

Áfangaskýrsla

Starfshópur innanríkisráðherra um
stefnumótun í ættleiðingarmálum

Desember 2011

Inngangur

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

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

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

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

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

Heildarendurskoðun ættleiðingarlaga

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

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

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

Stjórnsýslulegt fyrirkomulag ættleiðingarmála.

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

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

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

Verkaskipting stjórnvalda og löggilts ættleiðingarfélags.

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

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

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

Áfangaskipting ættleiðingarferlisins.

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

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

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

Skilgreining á kröfum til umsækjenda.

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

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

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

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

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

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

Ábyrgð á varðveislu gagna um ættleiðingar.

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

Um gengni kjörbarns við kynforeldra eða aðra ættingja.

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

Málsmeðferð við frumættleiðingar innanlands.

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

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

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

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

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

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

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

Almenn og sérstök þjónusta eftir ættleiðingu.

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

Stjúpættleiðing eftir sambúð, skilnað eða andlát.

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

Gerð lagafrumvarps

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

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

Leiðbeiningar/Handbók

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

Málþing um ættleiðingarmál

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