



Alþingi

Erindi nr. P 135/747

komudagur 4. 135/747

Sýslumaðurinn í Kópavogi

Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Kópavogi 3. desember 2007

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum nr. 76/2003, þingmál 149.

Frumvarpið er lagt fram af Dögg Pálsdóttur. Frumvarpið lýtur fyrst og fremst að ákvæðum laganna um sameiginlega forsjá og lögheimili barns.

Rétt er að vekja athygli á því að á síðasta ári var barnalögum nr. 76/2003 breytt með lögum nr. 69/2006 er tóku gildi 30 júní s. á. Með þessari lagabreytingu var sameiginleg forsjá barna gerð að meginreglu eftir skilnað eða sambúðarslit foreldra. Við frekari breytingar á barnalögum virðist því rétt að miða við að forsjá barna sé almennt sameiginleg. Undantekningar frá því séu helst í þeim tilvikum að almennur og verulegur ágreiningur á milli foreldranna hafi komið í veg fyrir að þeim hafi þótt sameiginleg forsjá tæk, ellegar að barn sé getið og fætt utan hjónabands eða sambúðar og foreldrum hafi ekki þótt ástæða til að semja um sameiginlega forsjá.

Sameiginleg forsjá getur verið heppileg lausn fyrir börn þegar góð sátt er milli foreldra um tilhögun umgengninnar og þar sem ríkir gott samkomulag um allt er varðar uppeldi barnanna og foreldrar taka í hvívetna tillit til hagsmuna þeirra. Í sumum tilfellum getur það hins vegar verið skaðlegt fyrir barn ef sameiginleg forsjá er þvinguð fram þegar ósætti er milli foreldra í veigamiklum atriðum. Það getur einnig verið óheppilegt og jafnvel skaðlegt fyrir börn að hafa tvo búsetustaði. Það gæti fylgt því mikið rötleysi fyrir barnið. Barninu gæti jafnvel fundist að það ætti ekkert heimili frekar en það ætti tvö. Það er í flestum tilfellum mjög óheppilegt fyrir barn að vera aðra hverja viku í sitt hvorum skólanum. Ef mikill áherslumunur er milli uppeldisaðferða hjá foreldrum hefur það óheppileg áhrif á barnið. Í mörgum tilfellum getur sameiginleg forsjá verið illfrankvæmanleg t. d. ef foreldrar búa langt frá hvort öðru. Þegar verulegt ósætti er milli foreldra eða sameiginleg forsjá getur ekki komist á með eðlilegum hætti er heppilegra að annað foreldrið hafi forsjá barns en hitt hafi eins rúman umgengnisrétt eins og kostur er fremur en að knýja fram sameiginlega forsjá gegn vilja annars foreldris. Það má segja að megingallinn við breytingu á barnalögum sem varð með lögum nr. 69/2006 þegar sameiginleg forsjá var gerð að meginreglu hversu lögin eru fáorð um raunverulegt inntak sameiginlegrar forsjár. Margir hafa þá hugmynd að slíkt forsjárfyrirkomulag þýði í raun að barn eigi að vera að jöfnu hjá hvoru foreldri fyrir sig, "viku og viku fyrirkomulag". Jafnvel þótt foreldrar komi sér saman um slíkt fyrirkomulag getur það verið augljóslega óheppileg niðurstaða fyrir barnið. Í þessu tilviki reynir mjög á sýslumenn og fulltrúa þeirra að leiðbeina foreldrum og leiða mál til lykta með hagsmunum barnsins í huga.

Í frumvarpi því sem lagt hefur verið fram á Alþingi er fyrst og fremst fjallað um sameiginlega forsjá og rýmkaðar heimildir til þess að koma henni á. Vikið er hér að nokkrum atriðum í frumvarpinu sem telja verður að orki mjög tvímælis.

1. gr. frumvarpsins þarfnast nánari athugunar. Greinin samrýmist ekki núverandi ákvæðum barnalaga um ógildingarmál og véfengingarmál.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að það foreldri sem barnið á lögheimili hjá sé óheimilt að flytja lögheimili barnsins án samþykkis hins. Hér er of langt gengið í því að leggja hömlur á búferlaflutning fólks, einkum þegar flutt er innan sama sveitarfélags eða í næsta nágrenni. Það er ótrúlegt að almenningur vilji setta sig við að eiga búsetubreytingar undir neitunarvaldi fyrrverandi maka eða sambýlisaðila. Þá verður að svara þeirri spurningu hvernig á að bregðast við ef viðkomandi foreldri flytur í raun og veru í annað sveitarfélag án þess að láta sig neinu varða hvernig lögheimilisskráningu er háttað. Ella er eingöngu stofnað til réttaróvissu með þessari breytingu án þess að séð verði að nokkru raunhæfu markmiði sé náð fram.

Í 4. gr. er svo fyrirmælt að foreldrar geti ákveðið að barnið eigi lögheimili hjá báðum foreldrum. Þetta ákvæði þarfnast ítarlegrar skoðunar. Það brýtur í fyrsta lagi í bága við 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili þar sem segir að enginn geti átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í senn. Ýmsar spurningar vakna svo sem undir hvaða barnaverndarnefnd málefni viðkomandi barns heyri, og undir hvaða sýslumann mál heyri ef upp kemur og varðar barnið, um meðlagsgreiðslur o. fl. Víða í lögum eru réttaráhrif tengd lögheimilisskráningu. Ekki liggur fyrir hvort þetta hafi verið kannað og hvaða áhrif þessi breyting gæti haft í för með sér á fjölda annarra laga. Sem dæmi má nefna að eftir þá lagabreytingu sem hér er stungið upp á vaknar vafi um hvert 17 ára ungmenni með tvö lögheimili á að borga útsvar og hvar barn í þessari stöðu á að ganga í skóla. Í frumvarpinu er þessum spurningum ekki svarað. Hér er um grundvallarbreytingu að ræða á skráningarkerfum ríkisins sem gæti haft í för með sér kostnað að breyta. Ekkert kostnaðarmat vegna þessa liggur fyrir.

Í 5. gr. eru ákvæði um að dómari geti dæmt sameiginlega forsjá svo og að dómari geti ákveðið að barn skuli dvelja allt að sjö daga af hverjum 14 hjá foreldrinu sem ekki fær lögheimili þess. Í greinargerð með frumvarpinu er vitnað til nýrra laga í Danmörku. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á að í Svíþjóð voru sett lög er heimiluðu dómara að dæma sameiginlega forsjá sem þóttu ekki gefa góða raun og hefur lögum þar verið breytt að fenginni reynslu og dregið úr slíkri heimild dómara. Það verður að telja varhugavert að knýja fram sameiginlega forsjá gegn vilja annars foreldris. Það er einnig varhugavert að gera það að ríkjandi reglu að sameiginleg forsjá þýði það að barn dveljist að jöfnu hjá báðum foreldrum. Aðstæður geta verið þannig að slíkt sé ekki framkvæmanlegt eða í sumum tilfellum beinlínis skaðlegt fyrir barnið. Hugsanlegt er þó að það kynni að draga úr ótímabærum málshöfðunum ef sá möguleiki væri fyrir hendi að dómari hefði heimild í undantekningartilvikum til að dæma sameiginlega forsjá.

Aðeins eru 18 mánuðir liðnir frá því barnalögum var breytt á þá lund að sameiginleg forsjá barns var gerð að meginreglu eftir skilnað eða sambúðarslit foreldra og því er ekki komin nægileg reynsla á þær breytingar. Því tel ég óheppilegt að gera nú breytingar á barnalögum sem orka mjög tvímælis. Það er æskilegra að fyrst sé fengin reynsla á þá breytingu sem varð á barnalögum með lögum nr. 69/2006, áður en frekari breytingar eru gerðar á ákvæðum laganna um sameiginlega

forsjá. Það er æskilegt að fagleg rannsókn fari fram á umræddri lagabreytingu. Það kæmi til greina að athuga öll þau mál sem hafa komið til kasta sýslumanna og dómstóla eftir umrædda lagabreytingu til þess að gera sér sem gleggsta grein fyrir ágreiningsatriðum og meta hvort og þá hvaða lagabreytinga sé þörf eftir þá rannsókn. Það er einnig mikilvægt að líta til reynslu annarra þjóða hvað þetta varðar.

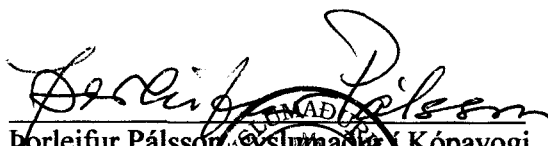
Við endurskoðun barnalaga væri æskilegt að taka til endurskoðunar fleiri atriði en sem fram koma í nefndu lagafrumvarpi sem varða samskipti foreldra og barna eftir skilnað eða sambúðarslit. Sem dæmi má nefna eftirfarandi atriði:

Í fyrsta lagi má nefna að þörf er á skýrari ákvæðum um inntak sameiginlegrar forsjár.

Í öðru lagi má nefna að æskilegt er að leggja aukna áhersla á að ljúka sem flestum forsjármálum og umgengnismálum með sátt. Með því væri unnt að fækka málum sem koma til úrskurðar hjá sýslumönnum eða koma til kasta dómstóla. Það hefði í för með sér betri niðurstöðu bæði fyrir viðkomandi barn og foreldra þess. Slíkt hefði að auki í för með sér að í fleiri tilfellum væri unnt að ljúka deilum milli foreldra með sameiginlegri forsjá. Í 33. gr. barnalaga eru ákvæði um að sýslumaður geti vísað deilu til sérfræðings til sáttameðferðar. Auk þessarar leiðar er mikilvægt að sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra leggðu meiri áherslu á að leiða mál til lykta sjálfir án þess að vísa málinu til sáttameðferðar til annarra. Í þessu sambandi er einnig lögð áhersla á að sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra öðlist sérstaka menntun og þjálfun í sáttameðferð. Tilraun sem gerð hefur verið í þessa veru lofar góðu og dómsmálaráðuneytið hefur nýlega hafið að styrkja starfsmenn sýslumannsembættanna til að mennta sig í sáttameðferð. Til þess að undirstrika mikilvægi sáttaleiðarinnar er æskilegt að í barnalögum verði mörkuð stefna að þessu leyti.

Í þriðja lagi má nefna að æskilegt væri að sýslumaður hefði rýmri heimild til að leita faglegrar aðstoðar sérfræðings, sálfræðings, við úrlausn umgengnismála án þess að þurfa ætíð að vísa því til barnaverndarnefndar. Aðstoðin gæti verið í því fólgin að sálfræðingurinn starfaði annað hvort með sýslumanni t.d. ef þyrfti að ræða við barn og kanna afstöðu þess eða sálfræðingurinn myndi vinna sjálfstætt að ákveðnum verkefnum að beiðni sýslumanns. Má sem dæmi nefna könnun á högum hvors foreldris og hvernig hag viðkomandi barns yrði best borgið. Ef hins vegar mál er þess eðlis að ástæða sé að vísa því til barnaverndarnefndar er eðlilegt að svo sé gert án tafar. Reynslan er víða sú að afgreiðsla máls getur tafist um 6 til 12 mánuði ef þarf að vísa því til barnaverndarnefndar. Þessi tilhögun myndi eiga fyrst og fremst við í einfaldari málum þar sem ekki er í raun þörf á að barnaverndarnefnd komi að málinu. Þetta hefði óhjákvæmilega einhver aukin útgjöld í för með sér fyrir ríkissjóð. En það hefði einnig í för með sér að málsmeðferð í umgengnismálum yrði hraðari og skilvirkari sem er mikilvægt. Til þess að þetta úrræði verði virkt þyrfti að breyta barnalögum að þessu leyti

Með vísun til þess sem sagt hefur verið er lagst gegn samþykkt frumvarpsins að óbreyttu. Efni þess þarfnast ítarlegrar skoðunar sem þyrfti að byggjast á frekari rannsókn og reynslu á framkvæmd barnalaga 76/2003 svo og á þeim breytingum sem urðu á lögunum með lögum nr. 69/2006. Að auki þyrfti að taka til skoðunar fleiri atriði en nefnd eru í frumvarpinu svo sem greint er frá hér að framan.


Þorleifur Pálsson
SÝSLUMAÐUR
Í KÓPAVOGI