

Frumvarp til laga

um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (refsing við tálmun eða takmörkun á umgengni).

Flm.: Brynjar Nielsson, Ásmundur Friðriksson, Bryndís Haraldsdóttir, Jón Gunnarsson,
Njáll Trausti Friðbertsson, Óli Björn Kárason, Páll Magnússon.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 98. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „þá varðar það“ kemur: sektum eða.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Brot gegn ákvæði þessu sætir aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu barnaverndar til lögreglu.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Tálmi foreldri hinu foreldrinu eða öðrum sem eiga umgengnisrétt samkvæmt úrskurði, dómi, dómsátt foreldra eða samningi þeirra staðfestum af sýslumanni að neyta umgengnisréttar, eða takmarki hann, varðar það sektum eða fangelsi allt að fimm árum. Brot gegn ákvæði þessu sætir aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu barnaverndar til lögreglu.

2. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

Sambærilegt frumvarp var fyrst lagt fram á 146. löggjafarþingi (426. mál) en hlaut ekki afgreiðslu. Þá var það lagt fram að nýju á 149. löggjafarþingi (126. mál) með eftirfarandi breytingum en náði ekki fram að ganga. Í fyrsta lagi var lagt til að refsiramma vegna brota gegn 98. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, yrði samræmdur. Í öðru lagi var gildissvið frumvarpsins um tálmun víkkað þannig að ákvæðið væri ekki lengur einskorðað við þær aðstæður þegar lögheimilisforeldri tálmar eða takmarkar umgengni heldur næði jafnframt yfir tálmun eða takmörkun á umgengni af hálfu umgengnisforeldris, í þriðja lagi var lagt til að refsing gæti varðað sektum eða fangelsi allt að fimm árum og að lokum að kærðheimild yrði hjá barnavernd. Þessar breytingar voru gerðar í því skyni að mæta gagnrýni á frumvarpið þegar það var fyrst lagt fram. Frumvarpið er nú lagt fram að meginstefnu óbreytt frá síðasta löggjafarþingi með viðbótarröksemdum í greinargerð.

Samkvæmt 1. gr. a barnalaga, nr. 76/2003, og 7. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eiga börn rétt á að þekkja og umgangast báða foreldra sína. Í 46. gr. barnalaga er sérstaklega tekið fram að barn eigi rétt á að umgangast með reglubundnum hætti það foreldra sinna sem það býr ekki hjá og þegar foreldrar búa ekki saman hvílir sú skylda á báðum að grípa til þeirra ráðstafana sem við verði komið til að tryggja að þessi réttur sé virtur. Jafnframt er tekið fram að foreldri sem barn býr ekki hjá á í senn rétt og ber skylda til að rækja umgengni við barn sitt. Enn fremur kemur fram að foreldri sem barn býr hjá sé skylt að stuðla að því

að barn njóti umgengni við hitt foreldrið nema hún sé andstæð hag og þörfum barnsins að mati dómara eða lögmeðlits stjórnvalds. Með umgengni er átt við samveru og önnur samskipti.

Í svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn um úrskurði um umgengni barna við umgengnisforeldra á 146. lögjafarþingi (172. mál á þskj. 577) kemur fram að á árunum 2007–2016 hafi 639 úrskurðir um umgengni barna verið kveðnir upp hjá embættum sýslumanna en 2.078 umgengnismálum lokið með samkomulagi. Á sama tímabili voru lagðar fram 550 kröfur um beitingu dagsekta til að þvinga fram umgengni en 107 úrskurðir um beitingu dagsekta kveðnir upp hjá sýslumannsembættum. Þá var í níu tilfellum á árunum 2007–2016 gerð krafa um aðför til að koma á umgengni hjá embættum sýslumanna en ekki lá fyrir fjöldi mála þar sem dómari úrskurðaði að umgengni skyldi komið á með aðför. Þá ber þess að geta að þær upplýsingar fengust hjá embættum sýslumanna að einu máli, árið 2008, hafi lokið með innsetningu.

Af framangreindu má ráða að þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um umgengnisskyldur foreldra, svo sem skyldu þess foreldris sem barnið býr hjá til að stuðla að umgengni þess við hitt foreldrið, getur orðið misbrestur á framkvæmd ákvæðisins. Dæmi eru annars vegar um að það foreldri sem barn býr hjá (lögheimilisforeldri) tálmi alfarið eða takmarki verulega að barn umgangist hitt foreldrið (umgengnisforeldri) og hins vegar er að finna dæmi um að umgengnisforeldri tálmi eða takmarki umgengni barns við lögheimilisforeldri þegar umgengni á að ljúka og foreldrar fari með því gegn úrskurði, dómi, dómsátt eða samningi aðila.

Úrræði í barnalögum eru þau að sýslumaður getur, að kröfu þess sem rétt á til umgengni, skyldað þann sem fer með forsjá eða umsjá barnsins að láta af tálmunum að viðlögðum dagsektum, sbr. 48. gr. barnalaga. Flutningsmenn telja að þetta úrræði hafi ekki virkað til að tryggja þennan mikilvæga og lögbundna rétt barnsins. Þessi málsmeðferð hjá sýslumanni getur verið bæði tímafrek og kostnaðarsöm. Tálmi forsjármaður umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám getur dómari, að kröfu þess sem rétt á til umgengni við barn, úrskurðað að umgengni verði komið á með aðför í eitt skipti eða að umgengni á vissu tímabili verði komið á með aðfarargerð, sbr. 50. gr. laganna. Flutningsmenn telja að umgengni sem er komið á með aðför komi ekki endilega í veg fyrir áframhaldandi tálmanir og því geti reynt á að fara þurfi oftast en einu sinni í slíkt dómsmál. Slíkur málarekstur er þannig tímafrekur og kostnaðarsamur auk þess að vera mjög íþyngjandi fyrir alla sem að máli koma, ekki síst barnið.

Ástæða þess að lögð er svona mikil áhersla á rétt barnsins og skyldur foreldra í lögum og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna er sú að það skiptir verulegu máli fyrir velferð barnsins. Það er því andleg vanræksla að svipta barnið rétti til að umgangast báða foreldra. Í 98. gr. barnaverndarlaga segir að þeir sem vanrækja barn andlega eða líkamlega þannig að það stefni lífi eða heilsu þess í hættu skuli sæta refsingu. Rannsóknir sýna að barni, sem er svipt þeim möguleika að eiga samskipti við foreldri, getur orðið það mjög tilfinningalega og andlega þungbært til framtíðar, ekki síst ef það hefur alist upp í samvistum við það foreldri í einhvern tíma. Af þeim sökum er mikilvægt að vanræksla gagnvart barni, sem felst í tálmunum eða takmörkunum á umgengni, fái sömu meðhöndlun barnaverndaryfirvalda og annars konar vanræksla og/eða ofbeldi gagnvart barni.

Þótt lögjafinn hafi með nokkuð skýrum hætti litið svo á að réttur barns til umgengni við báða foreldra skipti miklu máli fyrir velferð þess hafa gildandi ákvæði í lögum ekki tryggt nægjanlega rétt barnsins. Því er lagt til að bætt verði við 98. gr. barnaverndarlaga sérstöku ákvæði sem taki af öll tvímæli um að slík tálmun eða takmörkun á umgengni sé ólíðandi út frá velferð barns og sé því refsiverð. Með viðurlögum er undirstrikað það sjónarmið að tálmun eða takmörkun á umgengni er brot á skyldum foreldris. Orðalag ákvæðisins er sambæri-

legt við það sem notað er í ákvæðum barnalaga um tálmanir á umgengni, þó með þeirri breytingu að ekki er miðað við heimilisfesti barns, og má því byggja á skilgreiningu í athugasemdum við frumvarp það sem lögfesti ákvæði barnalaga um dagsektir og aðför vegna tálmunar. Með tálmun er vísað til þess atferlis foreldris að koma í veg fyrir að barn njóti umgengnisréttar við hitt foreldrið, t.d. með því að halda barni í læstri íbúð þegar á að sækja það, fara á brott með barn af heimili þess eða öðrum stað þar sem umgengni á að hefjast eða ljúka, koma ekki með barn á þann stað þar sem afhenda á barnið eða valda því með öðrum hætti að úrskurður verður ekki framkvæmdur. Af framangreindri skilgreiningu má ráða að það sé í raun tálmun eða takmörkun á umgengni þegar foreldri veldur því með einum eða öðrum hætti að úrskurður, dómur, dómsátt eða samningur aðila verður ekki framkvæmdur. Augljóst er að í tálmun felst takmörkun á umgengni en tálmun er að einhverju leyti gildishlaðnara og því hætta á að krafa verði gerð um að takmörkun þurfi að vera mikil og meiri háttar til að talið verði að í henni felist tálmun. Til að tryggja skýrleika ákvæðisins er því lagt til að ákvæðið nái bæði til tálmunar og takmarkana. Gert er ráð fyrir að barnaverndaryfirvöld geti í þessum málum sem öðrum sem varða mikla hagsmuni barns gripið til annarra úrræða samkvæmt barnaverndarlögum, svo sem tímabundinnar vistunar utan heimilis eða sviptingar forsjar þess sem gerist brotlegur, sé brot alvarlegt eða ítrekað og ekki farið að tilmælum um úrbætur.

Til að reyna að tryggja að barn fari ekki á mis við þá umgengni sem gagnast barninu best og undirstrika að tálmun og takmörkun á umgengni er brýnt brot á forsjar skyldum foreldris er lagt til að brot af þessu tagi varði sektum eða allt að fimm ára fangelsi. Það er í samræmi við brot á 98. gr. barnaverndarlaga um hvers konar ofbeldi gagnvart börnum, m.a. vanrækslu, en í frumvarpi þessu er enn fremur lagt til að þau brot geti einnig varðað sektum. Þá er enn fremur lagt til að brot gegn 98. gr. laganna sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru barnaverndaryfirvalda sem hafi metið aðstæður í slíkum málum þar sem fyrir liggur úrskurður, dómur, dómsátt eða samningur aðila um umgengni og telji önnur úrræði ekki duga. Í Þýskalandi hefur dómstóll heimild til að úrskurða að forsjarforeldri skuli sæta fangelsisvist tálmi það umgengni barns við umgengnisforeldri. Því úrræði hefur þó aðeins verið beitt í undantekningartilvikum þar sem taka verður tillit til þeirra neikvæðu áhrifa sem slíkt getur haft á barn viðkomandi. Þá hafa þýskir dómstólar jafnframt heimild til að úrskurða svo að forsjarforeldri verði svipt forsja barns í stað þess að beita þvingunarúrræðum. Í þeim tilfellum getur dómstóll jafnframt flutt forsjana til þess foreldris sem brotinn hefur verið umgengnisréttur gegn.

Það skal skýrt tekið fram að samkvæmt barnalögum og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna skal, við ákvarðanir um málefni og ráðstafanir sem varða börn, það sem barni er fyrir bestu ávallt hafa forgang. Frumvarpið er flutt í því skyni að tryggja lögbundinn rétt barns til að þekkja og umgangast foreldra sína sé það ekki andstætt hagsmunum barnsins. Hér er lagt til grundvallar að viðurlögunum sé aðeins beitt í þeim tilvikum er umgengnisréttur hefur verið staðfestur af þar til bærum yfirvöldum eða aðilum sjálfum. Það er því ekki tilgangur lagasetningarinnar að barn sé tilneytt til að umgangast foreldri sem muni hafa skaðleg áhrif á hagsmuni þess enda er girt fyrir slíka umgengni með skýrum hætti í lögum. Þá er hér lagt til að brot á réttindum barns til að umgangast foreldri varði allt frá sektum til fangelsisrefsingar. Það skal áréttað að við ákvörðun á refsingu fyrir slíkt brot, líkt og við ákvörðun refsinga fyrir önnur afbrot, eru ákveðin sjónarmið sem ber að taka tillit til, m.a. eðli og umfang brots. Nái frumvarpið fram að ganga mun fangelsisrefsingu því aðeins verða beitt í þeim tilvikum sem um alvarleg og ítrekuð brot er að ræða.