



## UMBOÐSMAÐUR BARNNA

Nefndasvið Alþingis  
Velferðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. febrúar 2012  
UB: 1202/4.1.1

### **Efni: Frumvarp til barnalaga (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. febrúar, þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp. Umboðsmaður barna þakkar fyrir það tækifæri að koma með athugasemdir við frumvarpið. Þessi málaflokkur skiptir miklu máli fyrir velferð barna og berast embætti umboðsmanns barna árlega fjöldi erinda sem varða barnalög enda fjalla lögin um mjög persónuleg og viðkvæm mál barna. Frumvarpið sem nú hefur verið lagt fram er að mestu leyti samhljóða frumvarpi sem innanríkisráðherra lagði fram í maí 2011 að undanskilinni þeirri breytingu er lýtur að aðför til fullnustu á umgengnisrétti. Umboðsmaður barna skilaði inn umsögn um fyrra frumvarp og byggir núverandi umsögn að hluta til á þeirri umsögn. Ef verulegar breytingar verða gerðar á frumvarpinu í meðförum þingsins óskar umboðsmaður barna eftir því að fá tækifæri til að tjá sig um þá þætti.

Umboðsmaður barna fagnar því að verið sé að endurskoða barnalögin og við lestur ofangreinds frumvarps er ljóst að mikil vinna liggur því að baki og vel hugað að ólíkum sjónarmiðum. Margar jákvæðar breytingar koma fram í frumvarpinu og ber þar helst að nefna 1. gr., þar sem grundvallarreglur Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eru lögfestar. Auk þess fagnar umboðsmaður því sérstaklega að sýslumönnum sé falið að leita liðsinnis sérfræðinga í málefnum barna í stað þess að leita til barnaverndar, sbr. 31. gr. frumvarpsins. Umboðsmaður barna vonar að slík heimild muni bæta sérfræðilpekkingu innan sýslumannsembættanna og auka málshraða til muna.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um inntak sameiginlegrar forsjár. Þessi nýjung er sérstaklega mikilvæg að mati umboðsmanns barna, enda virðast foreldrar og aðrir oft ekki gera sér grein fyrir hvað felst í sameiginlegri forsjá. Inntak ákvæðisins um að heimila lögheimilisforeldri að taka ákvarðanir um daglegt líf barns er í samræmi við þá túlkun sem hefur verið lögð til grundvallar í norrænum rétti. Þó að sameiginleg forsjá feli í sér að foreldrar eigi að bera sameiginlega ábyrgð á börnum sínum er ljóst að aðstæður bjóða ekki alltaf upp á að þeir geti komið sér saman um allar ákvarðanir sem varða börnin. Er því mikilvægt að það foreldri sem barn á lögheimili hjá geti tekið ákvarðanir um skóla, tómstundir og heilbrigðisþjónustu, enda getur togstreita milli foreldra um slík mál raskað daglegu lífi barns verulega og valdið því vanlíðan.

Í 12. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði þar sem mælt er fyrir um skyldu foreldra til að fara í sáttameðferð þegar þeir deila um forsjá, umgengni og dagsektir. Umboðsmaður barna fagnar þessu ákvæði, enda er það almennt mun betur í samræmi við hagsmuni barna ef foreldrar þeirra ná sáttum í slíkum málum. Að mati umboðsmanns barna væri æskilegt að taka fram í ákvæðinu að slík

sáttameðferð skuli vera foreldrum að kostnaðarlausu, þannig að tryggt sé að börnum verði ekki mismunað eftir efnahag foreldra.

Ákvæði 13. gr. frumvarpsins er frábrugðið því ákvæði sem var að finna í þeim drögum sem nefndin lagði til, einkum að því leyti að dómurum er ekki veitt heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá og lögheimili. Umboðsmaður barna hefur talið að gott samkomulag foreldra sé grundvallarforsenda þess að sameiginleg forsjá gangi vel. Hefur hann því ekki talið það brýnt hagsmunamál fyrir börn að lögfesta heimild til að dæma sameiginlega forsjá. Hins vegar verður að líta til þess að forsjármál eru eins misjöfn og þau eru mörg og því ekki útilokað að það geti í einhverjum tilvikum verið barni fyrir bestu að dæma sameiginlega forsjá. Ef ákveðið verður að lögfesta slíka heimild vill umboðsmaður barna þó benda á að það getur aldrei þjónað hagsmunum barns að þvinga foreldra til samvinnu þegar forsendur hennar eru augljóslega ekki fyrir hendi. Sú breyting sem gerð var á dönsku lögnum árið 2007 gekk að mati umboðsmanns barna of langt og er rétt að geta þess að sátt hefur náðst á danska þinginu að lögnum verði breytt. Rannsóknir á dönskum dómum bentu til þess að oftast en ekki var ákveðið að foreldrar skyldu fara með sameiginlega forsjá, þrátt fyrir að líkur væru til þess að samstarfsörðugleikar þeirra myndu bitna á barninu. Sambærileg þróun átti sér stað í sænskum dómum eftir að almenn heimild til að dæma sameiginlega forsjá var fyrst lögfest þar árið 1998, en sænskum lögum var breytt árið 2006 og strangari skilyrði sett fyrir því að sameiginleg forsjá verði dæmd. Umboðsmaður barna telur mikilvægt að við lærum af reynslu annarra Norðurlanda og tryggjum að dómurum verði ekki heimilað að dæma sameiginlega forsjá nema í algerum undantekningartilvikum. Þannig verður að taka skýrt fram að sameiginleg forsjá komi einungis til greina þegar ljóst þykir að foreldrar geti átt góð samskipti og tryggt að ágreiningur þeirra bitni ekki með neinum hætti á barni. Þá er mikilvægt að áréttast sérstaklega að sameiginleg forsjá komi aldrei til greina þegar hætta er á að barnið, foreldri eða annar á heimili barns hafi orðið fyrir eða verði fyrir ofbeldi á heimilinu. Í þessu sambandi telur umboðsmaður mega hafa hliðsjón af því orðalagi sem notað var í fyrrnefndum drögum nefndarinnar, þó þannig að skýrt sé tekið fram að um undantekningu sé að ræða.

Heimild dómara til þess að dæma sérstaklega um lögheimili barns hefur einnig verið felld brott. Mikil umræða hefur verið í samfélaginu síðan frumvarp til barnalaga var lagt fram um heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá. Hvort sem heimild til að dæma sameiginlega forsjá verður lögfest eða ekki telur umboðsmaður mikilvægt að veita dómurum heimild til þess að taka afstöðu til ágreinings foreldra um lögheimili. Í fjölmörgum forsjármálum sem hafa komið fyrir dóm hér á landi virðist ágreiningsefnið fyrst og fremst varða lögheimili barns. Er því ljóst að heimild til þess að skera úr um hvar barn skuli eiga lögheimili gæti gert foreldrum kleift að leysa úr ágreiningsmálum sínum án þess að breyta tilhögun forsjár. Einnig er mikilvægt að sáttameðferð verði í boði þegar slíkur ágreiningur kemur upp.

Umboðsmaður barna fagnar þeirri upptalningu sem er að finna í 13. og 19. gr. frumvarpsins á þeim atriðum sem ber að líta til við ákvörðun um forsjá annars vegar og umgengni hins vegar. Umboðsmaður barna hefur bent á nauðsyn þess að endurskoða íslensk lög og lagaframkvæmd í þessum málum og tryggja enn frekar að niðurstöður þeirra séu í samræmi við hagsmuni barnsins. Ljóst er að ofbeldi hefur lítil áhrif þegar tekin er ákvörðun um forsjá og umgengni í framkvæmd og er börnum ekki tryggð fullnægjandi vernd gegn ofbeldi í núgildandi lögum. Umboðsmaður telur því sérstaklega ánægjulegt að tekið sé fram í frumvarpinu að meta skuli hættu á að barn, foreldri eða aðrir á heimili hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi við ákvörðun um forsjá og umgengni og bindur vonir við að sú breyting verði til þess að í framkvæmd verði hugað betur að öryggi og velferð barna.

Í 16. gr. frumvarpsins er gerð smávægileg breyting á orðalagi 3. mgr. 45. gr. barnalaga um aðför á börnum við framkvæmd forsjárákvörðunar. Umboðsmaður barna tekur undir mikilvægi þess að tryggt sé að starfsmaður barnaverndar sé viðstaddur þegar framkvæmdar eru aðfarargerðir á börnum. Ljóst er að beiting slíks þvingunarúrræðis er mjög vandasöm með hliðsjón af hagsmunum

barnsins og er því einungis réttlætanlegt að grípa til hennar í sérstökum undantekningartilvikum. Þar sem aðfarargerðir fela í sér umtalsvert inngrip í líf barna er mikilvægt að fara varlega við framkvæmd slíkra gerða og gæta þess að þær valdi börnum sem minnstu álagi. Telur umboðsmaður barna því æskilegt að skerpa enn frekar á heimild sýslumanns til að stöðva gerðina ef hann telur hættu á að barnið hljóti skaða af framhaldi hennar. Að mati umboðsmanns barna er því ástæða til að breyta orðalagi 3. mgr. 45. gr. barnalaga á þann hátt að mælt sé fyrir um að fulltrúa sýslumanns beri að stöðva gerðina ef starfsmaður barnaverndar mælir með því út frá hagsmunum barnsins.

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um umgengni barns við aðra en foreldra, í þeim tilvikum sem foreldri er ókleift að rækja umgengnis skyldur sínar eða foreldri nýtur takmarkaðrar umgengni við barn. Umboðsmaður barna telur jákvætt að réttur barns til að umgangast aðra en kynforeldra sé rýmkaður í frumvarpinu. Umboðsmaður telur þó jafnvel ástæðu til að ganga enn lengra og kveða á um heimild til þess að úrskurða um umgengni barns við nána vandamenn eða aðra sem eru nákomnir barni, óháð því hvort foreldri umgangist barn reglulega eða ekki. Í því sambandi má benda á að börn geta bundist öðrum einstaklingum nánum tilfinningaböndum, svo sem stjúpforeldrum, ömmum og öfum eða fósturforeldrum. Má því ætla að það geti verið í samræmi við hagsmuni barns að úrskurða um umgengni við aðra en foreldra í ákveðnum tilvikum. Við slíka ákvörðun ætti vilji og tilfinningatengsl barns að ráða mestu.

Sem fyrr segir fagnar umboðsmaður barna því að með 19. gr. frumvarpsins séu lögfest þau sjónarmið sem sýslumanni ber að líta til við ákvörðun um umgengni. Með sama hætti og í nógildandi lögum er auk þess tekið fram að sýslumaður geti ákveðið að umgengni njóti ekki við ef hann telur hana andstæða hag og þörfum barnsins. Samkvæmt nógildandi framkvæmd þarf mjög mikið að koma til svo að talið sé að umgengnisréttur sé ekki til staðar og er jafnvel kveðið á um að umgengni skuli fara fram þó að ljóst sé að hún geti verið barninu skaðleg. Þannig virðast sönnunarkröfur í þessum málum jafnvel nálgast þær kröfur sem eru gerðar í sakamálum og vafinn metinn umgengnisforeldri í hag. Umboðsmaður barna telur því mikilvægt að áréttta í barnalögum eða öðrum lögskýringargögnum sem þeim fylgja að ekki skuli gerðar of strangar sönnunarkröfur þegar metið er hvort umgengni sé andstæð hagsmunum barns, heldur skuli túlka allan vafa barninu í hag. Sama á við þegar metið er hvort umgengni skuli fara fram undir eftirliti.

Umboðsmaður barna telur jákvætt að 20. gr. frumvarpsins kveði á um heimild til þess að úrskurða um umgengni til bráðabirgða, enda geta umgengnismál oft tekið langan tíma. Umboðsmaður vill þó áréttta mikilvægi þess að heimildin verði ekki notuð með þeim hætti að teknar verði staðlaðar ákvarðanir um að umgengni skuli fara fram, heldur raunverulega metið hvort og þá hvernig sé best að umgengni til bráðabirgða verði háttáð, með hliðsjón af hagsmunum barnsins. Ef ástæða er til að ætla að umgengni sé ekki barni fyrir bestu eða barn er mótfallið umgengni ætti þannig að mati umboðsmanns ekki að úrskurða um umgengni til bráðabirgða.

Í 23. gr. frumvarpsins er lagt til að 50. gr. nógildandi barnalaga nr. 76/2003 verði felld brott en það ákvæði kveður á um heimild til að koma umgengni á með aðfarargerð. Hingað til hefur verið hægt að koma á umgengni barns við foreldri sem fer ekki með forsjá þess, með beinni aðfarargerð, tálmi forsjáforeldri umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám. Umboðsmanni barna bárust athugasemdir um framkvæmd aðfarargerða á börnum í lok sumars 2009. Ábendingarnar lutu að því að ekki væri nægilega vel hugað að hagsmunum barna við slíkar gerðir. Í framhaldinu ákvað umboðsmaður barna að gera heildarúttekt á beitingu úrræðisins frá gildistöku barnalaga nr. 76/2003 og kanna hvernig framkvæmd slíkra gerða er háttáð. Í september 2009 óskaði umboðsmaður barna eftir upplýsingum og gögnum um aðfarargerðir á börnum frá sýslumannsembættum landsins, barnaverndarnefnum sem og lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Athugun umboðsmanns barna leiddi í ljós að aðfarargerðir á börnum eru afar fátíðar. Hins vegar fara þær fram og í þeim tilvikum er um að ræða umtalsvert inngrip í líf barna sem hefur mikil áhrif á þau. Verulega skortir á að slíkar gerðir hafi verið nægilega vandaðar og að þeir aðilar sem komu að framkvæmd þeirra væru

meðvitaðir um hlutverk sitt. Eru jafnvel dæmi um að barn hafi þurft á aðstoð að halda vegna álags sem fylgir slíkri aðgerð. Umboðsmaður barna telur beitingu slíks þvingunarúrræðis mjög vandasama með hliðsjón af hagsmunum barnsins og reynslu af slíkum úrræðum og telur það barninu ekki fyrir bestu að þurfa að upplifa slíka aðgerð. Því fagnar umboðsmaður barna þeirri tillögu innanríkisráðherra að fella brott umrædda heimild. Hins vegar veltir umboðsmaður barna því fyrir sér hvort ekki sé nauðsynlegt að eitthvað annað úrræði sé til staðar þegar forsjáforeldri tálmar umgengni barns við hitt foreldrið enda ættu mál af þessu tagi að vera leyst á vettvangi foreldra með aðkomu yfirvalda og/eða fagfólks. Mikilvægt er að börnum sé leyft að tjá sig og að tekið sé tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur og þroska. Ef um er að ræða ótvíræðan vilja barns ber yfirvöldum að gera það sem í þeirra valdi stendur til að virða hann, hvort sem barnið vill umgengni eða ekki.

Að lokum lýsir umboðsmaður barna aftur yfir ánægju sinni með frumvarpið og þeim breytingum sem þar er að finna. Umboðsmaður vonar að umræddar breytingar tryggji enn betur réttindi og velferð barna og verði til þess að niðurstöður í umgengnis- og forsjármálum tryggji betur samræmi við hagsmuni þeirra.

Virðingarfyllt,

---

Margrét María Sigurðardóttir,  
umboðsmaður barna

**Skrifstofa umboðsmanns barna**

Laugavegi 13, 2.hæð  
101 Reykjavík, Ísland  
Sími: 552 8999  
Gjaldfrjálst númer: 800 5999  
Heimasíða: [www.barn.is](http://www.barn.is)  
Netfang: [ub@barn.is](mailto:ub@barn.is)

Þessi tölvupóstur og viðhengi hans gætu innihaldið trúnaðarupplýsingar eingöngu ætlaðar þeim sem hann er stílaður á.