



Alþingi
Erindi nr. P 139/2608
komudagur 20.5.2011

UMBOÐSMAÐUR BARNA

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. maí 2011
UB:1105/4.1.1

Efni: Frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, sáttameðferð o.fl.), 778. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 18. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp. Umboðsmaður barna vill þakka fyrir tækifæri til að koma með athugasemdir við frumvarpið. Hann hefði þó gjarnan viljað fá meiri tíma til þess að fara yfir ákvæði þess, þar sem þessi málaflokkur skiptir hvað mestu máli fyrir velferð barna. Ef verulegar breytingar verða gerðar á frumvarpinu í meðförum þingsins óskar umboðsmaður barna eftir því að fá tækifæri til að tjá sig um þá þætti.

Frumvarpið er að mestu leyti samhljóma tillögum sem komu frá nefnd sem skipuð var af dóms- og kirkjumálaráðherra til að endurskoða barnalögin. Umboðsmaður barna fékk tækifæri til að koma athugasemdum á framfæri á fundi með nefndinni vorið 2009. Eftir að niðurstöður nefndarinnar voru birtar sendi umboðsmaður barna auk þess erindi til ráðuneytisins þar sem hann lýsti yfir ánægju sinni með þær breytingar sem þar voru lagðar til.

Umboðsmaður barna fagnar því að verið sé að endurskoða barnalögin og við lestur ofangreinds frumvarps er ljóst að mikil vinna liggur því að baki og vel hugað að ólíkum sjónarmiðum.



Margar jákvæðar breytingar koma fram í frumvarpinu og ber þar helst að nefna 1. gr., þar sem grundvallarreglur Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eru lögfestar. Auk þess fagnar umboðsmaður því sérstaklega að sýslumönnum sé falið að leita liðsinnis sérfræðinga í málefnum barna í stað þess að leita til barnaverndar, sbr. 31. gr. frumvarpsins. Umboðsmaður barna vonar að slík heimild muni bæta sérfræðipækkingu innan sýslumannsembættanna og auka málshraða til muna.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um inntak sameiginlegrar forsjár. Þessi nýjung er sérstaklega mikilvæg að mati umboðsmanns barna, enda virðast foreldrar og aðrir oft ekki gera sér grein fyrir hvað felst í sameiginlegri forsjá. Inntak ákvæðisins um að heimila lögheimilisforeldri að taka ákvarðanir um daglegt líf barns er í samræmi við þá túlkun sem hefur verið lögð til grundvallar í norrænum rétti. Þó að sameiginleg forsjá feli í sér að foreldrar eigi að bera sameiginlega ábyrgð á börnum sínum er ljóst að aðstæður bjóða ekki alltaf upp á að þeir geti komið sér saman um allar ákvarðanir sem varða börnin. Er því mikilvægt að það foreldri sem barn á lögheimili hjá geti tekið ákvarðanir um skóla, tómsstundir og heilbrigðisþjónustu, enda getur togstreita milli foreldra um slík mál raskað daglegu lífi barns verulega og valdið því vanlíðan.

Í 12. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði þar sem mælt er fyrir um skyldu foreldra til að fara í sáttameðferð þegar þeir deila um forsjá, umgengni, dagsektir eða aðför. Umboðsmaður barna fagnar þessu ákvæði, enda er það almennt mun betur í samræmi við hagsmuni barna ef foreldrar þeirra ná sáttum í slíkum málum. Að mati umboðsmanns barna væri æskilegt að taka fram í ákvæðinu að slík sáttameðferð skuli vera foreldrum að kostnaðarlausu, þannig að tryggt sé að börnum verði ekki mismunað eftir efnahag foreldra.

Ákvæði 13. gr. frumvarpsins er frábrugðið því ákvæði sem var að finna í þeim drögum sem nefndin lagði til, einkum að því leyti að dómurum er ekki veitt heimild til þess að dæma um sameiginlega forsjá og lögheimili. Umboðsmaður barna hefur talið að gott samkomulag foreldra



sé grundvallarforsenda þess að sameiginleg forsjá gangi vel. Hefur hann því ekki talið það brýnt hagsmunamál fyrir börn að lögfesta heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá. Hins vegar verður að líta til þess að forsjármál eru eins misjöfn og þau eru mörg og því ekki útilokað að það geti í einhverjum tilvikum verið barni fyrir bestu að dæma sameiginlega forsjá. Ef ákveðið verður að lögfesta slíka heimild vill umboðsmaður barna þó benda á að það getur aldrei þjónað hagsmunum barns að þvinga foreldra til samvinnu þegar forsendur hennar eru augljóslega ekki fyrir hendi. Sú breyting sem gerð var á dönsku lögnum árið 2007 gekk að mati umboðsmanns barna of langt. Rannsóknir á dönskum dómum frá þeim tíma benda til þess að oftar en ekki sé ákveðið að foreldrar skuli fara með sameiginlega forsjá, þrátt fyrir að líkur séu til þess að samstarfsörðugleikar þeirra muni bitna á barninu. Sambærileg þróun átti sér stað í sænskum dómum eftir að almenn heimild til að dæma sameiginlega forsjá var fyrst lögfest þar árið 1998, en sænskum lögum var breytt árið 2006 og strangari skilyrði sett fyrir því að sameiginleg forsjá verði dæmd. Umboðsmaður barna telur mikilvægt að við lærum af reynslu annarra Norðurlanda og tryggjum að dómurum verði ekki heimilað að dæma sameiginlega forsjá nema í algerum undantekningartilvikum. Þannig verður að taka skýrt fram að sameiginleg forsjá komi einungis til greina þegar ljóst þykir að foreldrar geti átt góð samskipti og tryggt að ágreiningur þeirra bitni ekki með neinum hætti á barni. Þá er mikilvægt að áréttast sérstaklega að sameiginleg forsjá komi aldrei til greina þegar hætta er á að barnið, foreldri eða annar á heimili barns hafi orðið fyrir eða verði fyrir ofbeldi. Í þessu sambandi telur umboðsmaður mega hafa hliðsjón af því orðalagi sem notað var í fyrrnefndum drögum nefndarinnar, þó þannig að skýrt sé tekið fram að um undantekningu sé að ræða.

Við endurskoðun á 13. gr. hefur tillaga um heimild dómara til þess að dæma sérstaklega um búsetu einnig verið felld brott. Hvort sem heimild til að dæma sameiginlega forsjá verður lögfest eða ekki telur umboðsmaður mikilvægt að veita dómurum heimild til þess að taka afstöðu til ágreinings foreldra um lögheimili. Í fjölmörgum forsjármálum sem hafa komið fyrir dóm hér á landi virðist ágreiningsefnið fyrst og fremst varða lögheimili barns. Er því ljóst að heimild til



Þess að skera úr um hvar barn skuli eiga lögheimili gæti gert foreldrum kleift að leysa úr ágreiningsmálum sínum án þess að breyta tilhögun forsjár. Einnig er mikilvægt að sáttameðferð verði í boði þegar slíkur ágreiningur kemur upp.

Umboðsmaður barna fagnar þeirri upptalningu sem er að finna í 13. og 19. gr. frumvarpsins á þeim atriðum sem ber að líta til við ákvörðun um forsjá annars vegar og umgengni hins vegar. Umboðsmaður barna hefur bent á nauðsyn þess að endurskoða íslensk lög og lagaframkvæmd í þessum málum og tryggja enn frekar að niðurstöður þeirra séu í samræmi við hagsmuni barnsins. Ljóst er að ofbeldi hefur lítil áhrif þegar tekin er ákvörðun um forsjá og umgengni í framkvæmd og er börnum ekki tryggð fullnægjandi vernd gegn ofbeldi í núgildandi lögum. Umboðsmaður telur því sérstaklega ánægjulegt að tekið sé fram í frumvarpinu að meta skuli hættu á að barn, foreldri eða aðrir á heimili hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi við ákvörðun um forsjá og umgengni og bindur vonir við að sú breyting verði til þess að í framkvæmd verði hugað betur að öryggi og velferð barna.

Í 16. gr. frumvarpsins er gerð smávægileg breyting á orðalagi 3. mgr. 45. gr. barnalaga um aðför á börnum. Umboðsmaður barna tekur undir mikilvægi þess að tryggt sé að starfsmaður barnaverndar sé viðstaddur þegar framkvæmdar eru aðfarargerðir á börnum. Ljóst er að beiting slíks þvingunarúrræðis er mjög vandasöm með hliðsjón af hagsmunum barnsins og er því einungis réttlætanlegt að grípa til hennar í sérstökum undantekningartilvikum. Umboðsmaður barna gerði haustið 2009 heildarúttekt á beitingu aðfarargerða frá gildistöku núgildandi barnalaga og kom í ljós að verulega skorti á að slíkar gerðir hafi verið nægilega vandaðar og að þeir aðilar sem komu að framkvæmd þeirra væru meðvitaðir um hlutverk sitt. Þar sem aðfarargerðir fela í sér töluvert inngríp í líf barna er mikilvægt að fara varlega við framkvæmd slíkra gerða og gæta þess að þær valdi börnum sem minnstu álagi. Telur umboðsmaður barna því æskilegt að skerpa enn frekar á heimild sýslumanns til að stöðva gerðina ef hann telur hættu á að barnið hljóti skaða af framhaldi hennar. Að mati umboðsmanns barna er því ástæða til að breyta orðalagi 3. mgr. 45. gr. barnalaga á þann hátt að mælt sé fyrir um að fulltrúa sýslumanns beri að



stöðva gerðina ef starfsmaður barnaverndar mælir með því út frá hagsmunum barnsins. Þá telur umboðsmaður ástæðu til að áréttu enn frekar í 1. mgr. 50. gr. barnalaga að dómari skuli einungis ákveða að umgengni verði komið á með aðfarargerð ef ljóst er að það sé í samræmi við hagsmuni barns, sbr. 1. mgr. 23. frumvarpsins. Við slíka ákvörðun ber alltaf að gefa barni tækifæri til að tjá sig um málið og taka tillit til vilja þess í samræmi við aldur og þroska.

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um umgengni barns við aðra en foreldra, í þeim tilvikum sem foreldri er ókleift að rækja umgengnisskyldur sínar eða foreldri nýtur takmarkaðrar umgengni við barn. Umboðsmaður barna telur jákvætt að réttur barns til að umgangast aðra en kynforeldra sé rýmkaður í frumvarpinu. Umboðsmaður telur þó jafnvel ástæðu til að ganga enn lengra og kveða á um heimild til þess að úrskurða um umgengni barns við nána vandamenn eða aðra sem eru nákomnir barni, óháð því hvort foreldri umgangist barn reglulega eða ekki. Í því sambandi má benda á að börn geta bundist öðrum einstaklingum nánnum tilfinningaböndum, svo sem stjúppforeldrum, ömmum og öfum eða fösturförelldrum. Má því ætla að það geti verið í samræmi við hagsmuni barns að úrskurða um umgengni við aðra en foreldra í ákveðnum tilvikum. Við slíka ákvörðun ætti vilji og tilfinningatengsl barns að ráða mestu.

Sem fyrr segir fagnar umboðsmaður barna því að með 19. gr. frumvarpsins séu lögfest þau sjónarmið sem sýslumanni ber að líta til við ákvörðun um umgengni. Með sama hætti og í núgildandi lögum er auk þess tekið fram að sýslumaður geti ákveðið að umgengni njóti ekki við ef hann telur hana andstæða hag og þörfum barnsins. Samkvæmt núgildandi framkvæmd þarf mjög mikið að koma til svo að talið sé að umgengnisréttur sé ekki til staðar og er jafnvel kveðið á um að umgengni skuli fara fram þó að ljóst sé að hún geti verið barninu skaðleg. Þannig virðast sönnunarkröfur í þessum málum jafnvel nálgast þær kröfur sem eru gerðar í sakamálum og vafinn metinn umgengnisforeldri í hag. Umboðsmaður barna telur því mikilvægt að áréttu í barnalögum eða athugasemdum sem þeim fylgja að ekki skuli gerðar of strangar sönnunarkröfur

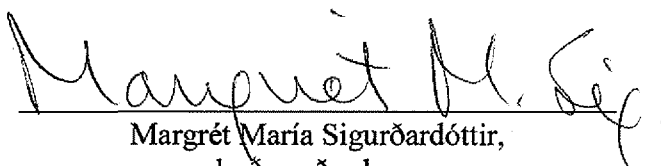


Þegar metið er hvort umgengni sé andstæð hagsmunum barns, heldur skuli túlka allan vafa barninu í hag. Sama á við þegar metið er hvort umgengni skuli fara fram undir eftirliti.

Umboðsmaður barna telur jákvætt að 20. gr. frumvarpsins kveði á um heimild til þess að úrskurða um umgengni til bráðabirgða, enda geta umgengnismál oft tekið langan tíma. Umboðsmaður vill þó áréttta mikilvægi þess að heimildin verði ekki notuð með þeim hætti að teknar verði staðlaðar ákvarðanir um að umgengni skuli fara fram, heldur raunverulega metið hvort og þá hvernig sé best að umgengni til bráðabirgða verði háttað, með hliðsjón af hagsmunum barnsins. Ef ástæða er til að ætla að umgengni sé ekki barni fyrir bestu eða barn er mótfallið umgengni ætti þannig að mati umboðsmanns ekki að úrskurða um umgengni til bráðabirgða.

Að lokum vill umboðsmaður barna lýsa yfir ánægju sinni með frumvarpið og þeim breytingum sem þar er að finna. Umboðsmaður vonar að umræddar breytingar tryggi enn betur réttindi og velferð barna og verði til þess að niðurstöður í umgengnis- og forsjármálum verði í betra samræmi við hagsmuni þeirra.

Virðingarfyllst,


Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna