



26. nóvember 2020
Hallveigarstöðum, Reykjavík

Efni: Umsögn Kvenréttindafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), þingskjal 104, 103. mál. 151. löggjafarþing.

Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, þar sem lagt er til að barnaverndarlögum sé breytt svo að foreldri sem takmarki umgengnisrétt að barni sínu eigi á hættu refsingu sem varðar sektum eða allt að fimm ára fangelsi. Er þetta í þriðja skipti sem sambærilegt frumvarp hefur verið lagt fyrir Alþingi.

Kvenréttindafélag Íslands sendi inn umsögn þegar sambærilegt frumvarp var lagt fram árið 2017, og svo aftur 2019 þegar samhljóðandi frumvarp var lagt fram, og er umsögn okkar sú sama í ár sem fyrr. Kvenréttindafélag Íslands leggst eindregið gegn þessu frumvarpi.

Með þessari umsögn fylgir greinin „Réttur barna eða réttur feðra? Um tálmun á rétti barna til umgengni við foreldra sína“ eftir Brynhildi Flóvenz dósent við Lagadeild Háskóla Íslands. Í greininni, sem birtist í ársriti Kvenréttindafélagsins *19. júní* árið 2017, reifar Brynhildur um lagalegar hliðar þessa frumvarps.

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

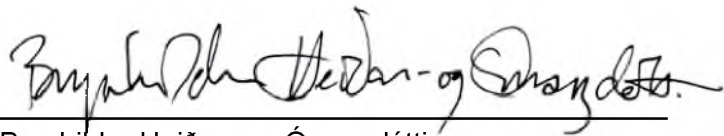
Í greinargerð með frumvarpinu er nefnt að samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eigi börn rétt á að þekkja og umgangast báða foreldra sína. Þetta tekur félagið heils hugar undir. Það væri því skerðing á réttindum barna, samkvæmt sáttmála SP, að fjarlægja forræðisforeldrið af heimili og setja í fangelsi.

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.

Kvenréttindafélag Íslands 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.

Einnig gerir Kvenréttindafélag Íslands 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.

Kvenréttindafélag Íslands leggst eindregið gegn þessu frumvarpi til laga um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002 sem kveður á um að barnaverndarlögum sé breytt svo að foreldri sem takmarki umgengnisrétt að barni sínu eigi á hættu refsingu sem varðar sektum eða allt að fimm ára fangelsi.



Brynhildur Heiðar- og Ómarsdóttir
framkvæmdastýra Kvenréttindafélags Íslands



Réttur barna eða réttur feðra?

*Um tálmun á rétti barna til umgengni
við foreldra sína*

Brynhildur G. Flóvenz

Nú nýverið lögðu nokkrir þingmenn fram frumvarp á Alþingi sem hefur hlotið furðu litla umræðu, ekki síst af hálfu þeirra sem láta sig hagsmuni barna og kvenna varða. Frumvarpið er um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni).¹ Flutningsmenn þess eru Brynjar Níelsson, Bryndís Haraldsdóttir, Valgerður Gunnarsdóttir og Óli Björn Kárasón, öll úr Sjálfstæðisflokki, Elsa Lára Arnardóttir, þingkona Framsóknarflokks, og Nichole Leigh Mosty, þingkona Bjartrar framtíðar. Frumvarpið hefur verið lagt fram þegar þetta er skrifað en óvíst er hvort það hefur orðið að lögum þegar þessi grein birtist. Hvort sem málið fer í gegn á þessu löggjafarþingi eður ei þá tel ég mikilvægt að fjallað sé um það á vettvangi sem þessum. Í þessari grein verður rýnt í nokkur álitamál sem mikilvægt er að hafa í huga þegar afstaða til frumvarpsins er mótuð.

Réttur barns og úrræði við brotum á honum

Þótt draga meg þær ályktanir af heiti frumvarpsins að það eigi við tálmanir eða takmarkanir á umgengni almennt er það ekki svo. Í frumvarpinu er lagt til að tálmi það foreldri sem barn býr hjá (sem er í yfirgnæfandi fjölda tilfella móðir) hinu foreldrinu (í flestum tilfellum föður) eða öðrum sem eiga umgengnisrétt samkvæmt úrskurði, dómi, dómssátt foreldra eða samningi þeirra staðfestum af sýslumanni að neyta umgengnisréttar, eða takmarki hann, varði það fangelsi allt að fimm árum. Með öðrum orðum þá er í reynd lagt til að foreldrar sem börn búa hjá (í flestum tilfellum mæður) sem hindra eða takmarka rétt barns til umgengni við hitt foreldrið (yfirleitt föður) sæti fangelsi allt að fimm árum á meðan foreldri sem barn býr ekki hjá (oftast

faðir) sem hindrar eða takmarkar rétt barnsins til umgengni þarf ekki að sæta slíkum viðurlögum eða neinum viðurlögum yfirleitt.

Skoðun mín hefur lengi verið sú að umræðan um rétt barna til umgengni við foreldra og samsvarandi skyldur foreldra til að annast börn sín hafi einkennst af áherslu á hagsmuni foreldra, og þá einkum á hagsmuni foreldra sem barn býr ekki hjá (yfirleitt feður), fremur en hagsmuni barna, jafnvel þó sú umræða hafi verið færð í búning umhyggju fyrir börnum. Hið nýja frumvarp styður enn frekar þá skoðun mína.

Nú þegar eru ýmis ákvæði í lögum sem ætlað er að tryggja rétt barna til umgengni og framfylgja honum. Réttur barna til umgengni við foreldra sína er tryggður í barnalögum nr. 76/2003 en þar segir m.a. í 46. gr. um umgengni við foreldri:

1. mgr. Barn á rétt á að umgangast með reglubundnum hætti það foreldra sinna sem það býr ekki hjá, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess. Með umgengni er átt við samveru og önnur samskipti. Þegar foreldrar búa ekki saman hvílir sú skylda á þeim báðum að grípa til þeirra ráðstafana sem við verður komið til að tryggja að þessi réttur barnsins sé virtur.

2. mgr. Foreldri sem barn býr ekki hjá á í senn rétt og ber skylda til að rækja umgengni við barn sitt. Foreldri sem barn býr hjá er skylt að stuðla að því að barn njóti umgengni við hitt foreldri sitt nema hún sé andstæð hag og þörfum barns að mati dómara eða lögmæltis stjórnvalds.

Reglan er því nokkuð skýr. Báðir foreldrar hafa skyldu til að tryggja þennan rétt barnsins. Eina undantekningin, samkvæmt ákvæðinu, er þegar umgengni er andstæð hagsmunum barnsins. En hvað er til ráða ef foreldrar virða ekki þennan rétt

barnsins? Því er til að svara að það fer alveg eftir því hvort foreldrið brýtur rétt barnsins. Í barnalögum eru úrræði til staðar ef foreldri sem barn býr hjá virðir ekki rétt barnsins til umgengni. Samkvæmt 48. gr. barnalaga getur foreldri sem barn býr ekki hjá en á umgengnisrétt við gert kröfu um að sýslumaður skyldi foreldri sem barn býr hjá til að láta af tálmunum að viðlögðum dagsektum allt að 30.000 kr. á dag. Gera má fjárnám fyrir slíkum dagsektum. Ekkert slíkt úrræði er til staðar þegar foreldri sem barn býr ekki hjá sinnir ekki skyldu sinni samkvæmt samkomulagi, úrskurði eða dómi um umgengni.

Auk þess að geta gert kröfu um dagsektir þá er í 50. gr. barnalaga gert ráð fyrir að haldi tálmanir foreldris sem barn býr hjá áfram þrátt fyrir dagsektir þá geti hitt foreldrið gert kröfu um að dómari úrskurði um að umgengni verði komið á með aðfarargerð, þ.e. að barnið verði beinlínis tekið af því foreldri sem það býr hjá og fært til foreldris sem það á rétt á umgengni við. Ekkert slíkt úrræði er til staðar þegar foreldri sem barn býr ekki hjá sinnir ekki skyldu sinni.

Í þriðja lagi getur foreldri sem barn býr ekki hjá gert kröfu um forsjá barnsins. Í 34. gr. barnalaga koma fram þau atriði sem horfa skal til þegar dómari sker úr um forsjá barns og er eitt þeirra atriða skylda foreldra til að tryggja rétt barnsins til umgengni. Sé foreldri líklegt til að tálma umgengni eru því minni líkur á að það fái forsjá barns.

Þegar rýnt er í orðalag barnalaga þá fer það eftir ýmsu hvort rætt er um rétt barns til umgengni eða rétt foreldris. Í 46. gr. er fjallað um rétt barns til umgengni þar sem kemur fram í 1. mgr. að barn eigi rétt á að umgangast það foreldri sem það býr ekki hjá. Í 2. mgr. kemur síðan fram að foreldri sem barn býr ekki hjá eigi rétt á og skyldu til umgengni við barn sitt. Í 46. gr. er því

bæði kveðið á um rétt barns og foreldris til umgengni. Þegar síðan kemur að ákvæðum um úrræði til að bregðast við broti á þessum rétti er hins vegar í 48.–50. gr. eingöngu talað um rétt foreldris sem barn býr ekki hjá til umgengni. Orðræðan í lögnum bendir því til þess að í raun sé fyrst og fremst verið að tryggja rétt foreldris fremur en barns og þá einkum þess foreldris sem barn býr ekki hjá (oftast föður).

Hinn kynjaði raunveruleiki

Vert er að hafa í huga að þetta málefni er mjög kynjað. Mun algengara er að börn búi hjá móður, eða eigi a.m.k. lögheimili hjá móður, en föður. Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar bjuggu 17.260 börn hjá móður en 1.409 börn hjá föður árið 2016. Börn sem búa hjá öðru foreldra sinna eiga því lögheimili hjá móður í rúmlega 90% tilvika þrátt fyrir að sameiginleg forsjá sé meginreglan við hjúskapar- eða sambúðarslit í dag. Þá eru konur sem búa einar með börn sín með fleiri börn að meðaltali en karlar í sömu stöðu. Meðalfjöldi barna sem býr hjá móður er 1,52 á meðan meðalfjöldi barna sem býr hjá föður er 1,23. Af þessum tölum sem og af rannsóknnum sem gerðar hafa verið á síðari árum má sjá að þegar rætt er um tálmun á umgengni þá er fyrst og fremst verið að tala um tálmun af hendi mæðra.²

Hinu nýja frumvarpi er því einkum beint að konum. Við skoðun á athugasemdum við frumvarpið er hvorki að finna neina umfjöllun um brot foreldra sem barn býr ekki hjá á umgengnisrétti barna eða haldbærar upplýsingar til stuðnings þeim fullyrðingum sem fram koma í frumvarpinu. Meðal annars segir í frumvarpinu: „Alþekkt og nokkuð algengt er að það foreldri sem barn býr hjá tálmi alfarið eða takmarki verulega



Mynd: Alþingi

að barn umgangist hitt foreldrið og fari með því gegn úrskurði, dómi, dómsátt eða samningi aðila.“ Hér er ekki vísað í nein gögn til stuðnings þessari fullyrðingu. Hvað er átt við með alþekkt? Hvaða gögn liggja að baki fullyrðingu um að tálmanir séu algengar? Í frumvarpinu segir jafnframt að óumdeilt sé að úrræði barnalaga um dagsektir hafi ekki virkað til að tryggja þennan mikilvæga rétt barnsins. Tæplega 19.000 börn bjuggu hjá öðru foreldri sínu árið 2016 þar af rúmlega 17.000 hjá móður.³ Samkvæmt svari dómsmálaráðherra 4. apríl 2017 við fyrirsögn frá Jóni Steindóri Valdimarssyni, alþingismanni, var lögð fram 71 krafa um dagsektir hjá embættum sýslumanna árið 2016. Engin krafa var sett fram um aðför til að koma á umgengni það sama ár.⁴ Krafa kom því fram vegna 0,38% barna sem búa hjá öðru foreldri. Vandséð er því að um algenga hegðun sé að ræða miðað við þessar tölur. Gera má þó ráð fyrir að ekki óski allir foreldrar sem telja hitt foreldrið tálma umgengni eftir álagningu dagsekta. Möguleikinn er engu að síður til staðar og eðlilegt að sú leið sé fullreynd áður en gripið

er til refsiaðgerða sem geta haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir börn.

Það verður því ekki annað séð en að nokkuð sterk úrræði séu til staðar þegar foreldri sem barn býr hjá tálmar umgengni barns við hitt foreldrið. Úrræðin eru hins vegar engin þegar foreldrið sem barn býr ekki hjá virðir ekki rétt barnsins til umgengni. Þessi munur á viðbrögðum við broti á rétti barnsins eftir því hvort foreldra á í hlut vekur óneitanlega upp spurningar um áhrif kynferðis. Verður ekki annað séð en að í reynd þurfi mæður (í flestum tilfellum) að axla ábyrgð á því að virða ekki rétt barnsins til umgengni en feður (í flestum tilfellum) þurfi þess ekki.

Í greinargerðinni með frumvarpinu er ekkert minnst á mögulegar ástæður þess að mæður takmarki eða tálmi umgengni barns við föður. Vafalaust er ástæðan í sumum tilfellum einfaldlega sú að móðir vill ekki vinna með föður og notar barnið til að ná sér niðri á honum. Önnur ástæða, og líklegri í mörgum tilvikum, er ofbeldi föður, annað hvort gagnvart móður eða barni/börnum. Á Íslandi, eins og annars staðar í Evrópu,

hefur komið fram að ofbeldi gagnvart konum af hálfu fyrrverandi eða núverandi maka eða kærasta er um 22%.⁵ Það þarf ekki að koma á óvart að mæður hiki við að senda barn til ofbeldismanns, einkum þegar barnið vill það ekki sjálft. Reyndar væri það alvarleg vanræksla af hálfu móður að senda barn sitt nauðugt viljugt til ofbeldismanns jafnvel þó að hann sé faðir þess. Hafa verður einnig í huga að lengst af hefur ekki verið tekið tillit til ofbeldis við ákvarðanir í forsjár- og umgengnismálum.

Fyrir átta árum var gerð rannsókn á áhrifum ofbeldis við ákvarðanir í forsjár- og umgengnismálum þar sem Elísabet Gísladóttir, lögfræðingur, skoðaði dóma og úrskurði sem snertu forsjá eða umgengni barna á tíu ára tímabili í því skyni að greina hvort og þá hvernig ofbeldi á heimilum hefði áhrif á ákvarðanir um forsjá og umgengni.⁶ Niðurstaða þeirrar rannsóknar var sláandi. Svo virtist sem það hefði lítil sem engin áhrif á slíkar ákvarðanir hvort faðir (í öllum málunum voru feður gerendur) hefði beitt maka sinn og/eða börn ofbeldi. Jafnvel þó að börn væru orðin stálpuð og tjáðu ótta sinn við að fara til föður og fyrir lá að hann hefði beitt ofbeldi var engu að síður oftast talið að faðir ætti rétt á umgengni og að það væri barni fyrir bestu. Skömmu eftir að þessi rannsókn var unnin var gerð breyting á barnalögum m.a. þannig að nú er kveðið á um í 47. gr. að þegar sýslumaður úrskurðar um umgengni skuli hann m.a. meta hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi og líta sérstaklega til þess hvort ágreiningur eða samskipti foreldra séu líkleg til að koma í veg fyrir, hindra eða draga úr möguleikum barns til að alast upp við þroskavænleg skilyrði. Ekki hefur, svo mér sé kunnugt um, verið gerð rannsókn eftir lagabreytinguna, sambærileg hinni

fyrri, um áhrif ofbeldis á ákvarðanir í forsjár- og umgengnismálum.

Það verður að gera þá lágmarkskröfu til þingmanna að frumvörp sem þeir leggja fram, ekki síst þau sem geta haft afgerandi áhrif á líf og velferð barna, byggji ekki á órökstuddum fullyrðingum eða beinlínis röngum. Þingmenn verða að þekkja raunveruleikann og hafa einhverja hugmynd um afleiðingar gerða sinna þegar að jafn viðkvæmum málum kemur en svo er ekki að sjá í þessu máli. Enn fremur að við ákvarðanir er varða réttindi barna séu það hagsmunir barna sem ráði för en ekki hagsmunir foreldra eða, eins og í því frumvarpi sem hér hefur verið fjallað um, hagsmunir feðra. ❖

Heimildir

1. Frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni), 146. löggjafarþing, þingskjal 559, 426. mál
2. Hagstofa Íslands, slóð http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__fjolsk__Fjolskyldan/MAN07108.px
3. Hagstofa Íslands, slóð <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/fjolskyldan>
4. Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Jóni Steindóri Valdimarssyni um úrskurði um umgengni barna við umgengnisforeldra, 146. löggjafarþing, þingskjal 557, 172. mál
5. Sjá t.d. rannsókn Elísabetar Karlsdóttur og Ásdísar A. Arnalds sem unnin var fyrir Félags- og tryggingarmálaráðuneytið og gefin út í árslok 2010 og rannsókn á vegum European Union Agency for Fundamental Rights: *Violence against women: an EU-wide survey*, frá árinu 2014
6. Elísabet Gísladóttir: *Áhrif heimilisofbeldis á ákvarðanir í umgengnis- og forsjármálum*, meistararitgerð til Mag. Jur. prófs í lögfræði, 2009