

## Svar

### dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um barnalög.

1. *Hver hefur árangur verið af breytingum á barnalögum, nr. 76/2003, sem tóku gildi í janúar 2013, þar sem vægi ofbeldis var aukið við ákvörðun forsjár og umgengni, sbr. 34. og 47. gr. laganna?*

Með lögum nr. 61/2012, um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, sem tóku gildi 1. janúar 2013, voru lögfest þau nýmæli að við ákvörðun um forsjá eða umgengni bæri að líta til þess hvort hætta væri á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hefðu verið eða yrðu beitt ofbeldi. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 61/2012 kemur m.a. fram að mikilvægt sé undirstrika þetta sjónarmið frekar í deilum um forsjá eða umgengni og að litið sé á ofbeldi í viðum skilningi.

Í 2. mgr. 34. gr. barnalaga kemur fram að dómari kveði á um hvernig forsjá barns eða lögheimili verði háttað eftir því sem barni er fyrir bestu. Dómari skal m.a. líta til hæfis foreldra, stöðugleika, tengsla barns við báða foreldra sína, skyldu þeirra til að sinna umgengni, hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi, svo og vilja barns. Í athugasemdum við 13. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 61/2012, sem breytti 34. gr. barnalaga, kemur fram að leggja verði áherslu á að ofbeldi og vanvirðandi háttsemi á heimili barns hafi almennt skaðlegar afleiðingar á andlega og líkamlega heilsu barns og þroska þess. Þetta eigi ekki einungis við um ofbeldi sem hefur beinst eða beinist að barninu sjálfu heldur einnig allt ofbeldi milli einstaklinga í nánnum samböndum á heimili barnsins, svo sem ofbeldi milli foreldra eða ofbeldi gagnvart systkini barnsins.

Í 1. mgr. 47. gr. barnalaga kemur fram að ef foreldra greinir á um umgengni taki sýslumaður ákvörðun um umgengni með úrskurði. Ákvörðun skal ávallt tekin eftir því sem barni er fyrir bestu. Sýslumaður lítur m.a. til tengsla barns við báða foreldra, aldurs barns, stöðugleika í lífi þess, búsetu foreldra og vilja barns að teknu tilliti til aldurs og þroska. Þá ber sýslumanni að meta hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði beitt ofbeldi og líta sérstaklega til þess hvort ágreiningur eða samskipti foreldra séu líkleg til að koma í veg fyrir, hindra eða draga úr möguleikum barns til að alast upp við þroskavænleg skilyrði. Ef sýslumaður telur að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag og þörfum þess getur hann kveðið svo á að umgengnisréttar njóti ekki við. Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 61/2012 segir um breytingar á þessari grein að það séu nýmæli að taka sérstaklega fram í lagaákvæðinu að sýslumanni beri að meta hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi. Með sama hætti og á við um forsjá verði að leggja áherslu á að ofbeldi og vanvirðandi háttsemi á heimili barns hafi almennt skaðlegar afleiðingar á andlega og líkamlega heilsu barns og þroska þess. Mikilvægt sé að sýslumaður meti áhrif þessa á hvort umgengni skuli vera til staðar, hvernig henni verði háttað og skilyrði fyrir því hvernig umgengnisrétti verði beitt þegar það á við.

Árangur breytinga á barnalögum hefur ekki verið metinn sérstaklega með hliðsjón af umræddum þáttum og eru þær upplýsingar því ekki tiltækar í ráðuneytinu. Ljóst er að leggja þyrfti umtalsverða vinnu í að greina dóma héraðsdómstóla og Hæstaréttar Íslands sem fjalla

um forsjá fyrir og eftir breytingar á lögnum sem tóku gildi 1. janúar 2013, auk úrskurða sýslumanna og ráðuneytisins er varða umgengni, fyrir og eftir lagabreytingarnar.

2. *Hver hafa áhrif sáttameðferðar verið, sbr. 33. gr. a laganna, hversu langan tíma tekur slík sáttameðferð og hversu langan tíma að meðaltali er æskilegt að hún taki?*

Í október 2015 var sett af stað verkefni í innanríkisráðuneytinu í því skyni að kanna áhrif sáttameðferðar vegna forsjár- og lögheimilismála. Til að fá heildstæða mynd af því hvaða áhrif breytingin árið 2013 hafði í för með sér var óskað eftir tölfræðigögnum frá embættum sýslumanna og héraðsdómstólum fyrir árin 2011–2015 og þau borin saman í þeim tilgangi að kanna þau áhrif sem sáttameðferð hefur haft á fjölda rekinna dómsmála eftir breytinguna og hvort hið breytta fyrirkomulag þjóni tilgangi sínum. Jafnframt voru niðurstöður dómstóla í þessum málum kannaðar með tilliti til þess hvort sáttameðferð og afstaða í útgefnu sáttavottorði hefði haft áhrif á niðurstöðu dómsmála. Niðurstöður verkefnisins koma fram í skýrslu ráðuneytisins: Áhrif sáttameðferðar í forsjármálum sbr. 33. gr. a barnalaga nr. 76/2003, sem gefin var út í júlí 2016 og er birt á vef ráðuneytisins.<sup>1</sup>

Samkvæmt skýrslunni er skyldubundin sáttameðferð talin þjóna tilgangi sínum, sem komi fram í fækkun dómsmála um forsjá og lögheimili á landsvísu. Þar sem slíkum málum hefur fækkað í dómskerfinu en fjölgað hjá sýslumannsembættum er dregin sú ályktun að foreldrum takist í auknum mæli að ná samkomulagi og leysa ágreining með samningi sín í milli. Þá kemur fram að aðeins í um helmingi mála þar sem sáttavottorð er gefið út hjá sýslumanni sé mál höfðað fyrir dómstólum, en árið 2015 voru gefin út 80 sáttavottorð hjá sýslumanni vegna forsjár- og eða lögheimilismála en höfðuð alls 44 mál hjá dómstólum. Gefi þetta til kynna að þótt foreldrum takist ef til vill ekki að ná sátt um öll atriði þjóni sáttameðferð samt sem áður tilgangi sínum í um helmingi mála þar sem sáttavottorð um að sátt hafi ekki náðst er gefið út. Auk þess hafi sáttameðferð haft áhrif á niðurstöður þeirra mála sem rata fyrir dómstóla en þar megi helst nefna sáttavilja foreldra og vilja barns.

Niðurstaða skýrslunnar dregur fram jákvæða mynd af sáttameðferð hjá sýslumanni þar sem foreldrum tekst í auknum mæli að ná sátt. Þá kemur fram að árangurinn sé ekki síst mikilvægur þar sem forsjármál séu afar íþyngjandi fyrir alla og þá einkum börn en markmið sáttameðferðar sé að aðstoða foreldra við að semja um þá lausn sem barni er fyrir bestu. Gera megi ráð fyrir að sáttameðferð geri aðila sáttari við niðurstöðu mála og leiði til bættra samskipta foreldra.

Skýrslan náði eingöngu til forsjár- og lögheimilismála en ekki umgengnismála þar sem ekki er unnt að höfða umgengnismál fyrir dómstólum. Hægt er að gera kröfu um umgengni, kostnað vegna umgengni og greiðslu meðlags fyrir dómi þegar ágreiningsmál um forsjá barns eða lögheimili er þar til meðferðar. Hér á eftir má aftur á móti sjá upplýsingar um hlutfall sáttameðferðarmála sem lauk með sátt hjá embættum sýslumanna árið 2013–2016, sundurliðaðar eftir forsjár- og/eða lögheimilismálum, umgengnismálum og dagsektarmálum. Sjá má að í um helmingi tilvika lýkur málum með sátt.

<sup>1</sup> [www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2016/Sattamedferd\\_Lokaskyrsla-a-vefinn.pdf](http://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2016/Sattamedferd_Lokaskyrsla-a-vefinn.pdf)

*Sáttameðferðarmál sem lauk með sátt  
hjá embættum sýslumanna 2013–2016.*

	Fjöldi mála	Hlutfall mála sem lauk með sátt
Forsjár- og/eða lögheimilismál	773	45%
Umgengnismál	694	55%
Dagsektarmál	83	40%
Samtals	1.550	49%

Varðandi það hversu langan tíma sáttameðferð taki og hversu langan tíma að meðaltali æskilegt sé að sáttameðferð taki, þá ber að geta þess að til bráðabirgða hafa verið settar reglur um ráðgjöf og sáttameðferð skv. 33. og 33. gr. a barnalaga nr. 76/2003, sbr. lög nr. 61/2012 og 144/2012, og gilda þær þar til sett hefur verið reglugerð um ráðgjöf og sáttameðferð eða málsmeðferð og starfshætti sýslumanns. Í 12. gr. reglnanna kemur fram að sáttameðferð skuli að jafnaði ekki taka lengri tíma en sex mánuði og aldrei vara lengur en tólf mánuði frá því að tekin er ákvörðun um að hefja hana. Ráðuneytið aflaði fyrir á þessu ári upplýsinga hjá sýslumönnum og fékk þær upplýsingar að tveir til þrjú mánuðir líði að jafnaði frá því að sáttameðferð hefist uns henni lýkur. Sáttameðferð geti þó tekið lengri tíma í einstökum málum, allt upp í níu til tólf mánuði.

Samkvæmt 17. gr. framangreindra reglna skal að lágmarki bjóða foreldrum einn sáttafund. Ef foreldrar eru ekki sammála eftir þann fund getur sáttamaður boðið allt að þrjú sáttafundi til viðbótar. Ef foreldrar eru sammála að loknum fjórum sáttafundum um að óska eftir frekari sáttameðferð og sáttamaður telur líklegt að foreldrar muni geta náð sáttum getur sýslumaður, sá sem sáttameðferðin heyrir undir, heimilað að bjóða megi foreldrum frekari sáttafundi, þó ekki fleiri en þrjú til viðbótar. Umfang sáttameðferðar getur því verið breytilegt en samkvæmt framansögðu er miðað við um 1–7 fundi á allt að tólf mánaða tímabili, allt eftir framgangi málsins að hverju sinni.

Mikilvægt er að litið sé til þess að hvert mál er einstakt og hafa ber í huga að í sáttameðferð gefst foreldrum tækifæri til þess að endurskipuleggja samskipti sín og samvinnu um börnin. Tíminn í sáttameðferðinni getur einnig nýst með þeim hætti að foreldrar geta t.d. prófað sig áfram með mismunandi hugmyndir áður en endanleg niðurstaða fæst. Ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort endurskoðað verði ákvæði um fjölda sáttafunda, en fyrirhugað er að sett verði reglugerð um ráðgjöf og sáttameðferð. Talið hefur verið mikilvægt að fá reynslu af þessu fyrirkomulagi áður en reglugerð verður sett og hefur einnig verið lögð áhersla á að hafa samráð við embætti sýslumanna í tengslum við umrædda vinnu.