

**Umsögn Barnageðlæknafélags Íslands um frumvarp til laga um barnalög nr. 76/2003, 778. mál.**

Barnageðlæknafélag Íslands fagnar tímabæru, vel ígrunduðu og faglega unnu frumvarpi um breytingar á ákvæðum barnalaga um forsjá, búsetu og umgengni.

Í þessu frumvarpi eru lagðar til ýmsar nýjungar og réttarbætur þegar taka á ákvörðun í málefnum barna. Félagið fagnar því sérstaklega að það liggi til grundvallar að ákvarðanir miðist alltaf við það sem barninu er fyrir bestu. Frumvarpið tekur einnig tillit til mismunandi ástæðna fjölskyldna og þeirrar þróunar og viðhorfsbreytinga sem hafa orðið í samfélaginu.

1. Félagið fagnar sérstaklega einu af fyrstu nýmælum frumvarpsins (sbr. 12. grein) þar sem lagt er til að foreldrum beri skylda til að leita sátta áður en unnt er að krefjast úrskurðar eða höfða mál um tiltekin ágreiningsefni, (þ.e. mál um forsjá, umgengni, dagsektir og aðför). Félagið tekur sérstaklega undir það að foreldrar taki sjálfir fullan þátt í öllu ferlinu. Einnig er það ánægjulegt að gert sé ráð fyrir að veita barni kost á að tjá sig við sáttameðferð með tilliti til aldurs og þroska nema telja megri að slíkt geti haft skaðleg áhrif á barnið eða sé þýðingarlaust fyrir úrslit máls. Félagið álitur þessi nýmæli í frumvarpinu vera sérstakt fagnaðarefni og bera vott um mikla framsækni. Að sama skapi vill félagið láta koma fram tvær athugasemdir sem eru taldar mikilvægar.

Fyrst bera að nefna að barnageðlæknum finnst mikilvægt að sérfræðingarnir sem munu taka að sér hlutverk svokallaðra sáttamanna hafi nægilega menntun og reynslu í þessum mjög svo viðkvæmu málefnum. Æskilegt væri að barnalögin skilgreini með skýrum hætti hvaða fagaðilar munu fá heimild til að taka að sér þessi hlutverk og einnig við hvaða aðferðir verði stuðst í þessum efni.

Í öðru lagi telur Barnageðlæknafélagið mikilvægt að fá það algerlega á hreint í frumvarpinu hvort ekki verði örugglega tryggt fjármagn í þessa nýju starfsemi sýslumanns embættu.

2. Barnageðlæknar fagna þessari tillögu um að dómurum verði veitt heimild til þess að leysa sérstaklega úr ágreiningi foreldra um lögheimili án þess að forsjármál sé rekið samhliða. Einnig eru mikilvægy þau nýmæli að sýslumaður geti úrskurðað til bráðabirgða um umgengni. Hinsvegar vill félagið taka með miklum fyrirvara þessa tillögu að barn geti ekki átt lögheimili á tveimur stöðum samtímis. Mismunandi skoðanir eru milli fagaðila þess efnis og Barnageðlæknafélagið óskar eftir því að stigið verði varlega til jarðar í þessu efni og að tekið verði tillit til allra nýjustu rannsókna og niðurstaða í málaflokknum.

Barnageðlæknafélagið álitur að brotið sé blað með 31. grein frumvarpsins þar sem tekið er fram að sýslumaður geti á öllum stigum máls leitað liðsinnis sérfræðings á málefnum barns. Leggja verður áherslu á að hér sé um sérhæfð mál að ræða.

Mikilvægt sé að sýslumaður meti í hvert sinn hvort og að hvaða leiti sé þörf á aðkomu

annarra sérfræðinga en jafnframt sé nauðsynlegt að sýslumaður tryggi að í hverju máli liggi fyrir nægilegar upplýsingar til að niðurstaða ráðist af hagsmunum barns.

Að lokum vill Barnageðlæknafélagið lýsa yfir ánægju sinni með þeirri áherslubreytingu sem fram kemur í frumvarpinu að finna aðrar leiðir sem miða að því að koma á sáttum og farsælli lausn í málefnum barna. Félagið telur þessi nýmæli vera mikilvæga framsækni í barnalögum þar sem hagsmunir barna eru hafðir að leiðarljósi og þeir tryggðir.

Fyrir hönd stjórnar Barnageðlæknafélags Íslands  
Bertrand Lauth, formaður

*Alþingi  
Erindi nr. P 140/1670  
komudagur 30.3.2012*

**From:** Margrét Júlía [<mailto:margret@barnaheill.is>]  
**Sent:** 30. mars 2012 17:10  
**To:** Helmir Skarphéðinsson  
**Subject:** RE: Til umsagnar - 290. mál frá velferðarnefnd Alþingis

Sæll Heimir

Barnaheill- Save the Children á Íslandi vilja bara ítreka fyrri umsögn sína og hafa engu við hana að bæta.

Umsögnin er í viðhengi.

Bestu kveðjur, Margrét Júlía

Margrét Júlía Rafnsdóttir,  
verkefnastjóri/ Project Coordinator  
Suðurlandsbraut 24, 108 Reykjavík, Iceland  
Sími/tlf: (+354)553 5910, gsm/mobile (+354) 8634607

[www.barnaheill.is](http://www.barnaheill.is)

**Heillakeðja barnanna 2012!**

Reykjavík 3. júní 2011

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni). Þskj. 1374 — 778. mál**

Barnaheill - Save the Children á Íslandi fagna því að lagt hafi verið fram frumvarp til endurskoðunar á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum. Samtökin fagna sérstaklega að lagt er til að barnalögin hefjist á almennum ákvæðum um réttarstöðu barna samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Samtökin taka undir þær áherslur að ávallt skuli hafa það sem börnum er fyrir bestu að leiðarljósi við ákvarðanir sem varða börn og að megingreinar barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna skuli hafðar til hliðsjónar, þ.e. réttur barna til lífs og þroska, til að njóta umönnunar, til verndar s.s. gegn öllu ofbeldi og til að tjá sig. Jafnframt taka samtökin undir mikilvægi þess að lögfest sé ákvæði í barnalögum um að með öllu sé óheimilt að beita barn ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi og að kveðið sé á um skyldur foreldra til að vernda börn sín gegn ofbeldi, í samræmi við ákvæði í barnaverndarlögum. Samtökin taka einnig undir mikilvægi þess að þessar skyldur sé undirstrikaðar sérstaklega í deilum um forsjá eða umgengni.

Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja jafnframt mjög mikilvægt að tekið sé mið af vilja og óska barna við allar ákvarðanir um forsjá og umgengni, í samræmi við aldur þeirra og þroska.

Barnaheill – Save the Children á Íslandi vilja hér koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

**1. Athugasemd við 5. gr. frumvarpsins sem er breyting á 28. gr. laganna.**

Barnaheill - Save the Children á Íslandi leggja áherslu á þau ákvæði barnasáttmálans að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á uppeldi barna sinna og því ætti sameiginleg forsjá að vera meginreglan, enda eykur það líkur á tengslum barns við báða foreldra sína eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Í rannsókn sem vitnað er til í greinargerð með frumvarpinu, kemur í ljós að mikill meirihluti foreldra hefur góða reynslu af sameiginlegri forsjá. Í Svíþjóð er reynsla af þeirri heimild að dæma sameiginlega forsjá talin almennt góð, eins og fram kveður í greinargerðinni, og telja samtökin því vert að skoða þann möguleika á Íslandi. Samtökin eru sammála mikilvægi þess að kveðið sé skýrt á um inntak sameiginlegrar forsjár eins og gert er í 5. gr frumvarpsins sem er viðbót

við 28. gr. laganna. Foreldrar skuli ávallt setja þarfir barnanna í algeran forgang við allar ákvarðanir, er varða líf og aðstæður barna sinna, líka í forsjár- og umgengismálum.

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að það foreldri sem barn á lögheimili hjá geti tekið afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barnsins, svo sem um hvar barnið skuli eiga lögheimili innanlands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, um venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tólmstundastarf. Foreldrar skuli þó leitast við að hafa samráð. Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja mikilvægt að ákvarðanir s.s. val á búsetu og grunnskóla séu teknar í sameiningu beggja forsjárforeldra enda er það í samræmi við 18. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þó ekki sé hægt að meina foreldrum að flytja lögheimili og búsetu fjarri hinu foreldrinu, skal ávallt leggja áherslu á, s.s. í sáttameðferð, að það er barni fyrir bestu að það þurfi ekki að sækja umgengni um langan veg. Best er að umgengni raski sem minnst daglegu lífi barnsins s.s. samskiptum við félaganna og tólmstundum. Það er alltaf fyrir bestu að foreldrar vinni saman að velferð barna sinna.

## **2. Athugasemd við 7. gr. frumvarpsins sem er breyting á 29. gr. laganna.**

Í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir viðbót við 29. gr. laganna um forsjá stjúp- og sambúðarforeldra. Þar er gert ráð fyrir að ef foreldri, sem er ekki í hjúskap og fer eitt með forsjá barns síns, gengur í hjúskap með öðrum en hinu foreldrinu eða hefur verið skráð í sambúð í þjóðskrá samfleytt í eitt ár, þá geta foreldri og stjúpforeldri samið um að forsjá barns verði sameiginleg. Þetta ákvæði er sett inn vegna gagnrýni á það fyrirkomulag núgildandi laga að stjúp- og sambúðarforeldrar fái sjálfkrafa forsjá barns eins og fram kemur í greinargerðinni með frumvarpinu. Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja rétt að breyta því fyrirkomulagi að stjúp- og sambúðarforeldrar fái sjálfkrafa forsjá barns en telja að ganga þurfi lengra en gert er ráð fyrir í 7. gr. frumvarpsins. Samtökin telja að í öllum tilfellum þurfi samþykki þess foreldris sem ekki fer með forsjána. Það þjóni betur hagsmunum barnsins og er í samræmi við þá grundvallarreglu að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á uppeldi barna sinna, hvort sem þeir fara með sameiginlega forsjá eða þá að forsjáin er hjá öðru foreldrinu eingöngu.

## **3. Athugasemd við 13. gr. frumvarpsins sem er breyting á 24. gr. laganna.**

Barnaheill - Save the Children á Íslandi fagna því að við ákvörðun um forsjá barns skuli dómari líta til þess hvort barnið, foreldri, eða aðrir á heimili hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi. Samtökin leggja áherslu á að barn sem hefur þurft að búa við og/eða vera vitni að ofbeldi á heimili er jafnframt þolandi ofbeldisins. Jafnframt leggja samtökin áherslu á að taka skuli tillit til vilja barns að teknu tilliti til aldurs og þroska barnsins við ákvörðun um forsjá þess.

## **4. Athugasemd við 19. gr. frumvarpsins sem er breyting á 47. gr. laganna.**

Barnaheill - Save the Children á Íslandi fagna því að samkvæmt frumvarpinu skuli

sýslumaður, við ákvörðun um umgengni meta hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi og ef umgengni sé andstæð hag og þörfum barns sé hægt að úrskurða að umgengni skuli ekki fara fram. Samtökin leggja áherslu á að vernd barns gegn ofbeldi skuli alltaf hafa forgang þegar ákvarðað er um umgengni. Umgengni á að þjóna hagsmunum barns og stuðla að þroska þess og velferð.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að heimilt verði að úrskurða um umgengni allt að 7 daga af hverjum 14 dögum. Barnaheill - Save the Children á Íslandi telja mikilvægt að jöfn umgengni verði ekki til að raska stöðugleika í lífi barns og þurfi m.a. að taka mið af aldri barna, leikskóla- og skólagöngu þeirra og búsetu foreldra.

#### **5. Athugasemd við 20. gr. frumvarpsins sem er viðbót við á 47. gr. laganna.**

Barnaheill - Save the Children á Íslandi eru sammála því að sýslumaður geti úrskurðað um umgengni til bráðabirgða, þar til mál eru endanlega ráðin. Samtökin telja það þjóna hagsmunum barnsins og stuðla að samskiptum við báða foreldra þess.

#### **6. Athugasemd við 24. gr. frumvarpsins sem er breyting á 51. gr. laganna.**

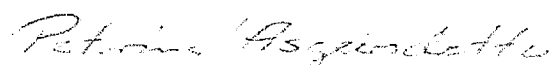
Barnaheill - Save the Children á Íslandi leggja áherslu á mikilvægi samvinnu og samstarfs beggja foreldra hvað varðar hagsmuni og velferð barns. Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þess að foreldrar hafi það sem barni er fyrir bestu að leiðarljósi þegar þeir taka ákvarðanir um breytingu á búsetu og lögheimili. Mikilvægt er að foreldrar raski sem minnst stöðugleika barnsins hvað búsetu og umgengni varðar, nema hagsmunum barnsins og velferð sé betur borgið með breytingum. Mikilvægt er að sátt og samvinna beggja foreldra sé um slíkt. Mikilvægt er að í sáttameðferð sé lögð áhersla á að foreldrar hafi ávallt hagsmuni og velferð barnsins að leiðarljósi við ákvarðanatöku.

#### **7. Athugasemd við 26. gr. frumvarpsins sem er breyting á 52. gr. laganna.**

Barnaheill - Save the Children á Íslandi er sammála því að bætt sé réttarstaða forsjárlausra foreldra til að fá upplýsingar um börn sín frá skóla og leikskóla. Slíkt eykur líkur á að hið forsjárlaus foreldri ræki betur skyldur sínar um leiðsögn og stuðning við barn sitt eins og gert er ráð fyrir í 5. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Virðingarfyllst

f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi



Petrína Ásgeirsdóttir  
framkvæmdastjóri

Alþingi, nefndasvið  
Þórshamri v/ Templarasund  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 9. mars 2012  
2012010113

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.) - 290. mál.**

**Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.**

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 15. febrúar sl., þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa umsögn um frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um efni tillögunnar og frumvarpið. Beðist er velvirðingar á töfum á að skila umsögninni til velferðarnefndar.

## I.

Það er afstaða Barnaverndarstofu að umrætt frumvarp sé á margan hátt til þess fallið að skýra og vanda meðferð mála þegar upp koma deilur varðandi umgengni. Varðar það bæði aukna sáttameðferð, sem kveðið er á um í 12. gr. frumvarpsins, og tilkomu sérfræðinga á vegum sýslumannsembættanna, sem fjallað er um í athugasemdum með frumvarpinu í kafla 5.4.2. d). Barnaverndarstofa telur jafnramt að sú einföldun málsmeðferðar sem lögð er til í frumvarpinu með því að leggja af umsagnir barnaverndarnefnda í umgengnismálum, sbr. kaflar 5.4.2. b) - c) í athugasemdum með frumvarpinu, sé mikil réttarbót, bæði fyrir foreldra og börn. Reynslan af núverandi fyrirkomulagi hefur leitt í ljós að þessi álitsumleitan lengir verulega málsmeðferðartíma umgengnismála hjá sýslumanni, en ljóst er að það skiptir miklu máli að ljúka þessum málum með eins skjótum hætti og hægt er. Barnaverndarstofa tekur einnig undir það sem fram kemur í áður nefndum köflum athugasemda með frumvarpinu um nauðsyn þess að skerpa skil á milli barnalaga og barnaverndarlaga og þá óvissu sem núverandi fyrirkomulag hefur í för með sér.

Ljóst er að með áður nefndum breytingum er verið að stíga skref í rétta átt með því að fela sérhæfðum aðilum á vegum sýslumannsembættanna meðferð þessara mála. Barnaverndarstofa vekur þó athygli velferðarnefndar á að ekki er óhugsandi að efla þurfi sérfræðiþekkingu á þessu sviði enn frekar. Því geti innan fárra ára verið rétt að fela sérstakri stofnun í fjölskyldumálum vinnslu mála samkvæmt barnalögum og gæti sú stofnun jafnramt sinnt þeim verkefnum sem stjórnvöldum eru falin samkvæmt lögum um ættleiðingar. Þrátt fyrir framangreindar athugasemdir ítrekar Barnaverndarstofa þá skoðun sína að með umræddum breytingum sé verið að stíga mikilvæg skref í rétta átt og leggur stofan því áherslu á að þessir þættir frumvarpsins nái fram að ganga.

## II.

Barnaverndarstofa telur einnig rétt að fagna sérstaklega breytingum á 52. gr. barnalaga, sem varðar rétt forsjárlauss foreldris til upplýsinga um barn. Er með frumvarpinu verið að skýra og rýmka ákvæðið og er breytingin til þess fallin að auðvelda þeim, sem hafa upplýsingar um

börn, að veita forsjárlausum foreldrum upplýsingar og samræma framkvæmd að þessu leyti. Er breytingin jafnframt til þess fallin að auðvelda forsjárlausum foreldrum að átta sig á því hvaða rétt þeir hafa til upplýsinga um barn sitt og með hvaða hætti þeir eiga rétt á að fá upplýsingarnar og þannig til þess fallin að auka traust bæði forsjár- og forsjárlausra foreldra til þeirra sem hafa upplýsingar um börn þeirra.

### III.

Rétt er að vekja athygli velferðarnefndar á að í frumvarpinu er felld niður heimild til aðfarar vegna tálmunar á umgengni. Eftir sem áður er slík heimild fyrir hendi vegna forsjármála. Barnaverndarstofa gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við umrædda breytingu en bendir á að þær áhyggjur sem fram koma í frumvarpinu um framkvæmd aðfarar vegna umgengnismála eiga jafnframt við um framkvæmd aðfarar í tengslum við forsjármál.

Þrátt fyrir að Barnaverndarstofa geri ekki efnislegar athugasemdir við að heimild til aðfarar vegna umgengnismála sé felld úr lögum telur Barnaverndarstofa rétt að benda á að eins og fram kemur í frumvarpinu þá er umgengni réttur bæði foreldris og barns sem nýtur verndar í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Af því leiðir að í þeim málum þar sem stjórnvöld eða dómstólar hafa komist að þeirri niðurstöðu að umgengni eigi að fara fram þá hvílir sú skylda á ríkinu að það foreldri, sem rétt á til umgengni, hafi aðgang að úrræðum til þess að koma umgengni á ef umgengni er tálmað. Ef heimild til aðfarar vegna umgengni verður felld úr lögum kann að vera rétt að velferðarnefnd fari yfir það hvort nægilega virk úrræði eru í íslenskum lögum til þess að koma umgengni á. Í þeim tilgangi getur verið gagnlegt að kalla eftir upplýsingum um með hvaða hætti framkvæmd þessara mála er hjá þeim nágrannaríkum þar sem heimild til aðfarar er ekki fyrir hendi, s.s. í Noregi og Frakklandi.

### IV.

Barnaverndarstofa veitir velferðarnefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði óskað eftir því.

Virðingarfyllst  
f.h. Barnaverndarstofu

---

Heiða Björg Pálmadóttir  
lögfræðingur Barnaverndarstofu





Biskup Íslands

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 140/1652*  
*komudagur 28.3.2012*

**Nefndasvið alþingis** Sigrún Helga Sigurjónsdóttir, ritari  
Berist til velferðarnefndar Alþingis.

Reykjavík, 28. mars 2012

**Efni:** Umsögn um frumvarp til laga um barnalög (290. mál) að beiðni nefndasviðs Alþingis.

Kirkjan lýsir ánægju með þær áherslur sem koma fram í frumvarpinu á aukinn rétt barnanna sjálfra og ríkari áherslu á að styðja foreldra til að leita sátta. Kirkjan styður sérstaklega eftirfarandi breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu:

7. gr.

Til bóta er að stjúpforeldri verði ekki sjálfkrafa forsjárforeldri. Það felur í sér aukna virðingu fyrir því lífforeldri sem ekki fer með forsjá og getur þannig stuðlað að betri samskiptum milli lífforeldra barnsins.

12.gr.

Sú aukna áhersla á sáttamiðlun sem fram kemur í frumvarpinu er til verulegra bóta. Við teljum eðlilegt að foreldrar séu skyldaðir til að ganga undir sáttamiðlun áður en deilur þeirra eru settar í úrskurð eða dóm, sem getur bæði verið sársaukafullt, kostnaðarsamt og langdregið ferli. Mikilvægt er einnig að þeir sem taka að sér slíka sáttamiðlun séu vel undir verkið búnir faglega.

19. gr.

Fara þarf varlega í að úrskurða um jafna umgengni. Þar sem þetta fyrirkomulag hefur yfirleitt reynst vel fyrir stálpuð börn teljum við þó eðlilegt að opna fyrir þennan möguleika, að því gefnu að foreldrarnir búi nálægt hvort öðru. Jafnhliða þarf einnig að flýta vinnslu reglna um meðlagsgreiðslur þannig að tekið sé tillit til þess ef umgengni er ríkuleg eða jöfn.

26. grein.

Til bóta er að heimila forsjárlausu foreldri að fá skriflegar upplýsingar um barn sitt frá skóla. Hér þarf þó að taka skýrt fram hvort þetta eigi einnig við um upplýsingar frá sérfræðipjónustu skóla. Verði það heimilað ætti til samræmingar hið sama að gilda

um upplýsingar frá öðrum aðilum, svo sem skýrslur frá Barna- og unglingsgeðdeild, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og barnalæknum.

Við teljum einnig til bóta að felld verði brott heimild til að færa barn nauðugt með lögregluvaldi í umgengni ef um meinta tálmun á umgengni er að ræða. Rík ástæða er til að ætla að slík aðgerð geri barninu meiri skaða en gagn. Leggja ber áherslu á að kanna vilja barnsins vel þegar meint tálmun kemur upp og aðstæður allar með velferð barnsins í huga. Hér eins og ávallt er eðlilegt að leita sáta milli foreldranna fyrst og umfram allt ber að leita eftir samvinnu við stálpuð börn.

Við söknum þess hins vegar að í frumvarpinu er ekki tekið á þeirri siðferðislegu klemmu sem komið hefur upp vegna aukinna heimilda til tæknifrjógana, sem skerða rétt barna til að þekkja uppruna sinn. Í samræmi við barnasáttmála sameinuðu þjóðanna er í frumvarpinu yfirleitt lögð meiri áhersla á rétt barna, en þó ekki að þessu leyti. Við leggjum til að lögfest verði að barn eigi rétt á upplýsingum um sæðisgjafann, t.d. varðandi þjóðerni hans, litarhátt, útlit, menntunarstig og fleira. Í það minnsta ætti barn að eiga rétt á sömu upplýsingum og varðandi móðir hefur kost á þegar hún velur sér sæðisgjafa.

Virðingarfyllt,



Karl Sigurbjörnsson



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 140/1532*  
*komudagur 14.3.2012*



Nefndarsvið Alþingis  
Velferðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Dagsetning. 14. mars 2012

## Umsögn

### *Barnalög (barns, forsjá, umgengni o.fl.)* *290. mál lagafrumvarp 140. löggjafarþingi.*

Vísað er erindis nefndarsviðs Alþingis þar sem leitað er eftir umsögn Félags um foreldrajafnrétti við ofangreindu frumvarpi. Stjórn félagsins hefur dregið saman þau mál sem stjórnin telur brýnast að verði leiðrétt í frumvarpinu áður en þau verða að lögum. Varðandi aðrar athugasemdir þá vísam við til fyrri umsagna félagsins og verður vísað til þeirra aftast. Hér verður fjallað um dómaraheimild, inntak sameiginlegrar forsjár, kostnað vegna umgengni, faðernismál, umgengnistálmanir, rétt til upplýsinga um barn, tvöfalda búsetu barns og almennt um kröfur félagsins.

#### **Dómaraheimild**

Félagið gerir athugasemd við 13. gr. frumvarpsins varðandi dómaraheimild. Í upphaflegum frumvarpsdrögum til breytinga á barnalögum sem kynnt voru í ráðherratið Rögnu Árnadóttur var lagt til að dómara gætu dæmt foreldra til að fara sameiginlega með forsjá barns teldu þeir það barni fyrir bestu. Innanríkisráðherra hefur nú fjarlægt þessa heimild dómara úr frumvarpinu sem þýðir að dómari verður að svipta annað foreldrið forsjá til þess að geta lokið forsjármáli fyrir dómi. Þetta verður hann að gera þrátt fyrir að um tvo fullkomlega hæfa og viljuga foreldra sé að ræða með sambærileg tengsl við börn sín. Hann hefur ekki heimild til annars.

Ráðherra hefur fjarlægt umrædda dómaraheimild úr frumvarpinu þvert á niðurstöður þriggja íslenskra sérfræðinefnda sem fjallað hafa um íslensk barnalög, Forsjárnefnd árið 2005, nefnd dómsmálaráðherra árið 2009 og 12 manna nefnd hagsmunaaðila og sérfræðinga skipuð af Jóhönnu Sigurðardóttur, þá félagsmálaráðherra, árið 2008. Allar hafa þær komist að þeirri niðurstöðu að færa skuli íslenska löggjöf til samræmis við norræna og evrópska löggjöf og heimila dómara að dæma sameiginlega forsjá enda þjóni það hagsmunum barns.

Allar þær þjóðir sem við berum okkur saman við þ.m.t öll norðurlöndin hafa lögleitt slíka heimild til handa dómurum og hefur hún verið til staðar í Noregi frá árinu 1981. Fjallað hefur verið um framkvæmd, tilhögun og áhrif dómaraheimildar við endurskoðun barnalaga í Svíþjóð 2005, í Danmörku 2006 og í Noregi 2008 og gefnar út viðamiklar skýrslur þar sem niðurstaðan var einhlít. Dómaraheimild er komin til að vera.

#### **Mikilvægi dómaraheimildar felst í eftirfarandi:**

- Í fyrsta lagi eykur tilvist dómaraheimildar sáttvilja aðila á fyrstu stigum máls enda gengur enginn sigurviss í dómssal. Sú aukna sáttameðferð sem ráðherra boðar virkar þannig fullkomlega með heimildinni en ætla má að hún nái ekki tilætluðum árangri án hennar.

- Í öðru lagi kemur dómaraheimild í veg fyrir að tilfallandi deilur á milli foreldra sem tengjast t.d skilnaði eða samvistarslitum, fjárskiptum eða svikum og snúa ekki í meginatriðum að barni, hafi áhrif á langtímaforsjárfyrirkomulag barns. Dómaraheimild gerir dómara kleift að meta hvort um er að ræða skammtíma- eða langtímadeilur milli foreldra og hvort líklegt er að þær hafi áhrif á barn til lengri tíma. Í forsjármálum hér á landi er þrískipaður dómur sérfræðinga auk þess sem undantekningarlaust er dómkvaddur matsmaður, sálfræðingur eða geðlæknir, sem tekur ítarleg viðtöl við bæði foreldra og börn og gerir prófanir sem lúta að tengslum, foreldrahæfi, aðstæðum barns hjá hvoru foreldri fyrir sig o.s.frv. Ætla mátti að treysta mátti slíkum dómi til að taka ákvörðun um hvað er barni fyrir bestu.
- Í þriðja lagi kemur dómaraheimild í veg fyrir að annað foreldrið geti ákveðið upp á sitt einisdæmi að það vilji ekki lengur hlýta sameiginlegri forsjá sem komist hefur á og keyri forsjármál í gegnum kerfið til þess eins að ná sínu fram og fara eitt með völd. Í því samhengi hefur dómaraheimild ákveðinn fælingarmátt og kemur í veg fyrir að forsjármál séu höfðuð af geðþóttaákvörðun annars aðila, þar sem hvorugur aðili getur gengið að forsjánni vísi í dómssal.

Ráðherra hefur borið fyrir sig í þessu máli tölur úr rannsókn danska fræðimannsins Mai Heide Ottosen en Mai Heide sat í 12 manna nefnd sem endurskoðaði dönsk barnalög árið 2006 og var ein þriggja sem lagðist gegn henni. Svo virðist vera sem ráðherra velji sér tölur í þessu í samhengi því það er almenn skoðun fjölskylduréttarfræðinga í Danmörku að niðurstöður rannsóknarinnar séu jákvæðar fyrir tilvist dómaraheimildar. Þar kom m.a fram að um 40% foreldra sem dæmd eru í sameiginlega forsjá eigi mjög auðvelt með að leysa úr alvarlegum deilum sín á milli varðandi börn sín en aðeins 19% foreldra sem eru í eins foreldris forsjá geti leyst úr sínum deilum. Úr þessu má lesa að dönskum dómurum er að takast vel til að meta hvort um er að ræða skammtíma- eða langtímadeilur á milli foreldra og hvort foreldrar eru líklegir til þess að geta unnið saman til framtíðar. Þá kemur einnig fram í niðurstöðum rannsóknarinnar að þau börn foreldra sem dæmd voru í sameiginlega forsjá séu í miklu betri og meiri samskiptum við báða foreldra sína en börn þeirra foreldra sem dæmd voru í eins foreldris forsjá. Það hlýtur að vera eitt af aðalmarkmiðunum.

Þegar dómaraheimild var lögleidd í Danmörku árið 2007 var hún innleidd sem meginregla í þeim skilningi að dómara skildu dæma foreldra í sameiginlega forsjá nema ríkar ástæður væru fyrir hendi að gera það ekki. Nú liggur fyrir frumvarp til breytinga á barnalögum í Danmörku sem varðar m.a dómaraheimild en það snýr ekki að endurskoðun heimildarinnar í heild sinni heldur er eingöngu verið að leggja til að notkun hennar verði þrengd þannig að ekki verði áfram um meginreglu að ræða heldur heimild sambærilegri þeirri sem lagt hefur verið til að tekin væri upp hér á landi.

Að lokum ber að áréttu að mikilvægi dómaraheimildar felst fyrst og fremst í því að gefa dómurum þriðja kostinn, heimild til þess að dæma vægasta úrræðið, ef það er barni fyrir bestu.

## Inntak sameiginlegrar forsjár

### *Sameiginleg forsjá einungis að nafninu til*

Félagið gerir athugasemdir við 5 gr. frumvarpsins er varðar inntak sameiginlegrar forsjár. Í frumvarpsdrögum er inntak sameiginlegrar forsjár þrengt verulega og lögheimilisforeldrinu færðar í hendur allar meiriháttar ákvarðanir er varða hag barns hvað varðar skóla, daggæslu, tómstundir og heilbrigðisþjónustu.

Með þessu er sameiginleg forsjá orðin afar rýr þar eð lögheimilisforeldrið hefur allar meiriháttar ákvarðanir í sínum höndum og gildir þá einu hvort reynt hafi á samstarf foreldra eður ei. Með þessu verður samstarf um einstök atriði að engu þegar ljóst er að lögheimilisforeldri getur hvort eð er tekið einhliða ákvarðanir séu foreldrar ósammála. Í dönskum lögum er inntakið mun víðtækara þar sem ekki er kveðið á um einstök atriði:

„Har forældre fælles forældremyndighed, kræver væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold enighed mellem forældrene. Den forælder, som barnet har bopæl hos, kan træffe afgørelse om overordnede forhold i barnets daglige liv, herunder hvor i landet bopælen skal være... Har forældre fælles forældremyndighed, og er de uenige om forældremyndigheden, skal begge give samtykke til, at barnet forlader landet“.

Í norskum lögum segir ennfremur:

„Har foreldra sams foreldreansvar, men barnet bur fast saman med berre den eine, kan den andre ikkje setje seg mot at den barnet bur saman med, tek avgjerder som gjeld vesentlege sider av omsuta for barnet, m.a. spørsmålet om barnet skal vere i barnehage, kor i landet barnet skal bu og andre større avgjerder om dagleglivet.”

Má þannig sjá að frumvarpið gengur með þessu mun lengra í að afmarka ákveðin atriði hvað varðar sameiginlega forsjá en tíðkast á Norðurlöndunum. Í greinargerð frumvarpsins er ennfremur vísað í danska réttinn þar sem talað er um um „overordnede forhold i barnets daglige liv“ og í þeim norska „vesentlege sider av omsuta for barnet“. Ennfremur segir í greinargerð að „Í öðru lagi verður að undirstrika að löggjöfin getur aldrei mælt fyrir um það til hlítar hvaða ákvarðanir hvort foreldri hefur heimild til að taka...“. Verður því að teljast mikil mótsögn í frumvarpinu annars vegar þegar talað er um að löggjafi geti aldrei mælt fyrir um til hlítar hvaða ákvarðanir hvort foreldri eigi að taka og hins vegar þegar frumvarpið gerir ráð fyrir að afmarkar vissa þætti s.s. skóla, heilsugæslu og tómstundir og þrengja þannig skilgreininguna á inntaki sameiginlegrar forsjár.

Má ljóst vera að hugtakið sameiginleg forsjá verður með þessu afar rýrt þar sem afmarkaðar og meiriháttar ákvarðanir verða á höndum lögheimilisforeldris þrátt fyrir að forsjá sé sameiginleg -raunveruleg sameiginleg forsjá verður því næstum aðeins að nafninu til.

### **Kostnaður vegna umgengni**

Félagið gerir athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins varðandi kostnað við umgengni. Í frumvarpsdrögum frá 2010 hafði verið sett inn ákvæði um sanngjarna skiptingu á kostnaði vegna umgengni. Umgengni er réttur og eitt helsta hagsmunamál barns og báðir foreldrar bera ábyrgð á að umgengni fari fram. Eðlilegt er sérstaklega í þeim tilvikum þar sem kostnaður við umgengni er verulegur, til dæmis flugferðir, þá beri foreldrarnir kostnaðinn jafnt eða að sá aðili sem búi til kostnaðinn beri stærstan hluta hans. Slíkt fyrirkomulag er grunnregla í lögum annarra Norðurlanda og einnig var gert ráð fyrir þessu í upphaflegum drögum að þessu frumvarpi. Í íslenskum lögum í dag og frumvarpi þessu nú er sérstaklega tiltekið að umgengnisforeldri skuli borga kostnað við umgengni, þó úrskurða megi um kostnaðarskiptingu. Grunnreglan íslenska er mjög ósanngörn, til dæmis þegar lögheimilisforeldri flytur um langan veg og býr þannig til kostnað fyrir umgengnisforeldrið.

Nú hefur þessi breyting verið tekin út og það ítrekað enn frekar en í núverandi lögum að umgengnisforeldri skuli greiða allan kostnað vegna umgengni barns. Jafnframt er því bætt við að hægt verði að gera fjárnám vegna umgengniskostnaðar. Lögheimilisforeldri getur þannig búið til verulegan kostnað sem allur fellur á umgengnisforeldrið og hefur jafnframt heimild til þess að gera fjárnám fyrir kostnaði þessum.

Í íslensku lögunum og frumvarpi þessu endurspeglast sá grundvallar misskilningur að umgengni séu einhverskonar hlunnindi umgengnisforeldris á meðan Norræn löggjöf er almennt með það á hreinu að umgengni er réttur barns og í þágu barnsins og þess vegna kostnaður við umgengni sameiginlegur. Eðlilegt er að grunnreglan sé að kostnaður skuli skiptast jafnt milli foreldranna, enda um hagsmunamál barnsins að ræða. Hér er jafnframt um klára mismunun milli lögheimilisforeldra og umgengnisforeldra að ræða sem tíðkast ekki í öðrum löndum. Lendir þessi mismunun í yfir 95% tilvika á körlum og er því klárlega kynbundinn.

## Faðerni

1. gr íslenskra barnalaga segir að barn eigi rétt á því að þekkja báða foreldra sína og er sú grein í anda 7. gr. barnasáttmálans sem kveður á um rétt barns til að þekkja foreldra sína og njóta umönnunar þeirra.

## Noregur

Norðmenn hafa verið leiðandi Norðurlanda í réttindum barna og í §6 grein norsku barnalaganna segir að þriðji aðili sem telur sig föður barns sem þegar hefur verið feðrað getur alltaf leitað til dómstóla til að sanna rétt faðerni barns (LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre).

## Ísland

Á Íslandi fengu karlmenn í fyrsta sinn rétt til þess að höfða faðernismál árið 2003 en þó aðeins að barn hafi ekki áður verið feðrað þrátt fyrir að Sifjalaganefnd hafi lagt til að karlmenn hefðu þessa heimild óháð því hvort barn væri feðrað eður ei. Þessi réttur þriðja aðila, þó takmarkaður sé, kom í kjölfar Hæstaréttar máls nr. 419/2000 þar sem karlmanni hafði verið meinað að höfða faðernismál í Héraðsdómi en Hæstiréttur snéri dómnum við og sagði takmörkunina brjóta gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Ekki voru nægilegar málefnalegur forsendur til þeirrar mismununar sem birtist í reglum barnalaga um málsaðild í faðernismálum. Hæstiréttur rökstuddi ítarlega þessa niðurstöðu með vísan í 70. gr. og 65. gr. Stjórnarskrárinnar svo og ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu.

## *Breytingin 2003 dugir ekki til að koma til móts við dóm Hæstaréttar*

Úr dómi Hæstaréttar (breytingar á letri til áherslu):

“Til þess ber og að líta að mikilvægir þjóðfélagslegir hagsmunir eru fólgnir í því að faðerni barna sé í ljós leitt og ákvarðað. Síðast en ekki síst ber að hafa í huga **ríka hagsmuni barnsins sjálfs af því að það sé réttilega feðrað**. Nægir þar að nefna rétt barns til að njóta umgengni við foreldra sína og umsjár þeirra, auk fjárhagslegra hagsmuna sem þessu eru tengdir. Í almennum athugasemdum, sem fylgdu VII. og VIII. kafla í frumvarpi til barnalaga, kemur fram að ætlunin með faðernismálum sé að **leita sannleikans um það, hver sé faðir barns**. Hér sé það ekki síst **hagur og heill barnsins sem í húfi er**. Réttarfarsreglum verði að haga svo, að þær þjóni þeim tilgangi sem stefnt er að um könnun á faðerni barns.”

Það er því alveg ljóst að Hæstiréttur taldi það vera hagsmuni barns að barn væri réttilega feðrað sannleikanum samkvæmt. Það að takmarka réttindi karlmannna til að sanna faðerni sitt á barni við það að barn verði að vera ófeðrað á þeim forsendum að vernda barnið gegn því að aðilar utan “fjölskyldunnar” geti krafist ógildingar á faðerni er því haldlaust í þessu sambandi enda stríðir það gegn hagsmunum barns að karlmanni sé bannað að leita sannleikans um faðernið. En þetta voru þau rök sem notuð voru gegn almennri heimild þriðja aðila við meðferð þingsins (Þingskjal 125, 2001-2002).

## *Karlmönnum verði heimilt að höfða faðernismál*

Félagið telur eðlilegt að karlmaður sem telur sig föður barns geti höfðað faðernismál, jafnvel þó barn hafi áður verið feðrað. Ef umræðan fer út í það hvort um sé að ræða faðernismál eða vefengingarmál þar sem fyrra faðerni er vefengt, þá telur félagið rétt að horfa til tilgangs málshöfðunar. Ef þriðji aðili vill sanna faðerni þá sækir hann faðernismál. Vefenging á fyrra faðerni væri þá nokkuð sjálfgefið, enda varla um líffræðilega staðfestingu á því faðerni. Komi það til að það sannist faðerni á tvo karlmenn með líffræðilegri rannsókn, þá verða öll faðernismál í uppnámi og ómarktæk.

Félag um foreldrajafrétti leggur því til að 1. mgr. 10. gr. barnalaga hljóði svo:

“Stefnandi faðernismáls getur verið barnið sjálf, móðir þess eða maður sem telur sig föður barns, jafnvel þó barn hafi áður verið feðrað. Nú hefur móðir barns höfðað mál og hún andast áður en því er lokið og getur þá sá sem við forsjá barns tekur haldið málinu áfram. Ef maður sem telur sig föður barns höfðar mál og hann andast áður en máli er lokið getur sá lögerfingja hans sem gengi barninu næst eða jafnhliða að erfðum haldið málinu áfram.”

Það falli sem sagt brott: “, enda hafi barnið ekki verið feðrað, eða foreldri ákvarðað skv. 2. mgr. 6. gr.” úr 1. mgr. 10. gr og komi þess í stað “, jafnvel þó barn hafi áður verið feðrað.”.

## Um gængistálmanir

Þær skyldur eru lagðar á aðildarríki Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins að þau virði rétt barns sem skilið hefur verið frá foreldri sínu til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi með reglubundnum hætti, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess.

### *Dagsektir renni til barnsins sem er þolandi tálmana*

Félagið telur brýnt að þessi réttur barns fái notið sín í barnalögum og verði áréttaður með þeim hætti að dagsektir sem innheimtar eru vegna umgængistálmana renni að fullu til barnsins, enda er barnið aðal þolandi tilefnislausrar umgængistálmunar. Dagsektir þessar verða þá lagðar inn á bundinn reikning sem barnið fær aðgang að á fullorðins árum. Félagið telur það ekki þjóna hagsmunum barns að dagsektir innheimtar til að koma á umgængi renni í ríkissjóð eins og nú tíðkast.

### *Kröfur á tálmunarforeldri mega ekki vera vopn í þeirra höndum*

Jafnframt telur félagið það afar brýnt að kröfur um dagsektir og/eða fjárnám eða annað það sem gert er til að koma á umgængi verði gert í nafni yfirvalda í stað þess foreldris sem ber að sinna umgængi. Það getur ekki þjónað hagsmunum barns að kröfur sem íþyngja lögheimilisforeldrinu komi í nafni þess foreldris sem barnið fær ekki að njóta samvista við, enda þá kröfurnar í sjálfu sér orðnar að vopni tálmunarforeldris til þess að sverta ímynd barnsins á hinu foreldrinu.

### *Aðfaragerð til að koma á umgængi*

Þegar Velferðarnefnd skoðar aðfaragerðir í umgængistálmunum þá er vert að skoða hvers vegna þessi heimild kom inn í barnalögin á sínum tíma. Orðrétt úr greinargerð með barnalögum nr. 76/2003:

„Sérstök ástæða er til að vekja athygli á að með lögfestingu þessara tillagna verður íslensk löggjöf í betra samræmi við löggjöf annarra norrænna ríkja, sbr. nánar um erlendan rétt í fylgiskjali I með frumvarpi þessu. Í þessu sambandi er og vert að geta þess að af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu hefur verið litið svo á að skortur á að ríki framfylgi lögum um umgængisákvörðun yfirvalda á viðeigandi og fullnægjandi hátt geti talist brot gegn 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Lögfesting ákvæðis sem heimilar beina aðfaragerð eykur möguleika á að umgængisákvörðun verði fullnustuð og er því til samræmis við fyrrgreind sjónarmið.“

### *Tillögur forsjárnefndar*

Það er mikilvægt að aðfaragerð verði ekki tekin út úr lögnum nema annað skilvirkara úrræði komi þess í stað. Í því sambandi viljum við benda á tillögur Forsjárnefndar frá árunum 1999 í áfangaskýrslu og 2005 í lokaskýrslu, en þar segir að nefndin telji ákvæði barnalaga ekki veita neina vernd gagnvart því þegar forsjárforeldri tálmar umgængi af ástæðulausu og jafnvel með ólögum hætti. Forsjárnefnd telur brýnt að gera lagabreytingar til að bæta hér úr og leggur til að eftirfarandi leiðir verði skoðaðar í því sambandi:

1. Heimilt verði að frysta meðlagsgreiðslur til foreldris sem með ólögmætum hætti tálmar umgengni. Forsjárlausa foreldrið greiðir meðlagið eftir sem áður en forsjáforeldrið fær ekki greiðslurnar fyrir en það lætur af umgengnistálmunum.
2. Heimilt verði að fella niður greiðslu barnabóta til foreldris sem með ólögmætum hætti tálmar umgengni.
3. Sýslumanni verði heimilt að kalla foreldri sem tálmar umgengni í viðtal og skylda foreldrana í ráðgjöf.
4. Óheimilt verði að úrskurða forsjáforeldri sem tálmar umgengni viðbótargreiðslur úr hendi forsjárlausa foreldris, s.s. aukið meðlag, framlag vegna fermingar, framlag vegna mikils tannlæknakostnaðar o.s.frv.
5. Ef forsjárlaust foreldri, sem verður fyrir því að umgengni er tálmað með ólögmætum hætti, höfðar dómsmál til breytinga á forsjá verði litið á tálmun á umgengni sem sérstaka ástæðu til að breyta forsjánni, enda séu báðir foreldrar hæfir til að hafa forsjá barnanna.

### *Noregur*

Noregur sem annars er leiðandi Norðurlanda í réttindum barna hefur ekki fundið lausn til þess að þvinga fram umgengni þegar umgengni er tálmað. Hins vegar þá segir í §43 grein norskra barnalaga að þegar foreldri sem fer með forsjá barns hindrar umgengni þá hafi skapast grundvöllur fyrir hitt foreldrið til þess að fara fram á að forsjár fyrirkomulagi barns verði breytt (LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre).

### *Belgía og Frakkland*

Í Belgíu voru á síðasta ári tvær mæður dæmdar til þriggja ára fangelsisvistar fyrir að tálma umgengni. Í Frakklandi liggur tveggja ára fangelsisvist við umgengnistálmunum. Sjá nánar í skýrslu stjórnar (Félag um foreldrajafnrétti, 2011a).

### *Bótaskylda ríkisins vegna úrræðaleyfis í tálmunum*

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur úrskurðað Ungverjaland bótaskyldt vegna úrræðaleyfis í umgengnistálmunum. Sjá nánar í skýrslu stjórnar (Félag um foreldrajafnrétti, 2011a).

## **Réttur til upplýsinga um barn**

Félagið gerir athugasemdir við 31. gr. frumvarpsins varðandi rétt forsjárlausra til upplýsinga.

Það að meina forsjárlausu foreldri aðgangi að skriflegum gögnum gefur til kynna að það sé andstætt hag barns og jafnvel hættulegt að það foreldri fái skriflegar upplýsingar. Það eru vond skilaboð bæði til foreldris og barns að ætla sjálfkrafa að foreldri sé hættulegt barni út frá forsjárskipan, sérstaklega í ljósi þess að fjöldi foreldra hefur verið sviptur forsjá af þeirri einu ástæðu að dómari hefur ekki heimild til að dæma sameiginlega forsjá eða að foreldri var ekki í sambúð með móður við fæðingu barns. Foreldri sem telst hæft til að hafa umgengni við barn hlýtur að vera hæft til þess að taka við upplýsingum um barn, hvort heldur sem er á blaði eða öðru formi.

Félagið leggur til að b. og c. liður 31. gr. frumvarpsins falli brott og þess í stað komi nýr liður þannig:

b. 2. mgr. 52. gr. laganna verði þannig: „Það foreldri sem ekki hefur forsjá barns á rétt á að fá skriflegar upplýsingar um barnið frá leikskólum, skólum, sjúkrahúsum, heilsugæslu- og félagsmálastofnunum, félagsmálanefndum, barnaverndarnefndum, lögreglu og almennt þeim stofnunum sem fara með málefni barns. Réttur samkvæmt þessari málsgrein felur ekki í sér heimild til að fá upplýsingar um hagi forsjáforeldris.“

Rík ástæða þarf að vera til þess að forsjárlaust foreldri fái ekki skriflegar upplýsingar um barn en þó er það svo að ef þær ástæður eru fyrir hendi þá er alltaf hægt að svipta foreldri þessum rétti. Þannig segir í 3. mgr. 52. gr.



Barnalaga „Stofnunum og stjórnvöldum, sem nefnd eru í 2. mgr., er þó heimilt að synja um upplýsingar ef hagsmunir foreldris af því að notfæra sér þær þykja eiga að víkja fyrir mun rikari almanna- eða einkahagsmunum, þar á meðal ef telja verður að upplýsingagjöf sé skaðleg fyrir barn.“, jafnframt segir í 5. mgr. 52. gr. barnalaga „Þegar sérstaklega stendur á getur sýslumaður ákveðið að ósk forsjáforeldris að svipta hitt foreldrið heimild til að fá upplýsingar skv. 2. mgr. Um kæru slíkrar ákvörðunar sýslumanns fer skv. 78. gr.“.

3. og 5. mgr. 52. gr. barnalaga tryggja það með nægilegum hætti að hægt er að synja forsjárlausu foreldri um upplýsingar um barn teljist það andstætt hag barns að foreldri fái þær upplýsingar. Alger óþarfi er að setja frekar hömlur á upplýsingagjöf til forsjárlausra en gert er þar.

Félagið telur því að í c. lið 31. gr. frumvarpsins sé ekki verið að gæta hagsmuna barnsins né nokkurs annars heldur sé aðeins verið að auka á niðurlægingu forsjárlausra að tilefnislausu.

Í norskum barnalögum segir:

*“Har den eine av foreldra foreldreansvaret aleine, skal denne gje den andre opplysningar om barnet når det blir bede om det. Den andre har også rett til å få opplysningar om barnet frå barnehage, skule, helse- og sosialvesen og politi, om ikkje teleplikta gjeld andsynes foreldra. Slike opplysningar kan nektast gjeve dersom det kan vere til skade for barnet.*

*Avslag på krav om opplysningar etter første stykket andre punktum kan påklagast til fylkesmannen. Reglane i forvaltningslova kapittel VI gjeld så langt dei høver, jamvel om avslaget er gjeve av private.*

*I særlege høve kan fylkesmannen avgjere at den som ikkje har foreldreansvaret, skal tape opplysningsretten etter paragrafen her.”*

## Tvöföld búseta

Í 5. gr. frumvarpsins er tekið sérstaklega á verkaskiptingu foreldra sem fara með sameiginlega forsjá en búa ekki saman.

Hér er algerlega horft framhjá mjög hraðri og jákvæðri þróun þar sem foreldrar vilja í sí auknum mæli skipta ábyrgð og skyldum við barnauppeldið jafnt á milli sín þó það búi ekki sjálft undir sama þaki. Þessir foreldrar, sem vilja í engu breyta réttarstöðu sinni gagnvart barni sínu frá þeim tíma er þau deildu sama þaki, eru nánast litnir hornauga í þessu frumvarpi og segja má að hugmyndin sé að „koma yfir þau lögum“ frekar að opna fyrir aukið valfrelsi foreldranna. Annað foreldrið „skal“ verða lögheimilisforeldri með sívaxandi réttindum og hitt „skal“ verða umgengnisforeldri með takmörkuðum réttindum. Þessi grein frumvarpsins er að skerpa á þeim mun sem er milli lögheimilisforeldra og umgengnisforeldra sem hafa sameiginlega forsjá og eykur beinlínis muninn á réttarstöðu foreldra með sameiginlega forsjá.

Rannsókn Sigrúnar Júlíusdóttur sem birt var í nóvember árið 2008 náði til heildarþýðis karla og kvenna sem slitið höfðu skráðri sambúð eða hjónabandi á árunum 2006 og 2007 í Reykjavík. Hringt var í 1042 foreldra og var svörunin 61%. Rannsóknin er mjög marktæk og sýnir svo ekki verður um villst þessa þróun:

Athygli vekur sú niðurstaða að 24% segja börnin dvelja jafnt hjá báðum foreldrum. Hjá þessum fjórðungi svarenda segja langflestir að hinar jöfnu samvistir felist í svo kölluðu “viku-viku” - fyrirkomulagi en lítill hluti að það séu tveggja vikna skipti. Algengast virðist vera að stuðst sé við “sitt á hvað” reglu bæði um hátíðir og önnur leyfi. Foreldrar beggja vegna telja í yfirgnæfandi tilvikum börnin og ömmur/afa vera sátt við skipan mála.

Þessi þróun í umgengni segir alla söguna. Að mati félagsins er þróun umgengni undirstaðan sem þróun í forsjár- og búsetuákvæðum þarf að elta. Höfundar frumvarpsins koma í engu til móts við þarfir þessara foreldra, sem margir hafa þá reglu að láta barnið skipta um lögheimili í janúar á hverju ári. Mjög líklegt er að langstærstur hluti þessara foreldra myndi velja „jafna réttarstöðu“ ef það væri valmöguleiki. Einnig er líklegt að aðrir foreldrar myndi velja þennan möguleika þó umgengnin sé ekki alveg jöfn. Eftir þessum valmöguleika er

mikil eftirspurn eins og kemur fram í rannsókninni þar sem spurt er hvort hægt eigi að vera að skrá lögheimili barns hjá báðum foreldrum. Samtals 73% allra foreldra sem skildu á árunum 2006 og 2007 voru hlynnt því að þessi möguleiki væri til staðar.

Alþjóðleg þróun er öll í þessa átt og má nefna að Noregur, Svíþjóð og Finnland hafa öll ákvæði um samninga milli foreldra um jafna réttarstöðu. Flestar þjóðir á meginlandinu hafa slík ákvæði.

Sjálfstæðisflokkur, Samfylking og Framsóknarflokkur hafa allir á stefnuskrá sinni að leyfa tvöfalda lögheimilisskráningu barns. Stendur svart á hvítu í ályktunum síðustu landsfunda þessara flokka sem eru æðstu valdastofnanir þeirra.

Ef foreldrar geta samið um jafna réttarstöðu þá er kominn grundvöllur fyrir því að skilgreina meiri rétt lögheimilisforeldris í þeim tilvikum þar sem ekki er samið um jafna réttarstöðu. Ef ekki er opnað á þennan rétt foreldra til samninga - þá leggst félagið gegn því að „gengisfella“ sameiginlega forsjá eins og gert er í frumvarpinu.

Félagið leggst þó alfarið gegn því, óháð ofan nefndu, að lögheimilisforeldrið hafi úrslitavald til að ákveða einhliða tómstundir barns. Eðlilegt er að slíkt falli undir ákvarðanir sem foreldrar með sameiginlega forsjá taka sameiginlega ákvörðun um í samráði við barn.

Farsælasta leiðin til þess að gefa foreldrum það valfrelsi að velja jafna réttarstöðu væri að leyfa tvöfalda lögheimilisskráningu barns og er sú lausn efst á lista félagsins. Þegar greinargerð frumvarpsins er lesin er ljóst að höfundar tína til jafnvel minnstu rök gegn því að foreldrar geti valið jafna réttarstöðu eftir skilnað, en engin rök með. Settar eru því upp hér tvær tillögur þar sem foreldrar geta annarsvegar valið jafna réttarstöðu með samningi sín á milli um „jafna búsetu barns“ en hinsvegar um að „barn geti átt lögheimili hjá báðum“. Í báðum tilvikum verða báðir foreldrar að vera sammála um þessa tilhögun í byrjun og í báðum tilvikum verður dómstóll að leysa úr ágreiningi ef annað foreldrið vill hætta við samkomulagið en ekki hitt. Þessar tillögur þjóna báðar sama meginmarkmiði en ýmis atriði gera það að verkum að félagið telur að tvöföld lögheimilisskráning verði skilvirkari leið.

Félagið gerir efnislega tillögu að breytingu á 1. mgr. 28. gr. a, Barnalaga skv. 5. gr. frumvarpsdraga þannig að eftirfarandi tvær málsgreinar komi í hennar stað:

„Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns skulu þeir taka sameiginlega allar meiriháttar ákvarðanir sem varða barnið. Ef foreldrar búa ekki saman hefur það foreldri sem barn á lögheimili hjá heimild til þess að taka eitt afgerandi ákvarðanir er varða daglegt líf barnsins svo sem um hvar barnið skuli eiga lögheimili innanlands, um val á leikskóla, grunnskóla, daggæslu og reglubundna heilbrigðisþjónustu. Foreldrar með sameiginlega forsjá skulu þó ætíð leitast við að hafa góða samvinnu og taka tillit til skoðana og sjónarmiða hvors annars.“

#### *Tvær leiðir að „jafri réttarstöðu“*

„Foreldrar sem fara með sameiginlega forsjá en búa ekki saman geta, ef þau svo kjósa, skráð barn með lögheimili hjá báðum, enda eru bæði lögheimilin í sama sveitarfélagi og í sama skólahverfi eða samliggjandi skólahverfum. Í tilviki tvöfaldrar lögheimilisskráningar skulu allar afgerandi ákvarðanir varðandi daglegt líf barnsins teknar af báðum foreldrum, með samkomulagi þeirra. Verði ágreiningur á milli foreldranna er hægt að höfða lögheimilismál fyrir dómstólum, samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara.“

eða

„Foreldrar sem fara með sameiginlega forsjá en búa ekki saman geta, ef þau svo kjósa, gert með sér samkomulag um jafna búsetu barns. Í tilviki jafnrar búsetu skulu allar afgerandi ákvarðanir varðandi daglegt líf barnsins teknar af báðum foreldrum, með samkomulagi þeirra, þar með talið hvar barnið skuli eiga lögheimili. Tilkynna skal Hagstofu Íslands um jafna búsetu. Verði ágreiningur á milli foreldra

barns með jafna búsetu er einungis hægt að fella hana niður með því að höfða lögheimilismál fyrir dómstólum, samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara.”

Ítarlega umræðu um jafna réttarstöðu foreldra er að finna í umsögn félagsins um drög að frumvarpi til laga um breytingar á barnalögum nr. 76/2003 sem kynnt var á vef Dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins (Félag um foreldrajafnrétti, 2010).

### Almennt um kröfur félags um foreldrajafnrétti

Félag um foreldrajafnrétti, hér eftir nefnt **Foreldrajafnrétti**, hefur haldið á lofti 10 kröfum sem við teljum mikilvægt að komist inn í barnalögin. Hér er listi yfir þessar kröfur og hvaða afstaða hefur verið tekið til þeirra í fyrsta lagi hjá nefnd um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum á vegum Félagsmálaráðuneytisins 2009 sem skipuð var 11 sérfræðingum og fulltrúum hagsmunahópa hér eftir kölluð **Barnanefndin**. Þrjú nefndarmenn tóku ekki afstöðu til mála. Í öðru lagi í nefnd Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem skipuð var til að skrifa áður nefnd drög að frumvarpi til breytinga á barnalögum, hér eftir kölluð **Frumvarpsnefndin**, nefndin var skipuð 3 sérfræðingum og í þriðja lagi hjá innanríkisráðherra, Ögmundi Jónassyni, hér eftir kallaður **ráðherra**.

Kröfur Foreldrajafnréttis sem jafnframt voru tillögur Barnanefndar, Frumvarpsnefndar og ráðherra:

- Öll sjálfvirk forsjá sambúðaraðila eða maka falli niður.
- Forsjárlausir foreldrar fá aðgang að skriflegum upplýsingum.
- Dómarar fá heimild til að dæma umgengni í allt að 7 daga af 14

Kröfur Foreldrajafnréttis sem einnig voru tillögur Barnanefndar og Frumvarpsnefndar: ([Vantar í frumvarp](#))

- Dómarar fá heimild til að dæma sameiginlega forsjá
- Kostnaður við umgengni verður sameiginlegur

Kröfur Foreldrajafnréttis sem einnig voru tillögur Barnanefndar: ([Vantar í frumvarp](#))

- Karl mönnum verði heimilt að höfða faðernismál/vefengingarmál (v.faðernis)
- Umgengnismál verði hluti af dómskerfinu
- Hert verði á refsingum og meðferð umgengnistálmana
- Tvöfalt lögheimili barns gert valkvætt
- Takmörkun á lögheimilisflutningi barns sem hefur umgengni

### Að lokum

Við bendum á fyrri umsagnir félagsins þar sem við förum mjög ítarlega í gegnum allt frumvarpið en þær er að finna í heimildaskrá og á heimasíðu félagsins.

Jafnframt eru stjórnarmenn tilbúnir að mæta á fund Velferðarnefndar eða annarra þingmanna til að koma á framfæri upplýsingum okkar og óskum.

fyrir hönd stjórnar Félags um foreldrajafnrétti,

---

Heimir Hilmarsson  
formaður

## Heimildaskrá

- Dóms- og mannréttindamálaráðuneytið. (2010). *Drög að frumvarpi til laga um breytingar á barnalögum nr. 76/2003*. Sótt 1. mars 2012 af [http://www.foreldraiafnretti.is/wp-content/uploads/DOM\\_20100112\\_Drog\\_ad\\_frumvarpi\\_forsja.pdf](http://www.foreldraiafnretti.is/wp-content/uploads/DOM_20100112_Drog_ad_frumvarpi_forsja.pdf)
- Félag um foreldraiafnrétti. (2010). *Umsögn: um drög að frumvarpi til laga um breytingar á barnalögum nr. 76/2003 sem kynnt var á vef Dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins 12. janúar 2010*. Sótt 1. mars 2012 af <http://www.foreldraiafnretti.is/wp-content/uploads/FUF-Umsogn-mal-778-139-fylgiskjal-1.pdf>
- Félag um foreldraiafnrétti. (2011a). *Skýrsla stjórnar: Starfsárið 2010 til 2011*. Sótt 1. mars 2012 af [http://www.foreldraiafnretti.is/wp-content/uploads/Skyrsla\\_stjornar\\_27\\_okt\\_2011.pdf](http://www.foreldraiafnretti.is/wp-content/uploads/Skyrsla_stjornar_27_okt_2011.pdf)
- Félag um foreldraiafnrétti. (2011b). *Umsögn: Barnalög (réttindi barns, forsjá, sáttameðferð o.fl.) 778. mál lagafrumvarp139. löggjafarþingi*. Sótt 1. mars 2012 af <http://www.foreldraiafnretti.is/wp-content/uploads/FUF-Umsogn-mal-778-139.pdf>
- Félags- og tryggingamálaráðuneytið. (2009). *Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum*. Sótt 1. mars 2012 af [http://www.velferdarraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Skyrsla\\_nefndar\\_um\\_stodu\\_barna\\_i\\_mismunandi\\_fjolskyldugerdum.pdf](http://www.velferdarraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Skyrsla_nefndar_um_stodu_barna_i_mismunandi_fjolskyldugerdum.pdf)
- Forsjárnefnd. (1999). *Áfangaskýrsla til dómsmálaráðherra*. Sótt 1. mars 2012 af [http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Forsjarnefnd\\_pdf.pdf](http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Forsjarnefnd_pdf.pdf)
- Forsjárnefnd. (2005). *Lokaskýrsla til dómsmálaráðherra*. Sótt 1. mars 2012 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Forsjarnefnd-lokaskyrsla.pdf>
- Forældreansvarslov. (e.d.) Sótt 12. mars 2012 af <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=32014>
- LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre (barnelova). Sótt 1. mars 2012 af <http://www.lovdato.no/all/hl-19810408-007.html>
- Þingskjal 125. (2001-2002). *Frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 20/1992. Alþingistíðindi A-deild*. Sótt 1. mars 2012 af <http://www.althingi.is/altext/127/s/0125.html>

Þannig er mál með vexti að fyrir Alþingi stendur breyting á barnalögum nr. 76/2003. Það sem snertir þann hóp sem ég fer fyrir er breytingin á lágmarksumgengni barns við foreldri sem það býr ekki hjá, eða svokallaðri "önnur hver helgi umgengni" eins og hún er gjarnan kölluð. Breytingin gengur út á að víkka út aðildina að þessum rétti, þannig að nánir aðstandendur, aðrir en foreldri sem ekki getur sinnt umgengni sinni við barn, geti fengið aðgang að þessum rétti barna okkar og krafist þess fyrir sýslumanni og dómstólum að fá að hitta barn skv. þessari lágmarksumgengni, sbr. 46. gr. a frumvarps til laga um breytinguna.

Í tilfellum okkar sem höfum misst maka mætti líta á það þannig að afar og ömmur eða systkini maka okkar "erfi" aðgang látins foreldris barna okkar að þessum rétti barnanna. Með rómantískum hætti mætti líta á þetta sem sjálfsagt mál, þ.e. ef að vinsakpur og sátt og samlyndi ríki á meðal eftirlifandi maka og fjölskyldu þess sem lést. Ekkert okkar hefur, held ég, eitthvað á móti því að börnin hitti fólk og ættingja látins maka okkar. Hins vegar er reyndin því miður önnur. Oftar en ekki hefur myndast togstreita um börnin, þar sem foreldrar þess látna telja sig eiga tilkall til að ganga inn í foreldrahlutverk þess sem lést. Mörg dæmi eru um erfið samskipti, sem oftar en ekki byggja á því að við sem eftirlifum stöndum okkur ekki sem skyldi í foreldrahlutverkinu að mati fyrrverandi tengdaforeldra okkar, sinnum börnunum ekki nógu vel að þeirra mati, ættum að lifa lífum okkar öðru vísi etc. etc. Því miður, þá er það svo hjá mörgum fjölskyldum í sorg að biturð, reiði og aðrar vondar tilfinningar ná yfirhöndinni. Það er mjög algengt hjá eftirlifandi fjölskyldu hins látna maka.

Við höfum þá skyldu að sinna börnunum okkar á þann besta hátt sem völ er á. Fyrir utan það að það sé mannleg skylda, sem býr ríkt í okkur öllum, þá hefur hún verið sett í réttarreglur, s.s. barnalög nr. 76/2003, í lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 sbr. 8. gr. sáttmálans og í stjórnarskrá Íslands, sbr. 75. gr. hennar. Breytingin á barnalögum nr. 76/2003 er frekt inngrip inn í frjálsan rétt okkar til að sinna þessari skyldu. Við sem foreldrar hljótum að standa jafnfætis öðrum foreldrum varðandi það hvort og þá hvenær við teljum það þjóna hagsmunum barna okkar, jafnvel þó svo að maka okkar njóti ekki við lengur. Það að makar okkar féllu frá breytir ekki grunngildunum sem börn okkar ólust upp við áður en andlátíð bar að garði. Í mörgum tilfellum hefur verið um slæm samskipti að ræða á milli maka okkar og foreldra hans. Jafnvel hefur það verið makinn sjálfur sem stóð í vegi fyrir því að börn hefðu samskipti við afa og ömmur. Það að hann féll frá breytir ekki þeirri stöðu, en skilur hins vegar eftir óuppgerð mál sem hlutgerfast yfir á þá sem eftir lifa. Það getum við ekki boðið börnum okkar upp á, allir hljóta að vera sammála um að þau hafi gengið í gegnum nóg með fráfalli foreldris síns. Þá er ófjallað um það að til eru dæmi um að börn vilja jafnvel ekki fara til foreldra þess sem féll frá. Með lagabreytingunni væri erfitt að virða þann vilja barnanna sjálfra. Hætta gæti skapast á að vilji þeirra sjálfra yrði því fótum troðinn, nái þessi breyting í gegn.

Breytingin á barnalögum myndi skerða þennan rétt okkar til að sinna uppeldisskyldunum okkar. Hún myndi leiða til þess að t.d. aðra hverja helgi gæti okkur verið skylt að senda börnin til náinna ættingja látins maka okkar, jafnvel þó svo að við vissum að það væri ekki hollt fyrir börnin okkar. Það skerðir rétt okkar til að sinna uppeldisskyldum okkar skv. ofangreindum mannréttindaákvæðum.

Við óskum eftir því að útveldir einstaklingar úr hópi okkar fái að koma fyrir nefndina til að skýra sjónarmið okkar betur og finna aðrar leiðir að markmiðinu sem stefnt er að með lagabreytingunni. Þá óskum við eftir því að meðferð frumvarpsins sé stöðvuð þar til að formlegar athugasemdir okkar hafa borist og óskum við eftir að nefndin gefi okkur formlegan tímafrest til þess.

Það er eðlilegt að hagsmunahópar fái að tjá sig og koma athugasemdum á framfæri, en engum úr hópi þeirra sem hafa misst maka og barnsföður/barnsmóður. Það verður að teljast undarlegt, því blákalt, þá erum við þau einu sem berum raunverulega siðferðilegar og lagalegar skyldur gagnvart börnum okkar.

Afrit af þessum pósti fer á Guðlaug Þór Þórðarson.

Kveðja/Regards,

*Gísli Kr. Björnsson  
Héraðsdómslögmaður  
Distr. Court Attorney/Partner*

*Síðumúla 27  
108 Reykjavík, Iceland  
Sími: 588 1177  
Fax: 588 1179*

Velferðarnefnd Alþingis

[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

**Umsögn um þingmál 290 (þingskjal 328): Frumvarp til laga um breytingu á barnalögum nr. 76/2003 með síðari breytingum (forsjá og umgengni)**

Athugasemd okkar snýr að þeirri ákvörðun að felld sé burt úr frumvarpinu ákvæði um heimildir dómara til að dæma sameiginlega forsjá.

Að okkar mati mun þessi breyting hafa tvennskona óæskileg áhrif í för með sér. Í fyrsta lagi mun það vinna gegn yfirlýstri stefnu um aukið foreldrajafrétti og í öðru lagi hafa þau áhrif að fólk sem af ýmsum ástæðum á undir högg að sækja mun áfram eiga í erfiðleikum með að halda forræði yfir börnum sínum.

Það að missa forræði yfir barni sínu hlýtur að vera flestum foreldrum gríðarlegt áfall og í upplýstu nútímasamfélagi á aðeins að beita þessu úrræði í neyð. Með því frumvarpi sem nú hefur verið lagt fram er óhjákvæmilegt að helmingur allra foreldra sem lendir með forræðisdeilu sína fyrir dómi verða sjálfkrafa sviptir forræði. Það eykur mjög líkurnar á harðvítugum deilum fyrir dómi þegar allt er undir og enginn möguleiki á því að málinu ljúki með því að báðir foreldrar fari með forræðið.

Þetta skapar ójafna stöðu milli foreldra og áfram munu feður í fleiri tilfellum eiga erfiðara með að sækja forræði innan dómskerfisins. Við skilnað ákveða langflest þör að skipta með sér forræði en í þeim tilfellum þar sem slík skipting næst ekki fara konur hins vegar með forræði í 90% tilfella. Verði heimild dómara til að dæma sameiginlegt forræði sett aftur inn í frumvarpið verður það skref í rétta átt.

Það er einnig full ástæða til að velta einnig fyrir sér áhrifum dómaraheimildar á stöðu ýmissa hópa sem eiga undir högg að sækja. Þegar forræðisdeilur koma fyrir dóm eru allra jafna skipaðir sérfræðingar til að meta hæfni og aðstæður foreldra. Séu báðir foreldrar hæfir mun dómari byggja ákvörðun sína á ýmsum öðrum þáttum. Til að mynda er bakland foreldra og stuðningsnet skoðað með tilliti til þess hversu auðvelt foreldrið á með að fá liðsinni vandamanna við uppeldið. Almenn heilsufar foreldris kemur hér einnig til skoðunar. Þættir eins og fjárhagur og atvinnustaða geta haft áhrif niðurstöður í forsjármálum. Heimilisaðstæður foreldris eru kannaðar og til að mynda kemur gjarnan fram í álitsgerðum hvort barnið hafi sérherbergi, hvernig það sé búíð húsgögnum, tölvum o.s.f.v.

Séu dómara þvingaðir til að veita aðeins öðru hæfu foreldri forræði, má búast við að þær ákvarðanir séu m.a. teknar út frá ofangreindum þáttum. Við vörum við því að þannig verði foreldrar að óþörfu sviptar forræði barna sinna vegna lakari félagslegrar stöðu,

fjárhagserfiðleika eða heilsufarsvandamála. Til að mynda verður erfitt að sjá hvernig foreldrar sem eru af erlendu bergi brotnir geti staðið jafnfætis íslenskum fyrrum mökum sínum. Þá er hætt við að breytur eins og atvinnuleysi, langvinn veikindi eða örorka verði til þess að foreldrar sem að öðru leyti eru hæfir, missi forræði yfir börnum sínum.

Virðingarfyllst

Dr. Ársæll Már Arnarsson, prófessor í sálfræði

Dr. Þóroddur Bjarnason, prófessor í félagsfræði

Háskólinn á Akureyri

Sólborg v/Norðurslóð

IS-600 Akureyri



Reykjavík 6.3.2012.

Umsögn um frumvarp til laga  
um barnalög  
(réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.

**Almennt álit:**

Afgreiðslu og úrskurði í sífjamálum hefur um langt skeið verið fyrirkomnið hjá sýslumannsembættum víða um land. Við lestur frumvarps til laga um barnalög verður ekki annað séð en hlutverk sýslumanna sé aukið.

Á vegum innanríkisráðherra er nú að störfum starfshópur um mótun stefnu í ættleiðingarmálum og er stærsta verkefni hópsins að semja frumvarp um nýja ættleiðingarlöggjöf. Í þeirri umræðu sem þar hefur farið fram hafa ítrekað komið fram þau sjónarmið að ættleiðingarmálum ásamt öðrum sífjamálum og málefnum fjölskyldna verði betur fyrir komið í sérstakri Fjölskyldustofnun svo sem þekkist á Norðurlöndum.

Starfshópurinn hefur skilað áfangaskýrslu til Innanríkisráðherra sem hér fylgir með sem fylgiskjal en þar segir m.a.

*“Einnig hafa hugmyndir að breyttu fyrirkomulagi stjórnarsýslu barna- og fjölskyldumála verið ræddar lítilega. Ein slík hugmynd er að vista mætti málaflokkinn hjá sérstakri fjölskyldustofnun svo sem þekkist víða erlendis, t.d. í Danmörku. Slík fjölskyldustofnun gæti farið með daglega stjórnarsýslu á sviði sífjaréttar í umboði ráðuneytis en helstu kostir þeirrar leiðar væru að tryggja sérhæfingu og efla fagmennsku við úrlausn mála. Þessi leið krefst vandaðrar undirbúningsvinnu þar sem m.a. þarf að huga að hlutverkum og verkaskiptingu stofnunar og ráðuneytis við framkvæmd fleiri málaflokka en ættleiðinga....”*

Stjórn Íslenskrar ættleiðingar hefur lýst því yfir að hún taki undir hugmyndir um Fjölskyldustofnun og telji hana vera bestu úrlausn sem er í sjónmáli. Mikilvægt sé að hafa í huga að ættleiðingar snúast um málefni barna og tryggja verður með öllum ráðum að hagsmunir þeirra séu hafðir í fyrirrúmi.

Stjórn Íslenskrar ættleiðingar telur því að flutningur á veitingu leyfa til ættleiðinga, til sýslumannsins í Reykjavík sé bráðabirgðaráðstöfun og leita beri betri úrræða.

Af ofansögðu er ljóst að Íslensk ættleiðing felst ekki á að hlutverk sýslumanna í sífjamálum sé styrk heldur sé heppilegri ráðstöfun að leita leiða til að færa málaflokkinn frá sýslumannsembættum til sérstakrar Fjölskyldustofnunar þar sem þverfagleg teymi sérfræðinga fjalli um einstök mál.

**Athugasemdir við einstakar greinar:**

Ekki eru tók á, vegna tímamarka og annara verkefna, að endurrita fjölmargar greinar frumvarpsins með hliðsjón af framansögðu en mikilvægt þykir að eindregin afstaða félagsins komi fram með ofangreindum ábendingum.

**Fylgiskjal:** Áfangaskýrsla; Starfshópur innanríkisráðherra um stefnumótun í ættleiðingarmálum. Desember 2011.

## **Áfangaskýrsla**

**Starfshópur innanríkisráðherra um  
stefnumótun í ættleiðingarmálum**

**Desember 2011**



## Inngangur

Innanríkisráðherra skipaði 13. maí sl. starfshóp til að móta stefnu í ættleiðingarmálum með það að markmiði að tryggja réttindi barna og að hagsmunir þeirra séu hafðir að leiðarljósi við ættleiðingar. Starfshópnum er einkum ætlað að taka afstöðu til einstakra ábendinga um úrbætur sem settar eru fram í skýrslunni *Ættleiðingar á Íslandi: í þágu barns*, sem unnin var af Rannsóknastofnun Ármanns Snævarr fyrir dómsmála- og mannréttindaráðuneytið og kom út í mars 2011.

Hópin skipa Þórunn Sveinbjarnardóttir, fyrrv. alþingismaður sem er formaður, Bragi Guðbrandsson forstjóri Barnaverndarstofu, Hrefna Friðriksdóttir dósent við lagadeild HÍ, Hörður Svavarsson formaður Íslenskrar ættleiðingar og Jóhanna Gunnarsdóttir lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu. Jafnframt starfar með hópnum Marta Birna Baldursdóttir sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu.

Starfshópurinn hóf störf í júní og hefur fengið á sinn fund ýmsa aðila sem tengjast ættleiðingum. Þau eru:

Áslaug Þórarinsdóttir, sýslumaður í Búðardal, Hallgerður Gunnarsdóttir frá sýslumanninum í Kópavogi, Eyrún Guðmundsdóttir og Birna S. Björnsdóttir frá sýslumanninum í Reykjavík, Halldóra Gunnarsdóttir og Helga Jóna Sveinsdóttir frá Barnavernd Reykjavíkur, Ása Kristjánsdóttir frá Félagsþjónustu Kópavogsbæjar, Gyða Hjartardóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þuríður Árnadóttir og Páll Matthíasson frá ættleiðingarnefnd, Ágúst Hlynur Guðmundsson, Kristinn Ingvarsson og Vigdís Ósk Sveinsdóttir frá Íslenskri ættleiðingu, Elín Hinriksen, Jens Viktor Kristjánsson og Jóhann Sigurðsson frá Foreldrafélagi ættleiddra barna.

Í framhaldi hefur hópurinn rætt tillögurnar sem settar eru fram í áðurnefndri skýrslu og tekið afstöðu til þeirra án þess þó að útfæra þær sérstaklega. Starfshópurinn leggur til að við framtíðarstefnumótun í ættleiðingarmálum verði byggt á tillögum skýrslunnar í stórum dráttum. Að auki hefur hópurinn rætt ýmis önnur atriði sem hann telur mikilvægt að skýra í lögum og t.d. beint augum sérstaklega að lagaumhverfi innlendra ættleiðinga.

## Heildarendurskoðun ættleiðingarlaga

Tillögur sem settar eru fram í skýrslunni kalla á viðamiklar breytingar á lögum sem aftur krefjast heildarendurskoðunar á löggjöfinni. Núgildandi lög um ættleiðingar voru sett árið 1999 og hefur þeim verið breytt fimm sinnum síðan, m.a. í tengslum við flutning verkefna frá ráðuneyti til sýslumannsembætta og í kjölfar breytinga á hjúskaparlögum. Það er því tímabært að löggin verði endurskoðuð í heild sinni.

Mikilvægt er að löggjöfin byggji á grundvallarreglunni um hagsmuni barns en ættleiðing er skilgreind sem verndarúrræði fyrir barn. Alþjóðleg ættleiðing er leið til að tryggja barni, sem af einhverjum ástæðum á ekki fjölskyldu, tækifæri til að alast upp hjá fjölskyldu sem hefur tök á að veita því góðan aðbúnað og uppeldi í samræmi við þarfir barnsins. Það eru því þarfir barns sem verða að ráða úrslitum í ættleiðingarmálum en ekki þarfir og langanir væntanlegra kjörforeldra. Á sama tíma ber þó að gæta vandaðrar stjórnsýslu sem tekur mið af hagsmunum umsækjenda og tryggir að umsóknir fái faglega og lögmæta afgreiðslu innan sanngjarnra tímamarka.

Í lagafrumvarpi og/eda reglugerðum verður m.a. fjallað um eftirfarandi atriði:

### *Stjórnsýslulegt fyrirkomulag ættleiðingarmála.*

Starfshópurinn er fylgjandi þeirri hugmynd að komið verði á fót ættleiðingarráði og ættleiðingarnefnd þó ekki hafi verið rædd til hlítar nánari útfærsla. Hún verður rædd síðar í ferlinu en skýrt þykir að ættleiðingarnefnd muni hafa það hlutverk að veita leyfi til ættleiðinga og gefa út forsamþykki og að úrskurðarvald á kærustigi verði í höndum ættleiðingarráðs.

Einnig hafa hugmyndir að breyttu fyrirkomulagi stjórnsýslu barna- og fjölskyldumála verið ræddar lítilega. Ein slík hugmynd er að vista mætti málaflokkinn hjá sérstakri fjölskyldustofnun svo sem þekktist víða erlendis, t.d. í Damörku. Slík fjölskyldustofnun gæti farið með daglega stjórnsýslu á sviði sifjaréttar í umboði ráðuneytis en helstu kostir þeirrar leiðar væru að tryggja sérhæfingu og efla fagmennsku við úrlausn mála. Þessi leið krefst vandaðrar undirbúningsvinnu þar sem m.a. þarf að huga að hlutverkum og verkaskiptingu stofnunar og ráðuneytis við framkvæmd fleiri málaflokka en ættleiðinga. Starfshópurinn telur það því liggja utan síns hlutverks að taka afstöðu til þessarar leiðar.

Þá er starfshópnum kunnugt um fram komnar tillögur til breytinga á barnalögum sem hafa það m.a. að markmiði að auka þátttöku annarra sérfræðinga en lögfræðinga í starfi að málefnum barna. Verði sú breyting gerð má ætla að sýslumannsembætti verði í eðli sínu þverfaglegri og sterkari í þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra.

### *Verkaskipting stjórnvalda og löggilts ættleiðingarfélags.*

Í skýrslunni er hvatt til þess að farið verði vel yfir verkaskiptingu stjórnvalda og löggilts ættleiðingarfélags. Meðal annars er lagt til að ábyrgð á undirbúningsnámskeiðum verði flutt frá ættleiðingarfélagi til stjórnvalda. Hópurinn hefur ekki tekið afstöðu til þessa atriðis að svo stöddu en ættleiðingarfélagið hefur lýst yfir vilja til að sjá áfram um framkvæmd námskeiðanna. Hópurinn telur eðlilegt að námskrágerð og markmiðasetning fyrir undirbúningsnámskeið verði í höndum miðstjórnvalds eða ættleiðingarráðs.

Jafnframt er í skýrslunni lagt til að gerð eftirfylgniskýrsla verði flutt frá félaginu til ættleiðingarnefndar. Fulltrúar frá Íslenskri ættleiðingu og Foreldrafélagi ættleiddra barna gerðu athugasemd við þetta, m.a. vegna þess að þau telji óheppilegt að sami aðili veiti leyfi og geri úttekt. Hópurinn hefur ekki tekið afstöðu til þessa.

Þá er mikilvægt að skoða verkaskiptingu í ferli ættleiðingarmáls skv. 17. gr. c. í Haag-samningnum. Ekki hefur verið tekin afstaða til þessa.

#### *Áfangaskipting ættleiðingarferlisins.*

Starfshópurinn er fylgjandi þeirri hugmynd að við ættleiðingu barns milli landa verði ættleiðingarferlinu skipt upp í þrjú skilgreind skref eða áfanga. Sérstaklega er mikilvægt að móta þau grunnskilyrði sem meta á í fyrsta skrefi ættleiðingarferlisins og þá fræðslu sem nauðsynlegt er að veita áður en einstaklingsbundið mat fer fram og forsamþykki er gefið út.

Hjá mörgum þeirra sem hópurinn ræddi við kom fram að nauðsynlegt væri að skýra frekar þau grunnskilyrði sem metin yrðu í skrefi 1, t.d. hvað átt væri við með traustum fjárhag. Þá kom einnig fram mikilvægi þess að umsækjendur fái snemma í ferlinu nægjanlega fræðslu til að geta tekið upplýsta ákvörðun um hvort alþjóðleg ættleiðing henti þeim. Mögulegt þarf að vera að hætta við áður en umsækjendur og stjórnvöld hafa fjárfest mikið í ferlinu.

Starfshópurinn telur að skoða þurfi hversu langur tími eigi að líða frá því að umsókn um forsamþykki er lögð fram þar til að barn sé sótt til upprunalands. Þetta muni þó líklega gerast að hluta til með áfangaskiptingu ferlisins, t.d. með tilliti til skipulags og fjölda undirbúningsnámskeiða og vinnu við einstaklingsbundið mat.

#### *Skilgreining á kröfum til umsækjenda.*

Skoða þarf hvaða kröfur skuli bundnar í lögum og hverjar útfærðar í reglugerð. Einnig verður skoðuð flokkun forsamþykkis, t.d. samspil aldurs umsækjenda og aldurs og þarfa barns.

#### *Skilgreining á kröfum sem eru gerðar til umsækjenda sem óska eftir að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir.*

Á fundum starfshópsins með samráðsaðilum kom fram að gera verði ráð fyrir því að hvert barn sem ættleitt er til Íslands frá öðru ríki hafi sérþörf. Erfitt getur reynst að móta sérstakar kröfur til þeirra sem óska eftir að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir þar sem þær geta verið mjög mismunandi. Því telur hópurinn mikilvægt að tekið verði tillit til þessa í skilgreiningu á almennum kröfum til umsækjenda. Tryggja þarf að allir umsækjendur séu metnir á sambærilegan hátt en ætla má að aukið samræmi í framkvæmd náist ef allar athuganir verða gerðar af fagaðilum á vegum ættleiðingarnefndar, líkt og lagt er til í skýrslunni.

#### *Skerpt á ákvæði sem bannar alþjóðlegar ættleiðingar án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags.*

Hópurinn er sammála því að taka beri fyrir alþjóðlegar einkaættleiðingar og sjálfstæðar ættleiðingar sbr. ákvæði Haagsamningsins. Þá verði alþjóðlegar ættleiðingar án milligöngu löggilts félags einungis heimilar í undartekningartilvikum, t.d. vegna fjölskyldutengsla og þá með milligöngu miðstjórnvalds í stað ættleiðingarfélags. Upp

hafa komið örfá tilvik þar sem börn hafa komið til landsins án milligöngu ættleiðingarfélags eða stjórnvalda. Mjög mikilvægt er að koma því til skila að þetta sé bannað. Það mætti t.d. gera í fasa 1 þar sem hugsanlegum umsækjendum verði gerð grein fyrir afleiðingum þess að fylgja ekki gildandi lögum. Einnig er mikilvægt að efla samfélagsvitund og koma af stað upplýstri umræðu um málið en það er m.a. á ábyrgð stjórnvalda og ættleiðingarfélags.

*Ábyrgð á varðveislu gagna um ættleiðingar.*

Kveðið verði skýrt á um skyldu ráðuneytisins til að safna og varðveita gögn um ættleiðingar og um rétt kjörbarna til aðgangs að upplýsingum eftir að 18 ára aldri er náð. Til að byggja megi upp heildstætt gagnasafn er mikilvægt er að öll gögn séu varðveitt á einum stað óháð því hvaða stjórnvald sér um útgáfu leyfa hverju sinni. Ákvæði um þetta koma þó ekki í veg fyrir að þeir aðilar sem koma að ættleiðingarferlinu á mismunandi stigum varðveiti sín gögn með tilhlýðilegum hætti.

*Um gengni kjörbarns við kynforeldra eða aðra ættingja.*

Starfshópurinn er fylgjandi því að opnað verði fyrir þann möguleika að hægt sé að veita kynforeldri eða öðrum ættingjum umgengnisrétt við barn sem er ættleitt í kjölfar fósturs. Þetta getur verið til að fjölga slíkum ættleiðingum sem alla jafna hefur jákvæð áhrif fyrir fjölskylduna.

*Málsmeðferð við frumættleiðingar innanlands.*

Ekki er algengt að börn á Íslandi séu gefin til ættleiðingar en það gerist engu að síður. Í núgildandi lögum eru einungis reglur um þá sem búsettir eru hér á landi og óska þess að ættleiða tiltekið barn sem búsett er hér á landi. Engar almennar reglur eru til um þau tilvik þegar einhver búsettur hér á landi óskar eftir því að gefa barn sitt til ættleiðingar né þegar einhver búsettur í öðru ríki óskar eftir að ættleiða barn sem búsett er hér á landi (Ísland sem upprunaríki). Mikilvægt er að huga að málsmeðferðarreglum í þessum tilvikum.

Hópurinn gerir ráð fyrir að í lagafrumvarpi verði tekið á þessu og kveðið á um það ferli sem á sér stað þegar foreldri óskar eftir að ættleiða brott barn án þess að hafa tiltekna kjörforeldra í huga. Skýrt verði hverjir velja foreldra fyrir barnið og hvaða skilyrði þeir þurfi að uppfylla.

Ennfremur telur starfshópurinn mikilvægt að ættleiðingarlög hafi að geyma reglur um málsmeðferð ef maður búsettur í öðru Haag-ríki óskar eftir að ættleiða barn sem búsett er á Íslandi.

*Gagnkvæm viðurkenning á ættleiðingum sem eiga sér stað á grundvelli Haag-samningsins í ríkjum sem eru aðilar að samningnum.*

Útfæra þarf nánar í lögum gagnkvæma viðurkenningu á ættleiðingum sem eiga sér stað í ríkjum sem eru aðilar að Haag-samningi um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingar milli landa, sbr. 23. gr. samningsins.

*Málsmeðferð þegar komið er með barn til landsins sem ættleitt hefur verið erlendis með hætti sem telst ólögætur af þarlendum eða íslenskum stjórnvöldum.*

Meta þarf hvert mál sérstaklega og því er erfitt að útfæra málsmeðferðarreglur í lögum. Þess í stað leggur starfshópurinn til að um þetta verði fjallað í ítarlegum almennum athugasemdum með frumvarpinu.

#### *Almenn og sérstök þjónusta eftir ættleiðingu.*

Í skýrslunni er dregið í efa að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar varðandi ráðgjöf, stuðning og þjónustu eftir ættleiðingu líkt kveðið er á um í gæðahandbók Haag-samningsins. Lagt er til að almenn þjónusta við kjörbörn og kjörforeldra verði eflað og er þar sértaklega nefnd heilbrigðisþjónusta. Skoðað verður með hvaða hætti réttast er að útfæra þetta í lögum eða reglugerð. Einnig er í skýrslunni mælt með því að í ættleiðingarlögum verði fjallað um skyldu stjórnvalda til að veita sérstaka aðstoð í kjölfar ættleiðingar en ráðherra falið að útfæra nánar í reglugerð. Hópurinn telur afar mikilvægt að huga vel að öllum þáttum þjónustu við fjölskyldur ættleiddra barna. Það þarf að gera í samstarfi við sveitarfélögin sem hafa félagsþjónustu og leikskóla- og grunnskólamenntun barna með höndum.

#### *Stjúpættleiðing eftir sambúð, skilnað eða andlát.*

Mælt er með því í skýrslunni að opnað verði fyrir heimild fyrrverandi stjúpforeldris til að ættleida barn búsett á Íslandi í kjölfar hjúskaparslita eða andláts kynforeldris líkt og gert er í dönsku ættleiðingarlögunum. Þetta fyrirkomulag þykir hafa þann kost að lagaleg tengsl við kynforeldri eða ættingja kynforeldris rofna ekki.

### **Gerð lagafrumvarps**

Gert er ráð fyrir að frumvarpinu muni fylgja nokkuð ítarlegar almennar athugasemdir auk athugasemda við einstök ákvæði. Í almennum athugasemdum verði m.a. fjallað um ýmis atriði sem ekki yrðu útfærð í frumvarpinu en engu að síður talið mikilvægt að vekja athygli á. Má þar nefna tengsl ættleiðinga við tæknifrjóvgun en margir sem óska eftir að ættleida barn hafa áður reynt tæknifrjóvgun. Því má telja eðlilegt að unnið verði að samræmingu á kröfum til kjörforeldra og til þeirra sem gangast undir tæknifrjóvgun. Í því sambandi þarf einnig að fjalla um tengsl við staðgöngumæðrun sem er ólögmat hér á landi líkt og á öðrum Norðurlöndum. Upp hafa þó komið flókin og erfið mál sem þykja stefna hagsmunum barna í tvísýnu. Allir þessir málaflokkar eiga það sameiginlegt að þá ber að skoða út frá hagsmunum barns.

Áætlað er að drög að lagafrumvarpi liggi fyrir á næsta ári.

### **Leiðbeiningar/Handbók**

Í verkefnisáætlun sem fylgdi skipunarbréfum starfshópsins er gert ráð fyrir að hópurinn geri drög að leiðbeiningum og/eða handbók þar sem m.a. væri fjallað um þær kröfur til umsækjenda sem ekki eru skilgreindar í lögum, flokkun forsamþykkis og fasaskiptingu ættleiðingarferlisins. Þessi atriði yrðu að einhverju leyti skilgreind í reglugerð en nánar útfærð í handbók og er því ekki tímabært að hefja vinnu við gerð handbókar fyrr en ný ættleiðingarlög hafa verið samþykkt og reglugerð sett á grundvelli þeirra.



## **Málþing um ættleiðingarmál**

Til að koma af stað mikilvægri umræðu um ættleiðingarmál hefur starfshópurinn rætt þá hugmynd að hópurinn í samstarfi við ráðuneytið og Íslenska ættleiðingu standi fyrir málþingi í kjölfar samþykkis á þessari áfangaskýrslu. Á málþinginu yrði starf hópsins kynnt. Þar væri einnig mikilvægt að fjalla um sjónarmiðin sem liggja að baki ættleiðingu, um hagsmuni og þarfir barns, stöðu og þróun mála í heiminum, um ættleiðingar barna milli landa og að vekja sérstaka athygli á banni við alþjóðlegum einkaættleiðingum og sjálfstæðum ættleiðingum.

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Akureyri, 07. mars 2012  
1202022 IE

**Efni:** Umsögn um frv. til breytinga á barnalögum, 290. mál, þskj. 328.

Jafnréttisstofa sendir hér með umsögn um frumvarp til breytinga á barnalögum nr. 76/2003 (forsjá og umgengni), 290. mál, þskj. 328, lþ. 140. Jafnréttisstofa sendi umsögn um frumvarpið til þingsins í ágúst 2011. Jafnréttisstofa hefur endurskoðað ákveðna þætti þeirrar umsagnar og sendir nú inn nýja umsögn sem fellir þá fyrri úr gildi.

Almennar athugasemdir:

Jafnréttisstofa telur að flestar þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu séu jákvæðar og en vill þó gera nokkrar athugasemdir við frumvarpið.

Jafnréttisstofa fagnar því að með frumvarpinu er lagt til að reglan um að hagar barns skuli alltaf hafa forgang þegar ákvarðanir um málefni þess eru teknar sé fest í lög. Með því er dregið fram að það er barnið sem fyrst og fremst á að hugsa um, og foreldrum og forsjáraðilum í raun gert ljóst með lögunum að þeirra hagar/hagsmunir geta þurft að víkja, sé annað talið barninu fyrir bestu. Þetta er mjög mikilvæg meginregla, ekki síst þegar foreldra greinir á um málefni barns.

Annað mikilvægt atriði sem byggt er á varðandi þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu er áherslan á ábyrgð og þátttöku beggja foreldra í uppeldi og umönnun barna. Jafnréttisstofa tekur undir það að nauðsynlegt sé að hafa hagsmuni barns alltaf í forgrunni, en tryggja um leið tengsl barns við báða foreldra sína eftir skilnað eða sambúðarslit.

Lagt er til að lögfest verði að leita skuli sátta áður en úrskurðar er krafist eða mál höfðað um forsjá, umgengni, dagsektir eða aðför. Jafnréttisstofa styður það að sáttameðferð verði lögfest og telur mikilvægt að tryggt sé að foreldrum sé boðið upp á sáttameðferð. Markmiðið er að aðstoða foreldrana til þess að leysa mál á þann hátt sem barni er fyrir bestu. Með þessu eru líka send mikilvæg skilaboð, sem eru þau að sameiginleg lausn sé betri en valdboð og að foreldrum beri að leita allra leiða til að leysa úr málum, enda má telja víst að niðurstöður sem



## Jafnréttisstofa

Þannig eru fengnar leiði til þess að foreldrar verði sáttari, sem leiðir aftur til þess að aðstæður barns/barna verða jákvæðari og betri.

Í drögum að frumvarpi til breytinga á barnalögum sem nefnd undir formennsku Hrefnu Friðriksdóttur skilaði af sér í árslok 2009 var lagt til að dómurum yrði fengin heimild til að dæma sameiginlega forsjá að teknu tilliti til ákveðinna atriða. Þetta var orðað með eftirfarandi hætti: „Auk meginsjónarmiðs um hagsmuni barnsins þá veri dómara m.a. að líta til hæfis foreldra, stöðugleika í lífi barns, tengsla barns við báða foreldra, skyldu þeirra til að tryggja rétt barnsins til umgengni, hættu á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi og vilja barns að teknu tilliti til aldurs og þroska.“<sup>1</sup>

Jafnréttisstofa telur að dómurum ætti að vera fengin heimild til að dæma sameiginlega forsjá, að teknu tilliti til þeirra þátta sem lagt var til í drögum að frumvarpi frá áður nefndri nefnd. Rétt er þó að taka sérstaklega fram að slíkur dómur komi ekki til greina, sé saga um eða hætta á ofbeldi gagnvart barni, foreldri þess eða öðrum á heimili eða í fjölskyldu barns. Helstu rökinn fyrir því að þessi heimild ætti að vera í barnalögum eru þau að með því er betur tryggt að dómara geti horft til hagsmuna barns og dæmt á grundvelli þeirra og það er mikilvægt að dómari geti tekið tillit til sjónarmiða barns, sem kannski vill njóta forsjár beggja foreldra sinna. Jafnréttisstofa tekur að þessu leyti undir það sem fram kemur í grein Hrefnu Friðriksdóttur í Tímariti lögfræðinga(2011)<sup>2</sup>, bls. 305: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá er þannig í raun forsenda þess að dómari geti dæmt í samræmi við grundvallarsjónarmið í barnarétti um hagsmuni barnsins.“ Þegar dómari í forsjármálum eru skoðaðir virðist það vera, a.m.k. í einhverjum tilvikum (sjá t.d.HRD 608/2007) að í raun og veru sé ekki deilt um forsjána, heldur önnur atriði, eins og umgengni og búsetu. Þannig geti heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá einnig leitt til þess að dómara geti frekar dæmt um þann ágreining sem raunverulega er uppi, en látið forsjá vera sameiginlega áfram. Jafnréttisstofa leggur áherslu á að meta þurfi hvert tilvik sérstaklega.

Jafnréttisstofa bindur þó vonir við að hin lögákveðna sáttameðferð sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, ásamt þeirri áherslu sem lögð er á það að hagur barns/barna skuli alltaf vera í fyrsta sæti, leiði til þess að fleiri málum ljúki með sátt, þannig að ekki þurfi að úrskurða eða dæma í þeim.

Í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu er fjallað um búsetu og lögheimili barna. Ekki eru lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi sem nú er í lögum hvað þetta varðar. Jafnréttisstofa bendir á að það getur orkað tvímælis að barn geti ekki haft fasta búsetu á tveimur stöðum. Jafnréttisstofa fellst á að gild rök geti verið fyrir því að ekki sé hægt að hafa tvöfalt

<sup>1</sup> Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1374 – 778. mál.

<sup>2</sup> Hrefna Friðriksdóttir(2011); „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá.“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 61. árg. haust 2011.



## Jafnréttisstofa

lögheimili, en hvað varðar einhvers konar skráða eða fasta búsetu á tveimur stöðum þá telur Jafnréttisstofa að skoða ætti það betur. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi, sjá m.a. aths. með frumvarpinu á bls. 24, þá hefur það foreldri sem barn hefur lögheimili hjá réttarstöðu einstæðs foreldris varðandi innheimtu og móttöku meðlags. Þetta getur leitt til ákveðinnar ósanngirni, t.d. ef barn í raun býr jafnt hjá báðum foreldrum og hefur sambærilega aðstöðu á báðum heimilum sínum. Þá getur verið óeðlilegt að annað foreldri geti krafist meðlags með barninu úr hendi hins. Jafnréttisstofa telur að kanna þurfi betur hvort ekki ætti t.d. að taka upp það sem Norðmenn hafa gert sem er jöfn búseta, (n. delt bosted), sjá athugasemdir um þetta á bls. 25 í frumvarpinu. Jafnréttisstofa telur að þetta geti verið leið sem vert væri að gefa meiri gaum. Jafnframt mætti endurskoða lagaákvæði um réttindi/skyldur sem taka mið af lögheimili og horfa frekar til raunverulegrar stöðu hvað búsetu varðar, t.d. þeirrar að barn hafi í raun fasta búsetu á tveimur stöðum.

### Athugasemdir um einstakar greinar:

**1. gr.** Jafnréttisstofa tekur undir þá tillögu sem liggur fyrir um að bæta við nýjum upphafskafla laganna um réttindi barnsins og styður það eindregið að 1. gr. frumvarpsins verði lögfest.

**5. gr.** Jafnréttisstofa tekur undir það að nauðsynlegt sé að skýra nánar í lögum hvert sé inntak sameiginlegrar forsjár. Það er eðlilegt að það foreldri sem barn hefur lögheimili hjá geti tekið „afgerandi ákvarðanir“ um daglegt líf barnsins. Jafnréttisstofa er ekki alls kostar sammála því að ákvörðun um það hvar barn skuli eiga lögheimili innanlands sé „afgerandi ákvörðun“ og telur rétt að skoða það sérstaklega hvort heppilegra gæti verið að ákvörðun um flutning milli sveitarfélaga félli frekar undir það að vera „meiri háttar ákvörðun“ sem foreldrar með sameiginlega forsjá þyrftu þá báðir að taka. Það getur raskað högum barns mjög mikið að flytja milli sveitarfélaga. Umgengni við hitt foreldrið raskast og samskipti við vini einnig. Barnið þarf að fara í nýjan skóla í nýju umhverfi. Jafnréttisstofa bendir á að rétt gæti verið að skoða það betur hvort mismunandi reglur ættu að gilda, annars vegar varðandi flutning innan sveitarfélags, og hins vegar flutning milli sveitarfélaga. Til að skýra betur hvers konar tilvik það eru sem verið er að vísa til má nefna sem dæmi sjö ára barn sem er með lögheimili hjá móður sinni. Foreldrar fara sameiginlega með forsjá og allir aðilar búa á Akureyri. Móðirin ákveður síðan að flytjast með barnið til Ísafjarðar. Það gefur auga leið að slík ákvörðun hefur meiri háttar áhrif á það hvert nánasta umhverfi barnsins verður og takmarkar um leið mjög möguleika föður til umgengni, auk þess sem kostnaður við að viðhalda umgengni eykst til mikilla muna.

**12. gr.** Jafnréttisstofa tekur undir þá tillögu sem fram kemur í 12. gr. frumvarpsins að skylt sé að leita sátta, áður en krafist er úrskurðar eða mál höfðað um forsjá, umgengni o.fl. Hag



Jafnréttisstofa

barna hlýtur að vera betur borgið komist foreldrar að sameiginlegri niðurstöðu um það hvernig málum skuli háttað, fremur en að handhafi opinbers valds þurfi að skera úr.

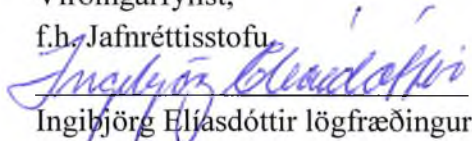
**13. gr.** Jafnréttisstofa styður það sem lagt er til að eitt af því sem dómari þarf að leggja mat á, þegar dæma þarf um forsjá, sé hætta á að barnið, foreldri eða aðrir á heimili barnsins hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi. Jafnréttisstofa telur þó að tryggja þurfi betur að dómari fái örugglega upplýsingar um slíka hættu eða stöðu. Ekki er ljóst hvernig dómari getur borið sig að hvað þetta varðar og það verður lítils virði að hafa ákvæðið inni, ef ekki er tryggt að dómari fá slíkar upplýsingar, liggi þær einhvers staðar fyrir, t.d. hjá skólayfirvöldum, barnaverndarnefndum, lögreglu, heilsugæslu, svo það helsta sé nefnt. Því er velt hér upp hvort ástæða geti verið til að kveða á um upplýsingaskyldu til dómara varðandi hættu á ofbeldi eða sögu um ofbeldi.

Enn fremur þarf að vera ljóst að bæði sé horft til heimilis barnsins, þ.e. þess staðar sem það býr á að jafnaði, og einnig þess heimilis þar sem það nýtur umgengni við hitt foreldri sitt og aðra nána ættingja og fjölskylduvini. Eins og ákvæðið er orðað, er hægt að túlka „heimili“ þrengra en nauðsynlegt er til þess að ná yfir aðstæður barns á heimili eða heimilum sínum.

**3. mgr. 13. gr.** frumvarpsins falli brott og inn í frumvarpið verði skrifuð heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá, eins og nefndin undir formennsku Hrefnu Friðriksdóttur lagði til í drögum að frumvarpi á sínum tíma.

**20. gr. b.** Þessi grein frumvarpsins fjallar um úrskurð sýslumanns um kostnað vegna umgengni. Jafnréttisstofa er sammála nauðsyn þess að sýslumaður hafi heimild til að úrskurða um skiptingu kostnaðar af ferðum barns í tengslum við umgengni. Jafnréttisstofa gældur þó varhug við því að það verði lögfest sem meginregla að það foreldri sem nýtur umgengni greiði kostnað vegna umgengninnar og telur að skoða þurfi hvort takmarka ætti gildi reglunnar a.e.l., flytji foreldri milli sveitarfélaga með barn/börn. Ef sú regla heldur gildi að það foreldri sem barn hefur lögheimili hjá geti flutt hvert sem er innanlands með barnið, án samþykkis hins, getur slíkt haft í för með sér mjög aukinn kostnað fyrir umgengnisforeldrið, án þess að það geti nokkru um það ráðið.

Sé óskaði frekari upplýsinga eða skýringa veitir Jafnréttisstofa þær fúslega.

Virðingarfyllst,  
f.h. Jafnréttisstofu  
  
Ingibjörg Elíasdóttir lögfræðingur



*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 140/1201*  
*komudagur 28.2.2012*

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2012

**Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum nr. 76/2003, löggjafarþing 2011 -2012. Þingskjal nr. 328 – 290. mál.**

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp um breytingu á barnalögum.

MRSÍ er þeirrar skoðunar að frumvarpið í heild sinni sé til þess fallið að bæta stöðu og rétt barna við erfiðar aðstæður eins og skilnað eða sambúðarslit foreldra. Það er sérstaklega jákvætt að frumvarpið veiti börnum aukinn rétt til að láta skoðanir sínar í ljós og að tekið sé tillit til þess að meginreglan um hvað sé barni fyrir bestu skuli ávallt ráða.

Frumvarpið var lagt fram á 139. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Nú er það lagt fram að nýju í efnislega óbreyttri mynd að öðru leyti en því að lagt er til að heimild til aðfarar í þeim tilgangi að koma á umgengni við barn verði felld brott úr lögnum. MRSÍ hefur þegar skilað inn umsögn um frumvarpið þegar það var lagt fyrir á 139. löggjafarþingi og vísar til umfjöllunar sinnar þar um þau atriði frumvarpsins sem eru óbreytt.<sup>1</sup> Að öðru leyti fagnar MRSÍ því að heimildin til aðfarar vegna tálmunar á umgengni hafi verið fjarlægð úr frumvarpinu, enda hefur skrifstofan áður lýst yfir áhyggjum af þeim skaða sem barn getur beðið af slíkri þvingun. MRSÍ styður því heilshugar brottfall heimildarinnar úr barnalögum þar sem grundvallarmarkmið barnasáttmálans um það sem er barni fyrir bestu gengur framur umgengisrétti foreldris.

MRSÍ telur enn fremur vert að áréttu að árið 1992 var Barnasáttmáli Sp fullgiltur fyrir Íslands hönd og árið 2009 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um að lögfasta sáttmálann. Ísland er því skuldbundið að þjóðarétti til þess að tryggja réttindi barna samkvæmt sáttmálanum í innlendri löggjöf. Við breytingar á barnalögum er því mikilvægt að hafa barnasáttmálann að leiðarljósi og leitast við að öll ákvæði innlendrar löggjafar, sem varða réttindi barna, endurspegli sem best ákvæði hans.

MRSÍ telur að þær breytingar á barnalögum sem frumvarpið boðar séu í fullu samræmi við barnasáttmála Sp og Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Hins vegar metur skrifstofan það svo, að ekki sé gengið nægilega langt með frumvarpinu til að tryggja lögfestingu allra þeirra réttinda,

<sup>1</sup> Umsögn MRSÍ má finna hér <http://www.humanrights.is/verkefni/umsagnir/nr/3007>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

sem sáttmálinn kveður á um, í íslenskan rétt. Ber þar helst að nefna 37. gr. barnasáttmálans sem mælir fyrir um að barni sem svipt hafi verið frelsi sínu skuli haldið aðskildu frá fullorðnum. Þessa reglu er einnig að finna í 3. mgr. 10. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi þar sem kveðið er á um að ófullveðja brotamenn skulu aðskildir frá fullorðnum mönnum og sæta meðferð sem hæfir aldri þeirra og réttarstöðu. Á Íslandi er hins vegar engu unglingafangelsi til að dreifa né heldur lögum sem mæla fyrir um aðskilnað ungmenna sem svipt hafa verið frelsi sínu. Þar af leiðandi eru fangar yngri en 18 ára vistaðir á almennum deildum afplánunarfangelsa innan um fullorðna fanga sem margir hverjir eru harðsvíraðir og með langan afbrotuferil að baki.

Að ofangreindu virtu er enn hvatt til þess að komið verði á fót einhvers konar kerfi og/eða stofnun þar sem ungum afbrotamönnum yrði haldið aðskildum frá fullorðnum og látnir sæta meðferð við hæfi. Barnaréttarnefnd Sp hefur í skýrslum sínum ítrekað lagt til að stjórnvöld tryggji með lögum að fangar undir lögaldri verði aðskildir frá fullorðnum eins og kveðið er á um áður nefndu ákvæði 37. gr. barnasáttmálans.<sup>2</sup> MRSÍ mælist því til þess að stjórnvöld dragi tilbaka fyrirvara við 37. gr. barnasáttmálans og geri í framhaldi af því nauðsynlegar ráðstafanir til að innleiða hann í landslög með fullnægjandi hætti.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

-----  
Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

---

<sup>2</sup> Sjá lokatilmæli barnaréttarnefndar Sp frá 31. janúar 2003, skjal Sp no. CRC/C/15/Add.203, 5. mgr. og einnig lokatilmæli barnaréttarnefndar Sp frá 6. Október 2011, skjal Sp no. CRC/C/ISL/CO/3-4.

Nefndarsvið Alþingis,  
b.t. nefndarsviðs  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Mosfellsbæ, 20.03.2012  
nr. erindis 201202158 uvi

**Efnl: Umsögn Mosfellsbæjar um frumvarp til barnalaga þskj. 328-290. mál.**

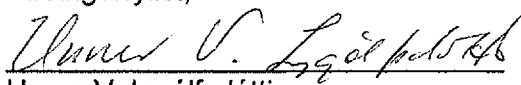
Þingskjal 328 — 290. mál. Frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni). Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Bæjarráð Mosfellsbæjar, 1064. fundur 24. febrúar 2012 vísaði erindi nefndarsviðs Alþingis til umsagnar og afgreiðslu fjölskyldunefndar og undirritaðrar.

Fjölskyldunefnd fagnar því sérstaklega að frumvarpið veiti börnum aukinn rétt til að láta skoðanir sínar í ljós og að tekið sé tillit til þess að meginreglan um hvað sé barni fyrir bestu skuli ávallt ráða.

Þá er lagt til í frumvarpinu að heimild til aðfarar í þeim tilgangi að koma á umgengni við barn verði felld brott úr lögnum. Fjölskyldunefnd hefur þegar skilað inn umsögn um frumvarpið þegar það var lagt fyrir á 139. löggjafarþingi og vísar til umfjöllunar sinnar þar um þau atriði frumvarpsins sem eru óbreytt. Að öðru leyti fagnar fjölskyldunefnd því að heimildin til aðfarar vegna tálmunar á umgengni hafi verið fjarlægð úr frumvarpinu, enda má gera ráð fyrir að barn geti orðið fyrir skaða þegar það er beitt slíkri þvingun, hvort sem er ef barnið er andsnúið umgengni vegna þess að það er mótað af skoðunum annars foreldrisins eða eingöngu vegna eigin afstöðu. Lögbundnar þvingunarráðstafanir sem leitt geta til þess að börn séu tekin með valdi af því foreldri sem þau eru hjá eiga aðeins að koma til í því skyni að afstýra hættuástandi ef barnið er beinlínis í hættu þar sem það er statt, en annars ekki. Við styðjum því heilshugar brottfall heimildarinnar úr barnalögum þar sem grundvallarmarkmið barnasáttmálans um það sem er barni fyrir bestu gengur framur umgengnisrétti foreldris.

Auk þessa telur fjölskyldunefnd nauðsynlegt að tryggja betur opinber úrræði fyrir foreldra sem standa í deilum um umgengni barna sinna, hvort sem er með eða án kostnaðarþátttöku viðkomandi foreldra, allt til að stuðla að því að þessar deilur verði settar niður svo fljótt sem kostur er í þágu hagsmuna barnanna.

Virðingarfyllst,



Unnur V. Ingólfssdóttir  
framkvæmdastjóri fjölskyldusviðs







HÁSKÓLI ÍSLANDS  
FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD

Alþingi  
Erindi nr. P 140/1579  
komudagur 21.3.2012



Reykjavík 13. mars 2012

Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Umsögn Rannsóknastofnunar í barna- og fjölskylduvernd (RBF) um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni). Þskj. ~~1374-778~~ mál. 290. mál  
328.**

Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd (RBF), hefur kynnt sér framangreint frumvarp um breytingu Barnalaga. Eitt af markmiðum RBF er að láta sig varða velferð barna og fjölskyldna. á grundvelli rannsókna og samstarfi við vettvang. Fjölskyldurannsóknir snerta meðal annars málefni skilnaðarbarna og foreldra þeirra. Það á einkum við um foreldrasamvinnu, forsjár-, umgengnis og búsetumál.

Ekki var óskað sérstaklega eftir umsögn RBF um frumvarpið í upphaflegri mynd né það sem nú liggur fyrir með síðari breytingum. Vegna sérstakrar þekkingar, áhuga og afskipta af málaflokknum er nú hins vegar óskað eftir að fá að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Við fögnum þeim endurbótum sem gerð hafa verið á lögnunum til að skýra réttindi barna (1 gr.) enn frekar sem og mikilvægar skilgreiningar á hvað sameiginleg forsjá felur í sér (5 gr.). Við viljum einkum koma á framfæri ábendingum varðandi ráðgjafarþáttinn og ákvæði um dómaraheimild.

*Um skilnaðarráðgjöfmeð (sbr 11 og 12 gr).*

Kveðið er á um að Sýslumaður geti boðið aðilum í forsjár- umgengnismála ráðgjöf. Við álitum að ganga þurfi skrefinu lengra með því að gefa öllum tækifæri á samvinnusamtali, áður en umgengni er ákveðin. (sjá nánar fylgiskjal 1). Þetta er sú leið sem Norðurlandþjóðirnar hafa farið með góðum árangri

Nú hefur einnig bætst við sérstök grein um sáttameðferð og er það vel ( 12 gr.).

Huga þarf verður hinsvegar nánar að þessari þjónustu og er æskilegt að þróa skipulegt ráðgjafarferli, aðgreina þætti þess og skilgreina nánar (sjá fylgiskjal 1) nánar. Ferlið þarf að spanna rófið frá því almenna og auðveldla (foreldrar sem þurfa aðeins upplýsingar og minni háttar ráðgjöf) og til þess sértæka og erfiða (foreldrar sem eiga í erfiðleikum með að semja). Þá er mikilvægt er að hana veiti eingöngu sérfræðingar sem hafa sérmenntað sig í málefnum fjölskyldna á erfiðum tímum og veita ráðgjöf út frá heildarsýn fjölskyldunnar (Félagsráðgjafar), og velferð barns. Talsverður fjöldi fagfólks á Íslandi



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD



hefur aflað sér sérhæfingar á þessu sviði, margir innan félagsþjónustu sveitafélaga. Það væri því æskilegt og hagkvæmt að skilnaðarráðgjöf væri skipulögð þar, enda er það í samræmi við 16. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

*Um dómaraheimild. (13 gr.)*

Það vekur athygli og stingur í stúf að hér hefur ekki verið valin sú leið sem farin hefur verið á hinum Norðurlöndnum er varðar heimild dómara til að úrskurða sameiginlega forsjá þegar annað foreldra eða bæði eru því andvíg. Rannsóknir hafa sýnt nauðsyn þess að hafa þennan möguleika lögfestan. Hins vegar hefur það líka komið í ljós að með þessa heimild þarf að fara mjög varlega og hún á í raun sjaldan við. Til dæmis á hún alls ekki við þegar foreldrar deila hart og eru fyrst og fremst upptekin af eigin hlið mála en huga minna að velferð barnsins. Um þetta liggja fyrir rannsóknaniðurstöður sem vert er að tekið sé mið af (sjá nánar fylgiskjal 2).

Fyrir hönd framkvæmdanefndar RBF

Framkvæmdanefnd Rannsóknastofnunar í barna og fjölskylduvernd (RBF)  
Elísabet Karlsdóttir, framkvæmdastýra RBF  
Halldór S. Guðmundson, lektor  
Sigrún Júlíusdóttir, prófessor og formaður stjórnar RBF

## Fylgiskjal 1

### Um skilnaðarráðgjöf

Sigrún Júlíusdóttir, prófessor, febrúar 2012

#### *Um ráðgjöf og aðstoð í skilnaðarmálum- viðhorf íslenskra foreldra*

Í íslenskum rannsóknum þar sem spurt hefur verið um reynslu foreldra og viðhorfa þeirra ráðgjafar og fræðslu í skilnaðarmálum hefur komið fram að hlutfall þeirra sem leitar eftir slíkri aðstoð hefur farið vaxandi síðustu áratugi og sömuleiðis hafa viðhorf breyst í þá átt að foreldrar telja að slík fræðsla og ráðgjöf eigi að vera fyrir hendi.

Í rannsókn um foreldra í ólíkum fjölskyldugerðum frá 1995 (546 skilnaðarforeldrar á landsvísu) kom fram að fremur sjaldgæft var að foreldrar hefðu leitað sér aðstoðar fagfólks, þó meira ekkjur/ekklar en skilnaðarforeldrar (Sigrún Júlíusdóttir, Friðrik H Jónsson, Nanna K. Sigurðardóttir og Sigurður J Grétarsson, 1995, bls 84). Í *Áfram foreldrar* (Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir 2000, bls 40) kom fram að um 54% hafði fengið ráðgjöf en það var þó mest í formi almennra upplýsingar um skilnað. Langalgengast var að fá slíkar almennar upplýsingar hjá sýslumanni, 9% frá lögfræðingum á stofu og um 6% hjá félagsráðgjöfum. Almennit leituðu mæður meira eftir ráðgjöf og upplýsingum en feður. Fram kom að um fjórðungur skilnaðarforeldra taldi mjög eða frekar mikla þörf á ráðgjöf og þá marktækt algengar meðal yngri foreldra en þeirra eldri og á höfuðborgarsvæði frekar en í þéttbýli. Í rannsókn sem kynnt er í *Tímariti lögfræðinga* (Sigrún Júlíusdóttir og Jóhanna Rósa Arnardóttir, 2008, bls. 482) töldu mun fleiri, eða 46% skilnaðarforeldra, þörf á ráðgjöf bæði við ákvörðun, framkvæmd og þegar frá leið. Þetta átti einkum við, 54%, um foreldra á aldrinum 33-41 en í minna mæli, 35%, um yngri foreldra (20-32 ára). Þá óskuðu líka foreldrar með 2 börn marktækt oft (58 %) en foreldrar með eitt barn (39%) eftir skilnaðarráðgjöf. Aðspurðir um þörf á sértækri ráðgjöf í málefnum stjúpfjölskyldna, svara 94% því játandi og þá algengara meðal mæðra 65% en feðra 54%. Í rannsókn frá 2009 meðal einstæðra mæðra á Keili Ásbrú var spurt um þörf á ráðgjöf við skilnað og svöruðu 92% að þeir myndu nýta slíka aðstoð ef hún stæði til boða að kostnaðarlausu. Rannsóknin er birt í *Ritröð RBF* (Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir, 2009). Vaxandi áhugi og vitund um gildi ráðgjafar virðist þannig vera meðal skilnaðarforeldra.

*Líkan fyrir fræðslu, ráðgjöf og sáttamiðlun: breitt róf*

Í íslenskum skilnaðarrannsóknum kemur fram að foreldrar eru ekki alltof vel að sér í hvað hugtök eins og forsjá, samvistir, jöfn búseta merkja osfrv. eða hvaða ólíkar leiðir standa til boða og hvað í þeim felst (Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir, 2000; Sigrún Júlíusdóttir og Jóhanna Rósa Arnardóttir, 2008; Sigrún Júlíusdóttir, 2011; Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir, 2012). Því þarf þjónusta og stuðningur í þessum málaflokki að spanna *breitt róf* allt frá almennri fræðslu og lágmarksupplýsingum til markvissrar ráðgjafar, aðstoðar, eftirlits og eftirfylgni, þ.e. frá því almenna og auðvelda til hins sértæka og erfiða. Með öðrum orðum þarf rófið að fela í sér (a) *samvinnusamtöl* og ráðgjöf, (b) *sáttamiðlun*, (c) *sáttaumleitan* eða *ágreiningsúrlausn* og (d) lausn fyrir *dómi*. Verður nú gerð nánari grein fyrir því:

### **A. Upplýsingar og almenn ráðgefandi skyldusamtöl**

Þetta róf getur hafist á almennum upplýsingum í því sem Bretar kalla *upplýsingasamtöl* (UK: parents *information meeting*). Samkvæmt bresku fjölskyldulögunum, *Family Act*, eru upplýsingasamtölin almenn skyldusamtöl fyrir foreldra sem sækja um skilnað og hér fá þeir að vita um skyldur sínar og réttindi og þá ekki síst með áherslu á hagsmuni barnsins. Þessi samtöl eru áþekk því sem svíar kalla *samarbetssamtal*. Öllum sveitarfélögum í Svíþjóð ber skylda til að bjóða foreldrum þessi samtöl að kostnaðarlausu og þeir skulu nýta sér amk. Eitt slíkt óháð því hvort þeir telja þess þörf eða ekki. Í þessum samtölum gefst færi á að ræða almennt um skilnaðinn, praktískar ákvarðanir og fara yfir stöðuna í heild. Möguleiki er á fleiru en einu, en langflestir foreldrar nýta sér eitt viðtal- og það dugar. Í mati á reynslunni hefur komið fram að í mörgum tilvikum hafa þessi samvinnusamtöl öflugt forvarnargildi því hér er tekið á málum – tilfinningalegum sem praktískum- sem annars koma oft upp síðar og eru þá torleystari. Stundum lýkur þeim með undirrituðu skriflegu samkomulagi, en oftast aðeins munnlegi sátt. Þá hefur reynslan á nágrannalöndum sýnt að um 80% foreldra nær.

### **B. Sáttamiðlun**

Með sáttamiðlun (e.mediation) er almennt átt við aðstoð til að ná samkomulagi og sáttum um það, en í því felst miðlun sjónarmiða án þess að til opins ágreinings hafi komið. Hér er ýmist eingöngu unnið með praktísk mál, forsjá, framfærslu, búsetu umgengni og gerðir samningar um þessi atriði- oftast skriflegt samkomulag. Stundum felur sáttamiðlunin líka í sér tilfinningalega ráðgjafar- eða meðferðarþátt, úrvinnslu tilfinningalegs uppgjörs,

endurskoðun á skipan mála og almennri fjölskyldusátt (meðferðarráðgjöf). Skiptar skoðanir eru hvort heppilegt sé að skipta þessu upp eða samræma. Þessi þjónusta ætti líkt og samvinnusamtöl að fara fram á vegum sveitafélaganna, og vera veitt þar af fagfólki með menntun til þess, m.a. úr fjölskyldu-hjónameðferðarnámi og/eða sérhæfðu námi í sáttamiðlun. Þetta er sú tegund skilnaðarráðgjafar –ásamt samvinnusamtölunum - sem við sjáum í vaxandi mæli í boði hjá sveitarfélögunum, samanber *Félagsleg ráðgjöf sveitarfélaga*, en það er m.a. í samræmi við ákvæði í 16. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Þar segir meðal annars að markmiðið sé að veita leiðbeiningar og upplýsingar um félagsleg réttindamál og stuðning vegna persónulegs og félagslegs vanda. Ráðgjöfin spannar vítt svið en á meðal þess sem skylt er að veita, er ráðgjöf vegna skilnaðarmála og forsjár- og umgengnismála. Einnig er tíundað að ráðgjöfin skuli veitt í samvinnu við aðra aðila sem kunna að koma að málinu, svo sem börnin. Þessi þjónusta, umfang hennar eða gagnsemi hefur ekki verið könnuð sérstaklega, en á því er þörf. Það þarf bæði að skilgreina hana betur, vanda markvissar til hennar og kynna hana almenningi.

Hluti fólks leitar sér nú þessarar aðstoðar hjá sjálfstætt starfandi fagaðilum, einkum félagsráðgjöfum og öðrum fjölskyldufræðingum. Sú þjónusta er hins vegar dýr og ekki má gleyma að hún er eftirlitslaus. Byggt er á fúsum og frjálum vilja foreldra, trúnaður er tryggður og áhersla á að aðilar finni sameiginlega lausn á siðfræðilegum grunni, m.a. með hagsmuni barnsins að leiðarljósi. Þótt meðferðaraðili sé ávallt hlutlaus er hann eigi að síður (eðli málsins samkvæmt) fulltrúi barna sem ekki eru viðstödd og gætir hagsmuna þeirra.

### **C. Sáttaumleitan -ágreiningsúrlausn**

Í þessum tilvikum er um fram kominn ágreining að ræða og þörf á sérhæfðri aðstoð til að aðilar geti talað saman og ná megi ásættanlegri niðurstöðu. Þannig *ágreiningsúrlausn* ætti að bjóðast *eftir* að samvinnusamtöl og /eða sáttamiðlun hefur verið reynd en ekki borið árangur. Hún getur verið í tengslum við Sýslumannsembættin og dómstóla eða sérstök deild innan félagsþjónustu sveitafélaga. Hún ætti best heima hjá félagsþjónustu sveitafélaga því þá tengist hún beint við barnavernd sem hefur því hlutverki að gegna að huga að velferða barna sem í hlut eiga. En það er í þessum málum sem börn eru í mestri áhættu á að bíða skaða. Hér þarf meðferðaraðili sérhæfða þjálfun og færni til að ráða við átök og ágreining, hæfni til að stýra erfiðum samtölum og leikni í því að leiðbeina, því í þessari stöðu er oftast um að ræða foreldra sem ekki hafa þekkingu, innsæi eða getu til að finna sjálf útúr málum. Þau setja sig sjálf í fyrsta sæti og baráttan um barnið er þeirra persónulegu hagsmuna- eða

vinningsmál. Þessir foreldrar eru oft vanmáttugir einstaklingar sem berjast um vald eða rétt sinn til yferráða yfir barninu.

#### ***D. Málsúrlausn fyrir dómi***

Í þessum farvegi lenda þeir foreldrar sem ekki hefur reynst kleift að hjálpa til við að semja sín á milli eða leiða þeim fyrir sjónir hvað er hepplegast í foreldrasamstarfi og fyrir barnið. Þau velja því annað eða bæði að leita til dómstóla með niðurstöðu að undangengnum rannsóknum á aðstæðum þeirra, hæfnisforsendum og greinargerðum þarum. Þau lúta þeirri niðurstöðu frekar en að semja sjálf. Hér á eftir er vikið nánar að þeim hluta skilnaðarforeldra í þessum hópi sem deila hatrammlega og eiga í sérstökum vanda (High-Conflict Divorce).

#### ***Umræða. Samanburður milli Norðurlanda- ólíkir foreldrahópar***

Norðurlöndin hafa þróað visst ráðgjafar- eða sáttamiðlunarkerfi í skilnaðarmálum, hvert með sínum hætti, en hér á landi er tæplega hægt að tala um nokkuð skipulegt ferli fyrir foreldra til að máta sig inni og fagfólk til að styðjast við (Forsjárnefnd sem skipuð var af dómsmálaráðherra 1997 lagði til að foreldrum sem stefna á sambúðarslit yrði með skipulögðum hætti bent á að leita sér faglegrar ráðgjafar vegna sambúðarslitanna en slíkt þjónustuferli hefur ekki verið þróað).

Í nýrri norski skýrslu (Ådnanes, Haugen, Jensberg, Rantalaiho og Husum, 2011) er yfirlit yfir stöðu mála í þessum efnum á Norðurlöndum. Er þar greinilegt að Noregur ber þar af í aðstoð við skilnaðarfjölskyldur og í forvörnum gegn skaðsemi skilnaða fyrir börn. Í skýrslunni er lögð áhersla á að styðja alla foreldra sem eiga í skilnaði, enda er það skylda þar í landi. Um 50% foreldra höfðu samið sjálf um málin fyrir hið lögbundna samvinnusamtal, og reyndist það hafa nýst vel til að vinna betur úr málum. Alls sömdu 80% á þessu stigi máls um skipan búsetu, samvista og samvinnu kringum börnin, af heildinni valdi fjórðungur jafna búsetu. Um 8-10% þurftu fleiri viðtöl og náðu þá samkomulagi, um 12% náðu ekki samkomulagi. Þetta er svipuð mynd og bandarískar tölur sýna og sem fram hafa komið hér á landi. Síðastnefndi hópurinn, oftast um 10-12%, áttu í hörðum deilum, hér komu samtöl að litlu gagni og voru málin leyst með dómi. Þessi harðsnúni hópur foreldra á almennt í átökum og deilir mest um búsetumál og samvistir. Þau þurfa beina leiðsögn og stýringu um forsjármál, búsetu, foreldraábyrgð og samskipti. Því meiri vandi því meiri þörf á aðstoð/fleiri samtölum og eftirfylgd til lengri tíma.

Vitað er úr öðrum m.a. bandarískum rannsóknum að í hinum harðsnúna foreldarhópi, („High Conflict Divorce“) eru oft einstaklingar með geðraskanir, ofbeldishneigð eða greindarskerðingu. Þau eru þannig illa stödd sjálf og þurfa því beina aðstoð og ramma til að vinna eftir og oft þarf umgengi við börnin að vera undir eftirliti og vernd. Þessi hópur foreldrar virðist hvorki geta gengið frá skilnaði, gert upp samskipti sín né höndlað samkomulag um ábyrgð á uppeldi og umgengni við börnin. Einn fremsti sérfræðingur í málefnum þessara fjölskyldna, félagsráðgjafim Janet R. Johnston, (Johnston & Campbell, 1998, 7-12) hefur á grundvelli rannsókna sinna greint ákveðið mynstur í háttsemi þessara foreldra gagnvart hvort öðru: djúpt vantraust og efasemdir um hæfni hins foreldrisins til að vera með barninu. Þau ásökuðu hitt foreldrið um að neita að tala, hlusta eða taka þátt í samkomulagi um samskipti við barnið, þau brigsluðu hinu um algjöra vanrækslu á barninu og nokkuð var um alvarlegar ásakanir um kynferðislega misnotkun og líkamlegt ofbeldi (e.abuse). Þessir foreldrar tókust á bæði með orðum og ofbeldi og í 2/3 tilvika voru börn vitni að slíku. Það eru þessi mál sem oftast koma fyrir dómstóla. Það getur aldrei átt við að dæma þessum foreldrum sameiginlega forsjá. Þau þurfa öllu frekar sjálf forsjá og eftirlit sérfræðinga á vegum barnaverndar. Börnum foreldra í þessum hópi væri stefnt í hættu ef foreldrunum væri dæmd sameiginleg forsjá. Það væri að fara úr óskunni í eldinn eða öllu heldur að varpa frá sér ábyrgð á velferð barnanna til vanhæfra foreldra.

### **Íslenskir skilnaðarforeldrar í sérstökum vanda- fyrir dómi**

Lítið hefur verið rannsakað eða fjallað um þennan hóp hér á landi. Nýlega vann meistaranemi í félagsráðgjöf undir leiðsögn Sigrúnar Júlíusdóttur að könnun á umfangi og eðli heildarfjölda skilnaðarmála sem fóru fyrir dóm á tímabilinu 2006-2010 í öllum átta héraðsdómstólum landsins, alls 340 mál ásamt nánari gagnagreiningu á öllum dómsmálum í þremur stærstu umdæmunum (Helena Konráðsdóttir, 2011; Sigrún Júlíusdóttir, 2011). Athyglisverð er sú niðurstaða að í þessum ágreiningsmálum leiddi ráðgjöf til sátta - eftir að málið var komið til dómstóls í um tveim þriðju mála, eða í 65% tilvika, en 35% þeirra lyktaði með dómi. Í greiningu á því hvað þessir foreldrar, (þ.e. 35% hópurinn), sem leggja ágreining sinn fyrir dóm, eiga sameiginlegt kom eftirfarandi í ljós: þriðjungur (33%) var í hjónabandi en meiri hlutinn (67%) var í skráðri, óskráðri eða alls ekki í sambúð. All nokkur hluti, eða 20%, var af erlendu bergi brotinn, ýmist annað foreldra eða bæði. Móðir var stefnandi í 55% tilvika en stefnandi í 35% og yfirvöld í 10% tilvika. Mæður frekar en feður áttu við fjölþættan vanda að stríða. Um 18% átti sögu um

ofneyslu áfengis- og vímuefna, 11% um geðræn vandamál og svipað hlutfall um ofbeldi eða vanrækslu. Hjá nokkrum hluta (7%) hafði Barnaverndarnefnd haft afskipti af fjölskyldunni. Sá hópur sem hér var skoðaður var þó ekki einsleitur og þörf á að kann hann nánar. Margt bendir til að mun stærri hluti hans en þó reyndist hér hafa náðst myndi geta nýtt sér markvissa sáttaumleitan til ágreiningsúrlausnar einsog lýst var hér að framan.



## Fylgiskjal 2

Sigrún Júlíusdóttir, prófessor, febrúar 2012

### Um heimild dómara til að dæma foreldrum sameiginlega forsjá

Heimild samkvæmt lögum um að dómari geti dæmt sameiginlega forsjá gegn vilja annars eða beggja, þegar ágreiningur er uppi milli foreldra er ekki möguleiki samkvæmt íslenskum lögum. Þótt eðlilegt væri að þessi möguleiki sé fyrir hendi í lögum hér á landi líkt og á hinum Norðurlöndum hefur reynslan sýnt að gagnsemi þeirrar leiðar er þó ekki ótvíræð, eða öðrum betri. Jafnframt er ljóst að þeirri heimild ætti aðeins að beita *að undangengnu mati á forsendum foreldra til samstarfs*. Frá faglegu sjónarmiði og með hag barnsins fyrir augum ætti þessi leið því –eingöngu að koma til greina þegar foreldrar virðast *jafn hæfir* og hafa bæði tvö forsendur til að nýta sér ráðgjöf og stuðning í foreldrahlutverkum sínum og í uppeldislegum samskiptum, þótt þau hafi ekki getað ekki komið sér saman um formlega niðurstöðu. Hér getur dómur um jafna ábyrgð til að deila forsjá barnsins falið í sér (i)viðurkenningu á foreldrahæfni, (ii)rétti til að sinna uppeldiskyldum og (iii)njóta tilfinningalegra samskipta við barnið jafnt á við hitt foreldrið, en það (iv) tryggir um leið rétt barnsins til beggja foreldra og möguleika þess til að njóta verndar og umhyggju beggja. Dómur um sameiginlega forsjá losar þessa foreldra úr togstreitunni um það „hvort sé betra foreldri“. Þegar þau losna úr þannig úlfakreppu geta þau oft stillt saman strengi sína og beint kröftum sínum að velferð barnsins. Með vísun í eldri íslenska rannsókn er vitað að formið sem slíkt, þ.e. jöfn formleg ábyrgð með sameiginlegri forsjá, getur leyst úr læðingi hvatningu til að vinna saman og dregið úr neikvæðni eða tortryggni í garð hins foreldrisins (Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir, 2000; Ádnanes, Haugen, Jensberg, Rantalaiho, og Husum, 2011; Ottosen & Stage, 2011).

Í tilvikum þar sem um harðan ágreining er að ræða, svo ekki sé talað um sjúkleika eða ofbeldi, einsog lýst var hér á undan, eru foreldrarnir ekki líklegir til að geta unnið saman, né verið réttlæt看legt að taka áhættu um það gagnvart barninu. Í þeim tilvikum eru oftast báðir aðilar jafn vanhæfir. Væri annar hæfari en hinn myndi það koma í ljós í því að hann myndi láta í minni pokann barnsins vegna. Þegar hvorugu er til að dreifa, þ.e. getu til samkomulags (með aðstoð) né vilja til að sleppa eigin keppikefli með velferð barnsins að leiðarljósi, þá getur aldrei verið við hæfi að dæma til samvinnu. Við þannig aðstæður er hætt við að þau málalok myndu leiða til enn frekari vandræða milli foreldra og bitna

þá á barninu. Foreldrar í þessum hópi þurfa oft sjálfir leiðsögn, og eru jafnvel alls ekki alltaf færir um að nýta sér hana í þágu velferðar barna sinna. Hér er fyrst og fremst þörf á ráðgjöf, stuðningi og jafnvel eftirliti barnaverndar til lengri tíma.

## Heimildaskrá

- Ádnanes, M., Haugen, G. M. D., Jensberg, H., Rantalaiho, M. og Husum, T. L. (2011). *Evaluering av mekling etter ekteskapslov og BarneLov. Er meklingsordningen tilstrekkelig innrettet mot de vanskelige sakene, opplever foreldrene mekling som nyttig, og er barnets beste en rettesnor for avtalen?* Oslo: NTNU
- Helena Konráðsdóttir, (2011). *Forsjárdeilumál sem fara fyrir dómstóla. Rannsókn á umfangi og eðli dóma í héraðsdómstólum á Íslandi.* Meistararitgerð 2011
- Johnston, J. R., & Campbell, L. E. G. (1988). *Impasses of divorce: The dynamics and resolution of family conflict.* New York: Free Press.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991
- Ottosen, M. H., & Stage, S., (2011). *What happens after parents with disputes over parental authority have left the court room?*Kaupmannahöfn: SFI.
- Sigrún Júlíusdóttir, Friðrik H. Jónsson, Nanna K. Sigurðardóttir og Sigurður J. Grétarsson. (1995). *Barnafjölskyldur; samfélag, lífsgildi, mótun: Rannsókn á högum foreldra og barna á Íslandi.* Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið
- Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir. (2000). *Áfram foreldrar.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Sigrún júlíusdóttir og Jóhanna Rósa Arnardóttir og Guðlaug Magnúsdóttir. (2008). *Ungmeni og ættartengsl. Rannsókn um reynslu og sýn skilnaðarungmenna.* Reykjavík: Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd og Háskólaútgáfan.
- Sigrún Júlíusdóttir og Jóhanna Rósa Arnardóttir. (2008). Sameiginleg forsjá sem meginregla og íhlutun stjórnvalda - Rannsókn um sjónarhorn foreldra. *Tímarit lögfræðinga* 4, 465-495.
- Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir. (2009). *Félagsleg skilyrði og lífsgæði: Rannsókn á högum einstæðra foreldra á Ásbrú/Keili í Reykjanesbæ.* Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd (RBF) og Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands.
- Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir. (2011). *Skilnaður og jöfn búseta barna. Sýn ömmu og afa.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2011). *Skilnaðarferli foreldra- börn og sátt í fjölskyldum.* Málstofa RBF 21. nóv 2011

Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir. *Fjölskyldusamskipti eftir skilnað* (væntanleg, 2012).

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 140/1379**  
**komudagur 5.3.2012**

Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjanesbæ, 5. mars 2012  
Tilvísun: 2012030072/02-02-000

**Efni: Umsögn um frumvarp um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni).**

Barnavernd Reykjanesbæjar fagnar breytingum á barnalögum og þeim tillögum sem lagðar hafa verið fram í frumvarpi til laga um breytingu á barnalögum. Má þar nefna kaflann um réttindi barns, aukið vægi á sáttameðferð foreldra í umgengnismálum og skilin á milli barnalaga og barnaverndarlaga.

Í 1. mgr. 7. gr. er fjallað um að foreldri með forsjá og stjúpforeldri geti samið um að forsjá verði sameiginleg þegar gengið er í hjúskap eða þegar skráð sambúið hefur staðið yfir samfleytt í eitt ár. Hér er um að ræða jákvæða breytingu en um leið vaknar upp sú spurning hvort ekki eigi að gera kröfu um að skráð sambúið þurfi að standa lengur yfir en eitt ár áður en hægt er að semja um að stjúpforeldri taki við forsjá barns.

Í 26. gr. frumvarpsins kemur fram skýrara ákvæði er varðar upplýsingagjöf til forsjárlausss foreldris. Við fögnum þessu ákvæði.

Í 27. gr. kemur fram að stjúpforeldri eigi að framfæra stjúpbarn sitt ef það hefur forsjá þess á meðan hjúskapur eða sambúið stendur. Áhyggjur eru af stöðu barns inn á heimili varðandi framfærsluskyldu þess ef foreldri og stjúpforeldri ákveða að semja ekki um forsjá. Því eðlilegt væri ef foreldri og stjúpforeldri, hvort sem um hjúskap eða skráða sambúið er að ræða, að báðir aðilar beri ábyrgð á að framfæra barn á heimili óháð forsjá.

Fagna ber því að dómarrar geti ekki dæmt foreldrum sameiginlega forsjá þar sem skiptar skoðanir eru á því að það geti farið saman varðandi hagsmuni barns og foreldra.

Virðingarfyllst

f.h. Barnaverndarnefndar Reykjanesbæjar

María Gunnarsdóttir  
Forstöðumaður barnaverndar Reykjanesbæjar





Sálfræðingafélag Íslands  
(ICELANDIC PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION)

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 140/1472**  
**komudagur 8.3.2012**

Nefndasvið Alþingis  
skrifstofu Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík 8. mars 2012

**Umsögn um frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.**

Sálfræðingafélags Íslands lýsir ánægju með þær breytingar sem ráðgerðar eru á barnalögum, þar sem barnið er sett í öndvegi. Út frá sálfræðipokkingu á málefnum barna og fullorðinna og reynslu í málaflokknum metur félagið að frumvarpið muni þjóna hagsmunum barna og foreldra enn betur verði tillit tekið til neðangreindra athugasemda:

**Breyting á 13. grein frumvarpsins:**

Fella skal niður málsgreinina

Eigi verður mælt fyrir um sameiginlega forsjá barns með dómi, en foreldrar geta með dómssátt ákveðið að forsjáin verði sameiginleg

í 13. greininni og í staðinn komi:

Dómari getur í undantekningartilfellum mælt fyrir um sameiginlega forsjá. Mat dómara skal byggja á því að þær aðstæður séu fyrir hendi að sameiginleg forsjá þjóni hagsmunum barns best. Hér lítur dómari til hæfis foreldra, tengsla foreldra og barns og að sýnt þyki að foreldrar geti sinnt forsjáskyldum sínum af ábyrgð og umhyggju og haft samvinnu um hvað barni er fyrir bestu. Þegar dómari tekur ákvörðun um sameiginlega forsjá skal hann ætíð hafa sérfróða meðdómsmenn í dómnum, með sálfræðilega þekkingu á börnum og fullorðnum.

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd Sálfræðingafélags Íslands

Halla Þorvaldsdóttir,  
framkvæmdastjóri

Alþingi  
Erindi nr. P 140/986  
komudagur 2.2.2012

**From:** Jón Einarsson Sýslumaðurinn Borgarnesi [mailto:jone@Syslumenn.is]  
**Sent:** 2. febrúar 2012 11:32  
**To:** hrefnafr@hi.is; Selma Hafliðadóttir; Eyrún Guðmundsdóttir Sýslumaðurinn Reykjavík  
**Cc:** bryndis.helgadottir@irr.is  
**Subject:** ábending - frumvarp um breytingar á barnalögum

Ágætu viðtakendur.

Erindi þetta varðar tiltekið atriði í framkomnu frumvarpi að breytingum að barnalögum, þingskjal 328 , 290. mál á 140 löggjafarþingi. Ég sé að málið er á dagskrá þingsins í dag.

Athugasemd mín varðar 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins:

22. gr.

49. gr. laganna orðast svo:

Gera má fjárnám fyrir dagsektum samkvæmt kröfu þess sem tálmað er að njóta umgengnisréttar og renna þær í ríkissjóð.

Kröfu skal beint til sýslumanns sem sér um að beina greiðsluáskorun til gerðarþola. Ef gerðarþoli lætur ekki af tálmunum sendir sýslumaður aðfararbeiðni til héraðsdóms. Að fenginni áritun héraðsdómara ákveður sýslumaður svo fljótt sem verða má hvar og hvenær fjárnám fari fram og tilkynnir gerðarbeiðanda og gerðarþola um ákvörðun sína. Ekki verður af fjárnámi nema gerðarbeiðandi sé sjálfur viðstaddur gerðina.

Ákvæði þetta gildir einnig um aðrar fullnustugerðir eftir því sem við á.

Um meðferð máls og framkvæmd fullnustugerða samkvæmt þessari grein gilda að öðru leyti ákvæði aðfararlaga eða laga um viðeigandi fullnustugerðir.

Ekki skal greiða gjald í ríkissjóð eða kostnað vegna meðferðar kröfu samkvæmt þessari grein.

Nú er það svo að einu tilfelli þar sem sýslumenn senda frá sér beiðni um fjárnám er vegna innheimtu sinnar sem Innheimtumaður ríkissjóðs. Það er gert með prentskipun úr sérstöku kerfi, s.k. TBR (Tekjubókhald ríkissjóðs). Útrentunin er aðfararbeiðnin og hún er síðan send ásamt sundurliðun gjaldanna til aðfarardeildar, bæði í pappírforminu og einnig er málið búið til í málaskrá aðfarardeildar með rafrænni sendingu þess úr TBR. Lykilpunkturinn er þessi; það er ekkert annað innheimtukerfi til staðar! Sýslumannsembættin hafa m.ö.o. ekkert annað kerfi til að halda utan um innheimtu slíkra utanaðkomandi dagsektarkröfur sambærilegt við Innheimtukerfi lögmanna.

Því spyr ég; hvernig hefur nefnd sú, sem samd frumvarp þetta, hugsað sér að sýslumenn útbúi þessar fjárnámsbeiðni? Á kannski að kaupa 24 eintök af Innheimtukerfi lögmanna, með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð? Eða á þetta að innheimtast af Innheimtumiðstöð sekta á Blönduósi og á þá að skilja orðið „sýslumaður“ í frumvarpinu svo að þar sé átt við embætti Sýslumannsins á Blönduósi?

Önnur spurning sem vaknar er þessi; hver hefur forræði kröfunnar um dagsektir? Þarna er sagt í lokamálslið greinarinnar: „... Ekki verður af fjárnámi nema gerðarbeiðandi sé sjálfur viðstaddur gerðina.“

Á að skilja það orðalag sem svo að forræði kröfunnar sé þá hjá þeim aðila sem umgengnisréttar nýtur? Eða er hér verið að áréttu reglu 1. mgr. 23. gr. aðfararlaga nr. 90/1989, þannig að ljóst sé að undantekningarregla 2. mgr. 23. gr. aðfararlaga eigi ekki við (og á þá innheimtufulltrúi viðkomandi

embættis að mæta)? Hvert er svigrúm sýslumanns til að semja um kröfuna fram til þess að fjárnám fer fram? Hver fer svo með kröfuna eftir að fjárnám fer fram? Hver á að sjá um að þinglýsa henni á eign ef fjárnám hefur verið gert í einhverri eign gerðarþola? Hver sér um að senda inn uppboðsbeiðni vegna hennar? Hver gætir þess að lýsa henni með kröfulýsingu í uppboð eða þrotabú gerðarþola ef því er að skipta? Er það sýslumaður í því umdæmi þar sem krafan kom fyrst fram, er það Innheimtumiðstöð sekta (sbr. að ofan), eða er það sá aðili sem umgengnisréttar nýtur?

Þá vil ég benda á að í frumvarpinu er talað um sýslumann. Eitt embætti, Sýslumaðurinn í Reykjavík, er ekki innheimtumaður ríkissjóðs hvað varðar opinber gjöld í sínu umdæmi. Það er sérstakt embætti; Tollstjórinn í Reykjavík, sem gerir það. Hver mun annast þessa innheimtu í hans umdæmi?

Þriðja spurningin/ábendingin er um greiðsluáskorun skv. reglum aðfararlaga áður en beiðni um aðför fyrir dómi? Ég geri ráð fyrir, fyrst ekki er gert ráð fyrir að breyta aðfararlögum samhliða þessari lagabreytingu, að sá sem gerir aðfararbeiðnina þurfi að passa upp á að senda út og láta birta greiðsluáskorun skv. 7. gr. aðfararlaga nr. 90/1989, sbr. 6. tl. 1. mgr. 1. gr. sömu laga.

Fjórða spurningin/ábendingin snýr að því að í frumvarpinu virðist ekki gert ráð fyrir því að gerðar verði breytingar á núgildandi 7. mgr. 48. gr. barnalaga um dagsektir varðandi fyrningarfrest. Gott og vel, það er auðvitað hægt að hafa hlutina þannig. En hvernig hugsar nefndin sér þá að innheimta dagsektanna verði í þeim tilfellum þegar gerðarþoli á eign? Núverandi fyrningarfrestur er aðeins 1 ár frá uppkvaðningu úrskurðar um dagsektir. Síðan þarf aðili að senda inn til sýslumanns kröfu um fjárnám fyrir dagsektunum, sýslumaður þarf að senda út og láta birta greiðsluáskorun skv. 7. gr. aðfararlaga nr. 90/1989, sbr. 6. tl. 1. mgr. 1. gr. sömu laga, sýslumaður þarf að senda aðfararbeiðni til héraðsdóms, þar þarf að taka málið fyrir og stimpla á beiðnina um aðfararhæfi, svo kemur aðfararbeiðnin til fjárnámsdeildar sýslumanns, þar þarf að taka málið fyrir skv. málsmeðferðarreglum aðfararlaga (boða gerðarþola og fara í útifjárnám ef boðun tekst ekki), svo er tekið fjárnám í eign, því er þinglýst, og svo er send inn uppboðsbeiðni vegna eignarinnar sem tekið var fjárnám í. Þá geta verið liðnir amk tveir og líklega oftast eitthvað í kringum fjórir til sex mánuðir frá því sýslumaður kvað upp úrskurð sinn um dagsektir. Þá eru ekki eftir nema sex til átta mánuðir til uppboðsmeðferðar eignarinnar.

Fimmta spurningin tengist þeirri fjórðu, þ.e.a.s. hvernig á með það að fara ef gerðarþoli nær að komast í greiðsluskjól hjá Umboðsmanni skuldara eftir að úrskurður um dagsektir hefur verið kveðinn upp, en áður en frekari fullnustugerðir fara fram. Ekki virðist gert ráð fyrir því að breyta 3. gr. laga 101/2010 um greiðsluáðlögun einstaklinga með þessu frumvarpi, sem þýðir að skv. gagnályktun frá f. lið 1. mgr. 3. gr. þeirra laga myndu dagsektakröfur falla undir þau lög. Ferlið hjá Umboðsmanni skuldara er oftast nær margir mánuðir, jafnvel meira en ár. Hvernig á með fyrningu slíkrar kröfu að fara?

Virðingarfyllst.

Jón Einarsson

Sýslumaðurinn í Borgarnesi/The District Commissioner of Borgarnesi, ICELAND  
Jón Einarsson  
fulltrúi sýslumanns/legal deputy  
sími/tel. 433-7603  
fax 437-1309  
[jone@sylumenn.is](mailto:jone@sylumenn.is)





## UMBOÐSMAÐUR BARNNA

Nefndasvið Alþingis  
Velferðarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. febrúar 2012  
UB: 1202/4.1.1

### **Efni: Frumvarp til barnalaga (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. febrúar, þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp. Umboðsmaður barna þakkar fyrir það tækifæri að koma með athugasemdir við frumvarpið. Þessi málaflokkur skiptir miklu máli fyrir velferð barna og berast embætti umboðsmanns barna árlega fjöldi erinda sem varða barnalög enda fjalla lögin um mjög persónuleg og viðkvæm mál barna. Frumvarpið sem nú hefur verið lagt fram er að mestu leyti samhljóða frumvarpi sem innanríkisráðherra lagði fram í maí 2011 að undanskilinni þeirri breytingu er lýtur að aðför til fullnustu á umgengnisrétti. Umboðsmaður barna skilaði inn umsögn um fyrra frumvarp og byggir núverandi umsögn að hluta til á þeirri umsögn. Ef verulegar breytingar verða gerðar á frumvarpinu í meðförum þingsins óskar umboðsmaður barna eftir því að fá tækifæri til að tjá sig um þá þætti.

Umboðsmaður barna fagnar því að verið sé að endurskoða barnalögin og við lestur ofangreinds frumvarps er ljóst að mikil vinna liggur því að baki og vel hugað að ólíkum sjónarmiðum. Margar jákvæðar breytingar koma fram í frumvarpinu og ber þar helst að nefna 1. gr., þar sem grundvallarreglur Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eru lögfestar. Auk þess fagnar umboðsmaður því sérstaklega að sýslumönnum sé falið að leita liðsinnis sérfræðinga í málefnum barna í stað þess að leita til barnaverndar, sbr. 31. gr. frumvarpsins. Umboðsmaður barna vonar að slík heimild muni bæta sérfræðilpekkingu innan sýslumannsembættanna og auka málshraða til muna.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um inntak sameiginlegrar forsjár. Þessi nýjung er sérstaklega mikilvæg að mati umboðsmanns barna, enda virðast foreldrar og aðrir oft ekki gera sér grein fyrir hvað felst í sameiginlegri forsjá. Inntak ákvæðisins um að heimila lögheimilisforeldri að taka ákvarðanir um daglegt líf barns er í samræmi við þá túlkun sem hefur verið lögð til grundvallar í norrænum rétti. Þó að sameiginleg forsjá feli í sér að foreldrar eigi að bera sameiginlega ábyrgð á börnum sínum er ljóst að aðstæður bjóða ekki alltaf upp á að þeir geti komið sér saman um allar ákvarðanir sem varða börnin. Er því mikilvægt að það foreldri sem barn á lögheimili hjá geti tekið ákvarðanir um skóla, tómstundir og heilbrigðisþjónustu, enda getur togstreita milli foreldra um slík mál raskað daglegu lífi barns verulega og valdið því vanlíðan.

Í 12. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði þar sem mælt er fyrir um skyldu foreldra til að fara í sáttameðferð þegar þeir deila um forsjá, umgengni og dagsektir. Umboðsmaður barna fagnar þessu ákvæði, enda er það almennt mun betur í samræmi við hagsmuni barna ef foreldrar þeirra ná sáttum í slíkum málum. Að mati umboðsmanns barna væri æskilegt að taka fram í ákvæðinu að slík

sáttameðferð skuli vera foreldrum að kostnaðarlausu, þannig að tryggt sé að börnum verði ekki mismunað eftir efnahag foreldra.

Ákvæði 13. gr. frumvarpsins er frábrugðið því ákvæði sem var að finna í þeim drögum sem nefndin lagði til, einkum að því leyti að dómurum er ekki veitt heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá og lögheimili. Umboðsmaður barna hefur talið að gott samkomulag foreldra sé grundvallarforsenda þess að sameiginleg forsjá gangi vel. Hefur hann því ekki talið það brýnt hagsmunamál fyrir börn að lögfesta heimild til að dæma sameiginlega forsjá. Hins vegar verður að líta til þess að forsjármál eru eins misjöfn og þau eru mörg og því ekki útilokað að það geti í einhverjum tilvikum verið barni fyrir bestu að dæma sameiginlega forsjá. Ef ákveðið verður að lögfesta slíka heimild vill umboðsmaður barna þó benda á að það getur aldrei þjónað hagsmunum barns að þvinga foreldra til samvinnu þegar forsendur hennar eru augljóslega ekki fyrir hendi. Sú breyting sem gerð var á dönsku lögnum árið 2007 gekk að mati umboðsmanns barna of langt og er rétt að geta þess að sátt hefur náðst á danska þinginu að lögnum verði breytt. Rannsóknir á dönskum dómum bentu til þess að oftast en ekki var ákveðið að foreldrar skyldu fara með sameiginlega forsjá, þrátt fyrir að líkur væru til þess að samstarfsörðugleikar þeirra myndu bitna á barninu. Sambærileg þróun átti sér stað í sænskum dómum eftir að almenn heimild til að dæma sameiginlega forsjá var fyrst lögfest þar árið 1998, en sænskum lögum var breytt árið 2006 og strangari skilyrði sett fyrir því að sameiginleg forsjá verði dæmd. Umboðsmaður barna telur mikilvægt að við lærum af reynslu annarra Norðurlanda og tryggjum að dómurum verði ekki heimilað að dæma sameiginlega forsjá nema í algerum undantekningartilvikum. Þannig verður að taka skýrt fram að sameiginleg forsjá komi einungis til greina þegar ljóst þykir að foreldrar geti átt góð samskipti og tryggt að ágreiningur þeirra bitni ekki með neinum hætti á barni. Þá er mikilvægt að áréttast sérstaklega að sameiginleg forsjá komi aldrei til greina þegar hætta er á að barnið, foreldri eða annar á heimili barns hafi orðið fyrir eða verði fyrir ofbeldi á heimilinu. Í þessu sambandi telur umboðsmaður mega hafa hliðsjón af því orðalagi sem notað var í fyrrnefndum drögum nefndarinnar, þó þannig að skýrt sé tekið fram að um undantekningu sé að ræða.

Heimild dómara til þess að dæma sérstaklega um lögheimili barns hefur einnig verið felld brott. Mikil umræða hefur verið í samfélaginu síðan frumvarp til barnalaga var lagt fram um heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá. Hvort sem heimild til að dæma sameiginlega forsjá verður lögfest eða ekki telur umboðsmaður mikilvægt að veita dómurum heimild til þess að taka afstöðu til ágreinings foreldra um lögheimili. Í fjölmörgum forsjármálum sem hafa komið fyrir dóm hér á landi virðist ágreiningsefnið fyrst og fremst varða lögheimili barns. Er því ljóst að heimild til þess að skera úr um hvar barn skuli eiga lögheimili gæti gert foreldrum kleift að leysa úr ágreiningsmálum sínum án þess að breyta tilhögun forsjár. Einnig er mikilvægt að sáttameðferð verði í boði þegar slíkur ágreiningur kemur upp.

Umboðsmaður barna fagnar þeirri upptalningu sem er að finna í 13. og 19. gr. frumvarpsins á þeim atriðum sem ber að líta til við ákvörðun um forsjá annars vegar og umgengni hins vegar. Umboðsmaður barna hefur bent á nauðsyn þess að endurskoða íslensk lög og lagaframkvæmd í þessum málum og tryggja enn frekar að niðurstöður þeirra séu í samræmi við hagsmuni barnsins. Ljóst er að ofbeldi hefur lítil áhrif þegar tekin er ákvörðun um forsjá og umgengni í framkvæmd og er börnum ekki tryggð fullnægjandi vernd gegn ofbeldi í núgildandi lögum. Umboðsmaður telur því sérstaklega ánægjulegt að tekið sé fram í frumvarpinu að meta skuli hættu á að barn, foreldri eða aðrir á heimili hafi orðið eða verði fyrir ofbeldi við ákvörðun um forsjá og umgengni og bindur vonir við að sú breyting verði til þess að í framkvæmd verði hugað betur að öryggi og velferð barna.

Í 16. gr. frumvarpsins er gerð smávægileg breyting á orðalagi 3. mgr. 45. gr. barnalaga um aðför á börnum við framkvæmd forsjárákvörðunar. Umboðsmaður barna tekur undir mikilvægi þess að tryggt sé að starfsmaður barnaverndar sé viðstaddur þegar framkvæmdar eru aðfarargerðir á börnum. Ljóst er að beiting slíks þvingunarúrræðis er mjög vandasöm með hliðsjón af hagsmunum

barnsins og er því einungis réttlætanlegt að grípa til hennar í sérstökum undantekningartilvikum. Þar sem aðfarargerðir fela í sér umtalsvert inngrip í líf barna er mikilvægt að fara varlega við framkvæmd slíkra gerða og gæta þess að þær valdi börnum sem minnstu álagi. Telur umboðsmaður barna því æskilegt að skerpa enn frekar á heimild sýslumanns til að stöðva gerðina ef hann telur hættu á að barnið hljóti skaða af framhaldi hennar. Að mati umboðsmanns barna er því ástæða til að breyta orðalagi 3. mgr. 45. gr. barnalaga á þann hátt að mælt sé fyrir um að fulltrúa sýslumanns beri að stöðva gerðina ef starfsmaður barnaverndar mælir með því út frá hagsmunum barnsins.

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um umgengni barns við aðra en foreldra, í þeim tilvikum sem foreldri er ókleift að rækja umgengnis skyldur sínar eða foreldri nýtur takmarkaðrar umgengni við barn. Umboðsmaður barna telur jákvætt að réttur barns til að umgangast aðra en kynforeldra sé rýmkaður í frumvarpinu. Umboðsmaður telur þó jafnvel ástæðu til að ganga enn lengra og kveða á um heimild til þess að úrskurða um umgengni barns við nána vandamenn eða aðra sem eru nákomnir barni, óháð því hvort foreldri umgangist barn reglulega eða ekki. Í því sambandi má benda á að börn geta bundist öðrum einstaklingum nánnum tilfinningaböndum, svo sem stjúpforeldrum, ömmum og öfum eða fósturforeldrum. Má því ætla að það geti verið í samræmi við hagsmuni barns að úrskurða um umgengni við aðra en foreldra í ákveðnum tilvikum. Við slíka ákvörðun ætti vilji og tilfinningatengsl barns að ráða mestu.

Sem fyrr segir fagnar umboðsmaður barna því að með 19. gr. frumvarpsins séu lögfest þau sjónarmið sem sýslumanni ber að líta til við ákvörðun um umgengni. Með sama hætti og í nógildandi lögum er auk þess tekið fram að sýslumaður geti ákveðið að umgengni njóti ekki við ef hann telur hana andstæða hag og þörfum barnsins. Samkvæmt nógildandi framkvæmd þarf mjög mikið að koma til svo að talið sé að umgengnisréttur sé ekki til staðar og er jafnvel kveðið á um að umgengni skuli fara fram þó að ljóst sé að hún geti verið barninu skaðleg. Þannig virðast sönnunarkröfur í þessum málum jafnvel nálgast þær kröfur sem eru gerðar í sakamálum og vafinn metinn umgengnisforeldri í hag. Umboðsmaður barna telur því mikilvægt að áréttu í barnalögum eða öðrum lögskýringargögnum sem þeim fylgja að ekki skuli gerðar of strangar sönnunarkröfur þegar metið er hvort umgengni sé andstæð hagsmunum barns, heldur skuli túlka allan vafa barninu í hag. Sama á við þegar metið er hvort umgengni skuli fara fram undir eftirliti.

Umboðsmaður barna telur jákvætt að 20. gr. frumvarpsins kveði á um heimild til þess að úrskurða um umgengni til bráðabirgða, enda geta umgengnismál oft tekið langan tíma. Umboðsmaður vill þó áréttu mikilvægi þess að heimildin verði ekki notuð með þeim hætti að teknar verði staðlaðar ákvarðanir um að umgengni skuli fara fram, heldur raunverulega metið hvort og þá hvernig sé best að umgengni til bráðabirgða verði háttáð, með hliðsjón af hagsmunum barnsins. Ef ástæða er til að ætla að umgengni sé ekki barni fyrir bestu eða barn er mótfallið umgengni ætti þannig að mati umboðsmanns ekki að úrskurða um umgengni til bráðabirgða.

Í 23. gr. frumvarpsins er lagt til að 50. gr. nógildandi barnalaga nr. 76/2003 verði felld brott en það ákvæði kveður á um heimild til að koma umgengni á með aðfarargerð. Hingað til hefur verið hægt að koma á umgengni barns við foreldri sem fer ekki með forsjá þess, með beinni aðfarargerð, tálmi forsjáforeldri umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám. Umboðsmanni barna bárust athugasemdir um framkvæmd aðfarargerða á börnum í lok sumars 2009. Ábendingarnar lutu að því að ekki væri nægilega vel hugað að hagsmunum barna við slíkar gerðir. Í framhaldinu ákvað umboðsmaður barna að gera heildarúttekt á beitingu úrræðisins frá gildistöku barnalaga nr. 76/2003 og kanna hvernig framkvæmd slíkra gerða er háttáð. Í september 2009 óskaði umboðsmaður barna eftir upplýsingum og gögnum um aðfarargerðir á börnum frá sýslumannsembættum landsins, barnaverndarnefnum sem og lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Athugun umboðsmanns barna leiddi í ljós að aðfarargerðir á börnum eru afar fátíðar. Hins vegar fara þær fram og í þeim tilvikum er um að ræða umtalsvert inngrip í líf barna sem hefur mikil áhrif á þau. Verulega skortir á að slíkar gerðir hafi verið nægilega vandaðar og að þeir aðilar sem komu að framkvæmd þeirra væru

meðvitaðir um hlutverk sitt. Eru jafnvel dæmi um að barn hafi þurft á aðstoð að halda vegna álags sem fylgir slíkri aðgerð. Umboðsmaður barna telur beitingu slíks þvingunarúrræðis mjög vandasama með hliðsjón af hagsmunum barnsins og reynslu af slíkum úrræðum og telur það barninu ekki fyrir bestu að þurfa að upplifa slíka aðgerð. Því fagnar umboðsmaður barna þeirri tillögu innanríkisráðherra að fella brott umrædda heimild. Hins vegar veltir umboðsmaður barna því fyrir sér hvort ekki sé nauðsynlegt að eitthvað annað úrræði sé til staðar þegar forsjáforeldri tálmar umgengni barns við hitt foreldrið enda ættu mál af þessu tagi að vera leyst á vettvangi foreldra með aðkomu yfirvalda og/eða fagfólks. Mikilvægt er að börnum sé leyft að tjá sig og að tekið sé tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur og þroska. Ef um er að ræða ótvíræðan vilja barns ber yfirvöldum að gera það sem í þeirra valdi stendur til að virða hann, hvort sem barnið vill umgengni eða ekki.

Að lokum lýsir umboðsmaður barna aftur yfir ánægju sinni með frumvarpið og þeim breytingum sem þar er að finna. Umboðsmaður vonar að umræddar breytingar tryggji enn betur réttindi og velferð barna og verði til þess að niðurstöður í umgengnis- og forsjármálum tryggji betur samræmi við hagsmuni þeirra.

Virðingarfyllt,

---

Margrét María Sigurðardóttir,  
umboðsmaður barna

**Skrifstofa umboðsmanns barna**

Laugavegi 13, 2.hæð  
101 Reykjavík, Ísland  
Sími: 552 8999  
Gjaldfrjálst númer: 800 5999  
Heimasíða: [www.barn.is](http://www.barn.is)  
Netfang: [ub@barn.is](mailto:ub@barn.is)

Þessi tölvupóstur og viðhengi hans gætu innihaldið trúnaðarupplýsingar eingöngu ætlaðar þeim sem hann er stílaður á.

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 140/1460**  
**komudagur 7.3.2012**

Alþingi  
Nefndarsvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. mars 2012

**Efni: Umsögn UNICEF á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni). Þingskjal 328 – 290. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá Nefndarsviði Alþingis þar sem Velferðarnefnd Alþingis sendi UNICEF ofangreint frumvarp til umsagnar. UNICEF Ísland vill þakka fyrir tækifærið til að koma með athugasemdir við frumvarpið. UNICEF Ísland gerði umsögn um frumvarpið sem lagt var fram í maí 2011 og er þessi umsögn byggð á henni að einhverju leyti. Ef verulegar breytingar verða á frumvarpinu í meðförum þingsins óskar UNICEF Ísland eftir því að fá að tjá sig um þá þætti.

UNICEF Ísland fagnar þeim breytingum sem verið er að gera á barnalögunum og þá sérstaklega lögfestingu grundvallarreglna Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna í 1. grein frumvarpsins.

UNICEF Ísland vill gera athugasemd við 4. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um almennt inntak forsjár. Þar er fjallað um rétt barna á forsjá foreldra sinna. Aðstæður geta þó verið svo að börn geti búið hjá hvorugu foreldri sínu og því ætti frekar að segja “forsjáraðilar” í stað foreldra. Þá gæti seinni hluti greinarinnar hljóðað svo:

Forsjá barns felur í sér skyldu forsjáraðila til að vernda barn sitt gegn hvers kyns ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi.  
Forsjáraðilum ber að afla barni sínu lögmaðrar fræðslu og ala með því iðjusemi og siðgæði. Forsjáraðilum ber að stuðla eftir mætti að því að barn þeirra fái menntun og starfsþjálfun í samræmi við hæfileika þess og áhugamál.

UNICEF Ísland fagnar því að í 5. gr. laganna sé nú ítarlega upp talið hverjar skyldur forsjáraðila eru sem fara með sameiginlega forsjá. Hingað til hefur ríkt talsverð óvissa um skyldur lögheimilisforeldra og þeirra sem ekki eru lögheimilisforeldrar, heldur deila einungis forsjá. Í frumvarpinu er kveðið á um að lögheimilisforeldri fari með daglegar ákvarðanir fyrir barnsins hönd, þ.e.a.s. þær ákvarðanir er snerta t.d. skóla, tómstundir og heilbrigðisþjónustu.

12. gr. frumvarpsins kveður á um skyldur foreldra til að fara í sáttameðferð komi upp deila er varðar forsjá, umgengni og dagsektir. UNICEF Ísland fagnar því að foreldrar og forsjáraðilar séu hvattir til þess að leita allra mögulegra leiða áður en gengið er inn í dómssal og vonar að þessi sáttameðferð skili því að færri mál fari fyrir dóm.

UNICEF Ísland mælir með að bætt verði inn í 12. gr. frumvarpsins vísun í 1. gr. frumvarpsins þar sem lögfest eru grundvallarreglur Barnasáttmála Sameinu þjóðanna, sér í lagi grundvallarregluna um „það sem barninu er fyrir bestu“. Það myndi að mati UNICEF Ísland auka vitund dómara og hagsmunaðila um mikilvægi þessara grundvallarreglna í öllu ferli sáttameðferðarinnar.

Í 12. gr. frumvarpsins segir „veita sk

“ UNICEF Ísland fagnar því að 12. grein Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem kveður á um rétt barna til að tjá skoðanir sínar sé tekin til greina.

Eins og áður segir gaf UNICEF Ísland umsögn um fyrri drög frumvarpsins í maí 2011. UNICEF Ísland vill ítreka það sem kemur fram í fyrri umsögn UNICEF um 13. gr. frumvarpsins:

Mikilvægt er að mati UNICEF Ísland að tryggt verði hverju sinni sé hægt að taka þá ákvörðun sem hentar best hagsmunum barns hverju sinni. Ekki er útilokað að það geti í einhverjum tilvikum verið barni fyrir bestu að dæma sameiginlega forsjá. Mögulega er hægt að kveða á um það að þessi heimild komi til greina að gefnum ströngum skilyrðum; þ.e. einungis ef ljóst þykir að foreldrar geti átt góð samskipti og tryggt að ágreiningur þeirra bitni ekki með neinum hætti á barni. Þá er mikilvægt að áréttu sérstaklega að sameiginleg forsjá komi aldrei til greina þegar hætta er á að barnið, foreldrið eða annar á heimili barnsins hafi orðið fyrir eða verði fyrir ofbeldi.

Ljóst er að mörg þeirra forsjármála sem fara fyrir dómara snúast um lögheimili barnsins. Því væri e.t.v. ráð að setja aftur inn þá heimild dómara til að dæma til um lögheimili barnsins. Þá væri tilvalið að bjóða fólki sáttameðferð þegar þessi ágreiningur kemur upp.

Í 18. gr. frumvarpsins er vikið að rétti barna til að umgangast aðra en foreldra, í þeim tilvikum sem foreldrar eru látnir, er ókleift að rækja umgengnis skyldur sínar eða nýtur takmarkaðrar umgengni við barn. UNICEF Ísland ítrekar það sem kemur fram í fyrri umsögn sinni í maí 2011, þ.e. að ástæða er til að ganga lengra og vel mætti setja inn heimild til að úrskurða um umgengni barns við nána vandamenn eða aðra sem eru nákomnir barni, óháð því hvort foreldri umgangist barn reglulega eða ekki. Í því sambandi má benda á að börn geta bundist öðrum einstaklingum nánum tilfinningaböndum, s.s. stjúpföreltrum, ömmum, öfum eða fósturforeldrum. Til eru dæmi um að börn, sem hafa verið ættleidd til nýs foreldris, missi tengsl við líffræðilega ömmu eða afa, þar sem ekki er heimild til að úrskurða um umgengni við þau. Má því ætla að það geti verið í samræmi við hagsmuni barns að úrskurða um umgengni við aðra en foreldra í ákveðnum tilvikum. Við slíka ákvörðun ætti sérstaklega að taka til greina vilja og tilfinningatengsl barns.

UNICEF Ísland fagnar einnig þeirri upptalningu sem lögfest er í 13. og 19. greinum frumvarpsins sem sýslumanni ber að líta til við ákvörðun um umgengni. Skyldi heimild dómara til að dæma um sameiginlega forsjá vera sett aftur inn í frumvarpið hvetur UNICEF Ísland alþingi til að setja dómurum sömu skilyrði. Í fyrri umsögn UNICEF Ísland er vikið að þeim málum þar sem foreldri hefur verið dæmt forsjá þó það sé barninu hugsanlega skaðlegt. Það er von UNICEF Ísland að með því að lögfesta grundvallarreglur Barnasáttmálans verði enn frekar tekið tillit til þess hvað er barninu fyrir bestu og skoðanir barnsins teknar til greina, miðað við þroska þess og skilning. Þá eiga þau sjónarmið sem sýslumaður miðar við að miða að því sem er barninu fyrir bestu, þá er mikilvægt að fram komi í lögum eða greinargerð að sönnunarkröfur þegar metið er hvort umgengni sé andstæð hagsmunum barns, skal túlka allan vafa barninu í hag. Sama á við þegar umgengni fer fram undir eftirliti.

UNICEF Ísland fagnar því að í 23. gr. frumvarpsins sé 50. gr. laganna felld brott, en sú kveður á um heimild til að koma á umgengni með aðfaragerð. Hingað til hefur verið hægt að koma á umgengni barns við foreldri sem ekki fer með forsjá þess, með beinni aðfaraaðgerð, tálmi forsjárforeldri umgengni þrátt fyrir úrskurð um dagsektir og fjárnám. UNICEF Ísland veit til þess að í þeim aðfaraaðgerðum sem framkvæmdar hafa verið hefur ekki verið hugað nægilega að hagsmunum barna. Umboðsmaður barna gerði úttekt á beitingu úrræðisins. Úttektin leiddi í ljós að aðfaraaðgerðirnar eru fáar, en í þeim tilvikum þar sem þær hafa verið notaðar er um talsvert inngrip í líf barna sem hefur mikil áhrif á þau og líðan þeirra. Úttektin leiddi einnig í ljós að verulega skorti á að slíkar aðgerðir hafi verið nægilega vandaðar og að þeir sem komu að aðgerðinni hafi verið meðvitaðir um hlutverk sitt. UNICEF Ísland er sammála niðurstöðu umboðsmanns barna um að beiting slíks úrræðis er ekki í samræmi við það sem barninu er fyrir bestu. Því, líkt og umboðsmaður, fagnar UNICEF Ísland tillögu ráðherra að fella brott umrædda heimild. UNICEF Ísland telur að í málum sem þessum sé þó mikilvægt að eitthvað annað úrræði sé til staðar þegar forsjárforeldri tálmar umgengni barns við hitt foreldrið. Þessi mál ættu að vera leyst með aðkomu yfirvalda og/eða fagfólks og þá er einstaklega mikilvægt að börn fái að tjá sig og að tekið sé tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur og þroska.

Virðingafyllst



---

Stefán Ingi Stefánsson,  
Framkvæmdastjóri UNICEF Ísland



# Fjölskyldu og fræðslusvið Vestmannaeyja

Ráðhúsinu, 902 Vestmannaeyjum, kt. 690269-0159, sími 488-2000, fax 488-2002

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 140/1166**  
**komudagur 24.2.2012**

Velferðarnefnd Alþingis  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

## Umsögn um þingmál 290, Frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003 með síðari breytingum (forsjá og umgengni).

Ljóst er á fyrirliggjandi frumvarpi að talsverðar breytingar eru fyrirhugaðar og flestar til bóta. Má þar nefna aukinn umgengisrétt barns við nákomna ættingja við sérstakar aðstæður (ekki lengur háð úrskurði sýslumanns), aukin heimild sýslumanns t.d. til að úrskurða um umgengni til bráðabirgða, skýrð ýmis ákvæði s.s. um framfærsluskyldu stjúpfóreltra, framkvæmd umgengni og annarra þátta þegar foreldrar með sameiginlega forsjá deila, t.d. um utanlandsferðir ofl., greint á milli réttar til skriflegra og munnlegra upplýsinga frá ýmsum aðilum osfrv.

Helstu breytingarnar er snúa að starfssviði félagsþjónustu og barnaverndarstarfs sveitarfélaga eru að greint er enn frekar á milli hlutverka barnaverndaryfirvalda annars vegar og sýslumanna/dómstóla hins vegar og er áætlað að hlutverk barnaverndaryfirvalda verði mjög takmarkað í barnalögunum. Telja verður þetta mjög til bóta því enn er hlutverkum þessara yfirvalda gjarnan ruglað saman vegna skörunar starfssviða. Mikilvægt er að afmarka eftir fremsta megni starfssvið barnaverndarnefnda og jákvætt að áréttu hlutverk sýslumanna að tilkynna mál til barnaverndaryfirvalda ef þörf þykir en þeir ljúki málum sjálfir að öðru leyti eins og gert er ráð fyrir í lögum.

Áhyggjuefni er hins vegar hvernig útfærsla þess verður, einkum í smærri sveitarfélögum, þar sem hingað til hafa sýslumannsembætti notið aðstoðar og þekkingar starfsmanna barnaverndarnefnda sem eru oft einu sérfræðingarnir á þessu sviði á hverjum stað. Þetta mun því væntanlega kalla á aðkeypta þjónustu og áréttuð er mikilvægi þess að formlega sé gengið frá því við sýslumannsembættin, t.a.m. með setningu reglugerðar, hvernig sérfræðiþjónustu skuli háttuð og hverjir teljist hæfir á því sviði. Gætu t.d. sérfræðingar sem vinna hjá barnaverndarnefndum talist hæfir, taki þeir starfið að sér utan síns vinnutíma hjá barnaverndarnefnd?

Að lokum viljum við koma á framfæri athugasemd um hugsanlegt misræmi á milli barnalaga og barnaverndarlaga ef frumvarpið nær fram að ganga, þ.e. hvað varðar tilkynningaskyldu foreldra til barnaverndarnefndar þegar þeir vista börn sín hjá þriðja aðila. Samkvæmt 90. gr. bvl. 80/2002 er gert ráð fyrir að foreldrar tilkynni barnaverndarnefnd þegar barn er vistað hjá þriðja aðila og vistun er ætlað að standa lengur en 6 mánuði (12 mánuði ef um ættingja er að ræða) og ber þá barnaverndarnefnd að kanna "hvort þörf er fyrir stuðning við foreldra sem gæti gert þeim kleift að hafa barnið hjá sér. Ef svo er ekki skal barnaverndarnefnd kanna sérstaklega hvort hagsmunum og þörfum barns sé fullnægt á nýjum dvalarstað þess" eins og orðrétt segir í 90. gr. laga nr. 80/2002. Samkvæmt ofangreindu frumvarpi virðist ekki gert ráð fyrir þessari tilkynningaskyldu (sbr. 32.gr. barnalaga skv. 10.gr. frumvarps) og þarf því e.t.v. að huga að því hvort nauðsynlegt yrði í kjölfarið að breyta lögum nr. 80/2002 til samræmis.

Með kveðju  
f.h. Fjölskyldu- og fræðslusviðs Vestmannaeyja

Guðrún Jónsdóttir  
yfirlýðingaráðgjafi





Alþingi  
Nefndasvið Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. mars 2012  
Tilvísun ÞÍ: 2012020995/0.2.0

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um barnalög (réttindi barns, forsjá, umgengni o.fl.), 290. mál.**

Þjóðskrá Íslands vísar til erindis velferðarnefndar Alþingis þar sem frumvarp til breytinga á barnalögum nr. 76/2003, 290. mál, þingskjal 328 er sent til umsagnar. Athugasemdir stofnunarinnar fara hér á eftir.

**Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins**

Í 1. mgr. ákvæðisins er fjallað almennt um inntak forsjár. Í því sambandi telur Þjóðskrá Íslands rétt að vekja athygli á þeim sérstöku tilvikum sem hafa komið upp þegar óskað er eftir útgáfu forsjárvottorðs fyrir börn sem eru fædd í hjónabandi en eiginmaðurinn er ekki kynfaðir barns. Meginreglan er sú að ef foreldrar barns eru í hjúskap þá fara báðir með forsjá barns. Það á einnig við þótt eiginmaðurinn sé ekki faðir barnsins. Það má velta fyrir sér hvort rétt sé að kveða fastar að orði í lögnum um þessa meginreglu og/eða hvort rétt sé að gera ráð fyrir annarri skipan forsjár. Meginregla laganna er að barn lúti forsjá foreldra sinna. Getur það gengið upp að hjón fari ekki bæði með forsjá barns sem er getið á hjónabandstíma þeirra heldur t.d. sameiginleg forsjá móður og kynföður sem er þó ekki eiginmaður konunnar?

Í 5. mgr. ákvæðisins er fjallað um búsetu og lögheimili. Það þarf að vera alveg ljóst hvort og þá hver munurinn er á búsetu og lögheimili og hverjum skuli falið að segja til um hvar lögheimili barns skuli vera.

Í þessu sambandi má einnig velta fyrir sér hvort það séu ekki báðir forsjáforeldrar sem fara með lögformlegt fyrirvar barns svo réttara væri að nota fleirtölu í stað eintölu.

**Athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins.**

Í 5. gr. frumvarpsins eru gert ráð fyrir nýrri lagagrein, 28. gr. a sem mælir nánar fyrir um inntak sameiginlegrar forsjár. Þar eru talin upp nokkur atriði sem tengjast skráningu lögheimilis barns og sýna hversu mikilvænt það er að lögheimili barns sé rétt skráð svo það fái notið þess sem það hefur þörf fyrir og á rétt á hvort sem það býr hjá foreldrum eða öðrum forráðamönnum. Í 3. mgr. ákvæðisins segir að ef annað forsjáforeldra barns er hindrað í að sinna forsjárskyldum sínum eru nauðsynlegar ákvarðanir hins um persónulega hagi barns gildar. Í þessu sambandi vill Þjóðskrá Íslands vekja athygli á að oft þarf stofnunin að taka ákvarðanir í málum þegar næst ekki í foreldri eða þegar foreldri neitar að samþykkja tilteknar ráðstafanir, svo sem vegna flutnings lögheimilis eða útgáfu vegabréfs. Gott væri að það kæmi skýrar fram í



lagaákvæðinu í hvaða tilvikum líta skuli svo á að foreldri sé hindrað í að sinna forsjárskyldum sínum. Þau atvik sem stofnunin hefur í þessu sambandi lent í vandkvæðum með er t.d. ef foreldri situr í fangelsi, er í einangrun vegna áfengismeðferðar o.s.frv.

#### **Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins**

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ef foreldri, sem er ekki í hjúskap og fer eitt með forsjá barns síns, gengur í hjúskap með öðrum en hinu foreldrinu, þá geta foreldri og stjúpforeldri samið um að forsjá barns verði sameiginleg. Þjóðskrá Íslands bendir á að í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir nýju atriði sem þarf að skrá í Þjóðskrá, þ.e. skipan forsjár samkvæmt samningi. Samkomulagið þarf að hljóta staðfestingu sýslumanns svo það þarf að vera tryggt að umræddar upplýsingar berist til Þjóðskrár Íslands til skráningar. Einnig má velta því upp hvernig með skuli fara þegar sambærilegir samningar sem gerðir eru erlendis berast til skráningar. Væri þá mögulegt að vísa viðkomandi til sýslumanns til þess að fá staðfestingu? Rétt er einnig að minnast á að Þjóðskrá Íslands berast oft forsjársamningar, dómar eða sambærilegar ákvarðanir sem eru gerðar erlendis.

#### **Athugasemdir við 10. gr. frumvarpsins**

Þjóðskrá Íslands telur eðlilegra að fyrirsögn greinarinnar verði „*Samningar foreldra um forsjá og lögheimili*“. Forsjá barns og lögheimili þarf skv. ákvæðum laga um lögheimili ekki endilega að fara saman. Í lögheimilislögunum er gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili og búsetu hjá foreldri sem ekki hefur forsjá þess. Þess vegna gæti farið betur á því að 2. mgr. standi óbreytt en í staðinn yrði bætt við svohljóðandi málsgrein: *Foreldrar geta samið um, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. að barn hafi fasta búsetu og eigi lögheimili hjá því foreldri, sem ekki hefur forsjá þess sbr. 8. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990.* Ástæður þessarar tillögu eru þær að það kemur oft í hlut Þjóðskrár Íslands að taka ákvarðanir um lögheimili barns þegar það hefur búsetu hjá öðru foreldri sínu hvort sem barnið lýtur forsjá annars foreldris eða beggja.

Hins vegar mætti einnig hugsa sér í ljósi ofangreinds hvort ekki væri eðlilegra að foreldrar sendu um lögheimili barns hjá sýslumanni eða dómstólum með sambærilegum hætti og gert er um forsjá barns. Í flestum tilvikum fara þessar ákvarðanir saman en í þeim tilvikum sem foreldrar eru ekki sammála um hvar barn skuli eiga lögheimili þá kann að vera eðlilegra að sú ákvörðun sé tekin hjá viðkomandi sýslumanni. Í flestum tilvikum eru öll málsgögn vegna forsjár þegar til í málafni sýslumanns og eru hugsanlega betri forsendur þar til þess að taka umrædda ákvörðun heldur en hjá Þjóðskrá Íslands. Málsmeðferð þessara mála hjá Þjóðskrá Íslands getur verið jafn tímafrek og málsmeðferð hjá sýslumanni, enda er leitað álits beggja aðila, óskað eftir viðbótargögnum og sérfræðiálitum.

#### **Athugasemdir við 35. gr. núgildandi barnalaga nr. 76/2003**

Samhengisins vegna telur Þjóðskrá Íslands rétt að vekja athygli á nokkrum vandkvæðum við að framfylgja 35. gr. núgildandi barnalaga en í því frumvarpi sem hér er til umsagnar eru ekki lagðar til breytingar á henni.

Í 35. gr. er að finna heimildarákvæði til handa dómara til að úrskurða um bráðabirgðaforsjá. Þrátt fyrir þetta ákvæði tekur oft langan tíma að fá úrskurð og í



mörgum tilvikum hafa samvistaslit þegar átt sér stað, stundum fyrir alllöngu. Flutningur lögheimilis barns verður hins vegar ekki skráður vegna ákvæða 31. gr., a.m.k. ekki þegar ekki fæst úr því skorið hvar barn búi í raun. Framburður foreldra í þeim efnum er oft með mjög ólíkum hætti og hagsmunir barnsins þá ekki hafðir að leiðarljósi svo sem vera á skv. 1. gr. frumvarpsins. Því mætti huga að því hvort finna mætti fljótvirkari leið til að kveða á um hvar lögheimili barns skuli vera til bráðabirgða, t.d. með úrskurði sýslumanns. Ýmsir hagsmunir barns geta verið bundnir við skráningu lögheimilis þess og þá einnig fjárhagslegir hagsmunir vegna framfærslu.

#### **Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins**

Í 34. gr. laganna er fjallað um dóma um forsjá barns. Þar segir að ef foreldrar leita skilnaðar fyrir dómi leysi dómari um leið úr ágreiningi um forsjá. Sýslumaður geti veitt leyfi til skilnaðar hjóna þótt ágreiningsmál um forsjá barns þeirra sé rekið fyrir dómi. Þjóðskrá Íslands telur í þessu sambandi rétt að hugað verði að því hvernig lögheimili barns skuli háttað á meðan þessum málarekstri stendur. Í raun verður ekki unað við það ástand að ekki sé hægt að skrá samvista- eða sambúðarslit og skrá foreldri á nýtt lögheimili innan eðlilegra tímafresta í samræmi við ákvæði lögheimilislaga vegna þess að ágreiningur sé um forsjá barna. Það þarf að vera alveg skýrt að þótt ekki sé búið að skera úr um forsjá þá sé kveðið á um hvar lögheimili barns skuli vera á meðan.

Í 4. mgr. greinarinnar segir að í ágreiningsmáli um forsjá barns beri dómara að kröfu annars foreldris eða beggja að kveða á um meðlag í dómi, sem og um inntak umgengnisréttar barns og foreldris og kostnað vegna umgengni, hafi sátt ekki tekist um þessi efni, enda hafi krafa um það verið gerð í stefnu eða greinargerð stefnda. Þjóðskrá Íslands telur að mjög gagnlegt væri með vísan til framangreinds að þarna væri einnig heimild fyrir dómara til að kveða á um lögheimili barns.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er vísað til þess að dómari skuli senda Þjóðskrá Íslands upplýsingar um lyktir forsjármáls og leggur Þjóðskrá Íslands í því sambandi til að á eyðublaðinu verði einnig tiltekið hvernig lögheimili barns eða barna verði hagað og leggur til að orðalagi greinarinnar verði breytt þannig að bætt verði við orðunum „og lögheimili“ á eftir „forsjá“.

#### **Athugasemdir við 15. gr. frumvarpsins**

Í 42. gr. barnalaga er fjallað um gagnaöflun í forsjármálum. Varðandi þessa grein er tvennt sem Þjóðskrá Íslands vill vekja athygli á. Í fyrsta lagi hversu langt myndi ákvæði 2. mgr. ganga að því er varðar endurgjaldslausu afhendingu gagna sem dómari telur nauðsynleg? Mikill hluti rekstrartekna Þjóðskrár Íslands verður til vegna sölu á ýmis konar vottorðum og mælist stofnunin því eindregið gegn því að afhending gagna verði endurgjaldslaus. Gjaldskrá Þjóðskrár Íslands byggir á ítarlegri kostnaðargreiningu og almennt séð stendur gerð vottorða ekki undir sér. Sem dæmi má nefna að samkvæmt kostnaðargreiningu er kostnaðar við að gera forsjárvottorð 9.000 kr. Hins vegar mætti hugsa sér ef litið er til framtíðar að sýslumenn og dómarar hefðu síuppfærðan aðgang að þjóðskrá svo vottorðaútgáfa væri í raun óþörf. Slíkt myndi þó ekki ganga við núverandi aðstæður þar sem t.d. forsjáupplýsingar og upplýsingar um foreldra (vensl) eru ekki skráðar í þjóðskrá. Jafnframt er rétt að vekja athygli á að það



eru aðilar sjálfir sem bera kostnað af því að afla vottorða eða gagna í þessum tilgangi en ekki sýslumenn eða dómstólar.

Í öðru lagi er mælt fyrir um að dómkvaddur matsmaður hafi viðtæka heimild til þess að afla gagna. Þjóðskrá Íslands afhendir einungis vottorð til þeirra sem vottorð varða, til forráðamanna ef vottorð varðar barn eða til lögmannna sem framvísa málflutningsumboði, þar sem á vottorðunum er að finna mikilvægar persónuupplýsingar viðskiptavina. Má gera þá kröfu að dómkvaddir matsmenn framvísi umboði vegna gagnaöflunar?

#### **Athugasemdir við 24. gr. frumvarpsins**

Í 51. gr. laganna er fjallað um flutning lögheimilis barna. Þar segir: *“Þegar annað foreldra á umgengnisrétt við barn samkvæmt samningi, úrskurði, dómi eða dómsátt ber hvoru foreldri að tilkynna hinu með minnst sex vikna fyrirvara ef foreldri hyggst flytja lögheimili sitt og/eða barnsins hvort sem er innan lands eða utan.”* Hér er rétt að benda á hve ördugt eftirlit verður með því að ákvæðið sé uppfyllt. Er þetta t.d. eitthvað sem ætlunin er að Þjóðskrá Íslands gæti að þegar flutningstillkynning kemur til skráningar? Það myndi þýða að í hvert skipti sem lögheimili barns er flutt, hvort sem það er flutt eitt eða ásamt foreldri þá þurfi að kanna forsjá barnsins og leita eftir samþykki hins foreldrisins. Upplýsingar um vensl eru ekki skráðar í Þjóðskrá en Þjóðskrá Íslands heldur utan um umræddar upplýsingar. Í þessum tilvikum þyrfti því að fletta handvirkt upp í gögnum stofnunarinnar til þess að kanna forsjá í hvert og eitt skipti. Slíkt myndi bæði þýða aukinn kostnað fyrir stofnunina en einnig það að afgreiðslutími hvers erindis gæti lengst. Rétt er að taka fram að þess misskilnings hefur nokkuð gætt að foreldri sem barn á lögheimili hjá sé óheimilt að flytja lögheimili sitt og barnsins innanlands án samþykkis hins. E.t.v. er ástæða til að huga að hvort tilefni sé til að eyða þessum misskilningi með því að taka sérstaklega á því.

Varðandi 1. mgr. 24. gr. er vert að huga að hvort ákvæðum greinarinnar hafi verið fullnægt. Búast má við að kröfur komi fram um að flutningur lögheimilis sem þegar hefur verið skráður gangi til baka á þeim forsendum að ekki hafi verið tilkynnt með lögbundnum fyrirvara um fyrirhugaðan flutning lögheimilis. Fyrir Þjóðskrá Íslands er það með öllu óvinnandi vegur að fylgjast með slíku áður en flutningur lögheimilis er skráður. Þrætur sem kunna að rísa út af þessari grein verða því að vera Þjóðskrá Íslands með öllu óviðkomandi. Þetta sýnir glögg að ekki nægir að setja hamlandi ákvæði í lög heldur er nauðsynlegt að huga að hver framfylgir þeim og þá hvernig.

#### **Athugasemdir við 25. gr. frumvarpsins**

Gert er ráð fyrir nýrri grein, 51. gr. a, um hvernig fara skuli með ef foreldra sem fara með sameiginlega forsjá greinir á um utanlandsferð barns. Mælt er fyrir um að sýslumaður úrskurði um málefnið. Þjóðskrá Íslands veltir fyrir sér hvort þetta ákvæði geti varðað útgáfu vegabréfa, bæri þá Þjóðskrá Íslands e.t.v. að neita útgáfu vegabréfa ef við fáum vitneskju um ágreining foreldra og bíða svo eftir úrskurði sýslumanns? Það er ómöguleiki að leita ávallt samþykkis hins foreldris vegna vegabréfa sem tengjast utanlandsför barns og yrði álagið vegna tímamarka óviðunandi. Eins má velja því upp þar sem vegabréf er skilríki hvort hægt sé fortakslaust að ganga út frá því að verið sé að fara með barn í utanlandsferð. Þjóðskrá Íslands getur ekki krafist farseðla svo stofnunin getur ekki vitað hvort eða hvenær fólk ætlar í utanlandsferð. Einnig

getur verið að foreldri sæki um vegabréfið í tíma en hafi engu að síður ásetning um að leita samþykkis. Þjóðskrá Íslands telur a.m.k. útilokað að viðhafa einhvers konar eftirlit í þessa veru.

**Um 27. gr.**

Í 53. gr. laganna er fjallað um framfærsluskyldu foreldra. Við lestur greinarinnar vaknar sú spurning hvort í þeim tilvikum sem foreldri og stjúpforeldri hafa ekki samið um forsjá barnsins sé þá engin framfærsluskylda fyrir hendi þótt barn hafi búsetu á heimilinu?

**Um 29. gr.**

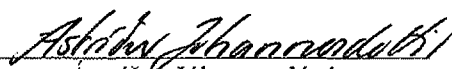
Í 72. gr. er fjallað um rannsókn máls og er í 3. mgr. tekið fram að öllum sem sýslumaður leitar til beri að láta endurgjaldslaust í ré afrit af gögnum sem hann telur nauðsynleg fyrir úrlausn málsins. Með hliðsjón af því sem segir í athugasemdum við 15. gr. vaknar sú spurning hvort ákvæðið nái einnig til Þjóðskrár Íslands og hvort stofnuninni sé skylt að afhenda vottorð endurgjaldslaust. Slíkt væri meginbreyting frá því sem tíðkast hefur og hefði gífurleg áhrif á rekstur stofnunarinnar. Þjóðskrá Íslands hafnar því eindregið að mælt verði fyrir um gjaldfrjálsa afhendingu gagna.

**Um 32. gr.**

Í 3. mgr. greinarinnar segir að ákvæði 7. gr. um forsjá stjúp- og sambúðarforeldra gildi ekki í þeim tilvikum þegar stjúp- eða sambúðarforeldri fer við gildistöku laga þessara þegar með forsjá barns eftir ákvæðum eldri laga. Þetta getur valdið töluverðum vandkvæðum í framkvæmd. Þjóðskrá Íslands gefur út forsjárvottorð og í slíkum tilvikum þarf að finna til gögn um skipan forsjár. Í mörgum tilvikum eru gögn um forsjá barna ekki fullkomlega skýr og þá þarf að túlka efni barnalaga með hliðsjón af gögnum og aðstæðum hversu sinni. Þessi áskilnaður getur því leitt til þess að útgáfa vottorða taki lengri tíma þar sem gæta þarf að því hvort forsjárskipan var ákveðin í tíð eldri laga eða yngri.

Þjóðskrá Íslands gerir ekki frekari athugasemdir við efni frumvarpsins að sinni.

F.h. Þjóðskrár Íslands

  
Ástríður Jóhannesdóttir  
Lögfræðingur