



Reykjavík 12. desember, 2023

Ábendingar frá félagasamtökunum Líf án ofbeldis vegna fyrirhugaðrar heildarendurskoðunar á barnalögum.

Líf án ofbeldis fagnar fyrirhuguðum áformum um að taka til heildarendurskoðunar barnalög nr. 76/2003. Frá stofnun samtakanna árið 2019 hafa þau kallað eftir því að yfirvöld ráðist í allsherjar endurskoðun á lagaumhverfi forsjár- og umgengnismála til að tryggja að börn fái að njóta verndar gegn ofbeldi. Fjöldi fjölskyldna lifir nú í algjöru vantrausti gagnvart lagakerfinu sem á að vernda þær og börnin þeirra. Um er að ræða kerfisbundið ofbeldi gegn konum sem á meðal annars rætur sínar að rekja til rötgróinna fordóma gegn þeim, þolendum ofbeldis og valdastrúktúr þar sem karlar njóta forréttinda. Lagakerfið viðheldur tortryggni í garð þeirra kvenna sem hafa þolað ofbeldi. Þetta viðbragð sem hlutaðeigandi íslensk stjórnvöld hafa tamið sér, að stilla til friðar um mál barna með því að hemja konur með valdbeitingu, samtímis því að veita málstað geranda ofbeldis lögmati, festir enn frekar í sessi yfirráða hyggju og húsbóndavald karla sem beita ofbeldi. Viðbragðið við frásögn þolenda ofbeldis er ekki komið til þrátt fyrir framfarir Íslands á sviði kynjajafnréttis, heldur er betur lýst sem bakslagi eða viðnámi íhaldsamra afla í samfélaginu, vegna vaxandi réttinda og mannfrelsis kvenna á Íslandi síðustu áratugina. Tölfræði sem upplýsir um tíðni ofbeldis gegn konum hér á landi er ekki ábótavant í sjálfu sér en hún sýnir augljósan djúpstæðan vanda í kerfinu okkar, illkynja viðhorf til kvenna og barna sem segja frá ofbeldinu hefur sest þar að. Við lítum á það sem forgangsmál sifjalaganefndar í fyrirhugaðri heildarendurskoðun barnalaga að sjá til þess að íslensk lög, um réttindi barna til verndar frá ofbeldi og rétt til að hafa skoðun á sínum lífsaðstæðum, séu ekki þannig gerð að þau vinni gegn markmiðum sínum og tilgangi. Líf án ofbeldis álítur það enn fremur grundvallarforsendu þess að stjórnvöldum takist að efna skuldbindingar sínar við þolendur ofbeldis í fjölskyldum í samræmi við stjórnarskrá, stjórnarskrárvarinn rétt barna til verndar í lögum og alþjóðlegar skuldbindingar

sem Ísland hefur undirgengist, gagnvart börnum og þolendum kynbundins ofbeldis, að lagafyrirmæli, reglugerðir og verkferlar sem úrskurðaraðilar starfa eftir séu skilgreindir með hagsmuni og vernd brotþola heimilisofbeldis að leiðarljósi og taki réttmætt mið af reynslu þolenda heimilisofbeldis af beitingu gildandi laga. Þá er bent á að reynsla lögmanna af fyrirsvari skjólstæðinga sem þolað hafa ofbeldi í fjölskyldum, í barnaréttar- og barnaverndarmálum getur reynst afar dýrmæt í þeirri vinnu sem er fyrir höndum.

Hunsun yfirvalda á ofbeldi í nánnum samböndum í lagaframkvæmd barnalaga um forsjár- og umgengnismál hefur leitt til þess að börnum er stefnt í alvarlega ofbeldishættu, jafnvel lífshættu. Gagnrýni samtakanna Líf án ofbeldis síðustu árin hefur meðal annars beinst að greinilegu ósamræmi barnalaga við framkvæmd þeirra í úrskurðum, sem er bæði í andstöðu við yfirlýst sjálfstæð réttindi barna og réttindi þolenda heimilisofbeldis til friðhelgi og verndar frá ofbeldi. Þá er þörf á að áréttta vegna umræðu í samfélaginu, að skilgreiningar samtakanna á kynbundnu ofbeldi, markmið og kröfur samtakanna eru ekki á neinn hátt róttækari en ákvæði og sjónarmið Istanbúlsamningsins sem Ísland fullgilti þann 26. apríl árið 2018.

Nú við upphaf heildarendurskoðunar barnalaga teljum við brýnt að benda á greinilegar brotalamir eins og þær birtast í niðurstöðum úrskurða í málum þolenda heimilisofbeldis og málum barna þeirra:

1. Úrskurðaraðilar og framkvæmdaraðilar fylgja ekki lögum í samræmi við réttindi barna.
2. Grundvallar réttindi kvenna og barna til friðhelgi og lífs án ofbeldis eru ekki virt í núverandi lagaframkvæmd.
3. Persóna þolenda ofbeldis og frásagnir þeirra af ofbeldi í fjölskyldum er kerfisbundið tortryggð, hvort sem um er að ræða börn eða konur, á meðan hamrað er á rétti geranda ofbeldis gagnvart þolendum sínum og málstað hans veitt sérstakt lögmæti með lagaframkvæmdinni.
4. Hunsun yfirvalda á ofbeldi í nánnum samböndum í forsjár- og umgengnismálum hefur leitt til þess að börnum er stefnt í alvarlega ofbeldishættu, jafnvel lífshættu.

Ekkert af þessu teljum við viðunandi en það er til marks um að veruleg þörf sé á að styrkja rétt barna í lagafyrirmælum barnalaga og að nauðsynlegt sé að kveða skýrt á um vægi áhrifa heimilisofbeldis og kynferðisbrota gegn barninu og/eða nákomnum á hagsmuni barns, í barnalögum. Þær gagnrýnisraddir innan úr stjórnkerfinu og frá áhrifafólki í samfélaginu um að samtökin Líf án ofbeldis tali fyrir aðferðafræði hnefaréttar eða séu í einhverslags aðför gegn réttarríkinu eru innantómar upphrópanir. Samræming laga og framkvæmdar þeirra fyrir dómstólum og í stjórnslu getur skipt sköpum ef réttarkerfið á að virka eins og því er ætlað, innan íslenskrar lögsögu. Líka fyrir konur og börn sem þolað hafa ofbeldi af hendi nákomins geranda. Við teljum enn fremur að þau sjónarmið sem heyrst hafa úr stjórnslunni, um að opinber gagnrýni Lífs án ofbeldis á lagaframkvæmd barnalaga, ýti undir vantraust þolenda ofbeldis til stjórnkerfisins, sé heldur ekki á rökum reist. Þvert á móti teljum við endurtekin dæmi um ósamræmi á milli löggjafarinnar og framkvæmdar hennar og hvernig áhersla á rétt barna í barnalögum til verndar frá ofbeldi í víðtækum skilningi, hefur ekki skilað sér í lagaframkvæmdina, vera til marks um að verulega þurfi að skerpa á lögunum til að tryggja að þeim sé framfylgt. Lagaframkvæmd sem vinnur í reynd gegn markmiðum laganna getur heldur aldrei verið tilgangurinn með lagasetningu. Til að undirstrika það rækilega bendum við á eftirfarandi:

Samræmi og sanngirni: Þegar lög og framkvæmd þeirra eru í takti, tryggir það samræmi í því hvernig lög eru túlkuð, þeim er beitt og framfylgt. Þetta samræmi löggjafar og framkvæmdar er grunnstoð sanngirni í réttarfari. Ef það er ósamræmi milli lagasetningar og stjórnslu þeirra laga getur það leitt til geðþóttaákvæðana, ívilnunar eða óréttlátrar málsmeðferðar, sem síðan grefur undan trausti borgaranna á réttarkerfinu.

Skýrleiki og fyrirsjáanleiki: Lagframkvæmd sem er samræmd við lagaramma sem hún hvílir á, veitir borgurum og starfandi lögfræðingum skýrleika gagnvart lögum. Það gerir þessum aðilum kleift að spá fyrir um líklega niðurstöðu lagalegra aðgerða, sem síðan gerir það auðveldara að fylgja settum lögum. Þegar lögum er beitt eins og til er ætlast dregur það úr óvissu og tvískinnungi og ýtir undir upplifun um stöðugleika og fyrirsjáanleika innan samfélagsins.

Að varðveita réttarríkið: Meginregla réttarríkis felur í sér að allir þurfa að lúta lögum, líka þeir sem fara með sérstakt vald til að beita lögunum. Þegar samræmi er gott á milli löggjafar og framkvæmdar hennar, styrkir það þessa meginreglu með því að tryggja að jafnvel yfirvöld fari að settum lagareglum og verklagsreglum. Það kemur í veg fyrir misbeitingu valds og viðheldur heilbrigðu eftirliti og jafnvægi innan réttarkerfisins.

Skilvirkt réttlæti: Í vel samræmdu réttarkerfi er réttarferlið straumlínulagað. Þegar lög eru nákvæmlega útfærð og framfylgt eftir því, dregur það úr frekari málaferlum, dregur úr líkum á frekari lagadeilum og flýtir fyrir úrlausn ágreiningsmála. Þessi skilvirkni er nauðsynleg til að viðhalda trausti almennings á getu réttarkerfisins til að koma á réttlæti með viðunandi málshraða.

Trúverðugleiki og traust almennings: Samræmi á milli löggjafar og stjórnarsýslu laga stuðlar að trúverðugleika stjórnvalda í augum almennings og eykur traust á réttarkerfinu. Fólk er líklegra til að fara að lögum og reglum þegar það trúir á sanngirni og samkvæma virkni kerfisins. Á hinn bóginn er rof á milli tilgangs lagasetningar og stjórnarsýslu hennar til þess fallið að rýra traust almennings til lagakerfisins, leiða til óvildar og skorts á virðingu fyrir lagasetningunni.

Í meginatriðum þá er samræmi milli lagasetningar og framkvæmdar hennar grundvallaratriði til að viðhalda meginreglu um réttlæti, sanngirni og jafnræði borgaranna frammi fyrir lögum. Það tryggir að lög séu ekki bara orð á blaði heldur séu í reynd innleidd og þeim framfylgt til að þjóna hagsmunum samfélagsins.

1. Áhyggjur alþjóðasamfélagsins vegna forsjár- og umgengismála

Alþjóðasamfélagið telur endurtekið mynstur í réttarákvörðun þjóðríkja um forsjá og umgengni áhyggjuefni þar sem ofbeldi gegn konum í nánum samböndum sé ekki gefið nauðsynlegt vægi. Áréttað hefur verið við aðildarríki Sameinuðu þjóðanna að halda þurfi fast í meginreglu um bestu hagsmuni barnsins en einnig að verulega þurfi að rétta hlut kvenna í forsjár- og umgengismálum sem oftar en ekki er mætt með vantrausti þegar þær greina frá ofbeldi. Þá er það gagnrýnt að þrátt

fyrir sögu föður um ofbeldi gegn móður og þar með aukna ofbeldishættu fyrir barn, sé ofbeldissögu sjaldnast gefið vægi í réttarákvörðun aðildarríkja um umgengni og forsjá barna. Eftirlitsnefnd Evrópuráðsins með Ístanbúlsamningnum (GREVIO) gaf út skýrslu um stöðu innleiðingar á ákvæðum samningsins hér á landi í nóvember 2022. Kynning skýrslunnar á vefsíðu Stjórnarráðs leggur megináherslu á velgengni Íslands í málaflokknum en þar með er alfarið horft fram hjá því að GREVIO nefndin lýsir óviðunandi ástandi í forsjár- og umgengnismálum þar sem heimilisofbeldi eða ofbeldi gegn börnum kemur við sögu. Skýrslan er í reynd áfellsdómur yfir íslenskum stjórnvöldum þar sem þungum áhyggjum er lýst af meðferð sýslumanna, dómstóla og barnaverndaryfirvalda á málum þolenda heimilis- og kynferðisofbeldis, hvað varðar forsjá og umgengni barna við foreldra sína. Nefndin gagnrýnir einnig notkun stjórnvalda á hugmyndum sem skortir vísindalegt og staðreyndalegt réttmæti þegar þolendur greina frá ofbeldi annars foreldrisins. Í desember árið 2022 sá Mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna ástæðu til að kalla sérstaklega eftir ábendingum frá þjóðríkjunum varðandi misnotkun á hugtakinu foreldraútilokun (e. Parental alienation (syndrome) PA(S)) og skyldum eða sambærilegum hugtökum í forsjár- og umgengnismálum þar sem ofbeldi gegn konum og börnum kemur við sögu. Hér á landi eru oftast notuð hugtök á borð við „tálmun á umgengni, tálmunarmæður, ofbeldismæður, innrætingu, tengslarof og vanvirðandi háttsemi móður“ til að ljá hugmyndum um foreldraútilokun frekara réttmæti. Líf án ofbeldis sendu inn greinargerð til Mannréttindaráðs SÞ þar sem farið var yfir stöðuna í þessum málum á Íslandi, sem við teljum vera afar slæma hvað varðar gagn ásakanir gerenda ofbeldis um tálmun á umgengni, þegar og vegna þess að móðir og/eða börn hennar hafa greint stjórnvöldum frá því ofbeldi sem þau hafa orðið fyrir. Ályktun fulltrúa Mannréttindaráðsins var sú að alþjóðasamfélagið þyrfti nauðsynlega að fara vakna til vitundar um að það varði sannaralega mannréttindi borgaranna, hið marglaga ofbeldi sem á sér stað gegn konum og börnum í forsjár- og umgengnismálum. Konur sem tilheyra minnihlutahópum séu í meiri ofbeldishættu en einnig er minnt á þau alvarlegu mannréttindabrot sem framin eru á börnum þegar þau eru gagngert þvinguð í samvistir og umsjá foreldris sem stjórnvöld hafa næga vitneskju um að hefur beitt bæði þau og nákomna hættulegu ofbeldi.

Í nýlegri skýrslu starfshóps á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis um fyrirkomulag þjónustu vegna ofbeldis er meðal annars talin þörf á því að ákvæði barnalaga nr. 76/2003 verði endurskoðuð sérstaklega með tilliti til skuldbindinga Íslands samkvæmt Samningi Evrópuráðsins

um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi eða Istanbúlsamningnum sem Ísland er aðili að. Við viljum í þessu samhengi tiltaka sérstaklega inntak 31. gr. samningsins sem kveður á um forsjá, umgengnisrétt og öryggi:

„1 Samningsaðilar skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að tekið sé tillit til ofbeldisbrota sem falla undir gildissvið samnings þessa við ákvörðun forsjár og umgengnisréttar við börn.

2 Samningsaðilar skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að tryggja að nýting umgengnis- eða forsjárréttinda stefni ekki réttindum og öryggi þolenda eða barna í hættu.“

2. Að barni sé skipaður sérstakur löglærður talsmaður

Til þess að styrkja rétt barna í ákvörðunum stjórnvalda þurfa barnalög að kveða á um, að í hverju máli sé **barni skipaður sérstakur löglærður talsmaður** sem gætir réttinda þess í lagaákvörðunum um líf barnsins og aðstæður. Nauðsynlegt er að talsmaður sem fer með sérstakt fyrirvar fyrir barnið og sinnir hagsmunagæslu sé löglærður aðili sem þekkir til hlítar sjálfstæð réttindi barnanna og skyldur stjórnvalda gagnvart þeim, svo og skyldur foreldra gagnvart rétti barnanna. Virðingu fyrir rétti barna í ákvörðun um þeirra mál er verulega ábótavant í allri lagaframkvæmd í forsjár-, umgengnis-, dagsektar- og aðfaramálum. Réttur barna til að segja sitt álit er ekki nægilega vel tryggður með núgildandi barnalögum (43. gr, 42. gr.). Enn fremur er ekki nægilega skýrt hvert vægi skoðana barns á sínum lífsaðstæðum og málefnum sem það varða á að hafa í úrskurðum, ekki síst þegar reynir á réttindi annarra andspænis vilja barnanna, til að mynda rétt foreldris til umgengni við barnið. Mikil ósamkvæmi er á milli mála hvað þetta varðar sem virkar þá sem eins konar heppni, ef stjórnvísla og dómstólar setja sjálfstæð réttindi barnsins nægilega í forgang í samræmi við tilgang barnalaga. Ákvarðanir um að setja rétt annarra en barnsins í forgang í málum barnanna eru alla jafna ekki vel rökstuddar, heldur eru sjónarmið annarra laga einfaldlega metin sjálfsögð og ofar rétti barnanna. Þannig verða réttindi hinna fullorðnu ofan á eða þau látin jafngilda rétti barns til samvista með foreldrinu, jafnvel þó að barnið hafi lýst sig

andsnúið þeim samskiptum. Réttur barns í barnalögum til að tjá skoðanir sínar er því heldur ekki vel varin frá óréttmætri valdbeitingu stjórnvalda. Hæstiréttur segir þó orðrétt í máli 58/2019 um 12. gr. barnasáttmálans, laga nr. 19/2013:

„Við mat á því hvað teljist barni fyrir bestu skuli taka mið af efni grundvallarreglna samningsins, lögum hvers aðildarríkis, sem og rannsóknum og þekkingu á málefnum barna innan samfélagsins, ekki síst þekkingu og vitneskju barnanna sjálfra. Séu réttindi annarra tekin fram yfir réttindi barns eða barna beri þeim sem tekur ákvörðunina að gera grein fyrir ástæðum þess og rökstyðja með sannfærandi hætti. Annað sé í ósamræmi við samninginn. Forsenda þess að yfirvöld geti tekið slíkar ákvarðanir, sem séu barni fyrir bestu samkvæmt 3. gr. samningsins, sé að börn fái að segja álit sitt, að á þau sé hlustað og skoðanir þeirra virtar í samræmi við aldur þeirra og þroska sbr. 12. gr.“

Skylda stjórnvalda til að forgangsraða réttindum barna er alla jafna ekki virt þó um það sé skýr fordæmi sambanber framangreint úr dómi Hæstaréttar. Þá heyrir til undantekninga að það sé skýrt í ákvörðun á grunni barnalaga að hlutaðeigandi stjórnvaldi beri að rökstyðja það með sannfærandi hætti ef rétti barnsins er ekki forgangsraðað nægilega. Rökstuðningi er þá oftast öfugt farið, líkt og megináhersla sé á að það þurfi að rökstyðja sérstaklega þegar virða á rétt barna andspænis öðrum réttindum sem jafnvel verka gegn hagsmunum barnsins. Réttur barna til að hafna úrskurði dómara eða sýslumanns um forsjá- lögheimili eða umgengni er ekki til staðar með núgildandi barnalögum. Það brýtur í bága við grundvallarreglu barnaréttar þegar vilji barns, fær ekki vægi í úrskurðum. Þetta er ekki í samræmi við þá grundvallarreglu barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem lögfestur var á Íslandi með lögum nr. 19/2013, og þá fortakslausu reglu að það sem er barni fyrir bestu skuli hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni barna. Beiðni um skýrslu frá dómsmálaráðherra um áhrif heimilisofbeldis við úrskurð um umgengni sem lögð var fram á 152. löggjafarþingi Alþingis, hefur þann tilgang að varpa sérstaklega 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. Það er regla frekar en undantekning að réttur barns til að þekkja og umgangast báða foreldra sína sé látinn ráða umfram rétt barns til

verndar frá hvers kyns ofbeldi. Þetta er ekki í samræmi við þá skyldu aðildarríkja barnasáttmálans um að gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að börn verði ekki fyrir illri meðferð.

3. Aðför til að koma á lögheimili eða forsjá (45.gr.)

Líf án ofbeldis hefur kallað eftir því að heimild dómara til aðfarar sýslumanns með liðsinni lögreglu til að koma á umgengni, lögheimili og/eða forsjá verði felld brott úr barnalögum. Líf án ofbeldis fordæmir aðfarargerð í heimilisofbeldismálum en íslenska ríkið hefur brugðist þolendum heimilisofbeldis endurtekið með beitingu þessa úrræðis barnalaga síðastliðinn áratug. Í þeim málum sem börn hafa verið sótt með aðför, hafa þau í öllum tilvikum sagt frá heimilisofbeldi og lýst sig í andstöðu við það fyrirkomulag sem úrskurður um aðför kvað á um. Við teljum að finna þurfi önnur mannúðlegri úrræði, án lagaheimildar til beinnar valdbeitingar, í þeim tilvikum þar sem talin er þörf á því að hlutast um samskipti barns og foreldris. Sú skylda þarf að hvíla alfarið á stjórnvöldum að rökstyðja það sérstaklega í ákvörðun sinni ef svo ber undir, hvernig slíkt inngrip í líf barnsins þjónar raunverulega hagsmunum þess. Sitjandi þingmenn á Alþingi eru einnig á meðal þeirra sem lýst hafa efasemdum um réttmæti slíkrar valdbeitingar.

Aðfarargerð til að koma á umgengni barns við ofbeldisfullt foreldri er eitt skýrasta dæmi um viðurkennt lögmæti óhóflegrar valdbeitingar íslenska ríkisins gagnvart barni og fjölskyldu þess. Það er jafnframt ekki að ástæðulausu sem löggjafinn hefur lagt til að heimild til aðfarar vegna umgengni verði felld brott úr lögum. Í almennum athugasemdum fyrri frumvarpa til breytinga á barnalögum kemur fram að aðför í þeim tilgangi að koma á umgengni barns og foreldris geti aldrei verið barni fyrir bestu þar sem áhættan af því að barn bíði skaða af framkvæmd aðfarar sé svo mikil að ekki sé á þaðhættandi að grípa til svo afdrifaríkra úrræða. Slík aðgerð getur í reynd ekki talist í samræmi við bestu hagsmuni barns.

Barn sem er sótt með aðför sýslumanns og lögreglu gerir engan sérstakan greinarmun á því hvort lagalegur tilgangur með aðgerðinni er að koma á lögheimili þess og/eða forsjá í sama landi, öðru landi eða umgengni við foreldri. Hættan við að valda barni óafturkræfum skaða með aðför til að koma á lögheimili- eða forsjá hlýtur ávallt að vera jafn mikil gagnvart barninu óháð lögformlegum tilgangi aðgerðarinnar. Því teljum við haldlítill þau rök löggjafans árið 2012 að

halda lagaheimildinni til valdbeitingar til streitu í gildandi barnalögum, þrátt fyrir þessa áhættu á ofbeldisbrotum stjórnvalda gagnvart barninu.

Ef löggjafinn ætlar að ákveða aftur að halda til streitu fyrirmælum í barnalögum um að barn sé sótt undir lögum um aðför sýslumanns nr. 90/1989, teljum við engu að síður nauðsynlegt að endurskoðuð verði heimild 45. gr. barnalaga til valdbeitingar með liðsinni lögreglu með tilliti til áhrifa ofbeldis á börn til lengri tíma. Við teljum úrræði undir barnaverndarlögum, liðsinni við foreldra eða faghjálpi í öllum tilvikum heppilegri ef markmiðið er samskipti barns við foreldri eða ef liðsinna þarf foreldrum sérstaklega í þágu umgengisréttar barns. Hvaða aðili ber annars ábyrgð á óafturkræfum skaða gagnvart barninu með framkvæmd aðfarar og eiginlegri handtöku barns?

Að öðru kosti teljum við samt sem áður að þurfi endurskoða fyrirmæli laga um aðför rækilega, skýra ákvæðið betur og tryggja að sé í samræmi tilgang barnalaga og forgang sjálfstæðra réttinda barna:

1. Hlutverk barnaverndarstarfsmanns við aðför er ekki nægilega vel útfært í lögum. Ákvæði 45. gr. þar að lútandi verða ekki skilin á annan veg en að fulltrúi barnaverndar hafi það hlutverk að vera viðstaddur gerðina en ekki að taka beinan þátt í gerðinni og hafi auk þess það hlutverk að gæta hagsmuna barnanna og gaumgæfa hvort verið sé að vega að hagsmunum barnsins á einhvern hátt. Ef nærvera barnaverndarfulltrúa á að hafa einhverja þýðingu þarf að vera skýrt í lögum að viðkomandi getur gert sýslumanni viðvart ef hann telur það skaðlegt barni að gerðin haldi áfram og þá **beri sýslumanni í samræmi við það að stöðva gerðina**. Lagafyrirmælin þurfa að vera nógu skýr til að öllum viðstöddum sé ljóst hvert hlutverk barnaverndarfulltrúans á að vera og einnig hvað fellur utan þess. Ef hlutverk barnaverndar við aðfarargerð er að gæta hagsmuna og velferðar barnanna þá er óásættanlegt að viðkomandi taki að sér það hlutverk að liðsinna sýslumanni sérstaklega með því að reyna tala börn til og segja þeim ósatt um móður sína, eða að starfsmenn barnaverndar séu að bera muni og eigur barnanna í töskur og út úr húsi eða annað þvíumlíkt sem dæmin sýna.
2. Hér gæti verið nauðsynlegt að styrkja rétt barna enn frekar við þessar aðstæður með því að skipa börnum **sérstakan talsmann** sem er löglærður sem hefur það eina hlutverk að

gæta hagsmuna þeirra og réttinda sérstaklega við gerðina. Eins og áður kemur fram er mikilvægt að viðkomandi sé löglærður og þekki réttindi barnanna og skyldur stjórnvalda gagnvart þeim í hverju máli. Viðkomandi hefði þá það hlutverk við framkvæmdina að meta hvort hún reynist barninu skaðleg í framhaldinu eða brjóti á rétti barnsins og miðla því til sýslumanns **sem þá ber að stöðva gerðina**.

3. Í lögum sem heimila aðför gagnvart barni þarf að vera ákvæði um að ef aðfarargerð er **árangurslaus þá skuli sýslumaður stöðva gerðina**. Líkt og gildir í lögum 90/1989 um árangurslaust fjárnám til að mynda. Kveða þarf skýrt á um að sé gerðin árangurslaus þá þurfi að liggja fyrir **nýr úrskurður um aðfarargerð** ef framhald á að vera á fyrirætlunum þar um. Það er ekki viðunandi að börn geti haft yfir höfði sér sama úrskurð um aðför mánuðum eða árum saman. Sér í lagi þegar aðför byggir á því að framfylgja úrskurði eða dómi yfirvalda sem tekur mið af stöðu mála og aðstæðum barnanna eins og þær voru fyrir einhverjum óskilgreindum tíma síðan. Það hvað er barni fyrir bestu getur tekið breytingum jafnvel á stuttum tíma og það sama á við um úrskurð um aðför og þá hvort slík gerð teljist varhugaverð fyrir hagsmuni barns. Það er því ekki í þágu meginreglu barnaréttar um hvað sé börnum fyrir bestu að úrskurður um aðför gildi ótímabundið.
4. Mögulega má setja sérstaka reglu líka þegar börn hafa náð ákveðnum þroska og lýsa yfir skýrum **vilja til að fara ekki til þess foreldris** sem úrskurður eða dómur kveður á um að það eigi að fara til, að gerðin sé **án árangurs og sýslumanni beri þá að stöðva hana**. Í það minnsta er nauðsynlegt að það gildi einhver regla um að börn sem hafna því að vera færð til þess foreldris, þurfi ekki að búa við þann ótta árum saman að vera fyrirvaralaust sótt af stjórnvöldum gegn vilja sínum.

4. Um afhendingu barna á milli ríkja

Ísland er aðili að tveimur milliríkjasamningum sem ætlað er að tryggja hagsmuni barns sem flutt hefur verið með ólögsmætum hætti úr einu samningsríki til annars: Evrópusamningurinn; um viðurkenningu og fullnustu ákvarðana varðandi forsjá barna og endurheimt forsjár barna og Haagsamningurinn; um einkaréttarleg áhrif af brottnámi barna til flutnings milli landa. Samkvæmt báðum samningunum skulu samningsríki stuðla að framgangi umgengnisréttar.

Haagsamningurinn skuldbindur þó ekki samningsríki til að hlutast til um afhendingu á barni til fullnustu á umgengnisrétti en samkvæmt Evrópusamningnum eiga samningríki að viðurkenna og fullnægja ákvörðunum um umgengnisrétt á sama hátt og ákvörðunum um forsjá. Aðildaríki samningsins **hafa þó heimild til að gera breytingar á inntaki umgengnisréttarins** með tilliti til aðstæðna. Í þeim málum þar sem afhendingarbeiðni er haldið til streitu með úrskurði um aðfararheimild sýslumanns hefur einmitt fyrirfarist þetta „með tilliti til aðstæðna“ sem er þó nauðsynlegt að forgangsraða í öllum málum barna og þá sérstaklega til að tryggja að barn sé ekki afhent inn í aðstæður þar sem það vill alls ekki vera, er vanrækt og það er beitt ofbeldi sem þá verður fyrir tilstuðlan tveggja ríkja ofurvalds gagnvart barninu. Haagsamningurinn sem settur var saman snemma á níunda áratugnum hefur verið gagnrýndur meðal annars fyrir mikla skammsýni í yfirlýstum markmiðum sínum um að hindra ólögmætan brottflutning barna á milli landa, en samningurinn nýtist helst í dag sem verkfæri fyrir ofbeldismenn sem nota tilvist hans sem eftirlitstæki og vopn gegn fyrrum maka sínum og börnum. Þó að upphaflegi tilgangurinn væri allt annar er samningurinn samt orðinn að stjórnþæki með liðsinni yfirvalda, sem að hindrar konur og börn frá því að komast út úr heimilisofbeldisaðstæðum. Þá má einnig benda á að Haagsamningurinn um afhendingu barna á milli ríkja er gerður á níunda áratugnum en barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna er festur í íslensk lög á Alþingi þann 20. febrúar 2013. Færa má rök fyrir því að þörf sé á að uppfæra þau sjónarmið milliríkja samkomulagsins sem látin eru gilda um afhendingu barna, sérstaklega til samræmingar við fortakslausan rétt barna sem er í gildi á Íslandi. Til að mynda með því að setja í barnalög sérstaka fyrirvara um að afhending barns í annað ríki skuli ekki fara frem nema stjórnvöld hafi sannreynt að slíkt stríði ekki gegn ákvæðum laga nr. 19/2013 um sjálfstæð réttindi barna og sé þá ekki í andstöðu við hagsmuni barna.

Að þessu sögðu hvetjum við löggjafann og stjórnvöld til að læra af og taka mið af brotalömunum í framkvæmd aðfarar- og afhendingarmála barna síðastliðin áratug. Árið 2009 lýsti lögreglan sig andvíga því að færa sjö ára gamalt barn í hendur föður síns sem hún vildi alls ekki hitta en stúlkan þurfti læknishjálp eftir heimsóknina til föður. Lögreglan taldi að hagsmunir barnsins hefðu ekki verið hafðir að leiðarljósi við framkvæmdina. Í september 2020 steig þetta sama barn fram, þá 18 ára, og greindi meðal annars frá því að lögregla hafi verið kölluð þrisvar að heimili hennar og hún flutt gegn vilja sínum á heimili föður hennar sem beitti hana ofbeldi. Við tökum undir með móður konunnar sem lýsir aðför gegn vilja stúlkunnar í þrígang sem eiginlegri handtöku á ungu barni. Árið 2014 var móðir dæmd fyrir brottmál á börnum sínum frá Danmörku

og hneppt í fangelsi fyrir að virða ekki forsjárrétt föður sem var með danskan ríkisborgararétt. Árið 2012 höfðu börnin verið sótt af fimm einkennisklæddum lögreglumönnum, lögreglustjóra í hátíðarbúningi og víkingasveit eftir tilmælum íslenskra stjórnvalda, á grunni gamallar aðfararbeiðni, og flutt með valdi til föður sem hafði í síðustu samveru veitt barni sínu áverka eins og staðfest var af læknum. Íslensk barnaverndaryfirvöld voru með gögn í höndum um ofbeldið en gripu ekki til neinna ráðstafana í samræmi við það heldur sendu börnin með bréf til danskra yfirvalda um að þyrfti að skoða ofbeldið þar ytra sem var aldrei gert. Umrædd börn skrifuðu sjálfar umsögn um svokallað „tálmunarfrumvarp“ sem hefði heimilað allt að fimm ára refsivist á foreldri sem takmarkar umgengni barns við hitt foreldrið og var lagt fram á Alþingi árið 2019. Þá voru börnin á aldrinum 12, 13 og 15 ára. Í bréfi stúlknanna segir meðal annars: „Mamma okkar gerði allt til þess að forða okkur frá ofbeldi. Hún kom með okkur til Íslands eftir að ein af okkur var lögð inn á spítala með áverka eftir ofbeldi“. Árið 2020 skrifaði önnur móðir opið bréf vegna yfirvofandi aðfarargerðar, í máli þar sem faðir var sakaður um að brjóta gegn barni sínu kynferðislega, og móðir hafði takmarkað umgengni vegna þess. Undirskriftarlisti var settur af stað, þar sem því var mótmælt að aðför gegn barninu yrði heimiluð og skrifuðu rúmlega 10.000 manns undir. Ekki kom til aðfarar í þessu máli. Þann 2. júní 2022 var barn þvingað í með aðför á barnspítala Hringins í umsjá föður. Með aðgerðinni ætluðu yfirvöld að knýja fram úrskurð um lögheimili barns hjá föður gegn vilja barnsins. Rökstuddur grunur er um langvarandi andlegt og líkamlegt ofbeldi föðursins gagnvart börnunum og móður þeirra. Framkvæmd aðfarar sem var í andstöðu við vilja barnsins er án undantekningar til þess fallin að skapa gríðarlegt tilfinningalegt álag fyrir barnið sem er langveikt og hefur ávallt reitt sig alfarið á umönnun móður sinnar. Mikil hætta er á að barnið hljóti óbætanlegan skaða af, en þó hafa stjórnvöld nú heimilað sýslumanni aðför í annað sinn til að koma barninu í hendur föður sem sætir virkri lögreglurannsókn vegna brota sem barnið sagði frá í Barnahúsi eftir dvölinu sem komið var á með aðförinni í júní 2022. Bæði dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra hafa gert athugasemdir við þessa framkvæmd sýslumanns þar sem barn er að þiggja heilbrigðisþjónustu.

5. Mat á áhrifum ofbeldis á börn og nákomna er ekki til staðar í úrskurðum sýslumanna og dómara (46.gr. 47.gr. og 34.gr)

Með breytingu á barnalögum, sem tóku gildi árið 2013, var lögfest að við ákvörðun um forsjá eða umgengni beri að líta til þess hvort hætta er á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi verið eða muni verða beitt ofbeldi. Fátt bendir til að þessi aukna áhersla á vægi ofbeldis hafi skilað sér inn í stjórnvaldsákvörðun á Íslandi. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum er auk þess lögð áhersla á að undirstrika þetta sjónarmið frekar í deilum um forsjá eða umgengni og að litið sé á ofbeldi í víðum skilningi. Varað er sérstaklega við notkun hugmynda um svokallaða foreldraútilokun eða foreldrafirringu (PA(S)) í þeim málum þar sem foreldri krefst þess að umgengnisrétti verði hafnað eða ef barnið sjálft lýsir sig andsnúið umgengni við foreldrið. Flest bendir einnig til þess að ekki sé neitt mark tekið á þessari viðvörðun í lagatextum. Sú staðreynd að móðir hafi sakað föður um ofbeldi án þess að það leiddi til ákæru eða dóms var notuð til að réttlæta aukna umgengni föðursins við barnið í úrskurði Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu árið 2017. Móðirin var auk þess sökuð í úrskurðinum um vanvirðandi háttsemi gagnvart barninu og andlegt ofbeldi, fyrir að segja frá ofbeldinu í þeim tilgangi að vernda barnið. Áfellsdómi sýslumanns var síðan veitt lögmæti með vísan til 46. gr. barnalaga í ákvæði um skyldu foreldris til að stuðla að umgengni við hitt foreldrið, dómsmálaráðuneytið staðfesti þennan úrskurð árið 2019. Árið 2017 brýndi Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu fyrir móður að hvetja börn sín 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. Þessi móðir var einnig sökuð í úrskurði sýslumanns um vanvirðandi háttsemi í garð barna sinna og að vera neikvæð í garð föður og með tilvísan til 46. gr. barnalaga í ákvæði um skyldu hennar til að stuðla að umgengni við hitt foreldrið.

Rannsókn Joan S. Meier (2020) sem tók til ríflega fjögur þúsund forsjármála á tíu ára tímabili sýnir að fullyrðing móður um ofbeldi barnsföður eykur líkur á að hún missi forsjá til föðursins. Ef faðir ásakar móður á móti um foreldraútilokun er tvöfalt líklegra að frásögn hennar sé talin ótrúverðug fyrir dómi. Líkurnar á að móðir sé talin ótrúverðug fjórfaldast ef hún telur föður hafa beitt barn ofbeldi og faðir ásakar á móti um foreldraútilokun. Ef matsmaður er fenginn til að meta forsjárhæfni foreldra, líkt og gert er á hér á landi í forsjármálum fyrir dómi, eru mæður samt sem áður 3-5 sinnum líklegri til að missa forsjá til föður. Móðir var svipt forsjá yfir barni sínu fyrir

Héraðsdómstól Reykjavíkur árið 2020 af þeirri einu ástæðu að hún var sögð tálma umgengni, en hún hafnaði því að senda barnið í næturgistingu. Faðir barnsins var grunaður um kynferðisofbeldi gegn barninu auk þess sem tveir báru vitni um kynferðisbrot hans gegn sér, þegar þau voru börn. Árið 2022 leituðu tíu íslenskar konur til Landlæknis vegna þess sem þær lýstu sem ófaglegum vinnubrögðum og hlutdrægni dómkvaddra matsmanna í forsjármálum barna þeirra, meðal annars vegna þess að matsmenn horfðu markvisst framhjá vísbendingum um ofbeldi gegn þeim og börnunum. Málin sem við höfum fylgst með síðan 2019 þar sem börn eru þvinguð í umgengni eða umsjá til foreldris þrátt fyrir að hafa orðið fyrir barsmíðum eða kynferðisofbeldi af hendi þess foreldris og þrátt fyrir að hafa lýst eindregnum vilja til að umgangast foreldrið ekki, hlaupa á hundruðum en ekki tugum.

1. Við teljum að til þess að efna lagalegar skuldbindingar stjórnvalda við börn og brotþola ofbeldis í fjölskyldum, þurfi að vera sérstakt ákvæði við 46. gr. barnalaga sem áréttar að hvers kyns ofbeldi gegn barni sbr. 1. gr. barnalaga teljist alltaf andstætt hagsmunum barns.
2. Við teljum nauðsynlegt að barnalög kveði fast á um **bann** um notkun allra hugmynda um innrætingu og tálmun á umgengni mæðra, þar sem gögn málsins sýna að heimilisofbeldi og/eða kynferðisbrot gegn barninu hefur áhrif á hagsmuni barnsins. Notkun slíkra hugmynda við úrlausn mála barna sem sagt hafa frá ofbeldi í forsjár- eða umgengnismáli, grefur beinlínis undan lögvörðum réttindum þeirra til verndar frá ofbeldi og til að fá að hafa skoðun á sínum aðstæðum. Hugmyndin um foreldraútilokun og viðlíka hugtök eru byggðar á falsvísindum, kvenfyrirlitningu og standast engar kröfur um gagnreynd vísindi eða skýringar á mannlegri hegðun. Notkun þessara hugmynda í framkvæmd barnalaga hefur beinlínis leitt til þess að börnum sem segja frá ofbeldi er ekki trúnað og þeim beint með ríkisvaldi inn í aðstæður sem eru hættulegar, jafnvel lífshættulegar. Enn fremur leiðir þetta til þess að börn fá ekki notið þeirrar þjónustu sem þau eiga rétt á frá stjórnvöldum þar sem þeim er ekki trúnað, heldur er þeim sagt að mamma þeirra sé andlega vanheil fyrir að trúna þeim.

3. Kveða þarf sérstaklega á um að hlutaðeigandi stjórnvaldi beri að tryggja í úrskurði sínum, að sú skylda sem hvílir á foreldri til að stuðla að því að réttur til umgengni barns við hitt foreldrið sé virtur, komi ekki í veg fyrir að foreldri geti uppfyllt þá lagalegu frumskyldu sína að vernda barn sitt gegn hvers kyns ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi:

46. gr. 2.. mgr.: „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.“

28. gr. 3. mgr. „Forsjá barns felur í sér skyldu foreldra til að vernda barn sitt gegn hvers kyns ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi.“

Samkvæmt 47. gr. gildandi barnalaga „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. Ef sýslumaður telur að umgengni barns við foreldri sé andstæð hag og þörfum þess getur hann kveðið svo á að umgengnisréttar njóti ekki við.“

4. Kveða þarf sérstaklega um hvernig mati á ofbeldishættu skal háttað bæði í úrskurðum dómara og sýslumanna. Auk þess er nauðsynlegt að skilgreina í fyrirmælum laga sértækt, hvað telst ofbeldi gegn barni, hvernig ofbeldi er talið skaðlegt börnum og hvaða gögn og mat á hegðun og líðan er haft til marks um áhrif ofbeldis á barn. Eins og ákvæðið er skrifað í dag er það of almennt orðað og hefur litla þýðingu ef einhverja við úrlausn mála þar sem ofbeldi gegn börnum kemur við sögu.
5. Þá þarf að vera ákvæði sem **skyldar** sýslumann og dómara til að hafna umgengisrétti teljist umgengni við foreldri andstæð hagsmunum barnsins. Það er aldrei í samræmi við hagsmuni barns að vera beitt ofbeldi og það er beinni andstöðu við tilgang barnalaga að beina börnum í aðstæður þar sem þau eru líkleg til að verða beitt ofbeldi.
6. Þá beri sýslumanni **skylda** til þess að kveða á um að **umgengnisréttar njóti ekki við** foreldri þar sem fyrir liggur rökstuddur grunur um að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið fyrir ofbeldi á heimili barnsins af hálfu þess foreldris.

7. Í málum þar sem deilt er um umgengni og forsjá en heimilisofbeldi eða kynferðisbrot af hálfu foreldris gagnvart barni koma við sögu er nauðsynlegt að skipa barni löglærðan talsmann sem kann skil á réttindum barnsins gagnvart ákvörðun stjórnvalda.
8. Tryggja þarf að ákvæði sem lúta að mati á áhrifum ofbeldis á hagsmuni barna taki mið af forgangi barnaréttar andspænis öðrum rétti, til að mynda rétti barnsins sjálfs til umgengni við foreldri sem hefur beitt það ofbeldi.
9. Tryggja að ákvæði sem snúa að mati á áhrifum ofbeldis á hagsmuni barna séu í samræmi við ákvæði Istanbúlsamningsins.
10. **Skylda** þarf sýslumann og dómara til að meta **öll fyrirbyggjandi gögn sem lúta að ofbeldi** gegn barni eða nákomnum barninu á heimili þess. Sýslumaður skal meta samkvæmt öllum fyrirbyggjandi gögnum þar að lútandi hættu á að barn eða nákomnir verði fyrir frekara ofbeldi og líta sérstaklega til þess hvort ofbeldi foreldris í samskiptum við hitt foreldrið séu líkleg til að koma í veg fyrir, hindra eða draga úr möguleikum barns til að alast upp við öryggi og þroskavænleg skilyrði. Ef sýslumaður telur að umgengni barns við foreldri sé vegna þess, andstæð hag og þörfum **skal** hann kveða svo á að **umgengnisréttar njóti ekki við**.
11. Allur vafi sem uppi kann að vera um áhrif sem ofbeldi kann að hafa á hagsmuni barnsins skal túlkaður barninu í hag. Með dómi Hæstaréttar þann 10. mars árið 2020 var staðfest, samkvæmt dóminum, að sú staðreynd að faðir barna hafi ekki verið dæmdur fyrir kynferðisbrot gegn barni, komi ekki í veg fyrir að vilji barnanna eða ótti við manninn sé látinn ráða niðurstöðunni. Áréttu þarf að strangar reglur refsiréttar eiga ekki að gilda um mat á áhrifum ofbeldis á hagsmuni barna í úrskurðum samkvæmt barnalögum.
12. Ákvæði um mat á vægi áhrifa ofbeldis á hagsmuni barns þarf að vera í samræmi við grundvallarreglu og þá fortakslausu reglu barnasáttmálans að það sem er barni fyrir bestu skuli hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni barna. Auk þess þurfa ákvæði barnalaga um mat á áhrifum ofbeldis á barn að vera í samræmi við ákvæði 19. gr. barnasáttmálans sem 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.

Heilbrigðisvísindin eru komin miklu lengra í að viðurkenna þekkingu á afleiðingum ofbeldis á börn en mat sálfræðinga í forsjármálum og mat sýslumanna gefur til kynna. Við mat á því hvað

teljist barni fyrir bestu skyldi einnig taka mið af rannsóknum og þekkingu á málefnum barna innan samfélagsins, þar með talið þekkingu samfélagsins á áhrifum ofbeldis á börn. Réttast væri að mat á ofbeldishættu og ofbeldi væri sett í forgang í sérfræðimati í úrskurðum og að áhrif þess á barnið væri ávallt kannað. Samkvæmt ACE rannsókninni geta áföll og erfiðleikar í æsku haft í för með sér varanleg skaðleg áhrif á heilsu, lífsgæði og tækifæri barna til þroska. Áhrif streitunnar sem fylgir ofbeldi í æsku geta skaðað heilabroska barna og þar með haft neikvæð áhrif á allt þeirra líf til frambúðar. Það að ákvarðanir dómstóla og sýslumanna séu litaðar af hugmyndum um að mæður sem greina frá ofbeldi segi ósatt og að börnum sé ávallt fyrir bestu að vera í umgengni við báða foreldra gerir það að verkum að börnum er beinlínis beint inn í aðstæður sem rannsóknir sýna að eru þeim skaðlegar, sem er ekki forsvaranlegt með neinum hætti.

Virðingarfyllst

f.h. stjórnar Lífs án ofbeldis

Sigrún Sif Eyfeld Jóelsdóttir