



Sýslumaðurinn á Suðurlandi

Nefndarsvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Hvolsvöllur 29. maí 2017

Efni: Umsögn sýslumannsins á Suðurlandi vegna þingmáls nr. 426, frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni) dags. 29. maí 2017.

Vísað er til erindis nefndarsviðs Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 18. maí sl. þar sem óskað var umsagnar embættis sýslumannsins á Suðurlandi um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum.

Almennt álit

Hin síðari ár hefur verið horft til þess í Norrænum barnarétti að gera aðeins það sem barninu er fyrir bestu og hefur barnaréttur almennt þróast í þá átt. Öll skref sem tekin hafa verið til breytinga á löggjöf í barnarétti hafa stefnt að því markmiði. Til dæmis voru nýlega gerðar breytingar á barnalöggjöf á þann veg að skylt yrði að boða til sáttameðferðar vegna ágreinings í umgengnismálum og í málum er varðar lögheimili barna og forsjá. Með því að leggja áherslu á sáttaleiðina hefur löggjafinn tekið ákveðna stefnu sem er að leita leiða til að ljúka málum með samningum og sátt en um leið fækka dómsmálum og álagi á dómstóla. Reynslan af sáttameðferð hefur verið afar góð og tölfræðin sýnir að mikill meirihluti mála eru afgreidd á þann hátt en þar með er leitað eftir varanlegri lausn á ágreiningi foreldra sem í mörgum tilfellum hefur verið langvarandi og erfiður. Ágreiningur foreldra getur haft djúpstæð og markandi áhrif á þau börn sem um ræðir og ekki er óalgengt að börn upplifi hollustuklemmu eða séu sakbitin yfir ágreiningi foreldra sinna. Börn í þessari stöðu eru oft undir gríðarlega miklu álagi vegna ágreinings foreldra sinna sem þau elska mest allra, ágreinings sem þau báðu ekki um. Þess vegna var sú leið farin að leita leiða til að leysa mál í sáttameðferð og freistað þess að eyða ágreiningi foreldra með faglegri ráðgjöf og í minni átökum. Með tilraun til að sætta foreldra er reynt að bæta líf og líðan barnanna sem um ræðir. Það tekst ekki í öllum tilfellum en án nokkurs vafa í fleiri tilfellum heldur en ef mál væru aðeins leidd til lykta með verkfærum lögfræðinnar, með úrskurðum sýslumanna eða dómstóla.

Með þessu frumvarpi er lögð til stefnubreyting frá því sem verið hefur uppi í barnarétti. Fyrirsjáanleg afleiðing er aukin harka í umgengnismálum. Barn í þessum erfiðu aðstæðum, sem veit af þeim möguleika að ef foreldrar ná ekki að leysa sinn ágreining þá eigi það foreldri sem það býr hjá á hættu á að vera fangelsað, lendir fyrirsjáanlega í enn erfiðari stöðu gagnvart foreldrum sínum, meira álagi og sjá má fyrir auknar áhyggjur barnsins vegna þessa. Þó hér sé ekki lagt til að sáttameðferð verði aflögð þá má ekki gleyma þeim málum þar sem ágreiningi er haldið til streitu, sáttameðferð ræður ekki við auk þess sem afþakka má sáttameðferð. Boðað fyrirkomulag opnar því fyrir farveg átaka í auknum mæli en nú er og er til þess fallið að grafa undan sáttameðferðinni.

Verði frumvarpið að lögum er það líka stefnubreyting frá því sem verið hefur að draga úr álagi og málafjölda vegna fjölskyldumála hjá dómstólum þar sem beinlínis er verið að beina ágreiningsmálum í þá átt.

Af öllu framangreindu virtu verður ekki séð hvernig boðuð breyting bætir aðstöðu barna foreldra sem deila um umgengni. Í umræðum um frumvarpið sem fram fór á Alþingi kom fram að flutningsmenn væru fyrst og fremst að hugsa um hag barnanna og lögð var áhersla á þann þátt að skilgreina tálmun sem ofbeldi og að viðurkenna tálmun sem ofbeldi. Þá mátti merkja af umræðunni



Sýslumaðurinn á Suðurlandi

á Alþingi af ef það væri viðurkennt að um ofbeldi væri að ræða þá ætti að vera viðurlög og refsing við slíku ofbeldi. Rétt er að vekja athygli á því að tálmun hefur verið viðurkennt sem ofbeldi um langt skeið og það er af þeim sökum sem sýslumenn tilkynna barnavernd um tálmun með formlegum hætti um leið og úrskurðað er um dagsektir vegna tálmunar á umgengni. Í sjálfu sér er því ekki um nýmæli að ræða að tálmun skuli skilgreind sem ofbeldi gagnvart barni. Með því að tilkynna barnavernd um tálmun eru virkjaðar leiðir til að ganga úr skugga um hvort velferð barnsins sé hættu búin. Ekki má gleyma því að til eru dæmi þess að foreldri tálmi umgengni einmitt vegna ásakana þess um að umgengnisforeldri beiti barnið ofbeldi, það hlýtur því að vera skylda okkar að ganga úr skugga um hvort velferð barnsins sé raunverulega ógnað hjá umgengnisforeldri eða hvort um tilhæfulausa tálmun sé að ræða. Barnið hlýtur að eiga að njóta vafans í aðstæðum sem þessum og barnavernd veitt tækifæri til að kanna aðstæður barnsins hjá foreldrum sínum. Rannsókn barnaverndar hlýtur því alltaf að vera fyrsta skrefið eftir að tálmun er viðurkennd en ekki refsing í sjálfu sér.

Séu engar slíkar ásanir uppi í umgengnismáli þar sem tálmun er viðurkennd eru dagsektir lagðar á að beiðni umgengnisforeldris og ef þær eru ekki greiddar er unnt að sækja barnið með aðfararheimild dómstóla. Það að umgengni komist á hlýtur að vera það sem er eftirsóknarvert í málinu en ekki ná fram refsingu.

Án þess að hvatt sé til fangelsisrefsinga þegar kemur að umgengnismálum þá vekur það athygli að breytingin sem lögð er til með frumvarpinu snýr aðeins að *því foreldri sem barn býr hjá* en tálmun getur líka verið beitt af hálfu umgengnisforeldri sem skilar barni ekki úr umgengni. Þá má líka nefna í þessu samhengi að frumvarpið tekur ekki til foreldra sem sinna ekki eða hafna umgengni og brjóta þannig gegn rétti barnsins til umgengni en í greinargerðinni með frumvarpinu er m.a. vísað til þess réttar barna að þekkja og umgangast báða foreldra sína sem rökstuðning fyrir framlögðum breytingum.

Einstakar athugasemdir

Þrátt fyrir góðan vilja eru því miður nokkrar staðhæfingar og staðreyndarvillur í greinargerðinni með frumvarpinu og verður hér tæpt á nokkrum þeirra:

- 1) „Alþekkt og nokkuð algengt er að það foreldri sem barn býr hjá tálmi alfarið eða takmerki verulega að barn umgangist hitt foreldrið og fari með því gegn úrskurði, dómi, dómsátt eða samningi aðila.“

- a. Tálmun á umgengni á sér því miður stað, ekki bara hjá því foreldri sem barn býr, heldur líka af hálfu umgengnisforeldri. Svar við því hversu algengt það er kemur t.d. fram í svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn Jóns Steindórs Valdimarssonar þingmanns (þingskjal 577) kemur fram nákvæmur fjöldi þessara mála hjá sýslumanni frá árinu 2007. Í umræðum á Alþingi kom fram sá misskilningur meðal þeirra sem tóku þátt í umræðunni að málafjöldi skipti hundruðum. Mál sem ekki var unnt að leysa með samningum og úrskurðum og enduðu með aðför voru hins vegar 9 talsins skv. nýlegu svari dómsmálaráðherra. Rétt er að taka fram að ekki kjósa allir foreldrar að láta aðför fara fram í kjölfar úrskurðar eða samningar t.d. vegna álags á barnið. Hitt er ljóst að lesa má úr svari dómsmálaráðherra hver raunverulegur málafjöldi umgengnismála hjá sýslumönnum er og ef málafjöldi skipti tugum eða hundruð þýddi það að allur sá fjöldi sem væri beittur tálmunum leitaði ekki á neinum tímamarki til sýslumanns. Af tölfræðinni má því ráða að ekki er hægt að segja að tálmun á umgengni sé *nokkuð algeng*, auk þess sem tölfræðin geymir ekki upplýsingar um samkomulag foreldra sem aldrei er skráð með formlegum hætti heldur fer fram átakalaust. Miðað við þessar upplýsingar væri rétt að lýsa því að



Sýslumaðurinn á Suðurlandi

tálmun á umgengni *heyri til undantekninga* – það breytir því þó ekki að málið er alvarlegt og þarf að vera í föstum skorðum.

- 2) „Úrræði í barnalögum eru þau að sýslumaður getur, að kröfu þess sem rétt á til umgengni, skyldað þann sem fer með forsjá eða umsjá barnsins að láta af tálmunum að viðlögðum dagsektum, sbr. 48. gr. barnalaga. Óumdeilt er að þetta úrræði hefur ekki virkað til að tryggja þennan mikilvæga rétt barnsins.“
- Dagsektaúrræðið hefur reynst vel til að knýja á um umgengni og er sannarlega ekki rétt að óumdeilt sé að úrræðið hafi ekki virkað. Ef horft er til fyrrgreindrar tölfræði í þingskjali 577 má sjá að frá 2007 hafa verið lagðar fram kröfur um dagsektir í 550 tilfella en úrskurðað hefur verið í 107 tilfellum. Aðeins málshefjandi getur afturkallað dagsektamál en þau eru felld niður ef umgengni kemst á að nýju. Það má því draga þá ályktun af þessum tölfræðiupplýsingum að svo hafi orðið í 443 tilfella.
 - Þá er einnig rétt að horfa til þess að eftir að dagsektir hafa verið lagðar á í 107 tilfella eru það 9 mál sem enda með aðför. Aftur er rétt að horfa til þess að ekki láta allir foreldrar reyna á aðför en rétt er einnig að horfa til þess að í mörgum þessara tilfella er látið að tálmunum eftir álagningu dagsekta, því miður fjallar fyrirspurn þingmannsins og svar ráðherra ekki um þau tilfelli. Þessi tölfræði sýnir engu að síður svart á hvítu að sú fullyrðing í greinargerð um að *óumdeilt sé að úrræðið hafi ekki virkað til að tryggja rétt barnsins* er ekki á rökum reist.
- 3) „Þessi málsmeðferð hjá sýslumanni er bæði tímafrek og kostnaðarsöm auk þess sem ákvöðunum um dagsektir er sjaldan fylgt eftir með fjárnámi.“
- Málsmeðferðin er ekki tímafrek en ljóst er að unnt er að stytta heildarmálsmeðferðartíma annars vegar með því að kveða upp um dagsektir um leið og úrskurður um umgengni er kveðinn upp eða samningur staðfestur og/eða fjölga fulltrúum við málaflokkinn sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu þar sem biðtíminn er sem lengstur.
 - Málsmeðferð dagsektarmála hjá sýslumanni er ókeypis en ekki kostnaðarsöm.
 - Það er ákvörðun umgengnisforeldris að fylgja dagsektum eftir með fjárnámi en ekki sýslumanns né gerist það sjálfkrafa. Sé innheimta dagsekta krafist er það gert.
- 4) „Tálmi forsjármaður umgengniþrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám getur dómari, að kröfu þess sem rétt á til umgengnivið barn, úrskurðað að umgengni verði komið á með aðför í eitt skipti eða að umgengni á vissu tímabili verði komið á með aðfarargerð, sbr. 50. gr. laganna. Reynslan hefur sýnt að gjarnan þarf að fara oftari en einu sinni í slíkt dómsmál því tálmanir halda gjarnan áfram eftir hverja slíka aðgerð.“
- Þessi fullyrðing er ekki stutt tölfræðigögn. Mikilvægt er að vita hver málafjöldinn er þar sem sama foreldrið þarf að fara oftari en einu sinni í aðfararmál til að knýja á um umgengni.



Sýslumaðurinn á Suðurlandi

- 5) „Slíkur málarekstur er þannig tímafrekur og kostnaðarsamur auk þess að vera mjög íþyngjandi fyrir alla aðila sem að málinu koma, ekki síst barnið.“
- Rétt er að átök og ágreiningur foreldra getur verið íþyngjandi fyrir barnið það á einnig við um þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu.
- 6) „Ástæða þess að lögð er svona mikil áhersla á rétt barnsins og skyldur foreldra í lögum og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna er sú að það skiptir verulegu máli fyrir velferð barnsins. Það er því andleg vanræksla að svipta barnið þessum rétti til að umgangast báða foreldra. Í 98. gr. barnaverndarlaga segir að þeir sem vanrækja barn andlega þannig að það stefni lífi eða heilsu þess í hættu skuli sæta refsingu. Ótal rannsóknir sýna að barni, sem er svipt þeim möguleika að eiga samskipti við foreldri, getur orðið það mjög tilfinningalega og andlega þungbært til framtíðar, ekki síst ef það hefur alist upp í samvistum við það foreldri í einhvern tíma. Af þeim sökum er mikilvægt að vanræksla gagnvart barni, sem felst í tálmunum eða takmörkunum á umgengni, fái sömu meðhöndlun barnaverndaryfirvaldi og annars konar vanræksla og /eða ofbeldi gagnvart barni.“
- Hér er vísað til þess að um andlega vanrækslu sé að ræða þegar það foreldri sem barn býr hjá tálmar umgengni. Þegar hefur verið vakin athygli á því að sömu sjónarmið hljóti að eiga við um umgengnisforeldri sem tálmar för barnsins aftur til síns heima og andlegrar vanrækslu af hálfu foreldra sem sinna ekki að hafna umgengni við barn sitt.
 - Þá er einnig mótsögn í því að vísa til rannsókna sem sýni að það geti verið tilfinningalega og andlega þungbært fyrir barn sem er svipt þeim möguleika að eiga samskipti við foreldri á sama tíma og lagt er til að annað foreldrið skuli sæta fangelsisrefsingu sem um leið takmarkar möguleika barnsins til að eiga samskipti við það foreldri.
 - Þegar hefur komið fram að sýslumenn líta á tálmunarmál sem ofbeldi og/eða vanrækslu sem þeir tilkynna til barnaverndar til að hjóta þar sömu málsmeðferð og önnur sambærileg mál.
- 7) „Þótt löggjafinn hafi með nokkuð skýrum hætti litið svo á að þessi réttur barns til umgengni við báða foreldra skipti miklu máli fyrir velferð þess hafa núverandi ákvæði í lögum ekki tryggt með nægjanlegum hætti þennan rétt barnsins.“
- Íslensk löggjöf um þessi málefni er sambærileg löggjöf annarra Norðurlanda en þar hafa refsingar ekki komið til greina í löggjöf þó þrýstihópar hafi reglulega hvatt til þess. Það kerfi sem nú er við lýði hefur virkað nokkuð vel þó rétt sé að árétta að ekkert kerfi er fullkomið eða nær til allra atvika, frekar en nokkurt mannanna verk. Það sem augljóslega er hægt að bæta til að stytta málsmeðferð er aðallega tvennt:
 - Kveða upp um dagsektir um leið og úrskurð eða staðfestingu á samningi um umgengni.
 - Fjölga fulltrúum hjá sýslumanni þar sem málsmeðferðartíminn er hver lengstur sem heimtíð auknar fjárveitingar.





Sýslumaðurinn á Suðurlandi

- b. Rétt er þó að vekja athygli á því sem erfiðast getur verið að viðurkenna en það er að ekki er hægt að greiða úr öllum málum. Þau mál sem ekki er unnt að leysa eru fá en þau verða alltaf hluti af okkar tilveru sama hvaða kerfi við smíðum til að reyna að leysa þau.
- 8) „Gera má ráð fyrir því, verði frumvarpið að lögum, að aukið álag verði á barnaverndaryfirvöld, a.m.k. til að byrja með.“
- a. Ekki verður séð hvers vegna álag muni aukast á barnaverndaryfirvöld við að bæta ákvæði um fangelsisrefsingu við barnaverndarlög en dómstólar kveða upp dóma um fangelsisrefsingar.
- 9) „Hins vegar má ætla að tafsöm og kostnaðarsöm meðferð mála hjá sýslumanni vegna tálmana á umgengni hverfi nánast“
- a. Ekki verður séð hvers vegna álag muni minna hjá sýslumanni, enda eru hér ekki lagðar til breytingar á málsmeðferð umgengismála að öðru leyti en því að bætt er við fangelsisrefsingu vegna tálmana.
- 10) „Því er líklegt að kostnaður vegna tálmunarmála muni í raun verða minni frekar en aukast, ekki síst fyrir málsaðila sjálfa“
- a. Ekki verður séð hvernig kostnaður muni minnka fyrir málsaðila sjálfa við að bæta refsimali við málsmeðferðina.

Sýslumaðurinn á Suðurlandi þakkar fyrir það boð að veita umsögn í málinu og hvetur um leið til opinnar og yfirvegaðrar umræðu um þessi viðkvæmu en afar mikilvægu mál. Sýslumaðurinn á Suðurlandi vill jafnframt bjóða fram starfskrafta sína ef á þarf að halda við lagasmíð á sviði barnaréttar.

Virðingarfyllst

Arndís Soffía Sigurðardóttir
fulltrúi sýslumanns, sífjæðild