



Alþingi
Erindi nr. P 126/946
komudagur 22.1.2001

UMBOÐSMAÐUR BARNA

Nefndasvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 18. janúar 2001.

Efni: Frumvarp til barnalaga, 314. mál, ráðgjöf í umgengnis- og forsjármálum

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dagsett 12. desember 2000, þar sem óskað er eftir umsögn minni um ofangreint frumvarp.

Á hverju ári berast embætti mínu stöðugt fleiri erindi og fyrirspurnir frá fullorðnum sem börnum varðandi mannréttindamál barna á öllum sviðum samfélagsins, sbr. nánar skýrslur mínar til forsætisráðherra um störf mín á árunum 1995-1999, sem sendar hafa verið á ári hverju til allra alþingismanna. Auk þess er unnt að nálgast þær á heimasíðu embættisins, slóðin er www.barn.is og útgáfa.

Erindi sem tengjast erfiðleikum við skilnað eða sambúðarslit foreldra hafa öll þau ár, sem ég hef gegnt embætti umboðsmanns barna, verið ákaflega fyrirferðarmikil. Börn hafa augljósa þörf fyrir að geta rætt við einhvern sem þau geta treyst þegar miklir erfiðleikar steðja að fjölskyldulífinu. Þau þurfa oft og tíðum að spyrja ýmissa spurninga, sem koma upp í huga þeirra þegar skilnaður foreldra er í auglýsingu, en því miður þá fá mörg þeirra ekki næga athygli foreldra sinna, sérstaklega ekki þegar deilur þeirra í milli eru harðskeyttar. Hagsmunir barnanna eru oft og tíðum fyrir borð bornir, þar sem skoðanir þeirra og sjónarmið virðast ekki ná eyrum hinna fullorðnu, sem að þessum málum koma. Þetta er áhyggjuefni og þörf á raunverulegum úrbótum. Því er framkomið frumvarp vissulega fagnaðarefni hvað þetta varðar. Ég tel þó



nauðsynlegt að vekja athygli allsherjarnefndar á tveimur atriðum sem ég tel rétt að taka til nánari skoðunar.

Allt frá árinu 1996, hef ég bent á brýna nauðsyn þess að komið verði á fót opinberri fjölskyldurráðgjöf fyrir hjón og sambúðarfólk, sem hyggjast skilja. Mín skoðun er sú að þessi ráðgjöf ætti að vera í höndum sérfræðinga á ýmsum sviðum. Þá hef ég ætíð lagt ríka áherslu á að börn ættu að eiga greiðan aðgang að ráðgjöf þessari eftir því sem vilji þeirra og þroski stendur til. Á minnisblaði, sem dagsett er í janúar 2001 og fylgir hér með, er að finna samantekt yfir afskipti mín af þessum málum gegnum síðustu árin.

Í 1. gr. frumvarpsins segir m.a. *Sýslumaður skal bjóða aðilum umgengnis- og forsjármála sérfræðiráðgjöf til lausnar máli... Sýslumaður skal einnig bjóða barni, sem náð hefur 12 ára aldri, ráðgjöf og getur einnig boðið yngra barni ráðgjöf, ef hann telur það þjóna hagsmunum þess.* Í athugasemdum með þessari grein frumvarpsins segir síðan orðrétt: *Við ákvörðun um það hvort börnum skuli boðin ráðgjöf skv. 1. mgr. er við það miðað að hún skuli ávallt boðin þegar börn eiga rétt á að tjá sig um mál skv. 1. másl. 4. mgr. 34. gr. og lokamálslið 6. mgr. 37. gr. barnalaga og enn fremur ef sýslumaður eða ráðgjafi telur rétt að bjóða börnum yngri en 12 ára ráðgjöf, miðað við aldur þeirra og þroska.*

Skilnaður eða sambúðarslit foreldra er óneitanlega erfið lífsreynsla fyrir langflest börn. Við skilnaðinn er heimilið leyst upp og barnið þarf að aðlagast nýjum aðstæðum. Oft vill það brenna við að þau fara á ómeðvitaðan hátt að “taka að sér” margvísleg hlutverk í skilnaðarferlinu, þau bera boð, þau verða tengiliðir, staðgenglar og sálusorgarar fyrir foreldrana. Önnur taka á sig sorgir og vanlíðan foreldra sinna og glíma við margvísleg einkenni. Enn önnur, og þá oftast unglingar “forða sér” með því að sökkva sér í eigin verkefni, leita inná önnur heimili eða það sem verra er, leita í eyðileggjandi félagsskap og athafnir. Allt þetta mynstur ber merki um rót og átök í átt til nýrrar aðlögunar líkt og kemur fram við önnur áföll og kreppur. Til þess að úr verði uppbyggileg úrvinnsla þurfa börnin oftast en ekki aðstoð til að beina málum í réttan farveg.

Með vísan til þessa alls tel ég ekki rétt að inn í barnalögin verði sett tiltekið aldursmark barns til að eiga rétt á sérfræðiráðgjöf við þessar erfiðu aðstæður í lífi þess, heldur eigi það að ráðast að þroska hvers og eins, sem og vilja, hvort ráðgjöf er þegin.



Það myndi endurspegla betur þau sjónarmið sem birtast í 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, þar sem segir m.a., að *aðildarríki skuli tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska*. Með ákvæðinu er tryggður réttur allra barna til að koma skoðunum sínum á framfæri m.a. við stjórnvöld, að á þau sé hlustað og mark tekið á skoðunum þeirra með tilliti til aldurs og þroska.

Þá er það skoðun mín að að nauðsynlegt sé að *skylda* hjón eða sambúðarfólk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita sérfræðiráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita getur komið, a.m.k. í eitt skipti. Þetta er að mínu mati algjör forsenda þess, ef fram fer sem horfir, að sameiginleg forsjá verði hið eðlilega og venjulega forsjárfyrirkomulag við skilnað eins og reyndin er á hinum Norðurlöndunum. Markmið ráðgjafar hlýtur að vera að fræða foreldra um réttaráhrif skilnaðar, sem og að greiða úr brýnum vandamálum er upp koma í tengslum við skilnað eða sambúðarslit, svo sem varðandi umgengni. Fyrirbyggjandi starf sem þetta ætti að koma í veg fyrir þann skaða sem illskeyttar deilur vegna skilnaðar foreldra valda börnum. Til mikils er því að vinna.

Með framangreindum athugasemdum, fagna ég umræddu frumvarpi, sem framfaraspori í átt til bættrar opinberrar þjónustu við borgarana, jafnt börn sem foreldra.

Virðingarfyllst,

Þórhildur Lindal

Meðfylgjandi:
Minnisblað, janúar 2001
Stofnun opinberrar þverfaglegar
fjölskylduráðgjafar o.fl.
-afskipti umboðsmanns barna



Janúar 2001

**STOFNUN OPINBERRAR, ÞVERFAGLEGRAR
FJÖLSKYLDURÁÐGJAFAR, O. FL.
- afskipti umboðsmanns barna -**

▪ *Skýrsla umboðsmanns barna fyrir árið 1996*

Í aðfaraorðum umboðsmanns barna, Þórhildar Líndal, að skýrslu um störf hennar árið 1996 bendir hún á nauðsyn þess að koma á fót **ráðgjöf** fyrir fólk, sem á við erfiðleika að etja í sambúð eða hyggst sækja um skilnað. Ljóst sé að mörg börn hér á landi eigi við mikla vanlíðan að stríða, ekki síst vegna aðstæðna á heimilum. Til þess að mæta þörfum barna sé einnig nauðsynlegt að huga að högum foreldra. Bent er á þetta í kjölfar fjölda erinda sem bárust embættinu á fyrstu tveimur starfsárum þess, 1995-1996.

▪ *Skýrsla umboðsmanns barna fyrir árið 1997*

Í III. kafla skýrslunnar, sem ber heitið *Erindi sem bárust umboðsmanni barna* segir m.a., að vegna þess fjölda símaerinda sem berist embættinu á hverju ári, og varða erfiðleika barna og fullorðinna í kjölfar skilnaðar og sambúðarslita, muni umboðsmaður skoða með hvaða hætti hið opinbera geti skipulagt og boðið fram aðstoð og veitt **ráðgjöf**. Umboðsmaður telur ljóst að við svo búið megi ekki sitja öllu lengur.

▪ *Skýrsla umboðsmanns barna fyrir árið 1998:*

1) 24. febrúar 1998 - Bréf umboðsmanns barna til dómsmálaráðherra

Umboðsmaður barna skrifar dómsmálaráðherra í kjölfar fjölda fyrirspurna sem embættinu höfðu borist á undangengnum árum. Frá stofnun embættis umboðsmanns barna hafa fjölmörg erindi borist, bæði munnleg og skrifleg, og ber þar hæst erindi sem á einhvern hátt snerta erfiðleika við skilnað og sambúðarslit foreldra. Það er áberandi hversu illa upplýstir foreldrar eru um réttarstöðu sína og barna sinna í málum varðandi skilnað og sambúðarslit. Kvartað yfir skorti á aðgengilegum upplýsingum um þessi málefni, t.d. hjá sýslumönnum.



Umboðsmaður hvetur til þess að gefinn verði út **upplýsingabæklingur** á aðgengilegu máli um skilnað að borði og sæng, lögskilnað, sameiginlega forsjá, sem og forsjárskyldur og umgengnisrétt.

Umboðsmaður hvetur til þess að sett verði á stofn **opinber, þverfagleg fjölskylduráðgjöf**, sem fái það hlutverk að aðstoða foreldra, er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúð. Ráðgjöfina ætti að veita börnum jafnt sem fullorðnum. Lagt er til að hjón eða sambúðarfolk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, verði skylt að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita getur komið. Lögð er áhersla á að þetta sé afar brýnt málefni sem huga verði að hið bráðasta. Umboðsmaður lýsir sig fúsa til að ræða nánar framkomnar tillögur sínar, verði þess óskað af hálfu dómsmálaráðuneytisins.

- 2) 18. mars 1998 - Umsögn umboðsmanns barna um tillögu til þingsályktunar um réttarstöðu barna til umgengni við báða foreldra sína

Í umsögn umboðsmanns um framangreinda þingsályktun er bent á nauðsyn þess að sett verði á stofn **opinber fjölskylduráðgjöf** sem fái það hlutverk að aðstoða foreldra er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúð. Ráðgjöfina ætti að veita börnum jafnt sem foreldrum, enda hafi börn oft þörf á að ræða við einhvern, sem þau geta treyst, þegar miklir erfiðleikar steðja að fjölskyldu þeirra. Jafnframt að **skylda** ætti hjón eða sambúðarfolk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita getur komið.

Einnig bent á að brýnt sé að gefnir verði út **upplýsingabæklingar** á aðgengilegu máli um atriði eins og skilnað að borði og sæng, lögskilnað, sameiginlega forsjá, sem og forsjárskyldur og gagnkvæman umgengnisrétt milli barna og foreldra.

- 3) 19. maí 1998 - Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn umboðsmanns frá 24. febrúar 1998

Í bréfi ráðuneytisins segir að það hafi lengi haft hug á útgáfu bæklinga með upplýsingum um m.a. forsjár- og umgengnismál, skilnaðarmál og réttarstöðu fólks í óvígðri sambúð. Ekki hafi verið hafist handa sökum starfsanna, en ráðinn hafi verið sérstakur starfsmaður sem semja eigi drög að bæklingum. Jafnframt segir, að beðið sé fyrirhugaðra breytinga á barnalögum.

Í bréfi ráðuneytisins er jafnframt bent á að **opinber fjölskylduráðgjöf** sé þegar veitt, sbr. 16. og 17. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Einnig að í ráðuneytinu hafi verið hugleitt, hvort rétt sé að lögfesta í



barnalögum að bjóða skuli sérstaka ráðgjöf í ágreiningsmálum um forsjá barna og umgengni, sem tæki bæði til foreldra og þeirra barna sem í hlut eiga. Beðið eftir niðurstöðum skýrslu nefndar, sem ráðherra skipaði 30. maí 1997, til þess m.a. að kanna úrræði gildandi laga um umgengni foreldra og barna og benda á leiðir til úrbóta.

▪ 4) 21. júlí 1998 - Bréf umboðsmanns barna til dómsmálaráðherra

Umboðsmaður óskar eftir frekari upplýsingum um **útgáfu upplýsingabæklinga og þverfaglega fjölskylduráðgjöf**. Óskað er upplýsinga um hvort ákveðið hafi verið hvaða upplýsingabæklingar líti dagsins ljós fyrst í stað og hvenær þeirra sé að vænta.

Þá vekur umboðsmaður einnig athygli á að sú þverfaglega opinbera fjölskylduráðgjöf, sem gerð var grein fyrir í bréfi umboðsmanns frá 24. febrúar 1998 sé talsvert yfirgripsmeiri og víðtækari en sú félagslega ráðgjöf sem mælt er fyrir um í 16. og 17. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Óskað er svara um hvenær þess sé að vænta að gerð skýrslunnar sem fjallað var um í bréfi ráðherra frá 19. maí 1998, ljúki þannig að unnt verði að taka ákvörðun um framhald málsins.

▪ 5) 9. júlí 1998 - Bréf dómsmálaráðuneytis til umboðsmanns barna

Ráðuneytið sendir handrit að bæklingi um réttarstöðu fólks í óvígðri sambúð. Bæklingur um réttaráhrif hjúskapar, stofnun hans og slit o.fl. sé í vinnslu. Sérstakur starfsmaður starfaði hjá ráðuneytinu að gerð þessara bæklinga. Ráðuneytið áformar ekki gerð fleiri upplýsingabæklinga að sinni.

Upplýst að skýrsla sú sem spurt er um í bréfi frá 21. júlí 1998, hafi ekki borist ráðuneytinu og því sé ókunnugt um hvenær hennar er að vænta.

▪ *Júní 1999 - Áfangaskýrsla forsjárnefndar til dómsmálaráðherra*

Í kafla skýrslunnar sem ber heitið *Samantekt og tillögur*, leggur forsjárnefnd m.a. til að komið verði á laggirnar **þverfaglegri ráðgjöf** fyrir foreldra sem undirbúa skilnað eða sambúðarslit. Bent á að rétt sé að ráðast í tilraunaverkefni þar sem boðið er upp á slíka ráðgjöf við a.m.k. eitt sýslumannsembætti. Þátttaka frjáls á tilraunatímabilinu, en æskilegt að slík ráðgjöf verði **skylda** í framtíðinni. Umboðsmaður barna mætti á fund nefndarinnar og ítrekaði skoðun sína.



- *Skýrsla umboðsmanns barna fyrir árið 1999*

9. desember 1999 - Ábendingar og tillögur vegna endurskoðunar barnalaga, sett fram í tilefni af beiðni sifjalaganefndar

M.a. greint frá bréfaskiptum við dómsmálaráðuneytið á árinu 1998 vegna breytinga á barnalögum á þann veg að sett yrði á stofn **opinber fjölskylduráðgjöf**, sem fengi það hlutverk að aðstoða foreldra, er hafa í hyggju að skilja eða slíta sambúd. Þessi ráðgjöf yrði í höndum **sérfræðinga á hinum ýmsu sviðum**, og hana ætti að veita jafnt börnum sem fullorðnum. **Skylda** ætti hjón eða sambúðarfólk, með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu, til að leita slíkrar ráðgjafar áður en til skilnaðar eða sambúðarslita gæti komið.

Einnig vakin athygli á því að umboðsmaður hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að gefnir verði út **upplýsingabæklingar** á aðgengilegu máli fyrir almenning um hvaðeina sem tengist skilnaði og sambúðarslitum. Foreldrar almennt illa upplýstir um réttarstöðu sína, sem og barna sinna, vegna skilnaðar eða sambúðarslita.

Frekari fróðleik er að finna í skýrslum umboðsmanns barna til forsætisráðherra fyrir árin 1996, 1997, 1998 og 1999.