



Nefndasvið Alþingis  
Velferðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 15. mars 2018

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um bættu stjórnarsýslu í umgengnismálum. (Þingskjal 157 — 90. mál.)

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

Erna Reynisdóttir,  
framkvæmdastjóri

## **Umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um bættu stjórnarsýslu í umgengismálum**

Barnaheill – Save the Children á Íslandi hafa fengið til umsagnar ofangreinda þingsályktunartillögu og þakka fyrir það.

Barnaheill taka undir áhyggjur flutningsmanna tillögunnar um hæga stjórnarsýslu og afgreiðslu mála í umgengismálum barna við foreldri sín. Samtökin styðja við hugmyndir um að bættu stjórnarsýslu og hraða málsmeðferð í slíkum málum svo börn megi búa við öryggi og stöðugleika, án átaka, ofbeldis og deilna.

Mikilvægt er að eiga samráð við hagsmunaaðila, sýslumannsembættin, hagsmunasamtök, fræðasamfélagið, ráðuneyti og barnaverndaryfirvöld um mótun betri stjórnarsýslu í umgengismálum. Barnaheill kalla eftir samtali og sýnilega bættu verklagi í þágu barna sem lenda á milli foreldra í ágreiningsmálum.

Barnaheill hafa áður tekið þátt í umræðum hvað varðar umgengnis- og tálmunarmál og birtu blaðgrein árið 2016 sem hér fylgir.

## Sjálfstæður réttur barna

Barnaheill – Save the Children á Íslandi eru mannréttindasamtök sem vinna að velferð og bættum réttindum allra barna. Snar þáttur í starfsemi Barnaheilla er barátta gegn ofbeldi á börnum og stöðug áminning um að börn eru viðkvæmur hópur sem eiga rétt á sérstakri vernd og að vera virt sem einstaklingar með sjálfstæð réttindi.

Í formála barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna er því lýst yfir að hvert barn ætti að alast upp í fjölskylduumhverfi þar sem ríkir hamingja, ást og skilningur. Meirihluti barna á Íslandi njóta þess að búa í slíku nærandi og hvetjandi umhverfi.

Börn eiga rétt á að búa við bestu mögulegu uppeldisaðstæður og þau eiga rétt á vernd gegn hvers konar ofbeldi, vanrækslu og óæskilegum áhrifum, svo sem af hatursorðræðu og ógnandi aðstæðum.

Í Barnasáttmálanum er gengið út frá því að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska. Það sem barni er fyrir bestu skal vera foreldrum efst í huga. Jafnframt er meginreglan sú að börn skuli ekki aðskilin frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra nema í brýnustu nauðsyn, svo sem ef barn sætir misnotkun eða er vanrækt.

Þegar foreldrar skilja og slíta samvistum, getur veröld barna og foreldra þeirra farið á hvolf og djúp sár geta myndast sem tekur tíma og vinnu að græða. Í flestum tilfellum ganga skilnaðir tiltölulega vel miðað við aðstæður, eða í um 80% tilvika ná foreldrar að semja um skilnaðarskilmála án sérstakrar aðstoðar<sup>1</sup>. En í öðrum tilfellum ganga þeir ekki jafn vel. Í þeim tilfellum þegar mikil reiði ríkir á milli foreldra, særindi, ásakanir og spenna, líða börnin gjarnan miklar þjáningar. Þeim er jafnvel gert að taka afstöðu með öðru hvoru foreldrinu og gegn hinu og þannig verða þau á milli sem eins konar vopn í valdabaráttu foreldra sinna.

Barnaheill hafa áhyggjur af börnum sem verða á milli í átökum foreldra eftir skilnað. Börn bera ekki ábyrgð á vellíðan foreldra sinna. Börnum má ekki beita sem vopni í baráttu foreldra um völd. Foreldrar þurfa að greiða úr samskiptaerfiðleikum sínum án þess að leggja óhæfilega ábyrgð á börn sín í því verkefni. Börn eiga sjálfstæðan rétt til að umgangast og þekkja bæði foreldri sín og það á að stuðla að því að umgengni geti gengið vel, ef með þarf, með stuðningi eða undir eftirliti.

Barnaheill – Save the Children á Íslandi skora á stjórnvöld og samfélagið allt að gæta þess að börn séu ekki látin bera ábyrgð á velferð foreldra sinna og að börn séu ekki útilokuð frá umgengni við foreldri sín nema að öryggi þeirra sé í raun ógnað. Barnaheill biðla til foreldra að hafa hagsmuni barna sinna í forgrunni við allar ákvarðanir sem þau varða.

Öll börn eiga að njóta sömu tækifæra til að lifa hamingjuríku lífi og okkur ber öllum skylda til að gæta sameiginlega að því að svo megi verða.

<sup>1</sup>Skilnaðarforeldrar – og börn, grein eftir Sigrúnu Júlíusdóttur.

[http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?issId=369203&pageId=6000357&lang=is&q=Skilna%F0arforeldrar%20og%20](http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=369203&pageId=6000357&lang=is&q=Skilna%F0arforeldrar%20og%20)

**Efni: Umsögn Barnaverndarstofu - tillaga til þingsályktunar um bætta stjórnýslu í umgengnismálum - 90. mál.**

**Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um tillögu til þingsályktunar um bætta stjórnýslu í umgengnismálum,**

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 26. febrúar 2018, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa velferðarnefnd Alþingis umsögn um tillögu til þingsályktunar um bætta stjórnýslu í umgengnismálum, 90. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um tillöguna. Biðst stofan velvirðingar á þeim tölum sem orðið hafa á umsögninni.

Ljóst er að töluverðar breytingar voru gerðar á barnalögum á árinu 2010 hvað varðar stjórnýslu í umgengnisforsjár- og lögheimilismálum þegar ágreiningur skapast milli foreldra. Barnaverndarstofa telur mikilvægt að greint verði hvaða áhrif umræddar breytingar höfðu á meðferð málanna, hvað varðar t.a.m. málsmeðferðartíma (bæði hjá sýslumönnum og dómstólum), hvort ástæða er til að gera frekari breytingar á úrræðum og heimildum sýslumanna og hvort nægu fjármagni er varið í málaflokkinn.

Barnaverndarstofa telur mikilvægt að ráðist verði í slíka úttekt eða greiningu á stöðunni áður en ákveðið verður hvort leggja þurfi fram nýtt frumvarp og ef svo er hvaða ákvæðum barnalaga rétt er að leggja til að verði breytt.

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

Velferðarnefnd Alþingis  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Skjal: F1803002  
Hafnarfjörður, 16. mars 2018

## Umsögn

Bætt stjórnarsýsla í umgengnismálum

90. mál, þingsályktunartillaga, 148. löggjafarþingi 2017-2018.

Félag um foreldrajafrétti styður þingsályktunartillögu þar sem lagt er til að dómismálaráðherra leggi fram frumvarp til breytinga á barnalögum hvað varðar úrræði sýslumanns í umgengnismálum sem og að tryggja fjármögnun verkefnisins.

Félagið hvetur dómismálaráðherra til að hugsa umgengnismál í víðari skilningi en svo að þau passi endilega inn í embætti sýslumanns. Umgengnismál eru í eðli sínu félags- og velferðarmál og snúa að einum viðkvæmustu og mikilvægustu málefnum fjölskyldunnar. Umgengnismál eru í eðli sínu mun líkari barnaverndarmálum og málefnum félagsþjónustu og félagsmálaráðuneytis en þau eru öðrum málefnum sýslumannsembættis og dómismálaráðuneytis.

### Málsmeðferðartími

Málsmeðferðartími embætta sýslumanna í málum sem varða umgengni barna við foreldra sína hafa verið óviðunandi allt frá upphafi. Mánuður í lífi barns er langur tími og það er mikið álag fyrir barn að fá ekki að hitta foreldri sitt mánuðum og jafnvel árum saman. Stjórnvöldum ber að koma í veg fyrir að börn séu aðskilin frá foreldrum sínum í langan tíma vegna málsmeðferðartíma eða ágreinings foreldra.

### Umgengnismál

Félag um foreldrajafrétti leggur áherslu á að umgengnismál verði til þess fallin að stuðla að samveru barns með báðum foreldrum eins og kostur er enda sé það ekki andstætt hagsmunum barns. Það er alltaf áhættuþáttur í lífi barns að vera ekki í sambandi við foreldri sitt. Áhættuþættir sem fylgja því að vera í sambandi við foreldri sitt þurfa því að vera meiri ef umgengni á ekki að fara fram.

Umgengnisréttur er gagnkvæmur réttur foreldris og barns. Foreldri hefur því ekki aðeins rétt á umgengni heldur hefur foreldri uppdisskyldur gagnvart barni þó lögheimili barns sé skráð hjá hinu foreldrinu. Í 2. mgr. 18. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er aðildarríkjum samningsins skylt að veita foreldrum viðeigandi aðstoð við að rækja uppdisskyldur sínar.

Þegar ágreiningur er hjá foreldrum um hvernig haga skuli samveru barns með foreldrum sínum, þá er mikilvægt að stórnvöld komi á reglulegri umgengni til bráðabirgða á fyrsta mánuði máls. Bráðabirgðaugmengni er hægt að setja á ýmist án stuðnings, með stuðningi eða undir eftirliti eftir því sem við á. Í undantekningartilvikum gæti þurft að úrskurða um að umgengni fari ekki fram.

Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 eru ýmis stuðningsúrræði ætluð til þess að aðstoða lögheimilisforeldra áður en til þess kemur að takmarka samskipti þess foreldris og barns. Ákveðin mismunun fellst í því að styðja ekki við foreldra sem óska eftir umgengni við börn sín með álíka hætti í þeim tilfellum þar sem stuðningsúrræði inn á heimili umgengnisforeldris gætu dregið úr áhættuþáttum hvað varðar umgengni og þannig nýst barni.

Það er óumdeilt að úrskurðir sýslumanna um fyrirkomulag umgengni eru oft ekki lokin á ágreiningu foreldra. Það er ekki í þágu barns að áframhaldandi ágreiningur foreldra sé í sífellu meðhöndlaður sem nýtt mál. Úrskurður sýslumanns væri skilvirkara úrræði væri hann hluti af stuðningsáætlun ætluð til þess að barn fái að njóta samveru með báðum foreldrum og það verndað fyrir ágreiningu foreldra á sama tíma.

### **Dagsektir**

Dagsektir á því formi sem þær eru í dag geta gert meiri skaða en gagn. Dagsektir eru settar á í nafni þess foreldris sem ekki er í samskiptum við barnið. Foreldrið sem brýtur gegn gagnkvæmum rétti barns og foreldris til samveru hefur yfirburðarstöðu til að útiloka hitt foreldrið og koma inn skilaboðum til barns um fjandskap fjarverandi foreldrisins. Dagsektarkröfur í nafni foreldris sem barn hittir ekki er olía á slíkan eld. Það þjónar á engan hátt hagsmunum barns að brotlega foreldrið fái verkfæri í hendurnar til að koma óorði á hitt foreldrið. Þá er gagnsemi dagsekta afar takmörkuð á meðan uppsafnaðar dagsektir falla niður komist umgengni á í fá skipti. Mikilvægt er að regluleg umgengni komist á í að minsta kosti ár áður en dagsektir falli niður.

### **Meðlag**

Ákvæði um meðlag eru á engan hátt í takt við þarfir barns og tilhögun á umönnun þess. Mikilvægt er að endurskoða ákvæði um meðlag frá grunni þar sem sömu kröfur eru gerðar á báða foreldra og að framfærsla miðist við þarfir barns og tilhögun á samveru barns með foreldrum sínum.

### **Gjafsókn**

Umgengnistálmanir hafa áhrif á börn og foreldra með svipuðum hætti og annað ofbeldi og vanræksla. Börnum er sýnað um aðstoð barnaverndaryfirvalda á þeim grundvelli að um ágreiningu foreldra sé að ræða sem leysa eigi úr hjá sýslumanni eða í einkamáli fyrir dómstólum á grundvelli barnalaga. Það er ekki svo langt síðan litið var á annað heimilisofbeldi sem ágreining heimilismanna sem nyti friðhelgi einkalífs. Umgengnistálmanir eru mjög alvarlegur ágreiningur foreldra sem á ekki að vera einkamál foreldra. Stjórnvöld þurfa að koma inn í þessi mál barnanna vegna án þess að foreldri þurfi að greiða fyrir það stórar upphæðir.

Fulltrúar frá Félagi um foreldrajafrétti eru ávallt tilbúnir að koma á fundi, eiga samræður og svara fyrirspurnum um breytingar sem geti stuðlað að bættum skilyrðum barna hjá báðum foreldrum.

Fyrir hönd Félags um foreldrajafrétti,

Heimir Hilmarsson, formaður

Reykjavík, 30. mars 2018

Alþingi, nefndasvið  
Austurstræti 8 - 10 150 REYKJAVÍK

**Efni: Umsögn Gunnars Hrafns Birgissonar - tillaga til þingsályktunar um bætta stjórnarsýslu í umgengnismálum - 90. mál.**

Ég er sjálfstætt starfandi klínískur sálfræðingur og forstöðumaður fyrir Sálfræðiráðgjöf háskólanema við sálfræðideild HÍ. Var annar tveggja sálfræðinga sem störfuðu að fjölskyldusáttameðferð í forsjár- og umgengnisdeilum foreldra við sérfræðiráðgjöf sýslumannsembættu á árunum 2000 til 2013. Ég hef einnig starfað í fjölda forsjármála fyrir dómstólum, ýmist sem dómkvaddur matsmaður, sérfróður meðdómsmaður eða sáttamaður, og sinnt fjölskyldusáttameðferð á sálfræðistofu.

Ég vil byrja á að þakka flutningsmönnum á Alþingi fyrir þingsályktunartillöguna um bætta þjónustu við deilandi foreldra og börn þeirra. Mikilvægi málsins er ótvírætt því við vitum að langvarandi deilur foreldra eru á meðal sterkustu álagsþátta sem leiða mjög gjarnan til sálmeina hjá börnum og ungmennum.

Við fyrirhugaða breytingu á barnalögum er brýnt, tel ég, að horft verði betur en gert hefur verið til aðferða sem skilað hafa góðum árangri við sáttameðferð í forsjár- og umgengnisdeilum. Athuganir sýna að árangur í sáttameðferð bæði hjá sýslumannsembættum á suðvesturlandi 2000-2013<sup>i</sup> og fyrir Héraðsdómi Reykjaness á árunum 2002-2005 með *Hafnarfjarðarleiddinni*<sup>ii</sup> var á bilinu 85-90%, sem jafngildir því sem best gerist á heimsmælikvarða. Hraði málsmeðferðar var þarna mun meiri en nú tíðkast.

Mikilvægt er í þessu efni sem öðru að byggja á reynslu sem gefist hefur vel. Þrátt fyrir að það hafi alls ekki verið tilgangur með breytingum á barnalögum árið 2013 þá virðist mér sem ýmislegt gagnlegt hafi glatast eftir breytinguna. Það á bæði við um málsmeðferð hjá sýslumannsembættum og hjá dómstólum. Takmarkað hefur verið byggt á þeim aðferðum sem skiluðu svo góðum árangri og frekar valið að fara aðrar leiðir. Ef þið alþingismenn sem um málið fjallið hafið ekki þegar kynnt ykkur þá sáttameðferð sem fór fram á árunum 2000 til 2013 þá hvet ég ykkur til að gera það.

Með virðingu og vinsemd,  
Gunnar Hrafn Birgisson

---

<sup>i</sup> Gunnar Hrafn Birgisson (2016). Fjölskyldusáttameðferð í deilum foreldra um börn. Í Andri Steinþór Björnsson, Guðfinna Eydal og Katrín Kristjánsdóttir (ritstj.), *Af sál: Greinasafn handa Álfheiði Steinþórsdóttur sálfræðingi*, (bls. 171-200). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

<sup>ii</sup> Jónas Jóhannsson (2016). Hafnarfjarðarleiddin - Um samspil lögfræði og sálfræði við úrlausn forsjármála. Í Andri Steinþór Björnsson, Guðfinna Eydal og Katrín Kristjánsdóttir (ritstj.), *Af sál: Greinasafn handa Álfheiði Steinþórsdóttur sálfræðingi* (bls. 201-212). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Góðan dag

Á fundi velferðarnefndar þann 13. mars s.l. var eftirfarandi bókun gerð:

**2018020003 - Frumvörp og þingsályktunartillögur til umsagnar 2018**

*Lagður fram tölvupóstur Kristjönu Benediktsdóttur, f.h. nefndasviðs Alþingins, dagsettur 26. febrúar sl., þar sem Ísafjarðarbæ er send til umsagnar tillaga til þingsályktunar um bættu stjórnsýslu í umgengnismálum, 90. mál. Umsagnarfrestur er til 16. mars nk. Bæjarráð tók málið fyrir á 1008. fundi sínum 5. mars sl., og vísaði til nefndarinnar.*

*Velferðarnefnd fagnar framlagðri tillögu til þingsályktunar, svo fremi áhrifanna af því gæti hjá öllum sýslumannsembættum á landinu.*

Þetta tilkynnist hér með.

Kveðja

**Sædís María Jónatansdóttir**

Deildarstjóri í félagsþjónustu





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Reykjavík, 12. mars 2018.

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK


### Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um tillögu til þingsályktunar um bættu stjórnsýslu í umgengnismálum, þskj. 157, 90. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist framangreind tillaga til þingsályktunar til umsagnar. Lýtur tillagan að því að Alþingi álykti að fela dómsmálaráðherra að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum sem varða úrræði sýslumanns í umgengnismálum sem og að tryggja fjármögnun verkefnisins með það að markmiði að foreldrar og börn þurfi ekki að bíða eftir aðgerðum af hálfu sýslumanns. Í tillögunni segir einnig að sérstaklega skuli huga að því hvernig tryggja megi styttri málsmeðferðartíma, að ákvæði 47. gr. a barnalaga um bráðabirgðaugmengni nýtist í þágu barns, að gætt sé að hagsmunum og réttindum barna með tilliti til barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, að dagsektarúrræði sýslumanns verði einfaldað og gert áhrifaríkara, að meðlag verði tengt við umgengni, að endurtekin brot á umgengnissamningi verði ekki meðhöndluð sem ný mál og að auðveldara verði að fá gjafsókn í forsjármálum.

MRSÍ styður tillöguna og vísar til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 og ákvæða barnalaga nr. 76/2003. Samkvæmt lögum þessum skal ávallt taka mið af því sem barni er fyrir bestu þegar teknar eru ákvarðanir um málefni er þau varða. Enn fremur eiga börn rétt á vernd og umönnun. Þau eiga einnig rétt á að láta í ljós skoðanir sínar og óskir, í samræmi við aldur þeirra og þroska, og að tekið sé tillit til þeirra.

Eins og staðan er í dag tekur málsmeðferð hjá sýslumanni í umgengnisréttarmálum, hvort sem um er að ræða samkomulag um umgengni, tálmunarúrræði, o.s.frv., marga mánuði og brýnt er að úr því verði bætt. Ákvæði 33. gr. a barnalaga skyldar foreldra til að leita sátta áður en krafist er úrskurðar eða höfðað mál vegna forsjár, lögheimilis, umgengni, dagsekta eða aðfarar. Margt bendir til að þetta sáttameðferðarúrræði hafi í mörgum tilvikum orðið til þess að lengja málsmeðferð til muna, sem hlýtur að bitna á hagsmunum allra hlutaðeigandi, ekki síst barna. Því er brýnt að bæta úr.

Virðingarfyllst,  
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

  
Margrét Steinarsdóttir  
framkvæmdastjóri

Alþingi, nefndasvið  
B.t. Velferðarnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



## Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 26. mars 2018

Tilvísun: 2018020423HSP/--

### **Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um bættu stjórnsýslu í umgengnismálum**

Persónuvernd vísar til tölvupósts Velferðarnefndar, dags. 26. febrúar 2018, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um tillögu til þingsályktunar um bættu stjórnsýslu í umgengnismálum ( 90. mál á 148. löggjafarþingi 2017-2018, þskj. 157).

Tillagan lýtur að því að Alþingi álykti að fela dómsmálaráðherra að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum sem varða úrræði sýslumanns í umgengnismálum sem og að tryggja fjármögnun verkefnisins með það að markmiði að foreldrar og börn þurfi ekki að bíða eftir aðgerðum af hálfu sýslumanns. Sérstaklega skuli hugað að því hvernig tryggja megi styttri málsmeðferðartíma, að ákvæði 47. gr. a barnalaga um bráðabirgðaumgengni nýtist í þágu barns, að gætt sé að hagsmunum og réttindum barna með tilliti til barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, að dagsektarúrræði sýslumanns verði einfaldað og gert áhrifaríkara, að meðlag verði tengt við umgengni, að endurtekin brot á umgengnissamningi verði ekki meðhöndluð sem ný mál og að auðveldara verði að fá gjafsókn í forsjármálum. Aðgerðaáætlun og frumvarp liggi fyrir eigi síðar en við upphaf haustþings 2018.

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við tillöguna.

F.h. Persónuverndar,

Helga S. Þórhallsdóttir

Helga Sigríður Þórhallsdóttir



# Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

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

Til Velferðarnefndar Alþingis.

[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu.

Kópavogur, 16. mars 2018

## Umsögn um tillögu til þingsályktunar um bættu stjórnýslu í umgengnismálum, 90. mál.

Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu barst þann 26. febrúar 2018, til umsagnar tillaga til þingsályktunar um bættu stjórnýslu í umgengnismálum, 90. mál. Gengið er út frá því að þingsályktunin eigi að taka til mála sem varða beiðnir um ákvörðun um umgengni, skv. 47. gr. barnalaga nr. 76/2003 og mála sem varða beiðnir um álagningu dagsekta, skv. 48. gr. sömu laga.

Til upplýsinga má benda á að frá ársbyrjun 2013 hefur embættið (sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu, áður sýslumaðurinn í Reykjavík, sýslumaðurinn í Hafnarfirði og sýslumaðurinn í Kópavogi) haft til meðferðar 1.980 mál, sem eru í málaskrárkerfi embættisins skráð sem umgengnismál og 281 mál sem skráð eru dagsektarmál. Frá sama tíma hefur embættið kveðið upp 186 úrskurði í umgengnismálum og 55 úrskurði í dagsektarmálum. Skoðun leiðir í ljós að um 10% umgengnismála og 20% dagsektarmála lýkur með úrskurði sýslumanns. Af því leiðir að um 90% umgengnismála og 80% dagsektarmála lýkur með öðrum hætti. Þó ekki sé tiltæk um það tölfræði, er það mat starfsmanna að í flestum tilvikum feli það í sér að einhverskonar sátt hafi tekist með foreldrum um ágreiningsefnið. Þá má jafnframt benda á að í hluta þeirra dagsektarmála sem lýkur með úrskurði sýslumanns, er kröfu um álagningu dagsekta hafnað, í einhverjum tilvikum með vísan til þess að umgengni sé að fara fram, það felur í sér að ekki er forsenda til beitingar á úrræðinu.

Sýslumaður telur ástæðu til að benda á að nokkurs misskilning virðist gæta þegar segir í tillögunni: „...með það að markmiði að foreldrar og börn þurfi ekki að biða eftir aðgerðum af hálfu sýslumanns.“ Ljóst er að foreldrar hafa val um að leysa úr sínum málum án aðkomu stjórnvalda og má fullyrða að foreldrar geri það í langflestum tilvikum. Foreldrar geta einnig leitað sér aðstoðar hjá hinum ýmsu sérfræðingum og stofnunum ýmist saman eða í sitt hvoru lagi, má í því samhengi nefna sálfræðinga, fjölskylduráðgjafa og ekki síst velferðarþjónustu sveitarfélaganna, sbr. lög nr. 99/2007 um félagslega aðstoð. Staðan er hins vegar þannig að þessir aðilar eru ekki bærir til að taka ákvarðanir um þessi mál þegar ekki tekst að leysa úr ágreiningi foreldranna eða þegar annað foreldrið er ekki tilbúið til að koma að borðinu. Í þeim tilvikum þar sem foreldrar eru ósammála um þessi mál og þegar foreldrar koma sér ekki saman um að leita lausna á ágreiningnum, verður að mati sýslumanns, ekki séð hvernig leysa eigi úr vandanum án þess að „foreldrar og börn þurfi að biða eftir aðgerðum af hálfu sýslumanns.“ Þannig verður að telja að sú erfiða staða verði ekki leyst öðruvísi en með aðkomu þar til bærra stjórnvalda eða eftir atvikum dómstóla. Það má hins vegar árétt að mikilvægt er að framangreind bið eftir aðgerðum sýslumanns, eða eftir atvikum dómstóla, þarf að vera eins stutt og frekast er kostur.

Að mati sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu hefur afgreiðsla þessara mála tekið of langan tíma allt frá stofnun embættisins í ársbyrjun 2015. Liðið hefur of langur tími frá því að erindi



# Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

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

er lagt fram og þar til hægt er að taka það til meðferðar, hefur þannig verið „biðlisti“ eftir aðgerðum. Ástæða þess er mannekla. Verður að leggja áherslu á að hverjar svo sem breytingar kunna að vera gerðar á lögum þá muni afgreiðsla þessara mála taka of langan tíma meðan ekki er starfsfólk til að sinna verkefnum. Augljósasta og auðveldasta leiðin til að stytta málsmeðferðartíma þessara mála er að auka fjárframlög til málaflokksins.

Þá þykir einnig ástæða til að vekja athygli á að foreldrar hafa mikið um málsmeðferðarhraðann að segja. Þannig ræðst t.d. fjöldi viðtala og tímalengd sáttameðferðar skv. 33. gr. a. barnalaga af afstöðu foreldranna sjálfra. Þá er einnig tekið fram að það er almennt viðurkennt að hagsmunir barns mæli með því að foreldrar leysi úr ágreiningi sínum með samkomulagi fremur en að stjórnvöld höggvi á hnútinn.

Varðandi 47. gr. a. barnalaga þar sem sýslumanni er heimilað að úrskurða um umgengni til bráðabirgða má helst segja að sýslumaður hefur í þónokkur skipti kveðið upp slíka úrskurði. Eins og endranær er misjafnt hvort umgengni fer fram í kjölfarið í samræmi við úrskurðinn eða ekki. Mögulega mætti auðvelda og flýta slíkum bráðabirgðaákvörðunum með því að breyta lögum á þann hátt að sýslumaður gæti ákveðið umgengni til bráðabirgða að eigin frumkvæði, þ.e. án kröfu frá aðilum. Þá mætti jafnvel velja fyrir sér hvort auðvelda mætti sýslumönnum að taka slíkar ákvarðanir t.d. með því að draga úr formkröfunum og jafnvel að ákveða að þær gætu verið órökstuddar. Gæti það í mörgum tilvikum verið gagnlegt, t.d. þegar foreldrar eru sammála um að einhver umgengni skuli vera en þeir geta ekki komið sér saman um fyrirkomulagið. Þá gæti slík ákvörðun tryggt að einhver tiltekin umgengni væri til staðar meðan málið er til meðferðar. Í einhverjum tilvikum væri um að ræða ákvörðun um umgengni í samræmi við þá umgengni sem hafði verið fram að því að málið kom til meðferðar sýslumanns.

Að mati sýslumanns er gætt að hagsmunum og réttindum barna með tilliti til barnasáttamála Sameinuðu þjóðanna við ákvarðanir hjá embættinu. Langflestum þeirra barna sem þessi mál varða er í dag gefinn kostur á að tjá sig um málin áður en þeim er lokið með úrskurði hjá sýslumanni. Við sáttameðferð er foreldrum barna eldri en 5-6 ára gerður ljós sá réttur barns að tjá sig. Skal tekið fram að þau börn sem ekki tjá sig við málsmeðferð eru þau börn sem eru yngri en 5-6 ára, börn sem foreldrar vilja ekki að talað sé við og börn sem ekki vilja koma til viðtals.

Sýslumaður tekur undir að dagsektarræði barnalaga sé of þungt í framkvæmd og að full ástæða sé til að einfalda ferlið. Ástæða er þó til að benda á að úrræðið er í dag að skila árangri, því eins og áður segir lýkur um 20% dagsektarmála með úrskurði sýslumanns. Ennfremur er það algengt að dagsektamáli ljúki þannig að umgengni kemst á, sem er markmið úrræðisins. Sýslumaður setur hér fram nokkrar óútfærðar hugmyndir að mögulegum breytingum á barnalögum sem gætu gert úrræðið skilvirkara. Tekið er fram að sýslumaður hefur fleiri hugmyndir um mögulegar breytingar á lögnum:

- a) Sýslumann vantar úrræði til að vísa frá tilhæfulausum kröfum um álagningu dagsekta, þ.e. þegar umgengni fer fram en foreldri kýs samt að halda kröfu sinni til streitu. Í dag fer umtalsverð vinna í þessi mál, þar sem m.a. þarf að bjóða foreldrum sáttameðferð og málinu verður ekki lokið nema með úrskurði sýslumanns með allri þeirri vinnu sem honum fylgir.



# Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

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

- b) Það má velta fyrir sér hvort tilefni sé til að einfalda framkvæmd umgengnis- og dagsektarmála með því að breyta lögum á þann hátt að ekki þyrfti að fjalla sérstaklega um dagsektir, þ.e. að einungis væri hægt að krefjast úrskurðar sýslumanns um umgengni og að úrskurður um umgengni myndi einnig fela í sér ákvörðun um að leggja dagsektir á, komi sú umgengni sem ákveðin var ekki til framkvæmda. Væri þá strax hægt að fara fram á innheimtu dagsektanna ef umgengnin kæmist ekki á. Í dag er það þannig að sýslumaður er oft á tíðum að fjalla ítrekað um sama ágreininginn, þ.e. fyrst er úrskurðað um umgengni, og svo strax í kjölfarið kemur til meðferðar beiðni um álagningu dagsekta. Í einhverjum tilvikum kemur málið svo enn aftur til umfjöllunar þegar óskað er innheimtu á dagsektunum og þegar óskað er sáttameðferðar fyrir aðför. Þá má einnig benda á að lög eru óskýr um það hvernig sýslumaður skuli meta það hvort látið hafi verið af tálmunum og að dagsektir skuli falla niður. Hvergi er fjallað um framkvæmd slíkrar ákvörðunar í lögum. Þá er óljóst hvort ákvörðun sýslumanns um það hvort látið hafi verið af tálmunum eða ekki sæti kæru til Dómsmálaráðherra.
- c) Ákvæði 49. gr. barnalaga um fjárnám fyrir dagsektum er mjög óskýrt og þarfnast lagfæringar. Ein leið til að einfalda ferlið væri að umgengnisforeldrið gæti óskað fjárnáms fyrir dagsektunum sjálft og að ríkissjóður myndi greiða þann kostnað sem af því hlytist. Í dag er kröfu um innheimtu beint til sýslumanns, sem sendir áskorunarbréf, óskar svo staðfestingar héraðsdóms fyrir fjárnámsheimildinni og óskar loks eftir því við sitt eigið embætti að fjárnám verði gert.

Auðveldlega ætti að vera hægt að breyta lögum á þann hátt að meðlagsgreiðslur til foreldris falli niður þegar sýslumaður hefur lagt dagsektir á foreldrið og að þær hefjist ekki að nýju fyrir en að látið hafi verið af tálmuninni eða að einhverjum tíma liðnum. Kynni það mögulega að setja frekari þrýsting á foreldri að láta af tálmunum. Það hins vegar þyrfti að skoða í þessu samhengi hvort mögulega væri með þessu verið að standa í vegi fyrir því að barn nyti fullnægjandi framfærslu.

Ekki verður sé að það hvort beiðnir foreldra fái ný númer í málaskrá sýslumanna eða ekki hafi nokkra þýðingu að því er kemur að málshraða. Reynsla sýslumanns er sú að nauðsynlegt sé að greina í sundur erindi fólks. Bæði hefur sýslumaður oft á tíðum mörg erindi fólks til meðferðar á sama tíma, t.d. umgengnismál, dagsektarmál, forsjármál, lögheimilismál og meðlagsmál. Verður ekki séð hvernig það yrði til bóta að erindi um sitt hvort efnið yrðu afgreidd í einu lagi, þar sem óljóst væri hvaða atriði varðaði hvert úrlausnarefni. Þá eru málin ekki öll afgreidd með sama hætti, þar sem sýslumaður hefur t.d. ekki ákvarðanavald þegar foreldra greinir á um forsjá eða lögheimili. Þá verður ekki séð að það sé til einföldunar að öll gögn eldri mála aðila verði sjálfkrafa einnig gögn í nýjum málum, þar sem oft á tíðum er verið að fjalla um allt aðrar aðstæður. Í dag hafa foreldrar auðvitað þann kost að vísa til eða leggja fram gögn sem áður hafa verið lögð fram í eldri málum. Þykir einnig mikilvægt að ekki fari á milli mála hvaða gagna er verið að horfa til við ákvarðanir í hverju máli fyrir sig. Tekið skal fram að oft er um að ræða verulegt magn gagna.

Varðandi það að auðvelda fólki aðgang að dómstólum er helst að segja að markmið breytinganna á barnalögum sem tóku gildi í ársbyrjun 2013, var m.a. að leggja áherslu á að foreldrar leystu úr ágreiningi sínum með samkomulagi. Markmið breytinganna var jafnframt að reyna að fækka þeim málum sem koma til kasta dómstólanna. Þá verður að segjast að reynsla



# Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu

Hlíðasmári 1, 201 Kópavogi • [www.syslumenn.is](http://www.syslumenn.is) • [fjolskylda@syslumenn.is](mailto:fjolskylda@syslumenn.is) • kt.650914-2520 • sími 458-2000

sýslumanns er sú að oft hafi dómsmál þar sem leysa átti úr ágreiningi foreldra síst orðið til þess að leysa vandann. Ágreiningur foreldranna hefur oft á tíðum orðið hatrammari og málin hafa í kjölfarið komið til kasta sýslumanns þar sem foreldrar una ekki niðurstöðu dómstólsins eða þurfa aðstoð við að koma henni í framkvæmd. Þá má einnig benda á að kostnaður við dómsmál er verulegur samanborinn við kostnað af meðferð mála í stjórnslunni.

Að síðustu telur sýslumaður ástæðu til að leiðrétta þá rangfærslu sem fram kemur í texta tillögunnar að úrræði sýslumanna í þessum málum séu áhrifalítill og að þau henti illa til að leysa úr deilumálum. Eins og að framan greinir leysist stór hluti þessara mála hjá sýslumanni með samkomulagi foreldra. Þá verður ekki séð að bent hafi verið á betri úrræði til að leysa úr þessum hörðu deilumálum, en einmitt þau sem sýslumaður hefur að bjóða. Reynslan sýnir einmitt, og tölur um árangur af sáttameðferð styðja það, að sýslumaður hafi yfir að ráða úrræðum samkvæmt barnalögum, sem eru áhrifarík við að aðstoða foreldra við að finna þá lausn á ágreiningsmáli sínu sem er barni þeirra fyrir bestu.



Velferðarnefnd Alþingis

Reykjavík, 16. mars 2018

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um bætta stjórnslu í umgengismálum, 90. mál.**

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags. 26. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um framangreinda tillögu til þingsályktunar.

Tillagan gerir ráð fyrir því að dómsmálaráðherra verði falið að vinna frumvarp sem leggi til tilteknar breytingar á lögum sem miði að því að bæta og stytta málsmeðferð í ákveðnum flokkum mála er varða umgengni, forsjá og framfærslu barns samkvæmt ákvæðum barnalaga. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að átt sé við úrskurði sýslumanna um bráðabirgðaugmengni og dagsektir, tengingu meðlags við umgengni og fjölgun samþykktra umsókna um gjafsókn í forsjármálum. Umboðsmaður áréttar að í dómsmálaráðuneytinu er hafin vinna við endurskoðun barnalaga og annarra laga sem snúa að því að lögfesta ákvæði um heimild foreldra til þess að semja um skipta búsetu barns en auk þess á að endurskoða ákvæði barnalaga varðandi framfærslu barns og meðlag.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni segir að markmiðið sé að stuðla betur að því að tryggja réttindi og vernd barna í þeim málum sem um ræðir. Umboðsmaður barna tekur undir og fagnar þeirri áherslu.

Að mati umboðsmanns barna er jafnframt þörf fyrir frekari úrbætur á þessu sviði sem miða að því að fyrirbyggja og draga úr ágreiningi foreldra um hagi barns. Afar brýnt er að foreldrar sem standa frammi fyrir skilnaði eða sambúðarslitum hafi aðgang að sérhæfðri ráðgjöf og stuðningi sem gerir þeim kleift að komast að sameiginlegri niðurstöðu og samkomulagi um ýmis atriði er varða hagi barns, með hag barnsins að leiðarljósi. Samskiptaörðugleikar og togstreita milli foreldra barns getur haft verulega neikvæð áhrif á líðan þess. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. Barnasáttmálans er aðildarríkjum skylt að veita foreldrum aðstoð til þess að sinna hlutverki sínu með fullnægjandi hætti og getur fjölskylduráðgjöf skipt þar sköpum. Fjölskyldumiðstöðin í Reykjavík gegndi mikilvægu hlutverki í málum af þessum toga en umboðsmaður barna gagnrýndi harðlega ákvörðun sem tekin var um niðurlagningu hennar. Umboðsmaður barna



telur afar mikilvægt að fjölskyldum standi til boða nauðsynleg aðstoð og stuðningur til þess að tryggja öllum börnum þroskavænlegar og stöðugar aðstæður.

Í þessu sambandi bendir umboðsmaður á sænsku löggjöfina um félagsþjónustu sveitarfélaga, socialtjänstlagen, en þar er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að tryggja að foreldrum sem standa frammi fyrir skilnaði eða sambúðarslitum, standi til boða svokallað samstarfssamtal, undir leiðsögn sérhæfðs aðila, sem miðar að því að gera foreldrum kleift að komast að samkomulagi um forsjá og búsetu barns, umgengni og ýmis atriði er varða framfærslu barns.

Virðingarfyllt,

Salvör Nordal,  
umboðsmaður barna