

Frumvarp til laga

um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum.

Flm.: Dögg Pálsdóttir, Björk Guðjónsdóttir, Guðlaugur Þór Þórðarson, Guðfinna S. Bjarnadóttir, Herdís Þórðardóttir, Jón Magnússon, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Siv Friðleifsdóttir, Birkir J. Jónsson, Grétar Mar Jónsson.

1. gr.

Orðin „enda hafi barnið ekki verið feðrað“ í 1. mgr. 10. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Við 28. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Nú fara foreldrar sameiginlega með forsjá barns og er foreldrinu sem barnið á lögheimili hjá þá óheimilt að flytja lögheimili barnsins án samþykkis hins.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

a. Í stað 1.–3. mgr. kemur ein ný málsgrein sem orðast svo:

Við andlát forsjáforeldris fer forsjá barnsins yfir til hins foreldrisins, hvort sem foreldrar fara saman með forsjá barns eða ekki, sbr. þó 4. mgr.

b. Í stað „1.–3. mgr.“ í 4. mgr., sem verður 2. mgr., kemur: 1. mgr.

c. Í stað „6. mgr.“ í 7. mgr., sem verður 5. mgr., kemur: 4. mgr.

4. gr.

Við 31. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 2. málsl. 1. mgr. geta foreldrar ákveðið að barnið eigi lögheimili hjá þeim báðum.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Fari foreldrar sameiginlega með forsjána við upphaf dómsmáls sker dómari úr um það hvort sameiginlega forsjáin skuli halda áfram eða hvort annað foreldranna skuli framvegis fara eitt með forsjána. Sameiginlegri forsjá má þó ekki slíta nema til þess séu ríkar ástæður og að slík tilhögun sé barninu fyrir bestu. Telji dómari ekki ástæðu til að slíta sameiginlegri forsjá skal hann þó engu að síður ákveða hjá hvoru foreldri barnið skal eiga lögheimili.

b. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Dómari getur ákveðið að barn skuli dvelja allt að sjö daga af hverjum 14 hjá foreldrinu sem ekki fær lögheimili þess.

c. Við bætist ný málsgrein sem verður 5. mgr. og orðast svo:

Forsjárlaust foreldri, sem áður var með sameiginlega forsjá yfir barni, getur höfðað mál og krafist þess að forsjáin yfir barninu verði framvegis sameiginleg og að lögheimili barnsins flytjist til sín. Dómari ákveður hvort fallist verður á kröfurnar, aðra eða báðar, eftir því sem barni er fyrir bestu.

6. gr.

1. og 2. mgr. 35. gr. laganna orðast svo:

Í máli þar sem krafist er slita á sameiginlegri forsjá getur dómari ekki slitið sameiginlegri forsjá til bráðabirgða nema skýrir hagsmunir barnsins krefjast þess. Dómari getur á hinn bóginn úrskurðað til bráðabirgða, að kröfu aðila, um lögheimili barns, umgengni og meðlag. Í slíku máli getur dómari enn fremur ákveðið að barn skuli búa allt að sjö daga af hverjum 14 hjá því foreldri sem ekki er úrskurðað lögheimili barnsins til bráðabirgða, enda þyki slíkt fyrirkomlag samræmast hagsmunum barns.

Í máli þar sem foreldri sem ekki fer með forsjá barns krefst sameiginlegrar forsjár eða að það fari framvegis eitt með forsjána verður stefnanda ekki úrskurðuð forsjá barnsins og lögheimili til bráðabirgða nema fyrir liggja að forsjárhæfni forsjáforeldrisins sé skert. Dómari getur á hinn bóginn, í slíku máli, ákveðið að meðan forsjármálið er rekið skuli barn búa allt að sjö daga af hverjum 14 hjá forsjárlausu foreldrinu.

7. gr.

2. másl. 2. mgr. 46. gr. laganna orðast svo: Að jafnaði skal við það miðað að kostnaður vegna umgengni skiptist jafnt á milli foreldra nema annað sé ákveðið með samningi, sbr. 3. mgr., eða úrskurði, sbr. 2. mgr. 47. gr.

8. gr.

Í stað 1. másl. 2. mgr. 47. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Ef foreldra greinir á um umgengni úrskurðar sýslumaður, að kröfu foreldris, um inntak umgengnisréttar og getur m.a. úrskurðað að barn skuli búa allt að sjö daga af hverjum 14 hjá því foreldri sem það telst ekki búa hjá, enda þyki slíkt fyrirkomulag samræmast hagsmunum barns. Sýslumaður úrskurðar einnig um það hvernig kostnaður foreldra vegna umgengni skuli skiptast, en að jafnaði skal við það miðað að kostnaður vegna umgengni skiptist jafnt á milli foreldra.

9. gr.

Á eftir orðinu „fá“ í 1. másl. 2. mgr. 52. gr. laganna kemur: munnlegar og skriflegar.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

11. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum*: 3. másl. 1. mgr. A-liðar 68. gr. laganna orðast svo: Sá er greiðir meðlag með barni telst ekki framfærandi í þessu sambandi nema hann fari sameiginlega með forsjá barns og foreldrarnir hafi samið svo um að barnið eigi lögheimili hjá þeim báðum, sbr. 5. mgr. 31. gr. barnalaga og 2. mgr. 8. gr. laga um lögheimili.

2. *Lög um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum:* Á eftir 1. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. geta foreldrar með sameiginlega forsjá barns, sem ekki búa lengur saman, ákveðið að lögheimili barnsins verði hjá þeim báðum.

Greinargerð.

Frumvarp þessa efnis var lagt fram á 135. löggjafarþingi og er nú lagt fram að nýju, óbreytt. Með því eru lagðar til eftirfarandi breytingar á gildandi barnalögum, nr. 76/2003:

- a. Að karlmaður sem telur sig föður barns geti höfðað barnsfaðernismál þótt barnið sé feðrað.
- b. Að foreldrar með sameiginlega forsjá verði að ákveða sameiginlega um flutning lögheimilis barnsins innan lands.
- c. Að meginreglan verði sú að forsjá barns færist til langlífari kynforeldrisins án tillits til þess hvort foreldrar hafa farið saman með forsjána eða ekki. Foreldri getur þó áfram gert yfirlýsingu um aðra ráðstöfun.
- d. Að foreldrar geti samið svo að lögheimili barns verði hjá þeim báðum.
- e. Að hægt verði framvegis að dæma áfram sameiginlega forsjá.
- f. Að dómari getið ákveðið svo rúma umgengni að barn dvelji allt að sjö daga af hverjum 14 hjá foreldri sem það á ekki lögheimili hjá.
- g. Að í bráðabirgðaforsjarmáli verði óheimilt að slíta sameiginlegri forsjá nema skýrir hagsmunir barnsins krefjist þess.
- h. Að í bráðabirgðaforsjarmáli verði óheimilt að færa forsjá frá öðru foreldri til hins nema fyrir liggja að forsjárhæfni forsjáforeldris sé skert.
- i. Að dómari í bráðabirgðaforsjarmáli geti ákveðið að barn skuli búa allt að sjö daga af hverjum 14 hjá því foreldri sem ekki er úrskurðað lögheimili barns til bráðabirgða.
- j. Að sú meginregla gildi að kostnaður vegna umgengni skiptist jafnt á milli foreldra nema þau ákveði annað í samningi eða sýslumaður úrskurði á annan veg. Gert er þó ráð fyrir að sýslumaður skuli við það miða í úrskurðum sínum að kostnaður vegna umgengni skiptist jafnt milli foreldra.
- k. Að sýslumaður geti í úrskurðum um inntak umgengni ákveðið að barn skuli búa allt að sjö daga af hverjum 14 hjá því foreldri sem það telst ekki búa hjá.
- l. Að forsjárlaust foreldri eigi rétt á munnlegum jafnt og skriflegum upplýsingum um barn sitt.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 10. gr. barnalaga. Breytingin lýtur að því að tryggja karlmanni, sem telur sig föður barns, heimild til að höfða barnsfaðernismál. Við endurskoðun barnalaganna 2003 gerði sífjalaganefnd ráð fyrir því að karlmaður hefði þessa heimild. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var heimildin þrengd þannig að karlmaður í þessari stöðu getur ekki höfðað barnsfaðernismál nema barnið sé ófeðrað.

Telja verður að þessi þrenging á rétti karlmanns til að fá úr því skorið hvort hann sé faðir barns sé óeðlileg og brjóti jafnvel í bága við 1. gr. barnalaga sem mælir skýrt fyrir um rétt barns til að þekkja báða foreldra sína.

Rökstuðningur allsherjarnefndar á sínum tíma var sá að með henni væri verið að koma í veg fyrir tilhæfulausar málshöfðanir. Ætla verður að slíkur ótti sé ástæðulaus. Reynslan hefur

sýnt að dómstólar gera mjög strangar sönnunarkröfur í barnsfaðernismálum. Dómstólum ætti því að vera fullkomlega treystandi til að stöðva hugsanlega tilhæfulaus barnsfaðernismál.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um það hvenær foreldri með sameiginlega forsjá, og jafnframt lögheimili barns, geti breytt lögheimili barnsins. Lögð er til breyting á 28. gr. barnalaga þannig að við greinina bætist ný málsgrein um það að lögheimili barns, sem lýtur sameiginlegri forsjá, verði aldrei breytt nema með samþykki beggja forsjáforeldra.

Með þessu er tryggt að lögheimilisforeldrið geti ekki upp á sitt einsdæmi flutt milli sveitarfélaga, og jafnvel landshorna á milli, án samþykkis hins forsjáforeldrisins.

Í raun ætti ekki að þurfa það ákvæði sem hér er lagt til að bætt verði við 28. gr. því samkvæmt skýru ákvæði 4. mgr. 28. gr. barnalaga felur forsjá barns í sér rétt og skyldu til að ráða persónulegum högum barns og ákveða búsetustað þess. Í þessu ætti að felast að lögheimili barns, sem lýtur sameiginlegri forsjá, verði ekki breytt nema með samþykki beggja. Ákvörðun um búsetustað sé ein sú ákvörðun sem báðir forsjáraðilar taki. Í framkvæmd hefur þetta hins vegar ekki virkað með þessum hætti. Þvert á móti hefur verið litið svo á að lögheimilisforeldrinu sé heimilt einhliða að færa lögheimili barnsins, án nokkurrar aðkomu hins foreldrisins.

Nauðsynlegt þykir að láta það koma skýrt fram að ákvörðun um lögheimili barns er ákvörðun sem forsjáforeldrar taka sameiginlega og því er lagt til að það verði sagt í þeirri nýju málsgrein sem hér er lagt til að bætist við 28. gr. barnalaga.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til sú meginbreyting að langlífara foreldrið, sem meginregla, fái forsjá barns við andlát skammlífara foreldrisins, án tillits til þess hvort barnið laut sameiginlegri forsjá eða ekki.

Reglur nú eru með þeim hætti að ef forsjá barns er sameiginleg hverfur forsjáin til langlífara foreldrisins við andlát hins skammlífara. Á hinn bóginn gildir að ef foreldri hefur farið eitt með forsjá ásamt maka eða sambýlingi þá hverfur forsjá barns við andlát forsjáforeldrisins til makans eða sambýlingsins en ekki langlífara foreldrisins.

Þetta fyrirkomulag er að margra mati óeðlilegt og því er lagt hér til að langlífara foreldrið fái alltaf forsjána. Áfram er þó gert ráð fyrir því að forsjáforeldrið geti gengið frá yfirlýsingu þar sem það óskar eftir að þriðji maður fái forsjá barns undir þessum kringumstæðum. Mat á því hvort við fyrirmælum í slíkri yfirlýsingu yrði orðið fer eftir hefðbundnum reglum, þ.e. hvaða forsjárskipan er talin barni fyrir bestu þegar forsjáforeldrið er fallið frá.

Um 4. gr.

Hér er lögð til sú grundvallarbreyting að foreldrar með sameiginlega forsjá geti samið um það að lögheimili barns geti verið hjá þeim báðum, þ.e. að barn geti átt tvö lögheimili. Í 11. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um lögheimili og lögum um tekjuskatt til að tryggja annars vegar að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum og hins vegar að foreldrar sem semja með þessum hætti fái bæði barnabætur sem einstætt foreldri.

Um 5. gr.

Sameiginleg forsjá var lögfest sem meginregla með breytingu á barnalögum árið 2006. Skrefið var þó ekki tekið til fulls þá því ekki náðist samstaða um það að heimila dómstólum að dæma áfram sameiginlega forsjá.

Hinn 1. október sl. gengu í gildi í Danmörku ný lög um forræði (forældreansvarsloven) þar sem gert er ráð fyrir því að dómara geti ekki í forsjárdeilu slitið sameiginlegri forsjá nema fyrir því séu ríkar ástæður. Sambærilegt ákvæði hefur um langt árabil verið í sænskum lögum.

Full ástæða er til að fylgja fordæmi nágrannalanda okkar í þessu efni, enda ekkert sem mælir með því að dómstólum sé ekki treyst til að meta hvort einhver ástæða sé í raun til að slíta sameiginlegu forsjánni.

Eins og dómafrankvæmd er nú er niðurstaða forsjármáls, sem höfðað er til slíta á sameiginlegri forsjá eftir að samkomulag náðist um slíkt fyrirkomulag eftir hjónaskilnað eða samvistarslit, nokkuð fyrirsjáanleg. Dómstólar hafa mikla tilhneigingu til að ákveða, af því að ekki er unnt að dæma sameiginlega forsjá, að engar breytingar verði á umhverfi barnsins, enda bendi sálfræðiniðurstöður til að ekkert kalli á að hróflað sé við gildandi fyrirkomulagi. Komi til forsjárdeilu hefur lögheimilisforeldrið því sjálfkrafa allnokkuð sterkari stöðu varðandi niðurstöðu.

Fullyrða má að ef dómstólum verður veitt heimild til að dæma áfram sameiginlega forsjá mun forsjárdeilumálum fyrir dómstólum fækka.

Eftir sem áður getur dómari dæmt hvar lögheimili barns skuli vera. Jafnframt er lagt til að dómari geti við ákvörðun umgengni ákveðið svo rúma umgengni að barnið skuli vera í allt að sjö daga af hverjum 14 hjá foreldrinu sem ekki fær lögheimili. Með þessari breytingu er einnig fylgt fordæmi Dana í nýju lögnum sem áður er vikið að.

Þá er gert ráð fyrir því, í ljósi þess að framvegis verði unnt að neita að slíta með dómi sameiginlegu forsjánni, að foreldri, sem áður var með sameiginlega forsjá en hefur misst hana, t.d. í forsjármáli, geti höfðað nýtt forsjármál og fengið aftur sameiginlega forsjá með hinu foreldrinu. Með breytingunni er enn frekari stöðum rennt undir það að tryggja að barn lúti sem oftast sameiginlegri forsjá foreldra.

Um 6. gr.

Lagðar eru til þær breytingar á 35. gr. laganna um bráðabirgðaforsjá að ekki verði unnt að slíta sameiginlegri forsjá í bráðabirgðaforsjármáli nema skýrir hagsmunir barns krefjist þess. Með sama hætti er lagt til að ef foreldri óskar eftir að fá dæmda sameiginlega forsjá þegar hitt foreldrið fer eitt með forsjána sé ekki unnt að verða við því í bráðabirgðaforsjármáli nema sýnt sé fram á að forsjáforeldrið sé með skerta forsjárhæfni.

Í þeim tilvikum þegar dómstólar hafa rift sameiginlegu forsjánni strax í bráðabirgðaforsjármálinu má í raun segja að foreldrið sem þannig heldur ekki sameiginlegri forsjá og fær ekki bráðabirgðaforsjá sé í öllu forsjármálinu sem á eftir kemur með lakari stöðu. Stafar það fyrst og fremst af þeirri tilhneigingu dómstóla að raska sem minnst börnum þegar kemur til dóms í forsjármálinu.

Með þeim breytingum sem hér eru lagðar til á 35. gr. er leitast við að jafna stöðu foreldra sem mest í forsjárdeilu.

Um 7. og 8. gr.

Í gildandi barnalögum er við það miðað að meginreglan sé sú að foreldri sem sinna skal umgengni og á rétt á henni skuli sjálft bera kostnað af henni. Þetta er ósanngjörn regla og engin ástæða til að losa lögheimilisforeldrið alveg undan því að axla nokkra ábyrgð á kostnaði vegna umgengni barns. Ekki síst er þetta ósanngjarnt í ljósi þess að einstaklingurinn sem nýtur umgengnisréttar á oft og tíðum ekkert val um það hvar barnið býr og þarf að una einhliða ákvörðun forsjáforeldris um flutning á barninu landshluta á milli. Með breytingunni

sem hér er lögð til á 46. og 47. gr. laganna er lagt til að kostnaður vegna umgengni skiptist milli foreldra nema þeir ákveðið annað með samningi eða sýslumaður úrskurði annað. Jafnframt er mælt fyrir um það að við úrskurð um þetta atriði skuli sýslumaður miða við það að þessi kostnaður skiptist að jöfnu.

Um 9. gr.

Um langa hríð hefur ríkt ruglingur um það hvers konar upplýsingar um barn sitt forsjárlaust foreldri megi fá. Um þetta er fjallað í 52. gr. barnalaga. Ekkert segir í lagaákvæðinu sjálfu á hvaða formi upplýsingarnar skuli vera en í greinargerð með eldri barnalögum var skýrt tekið fram að þessar upplýsingar mættu einvörðungu vera munnlegar. Hefur því almennt verið litið svo á að forsjárlaust foreldri megi eingöngu fá munnlegar upplýsingar um barn sitt.

Líta verður svo á að eðlilegra sé að forsjárlaust foreldri megi fá munnlegar jafnt sem skriflegar upplýsingar um barn sitt. Hér er því lagt til að í lagaákvæðinu sjálfu komi skýrt fram að veita megi foreldri í þessari stöðu munnlegar jafnt sem skriflegar upplýsingar.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Nái breytingar frumvarpsins á barnalögum fram að ganga þarf samhliða að tryggja að báðir foreldrar teljist framfærendur barnsins í skilningi laga um tekjuskatt og að stuðningur hins opinbera við einstæða foreldra skiptist milli foreldranna. Í 1. tölul. er lögð til breyting á 3. másl. 1. mgr. A-liðar 68. gr. laga um tekjuskatt sem tryggir að foreldrar með sameiginlega forsjá, sem samið hafa um að barnið eigi lögheimili hjá þeim báðum, teljist framfærandi í skilningi málsliðarins. Með breytingunni fá foreldrar báðir bætur sem einstætt foreldri í þessum tilvikum, að fullnægðum öðrum skilyrðum fyrir barnabótum.

Verði samningar foreldra um að barn þeirra eigi lögheimili hjá þeim báðum lögfestir þarf að gera ráð fyrir því í lögheimilislögum að barn geti átt tvö lögheimili. Í 2. tölul. er slík breyting lögð til.