



Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 29. maí 2017

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni) (Þingskjal 559 — 426. mál.)

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

Umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni)

Barnaheill – Save the Children á Íslandi þakka fyrir tækifærið sem þeim er veitt til að gera umsögn um ofangreint frumvarp. Samtökin fagna því að umræðu hefur verið hleypt af stað um umgengnistálmanir og telja afar mikilvægt að brugðist verði með hraði við þeim vanköntum og vanmætti sem til staðar eru í stjórnsýslukerfinu til að leysa mál barna sem búa við umgengnistálmarnir. Barnaheill hvetja ríkisvaldið til að auka áherslu á þetta málefni og að móta sér stefnu og áætlanir um viðbrögð og forvarnir gegn umgengnistálmunum.

Þegar fyrir liggur að stjórnvald hefur úrskurðað um að umgengni milli barns og foreldris skuli eiga sér stað ber að fara eftir úrskurði. Eins og kemur fram í frumvarpinu er það foreldri sem tálmar, að vanrækja skyldur sínar að tryggja barni umgengni barnsins við hitt foreldrið. Að mati Barnaheilla er það alvarlegt brot og telja samtökin mikilvægt að það sé ávallt tilkynnt til barnaverndar. Veita þarf báðum foreldrum stuðning og hvatningu við að tryggja umgengni, barnsins vegna. Samtökin draga í efa að fangelsisrefsing foreldris verði nokkurn tíma barni fyrir bestu og hvetja því til þess að aðrar leiðir verði farnar við að stuðla að samvinnu foreldra. Aðrar leiðir hljóta að mati samtakanna að vera árangursríkari og færar. Notast skal við bestu þekkingu sem til er og leita fanga í erlendar rannsóknir og reynslu.

Barnaheill telja afar mikilvægt að nýta þá umræðu sem frumvarpið hefur hrundið af stað til að vekja samfélagið til meðvitundar um stöðu barna sem búa við umgengnistálmanir og hvetja til samstarfs stjórnsýslunnar og fagsamfélagsins um frekari rannsóknir, þróun þekkingar og bætt verklag.

Barnaheill vinna að bættum mannréttindum barna og leggja mikla áherslu á vernd barna gegn ofbeldi og vanrækslu sem þau eiga rétt á samkvæmt Barnasáttmálanum. Börn eiga líka rétt á að þekkja og umgangast báða foreldra sína sem og að njóta umönnunar þeirra eftir því sem unnt er. Vanræksla þeirra réttinda er því brot gagnvart barni.

Ísafirði, 24.maí 2017

Umsögn barnaverndarnefndar á norðanverðum Vestfjörðum um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál.

Um er að ræða ákvæði sem stendur til að bæta við 98.gr.barnaverndarlaga nr.80/2002 þar sem við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: „*Tálmi það foreldri sem barn býr hjá hinu foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra staðfestum af sýslumanni að neyta umgengnisréttar, eða takmarki hann, varðar það fangelsi allt að fimm árum.*“

Mat barnaverndarnefndar á norðanverðum Vestfjörðum á þessari tillögu er að um sé að ræða illa ígrundaða tillögu til breytinga á barnaverndarlögum og ekki til þess fallið að tryggja að réttur barna sé í fyrirrúmi. Sem dæmi um slíkt er að í 2.mgr.greinargerðarinnar með tillögunni er nefnt að það sé „*alþekkt og nokkuð algengt er að það foreldri sem barn býr hjá tálmi alfarið eða takmarki verulega að barn umgangist hitt foreldrið*“ án þess að nefna tölur þar að lútandi eða rökstyðja það nánar en þessi fullyrðing er í raun ástæðan fyrir því að þessi tillaga er lögð fram. Ef leggja á fram tillögur um lagabreytingar á barnaverndarlögum kallar nefndin eftir að vandaðri vinnubrögð séu viðhöfð en þau sem sjást í þessari tillögu. Það er erfitt að fjalla um tillögur af þessu tagi þar sem að órökstuddar alhæfingar líkt og þessi er lögð fram sem grundvöllur fyrir lagabreytingatillögum og leyfir nefndin sér að fullyrða að það getur með engu móti staðist að í málum þeirra rúmlega 1000 barna (skv.vef Hagstofu Íslands, tölur sóttar þann 24.5.2017) sem eiga foreldra sem hafa skilið að skiptum á Íslandi sé „*alþekkt og nokkuð algengt*“ að um tálmanir sé að ræða í umgengni þeirra barna við foreldra sína.

Í greinargerðinni er í löngu máli fjallað um vangetu sýslumannsembætta til að takast á við þau mál þar sem um tálmun er að ræða og þá er bæði talið til að dagsektir virki ekki og að þessi mál séu lengi í vinnslu og taki tíma sem geti haft áhrif á gæði tengsla barns við það foreldri sem það fær ekki að hitta. Hvergi í greinargerðinni er þó rætt um þann möguleika að styrkja sýslumannsembættin og styðja við þá vinnu sem þar fer fram þannig að málin gætu tekið styttri tíma, gætu verið unnin af fagmönnum sem myndu eingöngu starfa við það að koma þessum málum í betri farveg þannig að þessi mál næðu ekki að ganga svona langt. Þannig byggist upp sérfræðiþekking á einmitt þessum málum sem ekki er til staðar í dag í barnaverndarkerfinu.

Það er svo að sáttameðferð og þau stöðugildi sem fengust inn í embætti sýslumanna hafa verið að skila árangri, en það er fjarri því að þau fáu stöðugildi sem nú eru til staðar dugi til að koma þeim málum í farveg þar sem verst gengur að sætta foreldra og koma umgengni í betra horf. Einnig er það svo að ekki er staða sáttameðferðaraðila hjá öllum sýslumannsembættum á landinu, þar með talið hjá sýslumanninum á Vestfjörðum, en gott væri að byrja á að bæta úr því. Það er því mat barnaverndarnefndar á norðanverðum Vestfjörðum að staða umræddra mála yrði ekki farsælli ef þessi mál yrðu unnin af barnavernd og væri þeim best borgið áfram hjá sýslumannsembættum sem vinna þau á grundvelli barnalaga, þar sem sérþekkingin er til staðar.

Ef niðurstaðan yrði sú að þessi viðbót við barnaverndarlög yrði samþykkt vill barnaverndarnefnd á norðanverðum Vestfjörðum benda á að það er skylda lögheimilisforeldris að vernda barn sitt gegn hvers kyns ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi sbr. 28. gr. 3 mgr. barnalaga og leggur barnavernd alla jafna áherslu á að foreldri setji barnið sitt ekki í hendur á einstaklingi sem grunur er um að sé á einhvern hátt ekki fær um að sinna barninu á ásættanlegan hátt. Kæmu mál inn á borð barnaverndar þar sem óskað er eftir að meta hvort verið sé að beita barn andlegu ofbeldi með því að tálma umgengni til hins foreldrisins þá myndi barnavernd byrja á að meta aðstæður, taka viðtöl við báða foreldra og jafnvel barnið sjálft og ef niðurstaðan væri sú að barnið óskaði ekki eftir að fara í umgengni til hins foreldrisins, að hitt foreldrið væri á einhvern hátt ekki fært um að sinna barninu á meðan á umgengni stæði eða á annan hátt þætti það ekki vera barni fyrir bestu að vera í umgengni hjá viðkomandi foreldri, þá myndi barnavernd, á grundvelli barnaverndarlaga, ekki mæla með að barnið færi í umgengni við viðkomandi foreldris, hvort sem um væri að ræða dóm, úrskurð eða eitthvað annað sem lægi fyrir á grundvelli barnalaga. Ekki er víst að það væri til þess að bæta hag þess foreldris sem, með þessari tillögu, er verið að reyna að koma til móts við.

Að lokum vill barnaverndarnefnd á norðanverðum Vestfjörðum taka það fram að hún telur það alvarlegt að svona tillaga sé sett fram án þess að rætt sé um að efla barnavernd í kjölfarið af þessari lagabreytingu, með auknu fjármagni eða fjölgun stöðugilda heldur halda því fram að „*verði frumvarpið að lögum, að aukið álag verði á barnaverndaryfirvöld, a.m.k. til að byrja með. Hins vegar má ætla að tafsöm og kostnaðarsöm meðferð mála hjá sýslumanni vegna tálmana á umgengni hverfi nánast. Því er líkleggra að kostnaður vegna tálmunarmála muni í raun verða minni frekar en aukast, ekki sist fyrir málsaðila sjálfa.*“ Ættu viðkomandi þingmenn að kynna sér störf barnaverndarnefnda á landinu og þá staðreynd að það kerfi má alls ekki við auknum verkefnum og álagi frá því sem nú er, áður en þeir láta slík ummæli frá sér fara.

[Type here]

[Type here]

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd barnaverndarnefndar á norðanverðum Vestfjörðum,

Ísafirði 24.maí 2017

Margrét Geirsdóttir
Sviðsstjóri Fjölskyldusviðs Ísafjarðarbæjar



Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík 29. maí 2017.

Umsögn Barnaverndarnefndar Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 146. löggjafarþing 2016-2017. Þingskjal 559 - 426. mál.

Barnaverndarnefnd Reykjavíkur vill með umsögn þessari koma á framfæri afstöðu sinni til frumvarps til laga um breytingu á barnaverndarlögum sem felur í sér að nýtt refsíákvæði bætist við barnaverndarlög nr. 80/2002. Í frumvarpinu er lagt til að það varði allt að fimm ára fangelsi að tálma eða takmarka rétt foreldris til umgengni við barn sitt.

Af hálfu Barnaverndarnefndar Reykjavíkur er tekið undir þau sjónarmið að tálmun á umgengni og takmarkanir séu í ósamræmi við 1. gr. a barnalaga nr. 76/2003 og 7. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Það er hins vegar álitamál hvort það þjóni hagsmunum barnsins ávallt best að það foreldri sem barnið býr hjá þurfi að sitja í fangelsi í allt að fimm ár vegna tálmana eða takmörkunar á umgengni, sbr. 1. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 3. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Hagsmunir barnsins skulu ávallt vera í fyrirrúmi í starfsemi barnaverndaryfirvalda en þeir eru m.a. að barn eigi að njóta öryggis og stöðugleika í uppeldisumhverfi sínu og njóta samvista við báða foreldra. Fari það foreldri í fangelsi, sem búið hefur barninu heimili og verið aðalumönnunaraðili þess, er ljóst að stöðugleiki barnsins að því er varðar búsetu, félagsleg og tilfinningatengsl, er ekki lengur fyrir hendi og samvistir við það foreldri munu takmarkast við heimsóknir í fangelsi. Meta þarf mikilvægi hagsmuna barnsins hverju sinni og þegar réttindi foreldra og barns skarast þurfa hagsmunir foreldra að víkja sbr. 3. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem mælir fyrir um að það sem barni eru fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar ráðstafanir eru gerðar sem varða börn. Er af hálfu Barnaverndarnefndar Reykjavíkur dregið í efa að fangelsisvist lögheimilisforeldris þjóni hagsmunum barnsins jafnvel þó á móti komi meiri samvistir við hitt foreldrið.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að gera megir ráð fyrir að aukið álag verði á barnaverndaryfirvöld, a.m.k. til að byrja með, verð frumvarpið að lögum. Hins vegar megir ætla að tafsöm og kostnaðarsöm meðferð mála hjá sýslumanni vegna tálmana á umgengni hverfi nánast. Því sé líklegra að kostnaður vegna tálmunarmála verði minni



Reykjavíkurborg

Barnavernd Reykjavíkur

frekar en aukist ekki síst fyrir málsaðila sjálfa. Barnaverndarnefnd Reykjavíkur vekur athygli á því að ekki er gert ráð fyrir að aukið fjármagn fylgi nýjum verkefnum hjá barnaverndaryfirvöldum verði frumvarpið að veruleika þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að kostnaður ríkisins verði minni við breytingarnar. Ekki er frekar vikið að því athugasemdum með frumvarpinu hversu mikill fjöldi mála er um að ræða þannig að unnt sé að meta áhrif þess á starfsemi barnaverndaryfirvalda og þörf fyrir aukningu á starfsmönnum. Er því gerð athugasemd við skort á mati á áhrifum breytinganna á starfsemi barnaverndaryfirvalda, bæði kostnaðargreiningu og tölfræðiupplýsingar, en slíkt verður að telja nauðsynlegt eigi þau yfirvöld að taka við og sinna auknum skyldum og nýjum verkefnum verði frumvarpið að veruleika. Einnig má gera ráð fyrir því að aukið álag verði á lögreglu vegna rannsóknar slíkra mála og því aukinn kostnaður því samfara. Er af hálfu Barnaverndarnefndar Reykjavíkur talið farsælla að veita aukið fjármagn til fræðslu í forvarnarskyni til þess að koma frekar í veg fyrir að mál lendi í þessum erfiða farvegi.

Virðingarfyllst,

f.h. Barnaverndarnefndar Reykjavíkur,

Anna Sigr. Örlygsdóttir,
lögfræðingur

Halldóra Dröfn Gunnarsdóttir,
framkvæmdastjóri

Bréf

Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. maí 2017
2017010039

Efni: Umsögn - Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni) - 426. mál.

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 18. maí 2017, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um frumvarpið.

I.

Að mati Barnaverndarstofu varpar frumvarpið ljósi á vanda sem ástæða er til þess að hafa áhyggjur af, þeim málum þar sem annað foreldri barns tálmar umgengni við hitt foreldrið. Til hægðarauka mun Barnaverndarstofa nota hugtakið *lögheimilisforeldri* um það foreldri sem stöðvar umgengni en *umgengnisforeldri* um það foreldri sem er ósátt við þá stöðvun. Dæmi sýna hins vegar að stundum er umgengni stöðvuð strax og foreldrar ákveða að slíta sambandi sínu og þá áður en ákveðið hefur verið hjá hvoru foreldranna barn á að búa (og þá hvort foreldranna er í raun lögheimilisforeldri skv. barnalögum). Einnig getur komið upp sú staða að umgengnisforeldri neiti að skila barni aftur til lögheimilisforeldris þegar umgengni á að ljúka.

Barnaverndarstofa telur í upphafi rétt að benda á að hægt er að skipta málum, þar sem umgengni er stöðvuð, í tvennt. Annars vegar er um að ræða mál þar sem foreldri hefur raunverulega áhyggjur af aðstæðum á heimili umgengnisforeldris eða því að barnið kunni að verða eða hafa verið beitt ofbeldi af hálfu umgengnisforeldris. Hins vegar er um að ræða mál þar sem ekki eru lögmæt sjónarmið fyrir því að stöðva umgengni við umgengnisforeldri og verið að brjóta á gagnkvæmum rétti barns og foreldris til samveru og samskipta. Í þeim málum eru oftast enn ekki uppi ávirðingar um illa meðferð eða óforsvaranlegar aðstæður.

II.

Hvað fyrri hópinn varðar, þar sem lögheimilisforeldri hefur áhyggjur af öryggi barns og velferð hjá umgengnisforeldri, þá telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að benda á að í slíkum tilvikum er fráleitt að beina aðgerðum að lögheimilisforeldri fyrir að vernda barn sitt.

Hins vegar er það mat Barnaverndarstofu að í þeim tilvikum skorti heimildir og úrræði í barnalög til þess að bregðast skjótt við og láta fara fram hraða könnun á því hvort barn verði öruggt í umgengni og bregðast við ef svo er ekki. Bendir Barnaverndarstofa í þessu sambandi á að marga mánuði getur tekið að fá úrskurð til bráðabýrgða um umgengni skv. 47. gr. a nágildandi barnalaga. Mikilvægt er að þar verði kveðið á um tímamörk sem og þá málsmeðferð sem þarf að eiga sér stað áður en úrskurðað til bráðabýrgða.

Í slíkum tilvikum þyrfti sýslumaður að geta tilkynnt málið tafarlaust til barnaverndarnefndar sem fái þá sérstakar heimildir til þess að kanna þennan þátt málsins (varðandi áhyggjur af aðbúnaði/velferð barns) innan tveggja vikna t.d. og skila stuttri umsögn til sýslumanns. Sýslumaður gæti svo í kjölfarið úrskurðað til bráðabýrgða um fyrirkomulag umgengni á meðan umgengnismál varðandi umgengni til framtíðar er tekin til meðferðar hjá embættinu. Slík málsmeðferð, frá því að málið berst sýslumanni fram að bráðabýrgðaúrskurði, mætti ekki taka lengri tíma en þrjár vikur eða svo.

III.

Hvað varðar seinni hópinn, þar sem umgengni er stöðvuð án tilefnis, þá tekur Barnaverndarstofa undir það sem fram kemur í frumvarpinu að brýnt sé að koma á breyttu fyrirkomulagi þar sem foreldrum og börnum er tryggður réttur til samveru.

Barnaverndarstofa er þó efins um hvort það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu sé hentugt til að ná fram þeim tilgangi. Í því sambandi bendir Barnaverndarstofa annars vegar á að það er almennt lögregla sem metur hvort skilyrði refsíákvæða barnaverndarlaga eru uppfyllt en ekki barnaverndarnefndir. Væri meðferð málanna því fyrst og fremst hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum ef frumvarpið næði fram að ganga. Hins vegar bendir Barnaverndarstofa á að sá mælikvarði sem barnaverndarnefndir styðjast við við mat á málum töluvert annar en sá mælikvarði sem almennt er miðað við í barnalögum. Barnaverndarnefndir geta t.a.m. ekki tekið barn úr umsjá foreldris nema aðstæður heildrænt séð séu taldar óviðunandi. Brýnt er að geta brugðist við í tálmunarmálum og geta komið á umgengni þrátt fyrir að aðstæður á heimili þess foreldris sem tálmar séu ekki óviðunandi.

Mælir Barnaverndarstofa því með þeirri leið sem nefnd er í kafla II hér að framan um að sýslumaður geti óskað eftir aðkomu barnaverndarnefndar og geti í framhaldinu úrskurðað til bráðabirgða. Jafnframt er mikilvægt að sýslumaður geti metið það svo að unnt sé að úrskurða án aðkomu barnaverndarnefndar, t.d. ef óumdeilt er að barn hafi orðið fyrir alvarlegu ofbeldi af hálfu foreldris eða ef ítrekað hefur verið tilkynnt um ofbeldi eða slæman aðbúnað án tilefnis. Mikilvægt er að í barnalögum verði kveðið á um að slíkar tilhæfulausar tálmanir á umgengni séu refsiverðar.

Þegar um tilhæfulausar tálmanir er að ræða telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að benda á að í fyrsta lagi á erfitt er að bregaðst skjótt við þegar nauðsynlegt er að fara í sáttameðferð eftir að tálmun er hafin og þurfa sífellt að leita til dómstóla til þess að fá aðför til að geta framfylgt úrskurði eða samningi um umgengni ef lögheimilisforeldri virðir ekki það sem þar kemur fram. Mikilvægt er að sýslumaður geti í slíkum tilvikum a.m.k. beitt sér fyrir því að umgengni fari fram, t.a.m. með beinni aðkomu að umgengninni. Í öðru lagi ítrekar stofan þá afstöðu sína að eðlilegra sé að beina slíkum aðgerðum gegn hinu brotlega foreldri en ekki barninu sjálfu, líkt og nú er kveðið á um í 50. gr. barnalaga (þar sem aðför er heimiluð).

IV.

Barnaverndarstofa mælir í samræmi við framangreint ekki með því að umrætt frumvarp verði samþykkt en mælir með því að allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis beini því að dómsmálaráðuneytisins að ráðast tafarlaust í að vinna frumvarp til laga sem annars vegar tryggir skjóta rannsókn mála þar sem raunverulega eru áhyggjur af barni hjá umgengnisforeldri og hins vegar skjótvirkari leið til þess að koma á umgengni með því að beina aðgerðum gegn lögheimilisforeldri en ekki gegn barninu. Er Barnaverndarstofa reiðubúin að koma að gerð slíks frumvarps verði þess óskað.

Barnaverndarstofa mælir jafnframt með því að ráðist verði sem fyrst í heildarendurskoðun bæði barnalaga og barnaverndarlaga, m.a. með það fyrir augum að skýra verkefnasvið skv. hvorum lögum og taka með beinum hætti á því hvernig samstarf yfirvalda skv. umræddum lögum á að vera þegar verkefnin skarast. Í því sambandi veltir Barnaverndarstofa upp þeirri hugmynd að komið verði á fót sérstöku stjórnvaldi sem fari með yfirstjórn mála í þeim málaflokkum sem varða börn, s.s. skv. barnalögum, barnalögum og ættleiðingarlögum. Slíku stjórnvaldi væri m.a. hægt að fela þau verkefni sem nú eru til meðferðar hjá sýslumannsembættum landsins, sem sögulega séð hafa verið að sinna annars konar verkefnum en kveðið er á um í barnalögum. Slík stofnun verði til þess fallin að efla og styrkja réttindi og stöðu barna í jafnvíðkvæmum málaflokkum og áður nefnd lög varða.

Barnaverndarstofa veitir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllt
f.h. Barnaverndarstofu



Heiða Björg Pálmadóttir
lögfræðingur Barnaverndarstofu



29. maí. 2017

Umsögn Félags einstæðra foreldra við frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, 426. mál.

Félag einstæðra foreldra (FEF) var stofnað árið 1969 og verður því hálfrar aldar gamalt eftir tvö ár. Hlutverk og verkefni félagsins hafa þróast og breyst frá stofnun þess í takt við samfélagsstöðu einstæðra foreldra en rauði þráðurinn hefur þó alltaf verið þjónusta og stuðningur við félagsmenn. FEF er elsti málsvari einstæðra foreldra á Íslandi og býr yfir langri sögu og mikilli reynslu og þekkingu er varðar málefni hagsmunahóps síns.

Félag einstæðra foreldra fagnar allri umræðu sem tengist einstæðum foreldrum og börnum þeirra. Mikilvægt er að standa vörð um að réttindi barna séu virt í hvívetna, hvort sem það eru börn einstæðra foreldra eða annarra.

Frumvarpi þessu (mál 426) er ætlað að mæta vanda sem nokkur hópur einstæðra foreldra og börn þeirra lendir í þ.e. þegar annað foreldri kemur í veg fyrir umgengni hins foreldris. Vissulega hafa starfsmenn FEF komið að slíkum málum en það er samdóma álit þeirra og stjórnar FEF að lausnin sé ekki líkt og kveðið er á um í frumvarpi að setja foreldri sem tálmar umgengni í fangelsi.

Í þeim málum sem komið hafa inná borð FEF og gætu mögulega flokkast undir mál líkt og rætt er um í frumvarpinu er einkennandi að foreldrum skortir mjög betri þjónustu, stuðning og aðstoð. Þið eftir slíku hjá Sýslumanni og barnavernd er allt of löng og óaðgengileg og úrræði eru hvorki nægileg né að virka sem skyldi.

Þá er skilgreiningum ábótavant í frumvarpinu þ.e. hvað átt sé við með tálmun og hverskonar aðdragandi þarf að hafa átt sér stað svo lögin eigi við.

Telur FEF að frumvarpið taki aðeins á afmörkuðum vanda sem er mun breiðari og getur birst í allskyns myndum og orsakast af mismunandi ástæðum. Sem dæmi má nefna að ekki er tekið fram í frumvarpi hvað gera eigi ef foreldri tálmar umgengni í málum þar sem mögulegt ofbeldi kemur til sögu gagnvart barni eða barnsforeldri.

Að lokum telur FEF nauðsynlegt að skoða barnaverndarlögin í mun breiðara samhengi með til dæmis tilliti til foreldra sem velja að umgangast ekki börnin sín og taka ábyrgð á því sem börnin þeirra eiga rétt á að þau annist. Eins telur Félagið tilefni til frekari rannsókna á þessu sviði áður en frumvarp af þessum toga er samþykkt og að faglegar forsendur séu ekki nægilegar til þess að frumvarpið geti gengt þeim tilgangi sem því er ætlað.

Sem sagt; Félag einstæðra foreldra fagnar umræðunni en a. telur það skorta nánari skilgreiningar á hugtökum b. ekki taka á þeim vanda sem því er ætlað og c. ekki byggt á nægilega faglegum grunni.

Nefndarsvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. maí 2017
146. löggjafarþing, 426. mál

Umsögn: Barnaverndarlög (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni)

778. mál lagafrumvarp 139. löggjafarþingi.

Félag um foreldrajafrétti lýsir yfir fullum stuðningi við frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni) í máli nr. 426. Með þessari breytingu á barnaverndarlögum verði ólögmet tálmun eða takmörkun á umgengni gerð að barnaverndarmáli eins og annað ofbeldi sem börn verða fyrir af hálfu umsjáraðila sinna.

Félag um foreldrajafrétti hvetur þingmenn til þess að skoða tálmun eða takmörkun á umgengni í viðum skilningi og að varast þá gryfju að afgangi málið sem eingöngu ágreining foreldra, forsjár- eða umgengnismál eða eingöngu eitthvað annað. Tálmun eða takmörkun á umgengni getur innihaldið ofbeldi á barni, ofbeldi í nánum samböndum, vanrækslu á barni, brot á réttindum barns og foreldris til samveru, auk samningsbrots á milli foreldra, ágreinings á milli foreldra, forsjár- eða umgengnismáls og margs annars. Þá hvetjum við þingmenn til þess að telja ekki umsagnir sem atkvæði með og á móti frumvarpinu heldur skoða hverja og eina umsögn og nota rökstuðning þeirra til þess að styðja við börn sem eru þolendur tálmunar og talmörkunar á umgengni.

Athugasemdir við frumvarp

Félag um foreldrajafrétti gerir ekki athugasemdir við þær greinar sem fyrir eru í frumvarpinu en leggur til að við frumvarpið bætist ný gr. til viðbótar svohljóðandi:

1. gr. a.

Við 1. mgr. 29. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

e. að foreldri sem barn býr hjá tálmi hinu foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra staðfestum af sýslumanni að neyta umgengnisréttar, eða takmarki hann.

Verði 29. gr. barnaverndarlaga breytt á þennan hátt er búið að skilgreina vægara úrræði en því sem felst í en fangelsisvistun. Auk þess er sérstaklega tekið fram í lögum að ekki má beita ákvæðum 29. gr. nema þegar ekki er unnt að beita öðrum og vægari úrræðum til úrbóta eða slíkar aðgerðir hafi verið reyndar án viðunandi árangurs sbr. 2. mgr. 29. gr. laganna.

Tálmun og hindrun á umgengni

Tálmun í barnalögum nr. 76/2003 er skilgreind þannig að foreldri sem barn býr hjá komi með atferli sínu í veg fyrir að barn fái að njóta umgengni við hitt foreldrið eða þann sem á umgengnisrétt við barn samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra, staðfestum af sýslumanni (Þingskjal 328, 2011–2012). Tálmun felur í sér broti á gagnkvæmum rétti barns og foreldris til umgengni en auk þess felur það í sér ofbeldi sem beinist gegn barni og ofbeldi í nánum samskiptum (heimilisofbeldi) þar sem ofbeldinu er beint gegn fyrrverandi maka (foreldri barns) og barnið er vitni að.

Réttur barns til umgengni

„Gagnkvæmur umgengnis- og samveruréttur barns við báða foreldra sína nýtur sérstakrar verndar Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, Mannréttindasáttmála Evrópu og Stjórnarskrár Íslands. Fjölmargar tillögur hafa komið í því skyni að sporna gegn umgengnistálmunum og hafa þær fengið misjafnar móttökur og fæstar komið til kasta Alþingis“ (Heimir Hilmarsson, 2014).

Þegar heimild til aðfarar til þess að koma á umgengni var sett inn í barnalög nr. 76/2003 var það rökstutt með þeim hætti „að af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu hefur verið litið svo á að skortur á að ríki framfylgi lögmætri umgengnisákvörðun yfirvalda á viðeigandi og fullnægjandi hátt geti talist brot gegn 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Lögfesting ákvæðis sem heimilar beina aðfarargerð eykur möguleika á að umgengnisákvörðun verði fullnustuð og er því til samræmis við fyrrgreind sjónarmið“ (Þingskjal 181, 2002–2003).

Stjórn Félags um foreldrajafrétti fullyrðir að þrátt fyrir ákvæði um beina aðfarargerð til þess að koma á umgengni skv. barnalögum, þá skorti engu að síður á að íslensk stjórnvöld framfylgi lögmætri umgengnisákvörðun yfirvalda á viðeigandi og fullnægjandi hátt. Þannig brjóti íslenska ríkið enn gegn 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Með sama hætti er íslenska ríkið þá að brjóta gegn 9. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Í því sambandi er rétt að minna á að Mannréttindadómstóll Evrópu dæmdi Ungverjaland árið 2011 til að greiða föður 32.000 Evrur vegna skorts á að framfylgja lögmætri umgengnisákvörðun á viðeigandi og fullnægjandi hátt. Faðirinn hafði ekki fengið að sjá dóttur sína í þrjú og hálft ár (INCADAT, 2011).

Ofbeldi á barni

Þegar barn verður fyrir ofbeldi, beinu eða er vitni af heimilisofbeldi þá á barnið skilyrðislausan rétt á vernd skv. 19. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þar segir að ríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun, meðan það er í umsjá annars eða beggja foreldra, lögráðamanns eða lögráðamanna, eða nokkurs annars sem hefur það í umsjá sinni. Sama grein barnasáttmálans setur þær skyldur á aðildarríki að greina, tilkynna, vísa áfram, rannsaka, taka til meðferðar og fylgjast með tilfellum sem þessum. Sýslumannsembættin hafa ekki heimild til þess að uppfylla 19. gr. Barnasáttmálans öðruvísi en með því að tilkynna umgengnistálmun og annan grun um illa meðferð á börnum til barnaverndar. Barnavernd hefur þær heimildir sem þarf til þess að vernda börn gegn því ofbeldi sem felst í umgengnistálmunum. Kerfið virkar hins vegar ekki sem skildi því löggjafinn segir tálmanir tilheyra sýslumannsembættum.

Það er klárt brot á 19. gr. Barnasáttmálans að meðhöndla ofbeldi á barni sem forsjármál, umgengnismál eða samningsbrot þó svo slík mál geti verið í gangi á sama tíma. Barnaverndarlög eru sérstaklega gerð til þess að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð sbr. 2. gr. bvl. nr. 80/2002. Sama gr. barnaverndarlaga segir að leitast skuli við að ná markmiðum laganna með því að styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við. Það þýðir að þó barnaverndarlög hafi ýmis íþyngjandi úrræði og refsingar, þá ber barnavernd að leitast við að ná markmiðum laganna með stuðningi eins og kostur er.

Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd (SOF)

Skilgreiningar- og flokkunarkerfi (SOF) í barnavernd inniheldur nokkrar skilgreiningar á tilfinningalegu ofbeldi. Skilgreiningarkerfið er gefið út af Barnaverndarstofu. Tilfinningalegu ofbeldi er skipt í þrjá flokka; 2.1.1. Barni sýnt viðvarandi neikvætt viðhorf og neikvæðar tilfinningar; 2.1.2. Gerðar óraunhæfar kröfur til barns miðað við aldur þess og þroska; og 2.1.3. Barn verður vitni að ofbeldi innan

fjölskyldu (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2012). Í flokki 2.1.2. eru eftirfarandi skilgreiningar sem heimfæra má á það ofbeldi sem felst í foreldraútilokun (e. parental alienation):

- barn er notað til að fullnægja tilfinningalegum eða líkamlegum þörfum hins fullorðna
- barn ekki virt sem sjálfstæður einstaklingur, heldur fremur sem framlenging á hinum fullorðna eða notað honum til framdráttar.
- ekki er tekið tillit til þarfa barnsins sem sjálfstæðs einstaklings, heldur gert ráð fyrir að barnið sé með sömu þarfir og langanir og hinn fullorðni.

Félagið um foreldrajafnrétti bendir á að bæta megi við skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd þannig að það skilgreini sérstaklega þá tilfinningalegu vanrækslu og ofbeldi sem umgengnistálmanir eru hluti af. Skilgreiningar þessar eru til og auðvelt er að verða sér úti um þekkingu á því sviði. Það er ábyrgðarhlutur hjá fagfólki í barnavernd að horfa framhjá þekkingu á illri meðferð á börnum. Barnaverndarstarfsmenn þurfa að vera undir það búnir að greina ofbeldið og vanræksluna í foreldraútilokun þannig að hægt verði að greina vandann og setja inn viðeigandi úrræði. Fjöldi sérfræðinga á sviði barnaverndar og foreldraútilokunar eru starfandi og einfaldast er að leita til þeirra. Til þess að benda á einhverja, þá koma nokkrir hér í stafrófsröð: Amy J.L. Baker, Ph.D, Craig Childress, Ph.D, Doug Darnall, Ph.D., Edward Kruk, Ph.D., J. Michael Bone, Ph.D, Jennifer Harman, Ph.D., Katherine Andre, Ph.D., Kathleen Reay, Ph.D., Lena Hellblom Sjögren, Ph.D., Linda Kase Gottlieb, LMFT, LCSW, Rebecca Bailey, Ph.D., Richard Sauber, Ph.D., Richard Warshak, Ph.D., Robert Evans, Ph.D, Steven G. Miller, MD. og William Bernet, M.D.

Skilgreining á foreldraútilokun sem ofbeldi á barni

Mikilvægt er að hafa hugfast að foreldri sem reynir að snúa barni gegn hinu foreldri þess flytur barninu skilaboð í þremur hlutum:

- (1) Ég er eina foreldrið sem elskar þig og þú þarft mig til þess að líða vel með þig,
- (2) hitt foreldrið er hættulegt og ekki til staðar og
- (3) sækist þú eftir sambandi við það foreldri stofnar sambandi þínu við mig í hættu.

Í raun fær barnið þau skilaboð að það sé einskis virði, ekki elskað og eini tilgangur þess sé að mæta þörfum annarra. Þetta er kjarnaupplifunin af tilfinningalegu/sálrænu ofbeldi eins og það er skilgreint af American Professional Society um misnotkun barna (APSAC) (Baker, 2011).

Dr. Amy Baker hefur rannsakað ofbeldið í foreldraútilokun og listað upp 17 algengar aðferðir sem foreldri notar til þess að snúa barni gegn hinu foreldrinu:

- Illt umtal
- Takmörkun á umgengni
- Truflun á samskiptum
- Truflun á táknrænum samskiptum / myndir af foreldri
- Barni sýnd reiði fremur en ást
- Barninu sagt að hitt foreldrið sé hættulegt
- Barnið neytt til að velja, til að sýna hollustu
- Barninu sagt að hitt foreldrið elski það ekki
- Treysta á barnið
- Barnið neytt til þess að hafna hinu foreldrinu
- Barnið beðið um að njósna um hitt foreldrið
- Barnið beðið um að halda leyndarmálum frá hinu foreldrinu
- Tala um hitt foreldrið með skírnarnafni þess í stað „pabbi“ eða „mamma“

- Vísa í stjúpforeldri sem „mömmu“ eða „pabba“ og hvetja barnið til þess sama
- Gefa ekki hinu foreldrinu mikilvægar heilbrigðis, náms, eða aðrar upplýsingar / Setja ekki nafn hins foreldrisins á skjöl hjá heilbrigðiskerfi, skólaföfnunum eða öðrum viðeigandi stöðum
- Breyta nafni barns til þess að taka út tengingu við hitt foreldrið
- Grafið undan foreldrahlutverki hins foreldrisins / ákvarðanatökum (Baker og Darnall, 2006).

Það má lesa um fleiri aðferðir foreldraútilokunar t.d. í bókinni *Adult Children of Parental Alienation Syndrome: Breaking the Ties That Bind* (Norton Professional Book) (pp. 64-65). Norton. Kindle Edition. Þar segir Baker einnig frá sjö kjarnapáttum tilfinningalegs ofbeldis sem barn verður fyrir í foreldraútilokun (Baker, 2010):

- Barninu er hafnað (e. rejected)
- Barnið er einangrað (e. isolated)
- Barnið er hunsað (e. ignored)
- Barnið er hrellt (e. terrorized)
- Barninu er spillt (e. corrupted)
- Barnið er móðgað (e. verbally assaulted)
- Barnið er beitt of miklu álagi (e. over-pressured) (Baker, 2010)

Ofbeldi í nánum samböndum (heimilisofbeldi)

Foreldraútilokun er ekki eina ofbeldið sem er ekki sérstaklega og nákvæmlega skilgreint í skilgreiningar- og flokkunarkerfi SOF í barnavernd. Orðið heimilisofbeldi kemur hvergi fyrir í skilgreiningarkerfinu og þar er heldur ekki talað um ofbeldi í nánum samböndum. Þessi tegund ofbeldis er þar engu að síður undir kaflanum „Barn verður vitni að ofbeldi innan fjölskyldu“. Skilgreiningin er í einni setningu: „Barn verður vitni að ofbeldi milli annarra, t.d. líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi milli foreldra, foreldra gagnvart systkini, milli systkina barnsins eða barni gagnvart foreldri“. Aðeins eru tekin dæmi um líkamlegt eða kynferðislegt ofbeldi (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2012). Í almennum hegningarlögum er ofbeldið skilgreint þannig í 218. gr. b. „Hver sem endurtekið eða á alvarlegan hátt ógnar lífi, heilsu eða velferð núverandi eða fyrrverandi maka síns eða sambúðaraðila, niðja síns eða niðja núverandi eða fyrrverandi maka síns eða sambúðaraðila, áa síns eða annarra sem búa með honum á heimili eða eru í hans umsjá, með ofbeldi, hótunum, frelsissviptingu, nauðung eða á annan hátt, skal sæta fangelsi allt að 6 árum“ (Almenn hegningarlög nr. 19/1940).

Í bókinni „Ofbeldi í nánum samböndum“ er ofbeldi skipt í tvo flokka sem greinir nokkuð að alvarleika ofbeldis. Annars vegar er um að ræða ógnarstjórn (e. patriarchal terrorism) og hins vegar algengt makaofbeldi (e. common couple violence). Ógnarstjórn byggir á því að ná yfirráðum og er ofbeldinu beitt í þeim tilgangi að ná fram hlýðni og undirgefni. Slíkt ofbeldi er kúgunarferli sem hefur tilhneigingu til að verða alvarlegra eftir því sem líður á. Með algengt makaofbeldi er átt við að þegar aðilar í nánum samböndum deila, þá getur annar aðilinn eða báðir gripið til ofbeldis til þess að ná fram sínum vilja við þær aðstæður sem uppi eru án þess að það liggi á bak við það meiri valdahugmyndir. Slíkt ofbeldi er yfirleitt vægara en ógnarstjórnin og það hefur litla eða enga tilhneigingu til þess að aukast. Tilfinningalegt ofbeldi verður ekki eins auðveldlega skilgreint og líkamlegt ofbeldi. Almenn séð þá felur tilfinningalegt ofbeldi í sér niðurlægandi hegðun þar sem markmiðið er að ná völdum eða yfirráðum yfir annarri manneskju og er þá einnig ógnarstjórn. Gagnkvæmt rífrildi hjóna eða aðila í nánum samböndum þar sem annar eða báðir aðilar láta frá sér særandi eða niðurlægjandi ummæli um hinn aðilann falla ekki undir þá skilgreiningu. Slík ummæli geta þó fallið undir skilgreiningu á algengt makaofbeldi sem er vægari tegundin af fyrrgreindum tveimur flokkum ofbeldis. Afleiðingar tilfinningalegs ofbeldis eru ekki síður alvarlegar en afleiðingar líkamlegs ofbeldis. Það ber því að varast að ýta hugsanlegu ofbeldi til hliðar sem gagnkvæmu rífrildi (Ingólfur V. Gíslason, 2008).

Jafnvel þó foreldrar fari sameiginlega með forsjá barns, þá fer lögheimilisforeldri með nær allt ákvarðanavald í málefnum barns. Það hefur einnig sýnt sig á undanförunum árum og áratugum að lögheimilisforeldri getur í skjóli þess valds tálmað umgengni árum saman. Tálmun og takmörkun á umgengni fellur því klárlega undir tilfinningalegt ofbeldi í nánum samböndum sem skilgreint er sem ógnarstjórn í bók Ingólfs V. Gíslasonar. Varast ber að líta á umgengnistálmanir sem deilur foreldra þar sem foreldrar eru svo langt frá því að vera á jafningjagrunni. Ávallt skal taka mið af þeim völdum sem lögheimilisforeldri hefur og hvernig því er hugsanlega notað til þess að beita hitt foreldrið og þá barnið í leiðinni ofbeldi.

Afleiðingar ofbeldis

Einkenni þess að börn búi við ofbeldi geta verið til dæmis hegðunarvandamál, lítil félagsleg færni, tilfinningalegur og líkamlegur sársauki, kvíði, þunglyndi, sjálfsvígshugsanir, sektarkennd, lítið sjálfslit, námserfiðleikar, svefn- og átraskanir og misnotkun vímuefna. Drengjum er hættara við andfélagslegri hegðun og jafnvel sjálfsvígshugmyndum og stúlkum er hættara við átröskunum (Ingólfur V. Gíslason, 2008; Miller-Perrin og Perrin, 2007). Rannsóknir hafa sýnt að neikvæðar sálrænar afleiðingar af tilfinningalegu ofbeldi á börnum eru eins alvarlegar og jafnvel alvarlegri en afleiðingar af líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi (Miller-Perrin og Perrin, 2007; Mullen, Martin, Anderson, Romans og Herbison, 1996).

Börnum mismunað eftir stöðu foreldris þess

Markmið barnaverndarlaga er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Með því að bæta tálmun og takmörkun á umgengni inn í 98. gr. barnaverndarlaga þá er verið að áréttu að tálmanir og takmarkanir á umgengni falli undir markmið barnaverndarlaga sem óviðunandi aðstæður barns. Hverjum þeim sem kynnt hafa sér alvarlegar afleiðingar af foreldraútilökun og umgengnistálmunum má vera það ljóst að slíkar aðstæður eru óviðunandi fyrir barn. Verði tálmanir og takmörkun á umgengni felld undir barnaverndarlög eins og lagt er til, þá kannar barnavernd einnig ástæður sem leitt gætu til þess að umgengni ætti að vera takmörkuð.

Barnaverndaryfirvöld hafa lítið svo á að viðunandi aðstæður á einu heimili sé nægilega viðunandi og á þeim forsendum er ekki veittur stuðningur vegna vanrækslu eða „óæskilegra uppeldis-aðferða“ / ofbeldis inn á umgengnisheimili barns. Á þeim forsendum að barnavernd veitir ekki stuðning inn á umgengnisheimili eru tilkynningar um vanrækslu eða ofbeldi á umgengnisheimili barns ekki settar í könnun, nema grunur leiki á að um refsivert athæfi sé að ræða og óski þá eftir lögreglurannsókn. Þegar lögheimilisforeldri vill að aðstæður séu kannaðar á heimili umgengnisforeldris er þeim bent á að leita til sýslumannsembættis þar sem hægt er að setja fram ósk um breytta umgengni.

Sýslumannsembætti hafa ekki sömu heimildir og barnaverndaryfirvöld til þess að kanna grun um vanrækslu eða ofbeldi á heimilum barns. Það getur því verið vandasamt fyrir sýslumannsembætti að staðfesta eða útiloka þann grun sem um ræðir. Úrræðaleyfi sýslumannsembættis við „könnun“ máls gerir það að verkum að ásakanir standa án þess að niðurstaða hafi fengist. Slík afgreiða á málum bíður heim hættunni á ólögum umgengnistálmunum.

Í frumvarpi til breytinga á barnalögum frá 2012 segir um beitingu þvingunar í tálmunarmálum: „Þegar reynir á beitingu þvingunar er algengt að foreldri haldi því fram að barn vilji alls ekki þá umgengni sem ákveðin hefur verið. Í þessum málum verður að meta vandlega framkomu foreldris í kjölfar úrskurðar eða dóms og hvort foreldri teljist hafa gert allt sem hægt er að ætlast til í því skyni að barn fái notið umgengninnar. Þá verður einnig að meta afstöðu barnsins til umgengninnar og á hverju hún byggist“ (Þingskjal 328, 2011–2012).

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna kveður skýrt á um að ekki megi mismuna barni á grundvelli aðstæðna þess eða foreldris þess samanber 1. mgr. 2. gr. sáttmálans. Þar sem barnavernd hefur afgerandi meiri heimildir en sýslumannsembætti til þess að kanna mál þá er það klárt brot á Barnasáttmálanum að könnun á vanrækslu og „óæskilegum uppeldisaðferðum“ fari fram annars vegar hjá barnavernd þegar lögheimilisforeldri liggur undir grun og hins vegar hjá sýslumannsembætti þegar umgengnisforeldri liggur undir grun. Það er einnig klárt brot á sömu málsgrein Barnasáttmálans að úrræði þau sem barnavernd hefur yfir að ráða gagnvart lögheimilisforeldri og þau sem sýslumaður hefur gagnvart umgengnisforeldri er engan veginn hægt að jafna saman. Barnavernd hefur fjölda úrræða til þess að styðja við fjölskylduna og heimildir til að beita þeim á meðan sýslumaður hefur eingöngu það úrræði að takmarka umgengni.

Umræðan

Meðalhóf

Í fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi komu fram spurningar um hvort meðalhófs væri gætt í frumvarpi þessu. Virðist þar gæta misskilnings spyrjenda á fyrir hvað meðalhóf stendur. Í 98. gr. barnaverndarlaga er fjallað um hámarksrefsingu fyrir brot umsjáraðila gagnvart barni. Meðalhófs er gætt með því að notast fyrst við vægari úrræði barnaverndarlaga eins og segir í 2. gr. bvl. Vægari úrræði barnaverndar er meðal annars að finna í 24. gr. úrræði með samþykki foreldra, 25. gr. úrræði utan heimilis með samþykki foreldra og barns, 26. gr. úrræði án samþykkis foreldra, 27. gr. úrskurður barnaverndarnefnda um vistun barns utan heimilis, 28. gr. úrskurður dómstóls um vistun barns utan heimilis, 29. gr. forsjársvipting, 31. gr. neyðarráðstafanir, 37. gr. brottvikning heimilismanns og nálgunarbann og 67. gr. a. að afsala forsjá þess til hins foreldrisins.

Barnavernd gætir að meðalhófsreglu meðal annars með því að fara að öllum greinum barnaverndarlaga en ekki eingöngu þeirrar viðbótar sem lagt er til að verði bætt við 98. gr. laganna. Viðbótin gerir það hins vegar að verkum að barnaverndarlög ná með skýrum hætti til tálmunarmála.

Fjöldi mála

Ágreiningur hefur verið um hvort umgengnistálmanir séu verulegt vandamál eða fátíð mál. „Karlafélag Jafnréttisráðs og forsjárnefnd töldu umgengnistálmanir þau mál sem heitast brenna á foreldrum en í frumvarpi til breytinga á barnalögum frá 2012 er því haldið fram að umgengnistálmanir séu fátíðar“ (Heimir Hilmarsson, 2014).

Í almennri umræðu svo og í umræðu á Alþingi hafa komið fram spurningar um algengi tálmunarmála. Helstu andstæðingar þess að gripið verði til virkra úrræða við umgengnistálmunum vísa til þess að um afar fátíð mál sé að ræða. Fólk nefnir jafnvel allt niður í 9 mál á 10 árum og vísar þá í fjölda aðfaragerða á tímabilinu. Stjórn Félags um foreldrajafnrétti veltir því fyrir sér hvort fjöldi barna sem verða fyrir ofbeldi geti verið úrslitavaldur um hvort löggjafinn telji að það þurfi að vernda börn gegn ofbeldinu? Í því tilliti má benda á að kveikjan að Lögum um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, með síðari breytingum nr. 52/2009 um bann við líkamlegum refsingum o.fl. var einn hæstaréttardómur þar sem tveir drengir voru flengdir. Stjórn FUF telur að jafnvel þó tálmanir væru fátíðar þá væri ærin ástæða til þess að setja inn ákvæði refsingu við tálmun og takmörkun á umgengni enda eiga öll börn rétt á slíkri vernd. En skipti fjöldinn hins vegar máli, þá er rétt að benda á könnun Gallup.

Ný könnun Gallup um tálmanir leiðir í ljós að tæplega 37% þekkja einstakling sem hefur verið synjað að einhverju eða öllu leyti að umgangast annað foreldri sitt sem barn. Alls sögðu 12,7% þekkja barn sem hefði að öllu leyti verið synjað að umgangast annað foreldri sitt, en 24% sögðust þekkja barn sem hefði að hluta verið synjað umgengni við annað foreldri.

Niðurstöður Gallup koma stjórn Félags um foreldrajafrétti ekki á óvart enda eru þær í takt við það sem sérfræðingar erlendis segja. Það er mat stjórnar að hér séu í raun fyrstu marktæku tölur um hversu algengar tálmanir eru hér á landi. Miðað við þann fjölda sem leitar til okkar og hversu mikið við heyrum af þessum málum hefur alltaf verið ljóst að fjöldinn er mun meiri en opinberlega hefur verið haldið fram og það staðfestir þessi nýja könnun.

Könnunin var gerð fyrir Félag um foreldrajafrétti í tengslum við ráðstefnuna Leyfi til að elska – ráðstefna um foreldraútilokun sem fram fór í Háskólabíó 25. apríl síðastliðinn. Sérfræðingar um foreldraútilokun héldu erindi á ráðstefnunni, bæði innlendir og erlendir, en hér má sjá myndbönd frá ráðstefnunni: <https://www.youtube.com/channel/UCNg-44vTQW-neqLr6cnDHHA>.

Áhugavert er að sjá að þættir eins og menntun, laun, lífsstíll og búseta hafa ekki áhrif á hvort fólki þekkir til tálmunarmála. Það bendir til um að foreldraútilokun og tálmanir eigi sér stað þvert á samfélagið.

Fangelsi

Andstaða við frumvarpið virðist fyrst og fremst vera sú að það geti ekki samrýmst hagsmunum barns að fangelsa foreldri þess. Félag um foreldrajafrétti leggur ekki áherslu á að foreldrar verði settir í fangelsi fyrir brot gagnvart barni. Staðreyndin er hins vegar sú að samkvæmt barnaverndarlögum varðar það fangelsi allt að fimm árum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum að vanrækja barn eða beita það ofbeldi þannig að heilsu þess sé hættu búin samanber 1. mgr. 98. gr. Engin mótmæli við beitingu fangelsisrefsingar á foreldrum voru uppi þegar þingmannafrumvarp Kolbrúnar Halldórsdóttur var samþykkt um bann við líkamlegum refsingum. Enginn þeirra sem mótmæla mögulegri fangelsisrefsingu vegna þess ofbeldis sem fellst í tálmun og takmörkun á ofbeldi hefur farið fram á að núgildandi samsvarandi refsingar verði felldar úr barnaverndarlögum. Það teljum við draga úr röksemdum þeirra sem segja það ekki samrýmst hagsmunum barns að fangelsa foreldra.

Finni Alþingi önnur viðurlög við brotum umsjáraðila gagnvart barni sem gæti komið í stað fangelsisvistunar í 1. mgr. 98. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, þá tekur félagið undir að það sama skuli eiga við um í tillögu frumvarpsins. Lykilatriði er að það verði sömu viðurlögum að tálma og takmarka umgengni barns við foreldri þess og við öðru sambærilegu ofbeldi og/eða vanrækslu á barni sbr. 1. mgr. 98. gr.

Forsaga máls

Úr MA ritgerð

Þessi kafli er tekinn beint úr MA ritgerðinni „Reynsla feðra sem ekki deila lögheimili með barni. „Þú átt engin börn““ eftir Heimi Hilmarsson, félagsráðgjafa, sem sækja má á <http://hdl.handle.net/1946/20095>. Feitletrun er aðlögun vegna umsagnar við frumvarpið og eins er málsgrein tekin út og settur þrípunktur í þess stað.

Árið 1991 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til þess að fjalla um stöðu karla í nútímasamfélagi og hvernig auka mætti fjölskylduábyrgð karla. Ein tillaga þeirrar nefndar var að Skrifstofa jafnréttismála tæki meira mið af sjónarhorni karla. Í kjölfar þess var sérstök karlanefnd Jafnréttisráðs skipuð árið 1994 og var starfandi til ársins 2000. Nefndin kom með ýmsar tillögur og ályktanir og var nokkuð áberandi í þjóðmálaumræðum um jafnrétti. Mikið af þeim erindum sem Karlanefnd Jafnréttisráðs barst frá almenningi varðaði feður sem voru í vandræðum með aðkomu sína að uppeldi barna sinna (Ingólfur V. Gíslason, 2010). Í kjölfar þess sendi nefndin dóms- og kirkjumálaráðherra svohljóðandi bréf:

Um nokkurt skeið hafa svo mörg formleg og óformleg erindi borist Karlanefnd Jafnréttisráðs frá feðrum sem telja sig eiga í erfiðleikum vegna forræðis- og

umgengnisréttar að ljóst er að um verulegt vandamál er að ræða. Í sömu átt hníga sívaxandi opinber umræða og fjölmiðlaumfjöllun. Karlanefnd Jafnréttisráðs telur miklu skipta að þessum viðkvæmu og erfiðu málum sé þannig fyrir komið að hagur barnanna sé sem best tryggður og reynt sé að draga eins og unnt er úr hættu á deilum milli foreldra. Nefndin vill því beina þeim tilmælum til yðar að skipuð verði sérstök nefnd til að kanna stöðu málsins. ... (Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, 1999).

Í kjölfar þessa bréfs til dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði ráðherra í maí 1997 forsjárnefnd, einn tilnefndur af karlanefnd Jafnréttisráðs, einn tilnefndur af Kvenréttindafélagi Íslands og þá var formaður tilnefndur af ráðherra sjálfum (Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, 2005a; Ingólfur V. Gíslason, 2010). Markmið nefndarinnar var að kanna reynslu af sameiginlegri forsjá á Íslandi og öðrum Norðurlöndum, kanna samvistir barna við það foreldri sem það býr ekki hjá, kanna hvaða upplýsingar og fræðsla standi til boða fyrir aðila skilnaðar-, forsjár og umgengnismála og hvort þáverandi úrræði laga væru fullnægjandi til þess að tryggja umgengni foreldra og barna. Þá var nefndinni falið að koma með tillögur að hugsanlegum úrbótum. Nefndin hóf störf í júní sama ár og skilaði áfangaskýrslu tveimur árum síðar í júní 1999. Í skýrslunni telur nefndin sig hafa lokið störfum að undanskildu því að beðið var eftir niðurstöðum rannsóknar Sigrúnar Júlíusdóttur og Nönnu K. Sigurðardóttur um áhrif lagaákvæða um sameiginlega forsjá barna á samvinnu foreldra og samskipti foreldra og barna (Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, 1999), Í kjölfar áfangaskýrslu forsjárnefndar árið 1999 var sífjalaganefnd falið að endurskoða gildandi barnalög og lauk þeirri vinnu snemma árs 2002 (Þingskjal 181, 2002–2003).

Forsjárnefnd starfaði ekki frá skilum áfangaskýrslu í júní 1999 og þar til dómsmálaráðherra bað nefndina um að hefja störf aftur árið 2003 og skila lokaskýrslu. Í millitíðinni hafði sífjalaganefnd unnið að endurskoðun barnalaga sem tóku gildi 1. nóvember 2003. Verkefni nefndarinnar var að fara yfir fyrri tillögur sínar og kanna hvort þær hefðu komið til framkvæmda. Þá fjallaði nefndin um niðurstöður rannsóknar Sigrúnar Júlíusdóttur og Nönnu K. Sigurðardóttur á reynslu af sameiginlegri forsjá á Íslandi á tímabilinu júlí 1992 til og með júní 1997 og niðurstöður rannsókna Ingólfs V. Gíslasonar á niðurstöðum forsjármála fyrir dómstólum. Nefndin kannaði afgreiðslutíma dómmálaráðuneytis og stærstu sýslumannsembætta á málefnum tengdum forsjá og umgengni auk þess sem hún ræddi við fulltrúa félags ábyrgra feðra, félags einstæðra foreldra og dómsmálaráðuneytisins. Nefndin skilaði lokaskýrslu í maí 2005. Þrátt fyrir breytingar á barnalögum árið 2003, **komst forsjárnefnd að þeirri niðurstöðu að þau mál sem væru mest aðkallandi væru úrræði við umgengnistálmunum.** Þá taldi nefndin að afgreiðslutími framkvæmdaavaldsins við úrlausn ágreiningsmála væri óviðunandi langur (Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, 2005a).

Í júní 2007 lagði félagsmálaráðherra fram þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna og var hún samþykkt nokkrum dögum síðar. Starfshópur fulltrúa ráðuneyta félagsmála, heilbrigðis- og tryggingamála, dóms- og kirkjumála, fjármála og menntamála myndu vinna að framgangi áætlunarinnar undir forystu félagsmálaráðuneytisins. Sérstaklega er fjallað um börn sem eiga foreldra á tveimur heimilum í kafla um aðgerðir sem ætlað er bæta afkomu barnafjölskyldna. Þar er lagt til að skipuð verði nefnd sem fjalli um stöðu einstæðra og forsjárlausra foreldra og réttarstöðu barna þeirra (Þingskjal 16, 2007; Þingskjal 39, 2007). Í nóvember 2007 skipaði félagsmálaráðherra slíka nefnd sem ætlað var að fjalla um fjárhagslega og félagslega stöðu einstæðra foreldra, forsjárlausra foreldra, stjúpforeldra og barna í mismunandi fjölskyldugerðum, réttarstöðu þessara hópa og gera tillögur til hlutaðeigandi ráðherra um hugsanlegar úrbætur í lögum eða framkvæmd. Nefndin var skipuð fulltrúum félagsmálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis, Reykjavíkurborgar, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Háskóla Íslands, Félagi einstæðra foreldra, Félagi um foreldrajafnrétti, Félagi stjúpfjölskyldna og Heimili og skóla. Störf nefndarinnar fóru fram í þremur aðskildum vinnuhópum, félags- og sífjahóp,

fræðsluhóp og fjárhagshóp. Miklar og ítarlegar umræður fóru fram í nefndinni og voru skipulagðir fundir nefndarinnar 61 talsins annað hvort allir saman eða í vinnuhópum. Þá hélt nefndin málþing um fjölskyldumál á Íslandi í október 2008. Í apríl 2009 skilaði nefndin af sér **skýrslu um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum**. Í skýrslunni er tekið fram að þó nefndin hafi haft það megin markmið að fjalla um stöðu einstæðra-, forsjárlausra- og stjúpforeldra, þá hafi nefndin horft á málið í víðara samhengi þannig það nái til barnafjölskyldna almennt í ljósi efnahagskreppunnar haustið 2008 (Félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2009).

...

Í janúar 2009 skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til að fara yfir reglur barnalaga um forsjá barna, búsetu og umgengni. Nefndin hafði það megin markmið að skoða hvort þágildandi lög stæðu nægilega vörð um mismunandi aðstæður fjölskyldna og til þeirra viðhorfsbreytinga og þróunar sem hefði átt sér stað í samfélaginu. Nefndin skilaði af sér viðamiklum tillögum að breytingum á barnalögum í formi frumvarps í janúar 2010 (Innanríkisráðuneyti, 2009). Frumvarpsdrögin voru í tvígang lögð fram á Alþingi og samþykkt til breytinga á barnalögum árið 2012 (Barnalög nr. 76/2003; Þingskjal 328, 2011–2012; Þingskjal 1374, 2010–2011).

Tálmanir og úrræði

Félag um foreldrajafnrétti verður 20 ára 10. september 2017 og í dag eru liðin rúm 20 ár frá því Karlanefnd Jafnréttisráðs sendi dóms- og kirkjumálaráðherra bréf þess efnis að umgengni væri tálmað í miklum mæli. Í kjölfarið hefur forsjárnefnd árið 2005 komist að þeirri niðurstöðu að mest aðkallandi væri að koma með virk úrræði við umgengnistálmunum. Árið 2009 skilaði nefnd um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum frá sér skýrslu þar sem öll greidd atkvæði féllu með því að herða refsingum og meðferð tálmunarmála.

Nú hefur Alþingi tækifæri til þess að koma á virku úrræði við umgengnistálmunum og uppfylla þannig að því leiti 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og 9. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins auk þess sem það styður við 2. og 19. gr.

Eins og forseti okkar, Guðni Th. Jóhannesson, gerði á Evrópuráðstefnu félagsráðgjafa í dag þá er við hæfi hér að vitna í ljóðið Heimsókn eftir Tómas Guðmundsson þar sem segir:

*Því meðan til er böll sem bætt þú gast,
og barist var á meðan hjá þú sast,
er ólán heimsins einnig þér að kenna.*

Fyrir hönd Félags um foreldrajafnrétti,

Heimir Hilmarsson, félagsráðgjafi MA
formaður stjórnar

Heimildir

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Baker, A. J. L. (2010). *Adult Children of Parental Alienation Syndrome: Breaking the Ties That Bind* (1 edition.). W. W. Norton & Company.

Baker, A. J. L. (2011 28 júní). Parental Alienation Is Emotional Abuse of Children. *Psychology Today*. Sótt af <http://www.psychologytoday.com/blog/caught-between-parents/201106/parental-alienation-is-emotional-abuse-children>

Baker, A. J. L. og Darnall, D. (2006). Behaviors and Strategies Employed in Parental Alienation. *Journal of Divorce & Remarriage*, 45(1–2), 97–124. doi:10.1300/J087v45n01_06

Freydís Jóna Freysteinsdóttir (ritstj.). (2012). *Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd (SOF)* (2. útgáfa.). 2012: Barnaverndarstofa. Sótt af <http://www.bvs.is/media/verklagsreglur/SOF-090215-3.pdf>

Heimir Hilmarsson. (2014). *Reynsla feðra sem ekki deila lögheimili með barni. „Þú átt engin börn“* (MARITGERÐ). Háskóli Íslands, Félagsráðgjafardeild. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/20095>

INCADAT. (2011). Shaw v. Hungary (Application No 6457/09). *The International Child Abduction Database*. Sótt af <http://www.incadat.com/index.cfm?act=search.detail&cid=1150&lng=1&sl=2>

Ingólfur V. Gíslason. (2008). *Ofbeldi í nánnum samböndum: Orsakir · afleiðingar · úrræði*. Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneytið.

Miller-Perrin, C. L. og Perrin, R. D. (2007). *Child maltreatment: an introduction*. Thousand Oaks, CA, USA: Sage Publications.

Mullen, P. E., Martin, J. L., Anderson, J. C., Romans, S. E. og Herbison, G. P. (1996). The long-term impact of the physical, emotional, and sexual abuse of children: A community study. *Child Abuse & Neglect*, 20(1), 7–21. doi:10.1016/0145-2134(95)00112-3

Þingskjal 181. (2002–2003). Frumvarp til barnalaga. *Alþingistiðindi A-deild*, 128. Sótt af <http://www.althingi.is/altext/128/s/0181.html>

Þingskjal 328. (2011–2012). Frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni). *Alþingistiðindi A-deild*, 140. Sótt af <http://www.althingi.is/altext/140/s/0328.html>

Alþingi
Nefndasvið
b.t. allsherjar-og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
Sent rafrænt á nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 26. maí 2017

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál.

Fagdeild félagsráðgjafa í barnavernd þakkar tækifærið til að gera umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni). Félagsráðgjafar eru ein þeirra lykilfagstétta sem starfa í barnavernd og sem sérfræðingar í málefnum barna hjá Sýslumannsembættinu.

Árið 2012 var barnalögum nr. 76/2003 breytt. Sú breyting fól í sér að umgengnismál, sem áður komu til umsagnar hjá barnaverndarnefndum, voru alfarið unnin hjá sýslumannsembættunum. Það er mat Fagdeildar félagsráðgjafa í barnavernd að sú breyting hafi mjög orðið til bóta fyrir vinnslu málanna. Áður voru málin bæði unnin hjá sýslumannsembættunum og hjá barnaverndarnefndum. Hjá barnaverndarnefndunum voru þau unnin á grundvelli barnalaga en ekki barnaverndarlaga sem gat gert málin enn flóknari. Verði frumvarp þetta að lögum blasir það við að aftur verði óljóst hvar vinnsla umgengnismála eigi heima.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að verði frumvarpið að lögum megi gera ráð fyrir auknu álagi á barnaverndaryfirvöld, a.m.k. til að byrja með. Í dag er álag á barnaverndarnefndir landsins mjög mikið. Fagdeild félagsráðgjafa í barnavernd telur ekki raunhæft að álag á starfsmenn nefndanna verði aukið, öðruvísi en komi til verlulega aukins mannafla. Fagdeild félagsráðgjafa í barnavernd telur að skynsamlegra væri að styrkja sýslumannsembættin svo hægt yrði að sinna málum er varða tálmannir á umgengni á fljótari og skilvirkari hátt.

Fagdeild félagsráðgjafa í barnavernd telur að beita eigi foreldra sem tálma umgengni barna við umgengnisforeldra ákveðnum refsingum en að tillaga um allt að fimm ára fangelsi gangi allt of langt. Það getur varla talist hagsmunum barna fyrir bestu að taka þau úr umsjá móður eða föður og koma því foreldri í fangelsi vegna tálmunar á umgengni.

Fyrir hönd fagdeildar félagsráðgjafa í barnavernd,
Elísabet Gunnarsdóttir félagsráðgjafi
Erla Guðrún Sigurðardóttir félagsráðgjafi
Vilborg Grétarsdóttir félagsráðgjafi
Helena Unnarsdóttir félagsráðgjafi



Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 24.05.2017
1705053 IE

Efni: Umsögn um frv. til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni).

Með tölvubréfi þann 18. maí barst Jafnréttisstofu umsagnarbeiðni frá allsherjar- og menntamálanefnd um frv. til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni, þingskjal nr. 559, 426. mál, lp. 146.

Jafnréttisstofa leggur áherslu á það sem fram kemur í barnalögum og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna að börn eigi rétt á að þekkja og umgangast báða foreldra sína. Mikilvægt er að lagaumgjörð um málefni barna tryggi að svo sé. Í frumvarpi því sem hér er til umsagnar er lagt til að heimilt verði að dæma foreldri sem tálmar eða takmarkar umgengi við barn, þegar úrskurður, dómur, dómsátt eða samningur staðfestur að sýslumanni liggur fyrir. Lagt er til að fangelsisrefsing getið numið allt að fimm árum.

Efni frumvarpsins er nokkuð róttækt og mjög íþyngjandi, bæði fyrir foreldri, en ekki síður fyrir barn. Jafnréttisstofa telur að í greinargerðinni með frumvarpinu séu ekki færð fullnægjandi rök fyrir svo róttækri lagabreytingu. Það er ekki vísað til neinnar rannsóknar eða tölfræðigagna um umfang þessara mála og afleiðingar. Meðal þess sem sagt er í greinargerðinni er að dagsektaúrræðið virki ekki, en það er ekki skýrt nánar. Einnig segir að úrskurðum um dagsektir sé sjaldan fylgt eftir með fjárnámi. Hvers vegna er það svo? Hvað eru þetta mörg mál á ári? Slíkar upplýsingar hefðu þurft að liggja fyrir til þess að umsagnaraðilar ættu auðveldara með að átta sig á umfangi vandans, hver hann er og hvar hann liggur. Jafnréttisstofa veltir því upp hvort ekki sé hægt að nýta betur þau úrræði sem eru til nú þegar. T.d. mætti kveða á um það að mál vegna dagsekta ættu að sæta flýtimeðferð, enda mjög brýnt að umgengni sé regluleg, þannig að tengsl milli barns og þess aðila sem hefur umgengnisrétt rofni ekki. Það ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að fylgja úrskurðum um dagsektir eftir með fjárnámi og það mætti leggja áherslu á að það sé gert.

Jafnréttisstofa leggur til að gerð verði úttekt á málum þar sem um tálmun eða takmarkanir á umgengni er að ræða. Áður en slíkar upplýsingar liggja fyrir er ekki tímabært að leggja til svo róttækar aðgerðir sem gert er með þessu frumvarpi.

Ingibjörg Elíasdóttir

lögfræðingur

Sendandi: Kolbrún Friðriksdóttir, 28. maí 2017.

Umsögn v/ frumvarps til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni).

Ég, undirrituð, vildi koma því á framfæri að með orðalagi í frumvarpinu virðist vera gert ráð fyrir of einsleitri mynd af málum sem varða tálmun/takmörkun á umgengni. Hér neðar má sjá í stuttu máli dæmi um hvernig birtingarmyndin getur verið; tveir dómar féllu síðar í því máli og er hægt að veita upplýsingar um þá ef óskað er:

Foreldrar voru með sameiginlega forsjá. Faðir (sem var ekki lögheimilisforeldri) naut reglulegrar umgengni við börn sín. Með úrskurði sýslumanns var umgengnin ákveðin 5 dagar hjá föður á móti 9 dögum hjá móður (lögheimilisforeldri). Faðir fór gegn úrskurði sýslumanns, tók sér æ meiri umgengnistíma og beitti þar með takmörkunum á samvistir barna og móður. Málið fór síðar fyrir héraðsdóm þar sem gerð var dómsátt, sem gekk út á 6 daga hjá föður á móti 8 dögum hjá móður. Faðir fór einnig gegn dómsáttinni, tók sér meiri tíma en hún kvað á um, og beitti þar með áfram takmörkunum á samvistir barna og móður.

Það er tvennt sem hér er gerð athugasemd við:

a) Í 1. gr. segir:

„Tálmi það foreldri **sem barn býr hjá** hinu foreldrinu [...]“

Ég tel varhugavert að gera heimilisfesti barns að atriði í frumvarpinu. Einu ætti að gilda hvar barn „á heima“ í því tilviki sem tálmunarforeldri fremur brot sitt. Dæmi eru um það, eins og að ofan greinir, að foreldri sem barn á ekki lögheimili hjá sé tálmunarforeldrið og gera þyrfti ráð fyrir þeim möguleika í frumvarpinu.

Auk þess má benda á að flestir foreldrar sem njóta eðlilegrar umgengni við barn sitt telja líklegast að barnið „búi hjá þeim“, hvað sem skráningu lögheimilis þess líður.

Hér er því lagt til að felldur verði brott setningarlutinn „sem barn býr hjá“ úr 1. gr.

b) Í *greinargerð* virðist gert ráð fyrir einsleitri mynd af tálmunum/takmörkunum og gera þyrfti skýrari grein fyrir því hvað átt er við með þessum hugtökum. Ég tel t.d. varhugavert að gera ráð fyrir því að takmörkunum/tálmunum geti eingöngu verið beitt „þegar umgengni á að hefjast“ eins og virðist gengið út frá í greinargerðinni; eins og dæmið að ofan sýnir getur takmörkunum allt eins verið beitt „þegar umgengni á að ljúka“. Nærtækast væri að miða skilgreininguna við það að takmörkun/tálmun nái til þess þegar foreldri veldur því með einum eða öðrum hætti að úrskurður verður ekki framkvæmdur, þ.e. þegar farið er gegn úrskurði sýslumanns, dómi, dómsátt eða samningi aðila.

Virðingarfyllst, Kolbrún Friðriksdóttir

29. maí 2017
Hallveigarstöðum, Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni). Þingskjal 559 — 426. mál.

Stjórn Kvenréttindafélags Íslands telur að stíga þurfi varlega til jarðar þegar kemur að því að beita refsingum við tálmun eða takmörkun á umgengni.

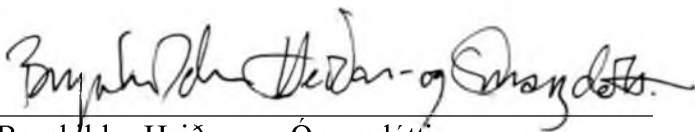
Í frumvarpinu er nefnt að samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eigi börn rétt á að þekkja og umgangast báða foreldra sína. Þetta tekur félagið heils hugar undir. Það væri því skerðing á réttindum barna, samkvæmt sáttmála SP, að fjarlægja forræðisforeldrið af heimili og setja í fangelsi.

Samkvæmt 46. gr. barnalaga þá hvílir skylda á herðum beggja foreldra að tryggja umgengni eða samvistir við báða foreldra. Í þessu frumvarpi er einungis krafist refsingar yfir því foreldri sem takmarkar umgengni, en ekki foreldri sem sinnir ekki sínum foreldraskyldum. Þyki flutningsmönnum barnasáttmáli SP og réttindi barna til beggja foreldra eins mikilvægur og kemur fram í þessu frumvarpi, skyldi ætla að foreldrar sem sinna ekki foreldraskyldum ættu einnig að falla hérna undir. Þetta yrði í raun afar flókið í framkvæmd, og kannski ómögulegt. Því telur Kvenréttindafélagið að ekki ætti að lögfesta þessar breytingar.

Kvenréttindafélagið telur að þær heimildir sem sýslumaður hefur nú þegar, það er 48. gr. barnalaga um dagsektir, ættu að duga til þess að tryggja þennan mikilvæga rétt barna. Tekið er fram í frumvarpinu að ákvörðunum um dagsektir sé sjaldan fylgt eftir. Það væri vænlegra að byrja á því að nýta þau lög sem nú þegar eru til staðar og tryggja fjármagn til framkvæmdar þeirra, áður en svo stórvægilegar breytingar yrðu gerðar eins og hér er lagt til. Þó er vert að nefna að engar slíkar heimildir eru í barnalögum þegar kemur að foreldrum sem ekki sinna foreldraskyldum sínum.

Við tökum því undir svar dómsmálaráðherra (sjá þingskjal 577, 172. mál á 146. löggjafarþingi) að telja verði að nú þegar séu til staðar í lögum ákveðin úrræði sem hægt er að beita þegar annað foreldrið kemur í veg fyrir umgengni foreldris og barns.

Einnig gerir Kvenréttindafélagið athugasemdir við vinnslu frumvarpsins. Þar vantar alveg tilvísanir í rannsóknir og tölfræði um algengi tálmunar og takmörkunar á umgengni. Slíkar rannsóknir verða að liggja til grundvallar þegar leggja á til breytingar á lögum sem leiða til jafn þungra refsinga og hér er lagt til.



Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir
framkvæmdastýra Kvenréttindafélags Íslands



LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

Brekustigur 39, 260 Reykjaneshar, sími: 444 2200

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum vegna þingskjals nr. 559–426. mál.

Embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum (hér eftir nefnt LSS) lýsir hér með yfir ánægju sinni með að framangreint frumvarp um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni) sé komið fram. LSS styður markmið lagabreytingarinnar, þ.e. að tryggja réttindi barna til að eiga samskipti við báða foreldra sína í þeim tilvikum þegar foreldrar hafa slitið samvistum og þ.a.l. rétt foreldra til að umgangast börn sín.

LSS hefur eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið eins og það liggur fyrir:

1. Að mati LSS er það athugunarvert að í frumvarpinu er hvergi gert ráð fyrir aðkomu lögreglu að málum er varða tálmun eða takmörkun á umgengni. Virðist frumvarpið einungis gera ráð fyrir því að verði frumvarpið að lögum muni aukið álag verða á barnaverndaryfirvöld, a.m.k. til að byrja með. Að mati LSS má ganga út frá því sem vísu að rannsókn og saksókn mála er kunna að verða rekin á grundvelli hinnar framkomnu tillögu verði í höndum lögreglu líkt og þegar um er að ræða önnur mál er heyra undir XVIII. kafla barnaverndarlaga.

Þrátt fyrir að barnaverndaryfirvöld muni að einhverju leyti sinna rannsókni vegna mála er varða tálmun eða takmörkun á umgengni þá yrðu slíkar rannsóknir alltaf háðar þeim takmörkunum sem rannsóknir barnaverndaryfirvalda eru, þ.e.a.s. að rannsóknir þeirra geta ekki orðið grundvöllur sakamáls líkt og um væri að ræða í tilvikum þar sem um er að ræða tálmun eða takmörkun á umgengni. Slík rannsókn er ávallt í höndum lögreglu, sbr. 1. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 og 8. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sem haft getur til hliðsjónar gögn sem barnaverndaryfirvöld hafa í vörslum sínum. Lögregla mun því, að mati LSS, ávallt þurfa að framkvæma sína eigin sakamálarannsókn óháð því hvort rannsókn hafi farið fram hjá barnaverndaryfirvöldum.

2. LSS tekur undir með flutningsmönnum frumvarpsins um að allur málarekstur er varðar deilur milli forsjáraðila verði íþyngjandi fyrir alla hlutaðeigandi, ekki síst þau börn sem um ræðir. Að mati LSS verður þó ekki komið í veg fyrir slíkan málarekstur verði hið framlagða frumvarp að lögum. Að mati LSS má gera ráð fyrir að málarekstur á grundvelli hins framlagða frumvarps verði síst meira íþyngjandi en nú er. Sem dæmi má nefna að við sakamálarannsókn mála er kunna varða tálmun eða takmörkun á umgengni hljóti að þurfa að fá börn fyrir dóm til að bera vitni, sbr. a-lið 1. mgr. 59. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þá má gera ráð fyrir því að lögregla muni taka skýrslur af foreldrum, ættingjum og vinum.

3. Að lokum bendir LSS á 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem hljóðar svo:

„Hver, sem sviptir foreldra eða aðra rétta aðilja valdi eða umsjá yfir barni, sem ósjálfráða er fyrir æsku sakir, eða stuðlar að því, að það komi sér undan slíku valdi eða umsjá, skal sæta sektum eða fangelsi allt að 16 árum eða ævilangt“

Brekustigur 39
260 Reykjaneshar
• Yfirstjórn
• Íjærntöl og skrifstofuhald
• Lögfræðisvið
• Rannsóknardeild
• Fikniefnateymi

Hringbraut 130
230 Reykjaneshar
• Almenn deild

Flugstöð Leifs Eiríkssonar
Keflavíkurflugvöllur
• Flugstöðvardeild

Víkurbraut 25
240 Grindavík
• Hverfastöð

Strandgata 17
245 Sandgerði
• Hverfastöð

Sunnubraut 4
250 Garður
• Hverfastöð

Hafnargata 17
190 Vogar
• Hverfastöð

Skógarbraut 945
235 Reykjaneshar
• Hverfastöð

P. A. E.
1/2



LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

Brekkustígur 39, 260 Reykjaneshæð, sími: 444 2200

Að mati LSS tekur greinin að verulegu leyti á þeirri háttsemi sem lýst er í hinu framlagða frumvarpi. Við skoðun á dómasafni Hæstaréttar Íslands má hins vegar sjá að ekki hefur reynt mikið á ákvæði 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þó bendir LSS á dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr 206/2006 (farið með barn til Frakklands þrátt fyrir bann sýslumanns). Verði ekki fallist á að 193. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 taki á þeirri háttsemi sem lýst er í hinu framlagða frumvarpi leggur LSS til að gerðar breytingar á almennum hegningarlögum í stað þess gerðar verði breytingar á barnaverndarlögum.

Reykjaneshæð, 26. maí 2017,


Ólafur Helgi Kjartansson
lögreglustjóri



2/2

Brekkustígur 39
260 Reykjaneshæð

- Yfirstjórn
- Fjármál og skrifstofuhald
- Lögfræðisvið
- Rannsóknardeild
- Fikniefnateymi

Hringbraut 130
230 Reykjaneshæð

- Almenn deild

Flugstöð Leifs Eiríkssonar
Keflavíkurflugvöllur

- Flugstöðvardeild

Víkurbraut 25
240 Grindavík

- Hverfastöð

Strandgata 17
245 Sandgerði

- Hverfastöð

Sunnubraut 4
250 Garður

- Hverfastöð

Hafnargata 17
190 Vogar

- Hverfastöð

Skógarbraut 945
235 Reykjaneshæð

- Hverfastöð

Sendandi: Ólafur William Hand, 31. maí 2017

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum 426. mál.

Ísland hefur staðfest Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og þar segir meðal annars:

4. grein Ábyrgð aðildarríkja

Aðildarríki eiga að tryggja börnum þau réttindi sem Barnasáttmálinn kveður á um eftir því sem þau framast geta, m.a. með lögum og reglum. Ríkin skulu hjálpast að þannig að öllum börnum verði tryggð þessi réttindi.

9. grein Aðskilnaður frá foreldrum

Aðildarríki skulu tryggja að börn verði ekki skilin frá foreldrum sínum nema ef velferð barnanna verður ekki tryggð með öðru móti. Barn sem ekki elst upp hjá báðum foreldrum á rétt á að umgangast þá báða reglulega nema það sé andstætt hagsmunum þess.

Það er skýrt að samkvæmt 4. grein sáttmálans að Ísland hefur gengist undir það að tryggja börnum allan þann rétt sem kveðið er á um í sáttmálanum. Að túlka sáttmálann eftir hentugleika eða horfa framhjá alvarlegum göllum í lagaumhverfi okkar sem brjóta á sáttmálanum, verður að teljast alvarlegt brot á mannréttindum barna. Með frumvarpi til breytinga á barnalögum er verið að tryggja að skuldbindingar Íslands séu virtar.

Í 9. grein er skýrt tekið fram að aðildarríki skulu tryggja að börn verði ekki skilin frá foreldrum sínum. Þar er talað um foreldra í fleirtölu og því ljóst að um báða foreldra er að ræða. Sáttmálinn gerir ráð fyrir að allir foreldrar búi ekki saman og því tekur hann á þeim aðstæðum, jafnframt með því að taka skýrt fram að börn eigi rétt á því að umgangast báða foreldra reglulega nema að það sé andstætt hagsmunum þess. Frumvarpið er til þess fallið að tryggja það að þessi grein Barnasáttmálans sé virt.

Í almennt umræðu og þingræðum hefur borið á því að talið sé að refsing vegna tálmunar sé andstæð hagsmunum barna. Ekki hafa verið lagðar fram neinar rannsóknir þessum fullyrðingum til stuðnings. Á hinn bóginn hefur mikil fagleg umræða átt sér stað um skaðsemi þess þegar barn fær ekki að hitta annað foreldri sitt fyrir tilstuðlan hins. Þar bendi ég á upptökur frá ráðstefnu sem haldin var í Háskólabíó þann 25. apríl sl.

<https://www.facebook.com/foreldrautskufun/videos/297307727372746/>

Tilgangur frumvarpsins er að skilgreina tálmun sem ofbeldi gegn börnum og þannig uppfylla þær skyldur sem Ísland hefur gengist undir með staðfestingu Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Með því að skilgreina tálmun sem ofbeldi verður hún refsiverð eins og allt annað ofbeldi gegn börnum.

Á hinn bóginn mun frumvarpið ekki stuðla að því að mæður og feður verði fangelsuð án þess að mál sem upp koma séu rannsökuð eins og öll önnur meint ofbeldismál. Lög þar sem þyngsta refsing við brotum á þeim er fangelsisvist, hafa ekki verið sett með þeim tilgangi að fangelsa sem flesta heldur er einungis verið að gefa yfirvöldum möguleika að grípa til þess neyðarúrræðis, bregðist allt annað. Fælingarmáttur refsinga er óumdeildur og með honum er verið að setja skýr mörk um hvað samfélög sætta sig við og hvað ekki.

Umræða um að tálmun sé beitt til þess að gæta hagsmuna barna í þeim tilfellum þar sem annað foreldrið telur barninu stafa ógn af hinu foreldrinu er á villigötum. Telji foreldri að

barni sínu stafi hætta af umgengni við hitt foreldrið á það foreldri að leita til lögreglu eða réttbærra yfirvalda eftir aðstoð. Foreldri á ekki að geta eða þurfa að taka ákvörðun um að hitt foreldrið fái ekki að umgangast barnið án þess að sú ákvörðun sé byggð á rannsókn yfirvalda og með samþykki þeirra. Hornsteinn réttarríkja og mannréttinda er að einstaklingar taki ekki lögin í eigin hendur.

Með því að skilgreina tálmun sem ofbeldi verður farvegur tálmunarmála allt annar. Málin fara til Barnaverndar þar sem unnið er með þau eins og önnur ofbeldismál af sérfræðingum sem til þess hafa þekkingu. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að frá því að tálmun hefst, það er að segja ef frumvarpið verður að lögum, þá er langur vegur þar til refsingu á borð við fangelsisvist sé beitt. Málið þarf að rannsaka og foreldrar og börn fá þá hjálp sem þarf til að koma megi á umgengni án þess að grípa þurfi til neyðarúrræðis á borð við fangelsisvistun.

Ég óska eftir áheyrn nefndarinnar til að fylgja umsögn minni eftir.

Virðingarfyllst,

Ólafur William Hand, farðir

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 29. maí 2017

Tilvísun ríkissaksóknara: 201705-0203

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur sent ríkissaksóknara til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál.

Ríkissaksóknari telur að sú háttsemi að tálma eða takmarka umgengnisrétt foreldris við barn sitt geti falið í sér andlega vanrækslu, sbr. 98. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Með frumvarpinu er ætlunin að orðað þetta með skýrum hætti og gerir ríkissaksóknari í sjálfu sér ekki athugasemd við það. Ríkissaksóknari telur hins vegar mikilvægt, með hliðsjón af eðli málanna, að kæra vegna slíkra brota komi frá barnaverndaryfirvöldum sem eru þá búin að leggja faglegt mat á atvik og aðstæður. Lögregla gæti því ekki hafið rannsókn nema að undangegninni kæru barnaverndaryfirvalda og þar með yrði ekki heldur saksótt fyrir slík brot nema að undangegninni kæru barnaverndaryfirvalda.

Ríkissaksóknari bendir á að ekkert er um það fjallað í frumvarpinu að framkvæmd tengd refsíákvæðinu, þ.e. lögregluaðgerðir og rannsóknir, ákærumeðferð, málarekstur fyrir dómstólum og afplánun refsingar, eru, ekki síður en gildandi úrræði, tímafrek og kostnaðarsöm og að auki sérstaklega íþyngjandi fyrir alla sem að málinu koma, ekki síst barnið. Yfirvofandi refsing er að mati ríkissaksóknara ekki til þess fallin að leysa úr þeim vanda sem hér um ræðir og því heillavænlegra að beita öðrum og vægari úrræðum sem sýslumenn og barnaverndaryfirvöld hafi yfir að ráða til að koma í veg fyrir eða aflétta tálmuninni.

Ef frumvarpið fær brautargengi telur ríkissaksóknari rétt að breyta refsiramma vegna brota gegn 98. gr. barnaverndarlaga, þ.e. bæði núgildandi ákvæði og því ákvæði sem sett er fram í frumvarpinu, þannig að brotin varði sektum eða fangelsi allt að fimm árum, auk þess sem sett verði inn regla þess efnis að brot sæti aðeins lögreglurannsókn og meðferð hjá ákærvaldinu að undangegninni kæru barnaverndarnefndar.


Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari



nefndasvid@althingi.is



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

Reykjavík 29. maí 2017

Efni: Umsögn Samtaka um kvennaathvarf um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), þingskjal nr. 559, 426. mál, lþ. 146.

Samtök um kvennaathvarf vilja koma á framfæri eftirfarandi umsögn um ofangreint frumvarp. Samkvæmt barnalögum og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eiga börn rétt á að þekkja og umgangast báða foreldra sína sé það ekki talið andstætt hagsmunum þeirra. Undir það taka Samtök um kvennaathvarf en telja það ekki þjóna hagsmunum barna að tálmun eða takmörkun foreldris á umgengni verði gerð að refsiverðu athæfi eins og lagt er til og styður því ekki frumvarpið.

Samtök um kvennaathvarf telja að svo róttækar breytingar sem hér eru lagðar til muni ekki þjóna hagsmunum barna. Það að foreldri sem barnið býr hjá geti átt yfir höfði sér fangelsisvist fjarri barninu, tálmi eða takmarki það umgengni barnsins við hitt foreldrið mun bitna á barninu sjálfu. Verði foreldri refsað með þeim hætti sem boðað er með frumvarpinu er líf barns og öryggi sett í uppnám og því getur það alls ekki talist þjóna hagsmunum þess. Sé um ástæðulausa tálmun að ræða verður að beita vægari úrræðum en þeim að dæma foreldri til fangelsisvistunar.

Frá sjónarhóli Samtaka um kvennaathvarf.

Samtök um kvennaathvarf reka neyðarathvarf þangað sem konur og börn geta leitað þegar dvöl þeirra heima er þeim óbærileg vegna ofbeldis. Reynslan úr athvarfinu er sú að í mörgum tilfellum kjósa þær sem þangað þurfa að leita að senda börn sín ekki í umgengni til foreldris sem beitt hefur þær og oft einnig börnin ofbeldi. Minnt er á að það að sjá eða heyra foreldri beitt ofbeldi er skilgreint sem ofbeldi gegn barninu sjálfu. Skjólstæðingar athvarfsins sem ekki senda börn sín í umgengni til ofbeldismannsins telja sig vera að vernda börn sín. Í slíkum tilfellum er foreldri að vernda barnið og gæta hagsmuna þess en ekki að brjóta á rétti barnsins. Margir skjólstæðingar kvennaathvarfsins koma þangað vegna ofbeldis fyrrum maka en samkvæmt rannsókn sem gerð var á gögnum kvennaathvarfsins komu 33% kvenna sem leituðu til athvarfsins á árunum 2002-2008 vegna fyrrum maka. Reynsla Samtaka um kvennaathvarf er sú að umgengni barna við foreldri sem beitt hefur ofbeldi veldur barninu oft mjög mikilli streitu og kvíða, því í kringum umgengnina á sér oft stað ofbeldi. Þar nýtir sá

sem beitir ofbeldinu sér þær aðstæður, þar sem barn fer á milli foreldra í umgengni, sem vettvang til þess að beita ofbeldi. Taka ber fram að því fylgja miklar og langvarandi afleiðingar að hafa orðið fyrir ofbeldi eða að hafa orðið vitni að ofbeldi gegn nákomnum í æsku. Verði tálmun í slíkum aðstæðum refsiverð vinnur hún gegn markmiðum barnalaga og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem eru að hagsmunir barna skuli alltaf hafa forgang og að vernda skuli börn gegn ofbeldi og vanvirðandi hegðun. Af þeirri ástæðu geta Samtök um kvennaathvarf ekki fallist á refsheimild fyrir tálmun eða takmörkun á umgengni.

Ekki er að finna undantekningar.

Í frumvarpi því sem hér er til umsagnar eru engin takmörk eða undanþáguákvæði tilgreind sem réttmæt ástæða tálmunar eða takmörkunar á umgengni þegar kemur að ákvörðun um refsingu.

Ekki er gert ráð fyrir þeim tilvikum þar sem tálmun umgengni sprettur af því að forsjárforeldrið telur sig hafa fullgilda ástæðu til að takmarka umgengni barnsins við hitt foreldrið, til verndar hagsmunum barnsins. Né heldur er gert ráð fyrir því að barnið sjálft óski ekki eftir að umgangast foreldri sitt.

Ekki er að finna skilgreiningu á tálmun.

Í þeim texta sem frumvarpið leggur til að bætist við 98. gr. barnaverndarlaga er notað hugtakið tálmun, án þess að það sé skilgreint hvað felst í hugtakinu. Komið hefur fram í opinberri umræðu að fólk leggur afar misjafnan skilning í hugtakið. Einhverjir vilja meina að það sé tálmun tefjist afhending barns til hins forsjárlausa foreldris í eitt skipti um eina klukkustund, alveg sama af hvaða orsökum það atvikast. Aðrir vilja svo skilgreina tálmun sem algjört rof á sambandi milli barnsins og hins forsjárlausa foreldris, svo hafa heyrst aðrar skilgreiningar um eitthvað þarna á milli.

Upplýsingar og rannsóknir.

Í greinargerð með frumvarpinu er að finna allmargar fullyrðingar um það hvernig núverandi úrræði gagnist illa eða alls ekki í tálmunarmálum. Þar er þó ekki stuðst við tölulegar upplýsingar eða rannsóknir af neinu tagi til þess að styðja þær fullyrðingar. Einnig er notað orðalag eins og „Alþekkt og nokkuð algengt er.“ og „Óumdeilt er.“, án þess að vísað sé í nein gögn þessum fullyrðingum til staðfestingar.

Aðrir möguleikar en refsíákvæði

Í stað svo róttækra tillagna hefði verið farsælla af flutningsmönnum frumvarpsins að koma með tillögur um að þær stofnanir sem um þessi viðkvæmu mál fjalla fengju auknar fjárveitingar til að auka skilvirkni í meðferð þessara mála og vinna athuganir og úttektir á þessum mjög svo mikilvæga málaflokki. Að mati Samtaka um kvennaathvarf væri réttara að bæta við ákvæðum um rannsóknarskyldu barnaverndar og sýslumanna svo báðir foreldrar og barnið sjálft, fengju tækifæri til að skýra sínar ástæður.

Samtök um kvennaathvarf skora á þingmenn að hafna lögfestingu þessa frumvarps og að leitað verði leiða til þess að leysa málefnið með öðrum hætti með hagsmunum barna í fyrirrími.

Virðingafyllst,

f.h. Samtaka um kvennaathvarf

Sigríður Guðmundsdóttir

Ewa Dógg Ásdóttir

Umsögn Samtaka umgengnisforeldra vegna frumvarps til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002.

Samtök umgengnisforeldra fagna frumvarpi til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), sbr. Þingskjal 559 – 426. mál.

Samtökin byggja baráttu sína gegn umgengnistálmunum og umgengnistakmörkunum á þeirri staðreynd að kynbundið heimilisofbeldi er til og er samfélagsmein sem verður að uppræta með öllum löglegum og málefnalegum leiðum. Þær leiðir sem samtökin leggja til svo að hægt verði að stemma stigu við umgengnistálmunum, eru ekki til þess fallnar að verja hagsmuni feðra sem beita barnsmæður og/eða börn ofbeldi eða vanrækslu. Að mati samtakanna er mikilvægt að allar leiðir til úrbóta séu til þess fallnar að auka öryggi barna og koma í veg fyrir ofbeldi innan veggja heimilis. Þessi forsenda starfs okkar er sett fram þar sem í tálmunarmálum eru gjarnan (alls ekki alltaf) settar fram ásanir um ofbeldi á báða bóga.

Af þessum sökum telja samtökin mikilvægt að ef ásökun ratar á borð sýslumanns eða barnaverndar um umgengnistálmun, verði það samstundis að barnaverndarmáli. Þegar barnalögum var breytt 2011 voru málsmeðferð umgengnistálmana færðar frá barnaverndaryfirvöldum til sýslumanns, m.a. í því skyni að auka skilvirkni og stytta málsmeðferð. Þó viðurkennt sé að stytta þurfi málsmeðferð slíkra mála, er það álit samtakanna að ásanir um umgengnistálmanir eigi heima á borði barnaverndaryfirvalda, þar sem ástæðulausar tálmanir eru bersýnilega ofbeldi gagnvart barni og umgengnisforeldri. Að auki ganga gjarnan ásanir um ofbeldi á báða bóga, og er því mikilvægt að greitt sé úr slíkum málum hjá bærum yfirvöldum, sem eru barnaverndaryfirvöld sbr. sjónarmið stjórnsýsluréttar um málefnaleg valdmörk.

Samtökin taka að sér stjórnsýslumál fyrir félagsmenn vegna umgengnis og meðlagsmála, og hafa því fylgst með málsmeðferð sýslumanna í umgengnismálum, -bæði hvað varðar umgengnissamninga og hvernig sýslumaður vinnur með tálmunarmál. Eins og fram hefur komið í fjölmiðlum eru lög og reglur þannig að tálmunarforeldri getur, ef viljinn er fyrir hendi, tálmað umgengni út í hið óendalega án þess að fá á sig dagsekt, með því að leika á reglur, og heimila umgengni þriðja hvern mánuð eða svo. Jafnvel þótt tálmunarforeldri leiki ekki á kerfið, og taki á sig dagsektir, er það engin trygging fyrir því að umgengni muni koma á aftur, ef tálmunarforeldri sættir sig við sektirnar, og er eftir atvikum greiðsluþrota fyrir. Málsmeðferð dagsektar er langt og strangt ferli þar sem foreldrar eru m.a. skyldaðir í sáttarmeðferð hjá sýslumanni. Alla jafna heldur tálmunin áfram á meðan sáttarmeðferð stendur, og hefur komið fyrir að umgengnisforeldrar fái ómálefnalega meðferð hjá sáttarmiðlara. Til samtakanna hafa komið feður sem segja að sáttamiðlari beiti stjórnsýsluvaldi í samtalsmeðferð með foreldrum, þar sem umgengnisforeldri er hótað skertri umgengni ef hann sættir sig ekki við afarkosti tálmunarmóður. Er honum svo sagt að ræða ekki innihald meðferðarinnar við þriðja aðila. Þessar upplýsingar eru mjög trúverðugar, og hafa komið frá mörgum aðilum sem lýsa sömu framkomu sáttarmiðlara hjá sýslumannsembættunum. Þannig hafa sáttamiðlarar tekið þátt í ofbeldinu og orðið í reynd aðilar deilunnar, í stað þess að koma á sáttum milli foreldra. Samtökin telja það lögbrot að sáttarmiðlari beiti stjórnsýsluvaldi í sáttameðferð og taki afstöðu með tálmunarforeldrinu t.d. þegar samið er um umgengni.

Samtökin vilja einnig vekja athygli á að sífellt algengara er að feður fái ekki að umgangast börn sín sem hafa flust með lögheimilisforeldra erlendis. Hefur það reynst erfitt fyrir feður að sækja rétt sinn innan stjórnsýslunnar, þar sem sýslumaður segir þeim að snúa sér til erlendra stjórnvalda til að koma á umgengni á nýjan leik. Í samtölum við innanríkisráðuneytið og utanríkisráðuneytið hefur komið þó fram að það sé í hlutverki innanríkisráðuneytis að tryggja rétta málsmeðferð erlendis vegna tálmunarmála, en enn er misbrestur á því hvað það varðar. Að auki hefur reynst erfitt eða ómögulegt að fá stjórnvöld Norðurlanda til að koma á umgengni ef faðir er búsettur á Íslandi.

Samtökin vilja einnig vekja athygli á að sífellt algengara er að feður, sem eru af erlendu bergi brotnir, leiti til samtakanna vegna tálmanir íslenskra lögheimilisforeldra. Vandir þeirra er sérstakur þar sem margir þeirra tala ekki íslensku og kunna ekki á íslenskt lagaumhverfi.

Samtökin telja mikilvægt að ástæðulausar umgengnistálmanir séu skilgreindar sem ofbeldi og sé refsivert lögum samkvæmt með sambærilegum hætti og önnur brot gegn börnum. Með tilliti til meðalhófsreglu og annarra reglna stjórnsýsluréttar, ber að skilja frumvarpið svo að um síðasta úrræði sé um að ræða og að önnur úrræði verði reynd fyrst, m.a. aðstoð til handa tálmunarforeldri, hvort heldur er vegna veikinda eða félagslegra aðstæðna. Samtökin vilja þó árétta að í mörgum tilfellum eru ekki um að ræða ásakana milli foreldra, einkum í þeim tilfellum sem að barn fæðist utan sambúðar eða hjónabands. Í mörgum tilfellum er um að ræða hreint ofbeldi þar sem tálmunarforeldri hindrar umgengni vegna þess að það telur barninu fyrir bestu, og að það sé lögbundinn réttur þess foreldris.

Í þeim tilfellum þar sem ásakana um ofbeldi eru á báða bóga, telja samtökin mikilvægt að barnaverndaryfirvöld hlutist til og meti áreiðanleika ásakana, og hvort þörf sé t.d. á umgengni með eftirliti eða hvort lögheimilisforeldrið eða umgengnisforeldrið þurfi á aðstoð á að halda. Samtökin vilja einnig vekja athygli á, að feður sem ekki hafa umgengnist börn sín vegna veikinda eða fátæktar, svo sem vegna geðsjúkdóma eða fíknivandamála, verða að eiga möguleika á að endurvekja tengsl við börn sín, þegar þeir hafa náð bata, og í samvinnu við barnaverndaryfirvöld. Ekki er hægt að dæma veikann mann sem óhæft foreldri alla tíð, ef viðkomandi hefur náð bata, og hefur sýnt fram á að hann sé hæfur til að sinna sínum uppeldisskyldum. Samtökin telja að barnaverndaryfirvöld geta haft hlutverki að gegna að koma á slíkri umgengni, um leið og öryggi og hagsmunir barnsins séu tryggðir.

Beiting dagsekta og aðfaragerð til að koma á umgengni, eru gölluð úrræði fyrir margar sakir. Eins og málum er fyrirkomið, eru dagsektir sendar til lögheimilisforeldris og kemur fram á erindinu að að sé að kröfu föður barnsins. Eru þær upplýsingar gjarnan notaðar til foreldraútskúfunar og barninu sýnt kröfuna sem faðirinn gerði á hendur móðurinni, sem veldur eftir atvikum skertri framfærslu sem annars myndi fara í uppeldi barnsins. Bæði þessi úrræði virka því sem refsing á hendur barninu fremur en refsing fyrir hið brotlega foreldri. Mikilvægt er því að færa refsinguna frá barninu til hins brotlega foreldris. Að mati samtakanna koma þar úrræði eins og forræðissvipting eða í verstu tilfellunum fangelsisdómur, helst til álita.

Alþingi
Nefndarsvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Hveragerði 24. maí 2017

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), þskj. 559, 426. mál

Starfsmenn Skóla- og velferðarþjónusta Árnesþings gera alvarlegar athugasemdir á frumvarpi til laga um breytingu á barnaverndarlögum, sem kveður á um að svohljóðandi ákvæði skuli bætt við 98.gr. laganna:

Tálmi það foreldri sem barn býr hjá honum foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt samkvæmt úrskurði, dómi, dómssátt foreldra eða samningi þeirra staðfestum af sýslumanni að neyta umgengnisréttar, eða takmarki hann, varðar það fangelsi allt að fimm árum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið sé sett fram til að tryggja börnum rétt til að þekkja og umgangast báða foreldra sína, skv. barnalögum nr. 76/2003 og barnasáttmála Sameinuðu Þjóðanna. Skóla- og velferðarþjónusta Árnesþings (hér eftir SVÁ) tekur heilshugar undir þessi sjónarmið og telur brýnt að bæði foreldrar og barn njóti slíks umgengnisréttar. Brýnt er að standa vörð um þennan rétt barna og foreldra enda hefur hann mikil áhrif á velferð barnsins, sem á ávallt að vera í fyrirrúmi í málum sem þessum. Mál þar sem annað foreldri tálmar umgengni hins foreldrisins eru hinsvegar margvísleg og flókin viðureignar. Í sumum tilfellum búa að baki raunverulegar og rökstuddar áhyggjur lögheimilisforeldris af öryggi barns síns þegar umgengni fer fram og í sumum ekki. Hvort tilfellið sem um ræðir er ljóst að meta verður áhrif íþyngjandi úrræðis, eins og fangelsisvist lögheimilis foreldra til allt að fimm ára, á velferð barnsins. SVÁ telur jafn íþyngjandi úrræði sjaldan, eða aldrei, geta verið velferð barnsins í hag. Þegar upp er komin pattstaða í forsjár- og umgengnisdeilu getur verið erfitt að leysa úr hnútnum. Því leggur SVÁ til að kraftar löggjafarvaldsins beinist frekar að því að koma í veg fyrir að pattstaðan verði og efli sáttameðferð hjá sýslumanni svo um munar. Ljóst er að um erfiðan málaflokk að ræða og bitnar hæg úrvinnsla mála verulega á tengslamyndun barns og umgengisforeldris, mögulega á óafturkræfan hátt. Með því að fjölga sérfræðingum í sáttameðferð, sérfræðingum sem bera fyrst og fremst hag barnsins fyrir brjósti, má koma í veg fyrir að óleysanlegir hnútar skapist til að byrja með. Einnig mætti skoða hvernig upplýsingagjöf fer fram til foreldra varðandi rétt barnsins til umgengni við báða foreldra og mikilvægi þess að

Skóla- og velferðarþjónusta Árneshöfna

sá réttur sé virtur með tilliti til tengslamyndunar og velferðar barnsins. Hvað slíkt varðar mætti skoða stöðu félagsráðgjafa þegar kemur að mæðra- og ungbarnaskoðun á heilsugæslu en sá vettvangur er kjörinn til margvíslegrar ráðgjafar og forvarna.

Barnavernd ber lagaleg skylda til að huga fyrst og fremst að hagsmunum og velferð barnsins og er málsvari þess. Í ljósi þess að yfirgnæfandi líkur eru á að fangelsisvist lögheimilisforeldris eða tímabundin vistun barns utan heimilis eingöngu vegna tálmunar hafi í för með sér meiri skaða fyrir barnið en ella, eru litlar líkur á að barnavernd beiti þessum úrræðum. SVÁ telur notkun jafn íþyngjandi úrræða jafnframt brot á meðalhófsreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Eins og áður hefur fram komið telur SVÁ brýnt að gæta að rétti bæði barns og foreldris til að umgangast en hér þykir ljóst að til stendur að nálgast vandann frá röngum enda.

F.h. Skóla- og velferðarþjónustu Árneshöfna

María Kristjánsdóttir, forstöðumaður.

Uppsveitir Árneshöfn og Flói	Hveragerðisbær	Grímsnes- og Grafningshreppur	Sveitarfélagið Ölfus
Laugarási	Sunnumörk 2	Stjórnsýsluhúsinu Borg	Hafnarbergi 1
801 Selfoss	810 Hveragerði	801 Selfoss	815 Þorlákshöfn
480-1180	483-4000	486-4400	480-3800



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 þekkist 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 málafllokki 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 refsíúræðið 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 bæði 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

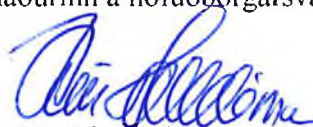
Hliðasmári 1, 201 Kópavogi • www.syslumenn.is • fjolskylda@syslumenn.is • kt.650914-2520 • sími 458-2000

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 dagsektarúrskurðar, 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. núgildandi 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



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 tölfraðin 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 tímapunkti 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.“

- a. Dagsektaurræðið 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.
- b. 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 fyrirsögn 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.“

- a. 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.
- b. Málsmeðferð dagsektarmála hjá sýslumanni er ókeypis en ekki kostnaðarsöm.
- c. 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 oftar en einu sinni í slíkt dómsmál því tálmanir halda gjarnan áfram eftir hverja slíka aðgerð.“

- a. Þessi fullyrðing er ekki stutt tölfræðigögn. Mikilvægt er að vita hver málafjöldinn er þar sem sama foreldrið þarf að fara oftar en einu sinni í aðfararmál til að knýja á um umgengni.



Sýslumaðurinn á Suðurlandi

- 5) „Slikur 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 hljóta 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 heimtir 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 minka 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, sífjædeild





Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Reykjavík, 26. maí 2017

UB:1705/4.1.1

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 426. mál.

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags. 18. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp.

Börn eiga rétt á að umgangast báða foreldra sína, nema það sé talið andstætt hagsmunum þeirra. Umboðsmaður barna telur mikilvægt að bregðast við ef þessi réttindi eru ekki virt, með hagsmuni barna að leiðarljósi. Umboðsmaður telur það hins vegar ekki í samræmi við hagsmuni barna að umgengnistálmun verði gerð refsiverð. Styður hann því ekki ofangreint frumvarp.

Á undanförnum árum hafa mörg jákvæð skref verið stigin í þá átt að auka þátttöku beggja foreldra í uppeldi barna sinna. Sem betur fer fá flest börn tækifæri til þess að mynda jákvæð og sterk tilfinningatengsl við báða foreldra sína, óháð því hvort þeir búi saman eða ekki. Þó að mjög harðar umgengnisdeilur séu fátíðar er staðreyndin því miður sú að sum börn njóta verulega takmarkaðrar eða jafnvel engrar umgengni við annað foreldri sitt. Málin eru eins misjöfn og þau eru mörg og ástæður þess að umgengni á sér ekki stað afar mismunandi. Í sumum tilvikum er það foreldri sem sinnir ekki umgengni við barnið. Í öðrum tilvikum er það lögheimilisforeldri sem kemur í veg fyrir umgengni eða barnið sjálft sem neitar að fara í umgengni, en ástæður þess geta verið margvíslegar og margbættar.

Mikil endurskoðun hefur átt sér stað á sviði barnaréttar á Norðurlöndunum á undanförnum árum. Sérfræðingar hafa fjallað mikið um umgengnisrétt og hvernig rétt er að bregðast við þegar sá réttur er ekki virtur. Almenn samstaða hefur verið um það að ákveðin úrræði þurfi að vera til staðar til þess að tryggja þennan mikilvægi rétt barns, þó skiptar skoðanir séu á því hversu langt sé rétt að ganga. Sú leið að gera umgengnistálmun refsiverða hefur þó verið alfarið hafnað á öllum Norðurlöndum, enda talið að svo harkaleg viðbrögð séu ekki í samræmi við hagsmuni barna og frekar til þess fallin að auka deilur foreldra og þar með togstreitu í lífi barns.

Í núgildandi barnalögum nr. 76/2003 eru engin úrræði til að hvetja til eða knýja fram umgengni þegar umgengnisforeldri sinnir ekki barni. Hins vegar eru úrræði til þess að bregðast við þegar foreldri sem barn býr hjá tálmar umgengni, þ.e. dagsektir og bein aðfarargerð. Þá hafa umgengnistálmanir áhrif við mat á forsjárhæfni foreldra í forsjármáli, sbr. 34. gr. barnalaga. Vandinn við núgildandi úrræði er fyrst og fremst sá að það getur tekið langan tíma að leysa úr málum hjá sýslumanni, en umboðsmaður barna hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að auka fjárveitingar til sýslumannsembætta til þess að auka málshraðann í umgengnismálum til muna. Það refsíákvæði sem lagt er til með frumvarpinu er ekki til þess fallið að einfalda málin og auka málshraða þar sem álagið á barnaverndarkerfinu er nú þegar allt

of mikið. Má í því samhengi minna á að með breytingu á barnalögum með lögum nr. 61/2012 var ákveðið að skerpa skilin á milli barnalaga og barnaverndarlaga og hætta beinum afskiptum barnaverndarnefnda í umgengnismálum, meðal annars vegna þess hversu langan tíma það tók að vinna úr málunum á vettvangi barnaverndarinnar.

Með fyrrnefndum breytingum á barnalögum voru gerðar ýmsar jákvæðar breytingar á hlutverki og verkefnum sýslumanna. Meðal þeirra nýmæla sem komu inn í lögin er að foreldrum er nú gert skylt að gangast undir sáttameðferð í deilumálum, sbr. 33. gr. a. barnalaga. Að mati umboðsmanns barna er það mun betur í samræmi við hagsmuni barna að efla enn frekar sáttameðferð í þessum málum en að lögfesta harkaleg viðurlög við umgengnistálmunum. Sömuleiðis er mikil þörf á því að efla þá fjölskylduráðgjöf sem stendur til boða á vettvangi sveitarfélaga. Fjölskylduráðgjöf og sáttameðferð miða að því að bæta samskiptin innan fjölskyldunnar og þannig draga úr togstreitu í lífi barna og fyrirbyggja að meiri harka færist í málin. Refsiákvæði um umgengnistálmun er ekki líklegt til þess að stuðla að uppbyggilegum samskiptum heldur er þvert á móti til þess fallið að auka enn frekar á deilur foreldra.

Umboðsmaður barna getur ekki séð að sú leið, að dæma það foreldri sem barn á lögheimili hjá í fangelsi vegna tálmunar á umgengni, sé í einhverjum tilvikum í samræmi við hagsmuni barns. Þannig virðist ákveðin mótsögn í því að ætla bregðast við tengslarofi barns við eitt foreldri með því að takmarka verulega möguleika þess til þess að umgangast hitt foreldrið. Talsmenn frumvarpsins hafa bent á að markmið laganna sé fremur að hafa almenn varnaðaráhrif en að raunverulega refsar foreldrum. Umboðsmaður barna telur þetta viðhorf endurspegla nokkuð óraunhæfar væntingar til laganna, enda er erfitt að sjá að það ákvæði sem lagt er til muni hafa meiri varnaðaráhrif en þau ákvæði sem nú þegar eru til staðar um dagsektir, aðfarargerðir og sjónarmið í forsjárdeilum. Í erfiðustu málunum er oftast um að ræða djúpstæðan og langvarandi ágreining sem getur átt sér ýmsar orsakir en í slíkum tilvikum myndi refsíákvæði líklega hafa takmörkuð áhrif.

Umboðsmaður barna þekkir mörg dæmi þar sem umgengni er stöðvuð vegna þess að foreldri telur sig vera að vernda barnið eða barnið vill alls ekki fara í umgengni. Ekki er hægt að líta framhjá því að í sumum tilvikum getur umgengni verið skaðleg fyrir barn, til dæmis þegar foreldri er í mikilli neyslu eða beitir barn ofbeldi. Umboðsmaður óttast að hótun um refsingu geri það að verkum að börn þori síður að segja frá ef þeim líður illa í umgengni af ótta við afleiðingarnar. Enn fremur væri lögheimilisforeldri síður líklegt til að bregðast við vísbendingum um að velferð og öryggi barns sé stefnt í hættu hjá umgengnisforeldri. Má í því sambandi minna á að barnaverndarnefnd bregst ekki við ábendingum um ofbeldi eða aðra illa meðferð á heimili umgengnisforeldra, heldur einungis á heimili lögheimilisforeldra. Ef lögheimilisforeldri hefur samband við barnavernd með áhyggjur sínar fær viðkomandi þau skilaboð að því beri skylda til þess að vernda barnið sitt og stöðva umgengni. Með sama hætti hefur umboðsmaður barna þurft að ráðleggja foreldri að senda barn ekki í umgengni, til dæmis ef umgengnisforeldri mætir undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna að sækja barnið.

Í því refsíákvæði sem lagt er til er ekki að finna skilgreiningu á hugtakinu tálmun. Almennt hefur verið gengið út frá því að tálmun vísi til þess þegar foreldri kemur í veg fyrir að barn njóti umgengnisréttar án fullnægjandi ástæðu. Umboðsmaður barna hefur hins vegar orðið var við að hugtakið tálmun sé notað við ýmis önnur tækifæri t.d. ef barn vill minnka umgengni eða breyta umgengni í eitt skipti eða tímabundið. Ljóst er að þarfir barna breytast eftir aðstæðum, aldri og þroska og því mikilvægt að endurskoða reglulega fyrirkomulag umgengni, út frá hagsmunum og vilja barns. Í slíkum tilvikum er

ekki ástæða til að beita viðurlögum heldur fremur skoða fyrirkomulag umgengninnar og tryggja að umgengni geti haldið áfram á forsendum barnsins. Þannig getur skilningur fólks á hugtakinu tálmun verið mismunandi og leitt til misskilnings um hvenær raunverulega er verið að brjóta á réttindum barns.

Þegar gerðar eru ráðstafanir sem varða börn, þar á meðal á sviði löggjafar, er ávallt skylt að setja það sem er barni fyrir bestu í forgang, sbr. 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Umræðan um umgengni virðist því miður oftast en ekki miða fremur við hagsmuni foreldra en barna. Endurspeglast það meðal annars í því að á meðan lagt er til að hörð refsing liggi við umgengnistálmun eru sem fyrr segir engin úrræði til staðar til þess að þvinga fram eða hvetja raunverulega til umgengni foreldris við barn ef foreldrið vill það ekki. Dæmi eru um að börn leiti til umboðsmanns barna sem vilja gjarnan fá tækifæri til að hitta foreldri, en ekkert er hægt að gera því foreldrið neitar því. Vissulega er erfitt að sjá að það sé almennt barni fyrir bestu að umgangast foreldri sem vill ekkert með það hafa. Þó mætti vel hugsa sér einhver úrræði í lögum sem myndi hvetja foreldra til þess að sinna umgengni við barn, t.d. með því að hækka meðlagsgreiðslur þeirra foreldra sem umgangast ekki börnin sín.

Umboðsmaður barna telur mikilvægt að umgengnisréttur barna verði skoðaður heildstætt, út frá réttindum og hagsmunum barna en ekki foreldra. Skorar hann því á þingmenn að hafna því að lögfesta ofangreint frumvarp og beita sér fremur fyrir því að sáttameðferð milli foreldra verði efld og fjármagn til sýslumannsembætta aukið, svo hægt verði að leysa hratt og örugglega úr umgengnismálum og tálmunarmálum, í samræmi við hagsmuni og vilja barns í hverju máli fyrir sig.

Virðingarfyllst,

Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna