



Alþingi
Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. mars 2012
Tilvísun ÞÍ: 2012020995/0.2.0

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.

Þjóðskrá Íslands vísar til erindis velferðarnefndar Alþingis þar sem frumvarp til breytinga á barnalögum nr. 76/2003, 290. mál, þingskjal 328 er sent til umsagnar. Athugasemdir stofnunarinnar fara hér á eftir.

Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. ákvæðisins er fjallað almennt um inntak forsjár. Í því sambandi telur Þjóðskrá Íslands rétt að vekja athygli á þeim sérstöku tilvikum sem hafa komið upp þegar óskað er eftir útgáfu forsjárvottorðs fyrir börn sem eru fædd í hjónabandi en eiginmaðurinn er ekki kynfaðir barns. Meginreglan er sú að ef foreldrar barns eru í hjúskap þá fara báðir með forsjá barns. Það á einnig við þótt eiginmaðurinn sé ekki faðir barnsins. Það má velta fyrir sér hvort rétt sé að kveða fastar að orði í lögnum um þessa meginreglu og/eða hvort rétt sé að gera ráð fyrir annarri skipan forsjár. Meginregla laganna er að barn lúti forsjá foreldra sinna. Getur það gengið upp að hjón fari ekki bæði með forsjá barns sem er getið á hjónabandstíma þeirra heldur t.d. sameiginleg forsjá móður og kynföður sem er þó ekki eiginmaður konunnar?

Í 5. mgr. ákvæðisins er fjallað um búsetu og lögheimili. Það þarf að vera alveg ljóst hvort og þá hver munurinn er á búsetu og lögheimili og hverjum skuli falið að segja til um hvar lögheimili barns skuli vera.

Í þessu sambandi má einnig velta fyrir sér hvort það séu ekki báðir forsjáforeldrar sem fara með lögformlegt fyrirvar barns svo réttara væri að nota fleirtölu í stað eintölu.

Athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins.

Í 5. gr. frumvarpsins eru gert ráð fyrir nýrri lagagrein, 28. gr. a sem mælir nánar fyrir um inntak sameiginlegrar forsjár. Þar eru talin upp nokkur atriði sem tengjast skráningu lögheimilis barns og sýna hversu mikilvænt það er að lögheimili barns sé rétt skráð svo það fái notið þess sem það hefur þörf fyrir og á rétt á hvort sem það býr hjá foreldrum eða öðrum forráðamönnum. Í 3. mgr. ákvæðisins segir að ef annað forsjáforeldra barns er hindrað í að sinna forsjárskyldum sínum eru nauðsynlegar ákvarðanir hins um persónulega hagi barns gildar. Í þessu sambandi vill Þjóðskrá Íslands vekja athygli á að oft þarf stofnunin að taka ákvarðanir í málum þegar næst ekki í foreldri eða þegar foreldri neitar að samþykkja tilteknar ráðstafanir, svo sem vegna flutnings lögheimilis eða útgáfu vegabréfs. Gott væri að það kæmi skýrar fram í



lagaákvæðinu í hvaða tilvikum líta skuli svo á að foreldri sé hindrað í að sinna forsjárskyldum sínum. Þau atvik sem stofnunin hefur í þessu sambandi lent í vandkvæðum með er t.d. ef foreldri situr í fangelsi, er í einangrun vegna áfengismeðferðar o.s.frv.

Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ef foreldri, sem er ekki í hjúskap og fer eitt með forsjá barns síns, gengur í hjúskap með öðrum en hinu foreldrinu, þá geta foreldri og stjúpforeldri samið um að forsjá barns verði sameiginleg. Þjóðskrá Íslands bendir á að í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir nýju atriði sem þarf að skrá í Þjóðskrá, þ.e. skipan forsjár samkvæmt samningi. Samkomulagið þarf að hljóta staðfestingu sýslumanns svo það þarf að vera tryggt að umræddar upplýsingar berist til Þjóðskrár Íslands til skráningar. Einnig má velta því upp hvernig með skuli fara þegar sambærilegir samningar sem gerðir eru erlendis berast til skráningar. Væri þá mögulegt að vísa viðkomandi til sýslumanns til þess að fá staðfestingu? Rétt er einnig að minnast á að Þjóðskrá Íslands berast oft forsjársamningar, dómar eða sambærilegar ákvarðanir sem eru gerðar erlendis.

Athugasemdir við 10. gr. frumvarpsins

Þjóðskrá Íslands telur eðlilegra að fyrirsögn greinarinnar verði „*Samningar foreldra um forsjá og lögheimili*“. Forsjá barns og lögheimili þarf skv. ákvæðum laga um lögheimili ekki endilega að fara saman. Í lögheimilislögunum er gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili og búsetu hjá foreldri sem ekki hefur forsjá þess. Þess vegna gæti farið betur á því að 2. mgr. standi óbreytt en í staðinn yrði bætt við svohljóðandi málsgrein: *Foreldrar geta samið um, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. að barn hafi fasta búsetu og eigi lögheimili hjá því foreldri, sem ekki hefur forsjá þess sbr. 8. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990.* Ástæður þessarar tillögu eru þær að það kemur oft í hlut Þjóðskrár Íslands að taka ákvarðanir um lögheimili barns þegar það hefur búsetu hjá öðru foreldri sínu hvort sem barnið lýtur forsjá annars foreldris eða beggja.

Hins vegar mætti einnig hugsa sér í ljósi ofangreinds hvort ekki væri eðlilegra að foreldrar sendu um lögheimili barns hjá sýslumanni eða dómstólum með sambærilegum hætti og gert er um forsjá barns. Í flestum tilvikum fara þessar ákvarðanir saman en í þeim tilvikum sem foreldrar eru ekki sammála um hvar barn skuli eiga lögheimili þá kann að vera eðlilegra að sú ákvörðun sé tekin hjá viðkomandi sýslumanni. Í flestum tilvikum eru öll málsgögn vegna forsjár þegar til í málafni sýslumanns og eru hugsanlega betri forsendur þar til þess að taka umrædda ákvörðun heldur en hjá Þjóðskrá Íslands. Málsmeðferð þessara mála hjá Þjóðskrá Íslands getur verið jafn tímafrek og málsmeðferð hjá sýslumanni, enda er leitað álits beggja aðila, óskað eftir viðbótargögnum og sérfræðiálitum.

Athugasemdir við 35. gr. núgildandi barnalaga nr. 76/2003

Samhengisins vegna telur Þjóðskrá Íslands rétt að vekja athygli á nokkrum vandkvæðum við að framfylgja 35. gr. núgildandi barnalaga en í því frumvarpi sem hér er til umsagnar eru ekki lagðar til breytingar á henni.

Í 35. gr. er að finna heimildarákvæði til handa dómara til að úrskurða um bráðabirgðaforsjá. Þrátt fyrir þetta ákvæði tekur oft langan tíma að fá úrskurð og í



mörgum tilvikum hafa samvistaslit þegar átt sér stað, stundum fyrir alllöngu. Flutningur lögheimilis barns verður hins vegar ekki skráður vegna ákvæða 31. gr., a.m.k. ekki þegar ekki fæst úr því skorið hvar barn búi í raun. Framburður foreldra í þeim efnum er oft með mjög ólíkum hætti og hagsmunir barnsins þá ekki hafðir að leiðarljósi svo sem vera á skv. 1. gr. frumvarpsins. Því mætti huga að því hvort finna mætti fljótvirkari leið til að kveða á um hvar lögheimili barns skuli vera til bráðabirgða, t.d. með úrskurði sýslumanns. Ýmsir hagsmunir barns geta verið bundnir við skráningu lögheimilis þess og þá einnig fjárhagslegir hagsmunir vegna framfærslu.

Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins

Í 34. gr. laganna er fjallað um dóma um forsjá barns. Þar segir að ef foreldrar leita skilnaðar fyrir dómi leysi dómari um leið úr ágreiningi um forsjá. Sýslumaður geti veitt leyfi til skilnaðar hjóna þótt ágreiningsmál um forsjá barns þeirra sé rekið fyrir dómi. Þjóðskrá Íslands telur í þessu sambandi rétt að hugað verði að því hvernig lögheimili barns skuli háttað á meðan þessum málarekstri stendur. Í raun verður ekki unað við það ástand að ekki sé hægt að skrá samvista- eða sambúðarslit og skrá foreldri á nýtt lögheimili innan eðlilegra tímafresta í samræmi við ákvæði lögheimilislaga vegna þess að ágreiningur sé um forsjá barna. Það þarf að vera alveg skýrt að þótt ekki sé búið að skera úr um forsjá þá sé kveðið á um hvar lögheimili barns skuli vera á meðan.

Í 4. mgr. greinarinnar segir að í ágreiningsmáli um forsjá barns beri dómara að kröfu annars foreldris eða beggja að kveða á um meðlag í dómi, sem og um inntak umgengnisréttar barns og foreldris og kostnað vegna umgengni, hafi sátt ekki tekist um þessi efni, enda hafi krafa um það verið gerð í stefnu eða greinargerð stefnda. Þjóðskrá Íslands telur að mjög gagnlegt væri með vísan til framangreinds að þarna væri einnig heimild fyrir dómara til að kveða á um lögheimili barns.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er vísað til þess að dómari skuli senda Þjóðskrá Íslands upplýsingar um lyktir forsjármáls og leggur Þjóðskrá Íslands í því sambandi til að á eyðublaðinu verði einnig tiltekið hvernig lögheimili barns eða barna verði hagað og leggur til að orðalagi greinarinnar verði breytt þannig að bætt verði við orðunum „og lögheimili“ á eftir „forsjá“.

Athugasemdir við 15. gr. frumvarpsins

Í 42. gr. barnalaga er fjallað um gagnaöflun í forsjármálum. Varðandi þessa grein er tvennt sem Þjóðskrá Íslands vill vekja athygli á. Í fyrsta lagi hversu langt myndi ákvæði 2. mgr. ganga að því er varðar endurgjaldslausu afhendingu gagna sem dómari telur nauðsynleg? Mikill hluti rekstrartekna Þjóðskrár Íslands verður til vegna sölu á ýmis konar vottorðum og mælist stofnunin því eindregið gegn því að afhending gagna verði endurgjaldslaus. Gjaldskrá Þjóðskrár Íslands byggir á ítarlegri kostnaðargreiningu og almennt séð stendur gerð vottorða ekki undir sér. Sem dæmi má nefna að samkvæmt kostnaðargreiningu er kostnaðar við að gera forsjárvottorð 9.000 kr. Hins vegar mætti hugsa sér ef litið er til framtíðar að sýslumenn og dómarar hefðu síuppfærðan aðgang að þjóðskrá svo vottorðaútgáfa væri í raun óþörf. Slíkt myndi þó ekki ganga við núverandi aðstæður þar sem t.d. forsjárupplýsingar og upplýsingar um foreldra (vensl) eru ekki skráðar í þjóðskrá. Jafnframt er rétt að vekja athygli á að það



eru aðilar sjálfir sem bera kostnað af því að afla vottorða eða gagna í þessum tilgangi en ekki sýslumenn eða dómstólar.

Í öðru lagi er mælt fyrir um að dómkvaddur matsmaður hafi viðtæka heimild til þess að afla gagna. Þjóðskrá Íslands afhendir einungis vottorð til þeirra sem vottorð varða, til forráðamanna ef vottorð varðar barn eða til lögmannna sem framvísa málflytningsumboði, þar sem á vottorðunum er að finna mikilvægar persónuupplýsingar viðskiptavina. Má gera þá kröfu að dómkvaddir matsmenn framvísi umboði vegna gagnaöflunar?

Athugasemdir við 24. gr. frumvarpsins

Í 51. gr. laganna er fjallað um flutning lögheimilis barna. Þar segir: *“Þegar annað foreldra á umgengnisrétt við barn samkvæmt samningi, úrskurði, dómi eða dómsátt ber hvoru foreldri að tilkynna hinu með minnst sex vikna fyrirvara ef foreldri hyggst flytja lögheimili sitt og/eða barnsins hvort sem er innan lands eða utan.”* Hér er rétt að benda á hve ördugt eftirlit verður með því að ákvæðið sé uppfyllt. Er þetta t.d. eitthvað sem ætlunin er að Þjóðskrá Íslands gæti að þegar flutningstillkynning kemur til skráningar? Það myndi þýða að í hvert skipti sem lögheimili barns er flutt, hvort sem það er flutt eitt eða ásamt foreldri þá þurfi að kanna forsjá barnsins og leita eftir samþykki hins foreldrisins. Upplýsingar um vensl eru ekki skráðar í Þjóðskrá en Þjóðskrá Íslands heldur utan um umræddar upplýsingar. Í þessum tilvikum þyrfti því að fletta handvirkt upp í gögnum stofnunarinnar til þess að kanna forsjá í hvert og eitt skipti. Slíkt myndi bæði þýða aukinn kostnað fyrir stofnunina en einnig það að afgreiðslutími hvers erindis gæti lengst. Rétt er að taka fram að þess misskilnings hefur nokkuð gætt að foreldri sem barn á lögheimili hjá sé óheimilt að flytja lögheimili sitt og barnsins innanlands án samþykkis hins. E.t.v. er ástæða til að huga að hvort tilefni sé til að eyða þessum misskilningi með því að taka sérstaklega á því.

Varðandi 1. mgr. 24. gr. er vert að huga að hvort ákvæðum greinarinnar hafi verið fullnægt. Búast má við að kröfur komi fram um að flutningur lögheimilis sem þegar hefur verið skráður gangi til baka á þeim forsendum að ekki hafi verið tilkynnt með lögbundnum fyrirvara um fyrirhugaðan flutning lögheimilis. Fyrir Þjóðskrá Íslands er það með öllu óvinnandi vegur að fylgjast með slíku áður en flutningur lögheimilis er skráður. Þrætur sem kunna að rísa út af þessari grein verða því að vera Þjóðskrá Íslands með öllu óviðkomandi. Þetta sýnir glögg að ekki nægir að setja hamlandi ákvæði í lög heldur er nauðsynlegt að huga að hver framfylgir þeim og þá hvernig.

Athugasemdir við 25. gr. frumvarpsins

Gert er ráð fyrir nýrri grein, 51. gr. a, um hvernig fara skuli með ef foreldra sem fara með sameiginlega forsjá greinir á um utanlandsferð barns. Mælt er fyrir um að sýslumaður úrskurði um málefnið. Þjóðskrá Íslands veltir fyrir sér hvort þetta ákvæði geti varðað útgáfu vegabréfa, bæri þá Þjóðskrá Íslands e.t.v. að neita útgáfu vegabréfa ef við fáum vitneskju um ágreining foreldra og bíða svo eftir úrskurði sýslumanns? Það er ómöguleiki að leita ávallt samþykkis hins foreldris vegna vegabréfa sem tengjast utanlandsför barns og yrði álagið vegna tímamarka óviðunandi. Eins má velta því upp þar sem vegabréf er skilríki hvort hægt sé fortakslaust að ganga út frá því að verið sé að fara með barn í utanlandsferð. Þjóðskrá Íslands getur ekki krafist farseðla svo stofnunin getur ekki vitað hvort eða hvenær fólk ætlar í utanlandsferð. Einnig

getur verið að foreldri sæki um vegabréfið í tíma en hafi engu að síður ásetning um að leita samþykkis. Þjóðskrá Íslands telur a.m.k. útilokað að viðhafa einhvers konar eftirlit í þessa veru.

Um 27. gr.

Í 53. gr. laganna er fjallað um framfærsluskyldu foreldra. Við lestur greinarinnar vaknar sú spurning hvort í þeim tilvikum sem foreldri og stjúpforeldri hafa ekki samið um forsjá barnsins sé þá engin framfærsluskylda fyrir hendi þótt barn hafi búsetu á heimilinu?

Um 29. gr.

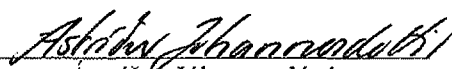
Í 72. gr. er fjallað um rannsókn máls og er í 3. mgr. tekið fram að öllum sem sýslumaður leitar til beri að láta endurgjaldslaust í ré afrit af gögnum sem hann telur nauðsynleg fyrir úrlausn málsins. Með hliðsjón af því sem segir í athugasemdum við 15. gr. vaknar sú spurning hvort ákvæðið nái einnig til Þjóðskrár Íslands og hvort stofnuninni sé skylt að afhenda vottorð endurgjaldslaust. Slíkt væri meginbreyting frá því sem tíðkast hefur og hefði gífurleg áhrif á rekstur stofnunarinnar. Þjóðskrá Íslands hafnar því eindregið að mælt verði fyrir um gjaldfrjálsa afhendingu gagna.

Um 32. gr.

Í 3. mgr. greinarinnar segir að ákvæði 7. gr. um forsjá stjúp- og sambúðarforeldra gildi ekki í þeim tilvikum þegar stjúp- eða sambúðarforeldri fer við gildistöku laga þessara þegar með forsjá barns eftir ákvæðum eldri laga. Þetta getur valdið töluverðum vandkvæðum í framkvæmd. Þjóðskrá Íslands gefur út forsjárvottorð og í slíkum tilvikum þarf að finna til gögn um skipan forsjár. Í mörgum tilvikum eru gögn um forsjá barna ekki fullkomlega skýr og þá þarf að túlka efni barnalaga með hliðsjón af gögnum og aðstæðum hversu sinni. Þessi áskilnaður getur því leitt til þess að útgáfa vottorða taki lengri tíma þar sem gæta þarf að því hvort forsjárskipan var ákveðin í tíð eldri laga eða yngri.

Þjóðskrá Íslands gerir ekki frekari athugasemdir við efni frumvarpsins að sinni.

F.h. Þjóðskrár Íslands


Ástríður Jóhannesdóttir
Lögfræðingur