

## Beiðni um skýrslu

frá dómsmálaráðherra um áhrif heimilisofbeldis við úrskurð um umgengni.

Frá Jóhanni Páli Jóhannssyni, Loga Einarssyni, Helgu Völu Helgadóttur, Krístrúnu Frostadóttur, Oddnýju G. Harðardóttur, Þórunni Sveinbjarnardóttur, Andrési Inga Jónssyni, Arndísi Önnu Kristínardóttur Gunnarsdóttur, Birni Leví Gunnarssyni, Evu Sjöfn Helgadóttur, Gísla Rafni Ólafssyni, Halldóru Mogensen, Guðbrandi Einarssyni, Bjarkeyju Olsen Gunnarsdóttur, Ásthildi Lóu Þórsdóttur, Eyjólfí Ármannssyni, Guðmundi Inga Kristinssyni, Jakobi Frímanni Magnússyni, Tómasi A. Tómassyni og Wilhelm Wessman.

Með vísan til 54. gr. stjórnarskrárinnar og 54. gr. laga um þingsköp Alþingis er þess óskað að dómsmálaráðherra flytji Alþingi skýrslu um áhrif heimilisofbeldis við ákvarðanir stjórnvalda um umgengnisrétt barns og foreldris frá 2000 til 2022. Í skýrslunni komi fram almenn greining á því vægi sem upplýsingar um heimilisofbeldi og kynferðisbrot hafa þegar úrskurðað er um umgengni og hvað hefur breyst í þessum eignum á tímabilinu. Til að bregða ljósi á þróunina verði farið yfir öll mál er varða ágreining um umgengni hjá sýslumannsembættum og dómsmálaráðuneyti og eftirfarandi atriði greind, með ártölum og ítarlegri sundurliðun:

1. Hve mörgum börnum hefur verið gert með úrskurði sýslumanns að umgangast foreldri, með eftirliti eða án þess, sem áður hefur verið dæmt fyrir ofbeldi gegn viðkomandi barni.
2. Hve mörgum börnum hefur verið gert með úrskurði sýslumanns að umgangast foreldri, með eftirliti eða án þess, sem áður hefur verið dæmt fyrir ofbeldi gegn systkini barnsins eða hinu foreldrinu.
3. Hve mörgum börnum hefur með úrskurði sýslumanns verið gert að umgangast foreldri, með eftirliti eða án þess, sem áður hefur verið kært til lögreglu vegna meints ofbeldis gegn viðkomandi barni, systkini þess eða hinu foreldrinu,
  - a. í hve mörgum þessara tilvika barnið hafði greint frá meintu ofbeldi foreldrisins í Barnahúsi eða viðtali hjá sýslumanni,
  - b. í hve mörgum þessara tilvika gögn voru lögð fram, svo sem sjúkraskýrslur, læknisvottorð, lögregluskýrslur eða álitsgerðir sérfræðinga, til stuðnings ásökunum um ofbeldi.
4. Hve margir úrskurðir eins og þeir sem getið er í 1.–3. tölul. hafa verið kærðir til dómsmálaráðuneytis,
  - a. hve marga slíka úrskurði ráðuneytið hefur staðfest að öllu eða mestu leyti,
  - b. hve mörgum úrskurðum ráðuneytið hefur hnekkkt,
  - c. hve oft ráðuneytið hefur snúið við úrskurði sýslumanns og mælt fyrir um umgengni barns við foreldri eða mælt fyrir um meiri umgengni en sýslumaður hafði úrskurðað um.
5. Hve oft úrskurðað hefur verið um dagsektir vegna umgengnistálmunar í málum þar sem eitthvað af því sem getið er í 1.–3. tölul. átti við,

- a. hve oft fjárnám var gert fyrir dagsektum,
  - b. hve oft umgengni var komið á með aðfarargerð.
6. Hve oft á tímabilinu niðurstaða sýslumanns og/eða dómsmálaráðuneytis var að umgengni barns við foreldri teldist andstæð hag barnsins og skyldi ekki fara fram. Ráðherra skili Alþingi skýrslu sinni eigi síðar en 1. júní 2023.

#### Greinargerð.

Beiðni þessi var áður flutt á 152. löggjafarþingi (301. mál).

Með beiðni þessari er óskað eftir því að aflað verði ítarlegra upplýsinga um áhrif og vægi heimilisofbeldis þegar teknar eru ákvarðanir um gagnkvæman umgengnisrétt foreldris og barns. Tilgangurinn er einkum að bregða ljósi á samspil grundvallarréttinda sem börn njóta samkvæmt íslenskum lögum, annars vegar réttar barns til verndar gegn ofbeldi og hins vegar réttar þess til umgengni við báða foreldra sína, og hvernig jafnvægi milli þessara réttinda er tryggt í lagaframkvæmd.

Ein af grundvallarreglum barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem lögfestur var á Íslandi með lögum nr. 19/2013, er sú fortakslausa regla að það sem er barni fyrir bestu skuli hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni barna. Ákvæði 19. gr. barnasáttmálans tryggir börnum víðtæka vernd gegn ofbeldi og leggur þá skyldu á aðildarríki að gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að börn verði ekki fyrir illri meðferð. Áherslan á sérstaka vernd barna gegn ofbeldi og illri meðferð birtist víða í íslenskum lögum, m.a. í barnalögum, barnaverndarlögum, í ýmsum greinum almennra hegningarlaga og í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að börnum skuli tryggð sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Um leið telst það grundvallarréttur barns að viðhalda tengslum við báða foreldra sína og njóta umönnunar þeirra. Þessi réttur hefur verið viðurkenndur í lögum síðan fyrstu heildarlögin um málefni barna voru lögfest á Íslandi árið 1981 og reynir sérstaklega á hann eftir skilnað foreldra. Samkvæmt 1. gr. 46. gr. barnalaga á barn rétt á reglubundinni umgengni við foreldri sem það á ekki lögheimili hjá nema slík umgengni teljist andstæð hagsmunum þess. Þegar uppi er ágreiningur um umgengni getur það komið í hlut sýslumanns að úrskurða um inntak umgengnisréttar og eru úrskurðir sýslumanns kærnanlegir til dómsmálaráðuneytis. Frá gildistöku nýrra barnalaga, nr. 76/2003, hafa dómstólar einnig haft heimild til að kveða á um inntak umgengnisréttar í forsjármálum, en beiðni þessi afmarkast við ákvarðanir handhafa framkvæmdarvalds um umgengni.

Borið hefur á gagnrýni þess efnis að umgengnisréttur í íslenskum lögum og lagaframkvæmd sé mjög foreldramiðaður. Þannig séu mörg dæmi um að börn séu þvinguð til umgengni við foreldri þrátt fyrir að hafa orðið fyrir barsmiðum eða kynferðisofbeldi af hendi þess og lýst eindregnum vilja til að umgangast foreldrið ekki. Í rannsókn á réttarframkvæmd í umgengnis- og forsjármálum sem Elísabet Gísladóttir lögfræðingur vann árið 2009 kemur fram að á tímabilinu 1999 til 2009 hafi ofbeldi foreldris gegn foreldri haft afar takmörkuð áhrif við ákvörðun um umgengni barna við foreldrana. Mörg dæmi séu um að tekin sé ákvörðun um reglulega umgengni barns við föður þótt barn hafi verið beitt ofbeldi af honum og vilji alls ekki umgangast hann. Oft sé kveðið á um tímabundna umgengni undir eftirliti þegar talin er hætta á að barn verði fyrir kynferðislegri misnotkun. Á umræddu tímabili hafi umgengni aðeins einu sinni verið talin andstæð hagsmunum og þörfum barns. Í ritgerðinni er m.a. fjallað um eftirfarandi dæmi um ákvarðanir sýslumanns og dómsmálaráðuneytis á tímabilinu 1999 til 2009:

- Árið 1999 úrskurðaði sýslumaður að tvær ungar stúlkur skyldu vera í reglulegri umgengni við föður sem þá hafði skömmu áður verið dæmdur fyrir kynferðisbrot gegn eldri systurum þeirra.
- Árið 2004 var faðir ungrar stúlku dæmdur fyrir kynferðisbrot gegn henni. Stúlkan vildi búa hjá móður sinni og bað um að þurfa ekki að umgangast föðurinn en sýslumaður úrskurðaði að stúlkan skyldi hitta hann undir eftirliti og var úrskurðurinn staðfestur af dómsmálaráðuneyti.
- Árið 2005 viðurkenndi sýslumaður í úrskurði að drengur hefði beðið skaða af því að verða ítrekað vitni að ofbeldi föður síns gegn móður sinni. Sýslumaður taldi hins vegar að sú togstreita og reiði sem móðir bæri til föður væri „ekki síður skaðleg“ og úrskurðaði að drengurinn skyldi vera í reglulegri umgengni hjá föður sínum.
- Árið 2008 greindi stúlka frá því að faðir hennar hefði beitt hana kynferðisofbeldi og óskaði eftir því að þurfa ekki að umgangast hann. Sýslumaður féllst á það með vísan til framlagðra gagna og álits úr Barnahúsi en úrskurðaði um leið að yngri systir stúlkunnar skyldi umgangast föðurinn enda ekki sýnt að hann hefði brotið á henni.

Full ástæða er til að skoða með heildstæðum hætti lagaframkvæmd á löngu tímabili hjá öllum sýslumannsembættum landsins og dómsmálaráðuneyti.

Síðan úrskurðirnir sem fjallað er um hér að framan voru kveðnir upp hafa verið gerðar breytingar á barnalögum með lögum nr. 61/2012 þar sem m.a. er kveðið á um að sýslumanni sem úrskurðar um inntak umgengnisréttar beri að meta hættu á að barnið, foreldri þess eða aðrir á heimili barnsins verði eða hafi orðið fyrir ofbeldi. Lagaframkvæmd stjórnvalda í umgengnismálum hefur þó áfram sætt gagnrýni og á undanförunum árum hefur til að mynda verið fjallað um úrskurð þar sem sú staðreynd að móðir hafði sakað föður um ofbeldi án þess að það leiddi til ákæru eða dóms var notuð til að réttlæta aukna umgengni föðurins við barnið, og sömuleiðis um úrskurð þar sem brýnt var fyrir móður að hvetja börn til umgengni við föður þeirra þótt börnin hefðu greint frá því að faðirinn hefði brotið gegn þeim kynferðislega og sérfræðingar í Barnahúsi og barnageðlæknir teldu brotin hafa haft mikil áhrif á líðan barnanna.

Löngu er orðið tímabært að greina hvernig sú aukna lagalega vernd barna gegn ofbeldi sem var lögfest árið 2012, og skylda stjórnvalda til að meta ofbeldishættu áður en teknar eru ákvarðanir um inntak umgengnisréttar, hefur birst í stjórnsýsluframkvæmd síðan lögin voru sett. Er því farið fram á að allir úrskurðir sýslumanna og dómsmálaráðuneytis þar sem deilt er um umgengni og meint eða staðfest heimilisofbeldi kemur við sögu á tímabilinu 2000 til 2022 verði rýndir með tilliti til þeirra sex atriða sem sett eru fram í beiðni þessari. Með hliðsjón af niðurstöðum verði unnin almenn greining á því hvaða vægi upplýsingar um heimilisofbeldi og kynferðisbrot hafa þegar úrskurðað er um umgengni og hvað hefur breyst í þessum efnunum á tímabilinu. Skýrslan kallar á umfangsmikla gagnasöfnun af hálfu ráðuneytisins og undirstofnana þess en varðar grundvallarmál sem skiptir miklu að löggjafinn hafi góða yfirsýn yfir.