

Frumvarp til laga

um breyting á barnalögum, nr. 20 22. maí 1992.

(Lagt fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000–2001.)

1. gr.

Á eftir 37. gr. laganna kemur ný grein, 37. gr. A, sem hljóðar svo:

Sýslumaður skal bjóða aðilum umgengnis- og forsjármála sérfræðiráðgjöf til lausnar máli. Tilgangur ráðgjafar er að aðstoða aðila við að finna lausn máls með tilliti til þess sem er barni fyrir bestu. Sýslumaður skal einnig bjóða barni, sem náð hefur tólf ára aldri, ráðgjöf og getur einnig boðið yngra barni ráðgjöf ef hann telur það þjóna hagsmunum þess.

Sýslumaður getur látið hjá líða að bjóða sérfræðiráðgjöf skv. 1. mgr. ef hann telur hana ónauðsynlega eða þýðingarlausu.

Þeim sem veitir ráðgjöf skv. 1. mgr. er skylt að gæta þagmælsku um atriði er hann fær vitneskju um í starfi sínu eða vegna starfs síns og leynt skulu fara skv. 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Brot á þagnarskyldu varðar refsingu skv. XIV. kafla almennra hegningarlaga.

Dómsmálaráðherra getur sett nánari reglur um ráðgjöf skv. 1. mgr., svo og um tilhögun þjónustusamninga við þá sem annast slíka ráðgjöf.

2. gr.

1. másl. 38. gr. laganna hljóðar svo: Nú tálmar aðili, sem hefur forsjá barns, þeim sem á umgengnisrétt samkvæmt úrskurði að njóta umgengni við barnið og getur sýslumaður þá að kröfu þess sem meinuð er umgengnin skyldað þann sem með forsjá barnsins fer til að láta af tálmunum að viðlögðum dagsektum að fjárhæð allt að 5.000 kr.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. apríl 2001.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var samið í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í samráði við sifjalaganefnd.

Sifjalaganefnd vinnur nú að endurskoðun barnalaga en fyrirsjáanlegt er að þeirri vinnu verði ekki lokið á næstunni. Er því lagt til að lögfestar verði þær breytingar á barnalögum sem í frumvarpinu felast.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ágreiningsmál foreldra um umgengni og forsjá barna eru ákaflega viðkvæm og vandmeðfarin og gefur augaleið hve mikilvægt það er, bæði fyrir foreldra og börn, að á slíkum málum finnist farsæl lausn.

Í því skyni að hjálpa foreldrum að leysa sjálfir úr ágreiningsmálum um umgengni og forsjá hefur frá síðustu áramótum verið unnið að tilraunaverkefni við embætti sýslumannsins í Reykjavík. Þetta verkefni felst í því að öllum foreldrum sem eiga í ágreiningsmálum vegna umgengni, og einnig í mörgum forsjármálum, er boðið upp á sérfræðiráðgjöf og sáttumleitan sem hefur að markmiði að hjálpa foreldrum að leysa ágreiningsmál með samkomulagi þar sem hagsmunir barna eru hafðir að leiðarljósi. Tveir sálfræðingar, Jóhann B. Loftsson og Gunnar Hrafn Birgisson, sem hafa sérhæft sig í fjölskylduráðgjöf, voru fengnir til að sinna þessari ráðgjöf. Í skýrslu um tilraunaverkefnið, sem birt er sem fylgiskjal með frumvarpinu, kemur fram að ráðgjöfin hafi skilað góðum árangri. Í ljósi þess er lagt til að þessi þjónusta verði boðin í umdæmum allra sýslumanna.

Gert er ráð fyrir að sérfræðingar í fjölskylduráðgjöf, að jafnaði sálfræðingar eða félagsráðgjafar, verði fengnir til starfans, þeir ráðnir af sýslumanni og ráðgjöfin verði veitt við embætti hans. Sérfræðingar þeir sem þjónustuna veita munu sjálfir, eftir atvikum í samráði við þann lögfræðing sem með mál fer og foreldrana sjálfa, ákveða hvort foreldrarnir mæti saman í viðtal eða hvort þeir mæti hvor í sínu lagi. Almenn er talið að ráðgjöfin þjóni best tilgangi sínum ef foreldrar mæta saman í viðtal en þannig kann að haga til í einstökum málum að heppilegra sé að þeir mæti hvor í sínu lagi.

Við ákvörðun um það hvort börnum skuli boðin ráðgjöf skv. 1. mgr. er við það miðað að hún skuli ávallt boðin þegar börn eiga rétt á að tjá sig um mál skv. 1. másl. 4. mgr. 34. gr. og lokamálslið 6. mgr. 37. gr. barnalaga og enn fremur ef sýslumaður eða ráðgjafi telur rétt að bjóða börnum yngri en 12 ára ráðgjöf, miðað við aldur þeirra og þroska.

Gert er ráð fyrir að sérfræðingur sá er ráðgjöf veitir og foreldrarnir, og eftir atvikum þau börn sem hlut eiga að máli, sitji ein rágjafarfundir, en unnt sé að kalla sýslumann eða fulltrúa hans á fund, m.a. til að veita lögfræðilega ráðgjöf, ef foreldrar fara þess á leit.

Ef foreldrar eru búsettir hvor í sínu sýslumannsumdæmi er gert ráð fyrir að ráðgjöf verði boðin við embætti þess sýslumanns sem mál hefur til meðferðar, en þó sé heimilt að veita ráðgjöf við embætti annars sýslumanns ef það þykir heppilegra.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að sýslumaður geti látið hjá líða að bjóða sérfræðiráðgjöf í einstökum málum. Hér gæti t.d. hagað svo til að foreldrar hefðu áður árangurslaust leitað til sérfræðinga til lausnar máli eða að sýslumaður teldi með öllu vonlaust að samkomulag foreldra næðist.

Þótt í athugasemdum þessum sé fjallað um foreldra sem aðila umgengnis- og forsjármála tekur ákvæðið einnig til annarra sem eiga í slíkum málum eins og skýrt kemur fram í ákvæðinu sjálfu.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um þagnarskyldu ráðgjafa um atriði er hann fær vitneskju um í starfi sínu eða vegna þess og um refsingu fyrir brot á þagnarskyldu. Þörf er á sérstöku ákvæði um þagnarskyldu ráðgjafa þar sem gera má ráð fyrir að ráðgjafi sinni því starfi sem hlutastarfi og því sé ekki tryggt að þagnarskylda hvíli á honum samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. niðurlag 1. mgr. 1. gr. laganna.

Samkvæmt 4. mgr. getur dómsmálaráðherra sett nánari reglur um framkvæmd ráðgjafar skv. 1. mgr.

Um 2. gr.

Í 38. gr. barnalaga er mælt fyrir um úrræði til að knýja fram efndir á umgengnisúrskurði.

Í 1. másl. 38. gr. er svohljóðandi ákvæði: „Nú tálmar foreldri, sem hefur forsjá barns, hinu foreldrinu að njóta umgengnisréttar við barnið er úrskurðaður hefur verið og getur sýslumaður þá að kröfu þess skyldað þann sem með forsjá barnsins fer til að láta af

tálmunum að viðlögðum dagsektum að fjárhæð allt að 5.000 kr.“ Til skamms tíma var þetta ákvæði túlkað svo að ekki einungis fælist í því heimild fyrir sýslumann til að leggja dagsektir á foreldri sem tálmar hinu foreldrinu að njóta umgengnisréttar, heldur einnig öðrum þeim sem fengið hafa úrskurð um umgengnisrétt, t.d. afa og ömmu barns, sbr. 5. mgr. 37. gr. barnalaga.

Hinn 22. september 2000 gekk á hinn bóginn dómur í Hæstarétti sem felldi úr gildi fjárnám er sýslumaðurinn í Reykjavík hafði gert fyrir kröfu sinni á hendur forsjáforeldri um dagsektir, vegna tálmunar á umgengnisrétti sem úrskurðaður hafði verið til handa móðurforeldrum látins foreldris og hálfbróður barns. Héraðsdómur Reykjavíkur hafði áður staðfest aðfarargerð sýslumannsins í Reykjavík. Í dómi Hæstaréttar segir m.a. svo: „Í 38. gr. barnalaga eru ákvæði um heimild sýslumanns til að verða við kröfu foreldris, sem fær ekki notið umgengnisréttar, um að leggja dagsektir á foreldrið, sem með forsjá fer og tálmar umgengni. Er þar í engu vikið að því hvort sama leið verði farin þegar foreldri stendur í vegi umgengni annarra en foreldris við barn. Samkvæmt niðurlagsorðum 38. gr. barnalaga verður ekki öðrum úrræðum en dagsektum beitt til framdráttar umgengnisrétti. Af því er ljóst að löggjafinn hefur með tilliti til eðlis mála sem þessara takmarkað mjög heimildir til þvingunarúrræða á þessu sviði. Er einnig til þess að líta að fyrir ákvörðun stjórnvalds um að leggja á dagsektir til að knýja á um efndir skyldu þarf skýlausa lagastoð. Þegar þetta er virt verður ekki komist hjá að fallast á með sóknaraðila að viðhlítandi lagaheimild skorti fyrir þeim ákvörðunum, sem áður nefnd stjórnvöld hafa tekið um dagsektir úr hendi hans.“

Ljóst er að úrskurður um umgengni skv. 5. mgr. 37. gr. barnalaga er í raun marklaus ef ekki er unnt að knýja á um efndir hans með dagsektum ef foreldri, sem hefur forsjá barns, kýs að hafa slíkan úrskurð að engu. Er því lagt til að sýslumaður geti beitt dagsektum til að knýja á um efndir allra úrskurða um umgengni við barn, hvort sem um er að ræða rétt foreldris eða rétt náinna vandamanna barns til umgengni við það.

Um 3. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. apríl nk. þannig að ráðrúm gefist til að undirbúa gildistöku þeirra.

Fylgiskjal I.

Jóhann B. Loftsson:

Tilraunaverkefni sýslumannsembættisins í Reykjavík.
**Ráðgjöf fyrir foreldra sem eiga í ágreiningi um
 umgengni við börn sín, janúar–júlí 2000.**
 (Október 2000.)

Við embætti sýslumannsins í Reykjavík var gerð sú tilraun á árinu 2000 að bjóða foreldrum sem ekki búa saman og eiga í ágreiningi um umgengni við börn sín að koma í viðtöl til sálfræðinga til að reyna að finna lausn á umgengnisvandinum. Í öllum tilfellum var um að ræða foreldra sem ekki höfðu sjálfir komist að samkomulagi um umgengni við börnin og óskuðu eftir úrskurði sýslumanns við að finna leið út úr vandanum.

Alls komu 46 foreldrar til sálfræðinganna á tímabilinu janúar til júlí árið 2000. Tekin voru 76 viðtöl við þessa foreldra eða að meðaltali 3,3 viðtöl í hverju máli. Ljóst er þó að viðtölin dreifðust mjög misjafnt og mest vinna fór í að reyna að ná sáttum þar sem erfiðleikarnir voru hvað mestir. Það var að sjálfsögðu í slíkum málum sem samningar náðust síst.

Við athugun á viðhorfum þeirra sem þjónustuna þáðu náðist í 35 af 46 einstaklingum. Allir sem til náðist samþykktu að svara spurningalistanum sem lagður var fyrir símleiðis.

Eftirfarandi upplýsingar komu í ljós: Í 95% tilfella var það móðirin sem fór með forsjána þegar málið kom til embættisins og í 95% tilfella var það faðirinn sem leitaði eftir úrskurði sýslumanns í deilunum. Þetta er í samræmi við þá stöðu sem er í samfélaginu í dag að yfir 90% barna sem ekki dveljast hjá báðum foreldrum eru í forsjá móður.

Í yfir 90% tilfella náðist skriflegur eða munnlegur samningur milli foreldranna. Þessi árangur er töluvert betri en reiknað var með í byrjun þegar þetta tilraunaverkefni hófst, en þá var reiknað með að ef samningur næðist í um það bil 50% tilvika teldist það mjög góður árangur.

Ástæðurnar fyrir þessum góða árangri eru að öllum líkindum margþættar. Má þar nefna að málin sem koma til sálfræðinganna eru vel undirbúin af hálfu lögfræðinga embættisins, foreldrarnir eru búnir að spreyta sig á að finna út úr máluum sjálfir og eru búnir að viðurkenna vanmátt sinn í að finna lausn, og þeir virðast bera mikið traust til embættisins.

Í 80% tilfella gekk vel eða sæmilega að halda samninginn en í 20% tilfella gekk það illa eða alls ekki. Þetta má telja næstmikilvægustu niðurstöðu þessarar athugunar. Niðurstaðan segir okkur að í langflestum tilfellum hafi ekki verið um að ræða þvingaðan samning milli foreldra sem allir voru ósáttir með heldur hafi samskiptin oftast beinst í ásættanlegan farveg. Ekki má gleyma að allir þessir einstaklingar voru komnir í strand vegna illdeilna þegar þeir leituðu til embættisins, illdeilna sem snerust um það mikilvægasta í lífi hvers manns, þ.e. tilfinningatengslin við börnin sín.

Í 76% tilfella var foreldrið mjög sátt eða sæmilega sátt við innihald samningsins. Þessi niðurstaða kemur nokkuð á óvart þar sem allir þurftu að gefa eftir af því sem þeir lögðu upp með. Bendir þetta til að langflestir foreldranna hafi hagsmuni barnsins að leiðarljósi og nái að horfa fram hjá því að þeir þurfa sjálfir að brjóta odd af oflæti sínu.

Í um það bil 95% tilfella leið börnunum vel eða sæmilega vel með framkvæmd samningsins. Þessi niðurstaða er að sjálfsögðu það sem allt þetta starf snýst um, þ.e. að börnunum líði vel með samskipti sín við báða foreldrana þótt þeir búi ekki saman. Þessi niðurstaða er framar öllum vonum þeirra sem að tilraunaverkefninu stóðu.

Í 80% tilfella leið foreldrinu vel eða sæmilega vel með framkvæmd samningsins. Það kemur nokkuð á óvart hversu margir foreldranna eru sáttir við framkvæmd samningsins þar sem í öllum þessum málum liggja að baki áralangar deilur og tilfinningaþrungin átök um börnin. Þrá foreldranna eftir friði um umgengnina við börnin er að öllum líkindum svo mikil þegar þeir koma til embættisins að þeir reyna eftir fremsta megni að leggja til hliðar gömul sárindi og illdeilur á öðrum sviðum.

Í 20% tilfella fannst foreldrinu á barnið hallað í samningnum. Í 30% tilfella fannst foreldrinu á sig hallað í samningnum. Í engu tilfelli fannst foreldrinu á hitt foreldrið hallað í samningnum. Þessar niðurstöður sýna að langflestir voru sáttir við niðurstöður samningsins þótt þeir hafi orðið að gefa eftir af sínum upprunalegu kröfum. Börnunum virðist líða vel með samningana að mati flestra foreldranna og engum fannst hann hafa fengið meira en honum bar í samningnum á kostnað hins foreldrisins.

Af þessari könnun má vera ljóst að flestir foreldrar treysta sýslumannsembættinu vel fyrir málum sínum. Þeir eru reiðubúnir að semja, gefa eftir af kröfum sínum og leggja til hliðar áralangar deilur og sársauka til að finna frið um umgengni við börnin sín.

Vilji foreldra til að semja og finna lausn á málum sínum og þrá þeirra eftir friði um umgengnina kom aðstandendum þessa tilraunaverkefnis á óvart. Sá árangur sem að framan greinir kom líka á óvart, sem og að með aðeins 3–4 viðtölum sé oft hægt að finna ásættanlega og farsæla lausn á svo flóknum og fjölbættum málum sem umgengnismálin eru.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 20/1992.

Frumvarp þetta felur í sér að sýslumönnum verði heimilað að bjóða sérfræðiráðgjöf til handa aðilum sem eiga í ágreiningi um umgengni og forsjá barna. Sérfræðiráðgjöfin, sem gert er ráð fyrir að verði að jafnaði veitt af sálfræðingum eða félagsráðgjöfum, á að miða að sáttaumleitan og stuðla að því að foreldrar leysi ágreiningsmál sín með samningi fremur en fyrir dómstólum. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að sýslumaður geti einnig boðið börnum málsaðila sérfræðiráðgjöf. Þegar hefur verið gerð tilraun með slíka sérfræðiaðstoð hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík og er veitt 1 m.kr. framlag til verkefnisins í gildandi fjárlögum.

Samkvæmt frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að deiluaðilar í ágreiningsmálum af þessum toga greiði sjálfir fyrir sérfræðiráðgjöfina heldur beri ríkissjóður þann kostnað. Þar sem frumvarpið felur ekki í sér neinar takmarkanir á umfangi kaupa á slíkri sérfræðiþjónustu af hálfu sýslumannsembætta er erfitt að segja fyrir um kostnaðinn sem af því kynni að leiða fyrir ríkissjóð. Miðað við reynslu síðustu ára eru umgengnis- og forsjármál talin vera um 310 talsins á ári en þar af berast 40–45% þeirra til sýslumannsins í Reykjavík. Ef gert er ráð fyrir að slík sérfræðiaðstoð verði keypt í fleiri tilvikum á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri en annars staðar, þar sem sérfræðiráðgjöf er ekki fyrir hendi í sama mæli eða jafnvel ekki í boði, má áætla lauslega að ríkissjóður muni bera um 2,5–3 m.kr. kostnað verði frumvarpið óbreytt að lögum. Á móti vegur fjárveiting að fjárhæð 1 m.kr. sem þegar hefur verið gert ráð fyrir tímabundið í gildandi fjárlögum til þessa verkefnis.