

Tillaga til þingsályktunar

um bættu stjórnsýslu í umgengnismálum.

Flm.: Björn Leví Gunnarsson, Andrés Ingi Jónsson,
Gísli Rafn Ólafsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum sem varða umgengnis- og forræðismál með það að markmiði að staðið verði við skuldbindingar samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og til að gæðaviðmið stjórnsýslu verði virt. Ráðherra setji starfsreglur í umgengnismálum sem samræmist þeim viðmiðum sem sett eru í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Ráðherra hafi samráð við sýslumannsembætti, barnaverndaryfirvöld, hagsmunasamtök, ungmennaráð og stofnanir sem koma að málaflokknum.

Sérstaklega verði hugað að því hvernig tryggja megi styttri málsmeðferðartíma og að það sem er barni fyrir bestu verði ávallt grundvallað á ákvæðum barnasáttmálans og almennum athugasemdum barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna. Aðgerðaáætlun og frumvarp liggi fyrir eigi síðar en við upphaf vorþings 2023.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var lögð fram á 148., 149., 150. og 151. löggjafarþingi (104. mál), en hlaut ekki afgreiðslu. Þingsályktunartillagan er nú lögð fram að nýju óbreytt.

Kveðið er á um réttindi og vernd barna annars vegar í barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og hins vegar í barnalögum, nr. 76/2003. Í 2. mgr. 1. gr. barnalaga er mælt fyrir um að það sem sé barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess. Engar starfsreglur mæla fyrir um það til hvaða atriða skuli litið þegar mat fer fram á því hvað sé barni fyrir bestu eins og barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna fjallar um í almennri athugasemd nr. 14 við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þar mælist nefndin til þess að stjórnvöld setji starfsreglur sem gildi um allar stofnanir, þjónustu og aðstöðu sem ætluð er börnum, og sömuleiðis til þess að ríkisvaldið tryggi að þær kröfur séu uppfylltar. Eftirlit með starfsemi skuli einnig vera skilvirk og tryggja að starfsreglum sé framfylgt með tilliti til öryggis barna, heilsuverndar og hæfni starfsfólks sem tryggir réttindi þeirra.

Í 1. mgr. 1. gr. barnaverndarlaga segir að börn skuli eiga rétt á vernd og umönnun og að þau skuli njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska. Þá segir í 1. mgr. 2. gr. sömu laga að það sé markmið þeirra að tryggja að börn sem búi við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofni heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Íslensk lög sem fjalla um börn og barnavernd miða þannig fyrst og fremst að því að tryggja réttindi og vernd barna. Hið sama gildir um barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, en í 1. mgr. 3. gr. hans segir að það sem sé barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn. Þá er í barnasáttmálanum kveðið á um skyldu aðildarríkja til að veita foreldrum og lögráðamönnum viðeigandi aðstoð við að rækja uppeldisskyldur sínar og sjá til þess að byggðar séu upp stofnanir og aðstaða og þjónusta veitt til umönnunar barna, sbr. 2. mgr. 18. gr. sáttmálans.

Þrátt fyrir göfug markmið er gildandi löggjöf og stjórnsýslufrákvæmd ekki með þeim hætti að réttindi barna séu tryggð. Með þingsályktunartillögu þessari er stefnt að því að gera úrbætur á löggjöf og stjórnsýslu er varðar börn með það að markmiði að stuðla betur að því að tryggja áður nefnd réttindi og vernd barna.

Eitt helsta vandamál stjórnsýslunnar í umgengnismálum er að úrræði sem standa til boða eru afar seinvirk og jafnvel áhrifalítill, m.a. vegna þess að málsmeðferð hjá sýslumanni tekur langan tíma. Skjótvirkari úrræði og betri stjórnsýsla kæmu öllum málsaðilum til góða því að skjótari úrlausn í máli eyðir óvissu og bætir öryggi og stöðu allra sem að málinu koma.

Samkvæmt 33. gr. a barnalaga, nr. 76/2003, er foreldrum skylt að leita sátta áður en krafist er úrskurðar eða höfðað mál vegna forsjár, lögheimilis, umgengni, dagsekta eða aðfarar. Ákvæði þetta var lögfest ásamt nokkrum öðrum breytingum í því skyni að bæta málsmeðferð í þessum málaflokkum. Nú þegar nokkur reynsla hefur fengist af notkun og beitingu sátta-meðferðarúrræðis og af öðrum lagabreytingum sem gerðar voru á sama tíma er rétt að fram fari könnun á þeim árangri sem hlaust af lagabreytingunum. Eðlilegt er að gera þær kröfur að þessi úrræði þjóni tilgangi sínum og stuðli að bættum aðstæðum barna og foreldra. Reynslan sýnir að vera kann að svo sé ekki og er því ástæða til að skoða hvort frekari breytinga er þörf.

Í svari dómismálaráðherra við fyrirspurn fyrsta flutningsmanns þingsályktunartillögu þessarar á 150. löggjafarþingi (þskj. 976, 196. mál) koma fram ýmsar upplýsingar um málsmeðferðartíma hjá sýslumannsembættum. Þar kemur fram að hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu þurfi foreldrar að bíða í 49 daga að meðaltali til þess að fá viðtal til staðfestingar á breytingum á umgengnisfyrirkomulagi, sem er óásættanlega langur tími. Að meðaltali bíða foreldrar í 473 daga frá því að beiðni um breytingu á umgengni hefur verið send inn þar til niðurstaða fæst. Lengsti biðtíminn var 1.852 dagar. Dómismálaráðherra vitnar í 12. gr. reglna um ráðgjöf og sáttameðferð þar sem eftirfarandi kemur fram: „Sáttameðferð skal að jafnaði ekki taka lengri tíma en sex mánuði og aldrei standa lengur en í 12 mánuði frá því að tekin er ákvörðun um að hefja hana.“ Einnig kemur fram í svari dómismálaráðherra að sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu telji að biðtími eftir því að komast í sáttameðferð sé of langur og samræmist ekki málsmeðferðarreglum.

Þótt sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu telji ekki að málsmeðferðartíminn sé vandamál, því að aðilar máls stjórnri málskraða að miklu leyti sjálfir, bendir meðalafgreiðslutími mála samt til þess að hægt sé að bæta málsmeðferðina. Eins og kemur fram í svari ráðherra við 3. tölul. fyrirspurnarinnar er skylda að leita sátta áður en hægt er að höfða dómismál vegna forsjár eða umgengni. Sú kvöð er ekki gagnrýniverð sem slík en tefur þó óhjákvæmilega endanlega niðurstöðu í málum sem þurfa að fara fyrir dómstóla vegna þess hversu óeðlilega langan tíma sáttameðferðin tekur.

Í áður nefndu svari fjallar ráðherra um þá aðferðafræði sem er notuð þegar viðtöl eru tekin við börn í forsjár- og umgengnismálum. Þar muni vera notað „verklag sem sérfræðingar hafa sett sér og byggist á þekkingu þeirra á gagnreyndum aðferðum sem þau hafa aflað sér með menntun sinni“. Ekki er tekið fram hvaða gagnreyndu aðferðir stuðst er við og hvernig frákvæmd þeirrar aðferðafræði er samræmd hjá öllum sýslumönnum. Svárið bendir til þess að til viðbótar við gagnreyndar aðferðir sé einnig notast við efni frá Barnaverndarstofu sem kallast *Talaðu við mig*. Um er að ræða fræðslurit og myndband sem eiga að vera barnaverndarstarfsmönnum til leiðbeiningar þegar þeir eiga samtöl við börn. Barna- og jafnréttisráðuneytið í Noregi lét útbúa efnið, en Barnaverndarstofa hlutaðist til um að það yrði textað og þýtt á íslensku árið 2010.

Í svari ráðherra við áður nefndri fyrirspurn er fullyrt að ekki sé um að ræða skýrslutöku eða rannsóknarviðtöl við börn þegar þau eru tekin í viðtöl hjá sýslumanni. Þar er fjallað um mögulega hollustuklemmu, en lesa má úr svari ráðherra að viðmælendur barna spyrji þau út í hana til þess að átta sig á aðstæðum og afstöðu barns. Þótt fullyrt sé að þar sé ekki um að ræða skýrslutöku eða rannsóknarviðtal bendir lýsingin á viðtalinu til þess að það gæti verið möguleiki. Við aðstæður sem gætu verið skýrslutaka eða rannsóknarviðtal ætti barn að geta haft með sér aðila sem gætir að réttindum þess. Á sama hátt og foreldrar geta haft lögmann sér til halds og trausts ætti barnið einnig að hafa aðgang að slíkum hagsmunaverði (e. *guardian ad litem*), eins og fjallað er um í almennri athugasemd barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 14.

Í reglum dómsmálaráðuneytisins um ráðgjöf og sáttameðferð skv. 33. og 33. gr. a barnalaga, nr. 76/2003, er þess getið að markmið með sérfræðiráðgjöf sé að leiðbeina aðilum með tilliti til þess sem er barni fyrir bestu. Eins og áður hefur komið fram vantar hins vegar starfsreglur, eins og þær sem grundvallaðar eru í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, um við hvað skuli miðað þegar metið er hvað sé barninu fyrir bestu. Í sáttmálanum er fjallað um aðskilnað frá foreldrum í 9. gr., rétt til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi í 10. gr., ábyrgð foreldra í 18. gr., aðskilnað frá fjölskyldu og annarri umönnun í 20. gr., ættleiðingu í 21. gr., aðgreiningu frá fullorðnum þegar um frelsissviptingu er að ræða í 37. gr. og almenn réttindi vegna löggerninga í 40. gr. þar sem fjallað er sérstaklega um réttarhöld og meint lög-brot.

Í 3. gr. IV. kafla A í almennri athugasemd nr. 14 frá barnaréttarnefnd við barnasáttmálann er sérstaklega fjallað um það sem barni er fyrir bestu (e. *the best interests of the child*). Þar er að finna nánari skýringu á 1. mgr. 3. gr. barnasáttmálans og fjallað sérstaklega um skyldur löggjafa og dómsvalds sem og félags- og menntakerfis. Ítrekað er að við mat á hagsmunum barna og þegar ákvarðanir um þá eru teknar eigi að virða þau réttindi sem barnasáttmálinn og valkvæðar bókanir fjalla um. Í hinni almennu athugasemd barnaréttarnefndar nr. 14 er fjallað um skyldu ríkisvaldsins til að setja fram skýr viðmið um hvað teljist vera barni fyrir bestu. Þau viðmið eru ekki til á Íslandi því að þau atriði sem er að finna í barnaverndarlögum ná ekki utan um allt sem þarf að huga að þegar metið er hvað sé barni fyrir bestu. Þá eru ekki heldur til nánari starfsreglur um hvernig eigi að framfylgja þeim ákvæðum sem þegar eru í íslenskum lögum.

Af þessum sökum er lagt til að Alþingi álykti að fela dómsmálaráðherra að leggja til breytingar á lögum sem stuðli að úrbótum á þeim vanda sem hér hefur verið fjallað um. Þeir þættir sem óskað er að ráðherra taki tillit til eru hvernig tryggja megi styttri málsmeðferðartíma, að það sem er barni fyrir bestu grundvallist á ákvæðum barnasáttmálans, að endurtekin brot á umgengnissamningi verði ekki meðhöndluð sem ný mál, að meðlag verði tengt við umgengni og að gjafsókn verði lögbundin í forsjár- og lögheimilismálum. Með þessum áhersluþáttum má stuðla að því að gera viðunandi úrbætur í málaflokknum.

Þá er lagt til að aðgerðaáætlun og lagafrumvarp liggi fyrir eigi síðar en við upphaf vorþings 2023. Ljóst er af umræðu um þennan málaflokk að fjöldi einstaklinga, foreldra og barna bíður úrlausnar mála sinna og verður því að leggja áherslu á að mál þetta sé unnið hratt í þágu þessara barna og foreldra. Með samþykkt þingsályktunartillögu þessarar verður stuðlað að bættu umhverfi og lífsskilyrðum barna og fjölskyldna.