

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (skipt búseta barns).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur, Berglindi Báru Sigurjónsdóttur og Svanhildi Þorbjörnsdóttur frá dómsmálaráðuneyti, Steinunni Bergmann frá Félagsráðgjafafélagi Íslands, Guðnýju Björk Eydal og Sigrúnu Júlíusdóttur frá félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Þóru Jónsdóttur frá Barnaheillum, Heiðu Björgu Pálmadóttur og Ingva Snæ Einarsson frá Barnaverndarstofu, Jón Pétursson og Guðrúnu Jónsdóttur frá Vestmannaeyjabæ, Valgerði Rún Benediktsdóttur og Maríu Kristjánsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Maríu Júlíu Rúnarsdóttur frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Elínu Ölmú Arthursdóttur og Helga Samúel Guðnason frá Skattinum, Indriða Örn Árnason, Soffíu Felixdóttur og Karen Benediktsdóttur frá Þjóðskrá Íslands, Önnu Láru Steindal frá Landssamtökunum Þroskahjálp, Sigurveigu Þórhallsdóttur frá umboðsmanni barna, Lúðvík Júlíusson og Dögg Pálsdóttur stundakennara við Háskólann í Reykjavík.

Nefndinni bárust umsagnir frá Barnaheillum, Barnaverndarstofu, Félagi um foreldrajafnrétti, félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Kvenréttindafélagi Íslands, Landssamtökunum Þroskahjálp, Lúðvík Júlíussyni, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Skattinum, sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Tryggingastofnun ríkisins, umboðsmanni barna, Vestmannaeyjabæ og Þjóðskrá Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á barnalögum sem snúa að því að lögfesta ákvæði um heimild foreldra til þess að semja um skipta búsetu barns og helstu réttaráhrif þess, rýmka ákvæði laganna um framfærslu barns og meðlag og skýra ákvæði um þátttöku barns.

Umfjöllun nefndarinnar.

Samningar foreldra um forsjá, lögheimili og búsetu (5. gr.) og samningur um jafna umgengni (14. gr.).

Í 5. gr. frumvarpsins er að finna forsendur þess að foreldrar geti samið um sameiginlega forsjá og skipta búsetu. Þá er í 14. gr. frumvarpsins lagt til að lögfesta forsendur samnings um jafna umgengni.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að skilyrði skiptrar búsetu væru matskennd og ekki væri ljóst hvenær sýslumaður ætti að synja um staðfestingu samnings. Sama ætti við um skilyrði varðandi samning um sameiginlega forsjá og samning um jafna umgengni.

Vegna þessa bendir meiri hlutinn á að gert er ráð fyrir að framkvæmdin verði útfærð nánar í reglugerð. Þá stendur einnig til að uppfæra handbók um barnalög auk þess sem gefnar verði út nýjar leiðbeiningar vegna breytinga á barnalögum og er þeim ætlað að vera til fyllingar fyrir framkvæmdina hjá sýslumönnum. Í þessu samhengi bendir meiri hlutinn einnig á að forsendur til að semja um sameiginlega forsjá og jafna umgengni eru í samræmi við almennar

athugasemdir við frumvarp sem varð að lögum nr. 61/2012, um breytingu á barnalögum. Með frumvarpi þessu er nú lagt til að þær forsendur verði lögbundnar í viðeigandi lagaákvæðum. Að því leyti má ætla að framkvæmdin verði með nokkuð sambærilegum hætti.

Að auki komu fram sjónarmið um að frumvarpið veiti foreldrum og barni engin ný réttindi sem ekki séu veitt foreldrum sem nú þegar fara sameiginlega með forsjá, til að mynda er snúi að aðgengi að upplýsingum, skráningu forsjár í þjóðskrá og ákvörðunartöku. Meiri hlutinn bendir á að í frumvarpinu er að finna samanburð á forsjá hjá öðru foreldri, sameiginlegri forsjá, skiptri búsetu og jafnri umgengni. Af þeim samanburði má m.a. sjá að búsetuforeldri á einnig rétt á opinberum stuðningi og opinber skráning á búsetu barns er hjá báðum foreldrum, þ.e. lögheimilisforeldri og búsetuforeldri. Þá munu foreldrar með skiptri búsetu taka allar sameiginlegar ákvarðanir um daglegt líf barns og hafi þar með aðgengi að upplýsingum sem varða barn þeirra. Verði frumvarpið samþykkt leiðir það til þess að gera verði ákveðnar breytingar á kerfum til að tryggja slíkt.

Staðfesting sýslumanns á samningi um forsjá, lögheimili og búsetu og brottfall samnings um skipta búsetu barns (a-liður 6. gr.).

A-liður 6. gr. frumvarpsins varðar staðfestingu sýslumanns á samningi um forsjá, lögheimili og búsetu.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um gildistíma samnings. Í mörgum tilvikum væru foreldrar sammála um efni samnings en sýslumaður staðfesti hins vegar ekki samninginn fyrir en löngu síðar. Skráning í þjóðskrá byggist á þeirri staðfestingu þótt samningurinn hafi í raun tekið gildi mun fyrir hjá foreldrum. Æskilegt væri að meginreglan væri sú að samningur foreldra öðlaðist gildi við staðfestingu sýslumanns en hins vegar væri til staðar heimild fyrir sýslumann að miða við aðra dagsetningu þegar samningur ætti að taka gildi og að breytt skráning í þjóðskrá ætti að miðast við þá dagsetningu. Meiri hlutinn telur það geta skapað réttaróvissu og flækt framkvæmd ef miðað er við aðra dagsetningu en staðfestingu sýslumanns. Ef samningur myndi taka gildi fyrir staðfestingu sýslumanns gæti hugsanlega skapast óvissa um ákvarðanir og gildi þeirra sem teknar eru á þeim tíma sem samningur var undirritaður og fram að staðfestingu sýslumanns. Meiri hlutinn telur því ekki tilefni til að gera breytingar þar á.

Fram komu sjónarmið um að setja ætti ákvæði um að ráðherra gæfi út nánari reglur um meðferð mála vegna staðfestingar samnings um skipta búsetu og vegna brottfalls samnings um skipta búsetu, sbr. sambærilegt ákvæði í 4. mgr. 9. gr. frumvarpsins. Í því samhengi bendir meiri hlutinn á að í 79. gr. barnalaga, nr. 76/2003, er að finna reglugerðarheimild ráðherra til að setja nánari ákvæði um málsmeðferð og starfshætti sýslumanna, svo og um einstök atriði er varða framkvæmd laganna í reglugerð. Telur meiri hlutinn því ekki ástæðu til að setja sérstaka reglugerðarheimild um framangreint.

Brottfall samnings um skipta búsetu barns (b-liður 6. gr.).

Nokkuð var fjallað um b-lið 6. gr. frumvarpsins sem kveður á um brottfall samnings um skipta búsetu barns að beiðni annars foreldris eða beggja. Fram komu sjónarmið um að aðeins ætti að vera möguleiki á að fella brott slíkan samning með dómi eða með samþykki beggja foreldra, annars væri viðhaldið ákveðnum aðstöðumun á milli foreldra ef annað foreldri gæti einhliða óskað eftir brottfalli samnings. Í því samhengi væri mikilvægt að veita foreldrum rétt á faglegri leiðsögn og/eða að leita úrlausnar ágreiningsmála hjá sýslumanni.

Við meðferð málsins var einnig gagnrýnt að samningur um skipta búsetu barns falli úr gildi við þingfestingu máls sem annað foreldri höfðar á hendur hinu um forsjá eða lögheimili barns. Þess í stað væri æskilegra að miða við að samningur félli úr gildi þegar dómur liggur fyrir.

Meiri hlutinn áréttar að um er að ræða úrræði sem byggt er á samkomulagi foreldra. Foreldrum verður því að vera kleift að lýsa yfir að forsendur samkomulagsins séu brostnar og tekið ákvörðun um að hverfa frá slíku fyrirkomulagi án þess að þurfa að höfða dómsmál með tilheyrandi kostnaði og mögulega lengri málsmeðferð. Þá er ákjósanlegra fyrir hagsmuni barnsins að foreldrar geti óskað eftir brottfalli samnings hjá sýslumanni í stað þess að foreldrar deili um brottfall samnings og sérstaklega ef slíkar deilur drægjust á langinn. Meiri hlutinn telur mikilvægt þegar annað foreldri eða bæði telja fyrirkomulagið ekki lengur þjóna tilgangi að meðferð máls um brottfall samnings verði skilvirk og mál geti fengið snögga úrlausn. Þá telur meiri hlutinn ekki sömu sjónarmið eiga við varðandi brottfall samnings um skipta búsetu og breytingar sem varða forsjá eða lögheimili þar sem foreldrar barns í skiptri búsetu taka sameiginlegar allar ákvarðanir varðandi barn. Með vísan til hagsmuna barns er ekki talið ákjósanlegt að setja barn í þá stöðu að bíða þurfi eftir niðurstöðu dómstóla hvað það varðar.

Sérfræðiráðgjöf vegna mála um skipta búsetu (7. gr.).

Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að sýslumaður geti boðið sérfræðiráðgjöf í málum er varða búsetu barns og einnig í málum er varða synjun staðfestingar samnings m.a. um búsetu eða brottfall samnings um skipta búsetu.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að ef til vill ætti félagsþjónusta sveitarfélaga að veita slíka ráðgjöf, sbr. 17. gr. laga um félagslega ráðgjöf sveitarfélaga, nr. 40/1991. Á móti komu fram sjónarmið um að æskilegt væri að sýslumaður gæti boðið foreldrum ráðgjöf í þessum málum en ráðgjöfin ætti fyrst og fremst að snúa að upplýsingagjöf um úrræðið og þær ríku kröfur sem fyrirkomulag geri til foreldra um samskipti, samstarf og samábyrgð. Ef ágreiningur væri meðal foreldra, sem liðsinni sýslumanns þyrfti við til að leysa, ætti skipt búseta ekki að koma til álita.

Í þessu samhengi bendir meiri hlutinn á að nokkur sveitarfélög taka þátt í tilrauna-verkefninu „Samvinna eftir skilnað“ (SES) sem er sérhæfð ráðgjöf til að koma í veg fyrir og/eða til að draga úr ágreiningi foreldra sem standa í skilnaði eða hafa gengið í gegnum skilnað og vilja stuðla að betri foreldrasamvinnu með hagsmuni barns í huga. Meiri hlutinn telur slíkan stuðning mikilvægan fyrir fjölskyldur og geti átt stóran þátt í því hvaða samning foreldrar telja forsendur vera til að gera að loknum skilnaði. Aftur á móti telur meiri hlutinn mikilvægt að foreldrum standi til boða sérfræðiráðgjöf líkt og í málum er varða forsjá, lögheimili, umgengni og dagsektir. Þannig geti slík ráðgjöf hjálpað foreldrum til að meta hvort grundvöllur sé til þess að gera samning um skipta búsetu en meta þarf hvert mál fyrir sig og hvernig ágreiningnum er háttáð. Áréttað er að ágreiningur foreldra kemur almennt í veg fyrir að skipt búseta barns komi til greina. Meiri hlutinn bendir einnig á að til stendur að endurskoða reglur um sáttameðferð verði frumvarp þetta að lögum.

Sáttameðferð (8. gr.).

Með 8. gr. frumvarpsins er lagt til að sýslumaður geti boðið sáttameðferð aðilum mála er varða synjun staðfestingar samnings m.a. um búsetu eða brottfall samnings um skipta búsetu ef sýslumaður telur hana geta þjónað tilgangi við meðferð máls.

Nefndinni var bent á að beiting sáttameðferðar milli foreldra sem greinir á um hvort koma eigi á skiptri búsetu eða ekki kunni að vera í ósamræmi við eðli úrræðis um skipta búsetu. Sama kunni að eiga við um mál vegna brottfalls sammings um skipta búsetu. Fram komu sjónarmið um að skoða þyrfti vel hvort forsenda sé til að staðfesta samning um skipta búsetu sem foreldrar gera í kjölfar sáttameðferðar þar sem samkomulag, samstaða og samvinna sé forsenda fyrirkomulagsins. Það geti því gerst að sýslumaður synji um staðfestingu sammings sem aðilar hafi gert í sáttameðferð. Þess í stað væri æskilegra að foreldrar standi sameiginlega að beiðni um staðfestingu slíks sammings til að erindið fái umfjöllun sýslumanns.

Í þessu samhengi bendir meiri hlutinn á að sáttameðferð vegna skiptrar búsetu er ekki skylda en þeim möguleika er haldið opnum að foreldrar geti fengið ráðgjöf ef hún getur þjónað tilgangi við meðferð máls. Telur meiri hlutinn það í samræmi við hagsmuni barns ef foreldrar geta náð samkomulagi við þær aðstæður.

Samtal að frumkvæði barns (9. gr.).

Í 9. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli þess efnis að barn geti snúið sér til sýslumanns með ósk um að sýslumaður boði foreldra til samtals til að ræða fyrirkomulag forsjar, lögheimilis, búsetu og umgengni.

Við meðferð málsins var bent á nauðsyn þess að úrræðið verði kynnt börnum og það gert þeim aðgengilegt. Að auki væri mikilvægt að fötluð börn fengju viðeigandi stuðning og að sýslumaður nyti liðsinnis sérfræðings í málefnum fatlaðra barna, eftir því sem við ætti í hverju tilviki, við undirbúning og framkvæmd samtalsins.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu verði kynntar og sérstaklega að börn verði upplýst um rétt sinn. Þá þarf að tryggja að öll börn hafi jafnan aðgang að úrræðinu og fái viðeigandi stuðning. Í því samhengi leggur meiri hlutinn áherslu á mikilvægi þess að handbók fyrir sýslumenn verði uppfærð sem fyrst sem og reglugerðir.

Dómsátt (10. gr.).

Í 10. gr. frumvarpsins kemur fram að ekki verði kveðið á um skipta búsetu barns með dómi en að foreldrar geti ákveðið með dómsátt að barnið eigi fasta búsetu hjá þeim báðum. Bent var á það að þegar mál væri komið fyrir dómstóla hefðu foreldrar þegar farið í gegnum sáttameðferð án árangurs. Rekstur dómsmáls um forsja eða lögheimili verði að telja til marks um alvarlegt stig ágreinings milli foreldra og því verði ekki séð að forsendur skiptrar búsetu séu fyrir hendi í þeim aðstæðum. Þá voru skiptar skoðanir á því hvort veita ætti dómstólum heimild til að dæma um skipta búsetu.

Með frumvarpinu eru vissulega gerðar ríkar kröfur um samstarf foreldra og sameiginlega ákvarðanatöku og því er ekki gert ráð fyrir að dómstóll geti dæmt skipta búsetu barns þegar foreldra greinir á. Þá eru réttaráhrif og inntak skiptrar búsetu aðeins önnur en sameiginlegrar forsjar, en með ákvæðum um skipta búsetu á að stuðla að jafnari stöðu foreldra sem fara með sameiginlega forsja barns og ákveða að ala það saman upp á tveimur heimilum. Dómsátt um skipta búsetu byggist hins vegar á því sjónarmiði að forsendur fyrir skiptri búsetu séu uppfylltar. Þá getur dómsátt um skipta búsetu átt rétt á sér, sérstaklega ef sú réttarstaða þykir henta hagsmunum barns. Meiri hlutinn telur því að þessi möguleiki verði að vera til staðar og áréttar að dómara ber að synja foreldrum um dómsátt ef hún er andstæð hag og þörfum barns eða ef hún er andstæð lögum.

Hverjir krafist geta meðlags (23. gr.) og úrskurður eða dómur um meðlag (24. gr.).

Í 23. gr. frumvarpsins er kveðið á um hverjir geti krafist meðlags. Í fyrsta lagi er áréttað að lögheimilisforeldri geti krafist þess að meðlag verði ákveðið og innheimt þegar barn á fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna. Í öðru lagi er lögð til orðalagsbreyting um aðra sem krafist geta meðlags þannig að ákvæðið á við um þá sem standa straum af útgjöldum vegna framfærslu barns enda búi barnið alfarið hjá þeim samkvæmt lögmætri skipan. Ákvæðið á því ekki við um foreldra sem hafa samið um skipta búsetu barns. Í 24. gr. frumvarpsins kemur fram sú meginregla að ef barn á fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna og foreldra greinir á um skiptingu framfærslukostnaðar geti sýslumaður úrskurðað það foreldri sem barn býr ekki hjá til að greiða meðlag með barninu.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að ekki sé mögulegt fyrir foreldri, sem ekki er með lögheimili barns, að fá úrskurð sýslumanns um meðlag frá hinu foreldrinu. Gildir einu þótt barnið hafi flutt af lögheimili sínu og búi hjá umgengnisforeldri með sannanlegum hætti og með samþykki eða án mótmæla lögheimilisforeldris. Umgengnisforeldri þarf því að höfða dómsmál um lögheimili eða forsjá og meðlag. Ástæða væri til að endurskoða þetta með það í huga að hægt verði að úrskurða um meðlag við þær aðstæður, án þess að höfða dómsmál.

Meiri hlutinn bendir á að foreldrar geta breytt skipan lögheimilis með nýjum samningi foreldra eða með dómi ef foreldra greinir á um lögheimili. Þá er hægt að breyta samningi um meðlag með nýjum samningi, eða með því að sýslumaður úrskurði um breytingu á honum ef foreldra greinir á um skiptingu framfærslukostnaðar. Einnig er hægt að gera meðlagskröfu fyrir dómi ef jafnframt er þar til meðferðar dómsmál um forsjá eða lögheimili. Alla jafna ætti ekki að þurfa úrskurð sýslumanns í þessum tilvikum ef foreldrar geta gert með sér nýtt samkomulag um breytt fyrirkomulag. Hins vegar telur meiri hlutinn að skoða þurfi með nánari hætti hvort tilefni er til að veita sýslumanni heimild til að úrskurða um meðlag við framangreindar aðstæður.

Menntunarförlag (26. gr.).

Í 26. gr. er kveðið á um förlag foreldris til ungmennis til menntunar eða starfsþjálfunar frá 18 ára aldri þar til það nær 20 ára aldri.

Bent var á að æskilegt væri að kveða á um að dómsmálaráðuneytið gefi út viðmiðunarfjárhæðir um greiðslur foreldris til ungmennis vegna kröfu um förlag til menntunar eða starfsþjálfunar frá 18 ára aldri. Til samanburðar gefi ráðuneytið út viðmiðunarfjárhæðir vegna krafna um meðlag umfram lágmarksmeðlag og vegna krafna um sérstök útgjöld.

Hingað til hefur ekki verið að finna slíkt ákvæði í barnalögum. Meiri hlutinn telur vera tilefni til að barnalögin sæti heildarendurskoðun og að framangreint verði tekið til endurskoðunar á þeim vettvangi.

Gildistaka (29. gr.).

Fram komu sjónarmið um að frumvarpið geti haft áhrif á það hver telst framfærandi barns, m.a. samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Ef ætlunin er að vinna að breytingum á öðrum lögum sem og opinberum stuðningi við foreldra sem semja um skipta búsetu barna er mikilvægt að hafa samráð og samvinnu við helstu aðila. Meiri hlutinn telur ljóst að fram að gildistöku laganna þurfa að eiga sér stað nauðsynlegar laga- og reglugerðarbreytingar ásamt kerfisbreytingum með hliðsjón af skiptri búsetu og öðrum atriðum eftir atvikum. Tekur meiri hlutinn undir að við þá

vinnu verði haft samráð við helstu aðila sem málið snerta, svo sem Þjóðskrá Íslands, Tryggingastofnun, Sjúkratryggingar Íslands, Skattinn, sýslumenn og sveitarfélög. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að þeim breytingum sem þarf að gera vegna skiptrar búsetu verði lokið sem allra fyrst eftir samþykkt frumvarpsins og í síðasta lagi fyrir gildistöku laganna 1. janúar 2022.

Réttarstaða þegar foreldrar hafa samið um skipta búsetu barns (d-liður 1. tölul. 30. gr.).

Í d-lið 1. tölul. 30. gr. frumvarpsins, nýrri grein barnaverndarlaga, 67. gr. c, er fjallað um þá réttarstöðu sem skapast þegar foreldrar hafa samið um skipta búsetu barns en einungis annað þeirra afsalar sér umsjá eða tekin er ákvörðun um tímabundna vistun utan heimilis annars foreldris eða annað afsalar sér eða er svipt forsjá barns.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að ákvæðið geri ráð fyrir að hitt foreldri fari áfram með umsjá barnsins án þess að nokkurt mat barnaverndarnefndar fari fram á því hvort það sé barninu fyrir bestu og án þess að til sérstakrar ráðstöfunar komi af hálfu barnaverndaryfirvalda. Samræma ætti framangreint ákvæði frumvarpsins við 67. gr. b barnaverndarlaga sem fjallar um réttarstöðu foreldris sem barn býr ekki hjá þegar um sameiginlega forsjá er að ræða og barn er vistað utan heimilis og aðkomu barnaverndaryfirvalda í þeim tilvikum. Að öðrum kosti sé nauðsynlegt að skerpa á orðalagi 25. og 27. gr. barnaverndarlaga að því leyti að um sé að ræða tvær aðskildar ráðstafanir, þ.e. að vistun barns utan heimilis, með eða án samþykkis foreldris, geti annars vegar beinst að öðru foreldrinu og hins vegar báðum foreldrum samhliða þegar samið hefur verið um skipta búsetu.

Meiri hlutinn bendir á að nú stendur yfir endurskoðun á barnaverndarlögum. Meiri hlutinn beinir því til félagsmálaráðuneytis að við þá endurskoðun verði litið til framangreindrar ábendingar um réttarstöðu foreldra þegar samið hefur verið um skipta búsetu og það verði tekið til skoðunar hver aðkoma barnaverndaryfirvalda eigi að vera í þeim tilvikum. Að öðru leyti telur meiri hlutinn að barnaverndaryfirvöld geti gripið inn í ef talið er að barn búi við óviðunandi aðstæður hjá því foreldri sem fer áfram með umsjá barnsins. Til að mynda eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 70. gr. barnaverndarlaga, sbr. e-lið 1. tölul. 30. gr. frumvarpsins, þannig að ef foreldri barns tekur við umsjá eða forsjá skv. 67. gr. c skal barnaverndarnefnd sem farið hefur með málið kanna sérstaklega þörf barns fyrir áframhaldandi stuðning.

Lög um félagslega aðstoð (2. tölul. 30. gr.).

Í 2. tölul. 20. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um félagslega aðstoð vegna breyttra lagatilvísana sem leiðir af frumvarpinu.

Við meðferð málsins var lagt til að gera jafnframt breytingar á 17. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga þannig að greinin tiltaki ráðgjöf vegna skiptrar búsetu. Í þessu samhengi vísar meiri hlutinn til fyrrgreindar umfjöllunar um tilraunaverkefnið „Samvinna eftir skilnað“ (SES) og markmið þess verkefnis. Meiri hlutinn telur að slíkur stuðningur við fjölskyldur í skilnaði geti orðið liður í því að foreldrar velji skipta búsetu. Meiri hlutinn telur framangreint tilraunaverkefni í takt við frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (354. mál á yfirstandandi löggjafarþingi) þar sem er gert ráð fyrir þjónustu í þágu farsældar barna, þar á meðal félagsþjónustu sem er veitt í þágu barna innan sveitarfélaga. Í því frumvarpi er einnig lögð áhersla á snemmtækan stuðning sem hafi það að markmiði að styðja við farsæld barns.

Útreikningur barnabóta (7. tölul. 30. gr.).

Í 7. tölul. 30. gr. frumvarpsins er kveðið á um fyrirkomulag barnabóta til foreldra barns sem samið hafa um skipta búsetu barns.

Við meðferð málsins var nokkuð rætt um fjárhagsleg áhrif fyrirkomulags um skipta búsetu, m.a. á tekjulág heimili og ráðstöfunartekjur. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að gæta þyrfti þess að barnabótakerfið, og aðrar bótagreiðslur, skapaði ekki hindranir fyrir foreldrasamvinnu. Enn fremur var gagnrýnt að fyrirkomulag á útreikningi barnabóta gæti gert tekjulægra foreldrinu mjög erfitt með að samþykkja skipta búsetu barns og þannig leitt til þess að tekjuháir foreldrar gætu í raun einir nýtt sér úrræðið. Í því samhengi var bent á að barnabætur munu hafa ólík áhrif á kynin og því væri mikilvægt að fylgjast með framkvæmd laganna og hvaða áhrif frumvarpið hefði á ólíka hópa.

Þær breytingar á barnalögum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu snúa fyrst og fremst að setningu heimildar til að semja um skipta búsetu barns og réttaráhrif þess og er ætlað að mæta því fyrirkomulagi sem nú þegar er að finna í samfélaginu. Meiri hlutinn áréttar að þegar foreldrar hafa samið um skipta búsetu verður litið á báða foreldra barnsins sem framfærendur. Barnabætur ákvarðast á hefðbundinn hátt og miðast útreikningurinn við fjölskyldustöðu hvors foreldris fyrir sig í lok hvers árs og hvert barn fyrir sig og takmarkast barnabæturnar jafnframt við helming þeirra barnabóta sem um ræðir fyrir hverja fjölskyldugerð. Fjármálum foreldra er því ekki blandað saman við útreikning barnabótanna. Slíkt fyrirkomulag getur til að mynda haft áhrif á það foreldri sem er tekjulægra. Að svo stöddu telur meiri hlutinn rétt að miðað verði við núverandi fyrirkomulag á útreikningi barnabóta en áréttar mikilvægi þess að fylgst verði náið með þróun í þessum málum og hverjir nýti sér skipta búsetu, svo sem hvort um sé að ræða ákveðinn tekjuhóp, og hvaða áhrif frumvarpið hefur á kynin og á ólíka hópa. Þá er vert að kanna hvort fyrirkomulag á greiðslum, svo sem barnabótum, hafi áhrif á afstöðu foreldra til að semja um skipta búsetu barns.

Fötluð börn.

Við meðferð málsins var bent á mikilvægi þess að fötluð börn nytu í raun sömu tækifæra til búsetu á heimilum beggja foreldra og yrði ekki mismunað á grundvelli fötlunar. Þá gæti aðstöðumunur milli foreldra og heimila leitt til takmarkaðrar umgengni barns við annað foreldri vegna skorts á nauðsynlegum hjálpartækjum eða á sértækri þjónustu vegna fötlunar. Mikilvægt sé að barn fái alla nauðsynlega þjónustu og stuðning á heimilum beggja foreldra sinna, óháð því hvort um sé að ræða lögheimili, búsetuheimili eða umgengnisheimili. Að auki þurfi að tryggja að foreldrar sem fara með sameiginlega forsjá, hvort sem þau gera með sér samning um skipta búsetu eða ekki, hafi jafnan aðgang að upplýsingum um fötluð börn sín.

Meiri hlutinn tekur undir að sérstaklega þurfi að huga að stöðu fatlaðra barna í þessu samhengi og telur mikilvægt að lög og reglur verði endurskoðuð sem fyrst, m.a. til að tryggja að þessi hópur barna njóti þess réttar að umgangast báða foreldra sína og nýta þau úrræði sem frumvarpið kveður á um. Fyrir liggur að breyta þurfi reglugerð um styrki vegna hjálpartækja, nr. 1155/2013, ef heimilt á að vera að samþykkja eitt hjálpartæki af hverri gerð inn á bæði heimili barna í skiptri búsetu. Það þurfi hins vegar að meta umfang þeirrar breytingar og til hvaða hjálpartækja slíkar breytingar eigi að ná fyrst og fremst. Þá sé ljóst að um umtalsverðan kostnað geti verið að ræða. Meiri hlutinn bendir einnig á skýrslu starfshóps um hjálpartæki frá september 2019. Ein tillagna hópsins felur m.a. í sér að reglugerðir sem lúta að hjálpartækjum og skilgreiningu á hugtakinu hjálpartæki verði endurskoðaðar í samræmi

við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og bent er á fleiri reglugerðir sem þarfnast endurskoðunar og samræmingar. Með hliðsjón af framangreindu áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að regluverk verði endurskoðað fyrir gildistöku laganna enda mikilvægt að börn og foreldrar geti nýtt úrræðið frá upphafi, óháð stöðu.

Sýslumannsembætti.

Nokkuð var fjallað um málshraða og málafjölda hjá sýslumannsembættum, þó einkum sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Styrkja þyrfti embættin með auknum fjárframlögum sem og tryggja fjármögnun nýrra verkefna svo að úrræðið sem frumvarpið kveður á um nýtist.

Við meðferð málsins kom fram að dómsmálaráðuneytið væri með til skoðunar aðgerðir til að bregðast við of löngum biðtíma hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, einkum hvað varðar sífjamál. Til að mynda hafi verið gripið til þeirra aðgerða að fela öðrum sýslumannsembættum að aðstoða tímabundið fjölskyldusvið sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu við að stytta biðtímann. Meiri hlutinn bindur vonir við að aðgerðirnar skili árangri en mikilvægt er að málsaðilar þurfi ekki að bíða úrlausnar sinna mála lengur en góðu hófi gegnir. Með því verður m.a. komið í veg fyrir hættu á vaxandi ágreiningi foreldra og aukið álag á starfsfólk embættanna. Mikilvægt er að aðilar geti nýtt sér þau úrræði sem lögð eru til með frumvarpinu og þá skiptir máli að biðtími sé með nokkuð eðlilegum hætti.

Áhrif á sveitarfélög og stofnanir.

Á fundum nefndarinnar var rætt um áhrif á sveitarfélög og stofnanir þegar kemur að skiptri búsetu, þar á meðal hvað varðar fjárhagsaðstoð, styrki til íþrótt- og tómstundastarfs og þjónustu við fötluð börn. Að auki þurfi að tryggja að upplýsingar úr Þjóðskrá skili sér fljótt og vel til sveitarfélaga og þeim að kostnaðarlausu. Þá var bent á að breyta þurfi kerfum hjá Þjóðskrá Íslands og Skattinum og einnig hjá þeim stofnunum og öðrum sem þurfa t.d. á að halda upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands.

Meiri hlutinn telur ljóst að sveitarfélög og stofnanir þurfi að aðlaga þjónustu að breyttum veruleika og taka til skoðunar hvernig útfæra eigi slíka þjónustu, þar á meðal miðlun upplýsinga úr Þjóðskrá. Meiri hlutinn hvetur sveitarfélög og stofnanir til að nýta tímann fram að gildistöku laganna til undirbúnings.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Brottfall sammings um skipta búsetu barns (b-liður 6. gr.) og lög um lögheimili og aðsetur (5. tölul. 30. gr.).

Í b-lið 5. tölul. 30. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að ekki sé unnt að flytja annaðhvort lögheimili eða búsetuheimili barns úr landi nema Þjóðskrá Íslands hafi borist tilkynning um brottfall sammings eða dómsáttar um skipta búsetu.

Nefndinni var bent á að við flutning frá Íslandi til annarra Norðurlanda gildi Norðurlandasamningur um almannaskráningu. Samkvæmt samningnum sé það innflutningsríkið sem taki ákvörðun um skráningu samkvæmt þeim lögum sem þar gildi. Þegar innflutningsríkið tilkynni um flutning einstaklinga beri brottflutningsríkinu að breyta skráningu til samræmis við það, enda séu þeir skráðir í innflutningsríkinu. Staðfesting um brottfall sammings um skipta búsetu þyrfti því að berast Þjóðskrá Íslands áður en flutt væri frá Íslandi til annarra Norðurlanda.

Að mati meiri hlutans þykir rétt að leggja til breytingar á 6. gr. og b-lið 5. tölul. 30. gr. frumvarpsins og taka af öll tvímæli um að samningur um skipta búsetu barns falli sjálfkrafa úr gildi ef annað foreldri flytur úr landi. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að forsendur skiptrar búsetu séu ekki fyrir hendi ef foreldrar barns búa hvort í sínu landinu. Meiri hlutinn telur því eðlilegt að gera ráð fyrir að samningar um skipta búsetu falli úr gildi við þessar aðstæður án þess að sýslumaður þurfi sérstaklega að staðfesta brottfall þeirra.

Meiri hlutinn áréttar samt sem áður að öðru foreldri er óheimilt að fara með barn úr landi án samþykkis hins foreldris ef forsjá barns er sameiginleg. Ef samið hefur verið um skipta búsetu barns og annað foreldri er ósátt við fyrirhugaðan flutning hins foreldris úr landi má gera ráð fyrir að óskað verði sérstaklega eftir brottfalli samningsins. Í tilvikum þegar foreldri/foreldrar óska ekki eftir brottfalli muni samningur eigi að síður falla sjálfkrafa úr gildi óháð því til hvaða lands foreldrið flytur. Telja verður að Norðurlandasamningur um almannaskráningu hafi fyrst og fremst áhrif á feril skráningar en ekki efnisleg réttaráhrif. Samkvæmt þeirri breytingu sem meiri hlutinn leggur til má líta svo á að ef annað foreldri flytur til einhvers af Norðurlöndunum þá falli samningur um skipta búsetu sjálfkrafa úr gildi þegar það foreldri óskar skráningar í innflutningsríkinu. Þjóðskrá Íslands breytir þá skráningu hér á landi til samræmis þegar innflutningsríkið tilkynnir um flutning. Ef annað foreldri flytur til lands utan Norðurlandanna má á hinn bóginn líta svo á að samningur falli sjálfkrafa úr gildi þegar foreldrið tilkynnir Þjóðskrá Íslands um flutning. Þá má þess geta að sjálfkrafa brottfall samnings um skipta búsetu við flutning annars foreldris úr landi þykir styrkja sjónarmið sem snúa að mögulegu ólögum brottnámi barns úr landi.

Réttur barns til að tjá sig (8. og 13. gr.).

Í 8. og 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um að gefa skuli barni kost á að tjá sig um mál í samræmi við aldur þess og þroska. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að orðalag um rétt barns til að tjá sig skv. 8. og 13. gr. frumvarpsins væri ekki að fullu í samræmi við orðalag 12. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Samkvæmt barnasáttmálanum skuli barni gefinn kostur að tjá skoðun sína í öllum málum sem það varði, en að tekið verði tillit til skoðana barns eftir aldri og þroska. Þannig sé það ekki háð aldri og þroska barns hvort barni sé gefinn kostur á að tjá sig um mál sem það varði. Aftur á móti komu fram sjónarmið um að orðalagið væri í samræmi við barnasáttmálann.

Réttur barns til að tjá sig ætti í sjálfu sér að leiða af 1. gr. barnalaga og 12. gr. barnasáttmálans. Meiri hlutinn bendir þó á að í framkvæmd hafi yngri börn ekki alltaf fengið að tjá sig og því telur meiri hlutinn vera ástæðu til að skerpa á orðalaginu enn frekar en lagt er til í frumvarpinu. Meiri hlutinn telur mikilvægt að tryggja rétt barns til að tjá sig og með því að samræma orðalagið enn frekar við barnasáttmálann geti þátttökuréttur barna í þessu samhengi aukist. Að því sögðu leggur meiri hlutinn til orðalagsbreytingar á 8. og 13. gr. frumvarpsins.

Samningur um framfærslu eða meðlag (22. gr.).

Í 3. mgr. 22. gr. frumvarpsins kemur fram að foreldrar geti óskað staðfestingar á samningi um meðlag sem ákveðið hefur verið skv. 2. mgr. ákvæðisins. Á þetta einungis við ef barn á fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna. Í ákvæðinu virðist hins vegar hafa láðst að taka fram að foreldrar geti einnig gert sátt fyrir dómi um greiðslu meðlags, líkt og kveðið er á um í 55. gr. barnalaga, enda geta meðlagsmál komið til kasta dómara í vissum tilvikum. Fari svo að

samkomulag takist fyrir dómi um meðlagsgreiðslur er hagfelldast að úr málinu verði leyst með dómsátt. Til að taka af öll tvímæli um að foreldrar geti einnig gert sátt fyrir dómi um greiðslu meðlags leggur meiri hlutinn til breytingar þess efnis.

Úrskurður eða dómur um meðlag (24. gr.).

Í a-lið 24. gr. frumvarpsins kemur fram sú meginregla að ef barn á fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna og foreldra greinir á um skiptingu framfærslukostnaðar geti sýslumaður úrskurðað það foreldri sem barn býr ekki hjá til að greiða meðlag með barninu. Meiri hlutinn bendir á að foreldra getur ýmist greint á um skiptingu framfærslukostnaðar og annað þeirra valið að krefjast úrskurðar um meðlag eða foreldrar verið sammála um að greitt verði meðlag en greint á um fjárhæð meðlagsins. Meiri hlutinn leggur því til orðalagsbreytingu á ákvæðinu í samræmi við aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, þannig að í stað „ágreinings um skiptingu framfærslukostnaðar“ komi „ágreinings um framfærslu“.

Þá leggur meiri hlutinn til að orðið „þó“ í 2. málsl. 1. mgr. 57. gr. barnalaga falli brott. Ákvæðið um tímamörk við ákvörðun meðlags er að öðru leyti efnislega óbreytt. Meiri hlutinn áréttar sérstaklega að ákvæðið á einungis við um frumákvörðun meðlags og getur því ekki átt við þegar fyrir liggur samningur um framfærslu barns eða dómsátt um meðlag. Ákvæði 2. mgr. 64. gr. laganna á við þegar krafist er breytinga á fyrirbyggjandi samningi foreldra um skiptingu framfærslu eða meðlag eða dómsátt um meðlag. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til verður betra samræmi milli ákvæða 57. og 64. gr. laganna að þessu leyti.

Breyting á samningi eða dómsátt um meðlag eða um skiptingu framfærslu (ný 28. gr.).

Ákvæði 64. gr. barnalaga afmarkar nánar skilyrði þess að krefjast megi breytinga á fyrirbyggjandi samningi eða dómsátt. Þá fjallar ákvæði 65. gr. um breytingar á úrskurði eða dómi.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á 1. mgr. 64. gr. laganna sem er ætlað að áréttar að ákvæðið eigi við um alla samninga foreldra um framfærslu, sbr. 55. gr., þ.e. þegar samið hefur verið um skiptingu kostnaðar vegna framfærslunnar eða samið um greiðslu meðlags. Ef foreldra greinir á um breytingar á framfærslu barns getur sýslumaður samkvæmt barnalögum þó eingöngu úrskurðað um greiðslu meðlags, óháð því hvers konar samningur liggur þegar fyrir, sbr. 1. mgr. 57. gr. laganna. Eitt af skilyrðum 1. mgr. 64. gr. laganna er að aðstæður hafi breyst verulega. Rétt er að gera ráð fyrir að undir það geti fallið sú staða að foreldra greini á um hvort samningur um skiptingu kostnaðar vegna framfærslu barns hafi verið efndur með þeim hætti sem samningurinn kveður á um. Ef svo er ekki getur verið ástæða til þess að gera breytingar og úrskurða í stað þess um greiðslu meðlags.

Í 2. mgr. 64. gr. laganna er tekið fram að ákvörðun um meðlag, sem fallið er í gjalddaga áður en krafa er uppi höfð, verði ekki breytt nema alveg sérstakar ástæður leiði til þess. Þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til á 2. mgr. er einnig ætlað að áréttar að ákvæði 64. gr. eigi við um alla samninga foreldra um framfærslu skv. 55. gr. Hefur það í för með sér samsvarandi efnisreglu og nú gildir, að þegar krafist er breytinga á fyrirbyggjandi samningi verði ekki úrskurðað um meðlag aftur í tímann nema sérstaklega standi á. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til barnalaga er tekið fram að grafast þurfi fyrir um það hvers vegna meðlagskrafta var ekki sett fram fyrr og áréttar að ljóst þyki að skilyrði ákvæðisins um breytingu aftur í tímann séu mjög ströng, sbr. orðalagið „alveg sérstakar ástæður“. Gert er ráð fyrir að hið sama eigi hér við. Þó ber að áréttar að taka má tillit til þess að munur er á samningum um skiptingu framfærslukostnaðar og samningum um meðlag þegar kemur að innheimtuúrræðum. Foreldri sem krefst breytinga á staðfestum samningi um meðlag hefur þannig haft mun betri tók á að innheimta framfærslu barnsins úr hendi hins. Ef foreldri krefst

Þess að úrskurður um meðlag komi í stað samnings um skiptingu framfærslukostnaðar gæti þurft að líta sérstaklega til þess, þegar metið er hvort meðlag verði ákvarðað aftur í tímann, hvort og hversu lengi það liggi fyrir að sá sem krafa beinist að hafi látið hjá líða að sinna framfærsluskyldu sinni.

Útreikningur barnabóta (7. tölul. 30. gr.).

Í umsögn Skattsins var bent á að skerpa þyrfti á forsendum tekjuskerðingar í b-lið 7. tölul. 30. gr. frumvarpsins og færa til samræmis við umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu um að útreikningur tekjuskerðingar væri aðskilinn fyrir hvort foreldri um sig og miðaðist við fjölskyldustöðu hvors þeirra um sig í árslok. Meiri hlutinn telur þær breytingar til bóta og leggur til breytingar þess efnis.

Heildarendurskoðun.

Ekki liggur alveg fyrir hvaða áhrif fyrirkomulag um skipta búsetu og framkvæmd þess hafi á kynin og ólíka hópa og í þeim efnum vísar meiri hlutinn m.a. til umfjöllunar um fyrirkomulag á útreikningi barnabóta í tengslum við skipta búsetu. Þrátt fyrir framangreint telur meiri hlutinn mikilvægt að frumvarpið verði að lögum þar sem það felur í sér þarfar breytingar. Áður hefur komið fram að meiri hlutinn telur vera tilefni til að barnalögin sæti heildarendurskoðun. Mikilvægt er að innan þriggja ára frá samþykkt frumvarpsins fari fram endurskoðun, einkum á fyrirkomulagi um skipta búsetu og framkvæmd þess, eins og með útreikning barnabóta, en áréttar í þessu samhengi að fleiri atriði þurfi að taka til endurskoðunar, m.a. í ljósi laga um kynrænt sjálfræði og atriða sem snúa að framfærslu og meðlagi. Meiri hlutinn leggur til að við barnalögin verði bætt bráðabirgðaákvæði þess efnis og leggur jafnframt til að dómsmálaráðherra kynni niðurstöður heildarendurskoðunar eigi síðar en á haustþingi 2024.

Að öðru leyti leggur meiri hlutinn til breytingar sem eru tæknilegs eðlis og er ekki ætlað að hafa áhrif á efni frumvarpsins. Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerðar eru tillögur um á sérstöku þingskjali.

Fyrirvari Þorbjargar Sigríðar Gunnlaugsdóttur, Guðmundar Andra Thorssonar og Kötlu Hólm Þórhildardóttur.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir, Guðmundur Andri Thorsson og Katla Hólm Þórhildardóttir skrifa undir nefndarálit þetta með fyrirvara þar sem þau telja að frumvarpið muni ekki tryggja fjölskyldum barna með ákveðna fötlun sömu tækifæri og öðrum. Rétt hefði verið að stíga það skref með fyrirliggjandi frumvarpi, m.a. með hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í ljósi langs aðdraganda frumvarpsins sé ekki tækt að nefna nú að meta þurfi umfang breytinganna og vísa til þess að nokkur kostnaður kunni að hljóta af.

Framangreindir nefndarmenn telja ekki fullnægjandi að í nefndarálini komi fram að huga þurfi að stöðu fatlaðra barna í þessu samhengi og að mikilvægt sé að lög og reglur verði endurskoðuð sem fyrst. Heldur ætti að stíga skrefið til fulls nú þegar.

Fyrir liggur að breyta þurfi regluverki um styrki vegna hjálpartækja þannig að börnum í þessari stöðu sem eru í skiptri búsetu verði tryggð viðeigandi hjálpartæki inn á bæði heimili. Samhliða þessum fyrirvara er lögð fram breytingartillaga sem tryggi þjónustu inn á bæði heimili barns í skiptri búsetu, þar á meðal að þau fái viðeigandi hjálpartæki á lögheimili og búsetuheimili. Breytingartillagan er lögð fram með jafnræðissjónarmið að leiðarljósi. Með henni verður tryggt að börn og foreldrar geti nýtt úrræði um skipta búsetu frá upphafi, óháð fötlun.

Alþingi, 1. mars 2021.

Páll Magnússon,
form., frsm.

Guðmundur Andri Thorsson, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.
með fyrirvara.

Birgir Ármannsson.

Katla Hólm Þórhildardóttir
með fyrirvara.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir
með fyrirvara.