

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um breytingu á hjúskaparlögum, nr. 31/1993, með síðari breytingum (hjónaskilnaðir).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og bárust henni umsagnir frá Kvenréttindafélagi Íslands, lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Mannréttindaskrifstofu Íslands, sýslumanninum í Vestmannaeyjum og umboðsmanni barna.

Frumvarpið felur í sér breytingar á hjúskaparlögum, nr. 31/1993, og er markmið þess annars vegar að styrkja stöðu þolenda heimilisofbeldis og tryggja rétt þeirra til að slíta hjúskap og hins vegar að einfalda skilnaðarferli fyrir hjón sem eru sammála um að enda hjúskap sinn, með sambærilegum hætti og gildir í Danmörku og Svíþjóð.

#### Umfjöllun nefndarinnar.

##### *Almennt.*

Frumvarpið hefur verið lagt fram áður og gengið til allsherjar- og menntamálanefndar. Frumvarpið hefur því fengið nokkra umfjöllun. Við meðferð frumvarpsins nú horfði nefndin til þeirra mála auk þeirra erinda og umsagna sem bárust við meðferð þeirra, m.a. frá Samtökunum '78 og Stígamótum varðandi skilnað án undanfara og frá Barnaheillum, sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, sýslumanninum á Suðurlandi, Ungum jafnaðarmönnum og Þyri Höllu Steingrímsdóttur hrl. varðandi lögskilnað fyrir þolendur heimilisofbeldis.

##### *Þolendur heimilisofbeldis.*

Nefndin fjallaði um þolendur heimilisofbeldis sérstaklega og þá erfiðu stöðu sem þolendur geta verið í þegar við kemur slitum á hjúskap.

Kvenréttindafélag Íslands lýsti í umsögn sinni yfir stuðningi við frumvarpið og hvatti Alþingi eindregið til að samþykkja það. Í umsögninni var m.a. vísað til þess að gildandi hjúskaparlög geri þolendum heimilisofbeldis of erfitt fyrir að öðlast lögskilnað vegna þröngrar skilgreiningar á ofbeldi, stuttra tímatakmarka frá broti og áskilnaðar um að gerandi samþykki skilnað á grundvelli brota sinna.

Í umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands kom einnig fram stuðningur við samþykkt frumvarpsins og kváðu samtökin það vera mikilvægt skref í rétta átt. Í umsögninni lýstu samtökin því að vandasamt væri að sýna fram á andlegt ofbeldi en sögðu jafnframt: „Þegar grunur leikur á að ofbeldi hafi verið beitt gegn maka eða barni sem býr hjá hjónum þá á þolandinn að fá að njóta vafans“.

Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og áréttar mikilvægi þess að ávallt sé stutt við þolendur ofbeldis og telur að einföldun þess regluverks sem frumvarpið felur í sér geti verið einn þáttur þess stuðnings.

*Börn undir 18 ára aldri.*

Í umsögn sýslumannsins í Vestmannaeyjum kom fram það sjónarmið að þegar hjón eigi börn undir 18 ára aldri þurfi að leggja aukna áherslu á sátt og foreldrasamvinnu. Í umsögn er lagt til að heimildin til skilnaðar án undanfara verði aðeins veitt hjónum sem ekki eiga saman börn undir 18 ára aldri.

Meiri hlutinn telur að áskilnaður um að samkomulag um skipan forsjár fyrir börnum undir 18 ára, sem kveðið er á um í 9. gr. frumvarpsins, fullnægi þeirri kröfu að tryggja sátt og foreldrasamvinnu við lögskilnað. Til þess að fólk geti leitað skilnaðar á grundvelli ákvæðisins þarf ósk þess efnis að koma frá báðum aðilum og ef fólk á sameiginlegar eignir eða börn undir 18 ára aldri þarf það að hafa náð samkomulagi um framfærslueyri, skipan forsjár fyrir börnum og aðra skilnaðarskilmála. Með vísan til þessa telur meiri hlutinn ekki að skilyrði ákvæðisins vinni gegn markmiðum um sátt og foreldrasamvinnu við skilnað.

*Heildarendurskoðun regluverks.*

Nefndin fjallaði um þörf á heildarendurskoðun á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum er lúta að hjúskap til þess að stuðla að fullnægjandi réttaröryggi fyrir þolendur heimilisofbeldis. Meiri hlutinn beinir því til ráðherra að taka til endurskoðunar hjúskaparlög, nr. 31/1993, ásamt reglugerð nr. 230/1992, um stjórnáskilnaðar hjúskaparmála, og reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar, nr. 45/2008, reglugerð nr. 231/1992, um stjórnáskilnaðar mála samkvæmt barnalögum, og reglugerð nr. 1450/2021, um ráðgjöf og sáttameðferð og samtal að frumkvæði barns á grundvelli barnalaga, nr. 76/2003.

Meiri hlutinn telur þörf á því að ákvæði reglugerðar um skilyrði gjafsóknar verði rýmkuð svo meðferð skilnaðarmála, fjárskipta eða forsjármála verði þolendum heimilisofbeldis ekki jafn íþyngjandi og hún er nú og að gerð verði greining á því hver sé mannafla- og fjármagnsþörf sýslumannsembætta, til að tryggja í senn vandaða og skilvirka málsmeðferð skilnaðarmála og alls þess sem þeim tengist. Meiri hlutinn telur mikilvægt að framangreind endurskoðun fari fram sem fyrst.

**Breytingartillögur.***Almennt.*

Meiri hlutinn telur, í ljósi umsagna og annars samráðs m.a. við dómsmálaráðuneytið, að breytingar þurfi að gera á frumvarpinu. Annars vegar er um að ræða óefnislegar lagatæknilegar breytingar sem ekki er tilefni til að gera sérstaka grein fyrir og hins vegar breytingar á einstökum greinum eins og nánar verður gerð grein fyrir.

*Skilnaður að borði og sæng (2. gr.).*

Í samskiptum nefndarinnar við ráðuneytið hefur komið fram að ef 35. gr. verður felld úr lögunum með 2. gr. frumvarpsins sé ekki lengur fyrir hendi möguleiki á að makar hverfi til baka frá skilnaði að borði og sæng. Meiri hlutinn leggur því til breytingar á ákvæði 2. gr. frumvarpsins.

*Útköll lögreglu (b-liður 2. mgr. a-liðar 6. gr.).*

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gerði athugasemd við 6. gr. frumvarpsins í umsögn sinni og lagði til að allur vafi yrði tekinn af um það að lögregla geti veitt staðfestingu á því að hún hafi farið í útkall vegna heimilisofbeldismáls ásamt því að gefa lýsingu á helstu málavöxtum án þess að afhenda lögregluskýrslu, enda kynni það að skaða rannsóknarhagsmuni. Í frumvarpinu er kveðið á um að leyfi skuli veita til skilnaðar á grundvelli ákvæðis

40. gr. hjúskaparlaga ef upplýsingar sem staðfesta útkall vegna heimilisofbeldis liggja fyrir í skýrslu lögreglu.

Meiri hlutinn tekur undir að mikilvægt sé að ákvæðið sé orðað þannig að hafið sé yfir vafa að lögreglunni sé ekki gert skylt að afhenda lögregluskýrslu í andstöðu við reglur um afhendingu gagna í sakamálum og leggur því til breytingu á ákvæðinu.

*Málsmeðferð skilnaðar vegna heimilisofbeldis (6. og 7. gr.).*

Meiri hlutinn telur rétt að gera breytingar á 7. gr. frumvarpsins. Lagt er til að úrræði vegna skilnaðar á grundvelli heimilisofbeldis sé með tvenns konar hætti.

Annars vegar að maki geti krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng fyrir sýslumanni gangist maki við broti sínu eða hafi hlotið dóm fyrir það. Er því tilvísun til a-liðar 2. mgr. 40. gr. bætt við 1. mgr. 41. gr. laganna. Rétt er að taka fram að samkvæmt orðalagi ákvæðisins er fullnægjandi að maki hafi hlotið dóm fyrir brot sitt og heldur ákvörðun sýslumanns því gildi sínu þótt maki sé síðar sýknaður á æðra dómstigi.

Hins vegar að maki geti krafist lögskilnaðar án undangengins skilnaðar að borði og sæng fyrir dómi ef fyrir liggja upplýsingar frá lögreglu sem staðfesta útkall lögreglu vegna heimilisofbeldis eða önnur gögn á borð við áverkavottorð eða mat sálfræðings benda til þess að það hjóna er krefst skilnaðar, eða barn sem býr hjá þeim, hafi mátt þola ofbeldi af hálfu makans.

Með vísan til samráðs leggur meiri hlutinn til framangreinda efnisbreytingu á frumvarpinu en upphaflega var kveðið á um að sýslumaður geti veitt lögskilnað á þessum grundvelli. Heppilegra þykir að dómstólar hafi þetta hlutverk en mál séu rekin sem flýtimeðferðarmál. Með vísan til þessa leggur meiri hlutinn til að ákvæði sem finna mátti í d-lið 2. mgr. 6. gr. þegar frumvarpið var lagt fram á 150. þingi verði fært í það á ný og að mál sem rekin eru fyrir dómstól á grundvelli ákvæðis 40. gr. hjúskaparlaga skuli sæta flýtimeðferð í samræmi við ákvæði XIX. kafla laga um meðferð einkamála. Meiri hlutinn telur framangreinda leið heppilegri en þá sem lögð er til í frumvarpinu enda geta þá þolendur ofbeldis í nánú sambandi leitað lögskilnaðar og dómari getur einnig úrskurðað um fjárskipti og forsjá barna án þess að aðilar þurfi að semja um það sín á milli.

*Sáttaumleitan o.fl. (8. gr. og nýjar greinar).*

Meiri hlutinn hefur tekið til skoðunar þær breytingar sem lagðar eru til á 42. gr. laganna og samspil þeirra við ákvæði 33. gr. a barnalaga, nr. 76/2003. Meiri hlutinn telur rétt að gera breytingar á 8. gr. frumvarpsins þess efnis að fella brott breytingar á 42. gr. aðrar en þær að sáttameðferðar sé ekki krafist þegar óskað er skilnaðar á grundvelli heimilisofbeldis, að heimilt sé að reyna sættir með hjónum hvoru í sínu lagi komi fram ósk um það og að sáttameðferð fyrir sýslumanni eða dómara sé meginregla en að hjónum sé heimilt að leita til trú- eða lífsskoðunarfélags sé það vilji beggja.

Í umsögn frá Þyri Höllu Steingrímsdóttur hrl., sem barst allsherjar- og menntamálanefnd þegar frumvarp um einfaldari lögskilnað fyrir þolendur heimilisofbeldis var lagt fram á 150. löggjafarþingi, er lagt til að í 1. mgr. 43. gr. verði kveðið á um að hjón skuli staðfesta samkomulag um skipan forsjár barna sinna, um framfærslueyri eða lífeyrisgreiðslur sín á milli og um aðra skilnaðarskilmála fyrir sýslumanni eða dómara. Meiri hlutinn tekur undir þessar tillögur og leggur til breytingar á frumvarpinu.

*Gildistaka o.fl. (10. gr. o.fl.).*

Í samskiptum nefndarinnar við ráðuneytið hefur komið fram að ráðuneytið hefur haft breytingar á hjúskaparlögum til skoðunar sem eru viðtækari en þær sem lagðar eru til í frumvarpinu. Ráðuneytið tók heils hugar undir markmið frumvarpsins en taldi rétt að endurskoðun færi fram með heildstæðari hætti þar sem samspil laganna við önnur lög yrði skoðað sérstaklega. Ráðuneytið kom með ýmsar efnislegar athugasemdir við efni frumvarpsins og tók jafnframt fram að hugað yrði sérstaklega að lagaskilum í frumvarpinu og ef það yrði að lögum yrði gildistöku þess frestað til þess að framkvæmdaraðilar laganna, og þá einna helst sýslumenn, fái tækifæri til að aðlaga málsmeðferð sína að breyttri umgjörð, innleiða nýja verkferla og uppfæra leiðbeiningar sínar og starfskerfi.

Meiri hlutinn tekur undir framangreint og leggur til að gildistökuákvæði frumvarpsins verði breytt. Þá leggur meiri hlutinn einnig til breytingar á 3. og 5. gr. til að mæta ábendingum frá ráðuneytinu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

1. 2. gr. orðist svo:  
35. gr. laganna orðast svo:  
Réttaráhrif skilnaðar að borði og sæng falla niður ef beiðni þess efnis berst sýslumanni frá báðum hjóna.
2. 3. gr. orðist svo:  
Í stað orðanna „eitt ár er liðið“ í 2. mgr. 36. gr. laganna kemur: sex mánuðir eru liðnir.
3. 5. gr. orðist svo:  
3. mgr. 39. gr. laganna orðast svo:  
Höfða skal mál eða setja fram kröfu um leyfi til lögskilnaðar innan tveggja ára frá því að háttsemi átti sér stað eða frá því að maka varð kunnugt um hana.
4. Við a-lið 6. gr.
  - a. B-liður 2. mgr. orðist svo: fyrir liggja upplýsingar frá lögreglu sem staðfesta útkall lögreglu vegna heimilisofbeldis.
  - b. Í lok c-liðar 2. mgr. komi: eða.
  - c. Við 2. mgr. bætist nýr staflíður, svohljóðandi: heildarmat á aðstæðum og upplýsingum gefur af öðrum ástæðum tilefni til þess að ætla að það hjóna er krefst skilnaðar, eða barn sem býr hjá þeim, hafi mátt þola ofbeldi af hálfu hins.
  - d. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Mál samkvæmt ákvæðum þessarar greinar fyrir dómstólum skulu sæta flýti-meðferð í samræmi við ákvæði XIX. kafla laga um meðferð einkamála.
5. 7. gr. orðist svo:  
Á eftir orðunum „1. mgr. 36. gr.“ í 1. mgr. 41. gr. laganna kemur: og a-lið 2. mgr. 40. gr.
6. Við 8. gr.
  - a. A-liður orðist svo: Við 2. mgr. bætist: eða þegar skilnaðar er krafist á grundvelli a-liðar 2. mgr. 40. gr.
  - b. B-liður falli brott.
  - c. D-liður orðist svo: Á eftir 7. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:  
Heimilt er að reyna sættir með hjónum hvoru í sínu lagi komi fram ósk um það.
  - d. E-liður falli brott.

7. Á eftir 8. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
  1. mgr. 43. gr. laganna orðast svo:

Hjón skulu staðfesta samkomulag um skipan forsjá barna sinna, um framfærslueyri eða lífeyrisgreiðslur sín á milli og um aðra skilnaðarskilmála fyrir sýslumanni eða dómara.
8. 10. gr. orðist svo:

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2023.
9. Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ákvæði hjúskaparlaga og framkvæmd þeirra skal endurskoða innan tveggja ára frá samþykkt laga þessara. Ráðherra skal kynna niðurstöðu endurskoðunarinnar eigi síðar en á haustþingi 2024.

Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir og Bergþór Ólason voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Sigmar Guðmundsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykktur álitum þessu.

Alþingi, 14. júní 2022.

Bryndís Haraldsdóttir,  
form., frsm.

Birgir Þórarinnsson.

Eyjólfur Ármannsson.

Jóhann Friðrik Friðriksson. Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir. Hilda Jana Gísladóttir.

Kári Gautason.