



Reykjavíkurborg

Barnavernd Reykjavíkur

Alþingi

b.t. allsherjar- og menntamálanefndar

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 3. júní 2019

Efni: Umsögn Barnaverndar Reykjavíkur um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 149. löggjafarþing 2018 – 2019. Þingskjal 126 – 126. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 17. maí 2019, þar sem gefinn var kostur á að senda inn umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002. Meðfylgjandi er umsögn frá Barnavernd Reykjavíkur.

Forsaga

Vísað er til umsagnar frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur, dags. 29. maí 2017, um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, sem lögð var fyrir 146. löggjafarþing 2016 – 2017.

Með umsögn þessari eru ítrekuð þau sjónarmið sem þar komu fram um að dregið sé í efa að fangelsisvist foreldris þjóni hagsmunum barns jafnvel þó á móti komi meiri samvistir við hitt foreldrið. Ekki þykir ástæða til að fjalla frekar um þessi sjónarmið í umsögn þessari heldur er vísað til fyrri umsagnar þar um.

Auk framangreinds gerir Barnavernd Reykjavíkur eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Gildissvið barnalaga og barnaverndarlaga

Nokkuð skýr skil eru nú samkvæmt lögum milli barnalaga annars vegar og barnaverndarlaga hins vegar. Þannig fjalla barnalög um réttindi barna og réttindi og skyldur foreldra þegar kemur að forsjárskyldum þeirra, lögheimili og umgengni við börn sín. Sýslumaður fer með úrskurðarvald samkvæmt þeim lögum greini foreldra á umgengni.

Barnaverndarlög fjalla hins vegar um rétt barna til verndar og umönnunar og skyldu sveitarfélaga, barnaverndarnefnda, til að koma börnum og fjölskyldum þeirra til aðstoðar ef líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska er hættu búin vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldra, ofbeldis eða vanvirðandi háttsemi af hendi annarra eða eigin hegðunar.

Skylda barnaverndarnefnda til að bregðast við séu aðstæður barna eins og hér er lýst er fortakslaus, tekur til allra barna á þeirra umráðsvæði og gildir einu hvernig vanrækslan er til komin. Ef heilsu barns er stefnt í voða vegna háttsemi foreldra bregst barnaverndarnefnd við, óháð því hvort foreldrar eigi í umgengnideilum eða ekki og óháð því hvort háttsemi foreldra tengist umgengnisdeilu þeirra eða ekki.



Í samræmi við þetta telur Barnavernd Reykjavíkur að betur færi á því að ákvæði laga um brot á umgengnisrétti væru að öllu leyti í barnalögum nr. 76/2003, eins og nú er. Ítarleg ákvæði eru í þeim lögum um beitingu dagsekta og aðafarargerða í þeim tilvikum sem umgengni er tálmað. Sé það vilji löggjafans að slíkt sé refsivert er eðlilegt að sú refsheimild sé í barnalögum í beinum tengslum við ákvæði þeirra laga um brot á umgengni. Vísað er til orðalags frumvarpsins um þetta þar sem segir „Með viðurlögum er undirstrikað það sjónarmið að tálmun eða takmörkun á umgengni er brot á skyldum foreldris. Orðalag ákvæðisins er sambærilegt því sem notað er í ákvæðum barnalaga um tálmanir á umgengni...“ Hér er beinlínis vísað til barnalaga og skyldna foreldra samkvæmt barnalögum. Ef brot foreldra á barnalögum eiga að vera refsiverð er eðlilegt, eins og áður sagði, að sú refsheimild sé í barnalögum.

Breytingar á valdsviði barnaverndarnefnda?

Barnavernd Reykjavíkur gerir einnig athugasemdir við síðustu setningu c. liðar 1. gr. þar sem segir að „brot gegn ákvæði þessu sætir aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru barnaverndar til lögreglu“. Um þetta segir í greinargerð sem fylgir frumvarpinu: „Þá er enn fremur lagt til að brot gegn 98. gr. laganna sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru barnaverndaryfirvalda sem hafi metið aðstæður í slíkum málum þar sem fyrir liggur úrskurður, dómur, dómsátt eða samningur aðila um umgengni og telja önnur úrræði ekki duga.“

Í greinargerðinni er gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd hafi „metið aðstæður“ í málum sem varða tálmun eða takmörkun á umgengni og kæri slíkt til lögreglu ef önnur úrræði eru ekki talin duga.

Það er óljóst hvort hér sé verið að útvíkka verulega valdsvið barnaverndarnefnda frá því sem nú er eða hvort gert sé ráð fyrir að umrætt „mat á aðstæðum“ fari fram á grundvelli þess valdsviðs sem barnaverndarnefndum er nú falið samkvæmt barnaverndarlögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

Í barnaverndarlögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra er ítarlega fjallað um málsmeðferðarreglur í barnaverndarmálum. Í 21. gr. barnaverndarlaga er t.d. kveðið á um að barnaverndarnefnd beri að taka afstöðu til tilkynningar innan sjö daga frá því að tilkynning berst með ákvörðun um að kanna mál eða ekki. Þá segir í 4. mgr. 21. gr. að ákvörðun um að hefja könnun skuli ekki tekin nema rökstuddur grunur sé um að tilefni sé til. Í 22. gr. er síðan fjallað um könnun máls, þar sem áhersla er lögð á að aflað sé nauðsynlegra upplýsinga til að meta aðstæður barns og meta þörf fyrir úrræði samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga. Könnun má aldrei vera umfangsmeiri en nauðsyn krefur. Þegar mál hefur verið nægjanlega kannað er því annað hvort lokað eða gerð er meðferðaráætlun í máli barns. Ef ekki tekst samvinna við foreldra um gerð meðferðaráætlunar eða alvarleiki málsins er þeim mun meiri kann að koma til þess að barnaverndarnefnd beiti þvingunarúrræðum, s.s. að kveða á um vistun utan heimilis eða forsjárviptingu.

Það er erfitt að sjá hvernig barnaverndarnefnd á að „meta aðstæður“ í málum vegna tálmunar eða takmörkunar á umgengni öðru vísi en á grundvelli þeirra málsmeðferðarreglna sem barnaverndarlög mæla fyrir um.



Reykjavíkurborg

Barnavernd Reykjavíkur

Þá skal tekið fram að tálmun eða takmörkun á umgengni getur að sjálfsögðu komið til, án þess að mál sé þannig vaxið að um barnaverndarmál sé að ræða, þ.e. án þess að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska sé hættu búin. Í frumvarpinu er hins vegar enginn fyrirvari gerður um þetta, þ.e. gert er ráð fyrir að barnaverndarnefnd kæri mál til lögreglu ef um tálmun eða takmörkun á umgengnisrétti er að ræða. Ef barnaverndarnefnd á að taka til könnunar öll mál þar sem um er að ræða tálmun eða takmörkun á umgengni væri verið að breyta í grundvallaratriðum valdsviði barnaverndarnefnda og eðli þeirra mála þar sem barnaverndarnefndum ber að hafa aðkomu. Slíkt kallar auðvitað á umfangsmiklar breytingar á öllu barnaverndarstarfi í landinu með tilheyrandi kostnaði. Frumvarpið vikur í engu að þessu.


Ef það er ekki markmið frumvarpsins að breyta valdsviði barnaverndarnefnda og þær taki áfram aðeins til könnunar mál þar sem líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska sé hættu búin, þá verður ekki séð að þessar breytingar á lögunum hafi mikla þýðingu. Eins og fram kom í upphafi umsagnar þessar, þá ber barnaverndarnefnd alltaf að bregðast við í slíkum aðstæðum, óháð því hvort mál tengist umgengnisdeilum foreldra eða ekki.

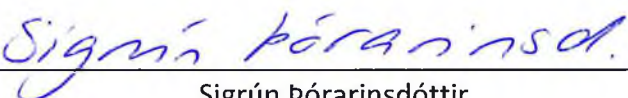
Samantekt

Barnavernd Reykjavíkur mælir ekki með því að frumvarp þetta verði að lögum í þeirri mynd sem hér er lagt til. Í fyrsta lagi er það mat Barnaverndar Reykjavíkur að það séu ekki hagsmunir barna að foreldrar þeirra séu í fangelsi vegna tálmunarbrotá án þess að meira komi til. Í öðru lagi telur Barnavernd Reykjavíkur að ákvæði um brot á umgengni eigi betur heima í barnalögum þar sem í þeim lögum er fjallað um réttindi og skyldur foreldra í því sambandi. Í þriðja lagi telur Barnavernd Reykjavíkur óljóst hvort með frumvarpinu sé verið að breyta núverandi valdsviði barnaverndarnefnda eða ekki. Sé það markmiðið þarf að koma til ítarlegri skoðun á málinu, tilheyrandi fjármagn og heildarskoðun á valdsviði barnaverndarnefnda. Sé það ekki markmið laganna, er óljóst hverju verið sé að breyta með frumvarpinu.

Barnavernd Reykjavíkur er reiðubúin að mæta á fund allsherjar- og menntamálanefndar sé þess óskað til þess að skýra betur það sem hér hefur verið rakið að framan.

Virðingarfyllst
f.h. Barnaverndar Reykjavíkur


Katrín Helga Hallgrímsdóttir
skrifstofustjóri lögfræði og stjórnsýslu


Sigrún Þórarinsdóttir
skrifstofustjóri ráðgjafar