



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 undanförunum 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 enngar 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 margþættar.

Mikil endurskoðun hefur átt sér stað á sviði barnaréttar á Norðurlöndunum á undanförunum 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 refsa 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 refsiákvæði 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 refsiákvæði 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 eflað 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