytið óski hann þess og mun ráðuneytið þá skoða málið á ný. “

Með bréfinu fylgdi samantekt félagsráðgjafa barnaverndar Hafnarfjarðar um samskipti hans við forstjóra, dags. 4. janúar 2017, en um er að ræða dagál þar sem skráð eru samskipti starfsmannsins við forstjórann vegna Hafnarfjarðarmáls, tölvupóstssamskipti milli föðurafa og forstjóra, dags. 29. desember 2016 og 4. janúar 2017, og bréf velferðarráðuneytisins til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, dags. 27.

febrúar 2018 þar sem ráðuneytið upplýsir nefndina um niðurstöðu ráðuneytisins í Hafnarfjarðarmálinu.

3.26. Athugasemdir forstjóra Barnaverndarstofu við bréf velferðarráðuneytisins frá 27. febrúar 2018 og svör ráðuneytisins við athugasemdunum

Með tölvupósti 27. febrúar 2018 gerði forstjóri Barnaverndarstofu athugasemdir við að í bréfi ráðuneytisins, sama dags., komi ekki fram dagsetning á kvörtun formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar. Þá gerir hann alvarlegar athugasemdir við þær aðfinnslur ráðuneytisins um að hann „hefði átt að beina málinu í annan farveg“. Forstjórinn áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum þar að lútandi.

Þá segir í bréfinu:

> „Með hliðsjón af því að mér hefur ekki verið tilkynnt um að mál þetta væri til athugunar af hálfu ráðuneytisins í ljósi þeirra upplýsinga sem vísað er til, er þess vinsamlegast farið á leit að mér verði gerð grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli athugun ráðuneytisins á ofangreindum upplýsingum og byggir á, og af hverju grundvallarréttur stjórnsýsluréttarins, t.a.m. rannsóknar- og andmælareglan eru sniðgengnar í máli þessu.“

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 1. mars 2018, til forstjórans kemur fram að ráðuneytið telji ekki að andmælaréttur hans hafi verið virtur að vettugi né heldur að rannsóknarregla stjórnsýslulaga hafi verið brotin. Það hafi verið mat ráðuneytisins að fyrirliggjandi upplýsingar í málinu hafi verið nægjanlegar til töku ákvörðunar. Það hafi verið niðurstaða ráðuneytisins að forstjórinn hafi ekki gerst brotlegur í starfi og hafi ráðuneytið af þeim sökum ekki talið efni til að leita sérstaklega álits forstjórans á því.

Í bréfinu segir einnig:

> „hvað varði almennar leiðbeiningar ráðuneytisins til Barnaverndarstofu um að beina málum, líkt og því sem hér um ræðir, í annan farveg vísast m.a. til almennra yfirstjórnunar og eftirlitsheimilda ráðherra er leiða af stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, 3. mgr. 12. gr. laga um stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, auk sérstakra heimilda barnaverndarlaga nr. 90/2002, sbr. m.a. 5. gr.“

Í lokin er ítrekað að frestur til að koma að athugasemdum eða gögnum vegna málsins sé til 15. mars.

Hinn 2. mars 2018 ritaði forstjóri Barnaverndarstofu tölvupóst til ráðuneytisins þar sem gerðar eru athugasemdir við niðurstöðu ráðuneytisins frá 27. febrúar. Fram kemur að forstjórinn telji rétt að vekja athygli ráðuneytisins á því að umrætt mál hafi alls ekki eingöngu verið umgengnisdeila, sem vísa átti áfram til sýslumanns, heldur hafi málið jafnframt verið til meðferðar sem barnaverndarmál hjá barnavernd Hafnarfjarðar. Kjarninn í erindi afa barnanna hafi verið kvörtun yfir meintum afskiptum starfsmanna barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar sem áttu að vera fólgin í því að hvetja móður til að standa ekki við samkomulag um umgengni. Samskipti forstjórans við barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar hafi verið fólgin í því að afla upplýsinga í málinu í því skyni að leiðbeina afanum um hvort ástæða væri til að senda inn formlega kvörtun til Barnaverndarstofu á grundvelli 3. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar hafi hafnað ásökunum afans og bent á að þeir hafi, í ljósi veikinda ömmunnar, reynt að greiða fyrir umgengni meðal annars með því að útvega starfsmann til að hafa eftirlit með fyrirhuguðum fundi barnanna og afa þeirra og ömmu. Þetta hafi forstjórinn upplýst afann um. Hann hafi ekki samþykkt að þetta væri rétt og því hafi forstjórinn sent honum tölvupóst með leiðbeiningum um hvernig standa ætti að formlegri kvörtun til Barnaverndastofu. Forstjórinn hafi enn fremur bent á að stofan hefði ekki lagaheimildir til að hlutast til í umgengnisdeilunni og beint honum til sýslumannsembættisins, sbr. tölvubréf þar að lútandi. Aðkoma forstjórans hafi því ekki fyrst og fremst beinst að því að hlutast til um umgengnisþáttinn heldur afla upplýsinga um vinnslu barnaverndarmálsins, líkt og 2. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga kveði á um. Enn fremur hafi honum verið skylt að leiðbeina afanum með hliðsjón af leiðbeiningarskyldu stjórnsýsluréttar um hvernig hann gæti sent erindi inn til stofnunarinnar og jafnframt um að fara með umgengnisþáttinn í hefðbundinn farveg samkvæmt barnalögum. Forstjórinn gæti því ekki fallist á að setja hefði átt málið í

annan farveg og að ekki hefði verið ástæða til þess að afla upplýsinga um barnaverndarþáttinn og veita afanum í framhaldinu leiðbeiningar væri hann ósáttur við vinnslu barnaverndarmálins.

Ráðuneytið svaraði bréfi forstjórans 12. apríl 2018 þar sem fram kemur að ráðuneytið ítreki fyrri afstöðu sína vegna umgengnismáls í Hafnarfirði. Í bréfinu er forstjóranum bent á að ef hann óski endurskoðunar á niðurstöðu ráðuneytisins í málinu, sbr. bréf ráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2018, þá muni ráðuneytið taka málið til skoðunar að nýju á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfi til ráðuneytisins, dags 23. maí 2018, óskaði forstjóri Barnaverndarstofu eftir endurupptöku Hafnarfjarðarmálsins.

4. Athugun úttektarnefndar

4.1. Viðbrögð ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs

4.1.1. Inngangur

Eins og rakið er í kafla 2.2 hér að framan getur ráðherra verið skylt að bregðast við aðstæðum í starfsemi undirstofnunar þegar upplýsingar eða athugasemdir berast um að verulegir annmarkar séu í starfseminni. Ræðst sú skylda ráðherra þá af því hvers eðlis annmarkarnir eru. Þannig ber ráðherra almennt ríkari skylda til að bregðast við þegar annmarkarnir lýsa sér í viðvarandi ástandi sem er í andstöðu við lög. Ef upplýst er að viðvarandi ástand hefur skapast í starfsemi stofnunar sem er andstætt lögum verður að ganga út frá að skylda ráðherra standi þá til þess að koma starfsemi stofnunarinnar í lögmætt horf og gera ráðstafanir að því marki, enda sé þá ljóst að forstöðumaður hafi ekki náð tilætluðum árangri í sama skyni. Athugun þessi beinist að því hvort viðbrögð ráðherra við kvörtunum formanna barnaverndarnefndanna þriggja hafi verið í samræmi við þessar skyldur hans.

4.1.2. Kvartanir formannanna þriggja og skylda ráðherra til viðbragða

Í máli þessu liggur fyrir að á fundi ráðherra með formönnum barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs, 10. nóvember 2017, voru gerðar verulegar athugasemdir við starfshætti Barnaverndarstofu og framgöngu starfsfólks stofnunarinnar, einkum þó forstjóra hennar. Á fundinum var meðal annars rætt efni minnisblaðs sem formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur lagði þar fyrir. Í minnisblaðinu var því meðal annars haldið fram að framkoma forstjóra stofnunarinnar hafi einkennst af óvild í garð starfsmanna barnaverndarnefndar Reykjavíkur og sökum þess ríkti ekki lengur gagnkvæmt traust á milli barnaverndarnefndar Reykjavíkur og Barnaverndarstofu. Þá var í minnisblaðinu lýst því viðhorfi formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur að með því að glata trausti þeirrar barnaverndarnefndar sem færi með málefni flestra barna í landinu, að teknu

tilliti til ráðgjafar- og eftirlitshlutverks Barnaverndarstofu, þá hafi forstjórinn skaðað barnaverndarstarf í landinu og að alvarlegur trúnaðarbrestur hafi átt sér stað.

Í minnisblaði formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, sem rætt var um á fundi formanna, voru gerðar þrjár alvarlegar athugsemdir við framgöngu forstjóra Barnaverndarstofu og starfsmanns stofnunarinnar. Í fyrsta lagi var því haldið fram að forstjóri Barnaverndarstofu væri dónalegur eða ruddalegur við starfsmenn, í öðru lagi að forstjórinn og lögfræðingur Barnaverndarstofu hafi tjáð sig í fjölmiðlum á þann hátt sem væri í andstöðu við starfsskyldur þeirra og í þriðja lagi að forstjórinn hafi haft óeðlileg afskipti af einstaka málum. Hvert þessara umkvörtunarefna kallaði á sjálfstæða rannsókn af hálfu ráðherra. Á það einkum við það sem fram kom í tölvupósti formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur til ráðuneytisins, dags. 22. nóvember 2017, og samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur sem fylgdi tölvupóstinum sem rakin er í kafla 3.5. hér að framan en þar voru tiltekin alls 18 dæmi um það sem formaðurinn sagði til merkis um að forstjóri Barnaverndarstofu hafi gefið fyrirmæli í einstaka barnaverndarmálum og haft í frammi óviðeigandi framkomu við starfsfólk barnaverndar Reykjavíkur. Formaðurinn taldi þessi afskipti að öllum líkindum fela í sér brot forstjórans gegn ákvæðum 8. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996 og meginreglum stjórnsýslulaga varðandi hæfi og jafnræði, auk þess sem honum virtist sem forstjóri Barnaverndarstofu hafi í einhverjum tilvikum farið út fyrir valdheimildir sínar.

Telja verður ljóst að þær ávirðingar sem bornar voru upp í minnisblaðinu hafi verið alvarlegar og að þær hafi veitt ráðherra fulla ástæðu til að kanna með sjálfstæðum hætti hvaða grundvöllur væri fyrir þeim og þá hvort rétt væri að grípa til einhverra úrræða af því tilefni. Um skyldu ráðherra að þessu leyti er fjallað í kafla 2.2. Til þess að ráðuneytið gæti tekið afstöðu til hvort og hvernig hægt væri að bregðast við varð það hins vegar sjálft að skjóta fullnægjandi lagalegum stoðum undir ákvörðun sína um framhald málsins. Af þeim sökum var nauðsynlegt að fram færi rannsókn á þeim ávirðingum sem athugasemdirnar beindust að og að ráðuneytið stuðlaði með virkum

hætti að því að atvik málsins væru eins vel upplýst og kostur væri, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og þá óskráðu grundvallarreglu stjórnsýsluréttar sem ákvæðið byggist á.

4.1.3. Viðbrögð ráðuneytisins og bréf til Barnaverndarstofu

Af gögnum málsins má sjá að ráðuneytið brást skjótt við eftir að athugasemdirnar komu fram. Hinn 14. nóvember 2017 sendi ráðuneytið bréf til formanna barnaverndarnefnda Reykjavíkur, Hafnarfjarðar og Kópavogs þar sem það óskaði þess að ráðuneytinu yrðu veittar nánari upplýsingar um eðli og tíðni samskipta forstjóra Barnaverndarstofu við einstaka starfsmenn barnaverndarnefnda. Þá var óskað eftir afritum af fylgigögnum sem fylgdu bréfi barnaverndar Reykjavíkur, dags. 3. október 2017, til Barnaverndarstofu sem ráðherra hafði áður verið afhent afrit af í kjölfar fundarins 10. nóvember 2017. Ráðuneytinu bárust 15. nóvember 2017 frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur, bréf borgarlögmanns til félags- og tryggingamálaráðuneytis, dags. 20 nóvember 2009 og ásamt bréfi barnaverndar Reykjavíkur til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017 og fylgiskjölum með því bréfi. Fyrrnefnda bréfið laut að kvörtunum borgarlögmanns yfir afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu af máli en hann hafi lýst sig vanhæfan til meðferðar málsins vegna tengsla við málsaðila. Síðara skjalið var ritað í tilefni af fundi barnaverndar Reykjavíkur og Barnaverndarstofu, dags. 12. september 2017.

Frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar barst tölvupóstur 16. nóvember 2017 þar sem greint er frá því að forstjóri Barnaverndarstofu hafi í tvígang haft beint samband við starfsmenn nefndarinnar og þeim tilvikum lýst nánar.

Ráðuneytið ritaði forstjóra Barnaverndarstofu bréf, dags. 21. nóvember 2017, þar sem honum voru kynntar þær athugasemdir og ávirðingar sem formenn barnaverndarnefndanna þriggja höfðu sett fram á hendur honum og Barnaverndarstofu. Kom þar jafnframt fram að ráðuneytið hafi verið beðið um „að grípa til viðeigandi ráðstafana til að leysa úr þeirri alvarlegu stöðu sem nú [væri] uppi

í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu þar sem framganga forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu hafi leitt til alvarlegs trúnaðarbrests.“ Í bréfinu rakti ráðuneytið málavexti eins og þeir voru settir fram í bréfi formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Síðan sagði í bréfinu:

> „Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið ljóst að ekki ríki sá trúnaður og það traust milli aðila í málaflokknum sem þarf að vera til staðar til að tryggja nauðsynlega virkni og framþróun, sem er forsenda farsæls barnaverndarstarfs í landinu. [...]
>
> Að mati ráðuneytisins er ljóst að afar alvarleg staða er uppi í barnaverndarstarfi á höfuðborgarsvæðinu, til staðar er ágreiningur og samskiptavandi, og að trúnaðarbrestur hefur orðið milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu sem er til þess fallinn að hamla framgangi barnaverndarstarfs. Ráðuneytið hyggst af því tilefni afla frekari upplýsinga til að geta lagt mat á til hvaða ráðstafana eigi að grípa.“

4.1.4. Skylda ráðherra til viðbragða

Eins og vikið er að í kafla 2.3.2. hér að framan lýtur lögbundið hlutverk Barnaverndarstofu meðal annars að fræðslu- og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir, sbr. 3. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga. Barnaverndarstofu er einnig ætlað að hafa eftirlit með barnaverndarnefndum í landinu, sbr. 3. mgr. 7. gr. og 8. gr. barnaverndarlaga. Eðli málsins samkvæmt felur slíkt eftirlit í sér að Barnaverndarstofa kann eftir atvikum að þurfa að setja fram málefnalega gagnrýni á störf nefndanna.

Í ljósi ofangreinds hlutverks Barnaverndarstofu verða barnaverndarnefndir að geta treyst því að Barnaverndarstofa starfi í samræmi við lög og leggi málefnaleg sjónarmið til grundvallar í störfum sínum. Af þeim sökum geta sjónarmið um innbyrðis traust stjórnvalda af því tagi sem lýst er í bréfi ráðuneytisins haft vægi við mat á því hvort ráðherra beri skylda til að bregðast við athugasemdum um starfsemi stofnunar.

Ráðuneytið gat ekki með tilliti til þeirra mikilvægu hagsmuna sem Barnaverndarstofu er ætlað að starfa að samkvæmt barnaverndarlögum látið hjá líða að bregðast við athugasemdum barnaverndarnefndanna um að Barnaverndarstofa nyti ekki trausts.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem áður eru rakin um eftirlitsskyldu ráðherra verður þó að telja að ráðuneytinu hafi borið að afla frekari upplýsinga um þau atvik sem lágu að baki athugasemdum nefndanna til að það gæti tekið afstöðu til þess hvaða úrræði væru viðeigandi til að aftra því að samstarfi barnaverndaryfirvalda, sem gert er ráð fyrir í lögum, væri ekki teflt í tvísýnu. Þannig bar ráðuneytinu að kanna sérstaklega hvað væri hæft í þeim athugasemdum sem því bárust og lutu meðal annars að því að Barnaverndarstofa nyti ekki nægilegs trausts. Þá verður að telja að þessi rannsókn hafi þurft að fara fram áður en hægt var að slá því föstu að samskiptavandinn, ágreiningsefnin, og trúnaðarbresturinn milli aðila væri slíkur að það hamlaði barnaverndarstarfi í landinu. Hér er rétt að halda því til haga að ráðuneytið verður að gæta þess eins og kostur er að viðbrögð þess byggist á málefnalegum sjónarmiðum en ekki atriðum sem lúta að persónulegri óvild eða neikvæðu viðhorfi aðila í garð hvers annars.

Sömu sjónarmið eiga við þegar haldið er fram að trúnaðarbrestur hafi orðið vegna ummæla starfsmanna stofnunar í fjölmiðlum. Við slíkar aðstæður verður að telja að ráðuneytið þurfi að afla skýrra og afmarkaðra upplýsinga um efni ummælanna, tilefni þeirra og samhengi. Að öðrum kosti er ekki fært að staðreyna með forsvaranlegum hætti hvort málefnalegt og lögmætt sé að ljá ummælum starfsmanna vægi þegar ráðherra ákveður að bregðast við athugasemdum af því tagi sem gerðar voru í nóvember 2017.

4.1.5. Samantekt og niðurstöður

Fyrir liggur að ráðuneytið brást við athugasemdum barnaverndarnefndanna með því að óska eftir frekari gögnum og upplýsingum um þau atriði sem kvartað var yfir á fundi með ráðherra 10. nóvember 2017 og í minnisblaði formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur sama dags.

Ekki verður þó séð að velferðarráðuneytið hafi aflað nokkurra frekari gagna áður en það ritaði forstjóra Barnaverndarstofu bréfið 21. nóvember 2017 en þeirra gagna sem

barnaverndarnefndirnar höfðu sjálfar lagt fyrir fund ráðherra 10. nóvember 2017, tölvupóstsins sem barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar sendi ráðuneytinu 16. nóvember 2017 í kjölfar fyrirspurna ráðuneytisins og þeirra gagna sem barnaverndarnefnd Reykjavíkur afhenti ráðuneytinu þann 15. nóvember 2017. Þann dag afhenti barnaverndarnefndin ráðuneytinu bréf borgarlögmanns til félags- og tryggingamálaráðuneytis, dags. 20. nóvember 2009 og bréf Barnaverndar Reykjavíkur til Barnaverndarstofu, dags. 3. október 2017, ásamt fylgiskjölum.

Þrátt fyrir að einu skriflegu gögnin og munnlegu upplýsingarnar sem borist höfðu ráðuneytinu á þessum tímapunkti hafi komið frá barnaverndarnefndunum sem kvörtuðu til ráðuneytisins er engu að síður komist svo að orði í bréfi ráðuneytisins til forstjóra Barnaverndarstofu að ekki ríki sá „trúnaður og það traust milli aðila í málaflokknum sem [þurfi] að vera til staðar til að tryggja nauðsynlega virkni og framþróun, sem [sé] forsenda farsæls barnaverndarstarfs í landinu. Ekki verður annað séð en að sú ályktun byggi að verulegu leyti á þeim ávirðingum sem einkum voru bornar á forstjóra Barnaverndarstofu á fundi formannanna með ráðherrra 10. nóvember 2017 og í minnisblaði formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. sama dag. Með vísan til þess að ráðuneytið hafði ekki kannað frekar hvaða grundvöllur væri fyrir athugasemdum barnaverndarnefndanna, verður að telja það óvarlegt að ráðuneytið hafi á þessu stigi málsins ályktað með svo afgerandi hætti sem gert var í bréfi ráðuneytisins um að traust væri ekki fyrir hendi milli aðila í málaflokknum og að trúnaðarbrestur milli Barnaverndarstofu og aðila í málaflokknum væri til þess fallinn að hamla framgangi barnaverndarstarfs.

Ekki verður ráðið af gögnum málsins að ráðuneytið hafi rannsakað með sjálfstæðum hætti þau atvik sem lágu að baki ávirðingum formanna barnaverndarnefnda höfuðborgarsvæðisins. Þannig verður ekki annað séð en að ráðuneytið hafi látið það duga að afla sjónarmiða barnaverndanefndanna og eftir atvikum sjónarmiða Barnaverndarstofu og forstjóra hennar þar um, án þess að það kannaði frekar grundvöll þessara ávirðinga. Í þessu samhengi skal bent á að samantekt formanns

barnaverndarnefndar Reykjavíkur yfir dæmi um afskipti forstjóra Barnaverndarstofu sem hann teldi í andstöðu við lög er dagsett 22. nóvember 2017 eða degi eftir að ráðuneytið sendi bréf til Barnaverndarstofu. Á þessum tímapunkti hafði ráðuneytinu einnig borist athugasemd barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar um ólögmæt afskipti af tilteknu máli en það var þó ekki tilgreint í bréfi til Barnaverndarstofu. Þær ávirðingar sem settar voru fram og beindust að störfum forstjórans voru þess eðlis að ráðuneytinu bar að afla frekari upplýsinga um þær til þess að það gæti tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri að hefja frekari athugun á störfum forstjórans hjá Barnaverndarstofu og þá eftir atvikum hvort leggja ætti málið í formlegan farveg samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, eða taka ákvörðun um að aðhafast ekki frekar.

Af þeim gögnum sem fyrir liggja í málinu verður ekki annað séð en að athugun ráðuneytisins á málinu í framhaldi af bréfi þess til Barnaverndarstofu, dags. 21. nóvember 2017, hafi mestmegnis lotið að því að taka við frekari athugasemdum frá formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur[23] og taka við fundargerð barnaverndarnefndar Kópavogs þar sem bókuð var athugasemd við framkomu starfsmanna Barnaverndarstofu í fjölmiðlum. Þá var haldinn fundur í ráðuneytinu 29. nóvember 2017 með fyrrverandi formanni barnaverndarnefndar Reykjavíkur og með framkvæmdastjóra Barnaverndar Reykjavíkur 12. desember 2017. Auk þess var haldinn fundur í ráðuneytinu 31. janúar 2018 að frumkvæði lögfræðings um tiltekið mál sem var til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar.

Ekki er annað að sjá en að eina tilvikið þar sem ráðuneytið óskaði sjálft eftir gögnum máls í kjölfar þess að það sendi fyrrgreint bréf sitt 21. nóvember 2017 hafi verið þegar ráðuneytið sendi tölvupóst 12. desember 2017 til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar.

---

[23] Um er að ræða samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, 22. nóvember 2017, auk fylgiskjals með samantektinni þar sem atvik eru útlistuð, bréf sama formanns, dags. 27. nóvember 2017, með ósk um að ráðuneytið setji Barnaverndarstofu staðgengil forstjóra í málum sem varða barnaverndarnefnd Reykjavíkur, og viðbót við það bréf, dags. 29. nóvember 2017.

Í þeim pósti var óskað eftir öllum tiltækum upplýsingum um hin meintu afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af máli þar sem grunur var um kynferðisofbeldi („Hafnarfjarðarmál“). Barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar svaraði þeim tölvupósti samdægurs og fylgdi honum dagáll þar sem gerð var grein fyrir samtali forstjóra Barnaverndarstofu við starfsmann barnaverndarnefndar. Engin frekari gögn fylgdu því máli. Gerð er grein fyrir niðurstöðum úttektarinnar um það mál í kafla 4.2 hér á eftir.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða þessarar úttektar að velferðarráðuneytið hafi ekki gert fullnægjandi ráðstafanir með vísan til yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna, til að upplýsa það hvort og þá hvaða grundvöllur væri fyrir þeim ávirðingum sem bornar voru á Barnaverndarstofu og starfsmenn hennar og þá einkum forstjóra hennar. Í því sambandi verður að leggja áherslu á að samkvæmt mati ráðuneytisins sjálfs gáfu athugasemdir barnaverndarnefndanna þriggja til kynna að veruleg vandamál hefðu skapast í barnaverndarstarfi á Íslandi og að forstjóri Barnaverndarstofu hafi brotið af sér í starfi.

Þær ávirðingar sem settar voru fram og beindust að störfum forstjórans voru þess eðlis að ráðuneytinu bar að afla frekari upplýsinga um þær til þess að það gæti tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri að hefja frekari athugun á störfum forstjórans hjá Barnaverndarstofu og þá eftir atvikum hvort leggja ætti málið í formlegan farveg samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, eða taka ákvörðun um að aðhafast ekki frekar.

4.2. Athugun ráðuneytisins á afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu í Hafnarfjarðarmálinu

4.2.1. Inngangur

Með bréfi ráðuneytisins 27. febrúar 2018 var forstjóra Barnaverndarstofu tilkynnt sú niðurstaða ráðuneytisins að hann hafi með afskiptum sínum af máli, sem var til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar, ekki brotið af sér í starfi. Hins vegar

hafi ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að forstjórinn hefði átt að beina málinu í annan farveg og með því að gera það ekki hafi forstjórinn farið út fyrir verksvið sitt. Þá gerði ráðuneytið jafnframt athugasemdir við að forstjórinn hafi greint föðurafa barnanna, sem umgengnisdeilan laut að, frá símtali við starfsmann barnaverndarnefndar og því sem þar hafi komið fram um samskipti barnaverndarnefndarinnar við móður barnanna. Ráðuneytið beindi þeim tilmælum til Barnaverndarstofu og forstjóra hennar að hafa athugasemdir ráðuneytisins sem vörðuðu formlegan farveg mála í huga framvegis við úrlausn sambærilegra mála.

Hér á eftir verður sérstaklega vikið að þessum þætti málsins, það er málsmeðferð og niðurstöðu ráðuneytisins í tilefni af kvörtun formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar yfir forstjóra Barnaverndarstofu í tilteknu máli sem var til meðferðar hjá nefndinni.

4.2.2. Upphaf Hafnarfjarðarmálsins

Upphaf athugunar velferðarráðuneytisins á Hafnarfjarðarmálinu má rekja til fundar formanna þriggja barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu með ráðherra 10. nóvember 2017. Eins og áður hefur komið fram óskaði ráðuneytið með tölvupósti 14. nóvember 2017 eftir frekari upplýsingum um þær kvartanir sem settar voru fram á fundinum, það er um eðli og tíðni samskipta forstjóra Barnaverndarstofu við einstaka starfsmenn barnaverndarnefndanna. Sem viðbrögð við þessari beiðni barst ráðuneytinu meðal annars samantekt formanns barnaverndar Reykjavíkur frá 22. nóvember 2017 þar sem tilgreind voru 18 dæmi um afskipti forstjórans og tölvupóstur formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar 16. nóvember 2017 þar sem tilgreind voru tvö tilvik þar sem forstjórinn hafi haft beint samband við starfsmann barnaverndarnefndar, annars vegar á árinu 2011 þar sem hann átti að hafa skammað starfsmann símleiðis og hins vegar á árinu 2017. Síðara tilvikið, frá 2017, er það mál sem sérstaklega var tekið til skoðunar af hálfu ráðuneytisins og niðurstaða ráðuneytisins 27. febrúar 2018 beinist að og sem nefnt hefur verið Hafnarfjarðarmálið. Ekki er minnst á sérstaklega á Hafnafjarðarmálið í bréfi ráðuneytisins til

Barnaverndarstofu, dags. 21. nóvember 2017. Á þeim tíma höfðu ráðuneytinu þó borist upplýsingar um málið frá formanni barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, sbr. tölvupóst formannsins til ráðuneytisins, dags. 16. nóvember 2017.

4.2.3. Aðgangur forstjórans að gögnum

Fyrir liggur að hvorki tölvupóstur formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, dags. 16. nóvember 2017, né þær upplýsingar sem ráðuneytinu bárust um afskipti forstjóra Barnaverndarstofu í samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 22. nóvember 2017, voru bornar undir forstjórann í bréfi ráðuneytisins til stofnunarinnar 21. nóvember 2017 þar sem hann er upplýstur um kvartanir formanna barnaverndanefndanna þriggja. Í því bréfi er vísað með almennum hætti til þess að kvartað hafi verið yfir því að forstjórinn sýndi oft og tíðum ekki háttvísi í framkomu og gæfi bein fyrirmæli án þess að hafa framkvæmdastjóra barnaverndar Reykjavíkur með í ráðum. Þá hafi forstjórinn átt í beinum samskiptum við einstaka starfsmenn barnaverndar Hafnarfjarðar og gefið fyrirmæli um vinnslu einstakra barnaverndarmála án samráðs við yfirstjórnendur.

Í niðurlagi bréfs ráðuneytisins til Barnaverndarstofu er með vísan til 13. og 10. gr. stjórnsýslulaga óskað skýringa á framkomnum upplýsingum um bein samskipti forstjóra Barnaverndarstofu við einstaka barnaverndarstarfsmenn með fyrirmælum um vinnslu einstakra mála. Þó eru engin dæmi nefnd um slík afskipti. Þannig er hvergi vikið að afskiptum forstjóra Barnaverndarstofu af því tiltekna máli sem fjallað er um í þessum kafla úttektarinnar.

Forstjórinn óskaði ítrekað eftir upplýsingum í tölvupóstum til ráðuneytisins um einstök tilvik þar sem hann hefði orðið uppvís að ruddalegri framkomu og dónaskap. Fyrst má nefna tölvupóst 23. nóvember 2017 en í svari ráðuneytisins við þeirri beiðni daginn eftir var staðfest að athugasemdir um slík tilvik lægju fyrir án þess að þau væru sérstaklega tilgreind. Þá sendi hann nokkra tölvupósta þann 27. nóvember 2017 þar sem hann óskar eftir gögnum. Í þeim fyrsta er óskað eftir öllum gögnum er varði tilvik

um dónalega framkomu forstjórans. Síðar sama dag óskaði forstjórinn eftir afritum og öðrum gögnum er varði „beiðni formannanna ásamt svörum ráðuneytisins“. Þá er sérstaklega farið fram á að fundargerð fundarins 10. nóvember verði afhent. Í lok dags óskar forstjórinn eftir aðgangi að samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 22. nóvember 2017. Í þeim tölvupósti segist forstjórinn aldrei hafa fengið afhent gögn sem hafi að geyma upplýsingar um tilvik sem nefnd væru í samantektinni heldur einungis minnisblað formanns nefndarinnar, þar sem ekki sé vísað til einstakra tilvika eða dæma.

Með tölvupósti ráðuneytisins til forstjórans 1. desember 2017 veitti ráðuneytið honum meðal annars aðgang að áðurnefndum upplýsingum úr tölvupósti formanns barnaverndar Hafnarfjarðar, þar sem gerð er grein fyrir tveimur tilvikum á árunum 2011 og 2017, samantekt formanns barnaverndarnefndar, dags. 22. nóvember 2017, þar sem tiltekin eru 18 dæmi um afskipti forstjóra Barnaverndarstofu, auk fylgigagna með samantektinni. Hinn 11. desember 2017 óskar forstjóri Barnaverndarstofu enn á ný eftir gögnum málsins. Í bréfi ráðuneytisins 11. desember 2017 til forstjórans kemur fram að þær upplýsingar sem ráðuneytinu hafi borist frá barnaverndarnefndum Reykjavíkur og Hafnarfjarðar hafi þegar verið sendar Barnaverndarstofu. Af þessu verður ekki annað ráðið en að forstjóri Barnaverndarstofu hafi á því tímamarki verið með sömu upplýsingar og ráðuneytið varðandi meint afskipti hans af Hafnarfjarðarmálinu.

4.2.4. Rannsókn ráðuneytisins á Hafnarfjarðarmálinu

Hinn 12. desember 2017 sendi ráðuneytið tölvupóst til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar. Tölvupósturinn er rakinn í kafla 3.16 en í honum er vísað til 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga og tekið fram að með „hliðsjón af alvarleika framkominna upplýsinga um málið telur ráðuneytið brýnt að kanna það nánar og óskar því eftir öllum tiltækum upplýsingum um hin meintu afskipti forstjóra Barnaverndarstofu af umræddu máli.“

Ekki er ljóst hvert var tilefni þess að ráðuneytið óskaði eftir frekari upplýsingum um þetta tiltekna mál á þessum tímapunkti en ráðuneytið hafði eins og áður er komið fram búið yfir upplýsingum um málið frá 16. nóvember 2017. Beiðni ráðuneytisins var hins vegar svarað með tölvupósti skrifstofu félagsþjónustu Hafnarfjarðarbæjar sem barst síðar sama dag. Þeim tölvupósti fylgdi dagáll sem starfsmaður barnaverndarnefndar ritaði í kjölfar símtals við forstjóra Barnaverndarstofu 4. janúar 2017, auk upplýsinga um fund sem tveir starfsmenn barnaverndarnefndar voru boðaðir á hjá Barnaverndarstofu, 20. janúar 2017, ásamt tveimur starfsmönnum Barnahúss, með forstjóra og lögfræðingi Barnaverndarstofu. Í kjölfar fyrirspurnar ráðuneytisins staðfesti starfsmaður barnaverndarnefndarinnar í tölvupósti 13. desember 2017 að enginn fundargerð hafi verið send starfsmönnunum sem sátu fundinn.

Ljóst er að ráðuneytið sendi þessar upplýsingar ekki til forstjóra Barnaverndarstofu. Þá aflaði ráðuneytið ekki neinna gagna sem tengdust þessu máli hjá Barnaverndarstofu. Var forstjóranum því ekki gefið tækifæri til að tjá sig um efni málsins, gefa skýringar eða leggja fram frekari gögn þrátt fyrir að ráðuneytið liti málið alvarlegum augum eins og efni tölvupósts ráðuneytisins til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar bar með sér.

Fram hefur komið að strax á fundi ráðherra með formönnum barnaverndarnefndanna 10. nóvember 2017 komu fram ávirðingar í garð forstjóra Barnaverndarstofu sem ráðuneytið tók ákvörðun um að fylgja eftir og fá frekari upplýsingar um. Í því sambandi má benda á að formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur mat það sem svo að forstjórinn hefði gerst sekur um brot á 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, sbr. minnisblað hans frá 10. nóvember 2017, en vísað var til þess í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarstofu 21. nóvember 2017. Samkvæmt því verður ekki betur séð en að málið hafi þá þegar beinst að forstjóranum sem embættismanni og því hafi borið að huga að þeim lagareglum sem gilda um slík mál og setja það í þann farveg áður en komist var að niðurstöðu. Hér vísast einkum til grundvallareglna stjórnsýsluréttarins

um andmælarétt og rannsókn mála, sbr. 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga, og eftir atvikum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Hér skiptir máli að á stjórnvaldi hvílir sú skylda að upplýsa mál áður en komist er að niðurstöðu í því til að tryggja að hún sé rétt. Hluti af nauðsynlegri rannsókn um það hvort ávirðingar sem bornar eru á embættismann eigi við rök að styðjast getur falist í því að leitað sé afstöðu embættismannsins um þau atvik sem ávirðingarnar vísa til og þau gögn sem stjórnvald hefur undir höndum um þær. Við það tækifæri gefst viðkomandi embættismanni þá sem aðila máls kostur á að skýra mál sitt og eftir atvikum leggja fram frekari gögn sem hann býr yfir og varpað geta ljósi á málið. Að öðrum kosti verður málið ekki upplýst með fullnægjandi hætti.

Ofangreindar skyldur eiga við hvort heldur sem ætlunin er að taka ákvörðun um viðurlög að starfsmannarétti eða þegar komist er að niðurstöðu um að starfsmaður hafi farið á svig við lög í starfi sínu eða út fyrir þann lagaramma sem honum ber að starfa eftir. Í því sambandi verður að leggja áherslu á að meginreglur stjórnsýsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalds og andmælarétt aðila máls eiga allt að einu við þótt máli ljúki ekki með formlegri stjórnvaldsákvörðun, ef niðurstaða stjórnvalds felur í sér að gerðar eru athugasemdir við háttsemi einstaklings á þá leið að hún sé ekki í samræmi við lög.[24]

4.2.5. Skýringar Barnaverndarstofu

Af svarbréfi forstjóra Barnaverndarstofu til ráðuneytisins, dags. 14. desember 2017, er ljóst að forstjórinn hafi litið svo á að málið hafi beinst að stofnuninni sem slíkri en ekki honum persónulega. Verður þannig ekki séð að forstjórinn hafi litið svo á að hann væri aðili að því máli sem ráðuneytið hafði til skoðunar í tilefni af kvörtun formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðarbæjar. Í bréfi stofnunarinnar eru gerðar athugasemdir við óljósan tilgang bréfs ráðuneytisins og skort á aðgangi að gögnum

[24] Sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 19. desember 2002 í máli nr. 3553/2002.

sem hafi þau áhrif að stofnuninni sé „ómögulegt að koma sjónarmiðum sínum og afstöðu á framfæri með fullnægjandi hætti“. Að auki bendir Barnaverndarstofa á að svo virðist sem ráðuneytið hafi þegar gert upp hug sinn varðandi þau mál sem sögð væru til skoðunar í ráðuneytinu og það áður en andmæli hafi borist frá stofnuninni. Bendir stofnunin á í því samhengi að samantekt formanns barnaverndar Reykjavíkur hafi verið skrifuð daginn eftir að bréf ráðuneytisins var sent stofnuninni.

Í fylgiskjali 3 með svarbréfinu er sérstaklega vikið að Hafnarfjarðarmálinu en þar eru gerðar athugasemdir við þá samantekt sem fylgt hafi tölvupósti formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar 16. nóvember 2017. Forstjórinn tekur fram í fylgiskjalinu að hann þekki vel til málsins en kvörtun tengd málinu hafi verið til meðferðar hjá lögfræðingum stofnunarinnar og muni því kvörtunarmáli rétt vera ólokið. Forstjórinn rekur því næst helstu málavexti eins og þeir horfa við honum. Hinn 22. desember 2016 hafi föðurafi tveggja barna haft samband símleiðis við hann en mál barnanna hafi verið til meðferðar hjá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar. Erindi föðurafans hafi verið tvíþætt, annars vegar að kanna hvort Barnaverndarstofa gæti veitt liðsinni við að koma á fót umgengni barnanna við hann og föðurömmu þeirra og hins vegar að koma á framfæri kvörtun vegna starfsmanna barnaverndar Hafnarfjarðar sem hann taldi að hefðu stutt móður barnanna í að tálma eðlilegri umgengni við föður samkvæmt sátt sem gerð var hjá sýslumanni. Forstjóri taldi rétt að afla upplýsinga hjá starfsmanni barnaverndarnefndar þar sem málið hafi verið mjög óljóst.

Í bréfi Barnaverndarstofu er rakið að starfsmaður barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar hafi staðfest símleiðis við forstjórann að barnaverndarmál væri enn í gangi en hafnað ásökunum um að hafa hvatt móður til að tálma umgengni. Forstjórinn hafi greint föðurafanum frá efni símtalsins og frá því að Barnaverndarstofa hefði ekki úrræði til að knýja á um umgengni. Föðurafinn hafi verið ósáttur og sagst hafa staðfestingu á því að starfsmaður barnaverndar hafi hvatt móður til að tálma umgengni. Forstjórinn hafi

þá bent honum á að hann[25] gæti sent skriflega kvörtun til Barnaverndarstofu og yrði málið þá kannað. Slík kvörtun hafi borist í framhaldinu frá föður og Barnaverndarstofa hafið rannsókn á málinu í kjölfarið sem væri ólokið.

Fram kemur að þær upplýsingar sem starfsmaður barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar veitti forstjóranum um málið hafi valdið forstjóranum nokkrum áhyggjum. Hafi forstjórinn talið forsendur til þess að leiða saman sérfræðinga Barnaverndarstofu, Barnahúss og barnaverndar Hafnarfjarðar til að fara yfir málið, sbr. 3. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga, í því skyni að treysta málsmeðferð þessa máls. Hafi því verið haldinn fundur á Barnaverndarstofu 20. janúar 2017 þar sem forstöðumaður Barnahúss ásamt starfsmanni þess, lögfræðingi Barnaverndarstofu og forstjóra stofnunarinnar, auk tveggja starfsmanna barnaverndar Hafnarfjarðar hafi farið yfir málið. Í fylgiskjalinu tekur forstjórinn fram að hann hafi engin frekari afskipti haft af málinu eftir það.

Í niðurlagi fylgiskjalsins mótmælir forstjórinn framsetningu á afskiptum hans af málinu eins og þeim sé lýst í bréfi formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar og telur þær „afskræmingu á efni málsins“. Þá tekur hann fram að afskipti stofnunarinnar í málinu séu „prýðilegt dæmi um kosti þess að eftirlit og ráðgjöf barnaverndarmála sé á einni og sömu hendinni þar sem sú skipan gefur kost á að leiðrétta kúrsinn áður en í óefni er komið“.

Af gögnum málsins verður ekki séð að ráðuneytið hafi aflað frekari gagna í tilefni af þeim upplýsingum sem komu fram í bréfi Barnaverndarstofu einkum og sér í lagi þær fullyrðingar um að um væri að ræða tvíþætt mál og að erindi hafi borist stofnuninni þar sem kvartað væri yfir starfsmönnum barnaverndarnefndar í málinu. Þá verður ekki séð að ráðuneytið hafi aflað gagna um samskipti forstjórans við föðurafann og

[25] Samkvæmt tölvupósti 23. desember 2016 frá forstjóra Barnaverndarstofu til föðurafans beinast leiðbeiningar forstjórans að því að faðirinn sendi kvörtun til Barnaverndarstofu.

starfsmann barnaverndarnefndar til að tryggja að fyrir lægju allar upplýsingar í málinu áður en tekin var afstaða í málinu í bréfi ráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2018.

4.2.6. Tölvupóstar frá lögfræðingi

Þrátt fyrir að ráðuneytið hafi ekki aflað frekari gagna í málinu að eigin frumkvæði verður ráðið af gögnum málsins að 30. janúar 2018 hafi lögfræðingur hjá tilgreindri lögmannsstofu haft samband við ráðuneytið og óskað eftir fundi með ráðherra. Samkvæmt minnisblaði frá 3. febrúar 2018 var fundurinn haldinn 31. janúar 2018. Í minnisblaðinu kemur meðal annars fram að á fundinum hafi lögfræðingurinn afhent ráðuneytinu skjöl sem vörðuðu Hafnarfjarðarmálið, það er tvo tölvupósta frá föðurafa barnanna í Hafnarfjarðarmálinu til forstjóra Barnaverndarstofu, svarbréf forstjóra Barnaverndarstofu við þeim tölvupóstum og afrit af dagál starfsmanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar, þeim sama og ráðuneytið fékk sendan frá nefndinni 12. desember 2017.

Ljóst er að framangreind gögn voru lögð fram í því skyni að upplýsa ráðuneytið um aðkomu forstjóra Barnaverndarstofu að málinu af aðila sem var ósáttur við hana. Þrátt fyrir að skjölin hafi verið skráð í málaskrá og að nokkur skjalanna hafi haft að geyma nýjar upplýsingar sem ekki voru fyrir hendi í gögnum ráðuneytisins verður ekki séð að ráðuneytið hafi gert tilraun til að sannreyna efni þeirra eða kanna hvort einhver gögn vantaði þrátt fyrir að upplýsingarnar sem þar komu fram hafi gefið fullt tilefni til þess. Þá liggur fyrir að ráðuneytið hafði hvorki haft samband af þessu tilefni við barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar eða Barnaverndarstofu. Gögnin og efni þeirra voru ekki heldur borin undir forstjóra Barnaverndarstofu.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að ekki verður annað séð en að sú athugasemd, sem sett er fram í bréfi ráðuneytisins 27. febrúar 2017, um að forstjórinn hafi greint föðurafa barnanna, sem umgengnisdeilan laut að, frá símtali við starfsmann barnaverndarnefndar og því sem þar hafi komið fram um samskipti barnaverndarnefndarinnar við móður barnanna, byggist alfarið á þeim tölvupóstum

sem ráðuneytið fékk afhenta frá lögfræðingi móður barnanna. Verður því að telja ljóst að meginregla stjórnsýsluréttarins um andmælarétt, það er rétt aðila máls til að fá að tjá sig um nýjar upplýsingar í máli sem eru honum í óhag, hafi átt við um þessar upplýsingar.

Einnig er vakin athygli á því að lögfræðingurinn sem lagði fram gögnin er bæði hjá barnaverndarnefnd og ráðuneytinu nefndur lögmaður þótt lögfræðingurinn hafi ekki slík réttindi. Samkvæmt upplýsingum sem aflað hefur verið hjá Lögmannafélagi Íslands við þessa úttekt hafði hann þó ekki slík réttindi þegar hann átti í samskiptum við ráðuneytið. Hér skal tekið fram að lögfræðingur getur verið aðstoðarmaður aðila stjórnsýslumáls en ekki komið fram í máli sem lögmaður í skjóli umboðs. Í barnaverndarlögum er gert ráð fyrir því að aðilar eigi rétt til aðstoðar lögmanns og ber barnaverndarnefnd að leiðbeina um það, sbr. 40. gr. barnaverndarlaga. Í sömu lögum er sérstaklega fjallað um aðgang lögmanna að skjölum og öðrum gögnum máls án þess að gögn séu afhent, sbr. 2. mgr. 45. gr. og andmælarétt aðila máls með aðstoð lögmanns, áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð sinn, sbr. 1. mgr. 47. gr. barnaverndarlaga. Svo virðist sem ráðuneytið hafi ekki farið fram á að lögfræðingurinn legði fram umboð, hvorki þegar hann óskaði eftir fundi í ráðuneytinu né þegar hann mætti þar án móður og lagði fram trúnaðargögn í málinu.

4.2.7. Niðurstaða ráðuneytisins í Hafnarfjarðarmálinu

Við meðferð málsins voru rituð nokkur minnisblöð til ráðherra þar sem hann er upplýstur um málsmeðferð ráðuneytisins. Í fyrsta minnisblaðinu frá 20. nóvember 2017 er bent á að til álita geti komið að beita forstjóra Barnaverndarstofu úrræðum að starfsmannarétti sem séu íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir. Lagt er til að forstjóra Barnaverndarstofu verði sent bréf „þar sem kvörtunarefni eru talin upp með ítarlegum og nákvæmum hætti, áhyggjum ráðuneytisins af framgangi mála [...] lýst og forstjóranum/Barnaverndarstofu gefinn lögbundinn frestur til andsvara og athugasemda“. Í minnisblaði 18. janúar 2018 er sérstaklega vikið að Hafnarfjarðarmálinu. Þar kemur fram að af „lestri fyrirliggjandi upplýsinga um málið,

annars vegar frá Hafnarfjarðarbæ og hins vegar frá Barnaverndarstofu má greina að aðilum ber ekki saman um atvik máls og samskipti vegna þess“. Þá er greint frá því að fundargerð vegna fundar 20. janúar 2017 í húsakynnum Barnaverndarstofu hafi ekki verið rituð fyrr en 24. nóvember 2017 eða tíu mánuðum eftir að fundurinn átti sér stað. Tekið er fram að ásakanir gegn forstjóra Barnaverndarstofu í málinu séu „afar alvarlegar og að mati skrifstofu félagsþjónustu þarfnast það því sérstakrar skoðunar við.“

Í minnisblaði 6. febrúar 2018 er sérstaklega vikið að Hafnarfjarðarmálinu. Þar er gerð grein fyrir þeirri afstöðu skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu að málið snúi að ágreiningi um umgengni samkvæmt barnalögum sem séu á málefnasviði dómsmálaráðuneytisins og sýslumannsembætta. Ekki er vakin athygli á því að forstjórinn hafi haldið því fram að málið væri tvíþætt og að Barnaverndarstofu hafi borist kvörtun vegna framferðis starfsmanna barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar og að málið væri enn í skoðun hjá Barnaverndarstofu. Í minnisblaðinu er lagt til að forstjóranum verði sent bréf með þeim tilmælum sem komu svo á endanum fram í niðurlagi í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarstofu 27. febrúar 2018, þar með talið að rétt væri að gefa forstjóranum kost á að koma frekari athugasemdum og gögnum á framfæri við ráðuneytið, ef hann óskaði þess og myndi ráðuneytið þá skoða málið að nýju.

Með bréfi, dags. 27. febrúar 2018, var Barnaverndarstofu og forstjóra hennar tilkynnt niðurstaða ráðuneytisins í Hafnarfjarðarmálinu. Í upphafi bréfsins eru málavextir raktir og því lýst að ráðuneytinu hafi borist frekari gögn og þau tilgreind sérstaklega, auk þess sem gögnin fylgdu bréfinu. Greint er frá því að það sé „álit ráðuneytisins að forstjóri Barnaverndarstofu hafi með afskiptum sínum af málinu ekki brotið af sér í starfi en hins vegar hefði átt að beina málinu í annan farveg“. Ráðuneytið vísar þá til þess að samkvæmt ákvæðum barnalaga sé það sýslumaður sem bjóði aðilum umgengismála sérfræðiaðstoð og ráðgjöf en ekki Barnaverndarstofa. Af bréfinu má ráða að ráðuneytið telji að með því að beina málinu ekki til embættis sýslumannsins á

höfuðborgarsvæðinu, þegar ljóst varð að um ágreining vegna umgengni væri að ræða, hafi forstjórinn farið „út fyrir verksvið sitt.“ Þá gerir ráðuneytið jafnframt athugasemdir við að forstjórinn hafi greint föðurafa barnanna, sem umgengnisdeilan laut að, frá símtali við starfsmann barnaverndarnefndar og því sem þar hafi komið fram um samskipti barnaverndarnefndarinnar við móður barnanna. Að lokum beinir ráðuneytið þeim tilmælum til Barnaverndarstofu að viðhafa vandaða samskiptahætti við barnaverndarnefndir í ljósi þess að skjal með minnispunktum fundar milli starfsfólks barnaverndar Hafnarfjarðar og Barnaverndarstofu hafi ekki verið fært inn í málaskrá Barnaverndarstofu fyrr en 10 mánuðum eftir fundinn. Í lok bréfsins er tekið fram að forstjóranum væri „hér með gefinn kostur á því að koma frekari athugasemdum eða gögnum á framfæri við ráðuneytið óski hann þess og mun ráðuneytið þá skoða málið á ný.“ Bréfinu fylgdi tvö fylgiskjöl, annars vegar dagáll, dags. 4. janúar 2017, og hins vegar þrír tölvupóstar sem lögfræðingur, sem hafði aðstoðað móður barna, lagði fram á fundi með ráðherra, dags. 31. janúar 2018.

4.2.8. Athugasemdir forstjóra Barnaverndarstofu við bréf ráðuneytisins og svör ráðuneytisins

Í tölvupósti forstjóra Barnaverndarstofu til ráðuneytisins 27. febrúar 2018 gerði hann athugasemdir við að honum hafi ekki verið tilkynnt um að Hafnarfjarðarmálið væri til athugunar af hálfu ráðuneytisins. Þá óskaði hann skýringa á því af hverju grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins, t.a.m. rannsóknar- og andmælareglan hafi verið sniðgengnar í málinu.

Bréfi forstjóra Barnaverndarstofu var svarað með bréfi velferðarráðuneytisins 1. mars 2018. Í bréfinu kemur meðal annars fram að það hafi verið mat ráðuneytisins að fyrirliggjandi upplýsingar í málinu hafi verið nægjanlegar til töku ákvörðunar. Það hafi verið niðurstaða ráðuneytisins að forstjórinn hafi ekki gerst brotlegur í starfi og hafi ráðuneytið af þeim sökum ekki talið efni til að leita sérstaklega álits forstjórans á því. Hvað varði almennar leiðbeiningar ráðuneytisins til Barnaverndarstofu um að beina málum í annan farveg er vísað meðal annars til almennra yfirstjórnunar og eftirlitsheimilda ráðherra er leiði af stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, 3.

mgr. 12. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, auk sérstakra heimilda barnaverndarlaga nr. 90/2002, sbr. meðal annars 5. gr. Forstjóranum var veittur tveggja vikna frestur til andmæla.

Í tölvupósti forstjórans til ráðuneytisins 2. mars 2018 áréttar hann að málið hafi alls ekki verið eingöngu umgengnisdeila, sem vísa hafi átt áfram til sýslumanns, heldur hafi málið jafnframt verið til meðferðar sem barnaverndarmál hjá Barnavernd Hafnarfjarðar. Aðkoma forstjórans hafi því ekki beinst að því að hlutast til um umgengnisþáttinn heldur að afla upplýsinga um vinnslu barnaverndarmálsins, líkt og 2. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga kveði á um. Hafi honum verið skylt að leiðbeina föðurafanum með hliðsjón af leiðbeiningarskyldu stjórnsýsluréttar. Forstjórinn geti því ekki fallist á þá niðurstöðu ráðuneytisins að setja hefði átt málið í annan farveg.

Ráðuneytið ritaði forstjóra Barnaverndarstofu aftur bréf 12. apríl 2017 þar sem ítrekuð er fyrri afstaða ráðuneytisins vegna umgengnismáls í Hafnarfirði og „tillögur þær er lagðar voru til úrbóta vegna athugasemda tiltekinna barnaverndarnefnda um háttsemi og framgöngu forstjóra og starfsmanna Barnaverndarstofu.“ Greint er frá því að ef forstjórinn óski endurskoðunar á niðurstöðu ráðuneytisins í umgengnismáli í Hafnarfirði þá muni ráðuneytið taka málið til skoðunar að nýju á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

4.2.9. Samantekt og niðurstöður

Eins og rakið hefur verið hér að framan liggur fyrir að ráðuneytið ákvað að kanna frekar þær ávirðingar sem bornar voru á forstjóra Barnaverndarstofu af hálfu barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar í tengslum við fund formanna þriggja barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu, um að hann hafi gefið bein fyrirmæli í einstaka barnaverndarmálum. Í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarstofu 21. nóvember 2017 upplýsir ráðuneytið um þessar ávirðingar án þess að tilgreina sérstaklega þau atvik sem formaður barnaverndarnefndar í Hafnarfirði gerði grein fyrir í tölvupósti til ráðuneytisins 16. nóvember 2017.

Miðað við efni bréfsins er óljóst að hverjum bréfið beindist, það er hvort það beindist eingöngu að Barnaverndarstofu sem slíkri, forstjóra Barnaverndarstofu eða bæði forstjóranum og stofnuninni saman. Þannig er óljóst að athugun ráðuneytisins gæti lokið með einhvers konar íþyngjandi úrræðum eða aðfinnslum gagnvart forstjóranum. Af gögnum málsins verður heldur ekki séð að forstjórinn hafi lagt þann skilning í bréf ráðuneytisins, sbr. svarbréf hans til ráðuneytisins 14. desember 2017 þar sem hann svarar í nafni Barnaverndarstofu. Þess ber þó að geta að ráðuneytið hafði þó í bréfi sínu til stofnunarinnar vísað til þess að formaður barnaverndarnefndar Reykjavíkur héldi því fram að forstjórinn hefði sýnt af sér háttsemi sem væri ekki í samræmi við 14. gr. laga nr. 70/1996.

Þegar forstjórinn óskaði eftir nánari upplýsingum og tilgreiningu á einstökum tilvikum varðandi aðkomu hans og einstökum málum hjá barnaverndarnefnd lét ráðuneytið það hjá líða að svara beiðninni efnislega. Forstjórinn margítrekaði síðan beiðni sína um upplýsingar og var að lokum fallist á hana 1. desember 2017. Fékk hann þá upplýsingar um efni tölvupósts formanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar og aðgang að samantekt formanns barnaverndarnefndar Reykjavíkur, dags. 22. nóvember 2017.

Fyrir liggur að ráðuneytið aflaði frekari upplýsinga og gagna með bréfi til barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar 11. desember 2017 án þess að upplýsa forstjórann um það. Tilefni þess er ekki ljóst annað en að ráðuneytið taldi málið alvarlegt. Þá kynnti ráðuneytið hvorki Barnaverndarstofu né forstjóra hennar þessi gögn eða þær upplýsingar sem þau innihéldu. Ráðuneytið óskaði heldur ekki eftir frekari gögnum frá Barnaverndarstofu eða forstjóra hennar sem gætu upplýst málið frekar. Ráðuneytið fékk gögn afhent frá aðstoðarmanni annars málsaðilans sem var ósáttur við aðkomu forstjórans að málinu. Það atriði hefði eitt og sér átt að gefa ráðuneytinu tilefni til að kanna frekar efni gagnanna og þá afla frekari gagna og skýringa hjá forstjóranum. Slíkt var hins vegar ekki gert, þrátt fyrir að ekki verði annað séð en að ráðuneytið hafi byggt aðfinnslur sínar við það að forstjórinn hafi greint föðurafa barna frá samskiptum

barnaverndarnefndar við móður barnanna alfarið á þessum sömu gögnum, þá einkum og sér í lagi tölvupósti forstjóra Barnaverndarstofu til föðurafans, dags. 4. janúar 2018.

Telja verður ljóst að ef forstjóranum hefði verið gefinn kostur á að tjá sig um málið þá hefði hann getað lagt fram frekar gögn til að varpa ljósi á það. Þess ber að geta að niðurstöðu ráðuneytisins 27. febrúar 2018 fylgdu þau gögn sem ráðuneytið hafði undir höndum og hafði ekki afhent forstjóranum. Eins og áður hefur komið fram voru þessi gögn dagáll frá 4. janúar 2017 og tveir tölvupóstar föðurafans 29. desember 2016 og 4. janúar 2017 og fyrrnefndur tölvupóstur forstjórans sama dag þar sem erindi föðurafans var svarað.

Í ljósi þess að ráðuneytið ákvað að finna sérstaklega að því að forstjóri Barnaverndarstofu hafi greint föðurafa frá samskiptum barnaverndarnefndar við móður barna, án þess að skýra nánar á hvaða forsendum sú athugasemd var gerð, er nauðsynlegt að rekja hér í heild efni tölvupóstsins frá forstjóranum til föðurafans, dags. 4. janúar 2017, sem athugasemd ráðuneytisins byggist á:

> „Sæll [...]
>
> Ég votta þér samúð vegna hinna alvarlegu veikinda eiginkonu þinnar og sendi ykkur hugheilar baráttukveðjur í þessu stríði sem er svo miskunnarlaust.
>
> Ég náði í þann starfsmann barnaverndarnefndar sem fer með málið, [X] að nafni. Hún hélt því ákveðið fram að móðir hafi ekki verið hvött til að brjóta ákvæði umgengnissamnings heldur hafi henni aðeins verið bent á að ef hún treysti föður barnanna ekki gæti hún farið fram á það við sýslumann að hann úrskurðaði gegn umgengni. Ég skildi hana svo að barnaverndin hafi ekkert við það að athuga að faðir systranna umgengist þær.
>
> Augljóslega er þetta mál í nokkurri sjálfheldu. Ég óskaði eftir því að [X] ræddi við móður barnanna um þá stöðu sem uppi er í ljósi veikinda ömmunnar og brást hún vel við þeirri beiðni. Við skulum sjá hvað setur í framhaldinu en eins og þú þekkir hefur Barnaverndarstofa ekki lagaheimildir til að gefa fyrirmæli í þessu máli.
>
> Þér er velkomið að hringja ef eitthvað er óljóst.
>
> Bestu kveðjur, Bragi“

Þegar horft er til efnis þessa tölvupósts verður ekki séð að forstjóri Barnaverndarstofu hafi veitt föðurafanum upplýsingar í andstöðu við þagnarskylduákvæði 8. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga eða 18. gr. laga nr. 70/1996. Inntak þessara ákvæða er rakið í kafla 2.3.5 hér að framan um heimildir Barnaverndarstofu til að tjá sig um starfshætti barnaverndarnefnda. Þannig verður ekki annað ráðið en að upplýsingagjöf forstjórans í tölvupóstinum hafi hvað móðurina varðar einungis lotið að þeim almennu leiðbeiningum sem starfsmaður barnaverndarnefndar veitti um hver væri hinn eðlilegi farvegur samkvæmt lögum í deilum um umgengni. Ekki er að sjá að þessi upplýsingagjöf hafi verið óeðlileg í ljósi umkvartana föðurafans um að barnaverndaryfirvöld í Hafnarfirði hafi átt þátt í því að umgengni færi ekki fram.

Þá verður einnig að telja hæpið að ráðuneytið hafi í ljósi þeirra takmörkuðu gagna sem það aflaði við meðferð málsins verið í aðstöðu til að fullyrða að forstjórinn hafi farið „út fyrir verksvið sitt“ með því að beina málinu ekki til embættis sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu þegar ljóst varð að um ágreining vegna umgengni væri að ræða. Í því sambandi verður ekki annað séð en að eina gagnið, þar sem því er beinlínis er lýst í hverju afskipti forstjórans fólust sé dagáll frá 4. janúar 2017, sem eru minnispunktar tilgreinds starfsmanns barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar sama dag um símtal sitt við forstjóra Barnaverndarstofu. Í dagálnum segir orðrétt:

> „(föðurafi [...]) hefur verið í sambandi við Braga vegna málsins. Bragi var búinn að fá upplýsingar frá Barnahúsi um fyrri vinnslu þar. Bragi hélt í upphafi símtals að stúlkurnar hefðu einnig farið í skýrslutöku/könnunarviðtal í Barnahúsi 2012 en það var ekki rétt þar þá voru þær [...] og var það leiðrétt.
>
> Bragi spurði um efni tilkynningarinnar og spyr hvort að ástæða hafi verið að kanna málið að nýju og senda stúlkurnar aftur í Barnahús. Lesið var upp úr tilkynningunni fyrir Braga, sem barst frá listmeðferðarfræðingi og að það hafi verið mat starfsmanna að upplýsingarnar sem þar kæmu fram væru þess eðlis að nauðsynlegt væri að vísa þeim aftur í Barnahús. Bragi spyr hvort að regluleg umgengni hafi verið og upplýsir [X] hann um að skv. þeim upplýsingum sem [X] hefur hófst umgengni á ný í vor eða sumar og var búin að vera um einhvern tíma. B og C (móður og móðuramma) hafa upplýst undirritaða um að föðuramma og afi hafi verið beðin um að bera ábyrgð á stúlkunum í umgengni. Föðuramma sagði einnig frá því í símtali að en sagði þá einnig að D (faðir stúlknanna) hafi

stundum verið hjá dætrum sínum í stutta stund einn. Bragi bendir á að honum finnst ótrúlegt að ef maðurinn sé raunverulega með pedófílu að hann brjóti á dætrum sínum strax og hann fái að hitta þær. [X] segist ekki þekkja það en bendir á að umgengni hafi verið um nokkurn tíma. [X] bendir einnig á að fyrsta tilkynning sem barst hafi verið vegna netnotkunar föður en inn á kynlífsspjallsíðu hafði hann hakað við það sem hann hafði áhuga á og var það m.a. áhugi á kynlífi með börnum sínum og fantasíur um að vakna með [...] (barni sínu) ofan á sér og stunda með henni kynlíf. Önnur tilkynning hafi síðan borist frá lækni eftir læknisskoðun og nú sú þriðja frá listmeðferðarfræðingi stúlknanna.

Bragi bendir á að Barnahús hafi ekki fengið tilvísun vegna málsins. [X] var búinn að kanna það og var tilvísun gerð 6. des. og send þann 7. des og skv. upplýsingum frá póstinum er ekki búið að sækja hana í pósthólf Barnahúss.

Bragi kemur ítrekað inn á það að það sé slæmt að móðir sé að hamla umgengni og að barnavernd þurfi að fara varlega í þeim efnum. [X] bendir á að samkvæmt leiðbeiningum frá Heiðu, lögfr. Barnaverndarstofu, hafi [X] bent móður og lögfræðingi hennar að fara til sýslumann og óska eftir tímabundinni breytingu á umgengni á meðan málið væri til könnunar hjá barnavernd. Það hafi verið alveg skýrt að barnavernd hafi ekki verið að hafa bein afskipti af umgengninni, fyrir utan að hafa verið tilbúin að útvega eftirlitsaðila svo að umgengni gæti farið fram um jólin og þannig komið á móts við óskir föðurömmu og afa. Það hafi verið í höndum lögfræðinga foreldra að semja um fyrirkomulag umgengninnar fyrir hönd sinna skjólstæðinga og barnavernd hafi ekki skipt sér af því.

Bragi óskar eftir því að [X] reyni að tala um fyrir móður svo að föðuramma geti fengið að hitta stúlkurnar áður en hún falli frá, en hún sé mjög veik á sjúkrahúsi og eigi jafnvel stutt eftir. Bragi segir að einnig sé vert að benda á að ef hún virkilega óttist um stúlkurnar í umsjá föður þá ætti hún ekki að vera með tálmun og Bragi sagðist telja að um tálmun sé að ræða. Hann sagði að föðurafi stúlknanna hafi sagt að ef þetta haldi áfram muni faðir fara í forræðisdeilu og ef hún sé að tálma gæti hann fengið forræði. [X] bendir á að föðurforeldrum standi alltaf til boða að hitta [börnin] á heimili [þeirra] og segist Bragi vita það en að þá finnist þeim þau vera að svíkja son sinn sem þau trúa staðfastlega að sé saklaus.

Rætt var stuttlega um atburðarásina þegar gerð var tilraun til umgengni um jólin. Bragi bendir á að þar sem eftirlit hafi verið hafi móðir átt að standa við umgengnina. [X] tekur ekki afstöðu til þess þar sem allar ákvarðanir varðandi umgengnina hafi verið teknar af lögfræðingum foreldra og eina aðkoma barnaverndar hafi verið að útvega stað og eftirlitsaðila til að umgengnin gæti gæti farið fram. Föðuramma og afi voru ekki tilbúin til að hitta stúlkurnar án föður og móðir ekki tilbúin að leyfa umgengni þegar faðir væri viðstaddur. Afstaða móður hafi legið fyrir skv. tölvupóstum á milli lögfræðinga aðila. [X]

> benti á að vegna veikinda föðurömmu getur það skipt máli að [börnin] fái að hitta ömmu sína sem fyrst en það er ekki sama tímaspursmál fyrir stúlkurnar að hitta föður sinn. Vonandi ná foreldrar samkomulagi í gegnum lögfræðinga. [X] samþykkir að benda móður á það að það sé mikilvægt fyrir stúlkurnar að hitta ömmu sína, áður en hún fellur frá. Bragi segir að barnaverndin verði að passa að hafa ekki skoðun og tekur [X] [undir það] og ítrekar að móður hafi verið leiðbeint að fara til sýslumanns og óska eftir tímabundinni breytingu þar. Bragi segist telja að hún hafi ekki gert það og sé því að tálma umgengni. [Föðurafi] hafi sagt að sýslumaður kannist ekki við málið. [X] segist ekki vita hvort móðir hafi farið eða ekki, en henni og lögmanni hennar hafi verið leiðbeint um að gera það en [X] hafi ekki fylgt því eftir frekar.“

Fyrir liggur að forstjóri Barnaverndarstofu fékk ekki færi á að tjá sig um ofangreindan dagál áður en ráðuneytið gerði athugasemdir við störf hans. Verður að telja að með því að leggja þær upplýsingar sem þar greinir til grundvallar niðurstöðu, án þess að gefa forstjóranum tækifæri á að tjá sig um þær, hafi ráðuneytið hvorki gætt að rannsóknarskyldu sinni né andmælarétti forstjórans. Telst því ekki nægjanlegt að veita aðgang að slíkum upplýsingum eftir að komist er að niðurstöðu eins og ráðuneytið gerði, sbr. fylgiskjal 1 með bréfi ráðuneytisins 27. febrúar 2018 þar sem niðurstaðan í málinu var tilkynnt.

Þær upplýsingar sem fram koma í öðrum gögnum málsins gefa enn fremur til kynna að varhugavert hafi verið að draga þá ályktun, út frá umræddum dagál um samtal forstjóra og starfsmanns barnaverndarnefndar, að forstjóri Barnaverndarstofu hafi farið út fyrir verkssvið sitt með því að beina málinu ekki í annan farveg. Af tölvupósti forstjórans til föðurafa barnanna sem sendur er síðdegis 4. janúar 2017, eða sama dag og forstjórinn talaði við starfsmann barnaverndarnefndar samkvæmt dagálnum, verður enn fremur ekki annað ráðið en að forstjórinn sé þar að vísa til sama samtals og rakið er í dagálnum. Þegar efni tölvupóstsins er lesið í samhengi við þau atvik sem lýst er í dagálnum benda gögn málsins ekki til annars en að forstjóri Barnaverndarstofu hafi í kjölfar kvartana föðurafans leitað munnlega skýringa um meðferð málsins hjá starfsmanni barnaverndarnefndar sem hafi útskýrt málavöxtu fyrir forstjóranum. Af efni póstsins verður enn fremur ekki annað ráðið en að forstjóri Barnaverndarstofu hafi tekið þær upplýsingar og skýringar starfsmannsins um meðferð málsins góðar og

gildar og bent föðurafanum réttilega á að Barnaverndarstofa hefði ekki lagaheimildir til að gefa einstökum barnaverndarnefndum fyrirmæli.

Tekið skal fram að við úttekt þessa öfluðu úttektaraðilar með umboði ráðuneytisins allra gagna Barnaverndarstofu um Hafnarfjarðarmálið. Samkvæmt þeim sömu gögnum er ljóst að ráðuneytið hafði eingöngu lítinn hluta gagna málsins undir höndum þegar það setti fram athugasemdir sínar gagnvart forstjóra Barnaverndarstofu. Ráðuneytinu hefði verið í lófa lagið að óska eftir gögnum frá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar eða Barnaverndarstofu á grundvelli 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga en gerði það ekki. Í umræddum gögnum má meðal annars finna tölvupóstsamskipti föðurafans og forstjóra Barnaverndarstofu, gögn sem varða málsmeðferð barnaverndarnefndar Hafnarfjarðar auk kvörtunar föðurins til Barnaverndarstofu og gögn sem varða skoðun Barnaverndarstofu af því tilefni.

Af framangreindu er einnig ljóst að ráðuneytið komst að niðurstöðu í málinu og gerði í kjölfarið athugasemdir við störf forstjóra Barnaverndarstofu vegna afskipta hans af tilteknu barnaverndarmáli, án þess að forstjóranum væri gefinn kostur á að kynna sér gögnin sem niðurstaðan var byggð á og tækifæri til þess að tjá sig um þau. Í ljósi eðlis þeirrar niðurstöðu ráðuneytisins um að forstjórinn hafi farið út fyrir verksvið sitt og aðfinnslum ráðuneytisins við að forstjórinn hafi greint föðurafa barna frá samskiptum hans við starfsmann barnaverndar Hafnarfjarðar, og þar með óbeint að hann hafi ekki hagað athöfnum sínum í samræmi við lög, verður að telja að málsmeðferð ráðuneytisins hafi að þessu leyti ekki samræmst grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins um andmælarétt, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

5. Lokaorð

Niðurstaða þessarar úttektar á athugun og viðbrögðum velferðarráðuneytisins við þeim athugasemdum sem barnaverndarnefndir á höfuðborgarsvæðinu komu á framfæri við ráðuneytið í nóvember 2017 um starfshætti Barnaverndarstofu og framgöngu starfsfólks stofnunarinnar, einkum þó forstjóra hennar, er að velferðarráðuneytið hafi ekki gert fullnægjandi ráðstafanir með vísan til yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna til að upplýsa það hvort og þá hvaða grundvöllur væri fyrir þeim ávirðingum sem bornar voru á Barnaverndarstofu og starfsmenn hennar. Í því sambandi verður að leggja áherslu á að samkvæmt mati ráðuneytisins sjálfs gáfu athugasemdir barnaverndarnefndanna þriggja til kynna að veruleg vandamál hefðu skapast í barnaverndarstarfi á Íslandi og að forstjóri Barnaverndarstofu hefði brotið af sér í starfi.

Samkvæmt niðurstöðum þessarar úttektar voru þær ávirðingar sem settar voru fram og beindust að störfum forstjórans þess eðlis að ráðuneytinu bar að afla frekari upplýsinga um þær til þess að það gæti tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri að hefja frekari athugun á störfum forstjórans hjá Barnaverndarstofu og þá eftir atvikum hvort leggja ætti málið í formlegan farveg samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, eða taka ákvörðun um að aðhafast ekki frekar.

Í úttektinni er einnig fundið að þeirri niðurstöðu sem ráðuneytið tilkynnti forstjóra Barnaverndarstofu 27. febrúar 2018 að hann hafi átt að beina máli sem hann hafði afskipti af hjá barnaverndarnefnd Hafnarfjarðar í annan farveg og að hann hafi farið út fyrir verksvið sitt með að gera það ekki. Er þá vísað til þess í úttektinni að hæpið sé að ráðuneytið hafi verið í aðstöðu til að fullyrða, í ljósi þeirra takmörkuðu gagna sem það aflaði við meðferð málsins, að forstjóri Barnaverndarstofu hafi farið „út fyrir verksvið sitt“ með því að beina málinu ekki til embættis sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Þá eru einnig gerðar athugasemdir við það í úttektinni að ráðuneytið hafi komist að niðurstöðu í máli um afskipti forstjóra af tilteknu

barnaverndarmáli, án þess að forstjóranum væri gefinn kostur á að kynna sér gögnin sem niðurstaðan var byggð á og veitt tækifæri til þess að tjá sig um þau. Í ljósi eðlis þeirrar niðurstöðu ráðuneytisins að forstjórinn hafi farið út fyrir verksvið sitt og aðfinnslum ráðuneytisins við að forstjórinn hafi greint föðurafa barna frá samskiptum barnaverndarnefndar barnanna, og þar með óbeint að hann hafi ekki hagað athöfnum sínum í samræmi við lög, samræmdist málsmeðferð ráðuneytisins að þessu leyti ekki grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins um andmælarétt, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Í úttektinni er einnig rakið að ekki verði séð að forstjóri Barnaverndarstofu hafi veitt föðurafa barna upplýsingar í andstöðu við þagnarskylduákvæði 8. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga eða 18. gr. laga nr. 70/1996. Af gögnum málsins verði ekki annað ráðið en að upplýsingagjöf forstjórans til föðurafans hafi hvað móðurina varðar einungis lotið að þeim almennu leiðbeiningum sem starfsmaður barnaverndarnefndar veitti um hver væri hinn eðlilegi farvegur samkvæmt lögum í deilum um umgengni. Ekki verði talið að þessi upplýsingagjöf hafi verið óeðlileg í ljósi umkvartana föðurafans um að barnaverndaryfirvöld í Hafnarfirði hafi átt þátt í því að umgengni færi ekki fram.

Tekið er fram að niðurstöður úttektarinnar takmarkast við þau atvik sem þar er lýst og athugun ráðuneytisins samkvæmt verksamningi. Ekki er í úttektinni tekin afstaða til samskipta ráðherra við Alþingi eða hvernig ráðherra sé rétt að haga afgreiðslu á beiðni forstjóra Barnaverndarstofu um endurupptöku máls hans.