

.....

Dögg Pálsdóttir  
Oddný Vilhjálmisdóttir  
Ólafur P. Stephensen

Forsjárnefnd

# Áfangaskýrsla til dómsmálaráðherra

.....

*Júní 1999*



## Efnisyfirlit

<b>Efnisyfirlit</b> .....	<b>1</b>
<b>Inngangur</b> .....	<b>3</b>
<b>Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins</b> .....	<b>4</b>
<b>Reynslan á Norðurlöndum af sameiginlegri forsjá</b> .....	<b>5</b>
Danmörk.....	6
Finnland .....	6
Noregur .....	7
Svíþjóð .....	7
<b>Sameiginleg forsjá á Íslandi</b> .....	<b>8</b>
Lagaákvæði um sameiginlega forsjá .....	8
Samantekt á fyrirkomulagi sameiginlegrar forsjár skv. íslenskum lögum og lögum á hinum Norðurlöndunum.....	9
Kostir og gallar sameiginlegrar forsjár .....	9
Nokkrar tölfræðilegar upplýsingar um ákvörðun forsjár við lögskilnað ...	10
<b>Upplýsingar og fræðsla vegna forsjár og umgengismála</b> .....	<b>12</b>
Reglur í Noregi og Danmörku um ráðgjöf til foreldra vegna skilnaðar eða sambúðarslita.....	12
Ráðgjöf til foreldra í Noregi .....	12
Ráðgjöf til foreldra í Danmörku .....	14
Ráðgjöf sem stendur íslenskum foreldrum til boða vegna skilnaðar eða sambúðarslita.....	14
Fjölskylduþjónusta kirkjunnar.....	14
Fjölskylduráðgjöfin Samvist .....	15
Kvennaráðgjöfin .....	16
Félagsþjónustan í Reykjavík .....	16
Sjálfstætt starfandi ráðgjafar .....	16
Samantekt um ráðgjöf vegna slita á hjúskap eða óvígðri sambúð .....	17
<b>Umgengni og úrræði gildandi laga til að koma henni á</b> .....	<b>17</b>
Lagaákvæði um umgengni.....	17
Vandamál er tengjast umgengni .....	18

<b>Samantekt og tillögur .....</b>	<b>20</b>
<b>1. Ráðgjöf vegna skilnaðar eða slita á óvígðri sambúð.....</b>	<b>20</b>
<b>2. Sameiginleg forsjá verði meginregla .....</b>	<b>21</b>
<b>3. Umgengnisvandi eftir samvistarlit foreldra .....</b>	<b>21</b>
<b>Fylgiskjal 1: Gestir á fundum forsjárnefndar .....</b>	<b>23</b>
<b>Fylgiskjal 2: Ýmsar staðhæfingar gesta á fundum forsjárnefndar .....</b>	<b>24</b>

## Inngangur

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 standa 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 feðrum 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 Páldsóttir hrl. formaður, Oddný Vilhjálmsdóttir skrifstofustjóri, tilnefnd af Kvenréttindafélagi Íslands og Ólafur P. Stephensen stjórn málafræðingur og formaður Karlanefndar Jafnréttisráðs, tilnefndur af Karlanefnd Jafnréttisráðs.

Forsjárnefnd, eins og nefndin hefur kosið að kalla sig, hefur starfað síðan í júní 1997 og hist á 22 fundum. Forsjárnefnd ákvað strax í upphafi starfs síns að skipta viðfangsefninu í tvo verkþætti. Annars vegar þau verkefni sem hún annaðist sjálf og hins vegar verkefni sem hún fól öðrum að vinna. Áfangaskýrsla þessi nær til þeirra verkþátta viðfangsefnisins sem nefndin hefur sjálf annast.

Skömmu eftir að forsjárnefnd tók til starfa 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 ný lagaákvæði um sameiginlega forsjá barna við hjónaskilnað og sambúðarslit hefðu haft á foreldrasamvinnu og samskipti foreldra og barna. Lagaákvæði um sameiginlega forsjá voru lögfest árið 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 það verkefni 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 dómsmálaráðuneytinu. Ráðherra ákvað að styrkja rannsóknina og var henni því hrundið í framkvæmd. Niðurstaðna er að vænta síðar á þessu ári (1999) en skortur á fé til úrvinnslu rannsóknarinnar hefur tafið niðurstöður hennar. Mun forsjárnefnd skila lokaskýrslu sinni til ráðherra þegar þær niðurstöður liggja fyrir.

Við upplýsingaöflun hefur forsjárnefnd víða leitað fanga, bæði innanlands og erlendis. Nefndin fékk til fundar við sig fulltrúa frá dómsmálaráðuneytinu og embætti sýslumannsins í Reykjavík. Til að fá skýra mynd að því hvaða úrræði standa foreldrum til boða í tengslum við skilnaðar-, forsjár og umgengnismál fékk nefndin á sinn fund forsvarsmenn þeirra aðila sem bjóða ráðgjafþjónustu á þessu sviði, bæði opinberra stofnana og einkaaðila. Þá ræddi nefndin við forsvarsmenn félagsins Ábyrgir feður og Félags einstæðra foreldra. Loks kom umboðsmaður barna til fundar við forsjárnefnd. Í fylgiskjali 1 er að finna lista yfir þá sem nefndin fékk á sinn fund. Í fylgiskjali 2 eru dregnar saman nokkrar þeirra athugasemda sem nefndin fékk á þessum fundum.

Forsjárnefnd telur að hún hafi lokið störfum að því er varðar önnur verkefni en könnun á raunverulegum samvistum barna við það foreldri sem þau búa ekki hjá. Hún hefur því ákveðið að skila ráðherra áfangaskýrslu um störf sín ásamt tillögum um þau verkefni sem hún hefur lokið við að vinna.

## **Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins**

Ísland hefur staðfest samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 18 2. nóvember 1992. Samningurinn geymir nokkur ákvæði er taka þarf tillit til og máli skipta þegar fjallað er um forsjár- og umgengnismál. Rétt er því að segja frá þessum ákvæðum.

Í 1. mgr. 18. gr. samningsins segir:

*Aðildarríki skulu gera það sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að sú meginregla sé virt að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska. Foreldrar, eða lögráðamenn, ef við á, bera aðalábyrgð á uppeldi barns og því að barni sé komið til þroska. Það sem barninu er fyrir bestu skal vera þeim efst í huga.*

Í 1. - 3. mgr. 9. gr. samningsins er og fjallað um þetta efni. Ákvæðið er svohljóðandi:

*1. Aðildarríki skulu tryggja að barn sé ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra, nema þegar lögbær stjórnvöld ákveða samkvæmt viðeigandi lögum og reglum um málsmeðferð að aðskilnaður sé nauðsynlegur með tilliti til hagsmuna barnsins enda sé sú ákvörðun háð endurskoðun dómstóla. Slík ákvörðun kann að vera nauðsynleg í ákveðnum tilvikum, svo sem ef barn sætir misnotkun eða er vanrækt af foreldrum sínum, eða þegar foreldrar búa ekki saman og ákveða verður hver skuli vera dvalarstaður þess.*

*2. Við alla málsmeðferð samkvæmt 1. tölulið þessarar greinar skal veita öllum aðilum sem hagsmuna hafa að gæta kost á að taka þátt í málsmeðferð og að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum.*

*3. Aðildarríki skulu virða rétt barns sem skilið hefur verið frá foreldri eða foreldrum sínum til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi við þau bæði með reglubundnum hætti, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess.*

*4. ....*

## Reynslan á Norðurlöndum af sameiginlegri forsjá

Liðlega tveir áratugir eru liðnir frá því að Svíþjóð, fyrst Norðurlanda, lögfesti ákvæði um sameiginlega forsjá árið 1976 með gildistöku 1. janúar 1977.<sup>1</sup> Hin Norðurlöndin fylgdu fast á eftir. Sambærileg lagaákvæði voru lögfest í Noregi 1981, í Finnlandi 1983 og í Danmörku 1985. Ísland var síðast Norðurlandanna til að lögfesta ákvæði um sameiginlega forsjá árið 1992.

Hér á eftir verða raktar þær reglur sem gilda um úrræðið í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sameiginleg forsjá kallast „fælles forældremyndighed“ á dönsku, „felles foreldreansvar“ á norsku og „gemensam vårdnad“ á sænsku.

<sup>2</sup> Efnið sem kemur fram í í þessum kafla byggist annars vegar á upplýsingum úr bókinni *Fælles forældremyndighed, samværsvanskeligheder, børnesagkyndig rådgivning. Betænkning afgivet af justitsministeriets forældremyndighedsudvalg*. Betænkning nr. 1279, Kaupmannahöfn 1994 og *Vårdnad, boende och umgänge. Betänkande av Vårdnadsvistutredningen*. SOU 1995:79, Stokkhólmi 1995.

## Danmörk

Ákvæði um sameiginlega forsjá voru lögfest í Danmörku árið 1985 og gengu í gildi 1. janúar 1986. Lagaákvæði um forsjá og umgengnisrétt voru fram til ársins 1995 í dönsku lögræðislögum. Á árinu 1995 voru samþykkt lög um forsjá og umgengni og gengu þau í gildi 1. janúar 1996. Málsmeðferðarreglur eru á hinn bóginn í hjúskaparlögum og einkamála-lögum. Samkvæmt dönskum lögum geta foreldrar í tengslum við hjúskapar- eða sambúðarslit ákveðið að halda áfram að fara sameiginlega með forsjá barns eða barna sinna. Með sama hætti geta foreldrar, í þeim tilvikum þegar annað foreldrið hefur forsjána, ákveðið að hún skuli vera í höndum beggja.

Dönsk lög gera ekki ráð fyrir að foreldrar með sameiginlega forsjá geti fengið aðstoð frá opinberum aðilum við að leysa ágreiningsmál sem upp kunna að koma. Rökin fyrir því fyrirkomulagi eru þau að sameiginleg forsjá kalli á samkomulag milli foreldranna um allt það er máli skiptir og að nauðsynlegt sé að þeir geti leyst ágreiningsmál sín með samkomulagi. Ef foreldrarnir annað hvort vilja ekki eða geta ekki leyst ágreiningsmál sín er litið svo á að forsendur sameiginlegrar forsjár séu brostnar. Af þessu leiðir að stjórnvald getur hvorki úrskurðað sameiginlega forsjá gegn andmælum foreldris né neitað að slíta sameiginlegri forsjá sé þess krafist, jafnvel þótt líklegt sé að sameiginleg forsjá væri besta lausnin. Lögin heimila heldur ekki að foreldrar geti fengið úrskurð um hvar barnið skuli búa. Dönsku lögin byggja á þeirri forsendu að nái foreldrarnir ekki samkomulagi um þetta atriði þá skorti grundvöll fyrir sameiginlegri forsjá. Af sömu ástæðum er ekki heldur unnt, ef forsjáin er sameiginleg, að fá úrskurð um umgengnisrétt þess foreldris sem barnið býr hjá.

## Finnland

Finnskar reglur um forsjá og umgengni eru í lögum um forsjá barna og umgengnisrétt sem gengu í gildi 1. janúar 1984 og í hjúskaparlögum. Sérlæg eru um meðlagsgreiðslur með börnum. Lagaákvæði um lögræði eru í lögræðislögum.

Meginreglan samkvæmt finnskum lögum er sú að við hjónaskilnað er forsjáin sameiginleg. Mál er snerta forsjá skal leysa í samræmi við samkomulag foreldranna nema ástæða sé til að ætla að annað sé barni fyrir bestu. Þetta þýðir í framkvæmd að sameiginlega forsjá er ekki hægt að knýja fram ef foreldrar hafa samið um að annað þeirra skuli hafa forsjá barns.

Finnskir dómstólar skulu leysa forsjárdeilur í samræmi við þarfir barns. Það þýðir að dómstóll getur dæmt sameiginlega forsjá, jafnvel í andstöðu við annað foreldrið. Þetta þýðir í raun að dómstólar dæma sameiginlega forsjá jafnvel í andstöðu við annað foreldrið en tölur um hversu oft slíkt er gert liggja ekki fyrir. Dómstólar geta tengt ákvörðun um sameiginlega forsjá við ákvörðun um umgengni. Dómstólar geta einnig gefið fyrirmæli um hlutverk þess sem hefur forsjána, réttindi hans og skyldur og ef barnið lýtur forsjá tveggja eða fleiri um hlutverkaskiptingu milli þeirra.



## Noregur

Norskar lagareglur um forsjá og umgengni eru í barnalögum sem gengu í gildi 1. janúar 1982. Í hjúskaparlögum eru ákvæði um ráðgjöf og vísa barnalögin til þeirra.

Norskt fyrirkomulag sameiginlegrar forsjár skilur sig í nokkrum grundvallaratriðum frá því sem gildir í Danmörku, Svíþjóð og á Íslandi. Samkvæmt norsku barnalögnum geta foreldrar gert samkomulag um sameiginlega forsjá. Ef foreldrarnir, þrátt fyrir slíkt samkomulag, ná ekki samningum um hvar barnið skuli búa, getur hvort þeirra óskað úrlausnar dómstóla um þetta atriði. Dómstóllinn dæmir þá um það hver skuli sjá um daglega umönnun barnsins.

Þegar forsjáin er sameiginleg en barnið hefur fasta búsetu hjá öðru foreldrinu getur hitt foreldrið ekki andmælt ákvörðunum foreldrisins er barnið býr hjá er varða daglega umönnun barnsins, s.s. um leikskóladvöl og þess háttar. Foreldrið sem barnið býr ekki hjá getur heldur ekki sett sig upp á móti flutningi hins foreldrisins með barnið í annan landshluta. Það hefur verið orðað svo að stærri ákvarðanir sem hafi þýðingu fyrir barnið kalli á samkomulag milli foreldranna. Þar sem forsjáin er sameiginleg eru þau bæði lögráðamenn. Því fylgir að ákvarðanir er varða fjárhag barnsins þurfa þau að taka sameiginlega. Þetta kemur einkum til álita í þeim tilfellum þegar barnið á sjálft eignir. Þá reynir á sameiginlegu forsjána í tengslum við alvarleg veikindi barns, skólagöngu og menntun. Í þessum tilvikum er talið að foreldrar verði að vera sammála um það sem ákveðið er. Litið hefur verið svo á að foreldri sem barnið býr ekki hjá eigi rétt á því að sækja foreldrafundi í skóla og að öllu leyti að fá upplýsingar með sama hætti og foreldrið sem barnið býr hjá.

Norsku löggin geyma ákvæði um umgengnisrétt sem er óháður reglum um forsjá.

Nokkur umræða hefur verið í Noregi um heimildir dómstóla til að dæma sameiginlega forsjá gegn andmælum annars eða beggja foreldra. Norsku löggin taka ekki afstöðu til þessa álitaefnis. Greinargerðin með norsku lögunum gerir hins vegar ráð fyrir því að unnt sé að dæma sameiginlega forsjá ef slík ráðstöfun er talin barninu fyrir bestu. Við umræður í norska Stórþinginu kom þó fram sú afstaða að sameiginlega forsjá gegn andmælum foreldris skyldi einungis dæma í undantekningartilfellum. Hæstiréttur Noregs hefur ekki fengið þetta álitaefni til úrlausnar en einn dómur hans virðist byggja á því að slík niðurstaða sé möguleg.

## Svíþjóð

Sænskar reglur um forsjá og umgengni eru í barnalögum sem gengu í gildi 1. janúar 1977. Löggin miða við það að þótt foreldrar skilji eða slíti sambúð þá haldi forsjáin áfram að vera sameiginleg nema annað hvort foreldranna geri kröfu um slit þess fyrirkomulags. Krafa um slit sameiginlegrar forsjár verður einungis tekin upp fyrir dómi. Eftir breytingu sem gekk í gildi 1. mars 1991 er dómstólum ekki lengur skylt að taka kröfu um slit sameiginlegrar forsjár til greina. Dómstólar geta nú á grundvelli mats

um það hvað barninu sé fyrir bestu ákveðið að sameiginlega forsjáin haldi áfram en skilyrði er þó að foreldrið sem fór fram á slitin sé þeirri niðurstöðu ekki mótfallið. Í þeim tilvikum verður dómstólinn að ákveða hvort foreldranna fær forsjána og miða ákvörðun sína við það hvað barninu verði fyrir bestu. Ef foreldrar eru sammála um hvort þeirra skuli hafa forsjána dæma dómstólar að jafnaði í samræmi við slíkt samkomulag.

## Sameiginleg forsjá á Íslandi

### Lagaákvæði um sameiginlega forsjá

Hinn 1. júlí 1992 gengu í gildi barnalög nr. 20 22. maí 1992. Þau komu í stað barnalaga nr. 9/1981.

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. barnalaganna frá 1981 skyldi forsjá barns vera óskipt hjá öðru foreldrinu ef þau voru ekki í samvistum. Samkvæmt því var sameiginleg forsjá foreldra, sem ekki bjuggu saman, útilokuð. Við samningu þessara laga kom til álita að heimila foreldrum að semja um sameiginlega forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit, að fyrirmynd Svía.

Árið 1987 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á barnalögum sem gerði ráð fyrir að foreldrar gætu samið um sameiginlega forsjá barna sinna. Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

Með nýju barnalögunum frá 1992 var sameiginleg forsjá foreldra, sem ekki eru í samvistum loks lögfest hér á landi.

Samkvæmt barnalögunum kemur sameiginleg forsjá einungis til greina að foreldrar séu sammála um þá skipan. Dómstóll eða dómsmálaráðuneyti geta því ekki dæmt eða úrskurðað um að forsjá skuli vera sameiginleg. Íslenska fyrirkomulagið er því sambærilegt við það fyrirkomulag sem gildir í Danmörku.

Heimild til að semja um sameiginlega forsjá er annars vegar í 3. mgr. 32. gr. barnalaga sem fjallar um samning um sameiginlega forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit foreldra og í 1. mgr. 33. gr. sem fjallar um samning um sameiginlega forsjá foreldra sem ekki hafa verið í hjúskap eða sambúð og hafa þar af leiðandi ekki farið sameiginlega með forsjána áður.

Barnalögin frá 1992 gera ráð fyrir að foreldrar geti við skilnað eða sambúðarslit samið um sameiginlega forsjá, eða forsjá í höndum annars hvors. Staðfesting sýslumanns er skilyrði fyrir gildi samnings um sameiginlega forsjá, sbr. 4. mgr. 33. gr. barnalaga. Sýslumanni ber að leiðbeina aðilum rækilega um skilyrði sameiginlegrar forsjár og réttaráhrif hennar, áður en slíkur samningur er staðfestur. Í samningi um sameiginlega forsjá skal einnig ákveða hjá hvoru foreldra barn skal eiga lögheimili og þar með að jafnaði hafa búsetu. Miðað er við að foreldri sem barnið býr að jafnaði hjá hafi réttarstöðu einstæðs foreldris. Í því felst réttur til að taka við meðlagsgreiðslum úr hendi hins foreldrisins, réttur til bóta almanna-trygginga og réttur til barnabóta samkvæmt skattalögum. Gert er ráð fyrir að foreldrar geti samið um skiptingu þessara greiðslna eftir því sem við á.

Sameiginlegri forsjá getur lokið með samkomulagi foreldra eða með úrlausn dóms eða dómsmálaráðuneytis. Foreldrar geta þannig samið um það að sameiginleg forsjá falli niður og forsjá verði í höndum annars. Sýslumaður verður að staðfesta nýtt samkomulag og gerir það nema samningurinn verði talinn andstæður þörfum barnsins. Foreldrar sem fara með sameiginlega forsjá geta hvenær sem er krafist þess, annað eða bæði, sbr. 2. mgr. 35. gr. barnalaga, að forsjársamningurinn verði felldur úr gildi. Slíka kröfu skal bera upp við dómsmálaráðuneytið eða dómstóla.

### **Samanburður á fyrirkomulagi sameiginlegrar forsjár skv. íslenskum lögum og lögum á hinum Norðurlöndunum**

Ef skoðuð eru lagaákvæði sem gilda um sameiginlega forsjá á Norðurlöndunum kemur í ljós að í Finnlandi og Svíþjóð er fyrirkomulag þannig að við skilnað eða sambúðarslit heldur forsjáin áfram að vera sameiginleg nema sérstök ákvörðun sé tekin um annað. Í Noregi byggist sameiginleg forsjá á samningi en andstætt því sem er hér á landi geta foreldrar með sameiginlega forsjá leitað til yfirvalda um úrlausn ágreiningsefna sem upp koma að koma. Í Danmörku og á Íslandi verður, líkt og í Noregi, að taka sérstaka ákvörðun um forsjána og heimilt er að semja um sameiginlega forsjá en ágreiningsefni verða foreldrar að leysa sín í milli.

### **Kostir og gallar sameiginlegrar forsjár**

Í bókinni *Barnaréttur* eftir prófessor Davíð Þór Björgvinsson er skýrt frá rökum með og á móti sameiginlegri forsjá eins og þau voru rakin með frumvarpi til breytinga á barnalögum frá 1987 og áður er vikið að. Í bókinni segir um þetta efni:<sup>3</sup>

*Í greinargerð með frumvarpinu frá 1987 eru rakin allitarlega rökin með og á móti sameiginlegri forsjá. Þar sem löggjafinn hefur þegar tekið afstöðu til þessara röksemda þykir ekki sérstök þörf á að rekja þau ítarlega og verður aðeins fátt eitt talið hér. Á það er bent að sameiginleg forsjá sé til þess fallin að stuðla að betri samskiptum barns við báða foreldra. Með því að tryggja því foreldri, sem barn býr ekki hjá, forsjá, er minni hættu á að samband við það rofni. Þá er lögð áhersla á að deilur um forsjá rísi oft vegna þess að foreldri getur ekki hugsað sér að afsala sér forsjá barna sinna. Með því að tryggja því forsjá ásamt hinu sættir það sig ef til vill frekar við það þó barnið búi annars staðar. Þetta stuðlar að því að skilnaður geti gengið fyrir sig með friðsamlegri hætti en ella myndi vera og fækkar ágreiningsmálum um forsjá.*

---

<sup>3</sup> *Barnaréttur* eftir Davíð Þór Björgvinsson, bls. 209. Reykjavík 1995.

*Helsta gagnrýnin á sameiginlega forsjá hefur verið sú, að hún geti haft í för með sér óstöðugleika fyrir barnið og ýmis uppeldisleg vandkvæði fyrir foreldrana. Þá skapi sameiginleg forsjá hættu á því að samið sé um forsjá barnsins á röngum forsendum. Þótt samningur sé gerður í þeirri trú eða undir því yfirskini að sameiginleg forsjá sé best fyrir barnið, er tilgangurinn e.t.v. miklu frekar sá að særa ekki tilfinningar þess foreldris sem ella myndi sjá af forsjá barnsins. Þá hefur því verið haldið fram að með þessu sé eingöngu verið að slá vandamálunum á frest.*

*Benda má á að sænska fyrirkomulagið vegur nokkuð upp á móti þessari gagnrýni. Þar í landi er einfaldlega gert ráð fyrir því sem meginreglu að foreldrar fari sameiginlega með forsjána eftir skilnað eða sambúðarslit, nema sérstakar aðrar ráðstafanir séu gerðar. Ef sýnt þykir að samstarf foreldranna sé ekki nægilega gott getur annað þeirra krafist þess hvenær sem er að forsjáin sé falin öðru þeirra.*

*Að síðustu má setja fram þau rök fyrir sameiginlegri forsjá að hún sé beinlínis réttlætismál fyrir foreldri og barn. Færa má rök fyrir því hvort ekki sé rétt að snúa einfaldlega spurningunni við og spyrja, hvort ekki þurfi að vera sérstök rök til þess að útiloka sameiginlega forsjá foreldra, sem báðir eru hæfir til að ala upp barn og hafa ekki sýnt sig í öðru en að geta átt gott samstarf um málefni barna sinna innbyrðis og við börnin. Sænska fyrirkomulagið samræmist vel þessu sjónarmiði. Það samræmist einnig vel þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að, þar sem áhersla er lögð á rétt barnsins til samvista við foreldra sína. Í því sambandi má einkum benda á 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. 1. mgr. 18. gr. og einnig að nokkru 3. mgr. 9. gr.*

### **Nokkrar tölfræðilegar upplýsingar um ákvörðun forsjár við lögskilnað**

Eins og áður hefur verið vikið að eru nú liðin tæp sjö ár frá því að lög heimiluðu samninga milli foreldra um sameiginlega forsjá. Fróðlegt er því að skoða hversu margir foreldrar velja þetta úrræði við hjónaskilnað eða slit á óvígðri sambúð.

Rétt er að skoða fyrst tölur um lögskilnaði hjá hjónum sem eiga börn saman.

Taflan hér á eftir sýnir að á árabílinu 1961 - 1997 fjölgar lögskilnuðum jafnt og þétt, úr 609 á árunum 1961-1965 í 1.636 1986-1990.

Á árabílinu 1961-1965 skildu 609 hjón með 1.248 börn. Að meðaltali áttu því hver hjón 2 börn. Árið 1997 skildu 319 hjón með 545 börn, eða innan við 2 börn að meðaltali.

## Fjöldi lögskilnaða hjá foreldrum með börn 1961 - 1997

Ár	1 barn	2 börn	3 börn	4 börn eða fleiri	Samtals lögskiln.
1961-65	236	202	112	59	609
1966-70	330	276	161	60	827
1971-75	551	444	195	92	1.282
1976-80	709	451	181	54	1.395
1981-85	824	527	164	28	1.543
1986-90	794	638	183	21	1.636
1990	156	130	40	3	329
1991	187	128	42	9	366
1992	143	140	48	4	335
1993	158	134	43	6	341
1994	133	135	26	10	304
1995	135	106	46	7	294
1996	167	127	37	9	340
1997	149	124	37	9	319

Heimild: Hagstofa Íslands.

Taflan sýnir enn fremur að fjöldi lögskilnaða sveiflast ár frá ári. Fæstir lögskilnaðir eru árið 1995 eða 294 en flestir árið 1991 eða 366. Algengast er að hjón sem skilja eigi eitt barn.

## Ákvörðun um forsjá við lögskilnað 1961-1997

Ár	Móðir fær forsjá	Faðir fær forsjá	Sameigin leg forsjá	Aðrir fá forsjá	Börn alls
1961-65	1.163	85	-	-	1.248
1966-70	1.541	88	-	-	1.629
1971-75	2.268	151	-	8	2.427
1976-80	2.177	209	-	-	2.386
1981-85	2.222	254	-	9	2.485
1986-90	2.462	303	-	2	2.767
1990	487	61	-	-	548
1991	533	67	-	6	606
1992	492	26	65	-	583
1993	499	44	36	1	580
1994	369	35	119	-	523
1995	317	18	176	2	513
1996	375	5	189	-	569
1997	311	20	214	-	545

Heimild: Hagstofa Íslands.

Taflan um skiptingu forsjár við lögskilnað sýnir að algengast er að móðir fái þá forsjá barnanna. Á árabílinu 1961 - 1980 fengu mæður forsjá yfir liðlega 90% barnanna. Á árabílinu 1986-1990 lækkar hlutfallið niður fyrir 90% og eftir tilkomu sameiginlegrar forsjár lækkar það enn í undir 80% tilvika. Á árabílinu 1961 - 1975 fengu feður forsjá u.þ.b. 7% barna við lögskilnað. Á árabílinu 1976 - 1990 hækkaði þetta hlutfall upp í liðlega 10%.

Taflan sýnir að eftir að vól var á sameiginlegri forsjá sem úrræði fjölgar jafnt og þétt þeim hjónum sem semja um það. Árið 1994 sömdu foreldrar um sameiginlega forsjá 23% barna við skilnað, 1995 hækkaði hlutfallið upp í 34%, var svipað 1996 en hækkaði síðan að nýju upp í 39% árið 1997.

Ekki reyndist unnt að afla sambærilegra talna vegna sambúðarslita og hér að framan eru sýndar vegna hjónaskilnaða. Kannanir sýna á hinn bóginn að sameiginleg forsjá er algengari við sambúðarslit en hjónaskilnað. Þannig sýndi 1.000 manna úrtak úr hópi foreldra sem slitu sambúð eða fengu lögskilnað á tímabilinu 1. janúar 1994 - 31. desember 1996 í könnun dr. Sigrúnar Júlíusdóttur og Nönnu Sigurðardóttur að 67% úrtaksins höfðu samið um sameiginlega forsjá eftir sambúðarslit og 33% eftir lögskilnað.<sup>4</sup>

## Upplýsingar og fræðsla vegna forsjár og umgengnismála

### Reglur í Noregi og Danmörku um ráðgjöf til foreldra vegna skilnaðar eða sambúðarslita

Í Noregi og Svíþjóð eru reglur um ráðgjöf til foreldra vegna skilnaðar eða sambúðarslita. Nefndin kynnti sér þessar reglur og verður nú vikið stuttlega að efni þeirra.

#### Ráðgjöf til foreldra í Noregi

Í norsku hjúskaparlögunum sem gengu í gildi 1. janúar 1993 eru ákvæði þess efnis að hjón sem eiga börn undir 16 ára aldri þurfa að koma til fundar hjá ráðgjafa (n. mekling) áður en hjónaskilnaðarmál er tekið til afgreiðslu. Sama gildir um sambýlisfólk sem vegna ágreinings um sambúðarslitin er að leita úrlausnar dómstóla um hann. Tilgangurinn með þessari ráðgjöf er sá að fá foreldrana til að ná samkomulagi um forsjána og umgengnina og hvar barnið eða börnin skuli búa. Samkomulagið verður að vera skriflegt og það skal miðast við það sem barni er fyrir bestu. Ráðgjafinn skal aðstoða foreldrana við að ná slíku samkomulagi.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Óbirtar niðurstöður, sem kynntar voru forsjárnefnd í árslok 1998.

<sup>5</sup> Frásögnin af reglum um ráðgjöf í Noregi er byggð á heftinu *Mekling for foreldre*, sem útgefið er af norska barna- og fjölskyldumálaráðuneytinu.

En þó foreldrarnir fái aðstoð hjá ráðgjafanum eru það þeir sjálfir sem þurfa að ákveða hvernig samkomulagið skuli vera.

Ráðgjöf vegna hjúskapar- og sambúðarslita er í boði á skrifstofum allra félagsmálastofnana í Noregi. Fylkismaðurinn getur einnig bent á aðra ráðgjafa, ef þörf krefur. Þannig eru dæmi um presta og lögmenn sem starfa hjá félagsmálastofnunum sem eru löggiltir ráðgjafar á þessu sviði. Allir ráðgjafar þurfa að búa yfir þekkingu um þau vandamál sem upp geta komið í tengslum við skilnað, viðbrögð barna vegna upplausnar fjölskyldunnar og um lögfræðileg atriði sem tengjast skilnaði og sambúðarslitum.

Tilgangurinn með ráðgjöfinni er að koma í veg fyrir að foreldrarnir noti börnin sem vopn vegna deilna þeirra í tengslum við skilnaðinn. Kastljósinu er varpað á börnin og stöðu þeirra: Hvernig er best gengið frá málum m.t.t. hagsmuna barnsins?

Þegar foreldrar hafa náð samkomulagi staðfestir ráðgjafinn það með sérstöku vottorði sem látið er fylgja umsókn um skilnað eða sambúðarslit, ásamt öðrum nauðsynlegum papírurum.

Foreldrar geta fundað með ráðgjafa allt að fjórum sinnum til að fá aðstoð við samkomulagið. En eitt skipti getur nægt ef samkomulag er fyrir hendi.

Ráðgjafanum ber, ef þess er óskað af öðru foreldrinu, að staðfesta ráðgjöfina eftir þrjú skipti, jafnvel þótt ekkert samkomulag hafi náðst.

Skilyrði um ráðgjöf eiga þó ekki við ef krafist er skilnaðar eða sambúðarslita vegna ofbeldis. Sama gildir ef hjúskapur eða sambúð leysist upp vegna tengsla, s.s. tvíkvænis.

Samkomulagið sem næst með aðstoð ráðgjafa er á ábyrgð foreldranna. Ráðgjafinn fylgir því ekki eftir og ber ekki ábyrgð á innihaldi þess eða afleiðingum.

Ráðgjafar eru bundnir þagnarskyldu um allt sem þeir fá vitneskju um vegna ráðgjafarinnar. Vakni grunsemdir hjá ráðgjafa um alvarlegan skort á aðbúnaði barns eða misnotkun á barni hvílir á honum tilkynningaskylda til barnaverndaryfirvalda.

Reynsla Norðmanna af þessu ráðgjafafyrirkomulagi er góð en árangurinn veltur þó á því hvers eðlils deilan er milli foreldra. Í nýlegri úttekt sem gerð var á reynslunni af ráðgjöfinni kom í ljós að foreldrar sem urðu að leita ráðgjafar, vegna þess að þau voru í hjúskap, töldu einungis í 9% tilvika að ráðgjöfin hafi haft afgerandi áhrif á það að samkomulag náðist. Í hópi foreldra sem urðu að leita ráðgjafar þar sem þau voru á leið til dómstóla með sambúðarslitin kemur allt annað í ljós. Í u.þ.b. helmingi

Þessara tilvika var ágreiningurinn svo mikill að fjögur skipti í ráðgjöf dugðu ekki til að leysa hann. Hins vegar tókst í 41% tilvika í þessum hópi að ná samkomulagi og taldi hópurinn að ráðgjöfin hefði skipt sköpum um það að samkomulag náðist, og virðist það leiða til þess að ágreiningsmál eftir skilnað eða sambúðarslit eru færri. Á þetta ekki síst við um ágreiningsmál er tengjast umgengni.

### Ráðgjöf til foreldra í Danmörku

Hinn 1. janúar 1998 hófst tilraun með ráðgjöf til foreldra sem deila um sameiginleg börn sín. Tilraunin er þannig að foreldrum er frjálst að notfæra þessa ráðgjöf.<sup>6</sup>

Tilraunin var gerð í Kaupmannahöfn og stóð í eitt ár. Fjórir lögfræðingar og fjórir sálfræðingar fengu þjálfun sem ráðgjafar og eiga að aðstoða fjölskyldur ef ágreiningur um börnin er svo alvarlegur að illa gengur að leysa hann við venjubundna málsmeðferð.

Þátttakan í ráðgjöfinni er frjáls enda eru ekki fyrir hendi lagaheimildir í dönskum lögum til að skylda foreldra til þátttöku í ráðgjöf af þessu tagi.

### Ráðgjöf sem stendur íslenskum foreldrum til boða vegna skilnaðar eða sambúðarslita

Eins og áður hefur verið vikið að fékk nefndin á sinn fund fulltrúa frá helstu aðilum sem bjóða foreldraráðgjöf á Reykjavíkursvæðinu. Hér er um að ræða Fjölskylduþjónustu kirkjunnar, fjölskylduráðgjöfina Samvist, Kvennaráðgjöfina, Félagsþjónustuna í Reykjavík og sjálfstætt starfandi ráðgjafa.

### Fjölskylduþjónusta kirkjunnar<sup>7</sup>

Starfsemi Fjölskylduþjónustu kirkjunnar hófst í ársbyrjun 1992 og var komið af stað að frumkvæði safnaðanna í Reykjavík. Fjölskylduþjónusta kirkjunnar skilgreinir sig sem þjónustu fyrir hjón, fólk í sambúð, fjölskyldur og einstaklinga sem telja sig vera í vanda vegna samskipta við sína nánustu og finna sjálfir ekki lausn. Boðið er upp á viðtöl og er hvert viðtal að jafnaði klukkustundar langt. Viðtöl geta dreifst á nokkra mánuði. Tekið er fast gjald fyrir hvert viðtal en í sumum tilvikum er gjaldið fellt niður.

Af kirkjunnar hálfu er litið á Fjölskylduþjónustuna sem hluta af sálgæslustarfi hennar.

Fjölskylduþjónustan býður einnig upp á námskeið og fræðsluerindi um hjónabandið og fjölskyldulífið. Þá hefur Fjölskylduþjónustan haldið

---

<sup>6</sup> Frásögnin af tilrauninni byggir á grein í blaðinu *Lige: nu*, 5. tbl., desember 1997.

<sup>7</sup> Samantektin byggir á upplýsingum sem fram komu hjá Þorvaldi Karli Helgasyni forstöðumanni og Elísabetu Bertu Bjarnadóttur félagsráðgjafa er þau komu á fund nefndarinnar og upplýsingum sem þau afhentu nefndinni.



hjónanámskeið fyrir hjón og sambylifsfolk sem vilja styrkja sambandið og öðlast færni og dýpri skilning á samskiptum sínum og fjölskyldunnar. Auk þess hafa verið haldin námskeið til undirbúnings fyrir hjónabandið.

#### Fjölskylduráðgjöfin Samvist<sup>8</sup>

Fjölskylduráðgjöfin Samvist hóf starfsemi síðari hluta ágústmánaðar 1996. Ráðgjöfin er rekin á grundvelli samkomulags milli Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar. Í samkomulaginu er gert ráð fyrir að Samvist reki opna fjölskylduráðgjöf án tilvísana fyrir fjölskyldur með börn á aldrinum 0-18 ára. Markmið þjónustunnar er forvarnarstarf þar sem fram fer meðferð og fjölskylduráðgjöf. Þeir sem þjónustunnar nutu greiddu með sama hætti og greitt er fyrir heimsóknir á heimsóknir á heilsugæslustöð, þ.e. kr. 700 fyrir fullborgandi og hálf gjald fyrir öryrkja og aldraða.

Á fyrstu 12 mánuðunum sem Samvist starfaði leituðu langflestir (66%) þangað vegna uppeldisráðgjafar, þ.e. erfiðleika eða einkenna hjá barni eða unglingi. Vegna hjóna- og foreldraráðgjafar leituðu 24% til þjónustunnar og 10% vegna annars.

Í hópnum sem leitaði til Samvistar á þessum fyrstu 12 mánuðum vegna erfiðleika í samskiptum við fullorðna voru tilefni komunnar erfiðleikar í parasambandinu (hjónabandi, sambúð), leit eftir aðstoð vegna ágreinings um forsjá og umgengni við börn í kjölfar skilnaðar, umgengnisforeldri að óska aðstoðar vegna samskiptaerfiðleika við forsjárforeldri og óska um að hitta barn sitt oftar og forsjárforeldri að óska eftir meira sambandi umgengnisforeldri við barn.

Rekstur Samvistar var tímabundið tilraunaverkefni. Í ágúst 1998 var gefin út skýrslan *Lokamat á þjónustu Samvistar, fjölskylduráðgjafar Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar*. Skýrsluna tók dr. Sigurlína Davíðsdóttir saman fyrir Barnaverndarstofu. Í niðurstöðum segir:

*Niðurstaða þessarar könnunar er því sú, að þjónustuþegar hjá Samvist séu ánægðir með þjónustuna og að hún skili sér í bætta ástandi hjá fjölskyldum þeirra. Hagkvæmni þjónustunnar er svipuð og annars staðar þar sem lengd vinnuviku og réttindi starfsfólks er svipað og hérlendis og virðist hagkvæmnin heldur vera að aukast. Ábendingar um bætta starfshætti reyndist ekki unnt að finna út úr viðtölunum.*

Þrátt fyrir jákvætt mat á starfsemi Samvistar var ákveðið að hætta rekstri ráðgjafarinnar og var henni lokað 1. maí 1999.

---

<sup>8</sup> Samantektin byggir á upplýsingum sem fram komu hjá Rannveigu Guðmundsdóttur forstöðumanni Samvistar er hún kom á fund nefndarinnar og upplýsingum sem hún afhenti nefndinni.

## Kvennaráðgjöfin<sup>9</sup>

Kvennaráðgjöfin var stofnuð 1984 og hefur starfað óslitið síðan. Hún er lögfræðileg og félagsleg ráðgjöf sem ætluð er konum og veitt af konum.

Oftast leita konur til Kvennaráðgjafarinnar vegna hjónaskilnaða, slita á óvígðri sambúð, sambúðarerfiðleika, meðlagsmála, umgengnisréttarmála, forsjárdeilna, barnaverndarmála, fjárhagserfiðleika, erfðamála, vanlíðunar og ofbeldis.

Vor og haust stendur Kvennaráðgjöfin fyrir hópstarfi kvenna sem standa í skilnaði eða sambúðarslitum. Unnið er að sjálfstyrkingu til að konurnar geti betur tekist á við lífið einar eftir skilnað eða sambúðarslit.

Kvennaráðgjöfin hefur gefið út bæklinginn *Skilnaður: Nokkrar hagnýtar upplýsingar um skilnað*. Bæklingnum er dreift ókeypis.

Kvennaráðgjöfin er opin tvisvar í viku, þriðjudaga frá kl. 20:00 til 22:00 og fimmtudaga kl. 14:00 - 16:00.

Ráðgjöfin er án endurgjalds fyrir þann sem eftir henni leitar.

## Félagsþjónustan í Reykjavík<sup>10</sup>

Félagsþjónustan í Reykjavík býður einstaklingum viðtöl hjá félagsráðgjafa og almenna ráðgjöf. Hjá Félagþjónustunni starfar stoðþjónustudeild og er ágreiningsmálum vísað til þeirrar deildar.

Sýslumenn senda til barnaverndarnefndar allar umgengnisdeilur sem þeir ráða ekki við. Erfiðustu umgengnismálin koma því á borð Félagþjónustunnar og mikill tími fer í að reyna að ná sáttum.

## Sjálfstætt starfandi ráðgjafar<sup>11</sup>

Nokkrir aðilar bjóða upp á fjölskylduráðgjöf, aðallega félagsráðgjafar og sálfræðingar. Fjölbreyttur hópur leitar eftir þessari þjónustu. Kostnaður við ráðgjöfina er hins vegar allmikill og opinberir aðilar taka ekki þátt í kostnaði af þessu tagi. Viðtalið er að jafnaði 75 mínútur og kostar liðlega 4 þús. kr. Flestir taka 6-10 viðtöl.

---

<sup>9</sup> Samantektin byggir á upplýsingum sem fram komu hjá Þorbjörgu I. Jónsdóttur hdl. og Margréti Jónsdóttur félagsráðgjafa er þær komu á fund nefndarinnar og upplýsingum sem þær afhentu nefndinni.

<sup>10</sup> Samantektin byggir á upplýsingum er fram komu hjá Maríu Þorgeirsdóttur félagsráðgjafa er hún kom á fund nefndarinnar.

<sup>11</sup> Samantektin byggir á upplýsingum er fram komu hjá Sigrúnu Júlíusdóttur og Nönnu Sigurðardóttur sem reka ráðgjöf fyrir fólk í fjölskylduvanda.

## Samantekt um ráðgjöf vegna slita á hjúskap eða óvígðri sambúð

Þeir sem nefndin aflaði upplýsinga hjá voru sammála um það að skortur væri á ráðgjöf vegna slita á hjúskap eða óvígðri sambúð. Eins og samantektin hér að framan sýnir er nokkurt framboð á ráðgjöf en hún tengist ekki sérstaklega slitum á hjúskap eða óvígðri sambúð.

Reynsla Norðmanna af ráðgjafakerfi þeirra virðist benda til þess að ágreiningsmálum eftir slit á hjúskap eða óvígðri sambúð, ekki síst vegna umgengni, gæti fækkað verulega ef foreldrar leita ráðgjafar vegna deilna sem uppi eru við hjúskaparslitin.

Nefndin telur eðlilegt að hér verði gerð sambærileg tilraun og í Danmörku á síðasta ári, þ.e. að boðið verði í tengslum við eitt eða tvö sýslumannsembætti á landinu upp á ráðgjöf til þeirra foreldra sem ákveðið hafa að slíta hjúskap eða sambúð. Ráðgjöfin verði í höndum félagsráðgjafa eða sálfræðinga og lögfræðinga. Reynslan af starfsemi ráðgjafarinnar yrði metin eftir 12 mánaða starfsemi.

## Umgengni og úrræði gildandi laga til að koma henni á

### Lagaákvæði um umgengni

Umgengnisréttur foreldris sem ekki hafði forsjá skilgetins barns síns var lögfestur með lögum um stofnun og slit hjúskapar nr. 60/1972. Fyrir gildistöku þeirra laga var umdeilt hvort slíkum lögvörðum rétti væri til að dreifa. Enginn slíkur réttur var til fyrir það foreldri óskilgetins barns sem ekki hafði forsjá þess fyrir gildistöku barnalaga frá 1981. Á þetta reyndi í hæstaréttardómi 1979:1157. Foreldrar höfðu verið í óvígðri sambúð og eignast barn saman, sem taldist óskilgetið að lögum. Í málinu var m.a. deilt um rétt föður til umgengni við barnið. Meirihluti Hæstaréttar taldi að réttur föður til umgengni við óskilgetið barn yrði ekki leiddur af ákvæðum hjúskaparlaga um umgengni því óvígðri sambúð yrði alls ekki jafnað til hjúskapar í þessu sambandi. Meirihlutinn taldi einnig að umgengnisréttur yrði ekki leiddur af öðrum réttarreglum. Hæstiréttur taldi það gamla skipan að faðir óskilgetins barns ætti ekki umgengnisrétt við barnið án samþykkis móður meðan hún hefði forsjá þess og yrði þeirri skipan ekki breytt nema með lögum. Í sératkvæði var talið að unnt væri að byggja slíkan rétt á þeim almennu sjónarmiðum sem talin voru liggja til grundvallar ákvæðum hjúskaparlaga um umgengni, svo og því að þörf barns og foreldris til umgengni við hvort annað hlyti að vera svipuð hvort sem foreldrar hefðu verið í hjúskap eða óvígðri sambúð. Í sératkvæði var því talið að með stöð í grunnsjónarmiðum í íslenskum barnarétti og lögjöfnun frá ákvæðum hjúskaparlaga væri slíkum lögvörðum umgengnisrétti til að dreifa.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Barnaréttur* eftir Davíð Þór Björgvinsson, bls. 71-72. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1995.

Lagaákvæði um umgengnisrétt eiga sér því ekki langa sögu hér á landi. Fyrir setningu hjúskaparlaganna frá 1972 var þó talið að lögvörðum umgengnisrétti væri til að dreifa gagnvart skilgetnum börnum. Afstaðan gagnvart umgengni við óskilgetin börn var sú sem fram kemur í framangreindum hæstaréttardómi.

Gildandi lagaákvæði um umgengnisrétt er að finna í 37. gr. barnalaga. Þar kemur fram að það er réttur barnsins að eiga umgengni við það foreldri sem ekki fer með forsjá þess og gagnkvæmt. Foreldri er þannig skylt að sinna umgengni.

Barnalög gera ráð fyrir því að foreldrar semji um umgengnisréttinn og að eftir því samkomulagi verði farið nema það sé andstætt hagsmunum, högum og þörfum barnsins að mati sýslumanns. Ef foreldrar deila um umgengnina skal sýslumaður úrskurða um hana, að kröfu foreldris.

Í *Barnarétti Davíðs Þórs Björgvinssonar* er lýst hvaða forsendur búa að baki lagaákvæðum um umgengnisrétt. Þar segir:<sup>13</sup>

*Hugmyndin með því að lögfesta reglur um umgengnisrétt er að umgengni sé til þess fallin að styrkja samband barns við það foreldri sem ekki hefur forsjá þess. Grundvallarsjónarmiðið er að barn eigi rétt á að hafa samskipti við báða foreldra sína, eftir því sem kostur er. Gengið er út frá því að það sé almennt heppilegt fyrir börn að hafa sem mest samneyti við foreldra sína og löggjafanum beri að stuðla að því. Þetta sjónarmið er sérstaklega áréttað í 2. mgr. 29. gr. bl., þar sem það er talið meðal forsjárskyldna forsjárforeldris að stuðla að umgengni barns við það foreldri sem ekki hefur forsjá. Hér er því ekki aðeins um að ræða rétt foreldris til umgengni við barnið heldur ekki síður rétt barnsins til umgengni við foreldra sína, svo og skyldu foreldra til að rækja þessa umgengni. Í samræmi við þessi meginviðhorf, um að stuðla beri að sem bestum samskiptum barns við það foreldri sem ekki hefur forsjá, nýtur þessi réttur sérstakrar verndar samkvæmt 8. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu. Í 3. mgr. 9. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er einnig mælt fyrir um rétt barnsins til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi við báða foreldra sína með reglubundnum hætti, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess.*

### **Vandamál er tengjast umgengni**

Vandamál er tengjast umgengni forsjárlauss foreldris við barn eða börn sín eru einkum tvenns konar. Annars vegar er um að ræða þau tilvik þar sem forsjárlaust foreldri sinnir ekki þeirri skyldu sinni að umgangast barnið. Hins vegar er um að ræða þau tilvik þar sem forsjárlausa foreldrinu er meinað að sinna umgengnisskyldu sinni við barnið, oftast vegna andstöðu foreldrisins sem er með forsjána.

<sup>13</sup> Sjá bls. 226-227 í *Barnarétti*.

Barnalögin gera ekki ráð fyrir neins konar úrræðum til að tryggja það að forsjárlaus foreldri sem ekki vill sinna umgengni við barn eða börn sín geri slíkt engu að síður. Talið er að slík umgengni geti vart verið barninu til hagsbóta.

Mál horfa öðru vísi við þegar forsjárforeldrið kemur í veg fyrir að forsjárlaus foreldrið geti sinnt umgengninni. Um þetta efni segir svo í *Barnarétti Davíðs Þórs Björgvinssonar*:<sup>14</sup>

*Slíkur móþrói getur stafað af ástæðum sem ekki verða alltaf auðveldlega raktar til umhyggju forsjárforeldris fyrir velferð barnsins og er raunar oft andstæður þörfum barns og hagsmunum. Þegar metið er hvernig skuli við því brugðist togast á þörf fyrir einhvers konar úrræði til að fylgja eftir löglegum ákvörðunum um umgengnisrétt og tillitið til hagsmuna barnsins. Ljóst er að hið síðarnefnda setur því takmörk hvers konar þvingunarúrræðum er unnt að beita. Niðurstaðan hefur orðið sú að samkvæmt 38. gr. bl. er eingöngu heimilt að beita **dagsektum** til að fylgja eftir löglegum ákvörðunum um umgengnisrétt.*

*Með dagsektum er átt við að lagðar eru á sektir fyrir hvern dag sem líður frá því að umgengni var torvelduð í skilningi laganna og þar til ákvörðun stjórnvalda er hlýtt. Fjárhæð dagsekta getur orðið allt að kr. 5000 fyrir hvern dag. Heimilt er að breyta hámarksfjárhæð dagsekta í samræmi við breytingar á lánskjaravísitölu sem í gildi var 1. júlí 1992. Þá segir í 38. gr. bl. að dagsektir verði ekki lagðar á fyrr en málskotsfrestir þeir sem kveðið er á um í 74. gr. bl. eru liðnir eða fullnaðarúrskurður ráðuneytisins liggur fyrir. Dagsektir ber að leggja á með úrskurði, en gefa skal forsjárforeldri kost á að tjá sig um mál áður en úrskurður er kveðinn upp. Dagsektir skal ákveða til allt að þriggja mánaða í senn fyrir hvern dag sem líður frá uppkvaðningu úrskurðar þar til látið er af tálmunum. Dagsektir falla niður þegar sýslumaður telur að látið hafi verið af tálmunum. Þá má innheimta dagsektir með fjárnámi samkvæmt kröfu þess foreldris sem hindrað er í að njóta umgengnisréttar og renna þær í ríkissjóð. Í niðurlagsákvæði 38. gr. bl. er skýrt tekið fram að öðrum úrræðum verði ekki beitt til framdráttar umgengnisrétti.*

Lagaúrræði eru því eingöngu dagsektir. Einnig má geta þess að barnalögin eru túlkuð svo að dagsektum megi eingöngu beita ef brotið er gegn úrskurði sýslumanns um umgengni. Ef brotið er gegn samkomulagi foreldra um umgengni verður dagsektákvæðinu ekki beitt.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem forsjárnefnd hefur aflað sér er dagsektáúrræðið í reynd gagnslaust.

---

<sup>14</sup> Bls. 238-239 í *Barnarétti*.

Í raun er því forsjárlaust foreldri, sem meinuð er umgengni við barn eða börn sín, úrræðalaust til að knýja fram umgengni við barnið.

## Samantekt og tillögur

Forsjárnefnd telur að reynslan af sameiginlegri forsjá hér á landi, líkt og á hinum Norðurlöndunum, sé almennt góð og ljóst er að úrræðið hefur hlotið allnokkra útbreiðslu, ekki síst meðal foreldra sem búið hafa í óvígðri sambúð.

Þó virðist að kynning á þessu úrræði 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 landsins.

Það er samdóma álit þeirra sem gerst þekkja að vandamálum vegna umgengni og forsjár sem upp rísa vegna samvistarslita mætti fækka verulega ef foreldrar leituðu ráðgjafar sérfræðinga áður en frá samvistarlitum er gengið. Reynslan frá Danmörku og sérstaklega Noregi, þar sem slík ráðgjöf er skylda, sýnir hversu mikilvæg ráðgjöf er vegna allra framtíðarsamskipta foreldranna. Ýmsir aðilar hér á landi bjóða ráðgjöf af þessu tagi en henni er þó ekki sérstaklega haldið að foreldrum sem standa á þröskuldi sambúðarslita.

Forsjárnefnd telur að úrræði gildandi laga til að koma á umgengni foreldra og barna séu alls ófullnægjandi og í raun engin og að brýnt sé að grípa til aðgerða sem duga til að tryggja umgengni barna við forsjárlaust foreldri.

Forsjárnefnd hefur því tekið saman eftirfarandi tillögur til úrbóta.

### 1. Ráðgjöf vegna skilnaðar eða slita á óvígðri sambúð

Forsjárnefnd leggur til að foreldrum sem hyggja á sambúðarslit verði með skipulegum hætti bent á gagnsemi þess að leita sér ráðgjafar vegna sambúðarslitanna. Jafnframt leggur nefndin til að strax á þessu ári verði ráðist í tilraunaverkefni við a.m.k. eitt sýslumannsembætti um þverfaglega ráðgjöf fyrir foreldra sem undirbúa hjónaskilnað eða samvistarlit. Þó nefndin teldi æskilegt að slík ráðgjöf væri skylda telur hún þó eðlilegt að á tilraunatímabilinu væri þátttaka í henni frjál. Fyrirmyndir slíkrar ráðgjafar verði sóttar til Noregs og Danmerkur. Tilraunin verði framkvæmd í 12 mánuði og árangur metinn að tilraunátíma loknum. Leiði mat á tilrauninni í ljós gagnsemi ráðgjafar af þessu tagi, með sama hætti og gerst hefur í Noregi, verði ráðgjöf komið á fót við öll sýslumannsembætti á landinu.

## 2. Sameiginleg forsjá verði meginregla

Forsjárnefnd telur að stíga eigi skrefið til fulls og gera sameiginlega forsjá að meginreglu við sambúðarslit, sbr. fyrirkomulag í Svíþjóð og Finnlandi og Noregi að hluta. Forsjárnefnd telur slíkt fyrirkomulag samrýmast best 1. mgr. 18. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og er sammála þeim sem telja að meginregla um sameiginlega forsjá sé í raun réttlætismál fyrir foreldri og barn.

Forsjárnefnd leggur því til að barnalögum verði breytt til samræmis og við þær breytingar höfð hliðsjón af ákvæðum norskra og sænskra laga í þessu tilliti.

Jafnframt telur forsjárnefnd ástæðu til að kanna, í tengslum við þessa meginbreytingu á fyrirkomulagi forsjár, skipan mála í Noregi. Þar geta foreldrar með sameiginlega forsjá fengið úrskurð um ágreiningsatriði sem upp koma.

## 3. Umgengnisvandi eftir samvistarslit foreldra

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna leggur þá skyldu á herðar aðildarríkjum að þau virði rétt barns sem skilið hefur verið frá foreldri til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi með reglubundnum hætti, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess.

Ákvæði barnalaga veita forsjárlausu foreldri enga vernd gagnvart því þegar forsjáforeldrið tálmar umgengni að ástæðulausu og jafnvel með ólögmætum 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 fyrr 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 ólögmatum 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.



## Fylgiskjal 1: Gestir á fundum forsjárnefndar

Eftirtaldir komu til fundar við forsjárnefnd:

1. Bergþóra Sigmundsdóttir fulltrúi hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík.
2. Birna Björnsdóttir deildarstjóri hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík.
3. Drífa Pálsdóttir skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.
4. Elísabet Berta Bjarnadóttir félagsráðgjafi hjá Fjölskylduþjónustu kirkjunnar
5. María Þorgeirsdóttir félagsráðgjafi hjá Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar.
6. Margrét Jónsdóttir félagsráðgjafi hjá Kvennaráðgjöfinni.
7. Nanna Sigurðardóttir félagsráðgjafi.
8. Ólafur I. Ólafsson, forsvarsmaður samtakanna *Ábyrgir feður*.
9. Ómar Logi Gíslason, forsjárlaus faðir.
10. Rannveig Guðmundsdóttir forstöðumaður fjölskylduþjónustunnar Samvistar.
11. Dr. Sigrún Júlíusdóttir dósent.
12. Þorbjörg I. Jónsdóttir hdl. ráðgjafi hjá Kvennaráðgjöfinni.
13. Þorvaldur Karl Helgason forstöðumaður Fjölskylduþjónustu kirkjunnar
14. Þóra Guðmundsdóttir formaður Félags einstæðra foreldra.
15. Þórhildur Línadal umboðsmaður barna.

## Fylgiskjal 2: Ýmsar staðhæfingar gesta á fundum forsjárnefndar

Forsjárnefnd fékk allmarga aðila á sinn fund. Samtöl við þessa aðila gáfu nefndinni gleggri mynd en ella af framkvæmd forsjár- og umgengnis-mála og reynslunni af sameiginlegri forsjá. Rétt þykir að geta nokkurra staðhæfinga sem fram komu í þessum viðræðum nefndarinnar:<sup>15</sup>

1. Ráðleggingar sýslumannsembætta til foreldra sem eru að slíta sambúð eða hjúskap, ekki síst til feðra, væru oft hlutdrægar.
2. Reglur um upplýsingagjöf leikskóla og skóla þarf að endurskoða.
3. Sameiginleg forsjá í raun réttlaut kerfi fyrir feður.
4. Dagsektum aldrei beitt vegna umgengnismála. Öðrum úrræðum ekki heldur. Þannig eru til dæmi um að foreldri með forsjá hafi verið úrskurðað viðbótarmeðlag þó það hafi með markvissum hætti tálmað umgengni. Þess einnig dæmi að forsjárlaut foreldri sem meinað hefur verið um umgengni við barn sitt um árabíl sé úrskurðað til að borga þátttöku í aukakostnaði, s.s. vegna fermingar.
5. Forsjárlausir feður eru varnarlausir gagnvart ásökunum um kynferðislega misnotkun barna sinna og slíkar ásakanir jafnvel settar fram að tilefnislausu.
6. Meðferð umgengnismála tekur of langan tíma og foreldri sem torveldar umgengni getur spilað á kerfið með því að flytja milli lögsagnarumdæma. Við slíkan flutning byrjar mál upp á nýtt í nýju umdæmi og meðferð tefst.
7. Verklagsreglur varðandi ákvörðun um viðbótarmeðlag taka lítið tillit til skulda meðlagsgreiðanda.
8. Oftar kvenlögfræðingar sem starfa að sífjamálum hjá sýslumannsembættunum. Karlmenntelja hættu á að kvenlögfræðingar dragi fremur taum mæðranna en feðranna.
9. Einstaklingar sem leita ráðgjafar vegna sambúðarslita kvarta yfir skorti á ráðgjöf hjá embættum sýslumanna.
10. Það er ekki nægilega erfitt að ljúka hjúskap og slíta sambúð.
11. Flest erindi sem berast til umboðsmanns barna tengjast erfiðleikum vegna umgengni í tengslum við skilnað.

---

<sup>15</sup> Fullyrðingarnar eru settar fram með þeim hætti sem þær voru sagðar af viðmælendum nefndarinnar. Forsjárnefnd hefur ekki tekið afstöðu til réttmætis þeirra heldur endurspegla þeir afstöðu gestanna.

12. Hér skortir þverfaglega ráðgjöf til þeirra sem hyggja á sambúðarslit.
13. Almennt lítil þekking um það hvað felst í sameiginlegri forsjá.
14. Enginn gætir hagsmuna barnsins við skilnað eða deilur um umgengni.
15. Fólk sem er að skilja gerir oft ekki fullnægjandi samninga eða jafnvel munnlega samninga.
16. Algengt að ekki séu gerðir umgengnissamningar við skilnað eða sambúðarslit.
17. Galli að einstaklingar sem byrja forsjármál hjá dómsmálaráðuneyti geta hvenær sem er hætt við þá meðferð og höfðað forsjármál fyrir dómstólum. Spurning hvort ekki eigi að færa meðferð ágreiningsmála vegna forsjár til dómstóla.
18. Einstæðir foreldrar kvarta mest yfir vandamálum vegna umgengni. Áður var mest kvartað yfir forsjárlausum foreldrum sem ekki sinntu umgengni en nú er í vaxandi mæli að forsjárlausir foreldrar kvarta yfir að fá ekki að sinna umgengni.
19. Umgengnisdeila snýst oftast um eitthvað annað en umgengnina. Þess vegna er ráðgjöf áður en til samvistarslita kemur svo mikilvæg.