



FORSJÁRNEFND

LOKASKÝRSLA

TIL

DÓMSMÁLARÁÐHERRA

Dögg Pálsdóttir
Oddný Vilhjálmisdóttir
Ólafur P. Stephensen

MARS 2005

EFNISYFIRLIT

1. Forsaga	3
2. Tillögur forsjárnefndar í áfangaskýrslu	4
3. Raunverulegar samvistir barna við það foreldri sem það býr ekki hjá	10
3.1. Rannsókn á reynslunni af sameiginlegri forsjá	10
3.2. Raunverulegar samvistir barns við foreldri sem það býr ekki hjá	12
3.3. Viðhorfsbreyting með sameiginlegri forsjá.....	13
3.4. Tillögur byggðar á niðurstöðum	14
4. Breytingar á barnalögum með setningu nýrra barnalaga nr. 76/2003.....	15
4.1. Inngangur	15
4.2. Helstu nýmæli barnalaga frá 2003.....	15
5. Meðferð ágreiningsmála er tengjast börnum	17
5.1. Inngangur	17
5.2. Upplýsingar um úrskurði hjá sýslumannsembættum vegna umgengni og meðlags eða annarra greiðslna með börnum	19
A. Sýslumaðurinn í Reykjavík	19
B. Sýslumaðurinn í Kópavogi.....	21
C. Sýslumaðurinn í Hafnarfirði.....	22
D. Sýslumaðurinn á Akureyri	23
E. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið	23
F. Samantekt.....	24
6. Athugasemdir hagsmunaaðila við núverandi stöðu mála	25
6.1. Félag ábyrgra feðra	25
6.2. Félag einstæðra foreldra.....	28
7. Rannsókn á dómum í forsjármálum	28
8. Samantekt og tillögur	30

1. Forsaga

Hinn 30. maí 1997 skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til að kanna eftirtalin atriði og gefa honum skýrslu um niðurstöður þeirra kannana:

1. Reynslu þá er fengist hefur af sameiginlegri forsjá hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum.
2. Hvort úrræði gildandi laga til að koma á umgengni foreldra og barna séu fullnægjandi, og ef ekki, hvaða leiðir komi þá til álita til úrbóta.
3. Hvaða upplýsingar og fræðsla standi foreldrum til boða í tengslum við skilnaðar-, forsjár- og umgengnismál og hvernig auka megi þá fræðslu ef þess er talin þörf.
4. Hverjar eru raunverulegar samvistir barna við það foreldri sem þau búa ekki hjá.

Tildrög nefndarskipunarinnar voru þau að Karlanefnd Jafnréttisráðs ritaði dómsmálaráðherra bréf dags. 7. mars 1997. Í bréfinu sagði m.a.:

Um nokkurt skeið hafa svo mörg formleg og óformleg erindi borist Karlanefnd Jafnréttisráðs frá ferðum sem telja sig eiga í erfiðleikum vegna forræðis- og umgengnisréttar að ljóst er að um verulegt vandamál er að ræða. Í sömu átt hníga sívaxandi opinber umræða og fjölmiðlaumfjöllun. Karlanefnd Jafnréttisráðs telur miklu skipta að þessum viðkvæmu og erfiðu málum sé þannig fyrir komið að hagur barnanna sé sem best tryggður og reynt sé að draga eins og unnt er úr hættu á deilum milli foreldra. nefndin vill því beina þeim tilmælum til yðar að skipuð verði sérstök nefnd til að kanna stöðu málsins. ...

Í nefndina voru skipuð Dögg Pálsdóttir hrl., formaður, Oddný Vilhjálmisdóttir skrifstofustjóri, tilnefnd af Kvenréttindafélagi Íslands og Ólafur Þ. Stephensen stjórn málafræðingur, þá formaður Karlanefndar Jafnréttisráðs, tilnefndur af Karlanefndinni.

Forsjárnefnd, eins og nefndin hefur kosið að kalla sig, tók til starfa í júní 1997. Hún ákvað strax í upphafi starfs síns að skipta viðfangsefni sínu í tvo verkþætti. Annars vegar þau verkefni sem nefndin annaðist sjálf og hins vegar verkefni sem hún fól öðrum að vinna.

Skömmu eftir að forsjárnefnd tók til starfa kom í ljós að dr. Sigrún Júlíusdóttir þá dósent við félagsvísindadeild Háskóla Íslands og Nanna K. Sigurðardóttir félagsráðgjafi og stundakennari við sömu deild væru að undirbúa rannsókn á sameiginlegri forsjá. Markmið rannsóknarinnar var að rannsaka hvaða áhrif ný lagaákvæði um sameiginlega forsjá barna við hjónaskilnað og sambúðarslit hefðu haft á foreldrasamvinnu og samvinnu foreldra og barna. Lagaákvæði um sameiginlega forsjá voru lögfest hér á landi árið 1992 með gildistöku barnalaga nr. 20/1992 og gengu í gildi 1. júlí sama ár. Rannsókninni var því ætlað að kanna reynsluna af sameiginlegri forsjá fyrstu fimm árin sem liðin voru frá gildistöku.

Forsjárnefnd taldi að þessi rannsókn myndi varpa ljósi á þann þátt verkefnis hennar er varðaði raunverulegar samvistir barna við það foreldri sem þau búa ekki hjá. Nefndin lagði því til við dómsmálaráðherra að rannsóknin fengi fjárstuðning frá dómsmálaráðneytinu. Ráðherra ákvað að styrkja rannsóknina og var henni því hrundið í framkvæmd.

Forsjárnefnd skilaði áfangaskýrslu til dómsmálaráðherra 16. júní 1999. Áfangaskýrslan náði til þeirra verkþátta viðfangsefnisins sem nefndin annaðist sjálf.

Er nefndin skilaði áfangaskýrslu sinni lágu niðurstöður rannsóknar dr. Sigrúnar og Nönnu ekki fyrir.

Með áfangaskýrslunni taldi forsjárnefnd að hún hefði lokið störfum að því er varðar önnur verkefni en könnun á raunverulegum samvistum barna við það foreldri sem þau búa ekki hjá. Í áfangaskýrslunni kemur fram að lokaskýrslu yrði skilað þegar niðurstöður rannsóknar könnunar á sameiginlegri forsjá lægu fyrir.

Af ýmsum ástæðum hefur starf forsjárnefndar legið niðri frá því í júní 1999. Ein meginástæða þess var þó sú að á tímabilinu var sífjalaganefnd að vinna að endurskoðun barnalaga. Ný barnalög nr. 73/2003 voru samþykkt 27. mars 2003 og gengu í gildi 1. nóvember 2003.

Dómsmálaráðherra fór þess á leit við nefndina á árinu 2003 að hún tæki til starfa á ný og skilaði lokaskýrslu. Forsjárnefnd tók til starfa á nýjan leik í nóvember 2003 og hefur, með hléum starfað þar til nú, er lokaskýrslu þessari er skilað. Samtals hefur nefndin haldið 15 fundi á þessu tímabili.

Eftir að forsjárnefnd tók til starfa á ný hefur starf hennar lotið að tvennu. Í fyrsta lagi að fara yfir skýrslu dr. Sigrúnar Júlíusdóttur og Nönnu K. Sigurðardóttur um niðurstöður rannsóknar þeirra á reynslunni af sameiginlegri forsjá frá 1. júlí 1992 til 30. júní 1997.

Þá hefur nefndin í öðru lagi skoðað á ný þær tillögur sem hún setti fram í áfangaskýrslu sinni, annars vegar með hliðsjón af því hverjum þeirra hefur verið hrundið í framkvæmd og hins vegar með tilliti til þess hvort einhverjar þeirra, sem ekki hefur verið hrundið í framkvæmd, eigi erindi í lokatillögur nefndarinnar.

Þá hefur nefndin kannað afgreiðsluhraða mála hjá stærstu sýslumannsembættum landsins og hjá dómsmálaráðuneytinu, enda hafði einstökum nefndarmönnum borist til eyrna að einstaklingar teldu það taka langan tíma að fá úrlausn mála sinna sem til þessara aðila væri skotið.

Loks hefur nefndin fengið á sinn fund fulltrúa Félags ábyrgra feðra, Félags einstæðra foreldra og dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þá fékk nefndin einnig á sinn fund Ingólf V. Gíslason félagsfræðing, en hann hefur gert úttekt á dómum í forsjármálum.

Áður en vikið verður að starfi nefndarinnar frá því að hún tók þráðinn upp á ný er rétt að rekja tillögur þær sem nefndin setti fram í áfangaskýrslu sinni og afdrif þeirra.

2. Tillögur forsjárnefndar í áfangaskýrslu

Í áfangaskýrslu forsjárnefndar frá júní 1999 voru settar fram nokkrar tillögur. Þær byggðust á upplýsingaöflun sem nefndin réðst í, bæði innanlands og erlendis og ábendingum fjölmargra einstaklinga sem nefndin fékk á sinn fund. Hér á eftir verður fjallað um tillögur forsjárnefndar og afdrif þeirra.

1. Útgáfa kynningarbæklings um sameiginlega forsjá.

Forsjárnefnd taldi að reynslan af sameiginlegri forsjá væri almennt góð og ljóst væri að úrræðið hefði hlotið allnokkra útbreiðslu, ekki síst meðal foreldra sem hefðu búið í óvígðri sambúð. Nefndin taldi þó að kynning á úrræðinu og hvað það felur í sér mætti vera betri. Æskilegt væri að dómsmálaráðuneytið stæði að útgáfu kynningarbæklings um sameiginlega forsjá sem lægi frammi hjá öllum sýslumannsembættum.

Við gerð þessarar lokaskýrslu liggur fyrir að enn hefur ekki verið gefinn út kynningarbæklingur um sameiginlega forsjá. Á heimasíðu dómsmálaráðuneytisins er hins vegar að finna ýmsar upplýsingar um forsjá barna.¹

2. Ráðgjöf vegna skilnaðar eða slita á óvígðri sambúð.

Forsjárnefnd lagði til að foreldrum sem hyggja á sambúðarslit yrði með skipulegum hætti bent á gagnsemi þess að leita sér ráðgjafar vegna sambúðarslitanna. Jafnframt lagði nefndin til að strax á árinu 1999 yrði ráðist í tilraunaverkefni við a.m.k. eitt sýslumannsembætti um þverfaglega ráðgjöf fyrir foreldra sem undirbyggju hjónaskilnað eða samvistarslit. Nefndin taldi æskilegt að slík ráðgjöf væri skylda en áleit jafnframt eðlilegt að á tilraunatímabilinu yrði þátttaka í henni frjáls. Tilraunin yrði framkvæmd í 12 mánuði og árangur metinn að tilraunátíma loknum. Leiddi mat á tilrauninni í ljós gagnsemi ráðgjafar af þessu tagi yrði ráðgjöf komið á fót við öll sýslumannsembætti á landinu.

Á grundvelli tillagna nefndarinnar setti dómsmálaráðuneytið af stað tilraunaverkefni við embætti sýslumannsins í Reykjavík á tímabilinu janúar – júlí 2000. Sálfræðingunum Gunnari Hrafni Birgissyni og Jóhanni Loftssyni var falið að annast verkefnið. Í skýrslu sem Jóhann Loftsson tók saman um árangur verkefnisins segir:²

Við embætti sýslumannsins í Reykjavík var gerð sú tilraun á árinu 2000 að bjóða foreldrum sem ekki búa saman og eiga í ágreiningi um umgengni við börn sín að koma í viðtöl til sálfræðinga til að reyna að finna lausn á umgengnisvandanam. Í öllum tilfellum var um að ræða foreldra sem ekki höfðu sjálfir komist að samkomulagi um umgengni við börnin og óskuðu eftir úrskurði sýslumanns við að finna leið út úr vandanum.

Alls komu 46 foreldrar til sálfræðinganna á tímabilinu janúar til júlí árið 2000. Tekin voru 76 viðtöl við þessa foreldra eða að meðaltali 3,3 viðtöl í hverju máli. Ljóst er þó að viðtölin dreifðust mjög misjafnt og mest vinna fór í að reyna að ná sáttum þar sem erfiðleikarnir voru hvað mestir. Það var að sjálfsgöðu í slíkum málum sem samningar náðust síst.

Við athugun á viðhorfum þeirra sem þjónustuna þáðu náðist í 35 af 46 einstaklingum. Allir sem til náðist samþykktu að svara spurningalistanum sem lagður var fyrir símeiðis.

Eftirfarandi upplýsingar komu í ljós: Í 95% tilfella var það móðirin sem fór með forsjána þegar málið kom til embættisins og í 95% tilfella var það faðirinn sem leitaði eftir úrskurði sýslumanns í deilunum. Þetta er í samræmi við þá stöðu sem er í samfélaginu í dag að yfir 90% barna sem ekki dveljast hjá báðum foreldrum eru í forsjá móður.

Í yfir 90% tilfella náðist skriflegur eða munnlegur samningur milli foreldranna. Þessi árangur er töluvert betri en reiknað var með í byrjun þegar þetta tilraunaverkefni hófst, en þá var reiknað með að ef samningur næðist í um það bil 50% tilvika teldist það mjög góður árangur.

¹ Sjá slóðina: <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/barnamal>

² Skýrslan birtist sem fylgiskjal með frumvarpi til laga um breyting á barnalögum, nr. 20 22. maí 1992, 126. löggj., þskj. 377, 314. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/126/s/0377.html>

Ástæðurnar fyrir þessum góða árangri eru að öllum líkindum margþættar. Má þar nefna að málin sem koma til sálfræðinganna eru vel undirbúin af hálfu lögfræðinga embættisins, foreldrarnir eru búnir að spreyta sig á að finna út úr málunum sjálfir og eru búnir að viðurkenna vanmátt sinn í að finna lausn, og þeir virðast bera mikið traust til embættisins.

Í 80% tilfella gekk vel eða sæmilega að halda samninginn en í 20% tilfella gekk það illa eða alls ekki. Þetta má telja næstmikilvægustu niðurstöðu þessarar athugunar. Niðurstaðan segir okkur að í langflestum tilfellum hafi ekki verið um að ræða þvingaðan samning milli foreldra sem allir voru ósáttir með heldur hafi samskiptin oftast beinst í ásættanlegan farveg. Ekki má gleyma að allir þessir einstaklingar voru komnir í strand vegna illdeilna þegar þeir leituðu til embættisins, illdeilna sem snerust um það mikilvægasta í lífi hvers manns, þ.e. tilfinningatengslin við börnin sín.

Í 76% tilfella var foreldrið mjög sátt eða sæmilega sátt við innihald samningsins. Þessi niðurstaða kemur nokkuð á óvart þar sem allir þurftu að gefa eftir af því sem þeir lögðu upp með. Bendir þetta til að langflestir foreldranna hafi hagsmuni barnsins að leiðarljósi og nái að horfa fram hjá því að þeir þurfa sjálfir að brjóta odd af oflæti sínu.

Í um það bil 95% tilfella leið börnunum vel eða sæmilega vel með framkvæmd samningsins. Þessi niðurstaða er að sjálfsögðu það sem allt þetta starf snýst um, þ.e. að börnunum líði vel með samskipti sín við báða foreldrana þótt þeir búi ekki saman. Þessi niðurstaða er framar öllum vonum þeirra sem að tilraunaverkefninu stóðu.

Í 80% tilfella leið foreldrinu vel eða sæmilega vel með framkvæmd samningsins. Það kemur nokkuð á óvart hversu margir foreldranna eru sáttir við framkvæmd samningsins þar sem í öllum þessum málum liggja að baki áralangar deilur og tilfinningaþrungin átök um börnin. Þrá foreldranna eftir friði um umgengnina við börnin er að öllum líkindum svo mikil þegar þeir koma til embættisins að þeir reyna eftir fremsta megni að leggja til hliðar gömul sárindi og illdeilur á öðrum sviðum.

Í 20% tilfella fannst foreldrinu á barnið hallað í samningnum. Í 30% tilfella fannst foreldrinu á sig hallað í samningnum. Í engu tilfelli fannst foreldrinu á hitt foreldrið hallað í samningnum. Þessar niðurstöður sýna að langflestir voru sáttir við niðurstöður samningsins þótt þeir hafi orðið að gefa eftir af sínum upprunalegu kröfum. Börnunum virðist líða vel með samningana að mati flestra foreldranna og engum fannst hann hafa fengið meira en honum bar í samningnum á kostnað hins foreldrisins.

Af þessari könnun má vera ljóst að flestir foreldrar treysta sýslumannsembættinu vel fyrir málum sínum. Þeir eru reiðubúnir að semja, gefa eftir af kröfum sínum og leggja til hliðar áralangar deilur og sársauka til að finna frið um umgengni við börnin sín.

Vilji foreldra til að semja og finna lausn á málum sínum og þrá þeirra eftir friði um umgengnina kom aðstandendum þessa tilraunaverkefnis á óvart. Sá árangur sem að framan greinir kom líka á óvart, sem og að með aðeins 3–4 viðtölum sé oft hægt að finna ásættanlega og farsæla lausn á svo flóknum og fjölþættum málum sem umgengnismálin eru.

Dómsmálaráðherra lagði fram 29. nóvember 2000 fram frumvarp til laga um breyting á barnalögum nr. 20 22. maí 1992.³ Í frumvarpinu var lagt til að á eftir 37. gr. laganna kæmi ný grein, 37. gr. A um að sýslumaður skyldi bjóða aðilum umgengnis- og forsjármála sérfræðiráðgjöf til lausnar máli. Tilgangur ráðgjafar væri að aðstoða aðila við að finna lausn máls með tilliti til þess sem væri barni fyrir bestu. Sýslumaður skyldi einnig bjóða barni sem náð hefði 12 ára aldri ráðgjöf og gæti einnig boðið yngra barnið ráðgjöf ef hann teldi það þjóna hagsmunum þess. Ákvæðið gerði ráð fyrir að sýslumaður gæti látið hjá líða að bjóða sérfræðiráðgjöf ef hann teldi hana ónauðsynlega eða þýðingarlausu. Í ákvæðinu eru síðan fyrirmæli um þagmælsku þeirra sem veita ráðgjöf og um viðurlög við brotum á þagnarskyldu. Dómsmálaráðherra var veitt heimild til að setja nánari reglur um þessa ráðgjöf og um tilhögun þjónustusamninga við þá sem slíka ráðgjöf annast.

Frumvarpið var samþykkt og varð að lögum nr. 18/2001.

Ráðgjöf hefur síðan verið starfandi við öll sýslumannsembætti landsins.

Ráðgjöf sú sem sýslumannsembættin bjóða upp á er án efa gagnleg. Hún er þó ekki sú ráðgjöf sem forsjárnefndin lagði til, á sínum tíma, að komið yrði á fót. Nefndin lagði til að foreldrar sem hyggja á hjónaskilnað eða sambúðarslit gætu leitað ráðgjafar, áður en til deilu kemur. Ráðgjöf sýslumannsembættanna er fyrst í boði eftir að aðilar hafa snúið sér til embættanna vegna ágreinings. Fyrirbyggjandi ráðgjöf með því sniði, sem nefndin lagði til í áfangaskýrslu sinni, hefur því enn ekki orðið að veruleika.

3. Sameiginleg forsjá verði meginregla.

Forsjárnefnd lagði til að sameiginleg forsjá yrði meginregla við sambúðarslit, sbr. fyrirkomulag í Svíþjóð og Finnlandi og Noregi að hluta. Forsjárnefnd taldi slíkt fyrirkomulag samrýmast best 1. mgr. 18. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og lýsti sig sammála þeim sem teldu að meginregla um sameiginlega forsjá væri í raun réttlætismál fyrir foreldri og barn. Nefndin lagði því til að barnalögum yrði breytt til samræmis og við þær breytingar yrði höfð hliðsjón af ákvæðum norskra og sænskra laga í þessu tilliti.

Við endurskoðun barnalaga, sem lyktaði með setningu nýrra barnalaga nr. 76/2003, var engin breyting gerð á því að forsenda sameiginlegrar forsjár er ætíð samkomulag aðila. Í greinargerð með 31. gr. barnalaga, þar sem fjallað er um forsjá við skilnað eða samvistarslit foreldra er vikið að þessu atriði. Þar segir:⁴

... Flestir þeirra sem gefinn var kostur á að koma á framfæri athugasemdum við sifjalaganefnd vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar barnalaga lýstu skoðunum sínum á ákvæðum laganna um forsjá. Þau sjónarmið komu m.a. fram að breyta ætti gildandi lögum í þá veru að forsjá barns eftir skilnað eða sambúðarslit foreldra væri sjálfkrafa sameiginleg, þ.e. áfram í höndum beggja foreldra, nema foreldrar semdu sérstaklega um annað eða dómari ákvarðaði annað. Sameiginleg forsjá yrði því meginreglan eftir skilnað eða sambúðarslit foreldra og því þyrfti ekki að gera neinar sérstakar ráðstafanir varðandi forsjá barns, nema sérstaklega stæði á. En þau sjónarmið komu einnig fram að rétt væri að styðjast áfram við ríkjandi skipan þessara mála, þar sem það stuðlaði að því að foreldrar, sem slíta samvistir, ræddu um málefni barna sinna í tengslum við samvistarslitin og leiddu

³ Frumvarp til laga um breyting á barnalögum, nr. 20 22. maí 1992, 126. löggj., þskj. 377, 314. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/126/s/0377.html>

⁴ Barnalög ásamt greinargerð, bls. 80-81.

hugann að því hvaða forsjárskipan kæmi þeim raunverulega best. Því ætti ekki að hrófla við þessu fyrirkomulagi nema að vel athuguðu máli og sérstök fagleg rök mæltu með breytingum á því. Sifjalaganefnd tekur undir síðastgreindu atriðin og er jafnframt þeirrar skoðunar að fagleg rök knýi ekki á um að breytingar verði gerðar á því hvernig sameiginleg forsjá kemst á við skilnað eða sambúðarslit. Því leggur nefndin til að ákvæði barnalaga um þetta verði óbreytt. Á hinn bóginn leggur sifjalaganefnd til aðrar breytingar sem eru fallnar til þess að styrkja enn frekar hina sameiginlegu forsjá og er hér vísað til þess að sýslumönnum verði heimilað að úrskurða í ágreiningsmálum foreldra, sem fara sameiginlega með forsjá barns, samkvæmt staðfestum samningi, um umgengni og meðlag, en slík heimild er ekki fyrir hendi í dag. Ágreiningur um þessa þætti hefur því haft í för með sér að annað foreldri, eða bæði, hafa þurft að krefjast niðurfellingar á samningi um sameiginlega forsjá, svo bera mætti ágreiningsmálið undir sýslumann. Þær tillögur sem fram koma í frumvarpi þessu um heimild sýslumanns að úrskurða um meðlags- og umgengniságreining foreldra þegar forsjá er sameiginleg þykja því koma til móts við sjónarmið þeirra sem vilja veg sameiginlegrar forsjár sem mestan, þar sem ágreiningur um þessa þætti þýði ekki sjálfkrafa að forsendur fyrir sameiginlegri forsjá séu brostnar.

4. Foreldrar með sameiginlega forsjá geti fengið úrskurð um ágreiningsatriði sem upp koma.

Forsjárnefnd benti á að ástæða væri til að kanna, í tengslum við meginbreytingu á fyrirkomulagi forsjár, skipan mála í Noregi þar sem foreldrar með sameiginlega forsjá geta fengið úrskurð um ágreiningsatriði sem upp koma. Samkvæmt ákvæðum barnalaga nr. 20/1992 var þessi leið ekki fær fyrir foreldra með sameiginlega forsjá. Ef ágreiningur kom upp varð fyrst að slíta forsjánni og síðan leita úrskurðar um ágreiningsefni.

Eins og fram kemur hér að framan var ekki fallist á með breytingu á barnalögum, að gera þá meginbreytingu að sameiginleg forsjá yrði meginreglan. Á hinn bóginn voru ákvæði barnalaga um heimildir sýslumanns til að úrskurða vegna umgengnis- og meðlagságreinings rýmkaðar þannig að foreldrar með sameiginlega forsjá geta nú leitað úrskurðar sýslumanns um ágreiningsefni er lúta að umgengni og meðlagi án þess að hróflað sé við sameiginlegu forsjánni. Með þessari breytingu var fallist á ábendingu forsjárnefndar varðandi það að foreldrar með sameiginlega forsjá ættu aðgang að sýslumannsembættum til að úrskurða ef til ágreinings kæmi.

Er þetta eitt nýmæla barnalaganna frá 2003. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að barnalögum nr. 76/2003:

19. Sýslumaður getur úrskurðað um umgengni þegar forsjá er sameiginleg. Rétt þykir að styrkja ákvæði barnalaga um sameiginlega forsjá með því að heimila sýslumanni að úrskurða um umgengni barns og foreldris sem það býr ekki hjá, þótt forsjá sé í höndum beggja foreldra. Samkvæmt gildandi lögum er úrskurðarvald sýslumanns bundið við þau tilvik þegar forsjá er í höndum annars foreldris en umgengniságreiningur foreldra, sem fara sameiginlega með forsjá barns, leiðir til þess að forsendur sameiginlegrar forsjár teljast brostnar. Þykir það samræmast hagsmunum barns best að sýslumaður geti ákveðið umgengni þess of foreldris sem það býr ekki hjá með úrskurði, þótt forsjá sé og verði áfram sameiginleg. Af þessu leiðir jafnframt að hægt verður að neyta sömu þvingunarúrræða ef umgengni er tálmað þegar forsjá er sameiginleg samkvæmt samningi foreldra og eiga við þegar forsjá er í höndum annars foreldris.

...

21. *Sýslumaður getur úrskurðað um meðlag þegar forsjá er sameiginleg.* Eins og vikið hefur verið að í 19. lið að framan er lagt til að sýslumaður geti úrskurðað um umgengni þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns samkvæmt samningi. Með sömu rökum og þar er greint frá er lagt til að sýslumaður fái heimildir til að úrskurða í meðlagságreiningi foreldra, þrátt fyrir að forsjá barns sé í höndum beggja. Hið sama gildir um framlög vegna sérstakra útgjalda, svo sem vegna fermingar og tannréttinga.⁵

5. Úrræði við umgengnisvanda eftir samvistarslit foreldra.

Forsjárnefnd taldi brýnt að gera lagabreytingar til að veita forsjárlausu foreldri vernd þegar forsjáforeldri tálmaði umgengni að ástæðulausu og jafnvel með ólögmætum hætti. Nefndin lagði til að eftirfarandi leiðir yrðu skoðaðar í því sambandi:

- A. Heimilt verði að frysta meðlagsgreiðslur til foreldris sem með ólögmætum hætti tálmar umgengni. Forsjárlausa foreldrið greiði meðlagið eftir sem áður en forsjáforeldrið fær ekki greiðslurnar fyrir en það lætur af umgengnistálmunum.

Þessi tillaga nefndarinnar hlaut litlar undirtektir. Til hennar er sérstaklega vísað í greinargerð með frumvarpi því sem var að barnalögum. Þar segir:⁶

... Þau sjónarmið hafa komið fram við umfjöllun um umgengnismál að rétt væri að grípa til ráðstafana eins og þeirra að „frysta“ meðlagsgreiðslur til foreldris sem tálmar umgengni eða að heimila stjórnvöldum að hafna kröfu um aukið meðlag eða sérstakt framlag vegna umgengnistálmunar. [Sifjalaga]Nefndarmenn eru á einu máli um að slík úrræði geti ekki komið til álita til framdráttar umgengnisrétti. Leggja ber á það áherslu að barn á sjálfstæðan rétt til framfærslu úr hendi foreldris og að sú framfærsla sé í samræmi við þarfir barnsins og fjárhagsstöðu foreldris. Sifjalaganefnd getur ekki fallist á að það sé í samræmi við hagsmuni barns að skerða rétt þess til framfærslu úr hendi foreldris í því skyni að koma umgengni á og er nefndinni ekki kunnugt um að slík úrræði finnist í löggjöf annarra ríkja. Á það skal og bent í þessu sambandi að aðgerðir af þessu tagi mundu koma mjög misjafnlega niður á börnum eftir efnahag þess sem tálmar umgengni.

- B. Heimilt verði að fella niður greiðslur barnabóta til foreldris sem með ólögmætum hætti tálmar umgengni.

Þessi tillaga forsjárnefndar hefur enga umfjöllun fengið eftir því sem nefndin kemst næst.

- C. Sýslumanni verði heimilt að kalla foreldri sem tálmar umgengni í viðtal og skylda foreldrana í ráðgjöf.

Segja má að angi af þessari tillögu sé kominn til framkvæmda því ef um umgengnistálmanir er að ræða getur sýslumaður boðið foreldrum ráðgjöf. Sú útfærsla sem forsjárnefnd lagði til hefur ekki komist til framkvæmda.

- D. Óheimilt verði að úrskurða forsjáforeldri sem tálmar umgengni viðbótargreiðslur úr hendi forsjárlausu foreldris, s.s. aukið meðlag, framlag vegna fermingar, framlag vegna mikils tannlæknakostnaðar o.s.frv.

⁵ Barnalög ásamt greinargerð, bls. 18 og 19.

⁶ Barnalög ásamt greinargerð, bls. 120-121.

Þessi tillaga nefndarinnar hefur enga umfjöllun fengið eftir því sem nefndin kemst næst.

- E. Ef forsjárlaust foreldri, sem verður fyrir því að umgengni er tálmað með ólögmetum 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.

Segja má að þessi tillaga nefndarinnar hafi fengið framgang við endurskoðun barnalaganna því í barnalögunum frá 2003 segir í 3. mgr. 34. gr.:

Við úrlausn máls um forsjá skal m.a. líta til þess hvort foreldri, sem krefst forsjár barns síns, hefur verið tálmuð umgengni við barnið.

Í greinargerð með ákvæðinu segir:⁷

3. mgr. er nýmæli. Lagt er til að lögfest verði að við forsjárákvörðun beri að líta sérstaklega til þess hvort foreldri, sem krefst forsjár barns, hefur verið tálmuð umgengni við það. Fram til þessa hefur vissulega verið talið rétt að líta til þess við ákvörðun forsjár hvernig foreldrar sjá fyrir sér umgengni barnsins og þess foreldris sem ekki fær forsjá þess, sbr. hér að framan, og getur þetta atriði verið mikilvægur þáttur í forsjármáli. Með lögfestingu ákvæðis 3. mgr. er hins vegar kastljósinu beint sérstaklega að því hvort umgengni foreldris og barns hafi verið tálmað. Dómara ber í úrlausn sinni að taka afstöðu til þess hvort svo hafi veirð og þá jafnframt að taka tillit til þess við ákvörðun máls. Með þessu er reynt að koma í veg fyrir að foreldri sem barn býr hjá geti skapað sér betri stöðu í forsjármáli með því að hindra með ólögmetum hætti eðlileg tengsl og umgengni barns við hitt foreldrið. Rétt er þó að leggja á það áherslu að hér eftir sem hingað til koma mörg önnur sjónarmið til athugunar við mat á því hvað barni er fyrir bestu við ákvörðun forsjár ... Með lögfestingu þessa ákvæðis er ætlunin að þetta sjónarmið fáið aukið vægi við úrlausn máls og lýsir það þeirri viðleitni sifjalaganefndar að tryggja rétt barns til að þekkja og umgangast báða foreldra sína.

3. Raunverulegar samvistir barna við það foreldri sem það býr ekki hjá

3.1 Rannsókn á reynslunni af sameiginlegri forsjá

Skömmu eftir að forsjárnefnd tók til starfa árið 1997 kom í ljós að dr. Sigrún Júlíusdóttir dósent við félagsvísindadeild Háskóla Íslands og Nanna K. Sigurðardóttir félagsráðgjafi og stundakennari við sömu deild væru að undirbúa rannsókn á sameiginlegri forsjá. Markmið rannsóknarinnar var að rannsaka hvaða áhrif lagaákvæði frá 1992 um sameiginlega forsjá barna við hjónaskilnað og sambúðarslit hefðu haft á foreldrasamvinnu og samskipti foreldra og barna. Rannsókninni var því ætlað að kanna reynsluna af sameiginlegri forsjá fyrstu fimm árin sem liðin voru frá gildistökunni.

Forsjárnefnd taldi að þessi rannsókn myndi varpa ljósi á það verkefni hennar er varðaði raunverulegar samvistir barna við það foreldri sem þau búa ekki hjá. Nefndin

⁷ Barnalög ásamt greinargerð, bls. 89.

lagði því til við dómsmálaráðherra að rannsóknin fengi fjárstuðning frá dómsmálaráðuneytinu. Ráðherra ákvað að styrkja rannsóknina og var henni hrundið í framkvæmd. Skortur á fé til úrvinnslu rannsóknarinnar tafði niðurstöður hennar og varð að ráði að forsjárnefnd skilaði áfangaskýrslu sinni 1999 án þess að þær lægju fyrir.

Niðurstöður rannsóknarinnar komu út árið 2000 í bókinni *Áfram foreldrar*⁸. Niðurstöður rannsóknarinnar voru bornar saman við niðurstöður úr svokallaðri Barnafjölskyldurannsókn (BFR)⁹, sem gerð var á ári fjölskyldunnar 1994.

Rannsóknin náði til 701 fráskilins foreldris, sem hafði slitið sambúð eða fengið lögskilnað á árunum 1994 til 1996 og hafði sameiginlega forsjá með börnum sínum. Í riti Sigrúnar og Nönnu kemur fram að fyrsta óvænta niðurstaða rannsóknarinnar hafi verið hin jafna þátttaka og svarhlutfall feðra og mæðra. „Ljóst var þannig frá upphafi að jöfn svörun kynjanna gaf tóninn um að bæði kynin vildu láta sin sjónarmið í ljós. Í BFR var þessu ólíkt farið. Þar svöruðu fráskildir með forsjá (mæður) með 74% þátttöku, en foreldrar án forsjár (feður) með aðeins 55%. Það sem sömuleiðis er ólíkt BFR er sjálft svörunarmynstrið. Meðal foreldra með sameiginlega forsjá svara kynin álíka vel einstökum spurningum og atriðum í þeim.“¹⁰

Niðurstöður rannsóknarinnar eru dregnar saman með eftirfarandi hætti í ritinu:

- Almenn jákvæð reynsla af sameiginlegri forsjá.
- Foreldrar sem velja sameiginlega forsjá eiga frekar að baki *sambúðarslit* en lögskilnað. Þeir tilheyra þeim *yngr* í hópi foreldra sem skilja. Þeir eru frekar í hópi þeirra sem hafa *meiri menntun*.
- Um 2/3 lýsa skýrt ánægju sinni með fyrirkomulagið og reynslu af því.
- Sáttin kemur meðal annars fram í því hversu fáum samningum um sameiginlega forsjá er rift.
- Um þriðjungur lýsir óánægju og vonbrigðum með fyrirkomulagið.
- Mjög fáir fá ráðgjöf við val á sameiginlegri forsjá.
- Mjög fáir fá ráðgjöf við framkvæmd.
- Í opnu svörunum kemur einkanlega fram skýr óánægja með ófullnægjandi upplýsingar og aðstoð, en líka skýr ánægja fyrir hönd barnanna.
- Í svörunum endurspeglast ólík viðhorf kynjanna þar sem hvor heldur fram sínu. Munurinn er minni og viðhorfin almennt líkari þegar forsjá barna er sameiginleg en í samanburðarrannsókninni þar sem aðeins annað foreldra fer með forsjána.
- Viðhorfsbreyting í samstarfi mæðra og feðra kemur fram í veigamiklum atriðum. Það gefur vísbendingu um jákvæðara foreldrasamstarf og að minna sé um togstreitu milli fjölskyldna.
- Vísbendingar eru um minna tengslarof og að börnin haldi áfram sambandi við báðar upprunafjölskyldur sínar.

⁸ Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir: *Áfram foreldrar: Rannsókn um sameiginlega forsjá og velferð barna við skilnað foreldra*

⁹ Sigrún Júlíusdóttir, Friðrik H. Jónsson, Nanna K. Sigurðardóttir og Sigurður J. Grétarsson: *Barnafjölskyldur: Samfélag, lífsgildi, mótun*.

¹⁰ Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir: *Áfram foreldrar*, bls. 108-109.

- Börnin virðast njóta jákvæðara samstarfs foreldranna m.a. í því að þau sjá í minna mæli um sig sjálf í daglegu lífi.
- Heilsa foreldra með sameiginlega forsjá er í flestum atriðum betri en hjá foreldrum þar sem aðeins annað foreldra fer með forsjána.¹¹

Höfundar vekja athygli á að niðurstöðurnar sýni mun meiri ánægju og sátt feðra en mæðra með sameiginlega forsjá. Til að skilja þessa niðurstöðu þurfi að gefa gaum að sögulegri þróun skilnaðarmála og jafnréttisbaráttu kynjanna. „Þetta snýst um hvernig hugmyndin um hagsmuni barnsins, „það sem er barninu fyrir bestu“ er að verða æ skýrari og birtist í bættri stöðu barna í skilnaðarmálum um leið og það endurspeglar breytta stöðu kynjanna,“ segja höfundar rannsóknarinnar.¹²

Fram kemur að feðrum, sem hafi fengið formlega viðurkenningu á hlutdeild sinni í foreldraábyrgðinni með sameiginlegri forsjá líði betur og sjálfsmynd þeirra í föðurhlutverkinu eflist. Frá þeirra sjónarhorni geri þeir meira en áður og öðruvísi og þeir geri mikið úr sínum hlut og sinni ánægju. Þessu kunni hins vegar að vera á annan veg farið hjá móðurinni. Hún kunni að hafa meiri væntingar en ella um aukna þátttöku föðursins í umönnun barnsins. Þegar framlag hans breytist ekki í samræmi við þær væntingar, en hún hafi minna að segja um hans þátttöku í lífi barnanna finnst móðurinni að hún hafi tapað á einhvern hátt. „Henni kann að finnast sinn hlutur tiltölulega meiri en áður og þá tilgangslaust að vera með sameiginlega forsjá þegar „ekkert“ breytist. Vonbrigði og gremja beinist þá að föðurnum og hún gerir e.t.v. minna úr hans hlut sem þátttakanda í uppeldi barnanna.“ Þetta segja Sigrún og Nanna geta skýrt að einhverju leyti hvers vegna kynin séu mismunandi ánægð með sameiginlega forsjá og svari ólíkt þegar þau eigi að fjalla um eigin hlut í uppeldi barnanna og þátttöku hins foreldrisins.¹³

3.2 Raunverulegar samvistir barns við foreldri sem það býr ekki hjá

Ástæða er til að gera hér sérstaklega grein fyrir þeim hluta niðurstaðnanna, sem snýr að búsetu og samvistum barna við foreldra, þar sem könnun á þeim atriðum var eitt af því, sem nefndinni var falið að kanna.

Helstu niðurstöðurnar eru þessar:

- Lögheimili er hjá móður í 90% tilvika og föður í 10% tilvika. Fátítt er að börn búi jafnt hjá báðum foreldrum; það á aðeins við í 9% tilvika.
- Algengast er að barn foreldra með sameiginlega forsjá búi á einum stað en eigi jafnframt samastað hjá hinu foreldrinu og dvelji hjá því 2-4 sinnum í mánuði. Marktækur munur er á svörum feðra og mæðra í þessu efni. 49% feðranna segja fyrirkomulagið með þessum hætti, en 33% mæðranna.
- Foreldrar með sameiginlega forsjá álíta í 73% tilvika að hitt foreldrið hafi ekki hagað búsetu sinni með tilliti til barnsins, en í BFR voru það 86%. Fjórðungur foreldra býr í göngufjarlægð frá lögheimili barnsins og rúmur helmingur í 10-30 mínútna akstursfjarlægð.
- Fjórðungur foreldranna hafði formlegt umsamið samkomulag um samvistir, en ívið stærri hópur, eða 32%, kvað umgengnisformið

¹¹ Sama rit, bls. 109.

¹² Sama rit, bls. 110.

¹³ Sama rit, bls. 111.

síbreytilegt. Um 32% sögðu umgengni meiri en samkomulag kvæði á um. Þetta kom fram hjá 41% feðra en 24% mæðra. Einnig sögðu 16% mæðra en 4% feðra að umgengni væri minni en samkomulag kvæði á um.

- Nokkrir foreldrar (5% feðra og 11% mæðra) sögðu umgengni litla sem enga, þrátt fyrir sameiginlega forsjá.
- Þegar börn eiga lögheimili hjá móður, dvelja þau hjá föðurnum aðra hverja helgi eða oftár í 61% tilvika og þriðju hverja helgi eða sjaldnar í 36% tilvika. Marktækur munur er á svörum mæðra og feðra; þær segja börnin dvelja sjaldnar hjá föður en þeir gefa upp.¹⁴

Fram kemur í niðurstöðum Sigrúnar og Nönnu að betri menntun foreldra komi börnunum til góða og auki líkur á samastað hjá báðum foreldrum. Mæður sinni flestum atriðum daglegs lífs barnanna í meira mæli en feður. Verkaskiptingin endurspeglir þannig oft það mynstur, sem ríkti í hjónabandinu og haldi áfram eftir skilnað. „Jafnari verkaskipting og meiri þátttaka feðra í heimilisstörfum og barnaumönnun hefur m.a. skapað aðrar forsendur fyrir feður til þess að gera kröfur um meiri þátttöku í lífi barna sinna eftir skilnað. En rótgróið óöryggi feðra gagnvart því að sellast inn á „valdsvið“ móðurinnar hindrar jafnari þátttöku kynjanna í foreldrasamstarfi eftir skilnað,“ segja höfundar rannsóknarinnar.¹⁵

Þær segja eina af mikilvægari niðurstöðunum að þegar eitthvað bjáti á með börnin þar sem þau eigi lögheimili og leita þurfi út fyrir eigið heimili, sé frekar leitað til hins foreldrisins um stuðning en til annarra. Þetta sé mikilvæg breyting frá því, sem áður var. Þá séu tengsl við fjölskyldur beggja foreldra meiri þegar forsjá sé sameiginleg, sem feli í sér raunverulega réttarbót fyrir börnin.

3.3 Viðhorfsbreyting með sameiginlegri forsjá

Sigrún og Nanna fjalla um þá viðhorfsbreytingu, sem sameiginleg forsjá hafi kallað fram:

„Sameiginleg forsjá hefur ekki í reynd sýnt að fleiri börn en áður búi hjá föður eða tíðni og lengd samskipta sé með einhverjum afgerandi hætti öðruvísi en þegar forsjá er á einni hendi. Skilnaðurinn heldur áfram að fela í sér röskun í lífi barna og minni samvistir við föður en móður. Sameiginleg forsjá hefur hins vegar í reynd kallað fram viðhorfsbreytingar og breytingar á foreldrasamstarfi almennt. Ein skýrasta vísbendingin er ánægja feðra og jákvæðari sýn þeirra á hlutdeild sína í áframhaldandi uppeldi barnsins. Önnur vísbending er jákvæðara viðhorf hjá mæðrum til samvista feðra og barna. Þetta jákvæða viðhorf skilar sér að öllum líkindum til barnsins í reynd, en stuðningur frá mæðrum er einn af mikilvægustu þáttunum í að byggja upp góð tengsl við heimili föðursins ... Þessi viðhorfsbreyting felur í sér að skilnaður verður fyrst og fremst uppsögn á sambúðar- og hjúskaparsáttmálanum en ekki á foreldrahlutverkinu. Sameiginleg forsjá virðist þannig fela í sér formlega viðurkenningu á mikilvægi þess að báðir foreldrar taki þátt í uppeldi barnsins og skýr boð til barnsins og umhverfisins að foreldrarnir ætli sér áfram að vera samherjar í lífi barnsins síns.“¹⁶

¹⁴ Sama rit, bls. 89-90.

¹⁵ Sama rit, bls. 114.

¹⁶ Sama rit, bls. 115-116.

3.4 Tillögur byggðar á niðurstöðum

Í framhaldi af umfjöllun sinni um niðurstöður rannsóknarinnar setja Sigrún Júlíusdóttir og Nanna K. Sigurðardóttir fram ýmsar tillögur, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem niðurstöðurnar sýna og þeim óskum og áskorunum, sem svarendur létu í ljós með eigin orðum. Hér verða nokkrar þessara tillagna, sem tengjast viðfangsefni nefndarinnar, tindar til:

- Lögum um sameiginlega forsjá verði breytt á þann veg að hún verði **hið almenna form** við skilnað eða sambúðarslit. Til þess að slík lagabreyting hafi tilætluð áhrif þurfi hins vegar góðan og markvissan undirbúning. Efla þurfi umræður og fræðslu og þróa ráðgjöf og möguleika á leiðsögn fyrir foreldra.
- Í lögum verði skýrt kveðið á um að gera skuli **samvistasamning** til þess að foreldrar átti sig í raun á því hvað felist í samkomulaginu um sameiginlega forsjá, til hvaða atriða hann skuli taka og hverjir aðstoði við gerð hans.
- Skýrari ákvæði verði í lögum um **endurskoðun** samvistasamnings og hvert foreldrar geti snúið sér til að fá aðstoð við slíka endurskoðun.
- Börn hafi sjálf heimild samkvæmt barnalögum til að óska eftir **talsmanni** og að í tilvikum þegar um forsjáragreining er að ræða sé börnum sjálfkrafa skipaður talsmaður.
- Réttur **stjúpbarna og –foreldra** til tengsla eftir skilnað sé tryggður.
- Réttarstaða **afa og ömmu** gagnvart barnabörnum og öfugt verði skýrð.
- Sett verði skýrari lagaákvæði um **framfærslu, búsetu og formlegt umboð** til að reka mál barnsins og fylgja því eftir í samvinnu við ýmsa aðila, t.d. skólayfirvöld og heilbrigðis- og meðferðaraðila. Þannig sé e.t.v. ástæða til að barn sé formlega skráð til heimilis hjá báðum foreldrum með einhverjum hætti.
- **Fræðsla og kennsla** um fjölskylduábyrgð verði augin.
- Gefin verði út fræðslurit eða **upplýsingabæklingar** um hjúskaparslit, forsjá og umgengni.
- Komið verði á skipulegri **skilnaðarfræðslu og –ráðgjöf**. Æskilegt sé að ráðgjöf sé skylda við skilnað ef foreldrar eigi sameiginleg börn undir 18 ára aldri.¹⁷

Um niðurstöður rannsóknarinnar og tillögur byggðar á þeim vísast að öðru leyti til bókar þeirra Sigrúnar Júlíusdóttur og Nönnu K. Sigurðardóttur.

¹⁷ Sama rit, bls. 130-135.

4. Breytingar á barnalögum með setningu nýrra barnalaga nr. 76/2003

4.1 Inngangur

Eins og áður hefur verið vikið að voru barnalögin frá 1992 endurskoðuð og ný sett á vordögum 2003. Barnalög nr. 76/2003 gengu í gildi 1. nóvember 2003.

Sifjalaganefnd, sem annaðist endurskoðun laganna, hófst handa við verkið á árinu 1992. Leitað var til fjölmargra aðila, sem koma að málefnum barna, varðandi ábendingar. Þá hafði nefndin hliðsjón af þeim alþjóðlegu samningum og samþykktum sem Ísland er aðili að og varða málefni á þessu sviði. Sérstaklega var litið til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og mannréttindasáttmála Evrópu. Þá var litið til norræns samstarfs á sviði sifjaréttar og starfa sérfræðinganeftdar Evrópuráðsins í fjölskyldurétti. Einnig kemur fram að nefndin hafi litið til áfangaskýrslu forsjárneftdar enda greinilegt að í nokkrum atriðum var tekið tillit til tillagna nefndarinnar, eins og rakið er hér í 2. kafla að framan.

4.2 Helstu nýmæli barnalaga frá 2003

Helstu nýmæli barnalaga frá 2003 sem snúa að verksviði forsjárneftdar eru þessi:

1. *Vernd barna gegn ofbeldi meðal forsjárskyldna.* Í nýjum barnalögum er leitast við að skilgreina með fyllri og skýrari hætti hverjar forsjárskyldur foreldra eru. Nýmæli er að sérstaklega er tiltekið meðal forsjárskyldna skylda forsjármanna til að vernda barn gegn andlegu og líkamlegu ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi.
2. *Sjálfvirkri forsjá stjúpfóreltris og sambúðarmaka breytt.* Með nýjum barnalögum gildir að stjúpfóreltri og sambúðarmaki fær eingöngu forsjá yfir barni hins makans í þeim tilvikum þegar það fóreltri fer eitt með forsjána.
3. *Forsjá sambúðarmaka verður ekki sjálfkrafa við stofnun sambúðar.* Í nýjum barnalögum er og ákvæði um það að forsjá sambúðarmaka yfir barni hins kemst ekki á fyrr en ár er liðið frá skráningu sambúðar þeirra í þjóðskrá.
4. *Yfirlýsing um forsjárskipan barns eftir andlát forsjáforeldra.* Í barnalögin voru sett ákvæði um það að forsjáforeldrar geti útbúið yfirlýsingu um það hver skuli fara með forsjá barns að þeim látnum. Slík yfirlýsing hefur því aðeins gildi að hún sé ekki andstæð lögum og að hún sé í samræmi við hagsmuni barns. Í lögræðislögum nr. 71/1997 hefur verið ákvæði í 51. gr. um það að fóreltri geti að því látinu ákveðið hver skuli verða fjárhaldsmaður barns. Eðlilegt þótti að sambærileg heimild væri í barnalögum varðandi forsjána.
5. *Tímabundnir samningar um forsjá.* Með nýjum barnalögum var fóeltrum heimilað að gera tímabundna samninga um forsjá barna sinna.
6. *Aðeins dómstólar leysa úr ágreiningsmálum um forsjá.* Með barnalögunum frá 2003 var ákveðið að framvegis eru það einungis dómstólar sem skera úr ágreiningi um forsjá. Aðkoma dómstóla að forsjármálum kom fyrst inn í barnalög 1992 og var þá valkvætt að leita annaðhvort til dómstóla eða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Reynslan þótti hafa sýnt að eðlilegast væri að fela dómstólum eingöngu úrlausn þessara mála.
7. *Heimild dómara til að dæma um meðlagsgreiðslur og umgengni í forsjármálum.* Með barnalögunum var ákveðið að dómari geti við úrlausn

forsjárágreinings einnig dæmt um meðlagsgreiðslur og umgengni. Var þetta gert til hagræðis því áður þurftu foreldrar, sem deildu um meðlag og umgengni, að leita til sýslumanns eftir að forsjárágreiningur þeirra var leystur.

8. *Heimild dómara til að úrskurða til bráðabirgða um umgengni og meðlag á meðan dómsmál um forsjá er rekið.* Með barnalögum var dómara einnig falið vald til að ákveða umgengni og meðlagsgreiðslur til bráðabirgða auk þess sem bráðabirgðaforsjárákvörðun getur framvegis falist í því að ákveða að forsjáin skuli vera sameiginleg. Í því tilfalli skal dómari ákveða hjá hvoru foreldri barnið skuli búa og jafnvel ákveða að barn skuli búa til skiptis hjá foreldrum. Þetta ákvæði er til þess að stuðla að því að barn haldi tengslum við báða foreldra sína undir rekstri máls og dragi úr líkum á því að annað foreldri öðlist betri stöðu en hitt ef mál dregst á langinn sem og að tryggja barni framfærslu beggja foreldra sinna.
9. *Heimild dómara til að skipa málsvara fyrir stefnda í forsjármáli.* Vegna tillits sem taka þarf til hagsmuna barns við úrlausn forsjármála er í nýjum barnalögum ákvæði sem heimila dómara að skipa stefnda í forsjármáli málsvara mæti hann ekki fyrir dóm.
10. *Réttur barns til að tjá sig um mál ekki bundinn við 12 ára aldur.* Með nýjum barnalögum er réttur barns til að tjá sig ekki lengur bundinn við sérstakan aldur.
11. *Staðfesting sýslumanns á samningum um umgengni.* Framvegis er unnt að fullnusta samninga um umgengni með sama hætti og úrskurði sýslumanns um það efni. Var það ekki hægt samkvæmt eldri barnalögum. Þvingunarúrræði laganna vegna umgengnistálmana eiga því jafnt við hvort sem brotinn er samningur um umgengni eða úrskurður.
12. *Sýslumaður getur úrskurðað um umgengni og meðlag þegar forsjá er sameiginleg.* Áður hefur verið vikið að þessu nýmæli.
13. *Ný þvingunarúrræði vegna brota á umgengnisrétti.* Í eldri barnalögum voru dagsektir eina úrræðið til að knýja fram efndir á úrskurði um umgengni. Með nýju barnalögum var lögfest nýtt þvingunarúrræði, þ.e. að umgengni verði komið á með beinni aðfarargerð ef álanging og innheimta dagsekta skilar ekki viðunandi árangri.

5. Meðferð ágreiningsmála er tengjast börnum

5.1 Inngangur

Ágreiningur er tengist börnum getur risið milli foreldra sem aldrei hafa búið saman sem og foreldra sem búið hafa saman í óvígðri sambúð eða í hjúskap. Áður en lengra er haldið er rétt að sýna tölulegar upplýsingar um þessi atriði.

Tafla 1

Fjöldi barna sem fæddust 2000 – 2003
og þar sem móðir var ekki í sambúð

Ár	Fjöldi barna
2000	603
2001	624
2002	638
2003	654

Heimild: Hagstofa Íslands, www.hagstofa.is

Samkvæmt barnalögum fær móðir sjálfkrafa forsjá barna í þessum tilvikum. Milli foreldra getur risið ágreiningur um greiðslu meðlags, álags á meðlag og um umgengnina. Með þau ágreiningsmál getur hvort foreldri um sig leitað til sýslumanns.

Foreldrar sem hafa búið saman í sambúð eða hjúskap geta við lok samvistanna lent í ágreiningi um forsjá barnanna. Þau ágreiningsmál eru til lykta leidd hjá dómstólum, náist ekki samkomulag meðan samvistaslitamálið er til meðferðar hjá sýslumanni. En foreldrarnir geta einnig lent í ágreiningi um umgengni og um meðlag, hvort sem er við samvistarlitin eða síðar. Þann ágreining getur hvort foreldri um sig leitað með til sýslumanns sem býður sáttameðferð, eins og lýst var hér að framan. Reynist hún árangurslaus eða ef aðilar vilja ekki þiggja þá meðferð tekur sýslumaður málið til úrskurðar.

Tafla 2

Fjöldi lögskilnaða 2000 – 2003, fjöldi barna og skipting forsjár¹⁸.

Ár	Fjöldi lögskilnaða	Fjöldi barna	Móðir fær forsjá	Faðir fær forsjá	Sameiginleg forsjá	Forsjá hjá þriðja aðila
2000	545	636	313 (49%)	24 (4%)	298 (47%)	1
2001	551	701	339 (48,4%)	24 (3,4%)	338 (48,2%)	0
2002	529	596	223 (37,4%)	20 (3,4%)	353 (59,2%)	0
2003	531	593	215 (36,3%)	15 (2,5%)	363 (61,2%)	0

Heimild: Hagstofa Íslands, www.hagstofa.is

¹⁸ Í upplýsingum um skiptingu forsjár er sýndur fjöldi barna sem hvort foreldri fær forsjá yfir eða sem sameiginleg forsjá er yfir en ekki fjöldi mæðra eða feðra sem fær forsjána.

Tafla 2 sýnir fjölda lögskilnaða á árunum 2000 – 2003, fjölda barna sem ákveða þurfti forsjá yfir og skiptingu forsjár þessara barna. Tölurnar sýna að veruleg umskipti verða á fyrirkomulagi forsjár á tímabilinu, sem þó nær ekki nema yfir fjögur ár. Árið 2000 semja foreldrar um sameiginlega forsjá yfir 47% barnanna sem hlut eiga að máli en árið 2003 er hlutfall barna sem lýtur sameiginlegri forsjá komið upp í 61,2%.

Tafla 3

Fjöldi sambúðarslita 2000 – 2003, fjöldi barna og skipting forsjár¹⁹.

Ár	Fjöldi sambúðarslita	Fjöldi barna	Móðir fær forsjá	Faðir fær forsjá	Sameiginleg forsjá	Forsjá hjá þriðja aðila
2000	714	633	251 (39,7%)	7 (1,1%)	370 (58,4%)	5 (0,8%)
2001	861	787	243 (30,9%)	13 (1,6%)	531 (67,5%)	0
2002	747	682	198 (29%)	6 (0,9%)	477 (69,9%)	1 (0,1%)
2003	764	680	177 (26%)	4 (0,6%)	499 (73,4%)	0

Heimild: Hagstofa Íslands, www.hagstofa.is

Tafla 3 sýnir sömu þróun varðandi sameiginlega forsjá við sambúðarslit og tafla 2 sýndi varðandi sameiginlega forsjá við lögskilnað. Sameiginleg forsjá við sambúðarslit er þó enn algengari en við lögskilnað og varð fyrir valinu í nærri ¾ tilvika árið 2003.

Athygli vekur í töflu 2 og 3 hversu hratt á tímabilinu sameiginleg forsjá verður það forsjárúrræði sem foreldrar semja oftast um við sambúðarslit og hjónaskilnað.

Eins og áður er vikið að var samkvæmt eldri barnalögum einvörðungu hægt að leita til sýslumanns vegna ágreinings með umgengni eða meðlagsgreiðslur ef forsjá var hjá öðru foreldri. Með barnalögunum frá 2003 var heimildin rýmkuð þannig að nú geta foreldrar með sameiginlega forsjá sem lenda í ágreiningi af þessu tagi einnig leitað úrskurðar sýslumanns. Úrskurði sýslumanns er unnt að skjóta til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins innan tveggja mánaða frá dagsetningu úrskurðar.

Forsjárnefnd ákvað að kanna hversu algengt er að leitað sé til sýslumanna með ágreining vegna umgengni og meðlags. Nefndin ritaði því stærstu sýslumannsembættunum, þ.e. embættum sýslumannanna í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði og á Akureyri og óskaði eftir eftirgreindum upplýsingum:

1. Hversu mörg umgengnismál hefðu verið til meðferðar hjá embættinu á tímabilinu 2000 – 2003.
2. Í hversu mörgum málum hefðu aðilar þegið sáttameðferð (eftir að sú meðferð var lögfest).
3. Hver væri meðalfgreiðslutími mála vegna umgengnisdeilna hjá embættinu. Ef breyting hefði orðið á tímabilinu óskaðist það upplýst.
4. Hversu mörg mál vegna álags á meðlag eða vegna annarra greiðslna sem forsjárlaust foreldri skal inna af hendi hefðu verið til meðferðar hjá embættinu á tímabilinu.

¹⁹ Sjá skýringu við næstu neðanmálgrein á undan.

5. Hver væri meðalafgreiðslutími mála er tengdust meðlagi eða öðrum greiðslum sem forsjarlaust foreldri skal inna af hendi hjá embættinu. Ef breyting hefði orðið á tímabilinu óskaðist það upplýst.

Sambærilegt bréf var ritað til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og óskað upplýsinga um fjölda úrskurða sýslumanna sem skotið hefði verið til ráðuneytisins á tímabilinu. Einnig var óskað upplýsinga um afgreiðslutíma mála.

Loks ákvað nefndin að óska eftir upplýsingum frá embætti umboðsmanns Alþingis um það hversu mörg mál honum hefðu borist vegna árána 2000 – 2003 þar sem kvartað væri yfir afgreiðslu sýslumanna vegna umgengnis- eða meðlagsmála eða yfir afgreiðslu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna sömu mála. Embættið svaraði ekki erindi nefndarinnar.

Hér á eftir eru dregnar saman þær upplýsingar sem bárust frá sýslumannsembættum og frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti vegna úrskurða um umgengni og meðlag og aðrar greiðslur foreldra sem börn búa ekki hjá. Taka verður fram að upplýsingarnar eru ekki fyllilega samanburðarhæfar, en forsjárnefnd telur þær þó gefa vísbendingu um fjölda ágreiningsmála sem koma til kasta embættanna á ári hverju.

5.2 Upplýsingar um úrskurði hjá sýslumannsembættum vegna umgengni og meðlags eða annarra greiðslna með börnum

Í ljós kom að tölvukerfi sýslumannsembættanna eru ekki þannig í stakk búin að auðvelt sé að afla tölfræðilegra upplýsinga af því tagi sem forsjárnefnd kallaði eftir og mátti skilja svörin svo að handvinna hefði þurft upplýsingarnar sem nefndinni bárust. Vegna tölulegra upplýsinga sem hér á eftir koma er nauðsynlegt að taka fram að taka verður þær með þessum fyrirvara. Sömuleiðis verður að undirstrika að varðandi málafjöldi þá er hér einvörðungu fjallað um ágreiningsmál en ekki t.d. öll forsjármál sem berast embættum sýslumanna. Tölurnar gefa því ekki mynd af heildarfjölda mála sem hjá embættum sýslumanna eru til afgreiðslu.

A. Sýslumaðurinn í Reykjavík

Í töflu 4 kemur fram fjöldi nýrra umgengnismála, meðlagsmála og mála vegna sérgreiðslna, t.d. vegna fermingar, tannréttinga o.þ.h. hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík frá 2000 – 2003. Hér eru einvörðungu talin upp þau mál sem koma upp sem umgengnismál eða meðlagsmál eða mál vegna sérgreiðslna. Ekki eru talin með mál þar sem ágreiningur er um þessi atriði í tengslum við sambúðarslit, hjónaskilnað eða feðrun barna.

Tafla 4

Fjöldi mála hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík 2000 - 2003

Ár	Umgengni	Aukið meðlag	Sérframlög	Fjöldi
2000	133	184	90	407
2001	150	233	74	457
2002	142	225	77	444
2003 (11 mán.)	153	250	86	489

Heimild: Embætti sýslumannsins í Reykjavík.

Í svari embættisins kom fram að ekki er haldin sérstök skrá um það hvort mál fer í sáttameðferð samkvæmt ákvæðum barnalaga. Athugun embættisins á umgengnismálum sem komu til meðferðar árið 2002 sýndi að 39 þeirra fóru til slíkrar meðferðar. Samkvæmt upplýsingum embættisins komu 142 ný umgengnismál til embættisins á árinu 2002 og miðað við þetta virðist innan við þriðjungur þeirra sem deildu um umgengni hafa kosið sáttameðferðina. Sáttameðferðin hófst fyrst eftir 1. júní 2001 og vera kann að sú staðreynd eigi þátt í því hversu oft aðilar þáðu ekki þessa meðferð.

Í upplýsingum embættisins kemur fram að ekki séu til tölur um það hversu mörg nýrra meðlagsmála séu vegna kröfu um aukið meðlag. Embættið skýrði hins vegar frá því að teknar hefðu verið saman tölur um aukið meðlag á tímabilinu 1996 – 2001 og reyndist fjöldi úrskurðanna þá vera sem hér segir:

Ár	Fjöldi úrskurða
1996	1
1997	6
1998	10
1999	7
2000	7
2001	7

Heimild: Embætti sýslumannsins í Reykjavík.

Ekki reyndist unnt að upplýsa um meðalafgreiðslutíma umgengnismála. Embættið tók hins vegar saman fyrir nefndina upplýsingar um afgreiðslutíma mála sem bárust því á tímabilinu janúar til júní 2002, samtals 73 mál. Taldi embættið að afgreiðslutími umgengnismála hjá embættinu hafi verið svipaður allt tímabilið sem spurt var um. Niðurstaðan kemur fram í töflu 5:

Tafla 5

Afgreiðsluhraði umgengnismála.

Afgreiðsluhraði	Fjöldi mála
Mál afgreidd innan tveggja vikna	11 (15,1%)
Mál afgreidd á 2 – 12 vikum	26 (35,6%)
Mál afgreidd á 13 – 24 vikum	18 (24,7%)
Mál afgreidd á 24 – 52 vikum	13 (17,8%)
Mál afgreidd á lengri tíma	5 (6,8%)
Samtals	73 (100%)

Heimild: Embætti sýslumannsins í Reykjavík.

Tafla 5 sýnir að réttur helmingur mála er afgreiddur á þremur mánuðum eða skemmri tíma. Helmingur umgengnismála er þar með afgreiddur á lengri tíma en þremur mánuðum. Verður að telja það óásættanlegt, ekki síst í þeim tilvikum þar sem umgengnistálmanir eru stundaðar því hver vika í umgengnistálmunum er langur tími, ekki síst í lífi ungra barna.

Með sama hætti tók embættið saman upplýsingar um afgreiðslutíma meðlagsmála sem komu til meðferðar í janúar og febrúar 2002, samtals 46 mál, og var niðurstaðan varðandi málshraða sú sem fram kemur í töflu 6:

Tafla 6

Afgreiðsluhraði meðlagsmála

Afgreiðsluhraði	Fjöldi mála
Mál afgreidd innan tveggja vikna	10 (21,7%)
Mál afgreidd á 2 – 12 vikum	20 (43,5%)
Mál afgreidd á 13 – 24 vikum	12 (26,1%)
Mál afgreidd á 24 – 52 vikum	4 (8,7%)
Mál afgreidd á lengri tíma	0
Samtals	46 (100%)

Heimild: Embætti sýslumannsins í Reykjavík.

Taldi embættið að þessi athugun væri nokkuð marktæk um það hver meðalafgreiðslutími meðlagsmála væri hjá embættinu.

Tafla 6 sýnir að liðlega 65% meðlagsmála eru afgreidd á þremur mánuðum eða skemmri tíma. Samanburður á töflu 5 og 6 sýnir að afgreiðslutími meðlagsmála er skemmri en afgreiðslutími umgengnismála, eins og stundum hefur verið haldið fram. Þótt framfærsla barna sé mikilvæg þá eru fá rök fyrir því að mikilvægara sé að afgreiðsla meðlagsmála sé hraðari en afgreiðsla umgengnismála.

B. Sýslumaðurinn í Kópavogi

Vegna anna hjá embættinu var einvörðungu hægt að upplýsa um fjölda umgengnismála og fjölda mála er vörðuðu sérstök framlög. Samkvæmt upplýsingunum var fjöldi þeirra á tímabilinu sá sem fram kemur í töflu 7:

Tafla 7

Fjöldi umgengnis- og sérgreindra meðlagsmála hjá embætti sýslumannsins í Kópavogi 2000 - 2003

Ár	Umgengnismál ²⁰	Sérframlög ²¹	Fjöldi
2000	20	18	38
2001	26	10	36
2002	37	21	58
2003 (11 mán.)	43	12	55

Heimild: Embætti sýslumannsins í Kópavogi.

²⁰ Hér er um að ræða öll skráð umgengnismál án tillits til þess hvort um var að ræða ágreining um umgengni eða ágreining vegna samkomulags um umgengni.

²¹ Ekki var kannað séstaklega hvort foreldrið var upphafsaðili ágreinings.

C. Sýslumaðurinn í Hafnarfirði

Embættinu var ekki kleift að gefa upplýsingar um fjölda mála vegna meðlags eða sérstakra greiðslna. Fjöldi nýrra umgengnismála á tímabilinu kemur fram í töflu 8.

Tafla 8

Fjöldi umgengnismála hjá embætti sýslumannsins í Hafnarfirði 2000 - 2003

Ár	Fjöldi umgengnismála
2000	46
2001	46
2002	85
2003 (til 17.11.2003)	67

Heimild: Embætti sýslumannsins í Hafnarfirði.

Fjöldi mála er fór í sáttameðferð á tímabilinu var sem hér segir:

Ár	Fjöldi mála
2000	0 ²²
2001	10
2002	39
2003	22 (janúar – júlí 2003)

Meðalafgreiðslutími mála á tímabilinu kemur fram í töflu 9:

Tafla 9

Meðalafgreiðslutími mála hjá embætti sýslumannsins í Hafnarfirði (í mánuðum)

Ár	Meðalafgreiðslutími umgengnismála	Meðalafgreiðslutími mála er varða sérstakar greiðslur	Meðalafgreiðslutími mála er varða menntunarframlag
2000	2,5	2,0	1,3
2001	3,6	3,2	1,1
2002	2,9	1,5	1,4

Heimild: Embætti sýslumannsins í Hafnarfirði.

Upplýsingar frá embætti sýslumannsins í Hafnarfirði sýna það sama varðandi málshraða umgengnismála annars vegar og meðlagsmála hins vegar. Afgreiðsla meðlagsmála er nokkuð styttri og er árið 2002 nær helmingi styttri en afgreiðsla umgengnismálanna.

²² Lagabreytingin gekk í gildi 1. júní 2001.

D. Sýslumaðurinn á Akureyri

Upplýsingar um fjölda mála hjá embætti sýslumannsins á Akureyri á tímabilinu sem skoðað var koma fram í töflu 10. Í upplýsingum frá embættinu kom fram að meðalafgreiðslutími vegna umgengnisdeilumála væri 4 – 5 mánuðir en meðalafgreiðslutími mála varðandi álag á meðlag og sérstakar greiðslur væri 3 -4 mánuðir. Embættið gerði fyrirvara um tölurnar þar sem úttektin hefði ekki verið mjög nákvæm og tíminn til svara stuttur.

Tafla 10

Fjöldi umgengnis- og meðlagsmála hjá embætti sýslumannsins á Akureyri 2000 - 2003

Ár	Umgengni	Aukið meðlag	Sérframlög	Fjöldi
2000	13	10	13	36
2001	20	11	10	41
2002	22	13	11	46
2003 (11 mánn.)	19	10	17	46

Heimild: Embætti sýslumannsins á Akureyri.

Af umgengnismálum hafði eitt mál farið í sáttameðferð árið 2001, ekkert árið 2002 og 3 árið 2003.

E. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið

Aflað var upplýsinga frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um fjölda úrskurða sýslumanna, sem skotið hefði verið til ráðuneytisins.

Upplýsingar bárust frá ráðuneytinu varðandi fjölda mála annars vegar og afgreiðslutíma hins vegar. Á fundi forsjárnefndar með Drífu Pálsdóttur skrifstofustjóra sem haldinn var í nóvember 2004 kom fram að tölulegu upplýsingar varðandi fjölda mála sýndu einvörðungu fjölda úrskurða sem kveðnir hefðu verið upp á ári hverju en ekki fjölda mála sem borist hefðu ráðuneytinu. Í kjölfarið sendi ráðuneytið nefndinni nýjar upplýsingar um fjölda mála sem kærð hefðu verið til ráðuneytisins á tímabilinu. Fjöldi kærumála kemur fram í töflu 11:

Tafla 11

Fjöldi umgengnis- og meðlagsmála hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2000 - 2004

Ár	Umgengnis- ismál	Meðlagsmál	Sérstök framlög	Mennt- unarfram- lag	Fjöldi
2000	21	20	8	3	52
2001	19	25	8	4	56
2002	17	24	8	4	53
2003	25	40	11	7	83

Heimild: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Tafla 12 sýnir fjölda úrskurða sem ráðuneytið kvað upp á tímabilinu 2000 – 2003 ásamt afgreiðsluhraða mála.

Tafla 12

Fjöldi úrskurða í umgengnis- og meðlagsmálum
hjá dóms- og kirkjumálaráðuneyti og afgreiðslutími mála 2000 - 2003

Afgreiðslu- tími	Umgengnismál	Meðlagsmál	Sérframlög
1-2 mán.	5	5	4
3-4 mán.	20	23	5
5 mán.	7	3	3
6 mán.	6	5	
7 mán.	3	3	1
8 mán.			1
9 mán.		4	
10 mán.	1	1	2
13+ mán.	1	1	
Fjöldi	43	45	16

Heimild: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Tafla 12 sýnir að á fjögurra ára tímabili voru kveðnir upp 104 úrskurðir í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um umgengniságreining og ágreining um meðlag og sérframlög. Upplýsingar vantar um fjölda úrskurða á ári hverju varðandi menntunarframlög. Á sama tímabili bárust ráðuneytinu 146 ný mál af þessum toga til úrskurðar og 18 vegna menntunarframlags. Ljóst er því að á tímabilinu varð allnokkur töl á að úrskurðað væri í málum. Fram kom á fundi með fulltrúa ráðuneytisins að búið væri að vinna upp þennan hala og að meðalafgreiðslutími kærumála væri nú styttri en verið hefði.

Ráðuneytið hefur einnig tekið saman upplýsingar um aðild að kærumálum vegna úrskurða sýslumanna í umgengnismálum. Tafla 13 sýnir þessa aðild.

Tafla 13

Kærur til dómsmálaráðuneytis á úrskurðum í umgengnismálum eftir aðild

Hver kærir	2000	2001	2002	2003
Móðir kærir	8	12	7	17
Faðir kærir	11	7	9	7

Heimild: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

F. Samantekt

Þær tölulegu upplýsingar sem fram koma í þessum kafla vekja athygli varðandi tvennt. Annars vegar hversu það virðist hlutfallslega lítið um að foreldrar sem slíta sambúð eða hjúskap lendi í ágreiningi vegna umgengni eða meðlags eða annarra

sérframlaga frá foreldri sem barnið býr ekki hjá. Hins vegar hversu fáum þeirra mála, sem sýslumenn úrskurða um er skotið til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Þá hefur þessi litla tölulega skoðun sem nefndin stóð fyrir sýnt að tölulegar upplýsingar um þessi efni virðast vandfengnar og ekki hægt að nálgast þær nema með allmikilli fyrirhöfn. Æskilegt væri að tölvukerfi sýslumannsembætta væru þannig úr garði gerð að auðvelt væri að kalla þessar upplýsingar fram.

Þær takmörkuðu upplýsingar sem tókst að afla um málshraða sýna að í u.þ.b. helmingi tilvika hjá sýslumanninum í Reykjavík tekur meðferð umgengnismáls meira en þrjá mánuði. Forsjárnefnd telur málshraða af þessu tagi ekki viðunandi, ekki síst í umgengnismálum þar sem jafnvel eru viðhafðar alvarlegar umgengnistálmanir. Gripa verði til allra tiltækra ráða til að tryggja að meðferð umgengnismála gangi sem hraðast fyrir sig. Forsjárnefnd bendir á að ýmis mál hjá embættum sýslumanna skulu lögum samkvæmt afgreidd á mjög skömmum tíma. Í því sambandi er t.d. bent á lögbannsmál og kyrrsetningarmál. Í slíkum tilvikum eru oftast fjárhagslegir hagsmunir í húfi. Nefndin telur hagsmuni barna ekki síður mikilvæga en fjárhagslega hagsmuni og því fulla ástæðu til að breyta lögum þannig að tryggt verði að umgengnismál gangi hratt fyrir sig, sérstaklega þegar umgengnistálmunum er beitt.

6. Athugasemdir hagsmunaaðila við núverandi stöðu mála

Forsjárnefnd ákvað að fá á sinn fund fulltrúa Félags ábyrgra feðra annars vegar og Félags einstæðra foreldra hins vegar og fá sjónarmið þeirra varðandi núverandi stöðu mála. Er forsjárnefnd vann að undirbúningi áfangaskýrslu þeirrar sem skilað var um mitt ár 1999 leitaði hún einnig til þessara aðila.

Hér á eftir er stutt samantekt um þær ábendingar sem þessir aðilar komu á framfæri við nefndina.

6.1 Félag ábyrgra feðra

Félag ábyrgra feðra lýsir núverandi stöðu forsjárlausra foreldra (feðra) með eftirfarandi hætti í samantekt sem afhent var forsjárnefnd:

1. Skylda þeirra, að mati yfirvalda, sé helst sú að greiða meðlag. Þátttaka þeirra í lífi barna sinna sé aukaatriði.
2. Forsjárlausir foreldrar séu utanaðkomandi aðilar í lífi barna sinna, sbr. hugtakið umgengni.
3. Forsjárlausir foreldrar mæti fordómum hjá yfirvöldum, bæði sýslumönnum, félagsþjónustu og dómurum.
4. Forsjárlausir foreldrar séu flokkaðir sem einhleypingar í skattalegu tilliti. Skattalög viðurkenni ekki að forsjárlausir foreldrar framfæri börn sín.
5. Forsjárlausir foreldrar eigi mjög oft erfitt með að fá fram umgengni, hvort heldur er hjá forsjárforeldrinu eða með atbeina yfirvalda.
6. Forsjárlausir foreldrar þurfi stundum að berjast fyrir umgengni í mörg ár hjá sýslumönnum og dómara séu yfirleitt mjög sparir á umgengni.
7. Forsjárlausum foreldrum finnst að það taki styttri tíma að úrskurða um meðlag en um umgengni.

8. Forsjárlausir feður eigi undir högg að sækja í dómkerfinu. Móðir þurfi helst að vera áfengis- eða eituryfjasjúklingur, afbrotamaður eða geðveik til að faðir fái forsjá.

Félag ábyrgra feðra telur að skoða þurfi eftirtalin atriði varðandi málefni foreldra og barna. Fram kom hjá forsvarsmönnum félagsins að innan vébanda þess eru bæði mæður og feður sem ekki hafa forsjá barna sinna. Þótt vísað sé til feðra í tillögnum hér á eftir þá eiga þau sjónarmið sem þar koma fram oftast við með sama hætti þegar um forsjárlausar mæður er að ræða.²³

1. **Sameiginleg forsjá verði meginreglan.** Félag ábyrgra feðra vill að sameiginleg forsjá verði meginregla við skilnað og að inntak sameiginlegrar forsjár verði endurskoðað og þátttaka beggja foreldra gerð sem skýrust. Framfærsla og ábyrgð sem snertir uppeldið verði sameiginleg enda eigi börn tvö heimili eftir skilnað foreldra. Gildar ástæður þurfi að vera fyrir eins foreldris forsjá. Sé sameiginleg forsjá ekki tæk fari báðir foreldrar í félags- og sálfræðimat til að meta hæfni til forsjár og vilja til að leyfa hinu foreldrinu umgengni. Einnig fari foreldrar í greiðslumat til að meta framfærslugetu. Niðurstaða þessa verði notuð til að ákveða hjá hvoru foreldrinu forsjáin skuli verða, ef ekki næst samkomulag. Á meðan mál eru í vinnslu séu börnin að jöfnu hjá báðum foreldrum. Félagið bendir einnig á heimasíðuna www.spig.clara.net varðandi frekari rökstuðning fyrir sameiginlegri forsjá.
2. **Feðrunarreglur.** Félag ábyrgra feðra vill að karlmaður sem telur sig föður barns eigi ávallt að eiga rétt á því að fara í barnsfaðernismál, en ekki eingöngu í þeim tilvikum að barnið sé ekki feðrað, sbr. 10. gr. barnalaga.
3. **Umgengni.** Félag ábyrgra feðra vill að hugtakið umönnun komi í stað hugtaksins umgengni. Félagið telur umgengni vísa til þess að börn komi í heimsókn en umönnun vísi til þess að faðir annist börn sín. Umgengni sé í raun umönnun og því sé eðlilegra að nota það hugtak. Félagið vill að lágmarksumönnun, þegar forsjá er ekki sameiginleg, verði lögfest við 118 daga á ári (tæplega þriðjung ársins) og gildi sjálfkrafa frá sambúðarslitum. Þá bendir félagið á að feður sem börn búa ekki hjá, þurfi einnig að búa börnunum heimili og aðstöðu. Börn eigi tvö heimili og að ekki eigi að líta svo á að börn gisti eða séu í þóssun þann tíma sem þau séu í umönnun hjá föður.
4. **Umönnunarsamningur.** Félagið bendir á að við slit á sambúð og við skilnað þurfi að ganga frá forsjá og meðlagi og við hjónaskilnað þurfi einnig að ganga frá fjárskiptasamningi. Engin krafa sé hins vegar um að gert sé samkomulag um umönnun (umgengni). Félagið telur að ganga eigi jafnskilmerkilega frá þessu við sambúðarslit og hjónaskilnað og frá forsjánni.
5. **Meðlagsgreiðslur.** Félagið telur eðlilegt, í þeim tilvikum sem forsjá barns er ekki sameiginleg, að foreldrar semji um sem flesta þætti í uppeldi barnsins, þ.m.t. kostnað við framfærslu, án milligöngu opinberra aðila. Mánaðarlegur framfærslukostnaður barns liggi fyrir og því vill félagið að fjárhæð meðlags verði endurskoðuð m.t.t. þess. Við ákvörðun fjárhæðar meðlags verði tekið tillit til opinberra greiðslna sem forsjáforeldrið nýtur, s.s. barnabóta, mæðralauna o.þ.h. Einnig þurfi að skoða tekjur beggja foreldra en ekki eingöngu tekjur þess foreldris sem greiðir meðlagið. Þá vill félagið að foreldri sem beitir umönnunartálmunum

²³ Ábendingarnar eru teknar saman úr tillögum sem Félag ábyrgra feðra afhenti forsjárnefnd á fundi forsjárnefndar 12. nóvember 2004.

(umgengnistálmunum) fái ekki meðlag meðan tálmunum er beitt. Forsjárlausu foreldrið þurfi ekki að greiða meðlag meðan slík háttsemi sé í gangi.

6. **Upplýsingagjöf til forsjárlausra foreldra.** Félagið telur að skýra verði nánar þær upplýsingar sem forsjárlausu foreldri eigi rétt á, t.d. hjá skóla og heilbrigðisstofnunum. Lagaákvæðið sem veitir forsjárlausu foreldri rétt til upplýsinga hafi verið túlkað svo að forsjárlausir foreldrar eigi einvörðungu rétt á þessum upplýsingum munnlega. Félagið telur að forsjárlausir foreldrar eigi rétt á upplýsingum hvort sem er munnlega eða skriflega og að það þurfi að koma skýrt fram í barnalögum. Félagið telur að foreldri sem greiðir meðlag eigi skilyrðislaust rétt á afriti af öllum skólagögnum um barnið og heilsufarsupplýsingum. Ef forsjárforeldri vilji meina forsjárlausu foreldri um aðgang að upplýsingum þá þurfi að meina þann aðgang með dómsúrskurði. Ef foreldri sé svipt aðgangi að þessum upplýsingum þá fylgi því að meðlagsskyldan falli jafnframt niður. Þá bendir félagið á að ef forsjárlausu foreldri er meinaður aðgangur að upplýsingum um barnið þá sé hægt að skjóta því máli til sýslumanns. Sá úrskurður sýslumanns sé hins vegar ekki kæranlegur til dómsmálaráðuneytis. Þessu telur félagið að þurfi að breyta.
7. **Innheimtustofnun sveitarfélaga.** Félagið telur ástæðulaust að Innheimtustofnun sveitarfélaga taki að sér milligöngu um greiðslu meðlags. Foreldrar geti samið um það beint sín í milli og bankar eða greiðslukortafyrirtæki séð um að meðlagsskyld foreldri greiði foreldrinu sem barnið býr hjá meðlagið. Leggja beri Innheimtustofnunina niður eða þá að hún verði framvegis rekin af þjónustugjöldum sem þeir greiða sem kjósa að notfæra sér milligöngu stofnunarinnar til greiðslu meðlaga. Sú aðferð að draga innheimtukostnað vegna meðlags frá þeim sem fær meðlagið muni ýta undir að foreldrar semji beint sín í milli um þátttöku föður í ákveðnum útgjaldaliðum vegna framfærslu barns og auki þannig líkur á því að faðir verði virkari í framfærslu barnsins og að barnið upplifi meiri þátttöku föður í uppeldinu.
8. **Kostnaður við umönnun (umgengni).** Félagið bendir á að nú beri forsjárlausu foreldrið allan kostnað við umönnun (umgengni) þann tíma sem barnið er hjá foreldrinu. Auk þess beri forsjárlausu foreldrið kostnað af því að sækja og senda barnið til forsjárforeldrisins. Lög bjóði að framfærslukostnaður barns sé sameiginlegur en kostnaður við umgengni sé eini kostnaðarliðurinn sem ekki sé sameiginlegur, þótt í nýjum barnalögum sé heimild um að semja um það. Félagið telur að kostnaður vegna umönnunar (umgengni) eigi einnig að vera sameiginlegur enda sé umönnunin hluti af framfærslu barns.
9. **Meðlagsgreiðendur.** Félagið fullyrðir að fjárhæð lágmarksmeðlags sé hærri hér á landi en í helstu nágrannalöndum okkar. Meðlagsgreiðslur séu svo háar að margir forsjárlausir feður ráði ekki við að greiða meðlagið samhliða því að koma undir sig fótunum á ný eftir skilnað. Félagið telur nauðsynlegt að skoða stöðu meðlagsgreiðenda m.t.t. þessa.
10. **Skattaleg staða.** Félagið vill að allir foreldrar, hvort sem þeir eru með forsjá barna eða ekki, njóti sömu skattfríðinda varðandi vaxtabætur og barnabætur. Forsjárlausir foreldrar þurfi að búa börnum sínum heimili líkt og forsjárforeldrar. Því sé eðlilegt að allir foreldrar, án tillits til forsjár barnanna, njóti sömu skattakjara. Félagið telur að núverandi fyrirkomulag á skattalegri stöðu forsjárforeldris og forsjárlausu foreldris sé brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

11. **Stjórnsýslan.** Félagið telur það óheppilegt að nú er það sami starfsmaðurinn hjá embættum sýslumanna sem leiðbeinir foreldrum um réttarstöðu sína og sem síðan úrskurðar um ágreining þeirra, nái þeir ekki samkomulagi. Þá telur félagið það óheppilegt að dómsmálaráðuneytið, sem gefur út vinnuleiðbeiningar fyrir sýslumenn skuli síðan úrskurða í málum sem til þess er skotið. Félagið vill að vald varðandi umönnun (umgengni) og meðlag færist frá embættum sýslumanna til dómstóla. Komið verði á fót fagstofnun sem geti miðlað málum. Takist stofnuninni ekki að miðla málum fari ágreiningurinn til dómstóls til úrlausnar. Þá vill félagið að sett verði regla um það að öll deilumál vegna forsjár, meðlags og umönnunar (umgengni) skuli lokið á innan við þremur mánuðum. Þá vill félagið að kynja- og aldursamsetning starfsmanna sem fást við þessi mál verði jöfnuð. Ýmsir feður telji sig órétti beitta í þessum málum enda séu flestir þeir starfsmenn sem að afgreiðslu þessara mála koma hjá embættum sýslumanna konur.
12. **Ýmis atriði.** Félagið vill auka ráðgjöf sérfræðinga við skilnað með það fyrir augum að fækka eins og kostur er þeim málum sem fari til úrlausnar dómstóla. Aukin fjárframlög til skilnaðar- og fjölskylduráðgjafar skili sér margfalt út í samfélagið. Þá telur félagið mikilvægt að umfang falskra ásakana verði rannsakað og skýr refsiramma verði settur um slíkar ásakanir, reynist þær rangar. Þá vill félagið að kannað verði umfang föðursviptingar (Parental alienation syndrome) hér á landi.

6.2 Félag einstæðra foreldra

Félag einstæðra foreldra benti á eftirtalin atriði á fundi sínum með forsjárnefnd:

1. **Upplýsingar um sameiginlega forsjá.** Félagið telur að það vanti upplýsingar / ráðgjöf um það hvað felist í sameiginlegri forsjá. Mikið af þeim fyrirspurnum sem berist til félagsins snúist um þetta atriði. Bent var á pistil sem formaður félagsins tók saman fyrir stuttu á heimasíðu félagsins til að reyna að útskýra inntak sameiginlegrar forsjár fyrir félagsmönnum, sjá <http://www.fef.is/deusshow.asp?catID=3698&ID=4902>
2. **Meðlag.** Félagið telur að skýra þurfi nánar undir hvaða þáttum í framfærslu barna meðlagsgreiðslur eigi að standa. Fram kom að ágreiningur milli foreldra snúist mjög oft um fjármuni og gremju sem tengist fjárhagslegum málum vegna framfærslu barns.
3. **Kynning.** Þá telur félagið að meiri kynningu þurfi um þessi mál. Félagið býður upp á lögmannsaðstoð sem mikið er notuð. Auk þess eiga félagsmenn aðgang að ráðgjöf félagsráðgjafa. Lögmannsaðstoðin sé mun meira sótt.

Fram kom hjá talsmanni félagsins að félaginu er kunnugt um dæmi þar sem forsjáforeldri hefur beitt umgengnistálmunum og komist upp með þær vegna úrræðaleyfis stjórnvalda.

7. Rannsókn á dómum í forsjármálum²⁴

Forsjárnefnd fékk einnig á sinn fund Ingólf V. Gíslason félagsfræðing sem gert hefur úttekt á dómum í forsjármálum á tímabilinu 1995 til 2001. Ingólfur skoðaði 90 dóma í forsjármálum, sem kveðnir voru upp hjá héraðsdómstólum. Málin skiptust þannig eftir héraðsdómsstólum:

²⁴ Þessi kafli byggist á grein eftir Ingólf V. Gíslason, Dómar í forsjármálum, sem hann afhenti forsjárnefnd í handriti.

Umdæmi	Fjöldi dóma
Reykjavík	54
Vesturland	1
Vestfirðir	0
Norðurland vestra	3
Norðurland eystra	5
Austfirðir	5
Suðurland	5
Reykjanes	17

Í 34 tilfellum (38%) var faðir stefnandi en móðir í 56 (62%) tilvikum. Föður var dæmd forsjá í 35 málum (39%) en móður í 54 tilvikum (60%). Í einu máli var forsjá systkinahóps skipt. Ef litið er á barnafjöldann þá fengu feður forsjá yfir 58 börnum (40%) en mæður yfir 88 börnum (60%).

Ingólfur kannaði niðurstöðuna í ljósi aldurs og kyns barnanna sem um var deilt. Niðurstaða hans var sú að aldur virtist ekki skipta miklu máli. Af þeim 146 börnum sem deilt var um í málunum sem hann skoðaði kom aldur ekki fram hjá 32 þeirra, en meðalaldur hinna 114 var 7,9 ár. Meðalaldur barnanna sem feður fengu forsjá yfir var 8 ár en meðalaldur þeirra sem móðir fékk forsjá yfir var 7,1 ár. Ingólfur dregur þá ályktun af þessu að aldur skipti ekki máli. Varðandi kyn þá telur hann að það skipti máli. Deilt hafi verið um 75 drengi (51%) og 66 stúlkur (45%) og í 5 tilvikum (3%) komi kyn barnsins ekki fram. Af 75 drengjum fékk faðir forsjá 36 þeirra (48%) en móðir 39 (52%). Í tilviki stúlkanna fóru 22 af 66 til föður (33%) en 44 (67%) til móður. Börnin sem kynið kom ekki fram hjá fóru öll til móður. Dætur séu þannig líklegri til að vera dæmdar til móður en föður.

Vegna þessa skoðaði Ingólfur hvort feður sæktust frekar eftir forsjá sona en dætra eða hvort mæður sæktust eftir forsjá dætra. Dómarnir sem skoðaðir voru leiddu ekkert slíkt í ljós. Mæður stefndu til að fá forsjá 91 barns, 49 drengja (49%) og 37 stúlkna (41%) og í 5% tilvika kom kyn ekki fram. Feður stefndu til að fá forsjá 55 barna (26 drengja (47%) og 29 stúlkna (53%). Dró Ingólfur þá ályktun af þessu að dómstólar væru hallari að því að stúlkur væru hjá mæðrum sínum.

Ingólfur taldi að í þeim 90 dómum sem hann skoðaði hefðu fyrst og fremst þrjú atriði verið lögð til grundvallar niðurstöðunni, að því gefnu að báðir foreldrar væru hæfir. Í fyrsta lagi hvoru foreldranna barnið væri nánara, í öðru lagi hvort fyrirkomulagið ylli minna raski í lífi barnsins og í þriðja lagi hvort foreldranna væri líklegra til að tryggja umgengni barns við forsjárlausa foreldrið. Þá skiptu viðhorf barnsins einnig máli ef þau komu fram og þá sérstaklega eftir því sem barnið var eldra.

Ingólfur treystir sér ekki til að nefna dæmi úr þeim dómum sem hann skoðaði og halda því fram að innan þessara meginforsendna væri mismunandi milli kynja. Hann bendir hins vegar á þar sem þessi atriði eru jafnríkulega lögð til grundvallar og raun virðist vera þá standi feður hallari fæti en þeir gerðu ef t.d. meiri áhersla væri lögð á efnahagslega þætti. Raunar nefnir Ingólfur að það hafi komið honum á óvart hversu mikið aukaatriði efnahagur foreldra virðist vera við forsjárákvörðun dómstóla. Stundum virki efnahagslegir þættir raunar í öfuga átt og þess séu t.d. dæmi að það sé talið fólki (móður) til tekna að vera ekki sjálfbjarga. Eða með öðrum orðum, það

að vera öryrki og á bótum er talið rök fyrir því að það foreldri (móðir) eigi að hafa forsjána því hún verði svo mikið heima við.

Niðurstaða Ingólfs er þessi:

Það er goðsögn að það sé vonlaust fyrir feður að vinna forsjármál fyrir dómstólum en vafalítið er það rétt mat að kringumstæður þurfi að vera óvenjulegar til að það gangi. Þær meginforsendur sem dómstólar leggja til grundvallar ákvörðun sinni hygla þeim aðila sem mest hefur verið með barnið og sem barnið er hjá þegar dómur fellur. Líklegt er að svipaðir þættir vegi þyngst þegar fólk semur sjálft um hvernig forsjá skuli fyrirkomíð og í langflestum tilfellum er móðirin þá betur stödd. Ekki er ólíklegt að breytingar geti orðið þar á næstu árin vegna áhrifa fæðingar- og foreldraorlofslaga.

Í rannsókn Ingólfs var ekki sérstaklega kannað í hve mörgum tilvikum foreldrið sem fékk forsjána með dómi var með barnið hjá sér þegar forsjármálið var höfðað. Niðurstaða Ingólfs bendir þó til þess að dómstólar byggji oftast niðurstöðu sína í þessum málum á því hjá hvorum barnið er þegar dómur fellur.

8. Samantekt og tillögur

Hér að framan hefur forsjárnefnd tekið saman margvíslegar upplýsingar er snúa að viðfangsefni nefndarinnar. M.a. hefur verið rakið hver urðu afdrif þeirra fjölmörgu tillagna sem nefndin lagði fram í áfangaskýrslu þeirri sem skilað var til dóms- og kirkjumálaráðherra í júní 1999.

Ekki leikur vafi á að tilkoma lagaákvæða um sameiginlega forsjá árið 1992 hefur leitt af sér miklar breytingar í forsjármálum. Rannsókn Sigrúnar Júlíusdóttur og Nönnu K. Sigurðardóttur sýnir fram á mikil jákvæð áhrif breytingarinnar, bæði fyrir foreldra og börn, en jafnframt að enn eru ýmsir lausir endar varðandi framkvæmd sameiginlegrar forsjár og ráðgjöf og upplýsingar fyrir foreldra skortir.

Starf nefndarinnar hefur m.a. leitt í ljós að afgreiðslutími umgengnismála, bæði hjá embættum sýslumanna og hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, er lengri en viðunandi er. Þá hefur starf nefndarinnar og sýnt að það mál sem heitast brennur á forsjárlausum foreldrum eru þau tilvik þegar umgengni er tálmað. Þrátt fyrir breytingar á barnalögum árið 2003 virðast úrræði fá þegar forsjárforeldri grípur til umgengnistálmana og sá langi tími sem meðferð umgengnismála tekur verður til þess að umgengnistálmanir geta staðið svo mánuðum skiptir án þess að nokkurra úrræða sé völ. Því hefur verið haldið fram að foreldri sem beitir umgengnistálmunum sé í raun að beita barn sitt ofbeldi. Í nýjum barnalögum var sérstaklega áréttað að forsjárforeldri bæri að vernda barn sitt gegn ofbeldi, líkamlegu jafnt sem andlegu. Í ljósi þess þarf að vera völ á skjótvirkum aðgerðum til að beita gegn forsjárforeldri sem stundar umgengnistálmanir. Í því efni skiptir máli hver dagur sem líður, án þess að til nokkurra aðgerða sé gripið.

Í ljósi þess sem að framan greinir leyfir forsjárnefnd sér að leggja eftirfarandi til við dóms- og kirkjumálaráðherra:

1. **Kynningarefni.** Forsjárnefnd ítrekar fyrri tillögu sína um að gefinn verði út bæklingur um sameiginlega forsjá og hvað í henni felst (sjá bls. 5 hér að framan). Greinilegt er að aðgengilegt upplýsingaefni um sameiginlega forsjá vantar. Þær upplýsingar sem aðgengilegar eru, t.d. á heimasíðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, eru ekki nægilega ítarlegar og ekki nægileg áhersla lögð á að svara þeim mörgu spurningum, sem ójákvæmilega koma upp vegna

forsjarmála. Forsjárnefnd bendir á að nágrannalönd okkar hafa gefið út upplýsingabæklinga af þessum toga og að einfalt mál ætti að vera að hafa þá til hliðsjónar við útgáfu kynningarefnis.

2. **Sameiginleg forsjá verði meginregla.** Forsjárnefnd ítrekar fyrri tillögu sína um það að sameiginleg forsjá verði meginreglan við skilnað og sambúðarslit foreldra (sjá bls. 8 hér að framan). Þær tölulegu upplýsingar sem fram koma í skýrslu þessari sýna að foreldrar hafa á síðustu fjórum árum í sívaxandi mæli samið um sameiginlega forsjá. Hafa breytingar þar orðið mjög hraðar og hljóta að vera vísbending um tvennt. Annars vegar að viðhorf til sameiginlegrar forsjár er að breytast og í sívaxandi mæli telja foreldrar að það fyrirkomulag sé eðlilegt. Jafnframt hlýtur þessi þróun að sýna að meginreynslan af sameiginlegri forsjá er góð. Rannsókn Sigrúnar og Nönnu rennir stoðum undir þá fullyrðingu. Forsjárnefnd telur því að taka eigi af skarið og lögfesta sameiginlega forsjá sem meginreglu og jafnframt að lögfesta að dómara geti dæmt sameiginlega forsjá. Með því væru foreldrum send skýr skilaboð af hálfu löggjafans um það að forsjá barna sé sameiginlegt verkefni beggja foreldra sem þeir eigi að axla sameiginlega þótt sambúð eða hjúskap þeirra sé lokið. Telja má að slík löggjöf væri í samræmi við breytt viðhorf til jafnréttis, sem m.a. hefur endurspeglast í löggjöf um jafnan rétt foreldra til fæðingar- og foreldraorlofs.
3. **Umgengnistálmanir.** Forsjárnefnd ítrekar fyrri tillögur sínar um hugsanleg viðbrögð við ólögum umgengnistálmunum þess foreldris sem barn býr hjá, þ.e. um frystingu meðlags, niðurfellingu barnabóta og að foreldri sem tálmar umgengni eigi ekki aðgang að sýslumannsembættum um úrskurð til að fá aukið meðlag eða sérframlög. Vegna athugasemda um að meðlag sé eign barnsins og að það bitni á barninu ef meðlag sé fryst leyfir forsjárnefnd sér að benda á að samkvæmt 46. gr. barnalaga á barn rétt á að umgangast með reglubundnum hætti það foreldri sem það býr ekki hjá og sú skylda hvílir á báðum foreldrum að grípa til þeirra ráðstafana sem við verður komið til að tryggja að þessi réttur barnsins sé virtur. Samkvæmt sama ákvæði á það foreldri sem barn býr ekki hjá í senn rétt og ber skyldu til að rækja umgengni og samneyti við barn sitt. Loks kemur fram í 5. mgr. 28. gr. barnalaga að foreldri sem fer eitt með forsjá barns síns er skylt að stuðla að því að barn njóti umgengni við hitt foreldri sitt nema hún sé andstæð hag og þörfum barns að mati dómara eða lögmæltstjórnsvalds. Forsjárnefnd telur að óeðlilegt sé að gefa framfærsluréttinum meira vægi en umgengnisréttinum. Hvort tveggja er réttur sem barni er tryggður og það er skylda löggjafans og þeirra sem lögin eiga að framkvæma að grípa til allra aðgerða til að tryggja börnum þann rétt sem lögin veita þeim, einnig umgengnisréttinn. Gera verður ráð fyrir að fjárhagslegum úrræðum af þessum toga yrði aðeins beitt til skamms tíma, því að brot á umgengnisrétti til lengri tíma myndu leiða til endurskoðunar á forsjá, sbr. ákvæði barnalaga um að við ákvörðun forsjár skuli litið til þess hvort foreldri hafi tálmað forsjá.
4. **Sambúðarslita- og skilnaðarsamningar geymi ákvæði um fyrirkomulag umgengni.** Greinilegt er að umgengnisvandi rís oft í kjölfar þess að ekki er nægilega skilmerkilega gengið frá því við sambúðarslit eða hjónaskilnað hvernig umgengnin skuli vera. Foreldrar láta nægja að bóka hjá sýslumanni að umgengni skuli vera eftir samkomulagi, og það er látið duga að ganga ekki nánar frá fyrirkomulagi umgengni en það. Forsjárnefnd telur að hér verði að tryggja að skýrar sé gengið frá málum þannig að ekki verði gengið frá sambúðarslitum eða hjónaskilnaði hjá sýslumannsembættum nema fyrir liggi skýrt hvernig haga eigi umgengni barns og þess foreldris sem það býr ekki hjá. Slík krafa mun væntanlega tryggja betur en nú er að foreldrar ræði inntak umgengninnar strax

við hjónaskilnaðinn eða sambúðarslitin og geti þá jafnframt fengið til þess aðstoð þeirra sérfræðinga sem embætti sýslumanna bjóða. Reynslan hefur sýnt, bæði hér á landi og í nágrannalöndum okkar, að því betur sem foreldrar ræða um fyrirkomulag umgengninnar strax í upphafi þeim mun meiri líkur eru á því að umgengnin gangi betur fyrir sig.

5. **Nánari skilgreining á því hvert sé inntak sameiginlegrar forsjár.** Forsjárnefnd telur að skilgreina þurfi nánar í barnalögum inntak sameiginlegrar forsjár. Greinilegt er að foreldrar eru óöruggir um það hvað felst í sameiginlegri forsjá, bæði varðandi það hvaða ákvarðanir það eru sem foreldrunum ber að taka sameiginlega og hvaða ákvarðanir foreldrið sem barnið býr hjá getur tekið eitt. Einnig varðandi það hvað felst í sameiginlegri forsjá varðandi framfærsluskyldu foreldra.
6. **Skilvirk og fljótleg úrræði ef umgengni er tálmað.** Umgengnistálmanir eru þau mál sem heitast brenna á foreldrum barna sem sem fyrir slíkum tálmunum verða. Úrræðaleyfi opinberra aðila virðist vera algjört í þessum tilvikum, ekki síst þegar svo háttar til að sýslumaður hefur úrskurðað um umgengni en forsjáforeldrið hefur kært úrskurðinn til dómsmálaráðuneytis. Þegar forsjáforeldrið beitir umgengnistálmunum í þessari stöðu eru engin úrræði til því barnalögin leyfa ekki álagningu dagsekta fyrr en kærufrestur er liðinn eða dómsmálaráðuneytið hefur kveðið upp sinn úrskurð í kærumálinu. Á meðan fær forsjáforeldrið, ef því svo þóknast, átölulaust að tálma umgengni svo vikum og mánuðum skiptir. Hér telur forsjárnefnd að frýsting meðlags og barnabóta gætu verið áhrifamikið úrræði sem sýndi foreldri sem beitir umgengnistálmunum að það sé háttsemi sem ekki er liðin.
7. **Viðurkenning á framfærslu foreldris sem barn býr ekki hjá.** Forsjárnefnd telur nauðsynlegt að skoða hvort ekki sé ástæða til að barnabætur skiptist á milli foreldra, jafnvel þótt foreldrar skilji eða slíta sambúð. Foreldri sem barn býr ekki hjá borgar meðlag með barni sínu og nýtur engra skattalegra hlunninda vegna þess. Meðlagið er greitt af tekjum sem fullur skattur hefur verið greiddur af. Foreldri sem barn býr ekki hjá vill í flestum tilvikum hafa sem mesta umgengni við barn sitt og þegar á umgengni stendur þá annast þetta foreldri alla framfærslu barnsins. Foreldrið þarf einnig að koma sér upp húsnæði með aðstöðu fyrir barnið sitt. Allt þetta kallar á útgjöld af hálfu foreldrisins. Þetta getur átt við þegar um sameiginlega forsjá er að ræða, eins og gestir á fundum nefndarinnar hafa bent á og jafnframt kemur fram í rannsókn Sigrúnar og Nönnu. Sama máli gegnir þótt foreldrið hafi ekki forsjá barnsins. Forsjárnefnd telur að viðurkenna verði þessi útgjöld foreldra sem barn býr ekki hjá, t.d. með því að tryggja þeim barnabætur.
8. **Hraðari afgreiðsla ágreiningsmála.** Nefndin telur, eins og áður segir, að ágreiningsmál séu meðal þeirra mála, sem síst megi mæta afgangi hjá sýslumannsembættum og dómsmálaráðuneyti. Leggja verður áherslu á, í þágu hagsmuna bæði barna og foreldra, að afgreiðslu þessara mála sé hraðað og viðkomandi stofnanir setji sér markmið um afgreiðslutíma mála.
9. **Fyrirbyggjandi ráðgjöf.** Nefndin leyfir sér að ítreka tillögu sína um ráðgjöf fyrir foreldra, sem eru í þeim hugleiðingum að skilja eða slíta sambúð, til að fyrirbyggja forsjárdeilur síðar meir. Ráðgjöf við þá, sem standa í forsjárdeilu, er mikil framför en það liggur í hlutarins eðli að enn betra væri ef hægt væri að aðstoða foreldra við að sinna foreldrahlutverki sínu áfram í sameiningu, þótt parsambandið taki enda.