

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003,
með síðari breytingum (forsjá og umgengni).

Frá velferðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ragnhildi Hjaltadóttur og Jóhönnu Gunnarsdóttur frá innanríkisráðuneytinu, Braga Guðbrandsson og Heiðu Björgu Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu, Margréti Stefánsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Ingibjörgu Elíasdóttur frá Jafnréttisstofu, Margréti Mariu Sigurðardóttur, umboðsmann barna, og Báru Sigurjónsdóttur, starfsmann embættis umboðsmanns barna, Heimi Hilmarsson og Lúðvík Börk Jónsson frá Félagi um foreldrajafnrétti, Jónas Jóhannsson, fyrrverandi héraðsdómara, Ársæl Má Arnarson frá Háskólanum á Akureyri, Hrefnu Friðriksdóttur og Sigrúnu Júlíusdóttur frá Háskóla Íslands og Dögg Pálsdóttur hæstaréttarlögmann.

Umsagnir hafa borist frá Barnageðlæknafélagi Íslands, Barnaheillum, Barnaverndarstofu, biskupi Íslands, Félagi um foreldrajafnrétti, Háskólanum á Akureyri, Íslenskri ættleiðingu, Jafnréttisstofu, Mannréttindaskrifstofu Íslands, fjölskyldusviði Mosfellsbæjar, Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd, barnavernd Reykjanesbæjar, Sálfræðingafélagi Íslands, sýslumanninum í Borgarnesi, umboðsmanni barna, UNICEF á Íslandi, fjölskyldu- og fræðslusviði Vestmannaeyjabæjar og Þjóðskrá Íslands.

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar var einnig lagt fram á 139. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Það var lagt fram aftur á yfirstandandi þingi að mestu leyti óbreytt en þó er nú lagt til að heimild til aðfarar vegna tálmunar á umgengni verði felld brott úr lögum. Frumvarpið var að meginstefnu til samið af nefnd sem skipuð var af þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra 22. desember 2008 og Hrefna Friðriksdóttir veitti formennsku, en nefndin skilaði af sér drögum að frumvarpi sem var ekki lagt fram á Alþingi. Frumvarp það sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi og fyrirliggjandi frumvarp byggjast í meginráttum á frumvarpi nefndarinnar en eru þó frábrugðin í veigamiklum atriðum eins og komið verður að síðar.

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á gildandi barnalögum. Lagt er til að lögfestur verði nýr upphafskafla sem taki mið af meginreglum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (barnasáttmálanum). Í frumvarpinu eru nýmæli sem afmarka með skýrari hætti en áður hlutverk foreldra, m.a. lögfesting á inntaki sameiginlegrar forsjár, tillaga um afnám þess fyrirkomulags að stjúp- og sambúðarforeldrar fái sjálfkrafa forsjá stjúpbarns við tilteknar aðstæður og þess í stað lagt til að stjúp- og sambúðarforeldrar og kynforeldri sem fer eitt með forsjá geti samið um að forsjá barns verði sameiginleg. Þá er lagt til að stjúp- og sambúðarforeldrar fari áfram með forsjá barns eftir skilnað eða sambúðarslit við kynforeldri nema samið sé um annað. Eitt af helstu nýmælum frumvarpsins er efling sáttameðferðar hjá sýslumönnum og lagt er til að foreldrum beri skylda til að leita sátta áður en unnt er að krefjast úrskurðar eða höfða mál um tiltekin ágreiningsefni. Lagt er til að lögfest verði helstu sjónarmið sem leggja beri til grundvallar þegar tekin er ákvörðun um forsjá barns, sem og

þegar úrskurðað er í umgengnismálum, og í því skyni verði sérstaklega lögfest að dómara beri að líta til þess hvort hættu sé á því að barn, foreldri eða aðrir á heimili hafi orðið eða eigi á hættu að verða fyrir ofbeldi. Þá eru lögð til ýmis nýmæli um umgengnisrétt, m.a. rýmri skilgreining á umgengnisrétti og lagt til að sýslumaður geti úrskurðað um umgengni til bráðabirgða. Að lokum er lagt til að heimild til aðfarar þegar um tálmun á umgengni er að ræða verði felld brott úr lögnum.

Nefndin leggur til allnokkrar breytingar á frumvarpinu. Nefndin telur að með þeim breytingum sem hún leggur til náist tvö mikilvæg markmið: að úrlausn mála taki mið af því sem er barni fyrir bestu hverju sinni og jafnframt að staða foreldra sé jöfnuð, en jöfn staða þeirra er ein af forsendum þess að taka megi ákvarðanir í hverju máli með hliðsjón af hagsmunum barns hverju sinni. Í þeim efnum leggur nefndin m.a. til að dómara verði fengin heimild til að dæma um lögheimili barns og um sameiginlega forsjá foreldra.

Réttindi barns.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfestur verði nýr upphafskafli laganna sem kveði á um helstu meginreglur barnaréttar. Meginreglurnar leiða allar af barnasáttmálanum sem Ísland hefur fullgilt. Þannig er lagt til að í 1. gr. verði kveðið á um að barn eigi rétt á að lifa, þroskast og njóta verndar, umönnunar og annarra réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska og án mismununar af nokkru tagi og að óheimilt sé að beita barn hvers kyns ofbeldi eða vanvirðandi háttsemi. Í 2. mgr. er lagt til að fram komi sú meginregla að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess og í 3. mgr. að barn eigi rétt á að tjá skoðanir sínar í öllum málum er það varða og að tekið skuli réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.

Nefndin telur að ávallt beri að hafa meginreglur þessar í heiðri þegar málefnum barna er ráðið og fagnar því að gerð sé tillaga um að þær verði lögfestar sem upphafskafli barnalaga.

Inntak sameiginlegrar forsjár.

Lagt er til það nýmæli í 5. gr. frumvarpsins að lögfest verði sérstakt ákvæði um inntak sameiginlegrar forsjár sem feli í sér að foreldrum sem fara sameiginlega með forsjá barns beri að taka sameiginlega allar meiri háttar ákvarðanir sem varða barnið. Í 2. másl. ákvæðisins er lagt til að ef foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns búa ekki saman hafi það foreldri sem barn á lögheimili hjá heimild til þess að taka afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barnsins, svo sem um hvar barnið skuli eiga lögheimili innan lands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tómstundastarf. Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að þær takmarkanir sem lagðar eru til í 2. másl. dragi úr vægi sameiginlegrar forsjár þar sem lögheimilisforeldri séu veittar heimildir til töku flestra mikilvægustu ákvarðana í lífi barns. Samstarf og sameiginleg ákvarðanataka foreldra með sameiginlega forsjá verði því ávallt með þeim fyrirvara að lögheimilisforeldri geti tekið afgerandi ákvörðun ef ekki náist fullkomin sátt. Með þessu séu lögheimilisforeldri veittar of miklar heimildir sem vart geti verið í anda þeirra sjónarmiða sem sameiginleg forsjá er byggð á. Hins vegar kom einnig fram að nauðsynlegt sé að skýr verkaskipting sé milli foreldra og að ljóst sé að annað foreldrið verði að geta tekið nauðsynlegar ákvarðanir náist ekki sátt um þær svo eðlileg samfella sé í lífi barns og högum þess sé ekki raskað.

Nefndin telur afar mikilvægt að barni séu sköpuð þroskavænleg skilyrði og að sem mestur stöðugleiki sé í lífi þess. Nauðsynlegt er að hægt verði að taka af skarið um veigamestu ákvarðanirnar í lífi barns ef sú staða kemur upp að ekki næst samstaða milli foreldra. Hins vegar leggur nefndin einnig á það mikla áherslu að í ákvæðinu er kveðið á um að foreldrar

sem fara sameiginlega með forsjá barns skuli leitast við að hafa samráð um ákvarðanir er varða barnið. Lögheimilisforeldrið hefur þannig heimild til að taka vissar ákvarðanir í þeim tilfellum sem samstaða hefur ekki náðst eða samráð hefur ekki getað farið fram. Þó svo lögheimilisforeldrið hafi heimild til töku slíkra ákvarðana er samráðsskylda þess foreldris jafnframt rík. Með því að lögfest verði heimild dómara til að dæma um lögheimili barns, sem fjallað verður um síðar, má gera ráð fyrir því að við ákvörðun sína muni dómari horfa m.a. til þess hvort lögheimilisforeldri hafi vanrækt þessa samráðsskyldu eða ekki.

Ráðgjöf og sáttameðferð.

Í 11. og 12. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum gildandi laga um sáttumleitan. Í 1. mgr. 33. gr. gildandi laga er kveðið á um að sýslumaður skuli bjóða aðilum forsjár-, umgengnis- og dagsektarmála sérfræðiráðgjöf til að aðstoða þá við að finna lausn máls með tilliti til þess sem barni er fyrir bestu. Í 2. mgr. er kveðið á um að sýslumaður geti látið hjá líða að bjóða ráðgjöf skv. 1. mgr. telji hann hana ónauðsynlega eða tilgangslausa.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðgjafar- og sáttuferli verði tvískipt. Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að sýslumaður geti boðið aðilum forsjár-, umgengnis- og dagsektarmála sérfræðiráðgjöf og markmið slíkrar ráðgjafar sé að leiðbeina aðilum með tilliti til þess sem er barni fyrir bestu. Þá kemur einnig fram að sá sem veitir ráðgjöf geti rætt við barn, sem málið varðar, telji hann það þjóna hagsmunum þess. Gert er ráð fyrir því að leitað verði til sérfræðinga í málefnum barna, þ.e. fagaðila sem hafi nauðsynlega þekkingu á þörfum barna og stöðu foreldra. Ráðgjöf samkvæmt ákvæðinu kemur til áður en sáttameðferð skv. 12. gr. frumvarpsins hefst og áður en formlegur ágreiningur aðila er lagður fyrir sýslumann eða dómstól til úrskurðar. Í skýringum við ákvæðið í greinargerð kemur fram að með breyttu orðalagi frá núgildandi 1. mgr. 33. gr. laganna sé lagt til að dregið sé úr skyldu sýslumanns til að bjóða sérfræðiráðgjöf í hverju máli en hins vegar sé ekki dregið úr skyldu til þess að tryggja að aðgangur að sérfræðiráðgjöf sé til staðar hjá hverju embætti.

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til það nýmæli að lögfest verði skylda foreldra til að undirgangast sáttameðferð í tilteknum málum. Nefndin telur að aukin áhersla frumvarpsins á sáttameðferð sé til mikilla bóta og bindur vonir við að foreldrar muni leggja meiri áherslu á að ná sáttum um málefni barns með hagsmuni þess að leiðarljósi. Nefndin telur vert að taka fram að starfandi eru aðilar sem sérhæfa sig í sáttamiðlun í hinum ýmsu málaflokkum og nýta mætti reynslu þessara aðila í sáttameðferð þeirri sem lögð er til í frumvarpinu. Reynslan hefur sýnt að þar sem starfrækt hefur verið öflug og markviss sáttameðferð hefur dómum í forsjármálum fækkað og bindur nefndin vonir við að ekki aðeins muni dómum fækka heldur að færri forsjármál rati alla leið til dómstóla. Nefndin telur ljóst að hagsmunum barns sé best borgið ef foreldrum tekst að ná samkomulagi um forsjá, lögheimili og umgengni. Þá hefur það einnig komið fram fyrir nefndinni að með aukinni fræðslu til foreldra um hvað sé barni fyrir bestu og aðstoð sérfræðinga við sáttameðferð geti foreldrar fremur komist að samkomulagi um þessi veigamiklu atriði í flestum málum. Nefndin telur því að með því ráðgjafar og sáttuferli sem lagt er til með frumvarpinu séu stigin mikilvæg skref í þeirri viðleitni að fækka ágreiningsmálum foreldra og vinna þannig að sem bestri sátt með hagsmuni barnsins í fyrir-rúmi. Með því að kveða á um skylda foreldra til að reyna að ná sáttum um málefni barns er verið að leggja til grundvallarbreytingu, en í gildandi lögum er slík skylda ekki til staðar. Nefndin bindur vonir við að með breyttu fyrirkomulagi muni sáttameðferð sýslumanna eflast og styrkjast aðilum öllum til hagsbóta.

Nokkuð var fjallað um kostnað af sáttameðferð hjá sýslumanni fyrir nefndinni. M.a. var lýst áhyggjum af því að sáttameðferðinni mundu ekki fylgja nægjanleg fjárframlög en ljóst

er að kostnaður sýslumannsembætta af sáttameðferð verður nokkuð meiri en hann er núna þar sem embættin þurfa að ráða til sín eða standa straum af kostnaði sérfræðinga til að vinna við sáttameðferð. Nefndin áréttar mikilvægi sáttameðferðarinnar og tekur undir þær vonir sem bundnar eru við hana en ljóst er þó að nauðsynlegt fjármagn verður að fylgja svo að sáttameðferðin geti skilað þeim árangri sem vonast er til.

Í umsögn Dómarafélagsins við frumvarp það sem lagt var fram á 139. lögjafarþingi (778. mál) kom fram að rétt væri að huga að því hvort lögfesta ætti heimild dómara til að skipa barni sérstakan talsmann þegar foreldrar þess fara í gegnum sáttameðferð hjá sýslumanni og þegar mál þeirra eru fyrir dómi, hvort sem það eru forsjármál, umgengnismál, lögheimilismál eða önnur mál. Það gæti orðið til að styrkja sátttaferlið og tryggja að hagsmunir barns væru hafðir í fyrirrúmi. Nefndin telur rétt að þessi möguleiki verði skoðaður með það fyrir augum að styrkja ráðgjafar- og sátttaferli, barni til hagsbóta.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni komu einnig fram þau sjónarmið að styrkja bæri almenna ráðgjöf til foreldra. Auka ætti foreldrafræðslu og styrkja þá ráðgjöf og sátttaumleitan sem fram fer skv. 42. gr. hjúskaparlaga, nr. 31/1993. Með því mætti m.a. gera foreldra meðvitaðri um hagsmuni barnsins og það ferli sem við tekur eftir skilnað hjóna og sambúðarslit sambúðarfólks. Þá mætti einnig styrkja þá ráðgjöf sem sveitarfélögum ber að veita samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Innan félagsþjónustu sveitarfélaga er til staðar sérfræðipækking sem nýta mætti í tengslum við ráðgjöf vegna skilnaða. Nýlegar rannsóknir sýna að fólk sem skilur eða slítur sambúð hefur mikla þörf fyrir ráðgjöf og jákvæð afstaða til hennar hefur almennt aukist. Með aukinni áherslu á fjölskyldufræðslu, almennar upplýsingar og ráðgefandi samvinnusamtöl í skilnaðarmálum mætti undirbúa foreldra betur undir þá breytingu sem verður á högum þeirra og barna þeirra við skilnað eða sambúðarslit. Nefndin telur því einsýnt að efla beri ráðgjöf og sáttameðferð eins og kostur er á öllum stigum svo ljúka megi sem flestum málum með sátt.

Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá.

Í frumvarpinu er ekki lagt til að dómara verði veitt heimild til að dæma sameiginlega forsjá foreldra. Þá heimild var hins vegar að finna í skýrslu nefndar þeirrar sem frumvarp þetta er byggt á. Í athugasemdum við fyrirbyggjandi frumvarp eru færð fyrir því þau rök að stíga verði varlega til jarðar í þessum efnun. Rétt þyki að fá reynslu á hin nýju úrræði um ráðgjöf og sáttameðferð áður en heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá sé lögfest. Nefndin telur hins vegar að vandlega athuguðu máli að nú sé rétt að taka það skref að lögfesta heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá að kröfu annars foreldris. Útfærsla heimildarinnar er í samræmi við skýrslu nefndar sem skipuð var af þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra 2008 og þau sjónarmið sem reifuð eru í þessum kafla byggjast á þeim sem fram koma í greinargerð með skýrslu nefndarinnar.

Sameiginleg forsjá var tekin upp í barnalög árið 1992 og árið 2006 var hún lögfest sem meginregla við skilnað eða sambúðarslit foreldra. Nefndin telur að ekki sé fært að líta fram hjá því að Ísland er eina ríkið á Norðurlöndum þar sem ekki er til staðar heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá. Í Danmörku hefur slík heimild verið í lögum frá árinu 2006, í Svíþjóð frá 1998, í Noregi frá 1981 og í Finnlandi frá 1983. Þó nokkur reynsla er því komin á beitingu heimildarinnar annars staðar á Norðurlöndum. Sú reynsla er almennt jákvæð og hefur foreldrum í flestum tilvikum tekist að vinna saman í kjölfar dóms um sameiginlega forsjá, þó svo vissulega séu dæmi þess að samstarf foreldra eftir dóm um sameiginlega forsjá hafi ekki gengið nægilega vel.

Gesti sem komu fyrir nefndina og umsagnaraðila greinir á um hvort rétt sé að lögfesta heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá. Kom fram hjá mörgum að grundvöllur sameiginlegrar forsjár sé samkomulag og gott samstarf foreldra og ef mál séu komin fyrir dóm sé orðið útséð með að foreldrarnir geti unnið saman að velferð barns eins og sameiginleg forsjá krefjist. Aðrir hafa haldið því fram að horfa beri til forvarnagildis heimildarinnar og að hún muni auka á sáttavilja foreldra og verða til þess að fækka forsjármálum.

Nefndin telur að færa megi ýmis rök fyrir því að dómari eigi að hafa heimild til að dæma sameiginlega forsjá. Fyrst og fremst má benda á að skv. 7. gr. barnasáttmálans á barn almennt rétt á að þekkja báða foreldra sína og njóta umönnunar þeirra og skv. 18. gr. ber almennt að stuðla að því að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska. Þá má færa fyrir því rök að ef dómari hafi ekki heimild til að dæma sameiginlega forsjá geti hann ekki í öllum tilvikum tekið ákvörðun sem er barni fyrir bestu, enda verði hann þá í sumum tilvikum að dæma öðru foreldrinu forsjána þó svo hitt foreldrið kunnir í raun að vera jafn hæft til að hafa forsjá barns, og það væri því barni fyrir bestu að forsjáin væri sameiginleg. Ganga verður út frá því að gott samstarf sé alla jafna forsenda þess að vel takist til með sameiginlega forsjá foreldra sem búa ekki saman og þetta fyrirkomulag leggur foreldrum ríkar skyldur á herðar. Mikilvægt er að foreldrar og aðrir sem taka ákvörðun um forsjá barns átti sig á því að farsæl sameiginleg forsjá byggist á stöðugu samstarfi foreldra, sveigjanleika og gagnkvæmri virðingu og tillitssemi. Það verður hins vegar ekki horft fram hjá því að sameiginleg forsjá kann að eiga rétt á sér þótt foreldrar séu ekki sammála um allt í lífi barns. Þá má einnig horfa til þess að heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá kann að hafa jákvæð áhrif á samstarfsvilja foreldra og sporna jafnvel gegn því að annað foreldri krefjist þess að fá eitt forsjá vegna tilfallandi deilumála. Heimildin geti þannig aukið mikilvægi og gagnsemi ráðgjafar og sáttameðferðar sem miklar vonir eru bundnar við.

Í d-lið 1. tölul. breytingartillagna nefndarinnar, um nýja 4. mgr. 34. gr. laganna, koma fram þau sjónarmið sem dómara ber að leggja til grundvallar þegar metið er hvort dæma skuli sameiginlega forsjá. Nefndin leggur á það áherslu að dómara ber aðeins að dæma sameiginlega forsjá ef fyrir liggur að um jafnhæfa forsjárforeldra er að ræða, ágreiningur þeirra á milli sé ekki svo djúpstæður að hann sé líklegur til að hafa áhrif á barnið, að foreldrarnir séu líklegir til að geta unnið í sameiningu að velferð barnsins og síðast en ekki síst að í hverju tilfelli fari fram mat á því hvort sameiginleg forsjá sé barni fyrir bestu. Þá ber einnig að líta til þess hvort forsjá hafi verið sameiginleg áður, en nefndin vill þó árétta að ekki beri að skilja þetta sjónarmið þannig að sérstaklega ríka ástæðu þurfi til að sameiginlegri forsjá verði slitit heldur þurfi að fara fram heildstætt mat hverju sinni. Sé ágreiningur foreldra þannig að ætla megi að hann stríði gegn hagsmunum barns ber ekki að dæma sameiginlega forsjá. Þá má raunar einnig telja að forsenda þess að dómara sé fært að dæma sameiginlega forsjá sé að ágreiningur foreldra líti að tiltölulega veigalitlegum atriðum og að foreldrar hafi gengið í gegnum alla þá sáttameðferð hjá sýslumanni sem lagt er til að lögfest verði. Ljóst er að með heimildinni er dómstólum falið vandasamt verkefni og leggur nefndin áherslu á að dómstólar beiti henni af varfærni enda má almennt gera ráð fyrir því að foreldrar sem eru raunverulega hæfir til að fara sameiginlega með forsjá barns muni komast að samkomulagi þar um í sáttameðferð hjá sýslumanni áður en mál nær því stigi að fara fyrir dóm. Hins vegar er ekki hægt að útiloka að í einhverjum tilvikum sé það barni fyrir bestu að dæmd sé sameiginleg forsjá í einstaka tilvikum og því leggur nefndin til að heimildin verði lögfest.

Í 2. efnismgr. 13. gr. frumvarpsins er lagt til það nýmæli að dómara beri sérstaklega að horfa til þess hvort líklegt sé að barn, foreldri eða aðrir á heimili barns hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi. Hér er um mikilvægt atriði að ræða sem horfa ber til í öllum forsjármálum og

nefndin leggur mikla áherslu á að aldrei beri að dæma sameiginlega forsjá ef saga af ofbeldi er í fjölskyldu og þá beri ekki heldur að dæma því foreldri forsjá sem beitt hefur hitt foreldrið, barn eða annað heimilisfólk ofbeldi. Þá er einnig lagt til í ákvæðinu að áfram verði horft til þess við ákvörðun forsjár hvort annað foreldri hafi tálmað umgengni hins foreldris og barns, sbr. 3. mgr. 34. gr. gildandi laga, en þó með breyttu orðalagi og áherslu á skyldu foreldra til að tryggja umgengni barns við hitt foreldrið. Þá er einnig lagt til að sjónarmiðum og óskum barns verði veitt aukið vægi eftir þroska og aldri.

Heimild dómara til að dæma um lögheimili barns.

Í gildandi lögum er ekki gert ráð fyrir því að unnt sé að reka sérstök ágreiningsmál fyrir dómi eingöngu um það hjá hvoru foreldri barn skuli eiga lögheimili. Samkvæmt núgildandi lögum getur dómari aðeins dæmt um lögheimili barns í forsjármáli. Nefndin leggur til þá breytingu, líkt og lagt var til í skýrslu nefndar fyrrverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, að lögfest verði heimild til að reka sérstök lögheimilismál enda fylgja lögheimili barns ýmis réttaráhrif. Þá hefur einnig verið á það bent að mörg forsjármál séu í raun ágreiningsmál um lögheimili barns og rétt að unnt verði að leysa úr slíkum ágreiningi sérstaklega án þess að forsjá barns sé einnig undir. Sérstök mál um lögheimili barns eiga eðli málsins samkvæmt aðeins við þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá. Annars staðar á Norðurlöndunum hefur verið opnað fyrir heimild til að fjalla eingöngu um ágreining foreldra um lögheimili eða búsetu barns án þess að jafnframt sé rekið forsjármál og nefndin telur ekki rök fyrir því að málum skuli vera öðruvísi háttað hér á landi.

Tvöfalt lögheimili.

Við umfjöllun nefndarinnar var vikið að jafnri búsetu barns eða tvöföldu lögheimili þess. Fyrir nefndinni kom fram að það væri orðið æ algengara þegar foreldrar skilja og samið er um sameiginlega forsjá, að einnig sé samið um jafna umgengni sem felst í því að barn er aðra hverja viku hjá hvoru foreldri. Nefndinni voru jafnframt kynntar niðurstöður rannsókna sem benda til þess að slíkt fyrirkomulag, í kjölfar skilnaðar, hafi betri áhrif á líðan barns en annað fyrirkomulag. Þrátt fyrir að foreldrar semji um slíkt fyrirkomulag bjóða núgildandi lög hins vegar ekki upp á þann möguleika að barn hafi tvöfalt lögheimili eða sérstaka tvöfalda skráða búsetu. Getur þetta skapað ákveðið misræmi þar sem ýmis réttaráhrif fylgja lögheimili barns, svo sem réttur til barnabóta og meðlags úr hendi þess foreldris sem hefur ekki lögheimili barns hjá sér, auk þess sem samkvæmt núgildandi lögum þarf það foreldri alla jafna að bera allan kostnað af umgengni við barn.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er hvergi á Norðurlöndunum sá möguleiki fyrir hendi að barn hafi tvöfalt lögheimili. Í þessum efnum hafa Norðmenn gengið hvað lengst en samkvæmt norsku barnalögunum geta foreldrar samið um jafna búsetu barns sem hefur þau réttaráhrif að foreldrar standa jafnfætis í allri ákvarðanatöku um málefni barns. Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að skoða ætti hvort þessi möguleiki ætti einnig að vera fyrir hendi samkvæmt íslenskum lögum. Nefndin telur vert að það verði tekið til athugunar og leggur áherslu á að við slíka athugun sé samvinna margra aðila nauðsynleg enda hefur jöfn búseta eða skráning á tvöföldu lögheimili ýmis réttaráhrif í för með sér sem ná út fyrir efni barnalaga einna og sér. Nefndin telur brýnt að fylgst verði með þeirri þróun sem er annars staðar á Norðurlöndum í útfærslu á jafnri búsetu og að hugað verði að því hvort rétt væri að taka slíkt kerfi upp hér á landi.

Kostnaður af umgengni.

Nefndin fjallaði nokkuð um skiptingu kostnaðar vegna umgengni en í 17. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 46. gr. laganna og í b-lið 20. gr. frumvarpsins er lögð til ný grein um úrskurð sýslumanns um skiptingu kostnaðar vegna umgengni. Í 2. mgr. 46. gr. gildandi laga kemur fram sú viðmiðunarregla að almennt skuli það foreldri sem nýtur umgengni greiða kostnað vegna hennar. Sýslumaður getur þó með úrskurði ákveðið að kostnaðinum skuli skipt á annan hátt og ber honum þá aðallega að horfa til fjárhags foreldra. Í frumvarpinu er lagt til að viðmiðunarreglunni verði breytt þannig að ekki verði kveðið á um það í lögnum að miða skuli við að það foreldri sem nýtur umgengni skuli greiða kostnað af henni heldur að haft verði að leiðarljósi að foreldrar semji um kostnað vegna umgengni. Nefndin telur að hér sé um breytingu að ræða sem miði að því að jafna stöðu foreldra og fagnar því að hún komi fram.

Í frumvarpinu er miðað við óbreytt ástand að því leyti að þegar sýslumaður úrskurðar um kostnað vegna umgengni beri honum almennt að horfa til þess að það foreldri sem nýtur umgengni greiði kostnað vegna hennar. Sýslumaður verður þó að leggja mat á hvert tilvik fyrir sig en samkvæmt ákvæðinu getur sýslumaður ákveðið að það foreldri sem barn býr hjá greiði að nokkru eða öllu leyti kostnað vegna umgengni með hliðsjón af fjárhagslegri og félagslegri stöðu og högum beggja foreldra, svo og atvikum máls að öðru leyti.

Nefndin leggur ekki til breytingar á þessum ákvæðum laganna og frumvarpsins en bendir á að góð rök kunna að vera fyrir því að sýslumönnum beri fremur að horfa til fjárhagslegrar stöðu foreldra sem meginreglu við úrskurð heldur en að hafa það sem meginreglu að umgengnisforeldri greiði kostnað vegna umgengni, þar sem umgengni sé í þágu barnsins og á ábyrgð beggja foreldra að hún fari fram. Fyrir nefndinni kom fram að í innanríkisráðuneytinu væri unnið að heildarendurskoðun meðlagskerfisins. Nefndin telur skynsamlegt að endurskoðun á fyrirkomulagi kostnaðar vegna umgengni haldist í hendur við þá endurskoðun. Mikilvægt er að endurskoðun meðlagskerfisins verði framhaldið með það að leiðarljósi að færa meðlagskerfið nær hinni raunverulegu mynd þar sem sameiginleg forsjá foreldra er meginreglan og jöfn búseta barns verður sífellt algengari. Þrátt fyrir þetta getur stærstur hluti kostnaðarins í núverandi kerfi lent á því foreldri sem ekki hefur lögheimili barns hjá sér. Nefndin telur því brýnt að frumvarp um breytingar á meðlagskerfinu komi fram svo fljótt sem verða má.

Upplýsingar um barn.

Nefndin fjallaði nokkuð um rétt forsjárlauss foreldris til upplýsinga um barn frá forsjárforeldri og öðrum aðilum. Í gildandi 52. gr. barnalaga er ekki kveðið á um hvort um munnlegar eða skriflegar upplýsingar sé að ræða en í greinargerð er tekið fram að aðeins skuli veita munnlegar upplýsingar og hefur það verið þannig í framkvæmd. Í 26. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæðið verði rýmkað og skýrt frekar og tiltekið sérstaklega hvaða upplýsingar skuli veita munnlega og hvaða upplýsingar skuli veita skriflega. Nefndin telur mikilvægt að forsjárlaust foreldri geti fengið skriflegar upplýsingar um barn sitt úr skólakerfinu og fagnar breytingu þess efnis, þar sem sá réttur er skýrður. Ljóst er að forsjárlaust foreldri hefur ríkan hag af því að fá upplýsingar um barn til að geta sinnt umgengnisskyldu sinni og til að fylgjast almennt með velferð barnsins. Nefndin telur vert að áréttu að með frumvarpinu er ekki lagt til að gerð verði breyting á lokamálslið 2. mgr. 52. gr. þar sem fram kemur að réttur forsjárlauss foreldris til upplýsinga samkvæmt málsgreininni felur ekki í sér heimild til að fá upplýsingar um hagi forsjárforeldris.

Aðfararheimild.

Í 23. gr. frumvarpsins er lagt til að 50. gr. laganna, sem heimilar aðför til að koma á umgengni, verði felld brott. Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að aðför í því skyni 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 það hættandi að grípa til svo afdrifaríkra úrræða. Í 45. gr. laganna er mælt fyrir um framkvæmd forsjárkvörðunar. Í 1. mgr. 45. gr. er kveðið á um heimild til að forsjá verði komið á með aðfarargerð ef sá sem barn dvelst hjá neitar að afhenda það réttum forsjármanni. Samkvæmt 50. gr. laganna getur héraðsdómari heimilað að umgengni verði komið á með aðfarargerð ef forsjármaður tálmar umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám fyrir þeim.

Aðfararheimild 50. gr. laganna kom ný inn við setningu barnalaga árið 2003. Sifjalaganefnd sem samdi frumvarpið er varð að þeim lögum var á sínum tíma einhuga um mat á því hvaða úrræði kæmu til greina vegna tálmunar á umgengni. Talið var að aðfarargerð væri eina úrræðið sem kæmi til álita að beita til viðbótar við álagningu dagsekta. Þá var einnig bent á að Mannréttindadómstóll Evrópu legði áherslu á að ríki framfylgdu lögmætri umgengnisákvörðun með viðeigandi og fullnægjandi hætti að teknu tilliti til hagsmuna barns.

Nefndin telur ljóst að þegar grípa þarf til aðgerða yfirvalda til að koma á umgengni barns og foreldris vegast á tvenns konar hagsmunir. Annars vegar hagsmunir barns af því að njóta umgengni við báða foreldra sína og hins vegar hagsmunir barns af því að framkvæmd umgengninnar valdi því ekki of miklum erfiðleikum eða skaða. Nefndin tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í athugasemdum við frumvarpið enda ljóst að framkvæmd aðfarar felur í sér mikið inngrip í líf barns og fjölskyldu þess. Nefndin telur hins vegar að ekki séu fram komin nægjanleg rök til að fella algerlega brott úr lögunum aðfararheimild til að koma á umgengni án þess að í staðinn komi annað raunhæft úrræði sem hægt væri að grípa til ef verulegar tálmanir verða á umgengni. Þá beri einnig að líta til þess að reynslan sýni að mjög harðar umgengnisdeildir eru fátíðar og sjaldan reynir á beitingu slíkra þvingunarúrræða sem lengst ganga eins og aðför en aðdragandi þeirra er nær undantekningarlaust djúpstæður og langvarandi ágreiningur foreldra sem óhjákvæmilega hefur alltaf áhrif á barnið sem á í hlut. Telur nefndin að hafa þurfi í huga að aðför er lokaúrræði til að koma á umgengni sem hefur verið ákveðin með staðfestum samningi, úrskurði, dómi eða dómsátt. Sé úrræðið ekki í lögum er ekki hægt að stöðva tálmun á umgengni nema höfðað sé forsjármál sem nefndin telur óásættanlegt. Í ljósi þeirrar hættu að aðfarargerð valdi barni skaða telur nefndin að vanda þurfi til verka og efla þjálfun og þekkingu þeirra sem starfa við framkvæmd aðfarargerða sem varða börn. Mikilvægt er að aðför sé framkvæmd af ýrtruðu nærfærni og þekkingu, þá sjaldan til hennar kemur. Í því skyni leggur nefndin til að innanríkisráðuneytið hefji vinnu við gerð verklagsreglna fyrir sýslumenn sem fylgja skuli við framkvæmd aðfarargerða. Með því móti megi stuðla að faglegri framkvæmd aðfarargerða og jafnframt draga úr hættu á því að barn bíði skaða við framkvæmd aðfarar.

Nefndin telur eins og að framan er rakið ekki unnt að fella brott úr barnalögum heimild til aðfarar til að koma á umgengni, en leggur til breytingar á 50. gr. gildandi laga í samræmi við skýrslu nefndar fyrrverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, og frumvarp það sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi, sem og breytingu á 45. gr. laganna sem miðar að því að styrkja það sjónarmið að dómara beri að hafna beiðni um aðför verði það talið varhugavert með tilliti til hagsmuna barns að gerðin nái fram að ganga.

Nefndin leggur til að í 1. mgr. 50. gr. verði kveðið á um það skilyrði fyrir beitingu aðfarar að gert hafi verið fjárnám vegna dagsekta sem lagðar hafa verið á það foreldri sem tálmar umgengni. Skilyrðið um að fjárnám hafi farið fram á þó eingöngu við þegar fyrir liggur að

dagsektir hafi ekki verið greiddar. Hafi dagsektir verið greiddar en tálmun á umgengni heldur áfram, er þrátt fyrir það hægt að óska aðfarar þar sem ekki þykir rétt að það foreldri sem tálmar umgengni geti komist hjá því að aðför fari fram með því einu að greiða álagðar dagsektir.

Í 2. mgr. ákvæðisins er lagt til að kveðið verði á um að dómari geti að kröfu þess sem á rétt til umgengni við barn, úrskurðað að umgengni skuli komið á með aðför í eitt skipti eða á vissu tímabili. Í því að umgengni skuli komið á með aðför á vissu tímabili felst að hægt verði að framfylgja úrskurði um aðför oftast en einu sinni á fyrirframákveðnu tímabili án þess að gerðarbeiðandi þurfi að leggja fram nýja aðfararbeiðni í hvert sinn sem umgengni er tálmuð. Nefndin leggur ríka áherslu á að markmið með úrskurði dómara um aðför er að reglubundinni umgengni verði komið á. Með breytingartillögunni er því komið í veg fyrir að víðamikla málsmeðferð þurfi í hvert sinn sem umgengni er tálmað. Nefndin leggur þó áherslu á að um fyrirfram ákveðið tímabil er að ræða sem dómari ákveður.

Nefndin leggur ríka áherslu á að meginregla barnalaga um að hafa skuli það sem barni er fyrir bestu að leiðarljósi eigi við varðandi beitingu aðfarar sem og í öðrum málum er varða börn. Af orðalagi 50. gr. og einnig 45. gr. gildandi laga má þó sjá að dómara er heimilt að verða við beiðni um aðför en er það ekki skylt. Í 45. gr. laganna er tekið fram að gæta skuli ákvæða 43. gr. um rétt barns til að tjá sig og enn fremur að fylgja skuli ákvæðum 13. kafla laga um aðför, þar á meðal 83. gr. þeirra laga þar sem fram kemur að synja skuli beiðni um aðför verði talið varhugavert að láta beiðnina ná fram að ganga. Nefndin leggur til að hnykkst verði á heimild dómara 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. 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.

Nefndin leggur til að í 3. mgr. 50. gr. verði kveðið á um að aðför fari ekki fram nema gerðarbeiðandi sé sjálfur viðstaddur gerðina. Er það í samræmi við 22. gr. frumvarpsins enda eðlilegt að gerðarþoli geti látið af tálmunum við gerðina og afhent barn til gerðarbeiðanda.

Nefndin leggur einnig til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem leiða af þeim breytingum sem gerð hefur verið grein fyrir og þarfnast ekki skýringa.

Með vísan til framanritaðs telur nefndin að frumvarpið hafi að geyma mikilvæg nýmæli sem felast í aukinni áherslu á ráðgjöf og sáttameðferð og leggur auk þess til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem eru til þess fallnar að jafna réttarstöðu foreldra og styrkja hagsmuni barna. Nefndin leggur því til að frumvarp þetta verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gert hefur verið grein fyrir og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Birgitta Jónsdóttir, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt álit þessu.

Kristján L. Möller var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Álfheiður Ingadóttir skrifar undir álit með fyrirvara vegna tillögu um heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá, og telur að rétt sé að láta reyna á hin nýju úrræði um ráðgjöf og sáttameðferð áður en slíkt ákvæði er lögfest.

Unnur Brá Konráðsdóttir skrifar undir álit með fyrirvara þar sem hún styður ekki 1. tölulið breytingartillagna nefndarinnar sem varðar heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá.

Alþingi, 25. maí 2012.

Álfheiður Ingadóttir,
form., með fyrirvara.

Guðmundur Steingrímsson, Jónína Rós Guðmundsdóttir.
frsm.

Lúðvík Geirsson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir.

Unnur Brá Konráðsdóttir,
með fyrirvara.

Eygló Harðardóttir.