

Nefndarálit með breytingartillögu

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.).

Frá minni hluta velferðarnefndar.

Frumvarp þetta er tvískipt. Annars vegar er í þágu lagalegs samræmis bætt ákvæðum við einstakar greinar laga nr. 61/2012 sem varða heimild til að sækja mál fyrir dómstólum um lögheimili barns. Um þetta fjalla 1., 2. og 3. gr. frumvarpsins. Minni hlutinn gerir ekki athugasemdir við þessar greinar og telur mikilvægt að þær verði samþykktar. Hins vegar er í 4. gr. frumvarpsins lagt til að gildistöku umræddra laga verði frestað til 1. júlí 2013, eða um sex mánuði. Á þessa grein felst minni hlutinn ekki og leggur til að hún verði felld brott.

Lög nr. 61/2012, um breytingu á barnalögum, fela í sér ýmsar mikilvægar réttarbætur fyrir börn og eiga sér nokkuð langan aðdraganda. Þau varða einkum þann kafla barnalaga sem fjallar um forsjá og umgengni og eru að langmestu leyti samhljóða drögum að frumvarpi sem nefnd á vegum dómsmála- og mannréttindaráðherra skilaði í janúar 2010.

Lögin voru samþykkt einróma á Alþingi í júní 2012 og eiga að taka gildi 1. janúar nk. Meðal nýmæla í þeim er að ákvæði um réttindi barnsins eru sett inn í barnalög, í samræmi við ákvæði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, inntak forsjár og sameiginlegrar forsjár er gert skýrara, réttur stjúpfóreltra og aðstandenda er skýrður sem og réttur forsjárlausra fóreltra til upplýsinga um barn sitt, svo fátt eitt sé nefnt. Þá er mikilvæg ákvæði að finna um heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá, að gefnum tilteknum skilyrðum, heimild til aðfarar vegna brots á umgengni og heimild til að skera sérstaklega úr um fyrir dómi hvar lögheimili barns skuli vera.

Öll hafa þessi ákvæði mikilvæg réttarfarsleg áhrif og mega teljast miklar réttarbætur. Það er að mati minni hlutans gríðarlega mikilvægt að almenningur geti treyst því að ákvæði með slíkum réttarfarslegum áhrifum, sem geta varðað erfið tilfinningamál fólks og flókin ágreiningsmál, öðlist gildi á fyrirsjáanlegan og gagnsæjan hátt og að hægt sé að treysta því að ákvarðanir löggjafans í þeim efnum standi. Ef fresta á slíkum ákvæðum þurfa að vera fyrir því ákaflega traustar röksemdir. Mat minni hlutans er að þær skorti.

Rökin fyrir því að fresta eigi gildistöku frumvarpsins eru einkum þau að ekki sé hægt að hefja framkvæmd mikilvægra verkefna sem sýslumönnum eru falin í lögnum fyrr en 1. júlí 2013. Minni hlutinn dregur þetta mjög í efa. Um er að ræða innleiðingu ákvæða um ráðgjöf og sáttameðferð og ákvæða um að sérfræðingar í málefnum barna, á vegum sýslumanna, veiti umsagnir í umgengnismálum og sinni eftirliti í stað barnaverndarnefnda.

Eitt mikilvægasta ákvæði laga nr. 61/2012, auk þeirra sem þegar hafa verið rakin, er að finna í 12. gr þeirra. Þar segir að áður en krafist sé úrskurðar eða höfðað mál um forsjá, umgengni eða dagsektir, og einnig lögheimili og aðför ef 2. gr frumvarpsins nær fram að ganga, sé foreldrum skylt að leita sáttá. Sýslumaður skal bjóða aðilum slíkra mála sáttameðferð en foreldrar geta einnig leitað til annarra sem hafa sérfræðiþekkingu í sáttameðferð og málefnum.

um barna. Sáttameðferð skal annaðhvort lokið með samningi eða með vottorði um að sátta hafi verið leitað. Ráðherra er falið að setja nánari reglur um sáttameðferð.

Ljóst er að framkvæmd sáttameðferðar af þessu tagi getur verið með ýmsum hætti. Til eru aðilar sem bjóða viðurkennda sáttameðferð sem foreldrar geta leitað til. Slíkt stendur jafnt til boða 1. janúar nk. sem 1. júlí. Þá er mikilvægt að hafa í huga að aðilum í forsjár-, umgengnis- og dagsektarmálum stendur nú þegar, samkvæmt gildandi lögum, til boða sérfræðiráðgjöf sálfræðinga á vegum sýslumanns til aðstoðar við að finna lausn með tilliti til þess sem er barni fyrir bestu. Líklegt má teljast að sú reynsla sem þar hefur safnast upp nýtist mjög til þess að bjóða sáttameðferð samkvæmt nýja ákvæðinu um að sýslumönnum sé það skylt.

Sáttameðferðarskyldan er mikið framfaramál en eins og segir í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins með frumvarpinu, sbr. umsögn hennar um frumvarpið sem varð að lögunum, verður að gera ráð fyrir að „innanríkisráðuneytið muni þróa þessi úrræði og þjónustu smám saman“.

Minni hlutinn telur að sjálfsögðu mikilvægt að ráðgjafarþjónusta og sáttameðferð sé sem best úr garði gerð. Viðbúid er að þjónustan verði í stöðugri þróun frá því sem nú er og sífellt betrubætt. Aðalatriðið er hins vegar að varla er hægt að miða gildistíma þeirra mikilvægu réttarbóta sem lögin fela í sér, og áður hafa verið raktar, við það hvenær þessi tiltekna þjónusta telst á einhvern hátt fullsköpuð. Það mundi hafa í för með sér óviðunandi réttaróvissu.

Röksemdirnar fyrir frestun gildistökkunnar virðast í raun tvenns konar. Annars vegar er því haldið fram að sáttameðferðin, sem mikilvæg þjónusta við foreldra og börn, sé ekki útfærð. Hins vegar er því haldið fram að ekki sé til nægilegt fé til þess að standa straum af nýju verkefnum allt næsta ár heldur einungis hálf t. Þessar röksemdir virðast að nokkru ósamrýmanlegar því að ef þjónustan telst ekki útfærð hlýtur að vera erfitt að áætla kostnað hennar. Burt séð frá því má skoða fjármálahlið þessa máls sérstaklega. Eitt kostnaðarmat liggur fyrir, sem minni hlutanum er kunnugt um, en það er að finna í áðurnefndri umsögn fjárlagaskrifstofunnar. Þar er áætlað að kostnaður við sáttameðferðina verði sá sami og sá kostnaður sem hingað til hefur hlotist af þeirri sérfræðiráðgjöf sem nú þegar er veitt á vegum sýslumanna. Eins og segir í umsögninni ætti kostnaðarauki vegna sáttameðferðar „ekki að koma til þar sem núverandi útgjöld vegna sérfræðiráðgjafar koma þar á móti.“

Alls áætla fjárlagaskrifstofan að breytingarnar á barnalögunum kosti ríkissjóð 35–40 millj. kr. Skrifstofan byggir þá niðurstöðu sína á því að innanríkisráðuneytið gerir ráð fyrir að kostnaðarauki vegna ráðgjafar til foreldra samsvari allt að þremur stöðugildum og kostnaðarauki vegna tilfærslu á verkefnum frá barnaverndarnefndum allt að 2,5 stöðugildum. Samtals geti því verið um að ræða allt að 5,5 stöðugildi.

Í athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarp segir að ráðuneytið geri ráð fyrir að 30 millj. kr verði á næsta ári varið í að koma hinum nýju ákvæðum til framkvæmda. Ekki verður séð að svo mikið beri hér á milli kostnaðarmats fjárlagaskrifstofunnar og áætlaðra fjárframlaga að réttlætjanlegt sé að fresta gildistöku mikilvægra réttarbóta vegna skorts á fjármagni.

Erfitt er að sjá hvort vegur þyngra í röksemdum innanríkisráðuneytisins fyrir frestun frumvarpsins, skortur á fjármagni eða skortur á undirbúningi. Ef skortur á undirbúningi vægi þyngra mætti það nokkurri undrun sæta. Í því sambandi vill minni hlutinn benda á að umrædd ákvæði um ráðgjöf og sáttameðferð og flutning vissrar sérfræðiþjónustu frá barnaverndarnefndum til sýslumanna urðu til, alsköpuð, fyrir tæpum þremur árum í frumvarpsdrögum nefndar innan þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðuneytis, sem síðar varð innanríkisráðuneyti. Engin andstaða hefur verið við þessi áform, svo minni hlutanum sé kunnugt um, heldur þvert á móti. Þeim hefur verið fagnað víða. Því mætti nokkurri undrun

sæta ef ráðuneytið teldi sig einungis af þessum sökum ekki reiðubúið að innleiða sáttameðferð og umrædda yfirfærslu verkefna til sýslumanna 1. janúar nk. í ljósi þessa langa aðdraganda.

Að síðustu vill minni hlutinn undirstrika að jafnvel þótt það lægi skýrt fyrir að ekki væri hægt að innleiða umræddi ákvæði tímanlega og að fjármunir væru ekki fyrir hendi væri nauðsynlegt að rökstyðja sérstaklega af hverju fresta þyrfti gildistöku alls frumvarpsins af þeim sökum. Minni hlutinn sér ekki betur en vel væri hægt að fresta gildistöku einungis þeirra ákvæða sem snerta sáttameðferð og ráðgjöf annars vegar og yfirfærslu verkefna frá barnaverndarnefndum til sýslumanna hins vegar, ef vilji stæði til þess. Hér er um að ræða 11. gr., 12. gr., 2. mgr. 18. gr. og a-lið 26. gr. laga nr. 61/2012.

Ekki gafst tómt til þess í nefndinni að kanna þessa leið sérstaklega né heldur voru röksemdir gegn þessari leið útlitaðar ítarlega af hálfu ráðuneytisins eða þess eina gests sem kom fyrir nefndina utan fulltrúa ráðuneytisins. Það er miður. Raunar er ástæða til að gera alvarlegar athugasemdir við málsmeðferðina. Frumvarpinu var dreift á Alþingi 30. nóvember sl. Það kom til meðferðar í velferðarnefnd 14. desember. Fyrir liggur að áform ráðherra um að fresta gildistöku laganna urðu til og fólki heyrinkunn víða í þjóðfélaginu töluvert fyrr. Hér er um mjög umdeilanlegt mál að ræða. Velferðarnefnd fór yfir málið á hundavaði vegna tímaskorts. Það er verulegt umhugsunarefni, svo ekki sé meira sagt, af hverju ráðherra lagði málið ekki fyrr fram á Alþingi.

Það er mikilvægt að mati minni hlutans að Alþingi gefi skýrt til kynna að svona starfs-hættir eru ekki líðandi. Ekki er hægt að ætlast til að þingmenn samþykki frestanir á mikilvægum réttarbótum, með tilheyrandi réttaróvissu, einungis vegna þess að ráðherra fer fram á það seint og um síðir. Þingleg umfjöllun þarf að vera vönduð og rökstuðningur þarf að vera vandaður. Hér skortir hvort tveggja að mati minni hlutans.

Minni hlutinn leggur því röksemdir sínar á borðið og tekur ákvörðun á grunni þeirra. Þær röksemdir leiða til þeirrar ályktunar að frestun á gildistöku laganna sé óþörf.

Minni hlutinn leggur til að fyrirliggjandi frumvarp verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

4. gr. falli brott.

Alþingi, 20. desember 2012.

Guðmundur Steingrímsson,
frsm.

Eygló Harðardóttir.

Unnur Brá Konráðsdóttir.

