



Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

Hlíðasmári 1, 201 Kópavogi • www.syslumenn.is • fjolskylda@syslumenn.is • kt.650914-2520 • sími 458-2000

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Kópavogur, 29. maí 2017

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, 426. mál.

Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu barst þann 18. maí sl. til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál.

Af hálfu sýslumanns er óskað eftir að koma á framfæri eftirtöldum athugasemdum. Tekið er fram að þær eru ekki settar fram sérstakri röð.

- 1) Ekki verður séð að það sé til hæðarauka að hafa sömu hegðunina til skoðunar hjá fleiri en einu stjórnvaldi á sama tíma, þ.e. hjá sýslumönnum annars vegar og hjá barnaverndarnefndum/lögreglu/ákærvaldinu hins vegar. Þá má vel sjá fyrir sér að umgengnisforeldri tilkynni um tálmun til barnaverndarnefnda án þess að reynt hafi á þau úrræði sem barnalögin hafa upp á að bjóða til að koma umgengni á aftur.
- 2) Í frumvarpinu er talað um að annars vegar tálmun og hins vegar takmörkun á umgengnisrétti varði fangelsi allt að fimm árum. Að mati sýslumanns verður að telja þetta misræmi á milli frumvarpsins og 48. gr. barnalaga nr. 76/2003 sé fremur óheppilegt. Leiðir það óhjákvæmilega til þess að mismunandi skilgreiningar verða í gangi eftir því hvort sýslumaður hafi til skoðunar að leggja á dagsektir skv. barnalögum eða hvort verið sé að meta hvort beita eiga refsingu samkvæmt barnaverndarlögum. Er það ekki til einföldunar fyrir almenning. Þá mun þetta óhjákvæmilega leiða til þess að rannsóknir stjórnvalda á sama tilvikinu (sömu hegðuninni) geta leitt til sitt hvorrar niðurstöðunnar, til dæmis að sýslumaður hafni að leggja á dagsektir en foreldrið eigi eftir sem áður að sæta refsingu á grundvelli barnaverndarlaga.
- 3) Af greinargerð frumvarpsins virðist mega ráða að refsíúrræðið eigi að draga úr þeim tíma þar til umgengnisforeldri fær að hitta barn sitt. Augljóslega mun það ekki verða raunin. Líklegt verður að telja að það að beita foreldri fangelsisrefsingu muni þegar allt kemur til alls taka verulega lengri tíma en t.d. dagsektarmál hjá sýslumönnum. Þá virðist af almennri umræðu um frumvarpið gengið út frá því að barnið muni dvelja hjá umgengnisforeldri sínu á meðan hitt foreldrið situr af sér fangelsisdóm. Að mati sýslumanns verður að telja að raunin yrði önnur og að fangelsisrefsingin yrði síst til þess fallin að koma umgenginni á. Þvert á móti má gera ráð fyrir því að foreldrið muni gera allt sem í þess valdi stendur til að koma í veg fyrir að umgengnin geti komist á.



Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

Hlíðasmári 1, 201 Kópavogi • www.syslumenn.is • fjolskylda@syslumenn.is • kt.650914-2520 • sími 458-2000

- 4) Það þekktist að foreldri flytji erlendis með barn til að tálma umgengni foreldris við barn. Getur það ýmist gerst áður en málefni barnsins koma til skoðunar hjá sýslumönnum en einnig síðar, t.d. eftir að kveðinn hefur verið upp úrskurður um umgengni eða í kjölfar þess að kveðinn hefur verið upp úrskurður um dagsektir. Að mati sýslumanns virðist með frumvarpinu ekki hugsað út í þau vandamál sem upp kæmu við slíkar aðstæður. Sýslumaður hefði þá alla jafna ekki lögsögu til að fjalla frekar um ágreining foreldranna, ekki væri hægt að leita úrlausnar íslenskra dómstóla og málefni barnsins myndu ekki heyra undir barnaverndarnefndir á Íslandi.
- 5) Telja verður frumvarpið mikla afturför frá þeirri stefnu sem verið hefur í þessum málaflökki síðastliðin ár, þar sem lögð hefur verið meiri og meiri áhersla á samstarf og samvinnu foreldra og að mikilvægt sé að fá foreldrana til samstarfs um þessi mál.
- 6) Að mati starfsmanna embættisins sem unnið hafa að þessum málum er talið sennilegt að verði frumvarpið að lögum þá muni það herða til muna ágreining foreldra og torvelda samvinnu þeirra í þeim málum sem sýslumaður hefur til umfjöllunar.
- 7) Óumdeilt er að ágreiningur foreldra um umgengni hefur slæm áhrif á líðan þeirra barna sem deilt er um. Hefur það margsinnis komið fram í samtölum starfsmanna embættisins við börn að þeim líður illa og að þau telji sig oft á tíðum bera ábyrgð á því hvernig komið er. Verði frumvarpið að lögum, er að mati sýslumanns, líklegt að frásögn barns af aðstæðum og hegðun foreldra muni hafa veruleg áhrif á það hvort foreldri verði látið sæta fangelsisvist eða ekki. Verður að telja óboðlegt að setja þær byrðar á barn að það beri ábyrgð á því að hvort foreldri þess verði refsað með þessum hætti eða ekki.
- 8) Ætla má að foreldri sem látið hefur verið sæta fangelsisvist sé ekki fúst til samstarfs við hitt foreldrið. Deilan verður jafnvel harðari og erfiðari fyrir barnið.
- 9) Að mati sýslumanns hefur opinber umræða um frumvarpið gefið mjög óraunhæfar væntingar um að þessi mál muni öll ganga hraðar fyrir sig, málmeðferðin verði skýrari, ágreiningur foreldra muni minnka og að foreldrar muni bæta hegðun sína. Líklegra verður að telja að refsíúráðið verði tímafrekt, málsmeðferð verði flóknari og óskýrari frá því sem nú er og að ágreiningur foreldranna verði djúpstæðari og aðstæður barnsins verri.
- 10) Í greinargerð frumvarpsins segir um dagsektir skv. 48. gr. barnalaga: „Óumdeilt er að þetta úrræði hefur ekki virkað til að tryggja þennan mikilvæga rétt barnsins. Þessi málsmeðferð hjá sýslumanni er hæði tímafrek og kostnaðarsöm auk þess sem ákvörðunum um dagsektir er sjaldan fylgt eftir með fjárnámi.“
 - a. Sú fullyrðing að það sé óumdeilt að úrræðið hafi ekki virkað stenst ekki skoðun. Hún byggir augljóslega á vanþekkingu eða í besta falli á misskilningi. Benda má á að á árunum 2014 til og með 2016 höfðu embættin þrjú á höfuðborgarsvæðinu og síðar sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu til meðferðar 227 kröfur um dagsektir skv. 48. gr. barnalaga. Á sama tíma voru kveðnir upp 11 úrskurðir þar sem lagðar voru á dagsektir og 13 úrskurðir þar sem hafnað var að leggja á dagsektir. Öðrum málum lauk með öðrum hætti, t.d. með afturköllun málshefjanda þar sem umgengni



Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

Hlíðasmári 1, 201 Kópavogi • www.syslumenn.is • fjolskylda@syslumenn.is • kt.650914-2520 • sími 458-2000

komst á. Séu þessar tölur skoðaðar er augljóst að þó nokkur árangur er að nást í þessum málum. Árangur sem m.a. byggir á því að fá foreldrana til samstarfs og samvinnu sem hefur leitt af sér samkomulag þeirra um ágreiningsefnið. Það má þó vissulega taka undir að þessi mál taka oft á tíðum of langan tíma hjá sýslumönnum. Að mati sýslumanns ætti að leggja meiri áherslu á að stytta þann tíma, frekar en að flækja málsmeðferð þessara mála með þeim hætti sem frumvarpið leggur til. Augljósasta leiðin í þeim efnum væri að gera sýslumannsembættin betur í stakk búin til að sinna málaflokknum, t.d. með auknum fjárheimildum svo fjölga mætti starfsmönnum.

b. Sú fullyrðing að ákvörðunum um dagsektir sé sjaldan fylgt eftir með fjárnámi þykir líka sæta furðu í þessu samhengi. Sé ákvörðun um að leggja á dagsektir ekki fylgt eftir með fjárnámi þykir það að mati sýslumanns frekar benda til þess að úrræðið virki, þar sem það hefur leitt til þess að umgengni hefur komist á og að þess vegna hafi ekki verið krafist fjárnáms. Í það minnsta er það reynsla starfsmanna embættisins að í þeim tilvikum sem umgengni kemst ekki á í kjölfar dagsektarárskurðar, þá sé í nánast öllum tilvikum farið fram á fjárnám.

11) Þá þykir sýslumanni rétt að taka fram að embættið hefur til langs tíma sent tilkynningar til viðeigandi barnaverndarnefnda þegar kveðnir eru upp úrskurðir þar sem lagðar eru dagsektir á foreldri. Að mati sýslumanns felur tálmun á umgengni í sér brot umsjónaraðila gagnvart barni, sbr. nágildandi 98. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Af hálfu sýslumanns verður ekki séð að umrædd lagabreyting sé nauðsynleg til að koma málum í þann farveg sem markmiðið virðist vera með frumvarpinu.

Virðingarfyllt
Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu



Þórólfur Halldórsson