

Frumvarp til laga

um breyting á nokkrum lögum á sviði sifjaréttar.

(Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.)

I. KAFLI

Breyting á barnalögum, nr. 76 27. mars 2003, með síðari breytingu.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns síns eftir skilnað og slit sambúðar sem skráð hefur verið í þjóðskrá nema annað sé ákveðið. Foreldrar skulu ákveða hjá hvoru þeirra barn skuli eiga lögheimili og þar með að jafnaði fasta búsetu. Sýslumaður skal tilkynna þjóðskrá, hjá hvoru foreldri barnið eigi lögheimili.

b. Orðin „sameiginleg eða“ í 2. mgr. falla brott.

2. gr.

3. og 4. másl. 2. mgr. 48. gr. laganna falla brott.

3. gr.

Fyrri málsliður 54. gr. laganna orðast svo: Meðlagsgreiðslur með barni skal ávallt ákveða við skilnað foreldra að borði og sæng og við lögskilnað, svo og við ákvörðun um forsjá barns eða lögheimili vegna slita foreldra á sambúð sem skráð hefur verið í þjóðskrá.

4. gr.

Við 1. mgr. 68. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: ef ákvörðun um meðlag skv. IX. kafla hefur verið tekin hér á landi og meðlagsgreiðandi er búsettur hér á landi.

II. KAFLI

Breyting á lögum um ættleiðingar, nr. 130 31. desember 1999.

5. gr.

Við 16. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 1. mgr., svohljóðandi:

Leita skal umsagnar barnaverndarnefndar um umsókn um leyfi til að ættleiða barn nema það sé augljóslega óþarft.

6. gr.

Orðið „öðrum“ í 1. mgr. 18. gr. laganna fellur brott.

7. gr.

Við 31. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 1. mgr., svohljóðandi:

Leita skal umsagnar barnaverndarnefndar um umsókn um forsamþykki til að ættleiða erlent barn nema það sé augljóslega óþarft.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 32. gr. laganna:

- a. Orðið „öðrum“ í 1. mgr. fellur brott.
- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimilt er þó að framlengja gildistíma forsamþykkis einu sinni í allt að 12 mánuði ef sérstaklega stendur á.

9. gr.

Við 41. gr. laganna bætist: þar á meðal um þau skilyrði sem umsækjendur þurfa að uppfylla.

III. KAFLI

Breyting á hjúskaparlögum, nr. 31 14. apríl 1993, með síðari breytingum.

10. gr.

Við VII. kafla laganna bætist ný grein, 52. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

C. Fjárnámsheimild.

Gera má fjárnám fyrir fjárframlögum til framfærslu skv. 49. gr. og lífeyris skv. 51. gr. á grundvelli úrskurðar sýslumanns. Sýslumaður getur staðfest samning milli hjóna um fjárframlag til framfærslu. Fyrir slíkum fjárframlögum og lífeyri, sem samningur staðfestur af sýslumanni tekur til, má einnig gera fjárnám.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 132. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Útgáfa skilnaðarleyfis, hvort sem um er að ræða leyfi til skilnaðar að borði og sæng eða lögskilnaðar, verður þó ekki kærð til ráðuneytisins.
- b. 3. mgr. fellur brott.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Í því eru lagðar til nokkrar breytingar á þremur lagabálkum á sviði sifjaréttar, þ.e. á barnalögum, lögum um ættleiðingar og hjúskaparlögum.

Veigamestu breytingarnar sem felast í frumvarpinu snúa að barnalögum. Lagt er til að gerðar verði breytingar á ákvæðum um forsjá, þvingunarúrræði vegna umgengnistálmana og lögsögu íslenskra stjórnvalda í meðlagsmálum.

Á árinu 1997 skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til þess að kanna m.a. reynslu sem fengist hafði af sameiginlegri forsjá hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum og hvort þvingunarúrræði vegna umgengnistálmana væru fullnægjandi, og ef ekki, hvaða leiðir væru til úrbóta. Nefndin, sem kölluð hefur verið forsjárnefnd, skilaði áfangaskýrslu til ráð-

herra í júní 1999 en lokaskýrslu í mars 2005. Í skýrslum sínum fjallaði nefndin um ýmis atriði sem hún taldi að betur mættu fara í löggjöf á sviði barnaréttar og gerði tillögur að breytingum með hliðsjón af þeim. Við samningu gildandi barnalaga var m.a. höfð hliðsjón af áfanga-skýrslunni og voru lögfest ýmis nýmæli sem m.a. má rekja til umfjöllunar og ábendinga forsjárnefndar.

Eitt af þeim atriðum sem forsjárnefnd lagði áherslu á í skýrslum sínum, en komst ekki til framkvæmda við setningu gildandi laga, var að lögfesta ætti hér á landi ákvæði sem mæla fyrir um að forsjá verði sjálfkrafa sameiginleg eftir skilnað og sambúðarslit. Reynsla síðustu ára sýndi að æ fleiri foreldrar kysu að fara sameiginlega með forsjá barna sinna sem væri vísbending um að viðhorf foreldra til sameiginlegrar forsjár væru sífellt jákvæðari og að reynslan af þessu úrræði væri góð. Breytingarnar, sem er lagt til að gerðar verði varðandi sameiginlega forsjá, sbr. hér síðar, taka mið af fyrrgreindum ábendingum forsjárnefndar. Ekki þykir á hinn bóginn rétt að ganga eins langt og nefndin lagði til í lokaskýrslunni, þ.e. að leggja til að dómurum verði veitt heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá gegn vilja annars foreldris. Verður að telja að grundvallarskilyrði sameiginlegrar forsjár sé að sæmileg sátt ríki um hana þannig að foreldrar geti unnið saman að málefnum barns enda er samvinna foreldra lykilatriði undir þessum kringumstæðum.

Annað atriði sem forsjárnefnd vék að í skýrslum sínum var réttarstaða barns og foreldis sem það býr ekki hjá við þær aðstæður þegar réttur til umgengni er virtur að vettugi af hálfu foreldris sem barnið býr hjá. Við setningu gildandi laga var horft til þessara aðstæðna og voru lögfest ýmis nýmæli sem var ætlað að styrkja umgengnisréttinn. Er þar helst að nefna að nýtt þvingunarúrræði var tekið upp til viðbótar því sem fyrir var. Á það hefur hins vegar verið bent að gera má enn betur í þessum efnunum. Af hálfu forsjárnefndar og í nýlegri rannsókn á umgengnismálum sem gerð var í tengslum við ritun kandidatefndar í lögfræði hefur komið fram að æskilegt sé að unnt verði að beita þvingunarúrræðum barnalaga strax og úrskurður sýslumanns liggur fyrir, ef umgengni er tálmað, þannig að ekki þurfi að bíða niðurstöðu ráðuneytisins sé máli skotið til þess. Í ljósi umræðna um þessi mál hefur verið ákveðið að leggja til að lögum verði breytt á þann veg að kæra fresti ekki beitingu þvingunarúrræða.

Síðasta breytingin sem er lögð til á barnalögum snertir lögsögu íslenskra stjórnvalda í meðlagsmálum. Upp hafa komið mál þar sem meðlagsgreiðendur óskuðu eftir að meðlagsgreiðslur yrðu lækkaðar vegna breyttra aðstæðna en vegna lögsögureglna barnalaga hafa stjórnvöld ekki getað fjallað um mál hér á landi þar sem barn og foreldrið sem það býr hjá búa erlendis. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu gera það að verkum að stjórnvöld geta leyst úr málum hér á landi þegar svona háttar til.

Um efni frumvarpsins er að öðru leyti vísað til umfjöllunar um einstök ákvæði þess.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að sameiginleg forsjá verði meginregla við skilnað að borði og sæng, lögskilnað og slit skráðrar sambúðar. Við síðustu heildarendurskoðun barnalaga var íhugað hvort leggja ætti til að sameiginleg forsjá yrði meginreglan við skilnað og slit sambúðar. Niðurstaðan varð sú að stíga ekki það skref að sinni, en skiptar skoðanir voru um þetta meðal þeirra sem leitað var umsagnar hjá í tengslum við endurskoðunina. Á þeim tíma sem liðinn er hafa viðhorf enn færst í þá átt að rétt þykir að lögfest verði sameiginleg forsjá eftir skilnað og sambúðarslit og er nú lagt til að slíkar breytingar verði gerðar. Verði tillagan lögfest eykst samræmi í löggjöf Norðurlanda á þessu sviði því í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð

er forsjá sameiginleg eftir skilnað foreldra nema annað sé ákveðið en útfærslan er þó ólík milli landa. Vert er að nefna að Ísland sker sig enn frá hinum norrænu ríkjunum að því er varðar forsjá þegar um sambúðarfólk er að ræða því aðeins hér á landi fara foreldrar í skráðri sambúð sjálfkrafa sameiginlega með forsjá barna sinna.

Í þeim breytingum sem lagðar eru til felst að forsjá verður áfram sameiginleg bæði við slit skráðrar sambúðar og við skilnað hjóna.

Breytingin sem er lögð er til í þessari grein er einföld. Ný 1. mgr. kemur í stað þeirrar sem er í gildandi lögum. Aðrar málsgreinar eru óbreyttar að öðru leyti en því að orðalagsbreyting verður á 2. mgr. þar sem foreldrum verður heimilað að semja um að forsjá verði í höndum annars foreldrisins. Tillögurnar gera ekki ráð fyrir öðrum breytingum á lögnum en þeim að forsjá verði sjálfkrafa sameiginleg.

Í 1. másl. 1. mgr. segir að foreldrar fari sameiginlega með forsjá barns síns eftir skilnað eða sambúðarslit nema annað sé ákveðið. Af öðrum ákvæðum laganna leiðir að aðeins er átt við sambúð sem hefur verið skráð í þjóðskrá. Af breytingunni leiðir að foreldrar þurfa ekki að gera sérstakan samning um forsjána sem slíka eins og nú er en í 2. másl. kemur þó fram að foreldrar verða að ákveða hjá hvoru þeirra barn eigi að hafa lögheimili og þar með að jafnaði fasta búsetu. Sýslumanni ber síðan samkvæmt fyrirmælum 3. másl. að tilkynna þjóðskrá hvar lögheimili barns er. Náist ekki samkomulag um hvar barn skuli eiga lögheimili eftir samvistarslit er sýslumanni óheimilt að gefa út leyfi til skilnaðar eða að tilkynna slit skráðrar sambúðar til þjóðskrár. Aðstaðan verður sambærileg við þá sem nú ríkir en sýslumanni er nú óheimilt að gefa út leyfi til skilnaðar eða tilkynna um slit skráðrar sambúðar til þjóðskrár nema annað tveggja liggja fyrir, samkomulag um forsjá barns eða að forsjármál hafi verið höfðað.

Eins og áður segir er gert ráð fyrir að forsjá verði sameiginleg nema annað sé ákveðið. Foreldrar geta því eftir sem áður samið um að forsjá verði í höndum annars þeirra telji þeir það barni fyrir bestu, sbr. 2. mgr. 31. gr. barnalaga. Ef ágreiningur rís um forsjá barns við samvistarslit verður þeirri deilu skotið til dómstóla, sbr. 4. mgr. 31. gr., og ákvörðun um hjá hvoru foreldrinu forsjá barns skuli vera er tekin af dómara eftir því sem barni er fyrir bestu, sbr. 2. mgr. 34. gr. barnalaga.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að 3. og 4. másl. 2. mgr. 48. gr. falli brott. Af því leiðir að heimilt verður að beita þvingunarúrræðum barnalaga ef umgengni er tálmað jafnvel þótt málskotsfrestur sé ekki liðinn og áður en ráðuneytið, eftir atvikum Hæstiréttur, hefur lokið umfjöllun um mál hafi því verið skotið þangað.

Kæra á úrskurði sýslumanns til ráðuneytisins frestar almennt ekki réttaráhrifum hans. Málsaðilum ber því að fara eftir fyrirmælum sýslumanns um umgengni þrátt fyrir að máli sé skotið til ráðuneytisins. Nokkuð hefur borið á því að foreldrar fari ekki eftir úrskurði sýslumanns meðan mál er til meðferðar í ráðuneytinu og jafnvel að þeir lýsi yfir því með formlegum hætti að þeir hyggist ekki hlíta úrskurði. Slíkt er að sjálfsögðu í andstöðu við meginregluna um að kæra fresti ekki réttaráhrifum úrskurðar en fram til þessa hefur ekki verið hægt að beita þvingunarúrræðum þegar svona háttar til. Með 2. gr. er lagt til að 48. gr. verði breytt þannig að heimilt verði að þvinga fram umgengni samkvæmt ákvæðinu þrátt fyrir að málskotsfrestur sé ekki liðinn eða að mál sé til meðferðar í ráðuneytinu, eftir atvikum í Hæstarétti.

Rétt er að undirstrika að sýslumaður getur skv. 2. mgr. 78. gr. barnalaga ákveðið í úrskurði að kæra fresti réttaráhrifum hans og ber hann þá að geta þess í úrskurðarorði, sbr. 4. mgr. 76. gr. Ekki er gert ráð fyrir að breytingar verði á framkvæmd hvað þetta varðar og því verði slíkt aðeins ákveðið í undantekningartilvikum. Komist sýslumaður á hinn bóginn að þeirri niðurstöðu að kæra skuli fresta réttaráhrifum úrskurðar verður umgengni ekki þvinguð fram fyrr en að fenginni niðurstöðu ráðuneytisins.

Um 3. gr.

Hér er lögð til orðalagsbreyting á fyrri málslið 54. gr. Við slit á skráðri sambúð verður ekki nauðsynlegt að taka ákvörðun um forsjá nái frumvarpið fram að ganga heldur verður hún sjálfkrafa sameiginleg. Engu að síður ber að taka ákvörðun um meðlag, eins og við skilnað, og því er lagt til að orðalagi verði breytt og orðunum „eða lögheimili“ verði skotið inn í málsliðinn.

Um 4. gr.

Í þessari grein er lagt til að rýmkuð verði heimild íslenskra stjórnvalda til þess að breyta úrskurði um meðlag, dómi, dómsátt og samningi um meðlag sem staðfestur hefur verið af sýslumanni o.fl. Sanngirnissrök þykja mæla með því að íslensk stjórnvöld hafi heimild til þess að taka til meðferðar mál vegna kröfu um breytingu á ákvörðun sem tekin hefur verið hér á landi um meðlag skv. IX. kafla barnalaga ef meðlagsgreiðandi er hér búsettur. Sem dæmi um að réttlætun sé að fjalla megi um mál hér á landi, þótt skilyrðum a- eða b-liðar 1. mgr. 68. gr. barnalaga sé ekki fullnægt, má benda á þau tilvik þegar fyrir liggur ákvörðun um að foreldri skuli greiða aukið meðlag með barni, t.d. vegna hárra tekna. Ef hið meðlagsskylda foreldri hefur lækkað verulega í tekjum og er ekki lengur aflögufært um greiðslu aukins meðlags kann það að vera í brýnni þörf fyrir að fá ákvörðun um greiðslu hins aukna meðlags breytt. Ekki er þá réttlætunlegt að það þurfi að höfða mál í öðru ríki til þess að fá hinni íslensku ákvörðun um greiðslu aukins meðlags breytt, heldur megi breyta fyrri ákvörðun hér á landi, enda sé meðlagsgreiðandi hér búsettur og því auðvelt að sannreyna aðstæður viðkomandi og tekjur.

Um 5. gr.

Lagt er til að heimilt sé að láta hjá líða að leita umsagnar barnaverndarnefndar vegna umsóknar um að ættleiða barn ef það er augljóslega óþarft.

Í gildandi ættleiðingarlögum er gert ráð fyrir að ávallt sé leitað umsagnar barnaverndarnefndar vegna umsóknar um leyfi til ættleiðingar og vegna umsóknar um forsamþykki til að ættleiða erlent barn, áður en afstaða er tekin til umsóknar, eins og fram kemur í greinargerð með 16. gr., sbr. og 31. gr.

Við framkvæmd ættleiðingarmála hefur á hinn bóginn komið í ljós að ekki er rétt að hafa svo afdráttarlausu skyldu til að leita umsagnar. Hlutverk barnaverndarnefnda í ættleiðingarmálum er að veita umsagnir um hæfni og aðstæður væntanlegs kjörforeldris/-foreldra til að taka að sér barn til ættleiðingar. Ef í ljós kemur strax í upphafi máls að skilyrði fyrir útgáfu ættleiðingarleyfis eru ekki uppfyllt og augljóst er að ættleiðing sé barni ekki fyrir bestu er óþarfi að leggja þá vinnu á barnaverndarnefnd að gefa umsögn um umsókn sem fyrirsjáanlega verður hafnað. Er því lagt til að heimilað verði að hafna umsókn um ættleiðingu án þess að leita umsagnar barnaverndarnefndar ef það er augljóslega óþarft. Lögð er áhersla á að ein-

ungis verði látið hjá líða að leita umsagnar þegar mál er þannig vaxið að umsókn verði án nokkurs vafa hafnað.

Um 6. gr.

Lagt er til að orðið „öðrum“ í 1. mgr. 18. gr. laga um ættleiðingar falli brott. Er sú breyting í samræmi við breytingu sem lögð er til í 5. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að skylda til að leita umsagnar barnaverndarnefndar um umsókn um forsamþykki til ættleiðingar á erlendu barni verði ekki skilyrðislaus, heldur skuli það gert nema það sé augljóslega óþarft. Til skýringar er vísað til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í þessari grein er lagt til að orðið „öðrum“ í 1. mgr. 32. gr. laga um ættleiðingar falli brott. Sú breyting er í samræmi við þá breytingu sem lögð er til í 6. gr. frumvarpsins.

Þá er lagt til að ráðherra verði heimilað að framlengja gildistíma forsamþykkis til að ættleiða erlent barn í allt að 12 mánuði ef sérstaklega stendur á. Við framkvæmd þessara mála hefur í einstökum tilvikum komið í ljós að umsækjendur fá upplýsingar frá viðkomandi ríki um að þeim standi til boða að fá til sín barn á næstunni en forsamþykki sem þeir hafa fengið er í þann mund að renna út. Getur þá verið brýnt fyrir umsækjendur að láta framlengja gildistíma forsamþykkis ráðuneytisins til þess að eiga möguleika á að sækja barnið. Er því lagt til að heimilað verði að framlengja gildistíma forsamþykkis ráðuneytisins ef sérstaklega stendur á í allt að 12 mánuði. Í öðrum tilvikum verða umsækjendur, ef þannig stendur á, að leggja fram nýja umsókn um forsamþykki og nauðsynleg gögn, og ber þá að afla nýrrar umsagnar viðkomandi barnaverndarnefndar.

Um 9. gr.

Í þessari grein er lagt til að ákvæði 41. gr. ættleiðingarlaga um stjórnvaldsreglur verði gert skýrara en nú er.

Lengi hefur verið ljós þörf á því að settar verði reglur í reglugerð um framkvæmd laga um ættleiðingar til þess að tryggja eftir því sem kostur er að því markmiði laganna verði náð að ættleiðing verði barni fyrir bestu, sbr. 4. gr. þeirra.

Dómsmálaráðherra hefur sett slíka reglugerð, nr. 238/2005, og í III. kafla hennar eru ákvæði um ýmis skilyrði sem umsækjendur verða að uppfylla, svo sem um hæfni til að fara með forsjá barns, um heilsufar, um lágmarkssambúðartíma, um hámarksaldur o.fl. Reglugerðinni er ætlað, auk þess að tryggja að ættleiðing verði ekki heimiluð nema sýnt þyki að hún verði barni fyrir bestu, að vera til glöggvunar fyrir aðila sem hugleiða ættleiðingu barns og veita þeim upplýsingar um hvaða kröfur verði gerðar til þeirra ef þeir ákveða að leggja fram umsókn. Samsvarandi eða svipaðar kröfur eru gerðar í þeim ríkjum sem við berum okkur saman við varðandi ættleiðingarmál.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að gera megi fjárnám fyrir fjárframlögum til framfærslu fjölskyldu og fyrir makalífeyri eftir skilnað.

Samkvæmt 66. gr. barnalaga má gera fjárnám fyrir meðlagi með barni á grundvelli dóms, dómsáttar, úrskurðar og samnings um meðlag sem staðfestur er af sýslumanni. Með sömu rökum og liggja að baki ákvæði 66. gr. um meðlag er eðlilegt að gera megi fjárnám fyrir fjárframlögum til framfærslu fjölskyldu og fyrir lífeyri með maka.

Um 11. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að útgáfa sýslumanns á skilnaðarleyfi verði ekki kærð til ráðuneytisins.

Mjög mikilvæg réttaráhrif fylgja því að fella úr gildi skilnaðarleyfi, hvort heldur sem um er að ræða leyfi til skilnaðar að borði og sæng eða lögskilnaðar. Telja verður að ef til álita kemur að ógilda skilnaðarleyfi, þannig að réttaráhrif hjúskapar rakni við á ný, skuli leysa úr máli fyrir dómi en ekki hjá stjórnvöldum. Aðstaða til sönnunarfærslu er öll önnur hjá dómstólum en hjá stjórnvöldum og önnur úrræði til að varpa nauðsynlegu ljósi á mál áður en ákvörðun er tekin í því.

Jafnframt er lagt til að 3. mgr. 132. gr. falli brott og er það rökrétt framhald af a-lið þessarar greinar frumvarpsins.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á nokkrum lögum á sviði sifjaréttar.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á þrennum lögum á sviði sifjaréttar: barnalögum, lögum um ættleiðingar og hjúskaparlögum. Helstu breytingarnar snúa að barnalögum og þá einkum sú breyting að sameiginleg forsjá barna verði meginregla við skilnað og sambúðarslit. Ekki er ástæða til að ætla að lögfesting frumvarpsins leiði til kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.