

154. löggjafarþing 2023–2024.  
Þingskjal 1836 — 1148. mál.

## Skýrsla

dómsmálaráðherra um áhrif heimilisofbeldis við úrskurð um umgengi.

## Efnisyfirlit

1.	Almennt.....	3
2.	Forsendur fyrir vinnslu skýrslunnar.....	4
3.	Þróun barnaréttar og helstu lagabreytingar.....	6
4.	Umgengnisréttur og málsmeðferð í umgengnismálum.....	7
	4.1 Almennt um umgengni og inntak umgengnisréttar.....	7
	4.2 Málsmeðferð ágreiningsmála um umgengni.....	8
	4.3. Dagsektir og önnur þvingunarúræði.....	10
5.	Yfirferð og greining úrskurða.....	12
	5.1 Almennt.....	12
	5.2 Greining einstakra liða.....	14
6.	Samantekt.....	21
7.	Lokaorð.....	23

## 1. Almennt.

Tilurð skýrslunnar má rekja til þess að með beiðni (þskj. 341 á 153. löggjafarþingi) frá Jóhanni Páli Jóhannssyni o.fl. þingmönnum var þess óskað að dómsmálaráðherra flytti Alþingi skýrslu um áhrif heimilisofbeldis við ákvarðanir stjórnvalda um umgengnisrétt barns og foreldris á tímabilinu frá 2000 til 2022. Var þess óskað að í skýrslunni kæmi fram almenn greining á því vægi sem upplýsingar um heimilisofbeldi og kynferðisbrot hefðu haft þegar úrskurðað hefði verið um umgengni og hvað hefði breyst í þessum efnum á tímabilinu. Til að bregða ljósi á þróunina var óskað eftir því að farið yrði yfir öll mál er vörðuðu ágreining um umgengni hjá sýslumannsembættum og dómsmálaráðuneyti og nánar tiltekin atriði greind með ártölum og ítarlegri sundurliðun. Vegna umfangs skýrslubeiðninnar reyndist ekki unnt að svara henni á síðasta löggjafarþingi. Er skýrsla dómsmálaráðherra um málefnið því lögð fram á grundvelli 53. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Áður en leitast verður við að gera grein fyrir efninu samkvæmt framangreindri skýrslubeiðni er í skýrslu þessari gerð grein fyrir vinnu við gerð skýrslunnar, forsendum og nánari upplýsingum til skýringa á framkvæmd barnalaga. Í skýrslubeiðninni var ráðherra beðinn að greina eftirfarandi atriði:

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 hnekk,*
  - 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.*

## 2. Forsendur fyrir vinnslu skýrslunnar.

Skýrsla þessi var unnin á grundvelli niðurstöðu úr vélrænni uppfléttingu í starfskerfum sýslumanna (nefnt Sýsla) á umgengnis- og dagsektarmálum, sem lokið var með úrskurði sýslumanns á tímabilinu 1. janúar 2000 til og með 31. desember 2021. Í kafla 5.2 í skýrslunni er að finna sundurliðun á tölfræði að því marki sem unnt var að birta, með það að leiðarljósi að sýna fram á þróun mála og áhrif lagabreytinga yfir tímabilið 2000 fram til 2022. Þótt breytingar á barnalögum, nr. 76/2003, sem tóku gildi 1. janúar 2013, hafi ekki tekið til mála sem voru til meðferðar og var ólokið hjá sýslumönnum og ráðuneytinu fyrir 1. janúar 2013, sbr. 4. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2012, var ekki unnt að aðgreina málin með þeim hætti í tölfræðinni. Til þess að geta nýtt vélræna uppfléttingu í starfskerfum sýslumanna var farin sú leið að flokka málin eftir því ári sem þeim var lokið. Af framangreindri ástæðu kann málsmeðferð einstakra mála sem er hluti af tölfræði síðari hluta tímabilsins að hafa farið eftir ákvæðum eldri laga, þ.e. þau mál sem hófust fyrir 1. janúar 2013 en var lokið eftir það, og á það sérstaklega við um umgengnismál.

Vélræn uppflétting í Sýslunni var framkvæmd þannig að skráðar breytur í kerfinu, þ.e. umgengnis- og dagsektarmál sem lokið var með úrskurði sýslumanns á umræddu tímabili, voru fundnar af þjónustuveitanda starfskerfanna með því að sía þær út og í kjölfarið var listi útbúinn yfir málin sem gátu komið til skoðunar. Að auki var framkvæmd leit í málaskrá ráðuneytisins til að hafa uppi á úrskurðum í þeim kærumálum sem vörðuðu efnið. Leitin skilaði alls 1.205 úrskurðum sýslumanna um umgengni og af þeim voru 372 kærðir til dómsmálaráðuneytisins. Af framangreindum úrskurðum sýslumanna kom ofbeldi við sögu í 343 málum og í 133 kærumálum hjá ráðuneytinu. Fjöldi úrskurða sýslumanna um dagsektir voru 200 talsins og af þeim voru 63 kærðir til ráðuneytisins. Ásökun um ofbeldi kom fram í 85 dagsektarmálum hjá sýslumönnum og 37 kærumálum hjá ráðuneytinu.

Til að varpa ljósi á það sem kom fram í framangreindri skýrslubeiðni þurfti að lesa alla úrskurði í umgengnis- og dagsektarmálum á umræddu tímabili þar sem málsatvik og -ástæður eru almennt ekki skráðar sérstaklega í starfskerfi sýslumanna og málaskrá ráðuneytisins. Vegna þessa var ekki unnt að bera kennsl á þau mál sem höfðu að geyma umfjöllun um ofbeldi með öðrum hætti en með yfirllestri úrskurðanna. Vegna umfangsins varð greining ráðuneytisins að takmarkast við handvirka yfirferð úrskurðanna sjálfra og því voru önnur gögn sem lágu til grundvallar í umræddum málum, svo sem greinargerðir málsaðila, umsagnir sérfræðinga o.fl., ekki skoðuð sérstaklega. Í skýrslubeiðninni er óskað upplýsinga um umgengnismál þar sem ofbeldi hafi verið beitt gagnvart barni, foreldri og/eða systkini þess barns sem málin fjalla um. Er þar vísað til heimilisofbeldis og kynferðisbrots. Dæmi um mál sem voru talin til ofbeldismála við vinnslu skýrslunnar eru mál þar sem höfð var uppi ásökun um heimilisofbeldi á hendur umgengnisforeldri, andlegt eða líkamlegt, hvort sem ásökun var studd gögnum eða ekki og hvort sem lögð hafði verið fram kæra á hendur foreldri hjá lögreglunni eða fyrir lá dómur um ofbeldisbrot. Einnig voru talin þar undir kynferðisbrot, kynferðisleg áreitni, blygðunarsemisbrot og ásakanir um vanrækslu barns sem voru studdar gögnum, t.d. frá barnavernd. Dæmi um mál sem ekki voru talin til ofbeldismála við vinnslu skýrslunnar voru mál sem vörðuðu ágreining eða ásakanir um vanrækslu barns sem ekki voru studdar gögnum, áfengis- og/eða fíknivandi foreldra og ofbeldi foreldra gagnvart þriðja aðila sem var ótengdur fjölskyldu. Þá skal það áréttáð hér að þar sem skýrslubeiðnin miðaðist við ákvörðun um umgengni í úrskurðum stjórnvalda við umgengnisforeldri á grundvelli barnalaga voru undanskilin mál þar sem lögheimilisforeldri hafði verið ásakað um eða dæmt fyrir heimilisofbeldi.

Við vinnslu tölfraediupplýsinga í skýrslu þessari voru yfirfarin þau mál þar sem þess var krafist að inntak umgengni yrði ákveðið í úrskurðum sýslumanns og ráðuneytisins. Niðurstaða í úrskurðum gat t.d. hafa verið sú að fallist væri á að umgengni færi fram en hún yrði þá styttri en krafist var, jafnvel klukkustundir í senn, að umgengni færi fram í formi samskipta, t.d. með símtölum eða í gegnum fjarfundarbúnað, að umgengni færi fram undir eftirliti eða án þess eða að hafna kröfu foreldris um umgengni. Umgengni var aðeins talin fara fram undir eftirliti ef hún var ákveðin með vísan til 4. mgr. 47. gr. barnalaga, áður 6. mgr. 37. gr. barnalaga nr. 20/1992, og henni sinnt af sérfræðingi sýslumanns í málefnum barna eða starfsmanni barnaverndarnefndar áður en barnalögum var breytt með lögum nr. 61/2012. Ef kveðið var á um annað fyrirkomulag í úrskurði sýslumanns, til að mynda þegar umgengni var háð því skilyrði að þriðji aðili yrði viðstaddur, svo sem ættingi, eða að umgengni skyldi fara fram á lögheimili barns eða í nágrenni þess, var slík umgengni flokkuð sem umgengni án eftirlits. Þá er einnig vert að hafa í huga að stundum voru málin þess eðlis að málsaðilar voru sammála um að umgengni skyldi fara fram, jafnvel þó að ofbeldi væri meðal málsástæðna, en málsaðilar voru hins vegar ósammála um inntak umgengninnar og því endaði málið með úrskurði sýslumanns.

Við yfirferð úrskurða mátti greina að ásökun um ofbeldi var studd gögnum í hluta málanna. Þá var misjafnt hvort lögð hafði verið fram kæra hjá lögreglunni eða hvort dómur væri fyrirbyggjandi um ofbeldi eða ekki. Einnig má nefna að dæmi eru um að sömu börn komi við sögu í nokkrum málum og því þarf að hafa í huga að í svörum um fjölda barna kann tölfraedin að einhverju leyti að vera skökk og ekki endurspeglar raunverulegan fjölda barna.

Nefna má að tölfraedin í skýrslu þessari byggist á skráningu sýslumannsembættanna, m.a. á málstegund og niðurstöðum. Við yfirferð úrskurða kom fljótt í ljós að þeir hafa að geyma mismikla efnislega umfjöllun um málavexti og annað sem viðkemur efni skýrslubeiðinnar og því er ekki hægt að fullyrða að tölfraedin endurspeglar raunverulegan fjölda mála sem kveðnir voru upp hjá sýslumannsembættunum á umræddu tímabili. Þá má nefna að í einhverjum tilfellum fundust einstaka gögn ekki í fórum sýslumanna og er sennileg skýring á því að þeim hafi þegar verið skilað til Þjóðskjalasafns Íslands til varanlegrar varðveislu. Einnig er rétt að taka fram að ráðuneytið hefur frá árinu 1993 notað *GoPro* sem málaskrárkerfi. Um síðustu aldamót notuðu sýslumenn málaskrárkerfið *Sifja*, sem var sérhannað fyrir meðferð fjölskyldumála. Árið 2010 tóku sýslumenn í notkun málaskrárkerfið *GoPro* og árið 2015 tóku þeir í notkun það starfskerfi sem þeir nota í dag og nefnt er *Sýsla*. Gagnaflutningur á milli kerfa sýslumanna hefur farið fram tvisvar sinnum á umræddu tímabili, sem haft getur áhrif á gagnasafnið og leitt til þess að mál finnist ekki með vélrænni uppflettingu.

Að lokum má nefna að úrskurðir til bráðabirgða um umgengni skv. 47. gr. a barnalaga voru undanskildir við leitina þar sem þeir þóttu falla utan við efni skýrslubeiðinnar, enda hefðu þau mál að öðrum kosti verið tvítalin. Af sömu ástæðu voru umgengnis- og dagsektarmál með skráð önnur málalok en úrskurð jafnframt undanskilin við uppflettinguna. Hvað varðar umgengnismál, þá tekur skýrslan eingöngu til þeirra mála sem voru til meðferðar hjá sýslumannsembættunum yfir framangreint tímabil og því voru umgengnismál sem voru hluti af forsjár- og/eða lögheimilismálum hjá dómstólum, sbr. 5. mgr. 34. gr. barnalaga, ekki tekin til skoðunar.

### 3. Þróun barnaréttar og helstu lagabreytingar.

Mikilvægt þykir að gera stuttlega grein fyrir þróun barnaréttar og helstu lagabreytingum er varða efni skýrslunnar frá því að barnalög nr. 20 frá 1992, með síðari breytingum, fóru í heildarendurskoðun. Á því tímabili sem þessi skýrsla tekur til hafa barnalög tekið umfangsmiklum breytingum. Gildandi barnalög eru frá árinu 2003 en þau voru samþykkt eftir heildarendurskoðun barnalaga nr. 20 frá 1992, með síðari breytingum. Í frumvarpi því er varð að barnalögum nr. 76/2003 var að finna fjölmörg nýmæli, svo sem nýjar reglur um móðerni, faðerni og sæðisgjafa, ákvæði um skráningu barns í þjóðskrá þegar eftir fæðingu og ákvæði er varða rekstur faðernismáls fyrir dómi. Skylda forsjármanna til að vernda barn gegn andlegu og líkamlegu ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi, ásamt sjálfkrafa forsjá sambúðarmaka var meðal nýmæla. Þá var jafnframt lögfest heimild fyrir forsjárforeldra til þess að mæla fyrir um hver skuli fara með forsjá barns að þeim látnum og bætt við lagaheimild fyrir foreldra til að gera tímabundna samninga um forsjá. Ýmsar heimildir voru færðar dómurum við úrlausn mála, réttur barns til að tjá sig um mál var ekki lengur bundinn við 12 ára aldur og sýslumönnum var veitt heimild til að staðfesta samning um umgengni sem unnt yrði að fylgja eftir með dagsektum, fjárnámi og aðför. Þá var sýslumönnum jafnframt veitt heimild til að úrskurða um umgengni þegar forsjá barns er sameiginleg.

Gildandi barnalög, nr. 76/2003, hafa tekið ýmsum breytingum á því tímabili sem skýrslantekur til en þær helstu sem varða umfjöllunarefni hennar voru gerðar með lögum nr. 61/2012 sem tóku gildi 1. janúar 2013 og fjölluðu um forsjá og umgengni. Helstu nýmælin voru að lögfestur var nýr upphafskafli barnalaga um réttindi barns, sem tók mið af meginreglu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Hlutverk foreldra, réttindi þeirra og skyldur voru afmörkuð nánar auk þess sem breytingar voru gerðar á inntaki forsjár hjá stjúp- og sambúðarforeldrum. Þá voru gerðar allnokkrar breytingar á málsmeðferð hjá sýslumönnum og ber þar helst að nefna skyldu foreldra til að leita sátta áður en unnt er að krefjast úrskurðar eða höfða mál um tiltekin ágreiningsefni. Markmið sáttameðferðar er að hjálpa foreldrum að gera samning um þá lausn sem er barninu fyrir bestu. Þá voru lögfest sjónarmið sem ber að leggja til grundvallar við ákvörðunartöku um forsjá og uppkvaðningu úrskurðar um umgengni, ásamt heimild sýslumanns til að úrskurða til bráðabirgða um umgengni. Með lagabreytingunum voru verkefni barnaverndarnefnda við eftirlit með umgengni og að veita umsagnir í málum sem leyst eru á grundvelli barnalaga færð til sýslumanna. Þá voru skýrð frekar ákvæði laga um framkvæmd fullnustugerða í málum vegna tálmana á umgengni.

Ein af mikilvægari breytingum laga nr. 61/2012 og tengist náíð umfjöllunarefni þessarar skýrslu, er skyldan til að líta til þess við ákvarðanatöku um tilhögun forsjár eða umgengni, hvort hætta sé á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 61/2012 kemur m.a. fram að mikilvægt sé að undirstrika þetta sjónarmið frekar í deilum um forsjá eða umgengni og að litið sé á ofbeldi í viðum skilningi.

Í 2. mgr. 34. gr. barnalaga kemur fram að dómari kveði á um hvernig forsjá barns eða lögheimili verði háttað eftir því sem barni er fyrir bestu. Dómari skal m.a. líta til hæfis foreldra, stöðugleika, tengsla barns við báða foreldra sína, skyldu þeirra til að sinna umgengni, hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi, svo og vilja barns. Í athugasemdum við 13. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 61/2012, sem breytti 34. gr. barnalaga, kemur fram að leggja verði áherslu á að ofbeldi og vanvirðandi háttsemi á heimili barns hafi almennt skaðlegar afleiðingar á andlega og líkamlega heilsu barns og þroska þess. Þetta eigi ekki einungis við um ofbeldi sem hefur beinst eða beinist að barninu sjálfu

heldur einnig um allt ofbeldi milli einstaklinga í nánnum samböndum á heimili barnsins, svo sem ofbeldi milli foreldra eða ofbeldi gegn systkini barnsins.

Í 1. mgr. 47. gr. barnalaga kemur fram að ef foreldra greinir á um umgengni taki sýslumaður ákvörðun um umgengni með úrskurði. Ákvörðun skal ávallt tekin eftir því sem barni er fyrir bestu. Sýslumaður lítur m.a. til tengsla barns við báða foreldra, aldurs barns, stöðugleika í lífi þess, búsetu foreldra og vilja barns að teknu tilliti til aldurs og þroska. Þá ber sýslumanni að meta hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið fyrir eða verði beitt 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. Ef sýslumaður telur að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag þess og þörfum getur hann kveðið svo á að umgengnisréttar njóti ekki við. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 61/2012 segir að það sé nýmæli að taka sérstaklega fram í lagaákvæðinu að sýslumanni beri að meta hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi. Með sama hætti og á við um forsjá, verði að leggja áherslu á að ofbeldi og vanvirðandi háttsemi á heimili barns hafi almennt skaðlegar afleiðingar á andlega og líkamlega heilsu barns og þroska þess. Mikilvægt sé að sýslumaður meti áhrif þessa á hvort umgengni skuli eiga sér stað, hvort ákvarða skuli inntak umgengni, þ.e. hvernig henni verði háttáð, og skilyrði fyrir því hvernig umgengnisrétti verði beitt þegar það á við.

## 4. Umgengnisréttur og málsmeðferð í umgengnismálum.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir umgengnisrétti og málsmeðferð í umgengnismálum. Umfjöllun kaflans er þrískipt og varðar í fyrsta lagi umgengni og inntak umgengnisréttar, í öðru lagi málsmeðferð ágreiningsmála um umgengni og í þriðja lagi umfjöllun um dagsektir og önnur þvingunarúrræði.

### 4.1 Almennt um umgengni og inntak umgengnisréttar.

Í 46. gr. barnalaga er fjallað um rétt barns til umgengni við foreldri og rétt og skyldur foreldra í tengslum við umgengni. Umgengnisréttur barns og foreldris nýtur jafnframt sérstakrar verndar í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og mannréttindasáttmála Evrópu. Í 1. mgr. 46. gr. barnalaga er að finna skýra meginreglu um rétt barns til reglubundinnar umgengni við foreldri sem barn býr ekki hjá, enda sé umgengni ekki andstæð hagsmunum barnsins. Þá skal þess getið að skipan forsjár hefur ekki áhrif á ákvörðun um inntak og framkvæmd umgengni og er umgengni því óháð því hvort foreldrar fara sameiginlega með forsjá barnsins eða ekki.

Tilhögun umgengni barns við foreldri er fjölbreytt. Inntak umgengni, svo sem hversu mikil eða lítil hún skuli vera, er ekki skilgreint í lögum enda er það meginregla að foreldrar ákveði inntak umgengninnar eins og best hentar hagsmunum barns. Það er ákveðnum vandkvæðum háð að skilgreina hvers konar umgengni telst barni fyrir bestu hverju sinni. Það er grundvallarregla að taka skuli mið af þörfum barns fyrir góða umönnun, jákvæð tengsl, stöðugleika, öryggi, ró, fyrirsjáanleika og jákvæðan aga eða ramma. Þegar þarfir barns standa til þess skal almennt gera ráð fyrir rúmum umgengnisrétti. Hins vegar getur þurft að takmarka eða hafna umgengnisrétti ef umgengni er ekki talin þjóna hagsmunum barns eða er barni beinlínis skaðleg. Er því mikilvægt að hugað sé vel að inntaki og framkvæmd umgengni hverju sinni.

Þegar umgengni er ákveðin hefur almennt verið talið að stefna skuli að því að skapa aðstæður og tengsl sem styðja á bestan mögulegan máta við þroskaferli barns í tilteknum aðstæðum. Umgengni á því að nýttast barni og hjálpa því á þroskaferlinu og má ekki vera barni of erfið, valda álagi eða þjáningu eða ógna tilfinningalegum og félagslegum þroska þess. Það er ekki síður mikilsvert að foreldrar séu meðvitaðir um þarfir barna sinna hverju sinni, láti þær ganga framar eigin þörfum, hagsmunum eða löngunum og leggi sig fram um að láta ekki ágreining eða togstreitu koma í veg fyrir að barn nái þeim alhliða þroska sem það á rétt á. Umgengni er þess eðlis að hún er háð breytingum, m.a. á aðstæðum, aldri og þroska barns. Þannig getur til að mynda verið breytilegt hvar umgengni fer fram, hve oft og í hve langan tíma í senn. Þá getur jafnframt þurft að taka tillit til þess hvort verið sé að ákveða umgengni í fyrsta sinn eða breyta gildandi ákvörðun. Við ákvörðun um umgengni hefur verið talið skipta sköpum að tekið sé ríkt tillit til þroska barna á mismunandi æviskeiðum. Það er því grundvallaratriði að umgengni sé fyrst og fremst miðuð við þarfir barns og að hún sé innan þeirra marka sem barn ræður við með tilliti til aldurs og þroska.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að barnalögum, nr. 76/2003, eru nefnd ákveðin grundvallarsjónarmið og viðmið sem skulu koma til skoðunar við ákvörðun um inntak umgengni. Jafnan hefur verið miðað við að í lágmarksumgengni felist að barn dveljist aðra hverja helgi hjá því foreldri sínu sem það býr ekki hjá ef búseta foreldra er þannig að það þjóni hagsmunum barns, og nokkuð jafnt yfir jóla, áramót, páska og í sumarleyfum, þó að útfærsla á umgengni geti verið með ýmsu móti. Því hefur almennt verið lagt til grundvallar að barn eigi að hafa tækifæri til þess að njóta samvista við báða foreldra sína við ýmiss konar tækifæri, bæði reglubundið og um hátíðir og í leyfum. Við nánari útfærslu á inntaki og tíðni umgengni skal taka mið af aðstæðum hverju sinni, með hagsmunum barns að leiðarljósi. Haldi foreldri, sem barn býr hjá, því fram að hagsmunir barns krefjist þess að umgengni þess við foreldri sem það býr ekki hjá verði ákveðin minni en samkvæmt framansögðu, er almennt gerð sú krafa að foreldrið færi fram viðhlítandi rök máli sínu til stuðnings og sýni fram á sérstakar aðstæður sem réttlætt geti að umgengni verði skert miðað við það sem venjulegt getur talist. Sömuleiðis má gera ráð fyrir því að foreldri sem krefst þess að umgengni verði rýmri færi fram rök fyrir því hvernig rúm umgengni samræmist þörfum barns.

Rétt er að taka fram að með umgengni er ekki einungis átt við samveru heldur einnig önnur samskipti. Með öðrum samskiptum er átt við símtöl, bréfaskipti, tölvupóstsamskipti, netsamskipti eða annað sem leggja má að jöfnu. Rétturinn er byggður á því að það komi barni að jafnaði best að rækta og viðhalda tengslum við það foreldri sem barnið býr ekki hjá.

## 4.2 Málsmeðferð ágreiningsmála um umgengni.

Ef barn á fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna og foreldra greinir á um umgengni tekur sýslumaður ákvörðun um umgengni með úrskurði, sbr. 1. másl. 1. mgr. 47. gr. barnalaga. Samkvæmt ákvæðinu skal sýslumaður ávallt taka ákvörðun um umgengni eftir því sem barni er fyrir bestu. Ýmis sjónarmið koma til skoðunar við mat á því hvað barni er fyrir bestu og hvert inntak umgengni skuli vera. Eins og kemur fram í 47. gr. barnalaga lítur sýslumaður m.a. til tengsla barns við báða foreldra, aldurs barns, stöðugleika í lífi barns, búsetu foreldra og vilja barns að teknu tilliti til aldurs og þroska. Þá ber sýslumanni að 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. Þegar úrskurðað er um inntak



umgengni er sýslumaður ekki bundinn af kröfum aðila, en við ákvörðun skal eins og áður segir ávallt taka mið af því sem er talið barni fyrir bestu og aðstæðum hverju sinni.

Þegar sérstök ástæða er til getur sýslumaður ákveðið í úrskurði að umgengni skuli fara fram undir eftirliti sérfræðings í málefnum barna, sbr. 4. mgr. 47. gr. barnalaga. Einungis er gert ráð fyrir að sýslumaður úrskurði að umgengni skuli fara fram undir eftirliti þegar sérstaklega stendur á. Þetta á helst við í tilvikum þar sem ekki er öruggt að fari nógu vel um barn hjá umgengnisforeldri eða þegar miklar deilur og jafnvel átök eru milli foreldra þegar barn er sótt eða því skilað.

Sýslumaður getur hafnað því að ákveða inntak umgengisréttar ef slík úrlausn þykir barni fyrir bestu, sbr. 2. másl. 2. mgr. 47. gr. barnalaga. Í sérstökum tilvikum getur sýslumaður jafnframt ákveðið að umgengnisréttar njóti ekki við og á það helst við þegar hann telur að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag og þörfum barnsins, sbr. 5. másl. 1. mgr. 47. gr. barnalaga. Hér er um að ræða frávik frá grundvallarreglunni um rétt barns og foreldris til umgengni og ljóst að sterk rök þurfa að liggja til grundvallar slíkri niðurstöðu. Gera má ráð fyrir að sýslumaður njóti liðsinnis sérfræðings í málefnum barna skv. 74. gr. barnalaga í málum af þessu tagi. Undirstrika ber að ákvörðun um að hafna því að umgengnisréttur skuli vera til staðar er annars eðlis en ákvörðun um að hafna því að ákveða inntak umgengni.

Foreldrar geta hvenær sem er leitað til sýslumanns og óskað eftir breytingum á fyrirliggjandi úrskurði, samningi, dómsátt eða dómi um umgengni. Í 5. mgr. 47. gr. barnalaga segir að sýslumaður geti breytt eða fellt úr gildi úrskurð eða samning um umgengni ef slík úrlausn þykir barni fyrir bestu. Þá getur sýslumaður hafnað því að breyta ákvörðun um umgengni ef slík úrlausn þykir barni fyrir bestu. Þá segir í 6. mgr. 47. gr. að þótt inntak umgengnisréttar hafi verið ákveðið með dómi eða dómsátt, sbr. 34. gr., hafi sýslumaður sömu heimildir til breytinga á þeirri skipan og hefði hún verið ákveðin með úrskurði hans.

Samkvæmt 33. gr. a barnalaga er foreldrum skylt að leita sátta áður en krafist er úrskurðar, m.a. um umgengni. Í ákvæðinu er að finna nánari upplýsingar um hvernig sáttameðferð fer fram en að auki kemur til skoðunar reglugerð nr. 1450/2021, um ráðgjöf, sáttameðferð og samtal að frumkvæði barns á grundvelli barnalaga, nr. 76/2003. Sérstaklega er hér bent á að gefa skuli barni eftir atvikum kost á að tjá sig við sáttameðferð og að taka skuli tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska, sbr. 3. másl. 3. mgr. 33. gr. a laganna.

Barn á rétt á að láta skoðanir sínar í ljós í öllum málum sem það varða skv. 3. mgr. 1. gr. barnalaga og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska. Samkvæmt 43. gr. barnalaga, sbr. 4. mgr. 71. gr. laganna, á barn sem náð hefur nægilegum þroska rétt á að tjá viðhorf sín í umgengnismáli nema telja megi að það geti haft skaðleg áhrif á barnið eða sé þýðingarlaust fyrir úrslit máls. Sýslumaður getur skv. 1. mgr. 74. gr. barnalaga falið sérfræðingi í málefnum barna að kynna sér viðhorf barns og gera um það skýrslu. Fyrir gildistöku laga nr. 61/2012 fór barnaverndarnefnd með umrætt verkefni. Auk framangreinds getur barn átt kost á að tjá sig við fulltrúa sýslumanns og sérfræðing í málefnum barna eða sáttamann í tengslum við sáttameðferð skv. 33. gr. a barnalaga. Þá kann afstaða barns jafnframt að koma fram í ráðgjöf sem fram fer á grundvelli 33. gr. barnalaga, sbr. 4. másl. 1. mgr., og í samtali að frumkvæði barns, skv. 33. gr. b, barnalaga sem og við eftirlit sérfræðings skv. 4. mgr. 47. gr. barnalaga. Þá getur sýslumaður jafnframt skv. 1. mgr. 74. gr. laganna falið sérfræðingi að gefa umsögn um tiltekin álitaefni þegar ástæða þykir til og hann hefur í því skyni heimild til að afla gagna skv. 3. mgr. 72. gr. laganna.

Úrskurð sýslumanns má kæra til ráðuneytisins skv. 78. gr. barnalaga innan tveggja mánaða frá dagsetningu hans. Rétt er að vekja athygli á því að þegar úrskurðir sýslumanna eru kærðir til ráðuneytisins geta málsaðilar lagt fram ný gögn og byggt á nýjum málsástæðum. Það að

ráðuneyti hnekki úrskurði sýslumanns felur því ekki endilega í sér að ráðuneytið hafi komist að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð sýslumanns hafi verið áfátt eða að ráðuneytið sé ósammála efnislegu mati sýslumanns, heldur kann ólík niðurstaða t.d. að ráðast af því að nýjum málsástæðum og/eða gögnum hafi verið teflt fram hjá ráðuneytinu, aðstæður aðila hafi breyst eða reynsla sé komin á þá umgengni sem ákveðin var hjá sýslumanni og barnið eftir atvikum orðið eldra. Upplýsingar í skýrslu þessari um niðurstöður ráðuneytisins í kærumálum, þ.e. hvort ráðuneytið hafi staðfest úrskurði sýslumanns eða hnekk þeim, ber því að skoða í því samhengi. Rétt er að taka fram að ráðuneytið er bundið af sömu lagaákvæðum og hér hafa verið rakin við úrskurði sína í umgengnismálum.

### 4.3. Dagsektir og önnur þvingunarúrræði.

Tiltekin þvingunarúrræði hafa þótt nauðsynleg til að reyna að tryggja að barn fari ekki á mis við þá umgengni sem gagnast því best að mati dómara eða lögmaelts stjórnvalds. Þó þarf jafnframt að hafa í huga að þung viðurlög eða harkalegar afleiðingar við umgengnisbrotum hafa verið taldar geta dregið úr líkum á því að foreldri lýsi réttmætum áhyggjum af umgengni þegar það á við og að barn njóti nauðsynlegrar verndar. Leggja verður áherslu á að þegar svo háttar til að umgengnisúrskurði er ekki framfylgt af hálfu lögheimilisforeldris þannig að grípa þurfi til aðgerða af hálfu yfirvalda til að koma á umgengni vegast á tvenns konar hagsmunir. Annars vegar hagsmunir barns og foreldris af því að njóta umgengninnar og hins vegar hagsmunir barns af því að framkvæmd umgengninnar valdi því ekki of miklum erfiðleikum eða skaða. Framkvæmd lögfesta þvingunarúrræða verður að taka mið af þeirri hættu fyrir barn sem getur verið samfara því að þvinga fram umgengni með tilteknum ráðum. Mál til fullnustu umgengni eru mjög sérstaks eðlis og nær undantekningarlaust flókin og erfið.

Í 48. gr. barnalaga er fjallað um dagsektir til að koma á umgengni en í 1. mgr. ákvæðisins segir að umgengni við barn samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra, staðfestum af sýslumanni, verði þvinguð fram með dagsektum tálmi sá sem hefur forsjá barns hinu foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt við barnið að neyta hans. Ef lögheimilisforeldri telur að aðstæður hafi breyst með afgerandi hætti eftir að ákvörðun um umgengni var tekin, hefur verið talið mikilvægt að breytingar séu ekki knúnar fram með tálmun á umgengni, heldur að leitað sé eftir því að sýslumaður breyti fyrirbyggjandi ákvörðun. Séu aðstæður hins vegar óbreyttar, reynir á beitingu þvingunar í formi dagsekta.

Forsenda fyrir beitingu dagsekta til að þvinga fram umgengni er að lögheimilisforeldri hafi tálmað umgengni og að sú tálmun sé enn viðvarandi þegar ákvörðun um álagningu dagsekta er tekin. Við mat á úrlausn þessara mála reynir m.a. á hvort umgengnisforeldri teljist hafa gert allt sem hægt er að ætlast til í því skyni að barn fái notið umgengninnar og því hver afstaða barnsins er til hennar og á hverju sú afstaða byggist. Áður en sýslumaður tekur ákvörðun um álagningu dagsekta á hendur þeim sem tálmar umgengni ber honum að rannsaka mál rækilega og ganga úr skugga um að skilyrði séu til slíkra aðgerða. Við matið má ekki vera vafa undirorpið hvort umgengni sé í reynd tálmað. Til að varpa frekara ljósi á málið getur sýslumaður m.a. óskað eftir liðsinni sérfræðings í málefnum barna skv. 74. gr. barnalaga og falið honum að kynna sér viðhorf barns og/eða foreldra og gefa skýrslu um það. Tekið skal fram að ákvörðun um að fella niður umgengni telst ekki sjálfkrafa fela í sér tálmun af hálfu lögheimilisforeldris. Ákvörðunin getur verið tekin með hagsmuni barnsins að leiðarljósi og m.a. með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem að framan greinir og sýslumanni ber að fylgja við ákvörðun um umgengni. Áður en sýslumaður leysir úr framangreindu álitamáli og kveður

upp úrskurð um beiðni foreldris um beitingu dagsekta, er foreldrum skylt að leita sátta skv. 33. gr. a barnalaga.

Ef sýslumaður telur að skilyrði til álagningar dagsekta séu uppfyllt skv. 48. gr. barnalaga, skal hann við ákvörðun á fjárhæð þeirra gæta meðalhófs og líta til tekna og aðstæðna þess sem tálmar umgengni í hverju máli fyrir sig. Þá er brýnt að fjárhæð dagsekta sé ákvæðin þannig að úrræðið þjóni tilgangi sínum og beiting þess sé vænleg til árangurs. Í ákvæðinu er þannig mælt fyrir um hámark dagsekta fyrir hvern dag sem líður frá uppkvaðningu dagsektarúrskurðar og þar til látið er af tálmunum. Þau takmörk eru sett að ekki er heimilt að leggja dagsektir á fyrir lengra tímabil en 100 daga í senn.

Í 49. gr. barnalaga er fjallað um fjárnám vegna dagsekta og aðrar fullnustugerðir eftir því sem við á. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að fjárnám megi gera að kröfu þess sem tálmað er að njóta umgengni. Við setningu laga nr. 76/2003 voru tekin af öll tvímæli um að sá sem tálmað er að eiga umgengni við barn skuli teljast gerðarbeiðandi vegna kröfu um fjárnám fyrir dagsektum, þrátt fyrir að dagsektir renni í ríkissjóð. Eðlilegt þykir að sá sem umgengni á að njóta beri ábyrgð á því að koma á framfæri kröfu um hve langt skuli ganga til að fullnægja umgengni með beitingu þvingunar. Þá er talið eðlilegt að foreldri njóti þess málsforræðis sem felst í stöðu gerðarbeiðanda, svo sem að geta fellt niður fjárnámsbeiðni hvenær sem er.

Í 1. mgr. 50. gr. barnalaga segir að tálmi forsjarmaður umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám fyrir ógreiddum dagsektum, geti héraðsdómari, að kröfu þess sem rétt á til umgengni við barn, heimilað að henni verði komið á með aðfarargerð. Í slíkri gerð felst að fullnægðum lagaskilyrðum að heimilt er samkvæmt dómsúrskurði að fara á heimili barns eða á annan stað þar sem barn dvelst og sækja það í því skyni að koma á umgengni. Áður en unnt er að krefjast úrskurðar um aðför er skylt að leita sátta skv. 33. gr. a barnalaga.

Með breytingalögum nr. 61/2012 var lögfest það nýmæli að áður en unnt er að óska þess að umgengni verði komið á með aðför er það skilyrði að fjárnám hafi verið gert vegna dagsekta. Skilyrði um fjárnám á einungis við þegar fyrir liggur að dagsektir hafi ekki verið greiddar. Markmið þvingunarúrræða í þessu sambandi er fyrst og fremst að reyna að koma á umgengni og er gert ráð fyrir að aðför geti komið til álita þegar aðrar og viðrhlutaminni aðgerðir hafa ekki skilað tilætluðum árangri. Ekki þykir rétt að foreldri sem tálmar umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir geti komið í veg fyrir að óskað verði aðfarar með því einu að greiða álagðar dagsektir án þess að láta af tálmunum, enda er það ekki sá árangur sem ætlast er til með þvingunarúrræðunum. Leiði dagsektir eða fjárnám hins vegar til þess að foreldri láti af tálmunum og umgengni nær fram að ganga er brostinn grundvöllur fyrir aðför og fer hún því ekki fram. Sama gildir ef aðför til að koma á umgengni nær ekki fram að ganga.

Við mat á beiðni um aðför vegna umgengni ber dómara m.a. að líta til þess hvort aðför hafi farið fram áður í tilviki sama barns og hversu langt sé um liðið síðan staðfestur samningur, úrskurður, dómsátt eða dómur fékkst til grundvallar umgengni. Að auki ber dómara að líta almennt til þeirra þátta sem telja má að geti verið andstæðir hagsmunum barns hverju sinni og gæta að 43. gr. barnalaga um rétt barns til að tjá sig. Við breytingu á barnalögum með lögum nr. 60/2012 þótti rétt að hnykkja á heimild dómara í 45. gr. laganna til að synja beiðni um aðför til að framfylgja ákvörðun um forsjá eða umgengni ef varhugavert þykir með tilliti til hagsmuna barnsins að gerðin nái fram að ganga, sbr. 83. gr. laga um aðför, nr. 90/1989.

Við setningu laga nr. 76/2003 þótti brýnt að breyta ákvæðum eldri laga um þvingunarúrræði til framdráttar umgengnisrétti, bæði vegna þess hversu skammt eldri úrræði náðu og vegna ósamræmis við ákvæði laga nr. 160/1995, um viðurkenningu og fullnustu erlendra ákvarðana um forsjá barna, afhendingu brottnuminna barna o.fl. Þá var jafnframt bent á að Mannréttindadómstóll Evrópu legði ríka áherslu á að ríki framfylgi lögumatri

umgengnisákvörðun með viðeigandi og fullnægjandi hætti að teknu tilliti til hagsmuna barns. Sifjalaganefnd var á sínum tíma einhuga um mat á því hvaða úrræði kæmu til greina vegna tálmunar á umgengni. Var talið að bein aðfarargerð væri það eina sem kæmi til álita að beita til viðbótar við álagningu dagsekta og að sú leið samræmdist löggjöf annarra ríkja. Hér er rétt að vekja athygli á því að í þau fáu skipti sem reynir á þvingun í umgengnismálum eru málin almennt flókin og erfið. Þar er nær undantekningarlaust um að ræða djúpstæðan og/eða langvarandi ágreining foreldra sem getur átt sér ýmsar orsakir og reynst erfitt að leysa. Slíkur ágreiningur hefur alltaf áhrif á barnið sem á í hlut og barnið finnur sig oftast en ekki knúði til að taka afstöðu, sem ræðst af ýmsum samverkandi þáttum.

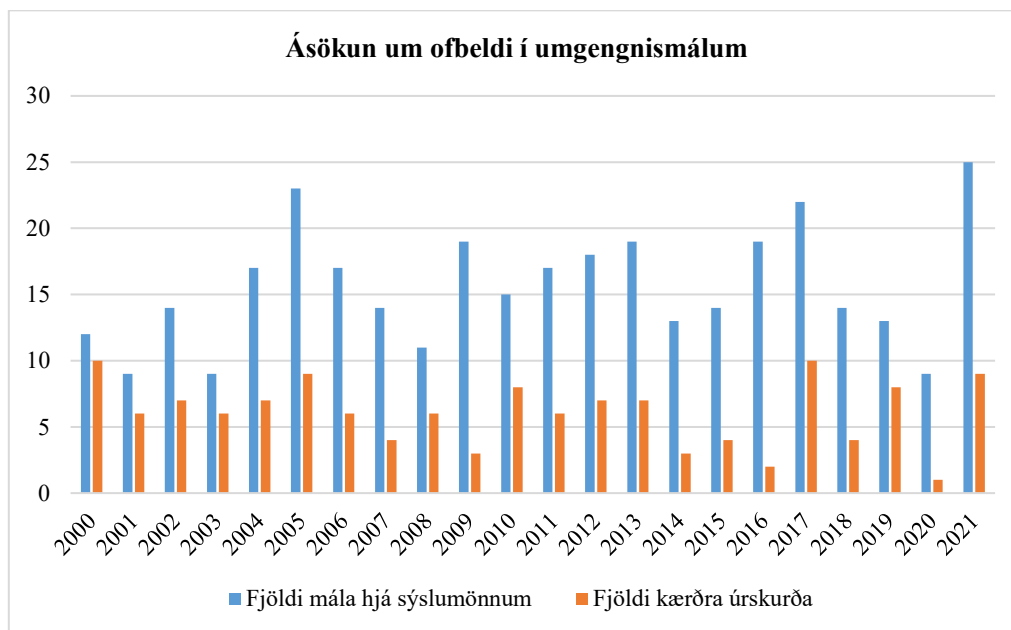
## **5. Yfirferð og greining úrskurða.**

### **5.1 Almenn.**

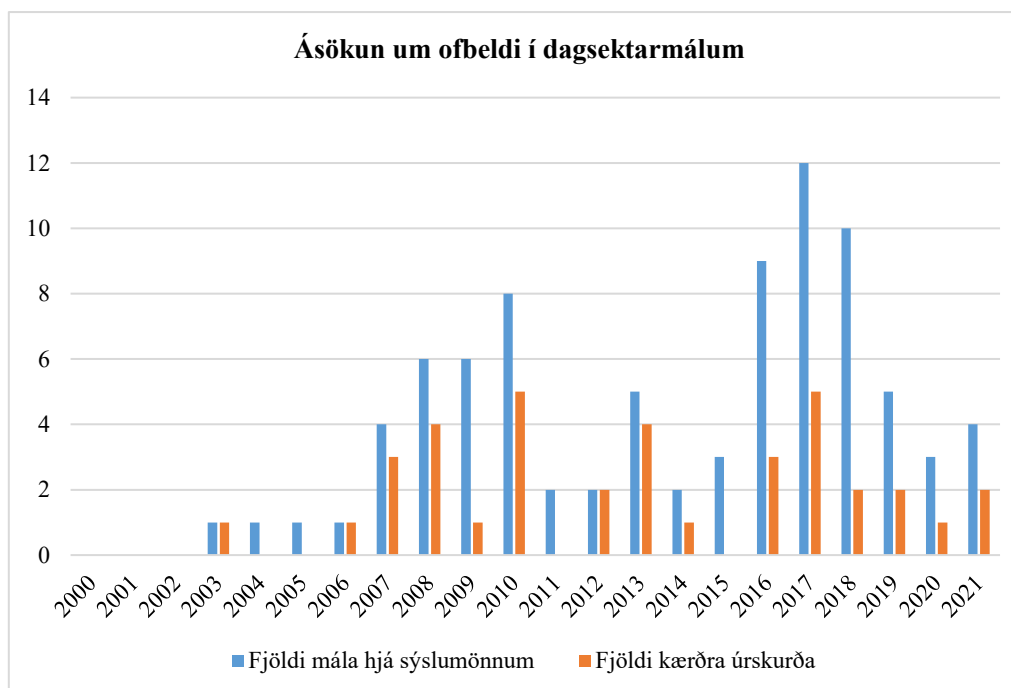
Eins og fyrr greinir skilaði vélræn uppfletting í starfskerfum sýslumannsembættanna alls 1.205 umgengnismálum sem var lokið með úrskurði hjá sýslumönnum. Af þeim voru 372 úrskurðir kærðir til ráðuneytisins. Í umræddum úrskurðum komu fram ásakanir um ofbeldi í 343 málum hjá sýslumönnum og í 133 kærumálum hjá ráðuneytinu, sem ýmist voru studd gögnum eða ekki. Úrskurðir sýslumanna um dagsektir voru 200 talsins og af þeim voru 63 kærðir til ráðuneytisins. Ásökun um ofbeldi kom fram í 85 dagsektarmálum hjá sýslumönnum og í 37 kærumálum hjá ráðuneytinu. Þar sem sum börn komu við sögu í fleiri en einu máli kann í einhverjum tilvikum að vera um að ræða fleiri en einn úrskurð um sama barnið.

Í eftirfarandi súluritum er að finna sundurliðun eftir árum, frá 1. janúar 2000 til 31. desember 2021, á þeim málum þar sem greint var frá ofbeldi umgengnisforeldris gagnvart barni, öðrum börnum eða hinu foreldrinu, hvort sem ásökunin var studd gögnum eða ekki.

Mynd 1. Umgengnismál frá 1. janúar 2000 til 31. desember 2021 þar sem ásökun um ofbeldi kemur við sögu, hvort sem ásökun er studd gögnum eða ekki.



Mynd 2. Dagsektarmál frá 1. janúar 2000 til 31. desember 2021 þar sem ásökun um ofbeldi kemur við sögu, hvort sem ásökun er studd gögnum eða ekki.



## 5.2 Greining einstakra liða.

Hér á eftir er að finna greiningu á við þeim atriðum sem nefnd eru í skýrslubeiðninni á 153. lögjafarþingi. Tölfræðin er eftir atvikum sundurliðuð eftir því hvort um var að ræða mál fyrir eða eftir breytingar á barnalögum, sbr. lög nr. 61/2012 sem tóku gildi 1. janúar 2013. Þá er jafnframt birt önnur sundurliðun mála eftir því sem unnt var á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

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.*

	2000–2012		2013–2022	
	Fjöldi barna	Fjöldi mála	Fjöldi barna	Fjöldi mála
Umgengni undir eftirliti	4	2	0	0
Umgengni án eftirlits	0	0	1	1
<b>Samtals</b>	4	<b>2</b>	1	<b>1</b>

Á tímabilinu voru þrjú mál sem vörðuðu fimm börn. Í úrskurðum sýslumanns á umræddu tímabili var ákveðin umgengni undir eftirliti í tveimur málum sem bæði voru fyrir 1. janúar 2013. Í öðru þeirra var um að ræða þrjú börn og í hinu eitt barn. Í báðum þessum málum samþykkti lögheimilisforeldri að takmörkuð umgengni færi fram við það foreldri sem hafði verið dæmt fyrir ofbeldi gagnvart viðkomandi barni/börnum en þess krafist að umgengni yrði undir eftirliti. Í öðru þeirra var hins vegar úrskurðað að umgengni yrði engin fyrst um sinn en að hún færi síðar fram undir eftirliti. Þá var í hinu málinu jafnframt litið til vilja barnanna, sem voru stálpuð, um að fá að umgangast foreldri sitt. Í umræddum málum var ekki gerð krafa um það frá lögheimilisforeldri að umgengnisréttar nyti ekki við.

Í úrskurðum sýslumanns á umræddu tímabili var í einu máli ákveðin umgengni án eftirlits, en úrskurðað var í umræddu máli eftir 1. janúar 2013. Í úrskurði sýslumanns kom fram að lögheimilisforeldrið hefði flutt erlendis ásamt barninu og væru aðstæður þannig að samveru barns og umgengnisforeldris yrði ekki viðkomið nema undir eftirliti, sem ekki þótti unnt að kveða á um. Var regluleg umgengni því ákvörðuð þannig að barnið skyldi vera í samskiptum við umgengnisforeldri sitt á ákveðnum tíma í gegnum síma eða tölvu. Í málinu lá fyrir að lögheimilisforeldri var ekki mótfallið umgengni barns við umgengnisforeldri ásamt því að vilji barnsins stóð til þess að umgengni færi fram.

Bent er á að áður en kveðinn var upp úrskurður í umræddum málum var jafnan leitað liðsinnis sérfræðinga í málefnum barna. Annars vegar barnaverndaryfirvalda, áður en barnalögum var breytt með lögum nr. 61/2012, og eftir það sérfræðinga í málefnum barna. Niðurstöður málanna fóru að miklu leyti saman við umsagnir sérfræðinganna.

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.

	2000–2012		2013–2022	
	Fjöldi barna	Fjöldi mála	Fjöldi barna	Fjöldi mála
Umgengni undir eftirliti	7	6	8	7
Umgengni án eftirlits	3	1	4	3
<b>Samtals</b>	10	7	12	<b>10</b>

Þau tilvik sem féllu undir spurninguna á tímabilinu voru samtals 17 mál, sem vörðuðu alls 22 börn. Í úrskurðum sýslumanns á umræddu tímabili var ákveðin umgengni undir eftirliti í 13 málum. Af þeim málum voru sex fyrir 1. janúar 2013 og sjö eftir það tímamark. Taka má þó fram að í einu máli var ákveðin umgengni undir eftirliti við annað tveggja barna en ekki systkini þess, þó var umgengnin sem ákveðin var án eftirlits háð því skilyrði að hún færi fram á heimili barnsins eða í nálægð við það.

Þá var í úrskurðum sýslumanns á umræddu tímabili, frá 2000 til 2022, ákveðin umgengni án eftirlits í fjórum málum. Af þeim málum var eitt mál fyrir 1. janúar 2013 og þrjú mál eftir það tímamark. Rétt er að vekja athygli á því að í einu máli eftir árið 2013 var það samkomulag foreldra að umgengni skyldi fara fram að viðstöddum þriðja aðila sem var náinn lögheimilisforeldri og sýslumaður staðfesti í úrskurði sínum, þ.e. aðila sem uppfyllir ekki skilyrði 4. mgr. 47. gr. barnalaga og því er ekki hægt að líta svo á að umgengni hafi verið ákveðin undir eftirliti í skilningi ákvæðisins.

Bent er á að áður en kveðinn var upp úrskurður í umræddum málum var almennt leitað liðsinnis sérfræðinga í málefnum barna. Annars vegar barnaverndaryfirvalda, áður en barnalögum var breytt með lögum nr. 61/2012, og eftir það sérfræðinga í málefnum barna. Niðurstöður málanna fóru að miklu leyti saman við umsagnir sérfræðinganna. Í þeim tilvikum þar sem ekki var leitað sérstaklega umsagnar barnaverndaryfirvalda eða sérfræðinga í málefnum barna var það rökstutt sérstaklega, svo sem að foreldra greindi ekki á um að umgengni skyldi fara fram heldur um inntak hennar, að foreldrar hefðu gert samning um umgengni með liðsinni barnaverndaryfirvalda, og að umgengnisforeldri væri búsett erlendis og því erfiðleikum háð að leita umsagnar sérfræðings.

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. hve mörgum þessara tilvika gögn voru lögð fram, svo sem sjúkraskýrslur, læknisvottorð, lögregluskýrslur eða álitserðir sérfræðinga, til stuðnings ásökunum um ofbeldi.

	2000–2012		2013–2022	
	Fjöldi barna	Fjöldi mála	Fjöldi barna	Fjöldi mála
Umengni undir eftirliti	13	12	17	12
Umengni án eftirlits	20	13	16	14
<b>Samtals</b>	33	<b>25</b>	33	<b>26</b>

Alls féllu 51 mál hér undir á tímabilinu er vörðuðu 66 börn. Í töflunni hér að framan er að finna upplýsingar um fjölda mála þar sem því var haldið fram undir rekstri málanna að foreldri hafi verið kært til lögreglu vegna ofbeldis gegn viðkomandi barni og/eða systkini og/eða hinu foreldrinu. Þetta var stutt gögnum í hluta málanna en meðal þeirra voru lögregluskýrsla, útprentun úr dagbók lögreglu, áverkavottorð, staðfesting á rannsókn lögreglu o.fl. Hvorki liggur fyrir nánari greining á gögnunum né sundurliðun á fjölda mála hvort sem gögn lágu fyrir í máli eða ekki.

Í tölfræðinni er ekki að finna upplýsingar um fjölda mála þar sem ásökun um ofbeldi leiddi til rannsóknar lögreglu, útgáfu ákæru eða dóms.

a.

	2000–2012		2013–2022	
	Fjöldi barna	Fjöldi mála	Fjöldi barna	Fjöldi mála
Umengni undir eftirliti	2	1	3	2
Umengni án eftirlits	0	0	3	2
<b>Samtals</b>	2	<b>1</b>	6	<b>4</b>

Undir þetta féllu samtals fimm mál á tímabilinu, sem vörðuðu átta börn. Rétt þykir að benda á að ýmsar ástæður geta verið fyrir því að barn fari ekki í viðtal hjá sérfræðingi í málefnum barna eða hjá Barnahúsi. Sem dæmi getur verið að foreldri hafi ekki mætt með barn í boðað viðtal eða að það sé metið þýðingarlaust vegna aldurs barnsins eða að hagsmunir þess mæli að öðru leyti gegn því.

Í samræmi við skýrslubeiðnina hefur fyrrgreind tölfræði aðeins að geyma upplýsingar um viðtöl barna hjá Barnahúsi og hjá sýslumanni og því eru mál þar sem barn fór annars staðar í viðtal undanskilin tölfræðinni. Vakin er athygli á því að viðtöl barna hjá sýslumanni eru ekki rannsóknarviðtöl vegna meintra brota gagnvart barni eins og fara fram hjá Barnahúsi. Þá er barn í viðtali hjá Barnahúsi ekki að tjá sig við úrskurðaraðila í umgengnismáli. Viðtölin eru þannig í ólíkum tilgangi og óháð hvort öðru og því veltur það oft og tíðum á frumkvæði málsaðila hvort gögn úr viðtali hjá Barnahúsi séu lögð fram við rekstur máls hjá sýslumanni.



b.

	2000–2012		2013–2022	
	Fjöldi barna	Fjöldi mála	Fjöldi barna	Fjöldi mála
Umgengni undir eftirliti	1	1	3	2
Umgengni án eftirlits	1	1	4	2
<b>Samtals</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>4</b>

Undir þetta féllu samtals sex mál á tímabilinu, er vörðuðu alls níu börn. Í þeim málum sem komu til skoðunar var um að ræða gögn af ýmsum toga. Til viðbótar því sem nefnt er sérstaklega í skýrslubeiðninni ber að nefna t.d. ákvörðun um nálgunarbann, ákvörðun um að rannsókn hafi verið hætt eða hafi ekki leitt til útgáfu ákæru. Þá var í einhverjum tilvikum byggt á yfirlýsingu málsaðila um að hitt foreldrið hafi verið kært fyrir ofbeldi gagnvart viðkomandi barni, systkinum og/eða foreldri.

4. Hve margir úrskurðir eins og þeir sem getið er í 1.–3. tölul. hafa verið kærðir til dómsmálaráðuneytis.
- hve marga slíka úrskurði hefur ráðuneytið staðfest að öllu eða mestu leyti,
  - hve mörgum úrskurðum hefur ráðuneytið hnekk,
  - 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.

2000–2012											
Úrskurðir sýslumanna			Niðurstaða ráðuneytis								
			Úrskurður staðfestur (að öllu eða mestu leyti)		Úrskurði hnekk		Aukin umgengni		Önnur málalok		
	Börn	Mál	Börn	Mál	Börn	Mál	Börn	Mál	Börn	Mál	
Umgengni undir eftirliti	17	12	10	7	0	0	3	2	4	3	
Umgengni án eftirlits	4	3	4	3	0	0	0	0	0	0	
<b>Samtals</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	

2013–2022											
Úrskurðir sýslumanna	Niðurstaða ráðuneytis										
			Úrskurður staðfestur (að öllu eða mestu leyti)		Úrskurði hnekkt		Aukin umgengni		Önnur málalok		
	Börn	Mál	Börn	Mál	Börn	Mál	Börn	Mál	Börn	Mál	
Umgengni undir eftirliti	11	10	5	5	2	1	0	0	4	4	
Umgengni án eftirlits	3	3	3	3	0	0	0	0	0	0	
<b>Samtals</b>	14	<b>13</b>	8	<b>8</b>	2	<b>1</b>	0	<b>0</b>	4	<b>4</b>	

Í töflum hér að framan er að finna upplýsingar um framvindu þeirra mála sem kærð voru til ráðuneytisins og eru hluti af þeim málum sem fjallað er um hér að framan í 1.–3. tölul. Eins og kemur fram í töflunum voru alls 28 úrskurðir sýslumanns kærðir til ráðuneytisins, þar af 15 á tímabilinu 2002–2012 og 13 á tímabilinu 2013–2022. Eins og áður er svörunum skipt í tvennt, þ.e. umgengni ákveðin undir eftirliti og án þess, og svörin birt í tveimur töflum til að leitast við að bregða ljósi á áhrif lagabreytinga með lögum nr. 61/2012. Til að setja hlutina í samhengi og til að auka rekjanleika þeirra mála sýslumanna sem kærð voru til ráðuneytisins, þótti heppilegra að birta tölfræðina í tveimur töflum til að varpa ljósi á viðfangsefnið. Annars vegar er um að ræða töflu sem sýnir skiptingu mála á tímabilinu frá 2000–2012 og hins vegar töflu sem sýnir skiptingu mála á tímabilinu frá 2013–2022 (eftir lagabreytinguna). Þar sem skýrslubeiðendur óskuðu ekki eftir upplýsingum um fjölda mála þar sem ráðuneytið úrskurðaði um minni umgengni en sýslumaður mælti fyrir í úrskurði sínum, liggur ekki fyrir greining á fjölda þeirra mála.

Í fyrsta lagi eru birtar upplýsingar um fjölda úrskurða sýslumanna sem voru kærðir til ráðuneytisins, sundurliðað eftir því hvort niðurstaða sýslumanns var að umgengni skyldi fara fram undir eftirliti skv. 4. mgr. 47. gr. barnalaga eða ekki. Í öðru lagi er gerð grein fyrir því hversu marga úrskurði ráðuneytið staðfesti að öllu eða mestu leyti, sbr. a-lið. Í þriðja lagi kemur fram hversu mörgum úrskurðum ráðuneytið hafi hnekkt, þ.e. hversu oft ráðuneytið felldi úr gildi úrskurð sýslumanns og málinu eftir atvikum vísaði máli aftur til sýslumanns til efnislegrar meðferðar, sbr. b-lið. Í fjórða lagi er gerð grein fyrir fjölda mála þar sem ráðuneytið sneri við niðurstöðu sýslumanns og mælti fyrir um meiri umgengni en sýslumaður hafði úrskurðað um, sbr. c-lið. Að lokum eru upplýsingar um þau mál sem voru kærð til ráðuneytisins en lokið þar á annan veg en að framan greinir, svo sem með frávisun eða afturköllun.

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,*
- hve oft fjárnám var gert fyrir dagsektum,*
  - hve oft umgengni var komið á með aðfarargerð.*

Málalok	2000-2012	2013-2022
	Fjöldi mála	Fjöldi mála
Úrskurður sýslumanns um álagningu dagsekta (ofbeldi)	7	7
Úrskurðir um álagningu dagsekta (ofbeldi ekki meðal málsástæðna)	26	34
Hafnað að leggja á dagsektir	48	67
Önnur málalok	9	2
<b>Samtals</b>	<b>90</b>	<b>110</b>

**a.**

Upplýsingarnar voru ekki aðgengilegar í Sýslunni með vélrænni uppflettingu og því lígur ekki fyrir hversu oft fjárnám var gert fyrir dagsektum á umræddu tímabili.

**b.**

Af þessu tilefni er vísað til svars dómsmálaráðherra við fyrirspurn um fjölda aðfarargerða, m.a. aðfarargerðir sem framkvæmdar voru til að koma á umgengni, lögheimili og/eða forsjá sl. 20 ár, sbr. 323. mál, þingskjal 438 á 153. löggjafarþingi. Í tilefni af þeirri fyrirspurn aflaði sýslumannaráð upplýsinga frá sýslumannsembættunum og vakti athygli ráðuneytisins á því að einungis væri hægt að kalla fram upplýsingar úr málakerfinu aftur til 1. janúar 2015. Í svarinu kemur jafnframt fram að hjá embætti sýslumanns á höfuðborgarsvæðinu hafi lögheimili verið komið á í tveimur málum en hjá öðrum embættum hafi aðfarargerðir til þess að koma á umgengni, lögheimili og/eða forsjá ekki verið framkvæmdar á umræddu sjö ára tímabili. Við vinnslu svars við fyrirspurninni fengust ekki upplýsingar um eldri mál þar sem leita þurfti handvirkt í skjalasöfnum eldri embætta og í einhverjum tilvikum á Þjóðskjalasafni Íslands.

Sömu aðstæður eru uppi við vinnslu svars við þessum lið skýrslubeiðninnar. Leitað var eftir svörum hjá sýslumannsembættunum um hvort vitneskja væri um að aðför hefði farið fram til að koma á umgengni á tímabilinu 2000–2015 en það fékkst ekki staðfest. Vélræn uppfletting í málaskrárkerfinu skilaði ekki heldur viðbótargögnum sem bentu til þess að málin hefðu verið fleiri.

*6. Hve oft á tímabilinu niðurstaða sýslumanns og/eða dómsmálaráðuneytis var sú að umgengni barns við foreldri teldist andstæð hag barnsins og skyldi ekki fara fram.*

Málalok hjá sýslumanni	2000–2012		2013–2022		Heildarfjöldi mála 2000–2022
	Fjöldi mála (óháð máls-ástæðu)	Þar af ásökun um ofbeldi	Fjöldi mála (óháð máls-ástæðu)	Þar af ásökun um ofbeldi	
Umgengni hafnað (talið andstætt hag og þörfum barns)	6	6	14	13	20
Umgengni hafnað að svo stöddu	0	0	1	1	1
Hafnað að ákveða inntak umgengni	23	8	12	12	35
Hafnað að breyta gildandi fyrirkomulagi umgengni	16	10	9	9	25
<b>Samtals</b>	<b>45</b>	<b>24</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>81</b>

Við yfirllestur úrskurða fundust samtals 81 mál þar sem málalok hjá sýslumanni voru þau að umgengni var hafnað. Í þeim málum bentu niðurstöður sýslumanna til þess að umgengni barns við foreldri væri andstæð hag og þörfum þess í alls 20 málum, sbr. 5. máls. 1. mgr. 47. gr. barnalaga. Í 19 þeirra mála kom fram ásökun um ofbeldi. Í einu máli var umgengni hafnað að svo stöddu. Í 35 málum var niðurstaða sýslumanns sú að hafna því að ákveða inntak umgengni, sbr. 2. máls. 2. mgr. 47. gr. barnalaga. Í 25 málum hafnaði sýslumaður því að breyta gildandi fyrirkomulagi umgengni með vísan til 2. máls. 5. mgr. 47. gr. barnalaga. Þá leiddi yfirllestur úrskurða í ljós að ofbeldi kom við sögu í 59 málum af 81 máli, þar af voru 24 mál á tímabilinu 2000–2012 og 35 mál á tímabilinu 2013–2022.

Í 17 af 81 máli var niðurstaða sýslumanns kærð til ráðuneytisins. Af þeim tilheyra átta mál tímabilinu 2000–2012 og kom ofbeldi við sögu í þeim öllum. Í einu tilfelli lá fyrir dómur og í öðru tilfelli kæra til lögreglunnar. Þá lágu fyrir ýmis gögn til stuðnings ásökunum um ofbeldi í fjórum málum. Hjá ráðuneytinu var framangreindum átta málum lokið í þremur tilfellum með því að fella úr gildi úrskurð sýslumanns og vísa málinu aftur til embættisins til efnislegrar meðferðar. Í fjögur skipti staðfesti ráðuneytið niðurstöðu sýslumanns. Þá var einu máli lokið hjá ráðuneytinu með frávísun. Á tímabilinu 2013–2022 voru níu mál kærð til ráðuneytisins og ofbeldi kom við sögu í þeim öllum. Í tveimur málum lá fyrir dómur og í þremur kæra til lögreglunnar. Í fimm málum lágu fyrir ýmis gögn til stuðnings ásökun um ofbeldi. Framangreindum níu málum var lokið þannig hjá ráðuneytinu að í fimm skipti var úrskurður sýslumanns felldur úr gildi og málinu vísað aftur til embættisins til efnislegrar meðferðar. Í þrjú skipti staðfesti ráðuneytið úrskurð sýslumanns og í eitt skipti var máli vísað frá ráðuneytinu. Þar sem vinnu við skýrsluna var þannig háttáð að byrjað var á því að greina úrskurði sýslumanna og málin síðan tengd við kærða úrskurði til ráðuneytisins og þeir yfirfarnir, er ekki unnt að svara til um fjölda mála hjá ráðuneytinu umfram framangreind 17

mál. Ástæðan er sú að niðurstöður dómsmálaráðuneytisins eru ekki skráðar sérstaklega í málaskrárkerfi þess og því reyndist ekki unnt að kalla fram sérstaklega mál með þessi málalok.

## 6. Samantekt.

Vegna fjölda umgengnis- og dagsektarmála sem stjórnvöld hafa haft til meðferðar yfir árin 2000–2022 þótti nauðsynlegt að afmarka viðfangsefni þessarar skýrslu við mál sem var lokið með úrskurði hjá sýslumanni. Mál sem höfðu skráð önnur málalok í kerfunum, svo sem staðfesting samnings, samningur, frávísun, niðurfelling, afturkallað o.fl. voru því ekki tekin til skoðunar. Þá er ekki útilokað að einhver gögn hafi glatast við gagnaflutning milli mismunandi tölvukerfa sýslumanna, þ.e. úr málaskrárkerfinu *Sifja*, sem var í notkun um síðustu aldamót, yfir í *GoPro*, sem tekið var í notkun 2010, og að lokum yfir í *Sýslu*, sem er núverandi málaskrárkerfi embættanna og var tekið í notkun árið 2015. Í tölvukerfi sýslumanna hefur ekki verið skráð sérstaklega þegar ofbeldi kemur við sögu og kallaði vinna við þessa skýrslu því á yfirferð allra þeirra úrskurða sem féllu að framangreindri afmörkun. Ekki þótti raunhæft að fara yfir öll gögn sem lágu til grundvallar í hverju máli sem kom fram við vélræna uppflettingu og því er ekki útilokað að málin séu fleiri en greiningin leiddi í ljós. Þá leiddi yfirferð úrskurða sýslumanna í ljós að þeir höfðu að geyma misítarlega lýsingu á málsatvikum og -ástæðum, sem gerði það að verkum að ekki var í öllum tilvikum unnt að staðreyna af lestri úrskurða eingöngu, hvort ofbeldi og kynferðisbrot hefði komið við sögu. Upplýsinga- og starfskerfi sýslumanna og dómsmálaráðuneytisins bjóða ekki upp á sérstaka leit að málum þar sem ofbeldi og/eða kynferðisbroti hefur verið haldið fram sem málsástæðu undir rekstri málsins. Framangreindar breytur eru ekki skráðar sérstaklega í kerfin og því er ekki hægt að fletta málunum sérstaklega upp til þess að meta áhrifin á niðurstöður stjórnvalda.

Mikilvægt er að hafa framangreinda fyrirvara í huga við mat á vægi upplýsinga um heimilisofbeldi og kynferðisbrot á niðurstöður umgengnis- og dagsektarmála. Forðast ber að draga of víðtækar ályktanir út frá tölfræðinni sem birtist í kafla 5.2 í skýrslunni, enda er þörf á mun umfangsmeiri og tímafrekari rannsókn ef ætlunin er að framkvæma almenna greiningu á áhrifum heimilisofbeldis og kynferðisbrota á niðurstöður stjórnvalda í umgengnis- og dagsektarmálum. Almenn greining kallar á yfirferð allra gagna sem liggja fyrir í umgengnis- og dagsektarmálum sýslumanna og ráðuneytisins vegna árána 2000–2022, þ.e. ekki eingöngu yfirferð úrskurða eins og nauðsynlegt þótti að gera við vinnslu þessarar skýrslu. Slík vinna var, eins og áður greinir, talin of umfangsmikil og því þótti mikilvægt að takmarka greininguna og afmarka viðfangsefnið með framangreindum hætti. Þá þarf jafnframt að hafa í huga að niðurstöður úrskurða ráðast af heildarmati ýmissa þátta sem nánar er lýst í 2. kafla þessarar skýrslu. Erfitt er því að meta eingöngu vægi upplýsinga um heimilisofbeldi og kynferðisbrot, þegar niðurstöðurnar velta á fjölmörgum þáttum og sértæku heildstæðu mati á atvikum hvers máls.

Eins og fram kemur í kafla 5.2 var ekki um mörg mál að ræða árin 2000–2022 þar sem í úrskurði var kveðið á um umgengni barns við foreldri sem dæmt hafði verið fyrir ofbeldi gegn viðkomandi barni. Eftir yfirferð á 1.205 úrskurðum sýslumanna og 372 úrskurðum ráðuneytisins kom í ljós að á tímabilinu sem um ræðir var í einu máli úrskurðað um umgengni við barn án eftirlits, þar sem aðstæður voru slíkar að samveru barns og umgengnisforeldris yrði ekki viðkomið nema undir eftirliti sem ekki þótti unnt að kveða á um. Var því ákveðið að umgengni færi ekki fram með samveru heldur með samskiptum í gegnum síma eða tölvu. Þá var í tveimur málum, sem vörðuðu fjögur börn, fallist á umgengni undir eftirliti. Hins vegar

voru málin fleiri þar sem úrskurðað var um umgengni við barn þar sem foreldri hafði fengið dóm fyrir ofbeldi gegn systkini barns eða hinu foreldrinu, eða alls 17 mál og enn fleiri þegar um var að ræða mál þar sem foreldri hafði verið kært til lögreglu vegna meints ofbeldis gagnvart viðkomandi barni, systkini þess eða hinu foreldrinu, eða alls 51 mál. Í þessum málum greindi barn frá ofbeldi í viðtali hjá sýslumanni í alls fimm málum og af þeim var umgengni ákveðin í þremur málum undir eftirliti og í tveimur málum án eftirlits. Þá var ásökun um ofbeldi studd tilteknum gögnum í sex málum af framangreindum 51 máli og af þeim lauk þremur málum með að umgengni var ákveðin undir eftirliti og í þremur var umgengni ákveðin án eftirlits. Ekki liggur fyrir greining á því hvaða gögn var um að ræða. Eins og áður kemur fram liggur ekki fyrir hversu oft umgengni var ákveðin til bráðabirgða samkvæmt heimild í 47. gr. a barnalaga, þ.e. meðan umgengnismál var til meðferðar hjá sýslumanni, og því kann að vera að hluti þessara mála hafi farið í þann farveg meðan ásakanirnar voru til nánari skoðunar hjá sýslumanni og lögreglunni. Þá liggja ekki fyrir upplýsingar um það hversu stór hluti þessara mála endaði með útgáfu ákæru á hendur viðkomandi foreldri og hversu mörg mál voru felld niður hjá lögreglunni.

Í þeim málum þar sem ofbeldi kom við sögu, hvort sem fyrir lá dómur, kæra hjá lögreglunni eða ásökun um ofbeldi, sem var ýmist studd tilteknum gögnum eða ekki, staðfesti ráðuneytið niðurstöðu sýslumanns í 12 af 28 málum um að umgengni skyldi fara fram undir eftirliti. Í sex af 28 málum staðfesti ráðuneytið niðurstöðu sýslumanns um að umgengni skyldi fara fram án eftirlits. Þá hnekkta ráðuneytið niðurstöðum sýslumanns í einu af 28 málum, þar sem sýslumaður hafði ákveðið að umgengni skyldi fara fram undir eftirliti. Í tveimur af 28 málum úrskurðaði ráðuneytið um aukna umgengni, þar sem sýslumaður hafði áður ákveðið að umgengni skyldi fara fram undir eftirliti. Þá var sjö málum lokið með öðrum hætti, en í þeim hafði sýslumaður ákveðið að umgengni skyldi fara fram undir eftirliti. Mikilvægt er að hafa hugfast að undir rekstri kærumála í ráðuneytinu geta komið fram frekari upplýsingar og gögn sem ekki lágu fyrir þegar sýslumaður var með málin til úrlausnar. Einnig geta aðstæður aðila breyst. Sú staða gerir það að verkum að forsendur úrlausnanna eru ekki í öllum tilfellum samanburðarhæfar og því er eðlilegt að niðurstöður mála á mismunandi stjórnarsýslustigum séu ekki þær sömu. Ekki liggur fyrir samanburður á upplýsingum og gögnum sem liggja fyrir í máli einstaklinga, eftir því hvort það var til meðferðar hjá lægra eða æðra stjórnvaldi, og því ber að varast að draga of víðtækar ályktanir um gagnstæðar niðurstöður sýslumanna og ráðuneytisins.

Af fyrirbyggjandi tölfræði verður ráðið að fáum málum þar sem ofbeldi kom við sögu, eða alls 14 af 200 málum, lauk árin 2000–2022 með álagningu dagsekta hjá sýslumanni skv. 48. gr. barnalaga. Í þeim málum lá ýmist fyrir dómur, kæra hjá lögreglunni eða ásökun um ofbeldi, sem var ýmist studd tilteknum gögnum eða ekki. Af þessum 14 málum úrskurðuðu sýslumenn í sjö málum árin 2000–2012 og sjö málum árin 2013–2022. Í öðrum tilvikum úrskurðuðu sýslumenn um álagningu dagsekta í 26 málum á tímabilinu 2000–2012 og í 34 málum á tímabilinu 2013–2022 eða í alls 60 málum af 200. Þá höfnuðu sýslumenn að leggja á dagsektir í 48 málum á fyrra tímabilinu og í 67 málum á því seinna, eða í alls 115 málum af 200. Í 11 málum af 200 var um önnur málalok að ræða. Ekki liggur fyrir hversu oft úrskurður um dagsektir skilaði ekki tilsettum árangri og leiddi af þeirri ástæðu til þess að krafist var fjárnáms fyrir dagsektunum, sbr. 49. gr. laganna. Samkvæmt svári dómsmálaráðherra við fyrirspurn um aðfarargerðir, sbr. þskj. 438, 323. mál á 153. löggjafarþingi, virðast málin vera afar fá árin 2000–2022 þar sem umgengni var komið á með aðfargerð skv. 50. gr. barnalaga.

## 7. Lokaorð.

Að lokum þykir rétt að gera nánari grein fyrir verklagi sýslumannsembættanna við samningu úrskurða og takmörkuðu aðgengi að tölfraediupplýsingum úr starfskerfum embættanna. Í fyrsta lagi kom í ljós við yfirferð úrskurða að misræmi væri að einhverju leyti að finna í vinnulagi sýslumanna við gerð úrskurða. Úrskurðir sýslumanna hafa að geyma mismikla efnislega umfjöllun um atriði sem niðurstöðurnar velta á, sem gerir það að verkum að ekki var unnt að staðreyna í öllum tilfellum hvort úrskurðirnir vörðuðu efni skýrslunnar eða ekki. Í öðru lagi gerði takmörkuð skráning í starfskerfi sýslumanna það að verkum að ekki var unnt að afla tölfraediupplýsinga með vélrænni talningu og því var nauðsynlegt að fara yfir úrskurði sýslumannsembætta handvirkt. Telja má að nauðsynlegt sé að greina nánar þau atriði sem þarfnast skráningar í starfskerfið við meðferð mála, með það að markmiði að bæta aðgengi að tölfraediupplýsingum. Þá þarf jafnframt að taka til skoðunar hvernig unnt sé að bæta verklag sýslumanna við skráningu mála og starfskerfi þeirra með hliðsjón af framangreindu. Þótt sýslumannsembættin hafi undanfarið unnið að því að bæta aðgengi að tölfraedi, svo sem kynjaðri tölfraedi o.fl., þykir ljóst að tækifæri séu til að afla og halda utan um frekari tölfraedi og þá sérstaklega varðandi mál sem rekin eru á grundvelli barnalaga. Þar sem sýslumannaráð vinnur að sameiginlegum verkefnum sýslumannsembætta og er m.a. falið að vera til ráðgjafar um þróun starfs- og upplýsingakerfa þeirra, sbr. b-lið 1. mgr. 6. gr. laga nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, mun ráðuneytið fela sýslumannaráði að vinna að úrbótum á framangreindum þáttum.

Yfirferð á úrskurðum ráðuneytisins leiddi jafnframt í ljós að aðgengi að tölfraediupplýsingum úr málaskrá ráðuneytisins er takmarkað og því var að auki þörf á yfirferð þeirra úrskurða handvirkt. Þar sem vinnu við skýrsluna var þannig að byrjað var á því að greina úrskurði sýslumanna og málin síðan tengd við færða úrskurði til ráðuneytisins, hafði takmarkað aðgengi að tölfraedi ráðuneytisins hins vegar ekki mikil áhrif á vinnslu skýrslunnar. Rétt þykir þó eftir sem áður að ráðuneytið taki til skoðunar hvernig það geti bætt skráningu á einstökum þáttum sem geti nýst við stefnumótun í málflokknum.

Svo unnt væri að greina áhrif breytinganna sem urðu með lögum nr. 61/2012, um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum, var eins og áður hefur komið fram í skýrslu þessari ákveðið að skipta tölfraediupplýsingum upp í tímabilin 2000–2012 og 2013–2022. Þó svo að breytingar á barnalögum sem tóku gildi 1. janúar 2013, hafi ekki tekið til mála sem voru til meðferðar og ólokið hjá sýslumönnum og ráðuneytinu fyrir 1. janúar 2013, sbr. 4. mgr. 37. gr. laga nr. 61/2012, var ekki unnt að aðgreina mál sem hófust fyrir framangreint tímabil en var lokið eftir það og færa þau inn í tölfraedi fyrra tímabilsins. Af framangreindri ástæðu kann málsmeðferð einstakra mála sem er hluti af tölfraedi síðara tímabilsins að hafa farið eftir ákvæðum eldri laga. Er þar átt við mál sem hófust fyrir 1. janúar 2013 en var lokið eftir það tímamark og á það sérstaklega við um umgengnismál. Þrátt fyrir framangreint þykir greining á tölfraedinni sýna að ekki sé marktækur munur á fjölda mála og/eða barna sem spurt er um og heyra undir 1.–5. tölul. í skýrslubeiðninni fyrir eða eftir lagabreytingar sem tóku gildi 1. janúar 2013. Í greiningu gagna skv. 6. tölul., þar sem óskað er upplýsinga um hversu oft niðurstaða sýslumanns og/eða ráðuneytisins hafi verið að umgengni barns við foreldri teldist andstæð hag barnsins og skyldi ekki fara fram, virðist þó koma fram herra hlutfall mála eftir að lagabreytingarnar tóku gildi þar sem ofbeldi kom við sögu og niðurstaða sýslumanns að umgengni skyldi ekki fara fram. Um var að ræða 35 af 36 málum sem var lokið eftir 1. janúar 2013 en 24 mál af 45 fyrir 1. janúar 2013. Einnig má draga

Þá ályktun að fjöldi þeirra mála, þar sem umgengni var hafnað og fram komu ásakanir um ofbeldi, hafi tvöfaldast eftir lagabreytinguna.

Ekki er unnt að halda því ótvírætt fram að áhrif umræddra lagabreytinga hafi verið að ofbeldismál hafi fengið aðra meðferð sem hafi leitt til annarrar niðurstöðu eftir lagabreytingarnar en fyrir þær. Athugunarvert er að taka til skoðunar hvort taka þurfi umrædd ákvæði barnalaga til endurskoðunar, með það í huga hvort þörf sé á að skerpa á viðeigandi ákvæðum barnalaga. Hafa þarf þó í huga þau mál sem ekki komu til skoðunar í skýrslu þessari og þau mál sem komu til kasta dómstóla en ekki sýslumanns. Ljóst er að þótt ofbeldi komi við sögu stendur það sjaldnast eitt og sér í vegi þess að umgengni fari fram, enda kann ýmislegt annað að hafa áhrif á mat á niðurstöðu sýslumanns og eftir atvikum ráðuneytisins í þeim efnum. Má í því sambandi t.d. nefna kröfugerð og síðari afstöðu foreldra, afstöðu barns, umsagnir sérfræðinga í málefnum barna og/eða barnaverndaryfirvalda sem og eðli þeirra ásakana um ofbeldi sem um ræðir hverju sinni og þau gögn sem liggja fyrir í málunum því til staðfestingar. Þá kann að vera mikill munur á inntaki þeirrar umgengni sem ákveðin er hverju sinni, allt frá umgengni undir eftirliti sérfræðings í málefnum barna einu sinni til tvisvar á ári í klukkustund í senn, til tiltölulega rúmrar umgengni, nokkuð til samræmis við lágmarksumgengni eins og hún hefur verið skilgreind. Eins kann umgengni að hafa verið ákveðin einungis í formi annarra samskipta, svo sem í gegnum síma og tölvu. Það er því ljóst að hvert mál er einstakt og þarfnast ávallt mats á öllum aðstæðum. Óvarlegt er því að alhæfa um fyrirframgefna niðurstöðu í hverju máli fyrir sig eða draga ályktanir um það hvaða áhrif ásakanir um ofbeldi kunni að hafa á niðurstöður mála.