

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ættleiðingar, nr. 130/1999, með síðari breytingum (umsagnir nánustu fjölskyldu).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Svanhildi Þorbjörnsdóttur frá dómsmálaráðuneyti, Helgu Lind Pálsdóttur frá félagsþjónustu Rangárvalla- og Vestur-Skaftafellssýslu, Heiðu Björg Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu, Stellu Hallsdóttur og Sigurlaugu Þórisdóttur frá umboðsmanni barna, Helgu Jónu Sveinsdóttur og Kolbrúnu Þorkelsdóttur frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur, Eyrúnu Guðmundsdóttur og Óskar Sturluson frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Guðlaug Kristmundsson frá Félagi fósturforeldra, Steinunni Hrafnisdóttur frá Rannsóknarstofnun í barna- og fjölskylduvernd við Háskóla Íslands, Jón Bjarnason og Dögg Pálsdóttur hrl.

Nefndinni bárust umsagnir frá Barnaheillum, barnaverndarnefnd Reykjavíkur, Barnaverndarstofu, Dögg Pálsdóttur hrl., Félagi fósturforeldra, félagsmálanefnd Rangárvalla- og Vestur-Skaftafellssýslu, Rannsóknarstofnun í barna- og fjölskylduvernd, sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, umboðsmanni barna og Vigfúsi Bjarna Albertssyni.

Með frumvarpinu er lagt til að áður en afstaða er tekin til ættleiðingarumsóknar vegna barns sem misst hefur annað foreldri sitt eða bæði skuli leita umsagnar nánustu fjölskyldu látins foreldris barns eða þeirra beggja ef bæði eru látin. Á þetta við um frum-, stjúp- eða fósturættleiðingar. Markmið frumvarpsins er að tryggja að ekki verði rofin varanleg tengsl barns við fjölskyldu látins foreldris eða foreldra, séu báðir foreldrar látin, án nokkurrar aðkomu nánustu ættingja þess foreldris eða þeirra foreldra.

Réttaráhrif ættleiðingar.

Nefndin ræddi nokkuð um réttaráhrif ættleiðingar en skv. 1. mgr. 25. gr. laga um ættleiðingar öðlast kjörbarn við ættleiðingu sömu réttarstöðu gagnvart kjörforeldrum, ættmennum þeirra og þeim sem eru í kjörsifjum við þá eins og væri það eigið barn kjörforeldra, nema lög mæli á annan veg. Frá sama tíma falla niður lagatengsl barnsins við kynforeldra þess, önnur ættmenni og þá sem eru í sifjum við þá, nema lög kveði öðruvísi á. Um er að ræða óafturkræfa ákvörðun sem leiðir til þess að öll lagaleg tengsl einstaklings við upprunafjölskyldu rofna og stofnað er til nýrra samsvarandi tengsla milli barnsins og þess eða þeirra sem ættleiða það. Þannig gilda ekki úrskurðir um umgengni við nána vandamenn eða nákomna við ættleiðingu. Á fundum nefndarinnar kom fram að ættleiðing er í eðli sínu verndarúrræði fyrir barn. Nefndin telur mikilvægt að horfa til þess við meðferð umsókna um ættleiðingar.

Fyrirvari um öflun umsagnar.

Í frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um að umsagna nánustu fjölskyldu skuli leitað ef annað foreldri er látið eða bæði og því í reynd ekki gert ráð fyrir þeim möguleika að ekki verði unnt að afla afstöðu nákominna. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að í

frumvarpinu sé ekki sambærilegur fyrirvari varðandi öflun umsagnar nánustu fjölskyldu og er í l. mgr. 11. gr. laga um ættleiðingar þar sem kveðið er á um að umsagnar forsjárlaus foreldris skuli leita ef unnt er. Nefndin telur rétt að gæta samræmis í ákvæðinu og leggur því til breytingu þess efnis að afla skuli umsagnar nánustu fjölskyldu þess látna foreldris eða foreldra, ef unnt er.

Umsagnir nákominna.

Við umfjöllun málsins í nefndinni var rætt um hvernig og hvort skilgreina ætti hugtakið „nánasta fjölskylda“, sem og hvort leita skuli umsagnar hjá öllum sem taldir eru til nánustu fjölskyldu samkvæmt frumvarpinu.

Nefndin telur nauðsynlegt að skýrt sé til hvaða aðila skuli leita umsagnar í þeim tilvikum sem frumvarpið tekur til, m.a. til að málsmeðferðin verði ekki of þung í vöfum við öflun umsagnar. Við meðferð málsins fyrir nefndinni kom fram að um geti verið að ræða margs konar fjölskyldumynstur og ólíkar aðstæður hverju sinni og því geti verið nauðsynlegt þegar litið er til hagsmuna barnsins að afla umsagnar annarra, t.d. ef það kemur í ljós að þeir eru tengdir viðkomandi barni. Í 46. gr. a barnalaga, nr. 76/2003, er kveðið á um að ef annað foreldra barns er látið eða bæði, foreldri er ókleift að rækja umgengnisskyldur sínar við barn eða foreldri nýtur verulega takmarkaðrar umgengni á barnið rétt á umgengni við *nána vandamenn þess foreldris eða aðra nákomna barni*, enda verði það talið að það sé til hagsbóta fyrir barnið. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að þessi möguleiki náninna vandamanna hljóti að grundvallast á rétti og hagsmunum barns. Jafnframt kemur fram að barn á rétt á umgengni við nákomna ef það þjónar hagsmunum barnsins. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu er nefnt í dæmaskyni að undir hugtökin „nánir vandamenn“ eða „aðrir nákomnir barni“ geti fallið stjúp- eða sambúðarforeldrar. Í þessu sambandi telur nefndin nauðsynlegt að sýslumaður hafi heimild til að afla umsagnar hjá öðrum sem eru nákomnir barni, ef talin er þörf á.

Nefndin bendir á að ef sá sem veita skal umsögn er ekki lögráða, t.d. systkini þess sem ættleiða á, skal sýslumaður taka tillit til þess að barn á rétt á að láta skoðanir sínar í ljós í öllum málum sem það varða og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska, sbr. til hliðsjónar 6. gr. laga um ættleiðingar, sem fjallar um samþykki þess sem ættleiða á, og 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Nefndin leggur áherslu á að við mat á ættleiðingarumsókn sé ætíð tekið mið af hagsmunum og vilja barnsins og að öflun umsagnar nánustu fjölskyldu verði þess ekki valdandi að óhóflegar tafir verði á undirbúningi og töku ákvörðunar um ættleiðingu barns. Nefndin telur að við framkvæmdina verði að ætla ákveðið svigrúm eftir því hvernig hver og ein fjölskylda er samsett. Nefndin leggur þess vegna til breytingu á a-lið 2. gr. frumvarpsins þannig að í ákvæðinu verði mælt fyrir um að þegar annað foreldri er látið eða bæði skuli, ef unnt er, leita umsagnar foreldra þess foreldris sem látið er, systkina þess foreldris sem látið er og systkina þess sem ættleiða á áður en afstaða er tekin til ættleiðingarumsóknar, enda sé sá sem ættleiða á yngri en 18 ára. Þá leggur nefndin til að jafnframt verði heimilt að leita umsagnar annarra sem eru nákomnir barni, ef talin er þörf á, enda sé sá sem ættleiða á yngri en 18 ára. Samhliða því leggur nefndin til að fyrirsögn greinarinnar verði: Umsögn foreldris og nákominna.

Vægi umsagna.

Við meðferð málsins í nefndinni var bent á að í frumvarpinu komi ekki fram hvaða vægi eða áhrif umsagnir nánustu fjölskyldu skuli hafa á umsókn um ættleiðingu.

Áð mati nefndarinnar er markmið frumvarpsins að tryggja að við meðferð ættleiðingar-umsóknar verði aflað fleiri gagna sem hægt er að byggja heildarmatið á áður en ákvörðun er tekin. Þá er markmið frumvarpsins að tryggja að ekki verði rofin varanleg lagaleg tengsl barns við fjölskyldu látins foreldris eða foreldra, án aðkomu nánustu fjölskyldu þess foreldris. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að sömu rök geti átt við varðandi umsagnir nákominna þegar forsjárlaus foreldri getur ekki látið uppi marktækt samþykki eða er horfið. Nefndin leggur því til breytingu við 1. mgr. 11. gr. laganna sem nær til þessara tilvika.

Í athugasemdum við 11. gr. frumvarps til laga um ættleiðingar kemur fram að mjög sjaldgæft er að fallist sé á umsókn um ættleiðingu ef foreldri sem ekki hefur forsjá barns lýsir sig mótfallið ættleiðingu, a.m.k. ekki fyrr en barn hefur náð 12 ára aldri og óskar sjálft eindregið eftir að ættleiðing fari fram, og helst ekki fyrr en sá sem ættleiða á er orðinn sjálfráða. Nefndin áréttar að umsögn forsjárlaus foreldris hefur mest vægi í ættleiðingarmálum. Þegar um er að ræða umsagnir nákominna verður að skoða sérstaklega í hverju máli fyrir sig hvort og með hvaða hætti efni þeirra hafi áhrif á niðurstöðu málsins. Þá verður m.a. að líta til þess með hvaða hætti efni umsagnanna þjóni hagsmunum barnsins, hver sé afstaða barnsins til ættleiðingar skv. 6. gr. laga um ættleiðingar og hver séu raunveruleg tengsl umsagnaraðila við barnið. Nefndin telur þess vegna að umsagnir nákominna hafi ekki sama vægi og samþykki eða andstaða kynforeldris til ættleiðingar, nema í sérstökum undantekningartilvikum. Þannig verði veigamiklar ástæður að liggja til grundvallar því að umsagnir nákominna verði taldar eiga að vega þyngra en afstaða kynforeldris og um verður að vera að ræða raunveruleg og mikilvæg tengsl þeirra við barnið sem leiði til neikvæðra áhrifa á samband barns og nánustu fjölskyldu ef af ættleiðingu verður.

Nefndin telur mikilvægt að fram fari heildarmat á grundvelli þeirra upplýsinga og gagna sem fyrir liggja í hverju máli með hliðsjón af því hvað telst barninu fyrir bestu. Um er að ræða ákveðið hagsmunamat þar sem ólík sjónarmið geta vegist á, en nefndin áréttar mikilvægi þess að taka mið af vilja barns með tilliti til aldurs og þroska þess, sbr. 6. gr. laga um ættleiðingar og 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Reglugerðarheimild.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að í 11. gr. laga um ættleiðingar þyrfti að mæla fyrir um skyldu ráðherra til að setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að leggja til sérstaka reglugerðarheimild varðandi framkvæmd 11. gr. laganna en bendir á að almenn reglugerðarheimild sé til staðar í 41. gr. laganna og beinir því til ráðherra að mæla nánar fyrir um framkvæmdina í reglugerð með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum um vægi umsagna nákominna.

Flokkar ættleiðinga.

Á fundum nefndarinnar var fjallað um mismunandi flokka ættleiðinga með tilliti til þeirra ólíku aðstæðna sem uppi eru við frumættleiðingar, stjúpættleiðingar og fósturættleiðingar. Fram komu sjónarmið um að taka þyrfti sérstakt tillit til réttarstöðu fósturbarna og að gera þyrfti greinarmun á frum- og stjúpættleiðingum annars vegar og fósturættleiðingum hins vegar í frumvarpinu. Um er að ræða eðlisólík mál en í þessu tilviki telur nefndin að líta verði til markmiða frumvarpsins sem er m.a. að vernda réttindi barnsins og upprunatengsl og því telur nefndin að ekki þurfi að gera sérstakan greinarmun á þessum flokkum þegar afla á umsagna nákominna. Í þessu sambandi telur nefndin það vera í samræmi við Haag-samninginn um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingu milli landa frá 1993 um að afla skuli umsagna frá nákomnum, ef unnt er. Þá er í samningnum lögð áhersla á að það sé barni fyrir bestu að

alast upp hjá fjölskyldu eða að reynt sé að ráðstafa barni í fóstur eða ættleiða barn innan heimalands áður en hugað er að ættleiðingu milli landa. Í öllum tilvikum þarf að meta hver er nauðsyn ættleiðingar og er það mat nefndarinnar að tilgangur frumvarpsins sé sá að varpa frekara ljósi á þá nauðsyn, svo sem hvort til staðar séu mikilvæg tengsl og hvort þau séu barni fyrir bestu.

Í mars 2011 gaf Rannsóknarstofnun Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni við Háskóla Íslands út skýrslu um úttekt á löggjöf um ættleiðingar og framkvæmd ættleiðingarmála á Íslandi. Skýrslan var unnin fyrir innanríkisráðuneytið. Nefndin telur mikilvægt að lög um ættleiðingar verði endurskoðuð með hliðsjón af þeirri vinnu sem og samspili löggjafarinnar við málefni barna og alþjóðasamninga um réttindi barna. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að þetta fyrirkomulag verði skoðað og hvort tilefni sé til að gera greinarmun á ættleiðingum og þá hvort önnur skilyrði eigi að gilda um fósturættleiðingar, svo sem hvort að afmarkaður verði ákveðinn fósturtími áður en hægt er að sækja um ættleiðingu og hvort nánasta fjölskylda barns sem ættleitt hefur verið af fósturfjölskyldu geti sótt um umgengni við barnið.

Önnur atriði.

Við meðferð málsins í nefndinni komu fram ábendingar um að 1. gr frumvarpsins sem snýr að breytingu á 7. gr. laga um ættleiðingar virðist óþörf enda muni fyrirhuguð breyting á 11. gr. laganna taka til allra tilvika þegar foreldri er látið, einnig þeirra tilvika þar sem barn er í fóstur hjá umsækjendum um ættleiðingu. Þá fjalli 7. gr. laganna um samþykki fyrir ættleiðingu en 11. gr. um umsögn vegna ættleiðingar. Nefndin leggur því til að 1. gr. frumvarpsins falli brott.

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um að ekki er kveðið skýrt á um í lögum um ættleiðingar hvort og þá hverjum eigi að tilkynna um málalok ættleiðingar. Nefndin telur mikilvægt að þeir aðilar sem hafa veitt umsögn vegna ættleiðingarumsóknar skv. 11.–13. gr. laganna fái tilkynningu um málalok enda geti umsagnaraðilar haft hagsmuni af að fá þær upplýsingar, m.a. vegna erfðaréttar eða umgengnisréttar. Nefndin leggur til breytingu þar að lútandi.

Birgir Ármannsson, Steinunn Þóra Árnadóttir og Willum Þór Þórsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álitid í samræmi við 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fasta-nefndir Alþingis.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. 1. gr. falli brott.
2. 2. gr. orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

 - a. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef högum þess foreldris sem fer ekki með forsjá barns er svo farið að það getur ekki látið uppi marktækt samþykki eða það er horfið skal, ef unnt er, leita umsagnar nákominna skv. 2. mgr.
 - b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú er annað foreldri látið eða bæði og skal þá, ef unnt er, leita umsagnar foreldra þess foreldris sem látið er, systkina þess foreldris sem látið er og systkina þess sem ættleiða á áður en afstaða er tekin til ættleiðingarumsóknar, enda sé sá sem ættleiða á yngri en 18 ára. Heimilt er jafnframt að leita umsagnar annarra sem eru nákomnir barni, ef talin er þörf á, enda sé sá sem ættleiða á yngri en 18 ára.

- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Umsögn foreldris eða nákominna*.
3. Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Á eftir 21. gr. laganna kemur ný grein, 21. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:
Tilkynning um málalok.
Sýslumaður skal senda umsagnaraðilum skv. 11.–13. gr. tilkynningu um málalok.
4. Fyrirsögn frumvarpsins verði: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um ættleiðingar, nr. 130/1999, með síðari breytingum (umsögn nákominna).

Alþingi, 18. apríl 2018.

Páll Magnússon,
form.

Andrés Ingi Jónsson,
frsm.

Anna Kolbrún Árnadóttir.

Birgir Ármannsson.

Guðmundur Andri Thorsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Willum Þór Þórsson.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.