

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum nr. 61/2012, um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (frestun gildistöku o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Í stað orðanna „forsjár-, umgengnis- og dagsektarmála“ í a-lið 11. gr. laganna kemur: forsjár-, lögheimilis-, umgengnis- og dagsektarmála.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „forsjá, umgengni eða dagsektir“ í 1. efnismgr. kemur: forsjá, lögheimili, umgengni, dagsektir eða aðför.
- b. Í stað orðanna „forsjár-, umgengnis- og dagsektarmála“ í 2. efnismgr. kemur: forsjár-, lögheimilis-, umgengnis-, dagsektar- og aðfaramála.

3. gr.

Í stað orðanna „forsjá barns“ í 2., 5. og 7. efnismgr. 13. gr. laganna kemur: forsjá barns eða lögheimili.

4. gr.

Í stað orðanna „1. janúar 2013“ í 1., 4. og 5. mgr. 37. gr. laganna kemur: 1. júlí 2013.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 61/2012 sem eru af tvennum toga. Annars vegar eru lagðar til efnisbreytingar á 11. gr., 12. gr. og 2., 5. og 7. efnismgr. 13. gr. laganna, sem nauðsynlegt þykir að gera vegna breytinga sem samþykktar voru á Alþingi á frumvarpi því sem innanríkisráðherra lagði fyrir það. Hins vegar er lagt til að gildistöku laganna verði frestað til 1. júlí 2013.

Aðdraganda að setningu laga nr. 61/2012 má rekja allt aftur til janúar 2010 þegar nefnd sem skipuð var af dóms- og kirkjumálaráðherra 2008 skilaði ráðherra dómsmála og mannréttinda drögum að frumvarpi til laga um breytingu á barnalögum. Í frumvarpsdrögum var meðal annars gert ráð fyrir að dómurum yrði veitt heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá að kröfu annars foreldris og jafnframt að dómari gæti dæmt um hvar barn skyldi eiga

lögheimili. Í drögunum var því gert ráð fyrir að ný ákvæði um ráðgjöf og sáttameðferð, svo og ákvæði um sjónarmið í ágreiningsmálum, um skyldu dómara til að dæma meðlag og umgengni og skyldu til að senda Þjóðskrá Íslands upplýsingar um niðurstöðu máls, tækju bæði til forsjármála og mála er vörðuðu breytingar á lögheimili barns. Þetta frumvarp var ekki lagt fyrir Alþingi. Innanríkisráðherra lagði á hinn bóginn fyrir Alþingi, fyrst á 139. löggjafarþingi og síðan á 140. löggjafarþingi, frumvarp sem byggðist á fyrrnefndum drögum að mestu en þó að undanskildum ákvæðum um heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá og heimild til að dæma í ágreiningsmálum um lögheimili barns. Af þeim sökum var í frumvarpi innanríkisráðherra ekki gert ráð fyrir að 11. gr., 12. gr. og 2., 5. og 7. efnismgr. 13. gr. tækju til mála er vörðuðu lögheimiliságreining.

Af hálfu velferðarnefndar Alþingis voru lagðar til breytingar á frumvarpi innanríkisráðherra, sem síðar voru samþykktar af Alþingi, m.a. þær að dómurum yrði fengin heimild til að dæma sameiginlega forsjá og heimild til að dæma hvar barn ætti að eiga lögheimili. Ekki var á hinn bóginn lagt til, samhliða þessum breytingum, að 11. gr., 12. gr. og 2., 5. og 7. efnismgr. 13. gr. skyldu ná til mála er vörðuðu ágreiningsmál um lögheimili barns. Ekki er ástæða til þess að fjölyrða hér um mikilvægi ráðgjafar og sáttameðferðar almennt en vísað er í því sambandi til athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 61/2012. Að mati innanríkisráðuneytisins er þó ljóst að jafn mikilvægt er að ráðgjöf verði í boði vegna mála er varða ágreining um lögheimili barns og mála er varða forsjá. Sama á við um sáttameðferð í lögheimilismálum, jafn brýnt er að foreldrar reyni til þrautar að ná sáttum í málum er varða ágreining um lögheimili barns og er þess vegna lagt til að ákvæði um ráðgjöf og sáttameðferð verði einnig látin taka til lögheimilismála.

Framangreint gildir einnig að breyttu breytanda um sáttameðferð vegna mála í tengslum við aðför. Af hálfu innanríkisráðherra var á sínum tíma lagt til að heimild til aðfarar vegna umgengnistálmana yrði felld brott úr lögum og því var eðli máls samkvæmt ekki mælt fyrir um sáttameðferð í málum vegna aðfarar í frumvarpi ráðherra. Þegar breytingar á frumvarpinu voru samþykktar af Alþingi þess efnis að aðfararheimildin skyldi vera áfram í barnalögum var þess ekki gætt að breyta 12. gr. þannig að hún tæki einnig til aðfararmála. Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að breyta ákvæðinu og mæla fyrir um að sættir skuli reyndar áður en dómari ákveður hvort aðför megi fara fram.

Innleiðing fyrrgreindra ákvæða um ráðgjöf og sáttameðferð og ákvæða laganna um að sérfræðingar í málefnum barna veiti umsagnir í umgengnismálum og sinni eftirliti í stað barnaverndarnefnda krefst mikils undirbúnings og felur í sér talsverðan kostnaðarauka fyrir ríkissjóð, eins og nokkuð var fjallað um við meðferð málsins á Alþingi á sínum tíma. Meðal annars þarf að ganga frá ráðningu nýrra starfsmanna til sýslumanna eða eftir atvikum að koma á öðru fyrirkomulagi sem tryggir aðgang að þeim sérfræðingum sem gert er ráð fyrir að muni starfa samkvæmt lögum.

Að mati ráðuneytisins skiptir miklu að vandað verði til innleiðingar fyrrgreindra breytinga svo þær geti þjónað markmiði sínu; að hjálpa foreldrum að finna leiðir til að leysa ágreining um málefni barns eftir því sem barni er fyrir bestu. Þótt undirbúningur að innleiðingu laganna sé hafinn er hann skammt á veg kominn og orðið ljóst að ekki verður unnt að tryggja að lögin komist að fullu til framkvæmda 1. janúar 2013 þar sem nægilegt fjármagn liggur ekki fyrir. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að 30 millj. kr. verði á næsta ári varið í að koma nýjum úrræðum til framkvæmda og með hliðsjón af því er lagt til að gildistöku laganna verði frestað til 1. júlí 2013.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

1. gr. mælir fyrir um breytingu á 11. gr. laganna sem felur í sér að sýslumaður getur boðið sérfræðiráðgjöf í lögheimilismálum auk forsjár-, umgengnis- og dagsektarmála. Samkvæmt lögum nr. 61/2012 verður unnt að höfða lögheimilismál án tengsla við forsjáragreining. Dómari getur því ákveðið í sérstöku máli hjá hvoru foreldra sinna barn skuli eiga lögheimili. Með sömu rökum og ákveðið er að sýslumaður geti boðið aðilum forsjármála sérfræðiráðgjöf þykir rétt að ákveða að unnt verði að bjóða aðilum lögheimilismála ráðgjöf.

## Um 2. gr.

Í a-lið 2. gr. eru lagðar til breytingar á 1. efnismgr. 12. gr. laganna. Lagt er til að auk þeirra tilvika sem talin eru þar upp verði skylt að leita sátta í lögheimilismálum og málum vegna aðfarar enda ekki síður mikilvægt að reynt sé að ná samkomulagi í slíkum málum.

Breytingar þær sem mælt er fyrir um í b-lið 2. gr. leiðir af breytingum a-liðar og þarfnast ekki skýringa.

## Um 3. gr.

Í 3. gr. eru lagðar til breytingar á 2., 5. og 7. efnismgr. 13. gr. laganna. Í 2. efnismgr. 13. gr. er kveðið á um að dómara beri að líta til tiltekinna atriða í forsjármáli. Breytingin sem lögð er til felur í sér að dómara ber einnig að líta til þessara sömu atriða í lögheimilismáli. Þá leiðir breyting á 5. efnismgr. til þess að unnt verður að dæma um meðlag, umgengni og kostnað vegna umgengni í sérstöku ágreiningsmáli um lögheimili, með sama hætti og gildir um forsjármál, og breyting á 7. efnismgr. leiðir til þess að dómara verður skylt að senda Þjóðskrá Íslands upplýsingar um niðurstöðu ágreiningsmáls um lögheimili barns eins og forsjármáls.

## Um 4. og 5. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

**Fylgiskjal.**

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 61/2012, um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (frestun gildistöku o.fl.).**

Með frumvarpi þessu eru lagðar til ýmsar breytingar á barnalögum með hliðsjón af niðurstöðu nefndar sem dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði til að endurskoða löggin í heild sinni og gera tillögur að breytingum. Í athugasemdum með frumvarpinu er gerð ítarleg grein fyrir niðurstöðum nefndarinnar og þeim breytingum sem lagt er til að gerðar verði á gildandi lögum. Hér eru rakin þau atriði í breytingunum sem gætu haft í för með sér breytingar á útgjöldum ríkissjóðs.

Aðilum í forsjár-, umgengnis- og dagsektarmálum stendur til boða sérfræðiráðgjöf sálfræðinga á vegum sýslumanns til að aðstoða við að finna lausn með tilliti til þess sem er

barni fyrir bestu. Kostnaður við þessa sérfræðiráðgjöf er ekki greiddur af forsjardeiluaðilum heldur af sýslumannsembættum og nam hann 10,5 m.kr. á árinu 2009, en sérfræðiráðgjöf var veitt við lausn 175 mála á landinu öllu. Frumvarpið gerir ráð fyrir að þessi ákvæði um sérfræðiráðgjöf verði felld niður en í staðinn komi önnur úrræði, annars vegar að sýslumaður bjóði foreldrum ráðgjöf þar sem markmiðið er að leiðbeina foreldrum með tilliti til þess sem er barni fyrir bestu, hins vegar að foreldrum verði gert skylt að leggja fram sáttavottorð áður en hægt er að krefjast úrskurðar eða höfða mál um forsjá, lögheimili, umgengni, dagsektir eða aðför. Sýslumaður getur boðið sáttameðferð á sínum vegum og á kostnað ríkisins en aðilar geta einnig leitað til annarra sem hafa sérfræðipækkingu í sáttameðferð og málefnum barna og greitt fyrir þá þjónustu sjálfir. Útfærsla þessa ákvæðis liggur ekki fyrir en sýslumaður gæti ráðið sérfræðing til sín eða keypt þessa þjónustu af utanaðkomandi sérfræðingi sem er líklegur, a.m.k. hjá smærri embættum. Í því tilviki kann kostnaður við hvert mál að verða svipaður og við þá aðkeyptu sérfræðiráðgjöf sem nú er veitt en sá kostnaður er áætlaður um 60 þús. kr. á hvert mál að meðaltali án virðisaukaskatts.

Á hverju ári má ætla að um 500 ný umgengnis- og dagsektamál komi til kasta sýslumanna. Flest leysast með samkomulagi foreldra, ýmist með aðstoð sérfræðinga eða á annan hátt. Eftir því sem best verður séð af tölum um málafjölda frá nokkrum sýslumönnum má ætla að allt að 20% umgengnismála ljúki með úrskurði sýslumanns en það hlutfall er þó víða nokkru lægra. Mál er varða ágreining um forsjá barna voru um 70 hjá Héraðsdómi Reykjavíkur og Héraðsdómi Reykjaness árið 2008 og samkvæmt því er ekki óvarlegt að ætla að heildarfjöldi mála það ár hafi verið allt að 150 á landinu öllu. Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir að sérfræðiráðgjöfin sem boðið verður upp á verði með öðru og takmarkaðra sniði en nú er í boði og ætti það að leiða til fækkunar slíkra sáttamála. Heildarkostnaður vegna sáttameðferða gæti þannig orðið svipaður eða heldur lægri en núverandi sérfræðiráðgjöf eða um 10 m.kr. á ári sé miðað við 60 þús. kr. meðalútgjöld á hvert mál. Hins vegar gerir innanríkisráðuneytið ráð fyrir að útgjöld sýslumannsembættanna gætu aukist um sem svarar til allt að þriggja starfa á ári á landsvísu vegna ráðgjafarinnar, eða sem nemur um 22 m.kr. á ári að meðtöldum starfsgengdum kostnaði.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að þau verkefni sem nú eru á hendi barnaverndarnefnda á vegum sveitarfélaga færist til sérfræðinga í málefnum barna. Ekki er gert ráð fyrir að leitað verði til barnaverndarnefnda í því skyni að fá umsögn í umgengnismáli og til að sinna eftirliti og tilsjón með umgengni þegar það á við eins og verið hefur. Því mun kostnaðurinn sem áður hvíldi á sveitarfélögum í tengslum við þessi mál falla á ríkið eftir þessar breytingar. Miðað við upplýsingar um þessi mál frá barnaverndarnefndum má gera ráð fyrir að umgengni undir eftirliti hafi verið í 25–30 málum undanfarin ár í heild og hefur það dreifst nokkuð misjafnlega eftir landshlutum. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hve umfangsmikið eftirlitið er í þessum málum enda eru þau ekki flokkuð sérstaklega. Þetta getur verið allt frá því að vera aðstoð við að sækja barn og skila aðra hverja helgi í nokkur skipti upp í stöðugt eftirlit þegar umgengni fer fram í nokkra tíma í senn. Erfitt er að áætla heildarfjárförfina vegna þessa sérstaklega þar sem slíkt eftirlit getur dreifst nokkuð misjafnt um landið og útfærsla á framkvæmdinni liggur ekki fyrir. Lausleg áætlun bendir til að þetta eftirlit gæti svarað til um 2,5 starfa á landinu öllu, eða sem svarar til um 16 m.kr. launakostnaðar á ári.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum er nokkuð erfitt að meta áhrif þess á útgjöld ríkissjóðs, sérstaklega þar sem óvíst er hvernig dreifing einstakra mála verður um landið. Ekki hefur verið útfært sérstaklega hvernig tekið verður á málum hjá minni sýslumannsembættunum. Innanríkisráðuneytið gerir þó ráð fyrir því að kostnaðarauki vegna ráðgjafar til foreldra

samsvari allt að þremur stöðugildum og vegna tilfærslu á verkefnum frá barnaverndarnefndum allt að 2,5 stöðugildum. Samtals gæti verið um að ræða allt að 5,5 stöðugildi sem hefði í för með sér aukin útgjöld að fjárhæð allt að 35–40 m.kr. Kostnaðarauki vegna sáttameðferðar ætti ekki að koma til þar sem núverandi útgjöld vegna sérfræðiráðgjafar koma þar á móti. Vegna yfirstandandi erfiðleika í ríkisfjármálum sem brugðist hefur verið við með ströngu útgjaldaaðhaldi og bindandi útgjaldarömmum verður að gera ráð fyrir að innanríkisráðuneytið muni þróa þessi úrræði og þjónustu smám saman samhliða því að forgangsraðað verði og dregið úr öðrum útgjöldum ráðuneytisins til að mæta því.