

## Frumvarp til laga

um breytingar á lagaákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag skv. barnalögum nr. 76/2003.

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 54. gr. laganna:

- a. 1. mgr. 54. gr. orðast svo: Barn á rétt á því að það foreldri sem barn býr ekki hjá taki þátt í framfærslu þess með greiðslu kostnaðar við framfærslu barnsins eða með greiðslu meðlags.
- b. 2. mgr. 54. gr. orðast svo: Við skilnað, sambúðarslit, breytingu á forsjá eða samningi foreldra um lögheimili barns hvílir sú skylda á báðum foreldrum að tryggja að þessi réttur barnsins sé virtur.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Framfærsluskylda foreldra sem búa ekki saman.*

### 2. gr.

55. gr. laganna orðast svo:

*Samningur um framfærslu eða meðlag.*

Foreldrar sem búa ekki saman geta samið um hvernig skipa skuli framfærslu barns, enda fari sú skipan ekki á bága við hag og þarfir barnsins.

Foreldrar geta óskað staðfestingar sýslumanns á samningi um meðlag skv. 1. mgr. Sýslumaður skal leiðbeina þeim um réttaráhrif samnings. Sýslumaður getur synjað um staðfestingu samnings ef hann er andstæður hag og þörfum barns og ber að synja telji hann samninginn í andstöðu við lög.

Eigi má takmarka framfærsluskyldu foreldris við lægri aldur barns en 18 ár.

### 3. gr.

56. gr. laganna orðast svo:

*Hverjir krafist geta meðlags.*

Það foreldri sem barn hefur lögheimili hjá skv. ákvæðum laga þessara getur krafist þess að meðlag sé ákveðið og innheimt.

Sama rétt hefur sá sem stendur straum af útgjöldum vegna framfærslu barns enda búi barn hjá honum samkvæmt lögmati skipan.

Nú hefur verið innt af hendi meðlag af hálfu hins opinbera og hefur þá viðkomandi stjórnvald eða stofnun rétt þann sem greinir í 1. mgr.

### 4. gr.

57. gr. laganna orðast svo:

*Úrskurður eða dómur um meðlag.*

Ef foreldra sem búa ekki saman greinir á um skiptingu framfærslukostnaðar barnsins getur sýslumaður úrskurðað það foreldri sem barnið býr ekki hjá til að greiða meðlag með barninu. Meðlag verður þó ekki ákvarðað lengra aftur í tímann en eitt ár frá því að krafa var sett fram nema alveg sérstakar ástæður leiði til þess.

Þegar dómari sker úr ágreiningsmáli um faðerni eða forsjá barns skal hann einnig, að kröfu, leysa úr ágreiningi um meðlag í dómi samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

Meðlag samkvæmt ákvæði þessarar greinar skal fyrst og fremst ákveða með hliðsjón af kostnaði við framfærslu barns, tekjum beggja foreldra eða aflagæfi þeirra, og að teknu tilliti til umgengni við barnið.

Við ákvörðun meðlags samkvæmt ákvæði þessarar greinar skal miða við lágmarksframfærslukostnað barns kr. 54.000.- sem skipta skal milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja. Lágmarksframfærslukostnaður skal ár hvert taka sömu hlutfallslegu breytingum og vísitala neysluverðs, í fyrsta skipti ári eftir að lögin taka gildi. Með tekjum er hér átt við allar skattskyldar tekjur, þar með talið fjármagnstekjur, að frádregnum þeim skatti sem reiknast af tekjum hvors um sig, svo og barnabætur til foreldris vegna viðkomandi barns.

Við ákvörðun meðlags skal einnig taka tillit til umgengni eins og hún hefur verið ákveðin í skriflegum samningi foreldra sem staðfestur hefur verið af sýslumanni, úrskurði sýslumanns, dómsátt eða með dómi.

Í meðlagsúrskurði eða dómi má ekki takmarka meðlagsskyldu foreldris við lægri aldur barns en 18 ár.

Þegar svo háttar til að foreldrar hafa gert með sér tímabundinn samning um forsjá, sbr. 4. mgr. 32. gr., er þó heimilt að úrskurða meðlag til jafnlangs tíma og forsjá er ákveðin samkvæmt samningnum.

#### 5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 59. gr. laganna

- a. Í stað orðanna „einföldu meðlagi“ í öðrum málslíð 1. mgr. kemur: helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. 4. mgr. 57. gr.
- b. 2. mgr. orðast svo: Ef svo háttar til að foreldri, sem er búsett erlendis, hefur með erlendri ákvörðun verið gert að greiða foreldri barns, sem búsett er hér á landi, meðlag með því, sem er lægra en sem nemur helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. 4. mgr. 57. gr., getur sýslumaður úrskurðað að Tryggingastofnun ríkisins greiði til foreldris sem barn býr hjá meðlag sem nemur mismuninum á fjárhæð meðlagsins og helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns, þó að teknu tilliti til umgengni. Ef ákveðið hefur verið í erlendri meðlagsákvörðun að foreldri, sem er búsett erlendis, skuli ekki greiða meðlag með barni getur sýslumaður úrskurðað að Tryggingastofnun ríkisins greiði helming af lágmarksframfærslukostnaði barns til foreldris sem barn býr hjá, þó að teknu tilliti til umgengni.

#### 6. gr.

60. gr. laganna orðast svo:

##### *Sérstök útgjöld.*

Foreldrar geta óskað staðfestingar sýslumanns á samningi um sérstök framlög vegna útgjalda við skírn barns, fermingu, gleraugnakaup, tannréttingar eða vegna greiftrunar barns. Sýslumaður skal leiðbeina þeim um réttaráhrif samnings.

Heimilt er að úrskurða það foreldri sem barn býr ekki hjá til að inna af hendi sérstakt framlag vegna útgjalda skv. 1. mgr. eða af öðru sérstöku tilefni. Ef kveðinn er upp úrskurður um sérstakt framlag samkvæmt ákvæði þessarar greinar skal miða við að skipta útgjöldum milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja.

Framlag skv. 1. mgr. verður því aðeins úrskurðað að krafa um það sé uppi höfð við sýslumann innan þriggja mánaða frá því að svara varð til útgjalda nema eðlileg ástæða hafi verið til að bíða með slíka kröfu.

Dómsmálaráðuneytið setur reglugerð um hámarksfjárhæðir vegna úrskurða um sérstök framlög samkvæmt þessari grein.

#### 7. gr.

61. gr. laganna orðast svo:

*Lok framfærsluskyldu.*

Framfærsluskyldu lýkur er barn verður 18 ára eða fyrr ef barn gengur í hjúskap.

8. gr.

62. gr. laganna orðast svo:

*Framlag til menntunar eða starfsþjálfunar.*

Þrátt fyrir ákvæði 61. gr. getur sýslumaður staðfest samning foreldris og ungmennis um að foreldri greiði ungmenni framlag til menntunar eða starfsþjálfunar frá 18 ára aldri og allt til þess er það nær 20 ára aldri. Sýslumaður skal leiðbeina þeim um réttaráhrif samnings.

Heimilt er að úrskurða foreldri til að inna af hendi sérstakt framlag skv. 1. mgr. Ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 57. gr. á hér við að sínu leyti. Ef kveðinn er upp úrskurður skal miða við lágmarksframfærslukostnað barns sem skipta skal milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja með sama hætti og skv. 57. gr.

Sýslumaður getur breytt úrskurði skv. 1. mgr. ef rökstudd krafa kemur fram um það, enda sé sýnt fram á að hagir foreldris eða barns hafi breyst.

9. gr.

Á eftir orðunum „mánaðarlega fyrirfram“ í 1. mgr. 63. gr. laganna bætast orðin: með reglubundnum greiðslum.

10. gr.

Við c. lið 1. mgr. 64. gr. laganna bætist: og önnur atriði sem hafa skal hliðsjón af við ákvörðun meðlags.

11. gr.

Á eftir 65. gr. laganna bætist ný grein, 65. gr. A, svohljóðandi:

*Reglugerð um ákvörðun meðlags og fleira.*

Dómsmálaráðherra setur reglugerð um nánari ákvörðun meðlags og fleira samkvæmt ákvæðum þessa kafla, þar á meðal hvernig reikna skuli heildartekjur og skatta, hvernig skuli háttu frádrætti vegna umgengni og hámarksfjárhæðir vegna sérstakra útgjalda eftir því sem við á.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 66. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „úrskurðar“ í 1. mgr. kemur: úrskurðar sýslumanns eða samnings foreldra um meðlag skv. 55. gr., staðfestum af sýslumanni.
- b. Annar málsliður 1. mgr. fellur brott.
- c. 2. mgr. orðast svo: Einnig má gera fjárnám fyrir öðrum greiðslum skv. IV. og IX kafla á grundvelli úrskurðar sýslumanns eða samnings staðfestum af sýslumanni.

13. gr.

67. gr. laganna orðast svo:

Sá sem á rétt á greiðslum skv. IV. og IX. kafla, sem búsettur er hér á landi, getur snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins og óskað eftir því að fá greitt skv. þessu ákvæði.

Tryggingastofnun ríkisins er skylt að greiða rétthafa greiðslna skv. IV. og IX. kafla, sem búsettur er hér á landi, samkvæmt:

- a. dómi, dómsátt eða úrskurði sýslumanns um meðlag eða samningi foreldra staðfestum af sýslumanni um meðlag skv. 55. gr., þó aldrei hærri fjárhæð vegna framfærslu en sem nemur helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. 4. mgr. 57. gr.,
- b. úrskurði sýslumanns eða samningi foreldra staðfestum af sýslumanni um framlag vegna sérstakra útgjalda skv. 60. gr., þó aldrei hærri fjárhæð en sem nemur helmingi af hámarksfjárhæð skv. reglugerð,
- c. úrskurði sýslumanns eða samningi foreldris og ungmennis staðfestum af sýslumanni vegna framlags til menntunar eða starfsþjálfunar skv. 62. gr., þó aldrei hærri fjárhæð en sem nemur helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. 4. mgr. 57. gr.

#### 14. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007:

1. Í stað orðanna „barnalífeyrir vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára,“ í 1. mgr. 1. gr. kemur: framlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára, sérstök útgjöld vegna barns skv. 60. gr. barnalaga.
2. 3. gr., fær nýtt heiti: *Framlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar*. Greinin orðast svo:

Með framlagi skv. þessu ákvæði er átt við framlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára.

Tryggingastofnun ríkisins er heimilt að greiða framlag, sem nemur helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. ákvæðum barnalaga, ef annað foreldri er látið, skilríki liggja fyrir um að ungmenni verði ekki feðrað, eða ungmenni á einungis eitt framfærsluskilyrt foreldri af öðrum ástæðum. Ef báðir foreldrar ungmennis við þessar aðstæður eru látnir er heimilt að greiða lágmarksframfærslukostnað barns að fullu skv. ákvæðum barnalaga.

Tryggingastofnun er heimilt að greiða framlag, sem nemur sömu fjárhæð og framlag til menntunar og starfsþjálfunar skv. 62. gr. barnalaga, skv. staðfestum samningi foreldris og ungmennis eða úrskurði sýslumanns, þó aldrei hærri fjárhæð en sem nemur helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. ákvæðum barnalaga, ef annað foreldri er ellilífeyrisþegi eða örorkulífeyrisþegi. Ef ungmenni á kröfu á báða foreldra sína skv. ofangreindu þá er heimilt að greiða lágmarksframfærslukostnað barns skv. ákvæðum barnalaga að fullu.

Ungmenni sækir sjálft um framlag skv. þessari grein. Ef ekki liggur fyrir staðfestur samningur foreldris og ungmennis eða úrskurður sýslumanns þá metur Tryggingastofnun sönnun um skólavist eða starfsþjálfun. Skilyrði er að námið eða þjálfunin taki a.m.k. sex mánuði hvert ár. Ef um er að ræða óreglulegt nám eða námskeið skal námstími reiknaður í kennslustundafjölda á almanaksárinu og telst þá sex mánaða nám samsvara 624 kennslustundum. Brot úr mánuði telst heil mánuður. Tryggingastofnun getur frestað afgreiðslu framlags þar til sex mánaða námstíma er náð.

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd greinarinnar.

3. Á eftir 3. gr. laganna bætist ný grein, 3. gr. A, svohljóðandi:

*Sérstök útgjöld vegna barns skv. 60. gr. barnalaga.*

Með sérstökum útgjöldum vegna barns skv. þessu ákvæði er átt við framlög vegna útgjalda við skírn barns, fermingu, gleraugnakaup, tannréttingar eða vegna greftrunar barns.

Tryggingastofnun ríkisins er heimilt að greiða fjárhæð vegna sérstakra útgjalda, sem nemur helmingi af hámarksfjárhæð skv. ákvæði um sérstök útgjöld í reglugerð skv. barnalögum, ef annað foreldri er látið, skilríki liggja fyrir um að barn verði ekki feðrað, og/eða barn á einungis eitt framfærsluskilyrt foreldri. Ef báðir foreldrar barns eru látnir er heimilt að greiða hámarksfjárhæð að fullu.

15. gr.

Lög þessi taka gildi 1. október 2010.

Lögin gilda um framfærslu allra barna, óháð því hvers konar ákvarðanir um meðlag eða aðrar greiðslur liggja fyrir þegar þau taka gildi.

Foreldri sem óskar eftir að Tryggingastofnun ríkisins hafi milligöngu um greiðslu meðlags eftir að lög þessi taka gildi, á grundvelli samnings, úrskurðar, dóms eða dómsáttar sem byggir á ákvæðum eldri laga og kveður á um skyldu til greiðslu meðlags sem samsvarar barnalífeyri, lágmarksmeðlagi, einföldu meðlagi eða hlutfalli af þessu, á rétt á greiðslu frá Tryggingastofnun að hámarki að fjárhæð kr. 21.657.- Við fullnustu samskonar ákvörðunar um meðlag á grundvelli eldri laga skal einnig miða við sömu fjárhæð eða margfeldi hennar.

Um meðferð kröfu um meðlag í dómsmáli sem þingfest hefur verið fyrir 1. október 2010 en hefur ekki verið lokið skal fara eftir ákvæðum eldri laga. Hið sama gildir ef úrskurður máli sem lokið er samkvæmt ákvæðum eldri laga er kærður til Hæstaréttar eða dómi áfrýjað.

Um meðferð og úrlausn stjórnáslumála sem komið hafa til meðferðar hjá sýslumönnum fyrir 1. október 2010 en hefur ekki verið lokið skal farið samkvæmt ákvæðum eldri laga. Hið sama gildir ef úrskurður í máli sem lokið er samkvæmt ákvæðum eldri laga er kærður til dómsmálaráðherra.

### **Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

#### **1. Inngangur.**

#### **2. Íslenska meðlagskerfið.**

2.1 Þróun meðlagskerfisins.

2.2 Tölfræði og rannsóknir.

2.3 Nánar um ákvörðun meðlags skv. ákvæðum barnalaga nr. 76/2003.

2.3.1 Framfærsluskylda.

2.3.2 Samningar foreldra um meðlag.

2.3.3 Úrskurður um meðlag.

2.3.4 Sérstök útgjöld og menntunarframlag.

2.4 Meginreglur í norrænum rétti.

#### **3. Nýtt meðlagskerfi.**

3.1 Helstu sjónarmið um breytingar á meðlagskerfinu.

3.2 Helstu einkenni hins nýja meðlagskerfis.

3.2.1 Samningar foreldra um meðlag.

3.2.2 Kostnaður við framfærslu barns.

a) Samspil meðlags og barnalífeyris.

b) Útreiknaður kostnaður vegna framfærslu.

c) Lágmarksframfærslutrygging.

d) Lágmarksframfærsla barns.

3.2.3 Viðbótarmeðlag.

3.2.4 Tillit til tekna beggja foreldra.

a) Almennt um tillit til tekna.

- b) Afmörkun tekjuhugtaksins í tengslum við meðlagsákvörðun.
  - 3.2.5 Kostnaður af framfærslu skiptist í hlutfalli við tekjur foreldra.
  - 3.2.6 Tillit til umgengni við ákvörðun um meðlag.
    - a) Almennt um tillit til umgengni.
    - b) Tilhögun frádráttar vegna umgengni.
    - c) Dæmi um meðlag að teknu tilliti til umgengni.
  - 3.3 Önnur útgjöld.
    - 3.3.1 Sérstök útgjöld.
    - 3.3.2 Framlag til menntunar eða starfsþjálfunar.
  - 3.4 Milliganga hins opinbera um greiðslu meðlags.
    - 3.4.1 Almennt um milligöngu.
    - 3.4.2 Skilyrði greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins.
    - 3.4.3 Kostnaður vegna milligöngu hins opinbera.
  - 3.5 Reglugerð um ákvörðun meðlags.
  - 3.6 Barnalífeyrir.
    - 3.6.1 Almennt um barnalífeyri.
    - 3.6.2 Samspil barnalífeyris og hins nýja meðlagskerfis.
- 4. Helstu nýmæli.**
- 4.1 Aukið samningsfrelsi foreldra um framfærslu og meðlag.
  - 4.2 Lögbundinn lágmarksframfærslukostnaður barns.
  - 4.3 Skipting lágmarksframfærslukostnaðar barns.
  - 4.4 Tillit til umgengni við ákvörðun meðlags.

## **1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem skipuð var af dóms- og kirkjumálaráðherra 7. maí 2008 til að fara yfir reglur barnalaga um framfærslu barna með það fyrir augum að kanna hvort núverandi fyrirkomulag þjóni hagsmunum barna og foreldra með sanngjörnum hætti. Í nefndinni áttu sæti Guðný Björk Eydal, prófessor í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands, sem jafnframt var formaður, Hrefna Friðriksdóttir, lektor í sífja- og erfðarétti við Háskóla Íslands og Ásgeir Eiríksson, fulltrúi sýslumannsins í Keflavík. Starfsmaður nefndarinnar var Guðmundur Örvar Bergþórsson, lögfræðingur í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu. Þá vann Arnaldur Sölvi Kristjánsson, starfsmaður Þjóðmálastofnunar Háskóla Íslands, útreikninga fyrir nefndina. Nefndin hóf störf í september 2008 og hélt alls 31 fund.

Nefndinni var nánar falið að skoða hvort ástæða væri til að gera breytingar á einstökum þáttum barnalaga og semja drög að frumvarpi til breytinga á lögnum ef svo yrði talið vera. Á meðal þess sem nefndinni var falið að taka afstöðu til var hvort ástæða væri til að viðhalda því fyrirkomulagi að ávallt bæri að ákveða meðlag við skilnað, sambúðarslit og breytingar á forsjárskipan og hvort ástæða væri til að hafa lágmarksmeðlag lögbundið. Einnig hvort rétt væri að gera breytingar á þeim grundvallarþáttum sem hafa áhrif á meðlagsfjárhæðina. Í ljósi hinnar ríku hefðar um norræna samvinnu á sviði sífjaréttar bar nefndinni að gefa gaum að reglum annarra norræna ríkja um meðlag og þróun þeirra, svo og réttarþróun í öðrum ríkjum. Í skipunarbréfi var ennfremur áréttað að nefndin hefði í huga að breytt meðlagskerfi yrði gagnsætt, fyrirsjáanlegt og einfalt í framkvæmd. Nefndinni var falið að kalla eftir sjónarmiðum félagasamtaka og annarra þeirra aðila sem málið kynni að varða. Einnig að haga störfum sínum með þeim hætti að þær hugmyndir að breytingum sem fram kæmu fengu sem víðtækasta umfjöllun.

Nefndin fundaði með fjölmörgum aðilum og gaf þeim að auki kost á að koma að skriflegum sjónarmiðum. Nefndin hitti Umboðsmann barna og fulltrúa frá félags- og

tryggingamálaráðuneyti, Tryggingastofnun ríkisins, Innheimtustofnun sveitarfélaga og sýslumanninum í Reykjavík. Þá komu á fund nefndarinnar Stefán Ólafsson, prófessor við félags- og mannvísindadeild Háskóla Íslands, Þórólfur Halldórsson, sýslumaður í Keflavík og Gísli Gíslason, höfundur skýrslu um samanburð á meðlagskerfum Íslands og annarra landa frá 12. mars 2008. Einnig hitti nefndin fulltrúa Félags um foreldrajafnrétti og Félags einstæðra foreldra.

Nefndin fór ítarlega yfir athugasemdir og ábendingar þessara aðila og tók tillit til þeirra við samningu frumvarps þessa eftir því sem við átti. Nefndin kynnti sér einnig löggjöf og framkvæmd á Norðurlöndum og hafði til hliðsjónar við mótun þeirra hugmynda sem er að finna í frumvarpinu um nýtt meðlagskerfi á Íslandi.

## 2. Íslenska meðlagskerfið.

Í skipunarbréfi nefndarinnar er þess getið að gildandi meðlagskerfi hafi verið við lýði á Íslandi lítið breytt um langt skeið. Helstu einkenni þess eru þar talin:

- Skyld að ákveða meðlag með barni ef foreldrar þess búa ekki saman. Þrátt fyrir að framfærsluskylda sé háð aðstæðum ber ávallt að ákveða fjárhæð meðlags að tilteknu lágmarki, jafnvel þótt barn dvelji mjög mikið hjá meðlagsgreiðanda.
- Hafi foreldri fjárhagslegt bolmagn til þess að inna af hendi hærri framlög til framfærslu barnsins en sem nemur lágmarksmeðlagi er út frá því gengið að barn eigi að njóta þess í formi aukins meðlags.
- Forsjárskipan getur haft áhrif við ákvörðun meðlagsfjárhæðar umfram hið einfalda meðlag.
- Fjárhæð meðlags er óháð aldri barns.
- Lítil áhrif annarra þátta í fjárhagsstöðu meðlagsgreiðanda en tekjuskattstofns á fjárhæð meðlags.
- Millifærsla, greiðsluábyrgð og innheimta meðlaga er á opinberri hendi, án kostnaðar fyrir þá sem í hlut eiga, og án tillits til aðstæðna.

### 2.1 Þróun meðlagskerfisins.

Ákvæði um skyldur feðra til að taka þátt í framfærslu barna sem fædd eru utan hjónabands má rekja allt aftur til Jónsbókar.

Árið 1900 voru sett lög nr. 4/1900 um meðgjöf með óskilgetnum börnum. Samkvæmt þeim áttu feður að greiða helming kostnaðar vegna fæðingar barns og meðgjöf með barni þar til það náði 16 ára aldri. Árið 1921 voru sett lög um skyldur foreldra við börn fædd utan hjónabands, sbr. lög um afstöðu foreldra til óskilgetinna barna nr. 46/1921. Samkvæmt lögnum var gert ráð fyrir að framfærslan skiptist jafnt á foreldra eftir framfærslugetu, þ.e. miða bar við efnahag hvors foreldris um sig, aflahæfi þess til frambúðar svo og við hagi foreldris að öðru leyti, svo sem heilsuhagi, aldur og afkomuhorfur. Í kjölfarið var þó bent á að þetta nýmæli hafi ekki orðið jafnáhrifaríkt og til var stofnað þar sem meðlag var í langflestum tilvikum ákveðið í samræmi við meðalmeðlag. Lögin voru endurskoðuð 1947, sbr. lög um afstöðu foreldra til óskilgetinna barna nr. 87/1947, minniháttar breytingar gerðar 1953, 1957 og 1971 en tilhögun meðlags var ekki breytt.

Barnalög nr. 9/1981 leystu af hólmi eldri lög um afstöðu foreldra til barna. Samkvæmt þeim urðu foreldrar meðlagsskyldir þar til barn náði 18 ára aldri og einnig kveðið á um sérstök framlög til að mæta tilteknum kostnaði við framfærslu barns. Einnig var gert mögulegt að sækja um menntunarförlag fyrir ungmenni á aldrinum 18-20 ára. Að öðru leyti var tilhögun meðlags í meginatriðum óbreytt frá fyrri lögum. Við endurskoðun barnalaga 1992 og 2003 voru ekki gerðar neinar meiriháttar

efnislegar breytingar á ákvæðum um framfærsluskyldu foreldra. Fyrirkomulag meðlagsgreiðslna hefur því í megindrattum verið óbreytt frá upphafi tuttugustu aldar. Tryggingastofnun ríkisins hefur haft milligöngu um greiðslu lágmarksmeðlags ef foreldrar hafa óskað þess allt frá 1946. Þá voru sett lög um almannatryggingar nr. 50/1946 sem kváðu á um skyldu ríkisins til að greiða barnalífeyri m.a. til einstæðra mæðra en slík ákvæði voru nýmæli í tryggingarlöggjöfni. Árið 1971 var lögum um almannatryggingar breytt í þá veru að feður ættu einnig rétt á milligöngu Tryggingastofnunar vegna greiðslu meðlags. Með lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð var Tryggingastofnun heimilað að greiða barnalífeyri vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18–20 ára.

## 2.2 Tölfræði og rannsóknir

Í þessum kafla er fjallað um stöðu þekkingar varðandi fjölskyldustöðu barna og umgengni við foreldra. Einkennandi fyrir Ísland er hversu hátt hlutfall einstæðra foreldra hefur verið. Í flestum tilvikum er um að ræða einstæðar mæður.

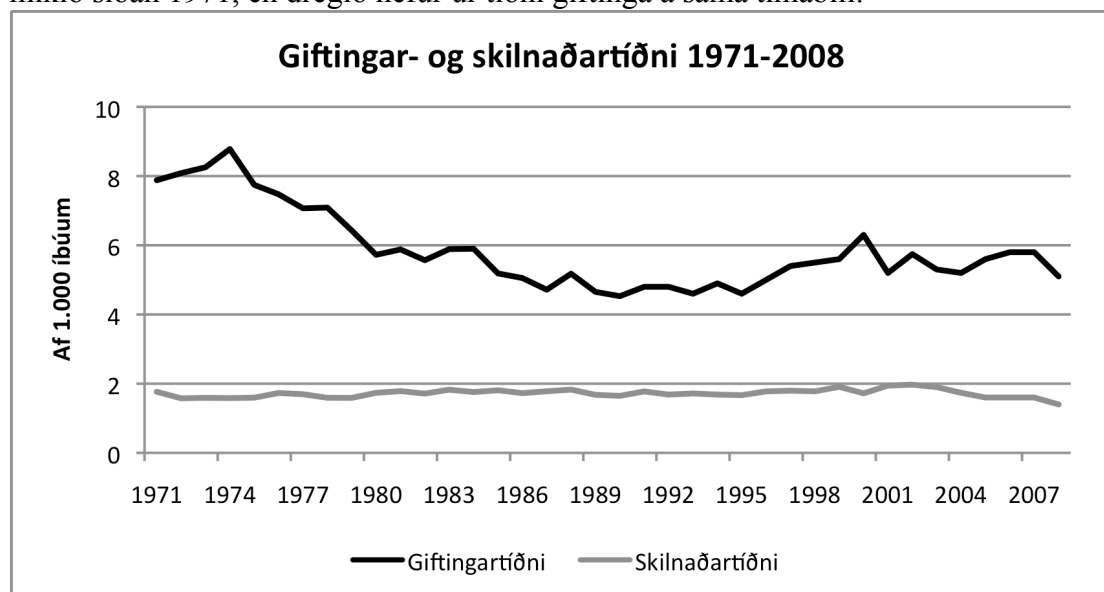
### *Fjölskyldur með börn eftir hjúskaparstöðu foreldra á Norðurlöndum árið 2008*

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Fjöldi fjölskyldna með börn	762.000	585.000	46.000	613.000	1.197.000
Gift hjón %	62	62	53	56	77
Foreldrar í sambúð %	16	18	20	23	
Eitt foreldri %	22	20	27	21	23

(*Nordic statistical yearbook, 2009:40*)

Á Norðurlöndum hefur hlutfall einstæðra foreldra verið hærra en víðast hvar í Evrópu en á Íslandi er hlutfallið hæst eins og sjá má á ofangreindri töflu. Þetta hlutfall veitir þó eitt og sér takmarkaðar upplýsingar um fjölskyldustöðu barnanna. Sum þeirra hafa búið með einu foreldri frá fæðingu, önnur hafa átt foreldra sem hafa slitið sambúð, samvist eða hjónabandi. Enn önnur búa hjá foreldri og stjúpforeldri og teljast því ekki til þeirra barna sem búa hjá einu foreldri.

Tíðni skilnaða er lægri héraendis en á öðrum Norðurlöndum og hefur ekki breyst mikið síðan 1971, en dregið hefur úr tíðni giftinga á sama tímabili.



(Hagstofa Íslands, 2009)



Hagstofa Íslands (2008) bendir á að langflest hjónabönd, eða 85%, eigi sér stað að undangenginni sambúð og að skráðar sambúðir séu fleiri en hjónavígslur. Árið 2007 var fjöldi hjónavígslna 5.5 á hverja 1.000 íbúa en fjöldi stofnaðra sambúða var á sama tíma 6.7 á hverja 1000 íbúa. Á meðfylgjandi töflu sést hversu mörg börn upplifðu skilnað eða sambúðarslit á tímabilinu 2004-2008.

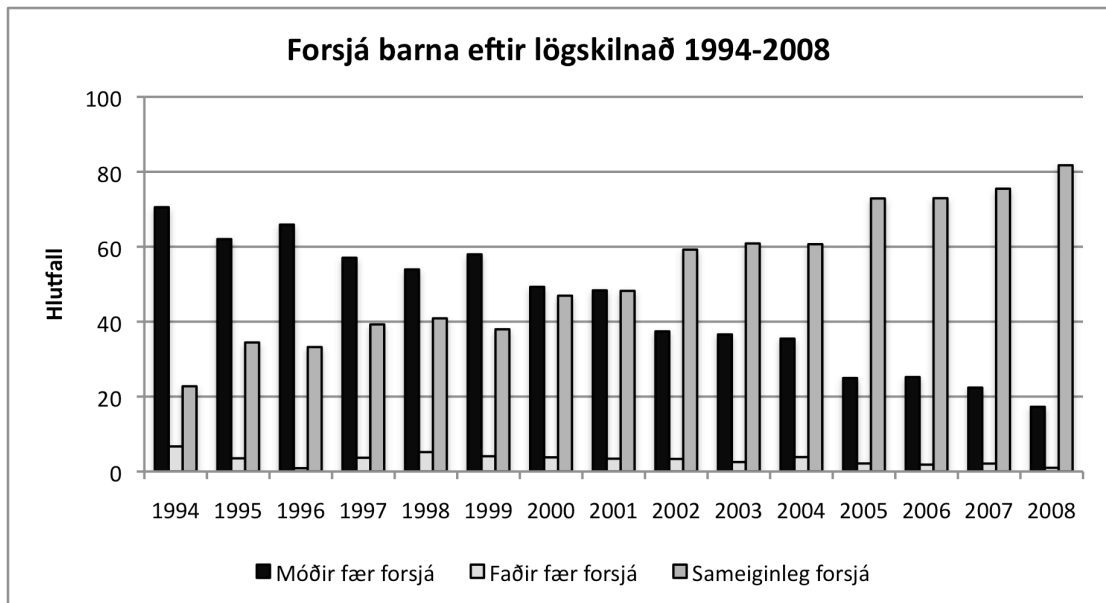
*Fjöldi skilnaða og sambúðarslita: Fjöldi með börn og fjöldi barna 2004-2008*

	Alls	Þar af með börn	1 barn	2 börn	3 eða fleiri
<b>2004</b>					
Skilnaðir	560	341	125	156	60
Slit sambúðar	670	398	253	117	28
<b>2005</b>					
Skilnaðir	564	342	151	131	60
Slit sambúðar	632	364	226	105	33
<b>2006</b>					
Skilnaðir	516	327	129	146	52
Slit sambúðar	579	357	230	100	27
<b>2007</b>					
Skilnaðir	515	310	121	129	60
Slit sambúðar	603	376	228	116	32
<b>2008</b>					
Skilnaðir	549	358	158	151	49
Slit sambúðar	634	401	267	113	21

(Hagstofa Íslands, 2008: Bráðabirgðartölur)

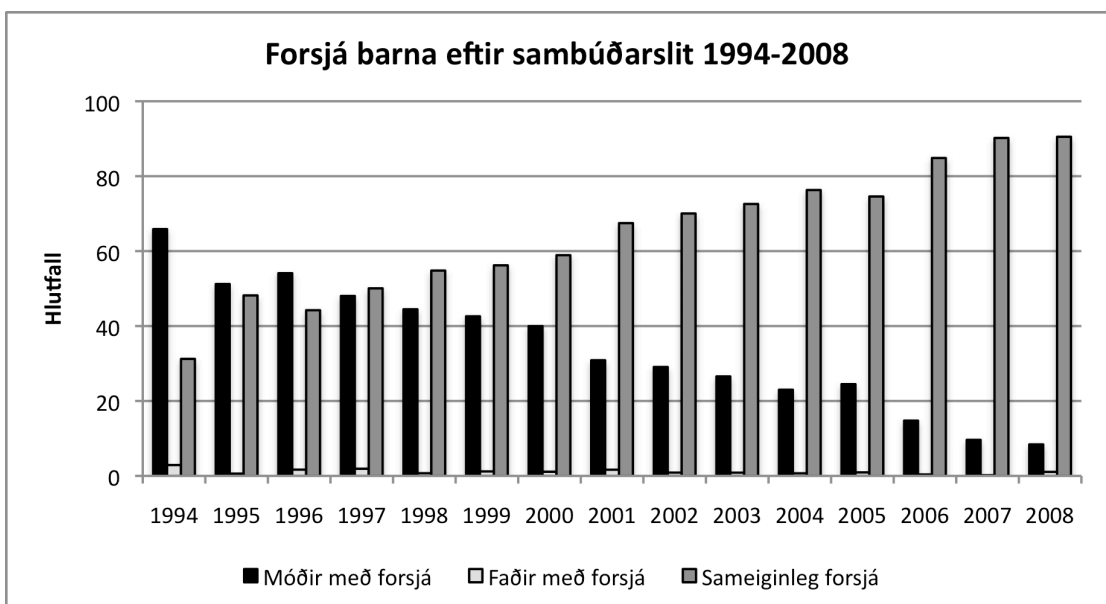
Árið 2008 skildu eða slitu sambúð 759 foreldrar sem áttu 1.169 börn. Ekki eru fyrirbyggjandi langtímagögn um þær breytingar sem börn upplifa í æsku á fjölskyldugerð en ofangreindar tölur sýna að árlega upplifa nokkuð stórir hópar barna meiriháttar breytingar á fjölskyldugerð. Í rannsókninni *Ættartengsl: Rannsókn um reynslu og sýn skilnaðarbarna* sem Sigrún Júlíusdóttir, Jóhanna Rósa Arnardóttir og Guðlaug Magnúsdóttur framkvæmdu árið 2008 meðal ungmenna sem höfðu upplifað skilnað kemur fram að áætlað sé að um 25% barna upplifi skilnað eða sambúðarslit á uppvaxtarárum. Ungmennin voru spurð um breytingar á fjölskylduhögum eftir skilnað/sambúðarslit foreldra og í ljós kom að 71.3% mæðra og 77.4% feðra höfðu stofnað stofnað til nýs sambands innan fjögurra ára frá skilnaði. Þá hafði fjórðungur svarenda upplifað fleiri en eina nýja sambúð foreldra eftir skilnað/sambúðarslit.

Þar til árið 1992 kváðu barnalög á um að foreldrum bæri að ákveða hvort þeirra færi með forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit og í miklum meirihluta tilvika fór móðir með forsjá. Með nýjum barnalögum frá árinu 1992 var foreldrum sem ekki búa saman gert kleift að semja um að fara sameiginlega með forsjá barns (Barnalög nr. 20/1992). Eins og meðfylgjandi mynd sýnir hafa foreldrar í auknum mæli nýtt sér þennan möguleika. Árið 2006 var barnalögum breytt og gert ráð fyrir sameiginlegri forsjá sem meginreglu eftir skilnað eða sambúðarslit foreldra (Barnalög nr. 69/2003).



(Hagstofa Íslands, 2009).

Samskonar þróun hefur átt sér stað við skipun forsjár eftir slit sambúðar, en í þeim tilvikum er sameiginleg forsjá enn algengari en eftir skilnaði.



(Hagstofa Íslands, 2009)

Þrátt fyrir að forsjá sé í meirihluta tilvika sameiginleg þá er lögheimili barns í langflestum tilvikum hjá móður. Samkvæmt athugun Hagstofu Íslands þann 1. janúar 2008 á lögheimili barna kom í ljós að 90.7% einstæðra mæðra (10.433) voru með öll eigin börn skráð á lögheimili sínu borið saman við 11.8% einstæðra fedra (1.138). Þá höfðu fleiri einstæðir fedur eða 6.3%, hluta sinna barna skráð á sitt lögheimili borið saman við 4.9% einstæðra mæðra. Munur á foreldrum sem áttu ekki lögheimili með neinu barna sinna var enn meiri, 4.4% einstæðra mæðra áttu ekki lögheimili með neinu barna sinna borið saman við 81.9% fedra. Þá er algengara að fedur eigi stjúp börn sem búa á heimili þeirra (9.8%) en mæður (1.2%).

En hvernig er umgengni barna við foreldra háttáð? Ekki eru fyrirliggjandi tölur um hana hjá Hagstofu Íslands en rannsókn Sigrúnar Júlíusdóttur, prófessors við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, sem framkvæmd var árið 2008 veitir ákveðna innsýn í hvernig foreldrar haga umgengni. Rannsóknin náði til 1.042 foreldra sem sóttu um skilnað eða slitu sambúð í Reykjavík á tveggja ára tímabili og svarhlutfall var 61%. Foreldrarnir voru spurðir um fyrirkomulag forsjár og umgengni við yngsta barn sitt, en 43% svarenda áttu fleiri en eitt barn. Í ljós kom að í 24% tilvika var um jafna umgengni að ræða, 22% sögðu umgengni vera aðra hvora helgi frá föstudegi til sunnudags en 6% bættu einum virkum degi við helgina. 13% sögðu umgengni vera frá fimmtudegi til mánudags aðra hvora helgi. Fjórðungur svarenda sagði umgengni vera eftir atvikum, 8% nefndu annað fyrirkomulag en hér er nefnt en í 2% tilvika var ekki um umgengni að ræða.

Rannsókn Þórodds Bjarnasonar, prófessors við Félagsvísindadeild Háskólans á Akureyri, varpar ljósi á fjölskylduáðstæður eldri barna. Rannsóknin var hluti af alþjóðlegri rannsókn á heilsu og líf skjörum skólábarna (*Health, Behavior in School-aged Children*) og var lögð fyrir 13.385 nemendur í sjötta, áttunda og tíunda bekk árið 2006. Svarhlutfall var 88.3%. Börnin voru spurð um fjölskylduáðstæður og var á grundvelli svara skipt í fóra hópa 71.1% bjuggu hjá báðum kynforeldrum, 10.9% bjuggu með líffræðilegu foreldri og stjúpföreltri, 13.8% bjuggu hjá einstæðu foreldri. Fjórði hópurinn 4.2 % svarenda búa jafnt hjá bæði föður og móður eða um 15% þeirra barna sem ekki bjuggu hjá báðum kynforeldrum.

Samkvæmt Staðtölum Tryggingastofnunar ríkisins hafði stofnunin milligöngu um greiðslu meðlags með 664 börnum til fedra og 14.407 börnum til mæðra árið 2008. Í skýrslum Norrænu tölfræðinefndarinnar (*Nordic Social-Statistical Committee, NOSOSKO*) árið 2008 eru birtar upplýsingar um hlutfall þeirra barna sem hið opinbera hafði milligöngu um meðlagsgreiðslur með. Árið 2006 var hlutfallið hæst hérlendis eða 19%, borið saman við 15% í Danmörku 14%, í Noregi, 13% í Svíþjóð og 9% í Finnlandi.

Ekki er vitað um heildarfjölda barna sem meðlag er greitt með því ef foreldrar óska ekki eftir milligöngu Tryggingastofnunar þá teljast börn þeirra ekki með í ofangreindum tölum. Sýslumenn hérlendis telja fjölda meðlagsmála með ákveðnum hætti en þær tölur eru ekki birtar fyrir landið í heild. Hjá sýslumanninum í Reykjavík voru t.d. til meðferðar á árinu 2008 352 faðernis- og meðlagsmál, 309 almenn meðlagsmál, 365 forsjár og meðlagsmál og þá eru ótalin meðlagsmál sem eru til meðferðar um leið og skilnaður. Æskilegt er að tölur um meðlagsmál sem koma til meðferðar hjá sýslumönnum og ráðuneyti verði birtar með kerfisbundnum hætti.

### 2.3 Nánar um ákvörðun meðlags skv. ákvæðum barnalaga nr. 76/2003.

#### 2.3.1 Framfærsluskýlda.

Samkvæmt 53. gr. núgildandi barnalaga er foreldrum, báðum saman og hvoru um sig, skylt að framfæra barn sitt. Framfærslu barns skal haga með hliðsjón af högum foreldra og þörfum barns.

Í gildandi lögum er gerður nokkur greinarmunur á foreldrum eftir því hvar barn býr. Áréttu ber að í þessu frumvarpi verða hér eftir notuð nokkuð jöfnum höndum um foreldri sem barn býr hjá hugtökin lögheimilisforeldri eða meðlagsmóttakandi. Um foreldri sem barn býr ekki hjá verða með sama hætti notuð hugtökin umgengnisforeldri eða meðlagsgreiðandi.

Samkvæmt 54. gr. laganna er foreldrum skylt að taka ákvörðun um meðlag við skilnað, slit á skráðri sambúð svo og við breytingar á forsjárskipan barns eða ákvörðun um lögheimili. Með ákvæðinu er reynt að tryggja þann mikilvæga rétt

barns sem felst í framfærsluskyldu foreldris gagnvart því. Þegar svo háttar til að barn býr ekki hjá báðum foreldrum sínum er litið svo á að það foreldri sem barnið býr hjá uppfylli lögboðna framfærsluskyldu sína gagnvart því með því að veita barninu fæði, klæði, húsnæði o.s.frv. Það foreldri sem barn býr ekki hjá sinni hins vegar framfærsluskyldum sínum á annan hátt, þ.e. með greiðslu meðlags.

Meðlagsgreiðslum er ætlað að renna til daglegrar framfærslu barns og hafa aðeins verið taldar gegna því hlutverki að þær falli með reglubundnum hætti til foreldrisins sem barn býr hjá. Skylda meðlagsmóttakanda er svo að ráðstafa þeim jafnóðum á þann hátt að þær nýtist sem best til framfærslu barnsins. Á þetta við óháð því hvort foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns eða annað foreldri fer eitt með forsjána. Ef foreldrar fara sameiginlega með forsjá en búa ekki saman ber þeim að ákveða hjá hvoru þeirra barnið skuli eiga lögheimili. Lögheimilisforeldri hefur réttarstöðu sem einstætt foreldri og þar með rétt til meðlags. Samkvæmt 63. gr. tilheyrir meðlag barni en sá sem krafist getur meðlags innheimtir meðlagið og tekur við greiðslum þess í eigin nafni.

### 2.3.2 Samningar foreldra um meðlag.

Samkvæmt núgildandi lögum geta foreldrar gert með sér samning um greiðslu meðlags en mega ekki takmarka meðlagið við lægri fjárhæð en sem nemur barnalífeyri eins og hann er ákveðinn skv. lögum um almannatryggingar né miða við lægri aldur barnsins en 18 ár nema í tengslum við tímabundinn samning um forsjá. Þar sem meðlagið er eign barns og á að nota í þágu barnsins er foreldrum óheimilt við fjárskipti sín á milli að semja svo um að það foreldri sem barn býr hjá fái aukinn hlut í eignum í stað meðlags með barni. Með sama hætti er foreldrum óheimilt að semja svo um að eign færist á nafn barns í stað þess að með því sé greitt meðlag.

Samningur foreldra um meðlag er einungis gildur að hann sé staðfestur af sýslumanni. Áður en samningur um meðlag er staðfestur kannar sýslumaður eða dómari hvort samningurinn sé í samræmi við ákvæði laga og hagsmuni barns. Þeir geta synjað um staðfestingu hans telji þeir samninginn í andstöðu við hagsmuni barnsins og ber að synja staðfestingar ef samingurinn er í andstöðu við lög.

### 2.3.3 Úrskurður um meðlag.

Foreldrar geta einnig óskað úrskurðar sýslumanns um meðlag og unnt er að gera dómsátt um meðlag eða dæma um meðlag í tengslum við dómsmál um forsjá, sbr. 34. gr. barnalaganna. Úrskurðaraðilar eru með sama hætti og foreldrar bundnir af ákvæði um lágmarksmeðlag og aldursmörk barns. Að öðru leyti ber, skv. 57. gr., að ákveða meðlag með hliðsjón af þörfum barns og fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þar á meðal aflahæfi þeirra.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til barnalaganna frá 2003 er gerð nánari grein fyrir ákvörðun meðlags. Þar kemur fram að í framkvæmd hafi myndast verklagsreglur sem stuðst sé við þegar teknar séu ákvarðanir um aukið meðlag, hvort tveggja varðandi þau gögn sem er aflað og þau sjónarmið sem koma til álita. Dómsmálaráðuneytið hefur látið sýslumönnum í té sérstakt eyðublað sem foreldrar fylla venjulega út varðandi fjárhagslega og félagslega stöðu. Þá lætur dómsmálaráðuneytið sýslumönnum í té viðmiðunarfjárhæðir sem hafa skal til leiðbeiningar við ákvarðanatöku í málum vegna aukins meðlags og er meginmarkmiðið með því að tryggja að samræmis og jafnræðis sé gætt við ákvarðanatöku í meðlagsmálum. Viðmiðunartekjur ráðuneytisins eru framreiknaðar árlega til samræmis við breytingar á vísitölu neysluverðs og sendar sýslumönnum. Þrátt fyrir þessar viðmiðunartekjur ráðuneytisins ber ávallt að gæta að því í sérhverju

máli að ákveða fjárhæð meðlags með hliðsjón af þörfum barns og fjárhagsaðstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þar á meðal aflahæfi þeirra. Viðmiðunartafla dómsmálaráðuneytisins leysir með öðrum orðum úrskurðaraðila ekki undan skyldubundnu mati á aðstæðum í hverju máli fyrir sig.

Þegar sett er fram krafa um aukið meðlag, þ.e. meðlag umfram einfalt meðlag, verður ákvörðun um meðlagsfjárhæð almennt byggð á upplýsingum og gögnum um þau atriði sem nefnd voru hér að framan, þ.e. þarfir barns, fjárhag og félagslega stöðu foreldra og aflahæfi þeirra. Sú venja hefur skapast að aðilar leggi fram staðfest ljósrit skattframtala fyrir tvö undanfarandi ár og launaseðla vegna tekna yfirstandandi árs en að jafnaði einnig sérstaka greinargerð um fjárhag og félagslega stöðu. Ofangreindar upplýsingar um tekjur miða m.a. að því að jafna út þær sveiflur sem kunna að vera í tekjuöflun milli ára, án þess að um varanlegar breytingar á tekjum sé að ræða. Elstu tekjurnar eru framreiknaðar miðað við vísitölu neysluverðs. Þegar svo háttar til að réttar og fullnægjandi upplýsingar liggja ekki fyrir um tekjur aðila, einkum meðlagsgreiðanda, eða þegar ástæða er til að ætla að skattframtal gefi ekki rétta mynd af tekjum viðkomandi, er litið til aflahæfis eða þess hvað telja megi líklegt um tekjur viðkomandi. Með hugtakinu aflahæfi er átt við hvað ætla megi að karl eða kona með tiltekna menntun geti almennt unnið sér inn á ákveðnum stað og tíma. Til frádráttar heildartekjum meðlagsgreiðanda koma framlög er hann greiðir með öðrum börnum sínum og samsvarandi fjárhæð vegna eigin barna undir 18 ára er hann hefur á framfæri sínu svo og vegna barna hans á aldrinum 18–20 ára sem eru á heimili hans og eru í námi. Ef barnið eða börnin hafa sérþarfir sem kalla á aukaútgjöld getur orðið um frekari frádrátt frá heildartekjum meðlagsgreiðanda að ræða áður en greiðslugeta hans er metin. Eignir og skuldir meðlagsgreiðanda hafa á hinn bóginn almennt lítil áhrif við ákvörðun meðlagsfjárhæðar, en slíkt gæti helst komið til álita ef eignir eða skuldir eru verulega umfram það sem venjulegt getur talist, eða ef til óhjákvæmilegra skulda hefur verið stofnað, t.d. vegna húsnæðiskaupa vegna þarfa nýrrar fjölskyldu. Það hefur almennt ekki áhrif í meðlagsmálum þótt aðilar hafi önnur börn, t.d. stjúpbörn, á framfæri á heimili sínu, enda er nánast alltaf innt af hendi meðlag með þeim af kynforeldri þeirra eða greiddur með þeim barnalífeyrir samkvæmt lögum um almannatryggingar. Ef svo háttar til að krafa um aukið meðlag er byggð á langvarandi veikindum barns eða foreldris er sú krafa almennt gerð að frásögn viðkomandi þar að lútandi sé staðfest með læknisvottorði. Aðstæður barnsins sjálfs og þess foreldris sem það býr hjá kunna einnig að skipta máli við mat á því hvort vikið skuli frá fyrrgreindum viðmiðunarfjárhæðum. Má m.a. nefna sérstök útgjöld vegna sérþarfa eða veikinda barns og skert aflahæfi foreldris, t.d. vegna umönnunar barns eða vegna sjúkdóms foreldrisins sjálfs eða barnsins. Þá getur forsjárfyrirkomulag haft áhrif á ákvörðun um aukameðlag. Ef foreldrar fara sameiginlega með forsjá þá er síður úrskurðað aukameðlag enda litið svo á að foreldri hafi rýmri rétt til að taka sjálfstæðar ákvarðanir um hvernig það tekur þátt í framfærslu barnsins, sérstaklega ef umgengni er rúm.

#### *2.3.4 Sérstök útgjöld og menntunarfamlag.*

Til viðbótar almennum ákvæðum barnalaga um framfærslu og reglubundið meðlag þá er í 60. gr. laganna ákvæði um sérstök útgjöld, svo sem vegna skírnar, fermingar, tannréttinga og gleraugnakaupa. Einnig er í 62. gr. ákvæði um framlag vegna menntunar og starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára.

#### *2.4 Meginreglur í norrænum rétti.*

Nefndin kynnti sér norræna löggjöf um framfærslu barns og meðlag. Löggjöf Norðurlandanna um þessi málefni byggir öll á svipuðum grundvallarreglum en ýmis mikilvæg atriði eru þó útfærð á ólíka vegu. Starfsmaður nefndarinnar, Guðmundur Örvar Bergþórsson lögfræðingur, vann yfirlit yfir reglur og framkvæmd í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi og er skýrsla hans fylgiskjal 1 með frumvarpinu. Þá fylgir einnig samanburður á norrænum rétti í töflu sem fylgiskjal 2 með frumvarpinu. Rétt þykir að gefa hér stutt yfirlit yfir meginatriði í norrænum rétti en auk þess er vikið að ýmsum útfærsluatriðum í köflum um tiltekin álitæfni.

Foreldrar bera í sameiningu meginábyrgð á framfærslu barna sinna á öllum Norðurlöndunum til 18 ára aldurs. Alls staðar hefur verið lögð vaxandi áhersla á sameiginlega ábyrgð beggja foreldra á uppeldi barna sinna óháð fjölskyldustöðu og víðast hafa meðlagskerfi tekið breytingum með hliðsjón af samfélagsþróun. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hefur verið talsverð umræða á undanförunum árum um útfærslu á hugtökunum forsjá, búseta og umgengni. Hafa Norðmenn og Danir sérstaklega mótað þessi hugtök og þann mun sem er á réttaráhrifum þeirra. Í löggjöfinni eru valdar nokkuð ólíkar leiðir sem geta hver með sínum hætti haft áhrif á skyldu til að greiða meðlag eða meðlagsfjárhæð.

Almennt er gert ráð fyrir að foreldrar semji um skiptingu kostnaðar vegna framfærslu barns eða greiðslu meðlags ef þeir búa ekki saman, t.d. eftir skilnað eða sambúðarslit. Foreldrum er almennt frjálst að semja með þeim hætti sem þeim hentar en samningar eru þó háðir ýmsum takmörkunum. Þróunin hefur verið í þá átt að rýmka samningsfrelsi foreldra og í dag eru Finnland og Ísland t.d. einu löndin sem gera ráð fyrir að gildi samnings sé háð staðfestingu stjórnvalds.

Ef foreldrar deila um meðlag er ýmist hægt að fá úrlausn stjórnvalds eða dómstóls, t.d. í tengslum við deilu um faderni eða forsjá barns. Lögin hafa alls staðar að geyma reglur eða sjónarmið sem leggja á til grundvallar úrskurði eða dómi. Þegar kemur að því að útfæra nánar þessi sjónarmið og vægi þeirra er hins vegar ljóst að Norðurlandapjóðirnar hafa valið nokkuð mismunandi leiðir. Þannig er mismunandi hvernig lánmarksframfærslukostnaður barns er ákveðinn, hvernig kostnaður skiptist milli foreldra, hvort og hvernig er tekið tillit til umgengni og með hvaða hætti félagsleg staða eða greiðslugeta umgengnisforeldris hefur áhrif á fjárhæð meðlags. Verður nánar vikið að þessu í neðangreindum köflum eftir því sem við á.

Á Norðurlöndunum er gert ráð fyrir því að unnt sé að úrskurða um sérstök útgjöld vegna barns umfram hefðbundið meðlag. Þá gera öll löndin ráð fyrir að ungmenni geti krafist framlags vegna menntunar eftir 18 ára aldur. Skyldur foreldra afmarkast þó með ólíkum hætti, á Íslandi gildir þetta til 20 ára aldurs, til 21 árs í Svíþjóð og 24 ára í Danmörku. Í Noregi og Finnlandi er hins vegar ekki miðað við ákveðin aldursmörk heldur er þetta metið hverju sinni.

Á Norðurlöndunum er alls staðar gert ráð fyrir að foreldri geti leitað til hins opinbera ef meðlag fæst ekki greitt eða ef viðkomandi þarf aðstoð við að annast framfærslu barns. Kerfin eiga það öll sameiginlegt að miða slíka milligöngu eða aðstoð við tilteknar hámarksfjárhæðir án tillit til þess hvernig fjárhæð meðlag hefur verið ákveðin. Þessi aðstoð hins opinbera er þó með talsvert ólíkum hætti milli landa. Skilyrði fyrir aðstoð hins opinbera eru ólík og aðstoðin, t.d. í Noregi, háð fjölskyldu- eða persónulegri stöðu meðlagsmóttakanda.

### **3. Nýtt meðlagskerfi.**

#### *3.1 Helstu sjónarmið um breytingar á meðlagskerfinu.*

Meðlagsreglur snerta mjög stóran hóp barna og foreldra og að ýmsu er að hyggja þegar mótaðar eru reglur um ákvörðun og greiðslu meðlags. Gera verður ráð fyrir að aðstæður og fjárhagsleg staða bæði meðlagsmóttakanda og meðlagsgreiðanda sé með ýmsu móti. Flest bendir til að hæst hlutfall lágtekjufjölskyldna sé að finna meðal meðlagsmóttakanda, en þar er fyrst og fremst um að ræða einstæðar mæður. Þá eru vísbendingar um að greiðsla meðlags hafi oft umtalsverð áhrif á fjárhagslega stöðu foreldra sem búa án barna sinna en þar er fyrst og fremst um að ræða feður. Gera má ráð fyrir að ágreiningur um meðlag geti tengst erfiðum samskiptum foreldra sem ekki búa saman og slíkur ágreiningur tengist oft deilum um önnur atriði, svo sem forsjá eða umgengni. Meðlagskerfið hefur einnig áhrif á fjármál hins opinbera þar sem boðið er upp á milligöngu vegna lágmarksmeðlags.

Mikilvægt er að lagareglur um ákvörðun meðlags séu skýrar og aðgengilegar. Einnig er nauðsynlegt að reglurnar séu sanngjarnar og réttlátar. Reglurnar eru hvort tveggja fyrirmynd að samningum foreldra og tæki úrskurðaraðila til að komast að niðurstöðu í ágreiningsmálum. Þá eru einfaldar og skýrar reglur til þess fallnar að tryggja málshraða og jafnræði í úrlausnum.

Miklar breytingar hafa orðið á viðhorfum, stöðu foreldra og ábyrgð á umönnun og uppeldi barna á undanförunum áratugum. Núgildandi meðlagskerfi hefur sætt gagnrýni og ekki þótt hafa tekið nægilega mikið mið af breytingum í samfélaginu eða þróun í barnarétti. Víða hafa verið gerðar breytingar á meðlagskerfum og þykir ástæða til að horfa fyrst og fremst til Norðurlandanna í þeim efnum í anda norrænnar lagasamvinnu og samræmingar á sviði sifjaréttar. Hér hefur verið horft sérstaklega til Noregs þar sem nýtt og endurskoðað meðlagskerfi tók gildi árið 2003. Þess má geta að sérstök úttekt var gerð á meðlagskerfinu nýverið (*St. meld. nr. 19 2006-2007*) og voru í kjölfarið gerðar nokkrar breytingar á norsku barnalögunum og viðeigandi reglugerðarákvæðum.

Í þessu frumvarpi er lagt til að gera verulegar breytingar á núgildandi reglum íslenskra laga um framfærslu barns og ákvörðun meðlags þegar foreldrar búa ekki saman. Við mótun á nýju meðlagskerfi þykir mikilvægt að undirstrika jafna ábyrgð beggja foreldra á framfærslu barns. Einnig þykir nauðsynlegt að hafa í huga að kerfið verði gagnsætt, fyrirsjáanlegt og einfalt í framkvæmd. Með þetta í huga byggir nýtt meðlagskerfi fyrst og fremst á eftirfarandi sjónarmiðum:

- sameiginlegri ábyrgð beggja foreldra á framfærslu barns
- auknu frelsi foreldra til að semja um meðlag
- tilliti til kostnaðar af framfærslu barns
- tilliti til tekna beggja foreldra og
- tilliti til umgengni foreldrisins sem barnið býr ekki hjá.

Nefndin leggur ríka áherslu á að hið nýja fyrirkomulag verði kynnt mjög vel og gildistaka laganna undirbúin af kostgæfni. Þá verði um leið gefin út reglugerð og nauðsynlegar leiðbeiningar sem nýtist jafnt foreldrum, sýslumönnum, dómstólum, öðrum opinberum aðilum og öllum þeim sem veita ráðgjöf um þessi málefni.

### *3.2 Helstu einkenni hins nýja meðlagskerfis.*

#### *3.2.1 Samningar foreldra um meðlag.*

Óumdeilt er að ábyrgð á framfærslu barns hvílir fyrst og fremst á herðum foreldra. Í barnarétti er lögð áhersla á mikilvægi þess að foreldrar sem búa ekki saman nái sem bestri samstöðu um öll atriði sem varða hagsmuni barns, enda er gott samkomulag foreldra almennt talið barni fyrir bestu. Hér ræður líka talsverðu hin aukna áhersla sem lögð hefur verið á foreldrar fari að jafnaði sameiginlega með forsjá barna sinna þó þau búi ekki saman. Þá eru vísbendingar um að foreldrar semji í ríkari mæli um

rúma umgengni barns við það foreldri sem barn býr ekki hjá. Sjónarmið um jafna ábyrgð og samstöðu eiga einnig við um meðlag þar sem meðlagskerfið er örjúfanlegur hluti af þeim lagaramma sem settur er um uppeldi og umönnun barna. Ljóst er að samningsfrelsi foreldra er nokkuð takmarkað í núgildandi lögum, t.d. vegna ákvæða um *lágmarksmeðlag* og *staðfestingu hins opinbera* á samningum foreldra.

Lágmarksmeðlag hefur verið talið hafa vissa kosti, fyrst og fremst þann kost að tryggja að foreldri sem barn býr hjá fái greidda mánaðarlega fyrirframákveðna fjárhæð sem nýtist til framfærslu barnsins óháð afstöðu eða greiðslugetu meðlagsgreiðandans. Þá er slíkt kerfi einfalt í framkvæmd. Lágmarksmeðlag hefur þó einnig ókosti. Hætt er við að lágmarksmeðlag verði meðalmeðlag eða sú fjárhæð sem oftast er miðað við óháð þörfum barnsins eða aðstæðum foreldra. Í slíku kerfi er lítið sem ekkert svigrúm til að taka tillit til mismunandi samninga foreldra um umgengni.

Á Norðurlöndunum hefur við endurskoðun meðlagskerfa verið lögð aukin áhersla á samningsfrelsi foreldra. Hér þykir rétt að leggja til að afnema lagaákvæði um skyldu til að staðfesta samning foreldra um meðlag við skilnað eða sambúðarslit og afnema ákvæði um lágmarksmeðlag. Í þessu frumvarpi er sem fyrr lögð áhersla á skyldu beggja foreldra til að framfæra barn sitt. Ef foreldrar búa ekki saman er gert ráð fyrir að foreldrar komist að samkomulagi um með hvaða hætti þeir vilja deila ábyrgð af framfærslunni. Þetta geta foreldrar gert ýmist með því að semja um hvort þeirra greiði einstaka kostnaðarliði og/eða með því að foreldri sem barn býr ekki hjá greiði hinu fasta fjárhæð í hverjum mánuði sem kallast þá meðlag.

Leggja verður ríka áherslu á skyldu foreldra til að taka saman og hvort um sig þátt í framfærslu barns. Þannig er ekki gert ráð fyrir að foreldrar geri samning um að annað þeirra taki ekki þátt í framfærslunni. Þá er báðum foreldrum ætlað að taka þátt í daglegri framfærslu barnsins. Samningar um framfærslu gegna aðeins þessu hlutverki ef foreldrar taka þátt í greiðslu kostnaðar sem fellur til jafnt og þétt eða þegar meðlagsgreiðslur falla með reglubundnum hætti til foreldrisins sem barn býr hjá en því foreldri er skylt að ráðstafa meðlagi á þann hátt að það nýtist sem best til framfærslu barnsins. Sem fyrr þá samrýmist það ekki þessum markmiðum að meðlag sé greitt í einu lagi til barns enda er almennt óheimilt að skerða eignir barns og nýta til framfærslu. Foreldrum er í samræmi við þessi sjónarmið óheimilt við fjárskipti sín á milli að semja svo um að það foreldri sem barn býr hjá fái aukinn hlut í eignum í stað þátttöku í greiðslu kostnaðar vegna framfærslu eða greiðslu meðlags með barni. Með sama hætti er foreldrum óheimilt að semja svo um að eign færist á nafn barns í stað þátttöku í kostnaði eða greiðslu meðlags. Þá er sem fyrr óheimilt að skuldajafna kostnaði við framfærslu eða meðlagi við kröfur foreldra á hendur hvort öðru.

Ef foreldrar ná ekki samkomulagi um skiptingu kostnaðar af framfærslu eða greiðslu meðlags þá getur hvort þeirra um sig snúið sér til sýslumanns og krafist úrskurðar um meðlag.

### 3.2.2 *Kostnaður við framfærslu barns.*

#### a) *Samspil meðlags og barnalífeyris.*

Í dag miðast ákvörðun meðlags við lágmarksmeðlag samsvarandi barnalífeyri en það er sú fjárhæð sem hið opinbera greiðir með barni, skv. 20. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007, ef foreldri barns er látið eða er örorkulífeyrisþegi. Markmið barnalífeyris er að bæta hinu foreldrinu eða þeim sem annast framfærslu barnsins að einhverju leyti upp það sem foreldri hefði ella getað lagt til framfærslu barnsins. Barnalífeyrir miðast ekki við sérstaka útreikninga á framfærslu barns og því hafa ekki verið til staðar bein tengsl milli kostnaðar við framfærslu og ákvörðunar um



meðlag. Frá því að upphæð barnalífeyris var fyrst ákveðin árið 1946 má þó gera ráð fyrir að fjárhæðin hafi að einhverju leyti tekið mið af þróun verðlags og neyslu.

Vísan barnalaganna til barnalífeyris skv. lögum um almannatryggingar tengist einnig því að sé þess óskað hefur hið opinbera milligöngu um að tryggja að þessi lágmarksfjárhæð berist til foreldris sem annast framfærslu barns. Þegar samningur eða ákvörðun um meðlag liggur fyrir getur meðlagsmóttakandi þannig snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins sem greiðir þeim sem á rétt á meðlagi fjárhæð samsvarandi barnalífeyri, sbr. 67. gr. barnalaga og 63. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007. Innheimtustofnun sveitarfélaga sér síðan um að innheimta samsvarandi meðlag úr hendi meðlagsgreiðanda og standa skil á því til Tryggingastofnunar skv. ákvæðum laga nr. 54/1971. Ef foreldrar semja sín á milli eða úrskurður/dómur fellur um hærra meðlag en sem nemur barnalífeyri bera foreldrar sjálfir ábyrgð á innheimtu þess.

#### *b) Útreiknaður kostnaður vegna framfærslu.*

Viða hefur verið farin sú leið að miða meðlag við sundurliðaðan útreiknaðan og/eða áætlaðan kostnað við framfærslu barns. Hefur þessi leið t.d. verið farin í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Eins og áður sagði er markmið með meðlagi að tryggja framfærslu barns sem býr ekki hjá báðum foreldrum sínum. Með þetta í huga er eðlilegt að gera ráð fyrir að fjárhæð meðlags taki mið af þörfum barns eða því hvað kostar að framfæra barn. Að miða meðlag að einhverju leyti við raunverulegan kostnað af framfærslu endurspeglar þannig markmið laganna og gera má ráð fyrir að foreldrar upplifi slíka ákvörðun um meðlag frekar sem rétta og sanngjarna.

Að mörgu er að hyggja við mat á raunkostnaði við framfærslu barns. Meta þarf t.d. hvort kostnaður eigi að lækka eða hækka eftir aldri barns, hvaða aldur eigi þá að miða við, hvaða þættir tilheyri framfærslu, hvort framfærsla barns sé hlutfall af framfærslu fullorðins eða hvort meti eigi þennan kostnað með öðrum hætti, hvort framfærsla skilnaðarbarns sé meiri en framfærsla barns foreldra sem búa saman og hvort reikna eigi með hærri framfærslu barns þegar foreldrar hafa hærri tekjur. Ef meðlagskerfi á að vera einfalt, skýrt og aðgengilegt er útilokað að unnt sé að taka mið af aðstæðum hvers og eins. Til að tryggja skýrleika, málshraða og jafnræði er nauðsynlegt að nota einhvers konar staðla um framfærslu. Slíkir staðlar verða að taka eins og unnt er tillit til kostnaðarliða í framfærslunni sem telja má algenga, sanngjarna og eðlilega fyrir sem flest börn og foreldra.

Hérlendis eru ekki til opinber viðurkennd viðmið um framfærslu fullorðinna eða barna. Viða gefur hið opinbera út slík viðmið sem byggja þá yfirleitt á neyslukönnunum sem framkvæmdar eru reglulega. Neysluviðmið taka almennt mið að neyslu einstaklings. Einnig þarf að taka tillit til þess að heimili eru misstór og að útgjöld þurfa ekki að aukast í réttu hlutfalli við fjölda heimilismanna. Stærð heimilis er yfirleitt umreiknuð í neyslueiningu þar sem tekið er tillit til þess að stór heimili eru að öllu jöfnu hagkvæmari í rekstri en lítil og að útgjöld vegna barna eru talin vera minni en útgjöld vegna fullorðinna.

#### *c) Lágmarksframfærslutrygging.*

Fjölmargir aðilar á Íslandi nota einhvers konar viðmið um útgjaldaþörf heimila, t.d. við ákvörðun á opinberum stuðningi frá ríki og sveitarfélögunum. Margir hafa bent á þörf fyrir samræmd neysluviðmið hér á landi og var m.a. fjallað um þessi atriði í skýrslu Viðskiptaráðuneytisins árið 2006 (*Kostir og gallar við útgáfu neysluviðmiðs fyrir Ísland árið*).

Í apríl 2008 fól Félags- og tryggingarmálaráðherra verkefnisstjórn um endurskoðun almannatrygginga að fjalla um setningu lágmarksframfærslutryggingar fyrir lífeyrisþega. Verkefnisstjórnin fékk á sinn fund ýmsa sérfræðinga og fulltrúa helstu hagsmunasamtaka en taldi ekki samstöðu um að setja fram almennt neysluviðmið. Þess í stað setti verkefnisstjórnin fram í september 2008 tillögur um lágmarksframfærslutryggingu, eða það sem öllum lífeyrisþegum er tryggt að lágmarki með fyrirvara um frekari vinnu vegna nýskipan lífeyriskerfisins. Í kjölfarið var sett ný reglugerð nr. 1192/2008, um breytingu á reglugerð nr. 878/2008, um sérstaka uppbót til framfærslu lífeyrisþega sem tók gildi 1. janúar 2009.

*d) Lágmarksframfærsla barns.*

Hér er lagt til að ef krafist er úrskurðar um meðlag þá miðist ákvörðun í grunninn við fjárhæð sem nefnd verður *lágmarksframfærslukostnaður* barns. Sú fjárhæð verður fastákveðin í lögunum en tekur breytingum í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs.

Þar sem ofangreindar niðurstöður verkefnisstjórnar um endurskoðun almannatrygginga eru nýjustu opinberu viðmið hérlendis um lágmarksframfærslutryggingu þá eru þær lagðar hér til grundvallar útreikningi við ákvörðun lágmarksframfærslukostnaðar barns í meðlagskerfinu. Undirstrika ber að ekki þykir rétt að miða við svokölluð lágtekju- eða fátækarmörk eins og þau eru ákvörðuð af Evrópusambandinu. Leggja verður áherslu á að í barnalögum eru lagðar línur fyrir framfærsluskyldu allra barna á landinu og ekki þykir rétt að ganga út frá því að miða við það sem verður að kallast lægsta mögulega framfærsla, eða fátæktarmörk.

Til að reikna út hversu hátt hlutfall lágmarksframfærslutryggingar skv. ofangreindu sé lágmarksframfærsla barns er notuð aðferð sem Evrópusambandið og Hagstofa Íslands nota við útreikninga á ráðstöfunartekjum á neyslueiningu (e. *equivalised disposable income*). Í slíkum útreikningum er tekið tillit til heimilisstærðar, eða þeirrar hagkvæmni í rekstri heimilisins sem fæst við það að fleiri en einn búí undir sama þaki, og gert ráð fyrir að útgjöld vegna barna séu lægri en útgjöld vegna fullorðinna. Kvarði Evrópusambandsins gefur fyrsta fullorðna einstaklingnum á heimilinu vogina 1,0. Aðrir einstaklingar 14 ára og eldri fá vogina 0,5 og einstaklingar yngri en 14 ára fá vogina 0,3. Misjafnt er hvort og þá hvernig tekið er tillit til aldurs barns í ólíkum meðlagskerfum en þar sem það er gert fer upphæð hækkandi með aldri barns.

Hér leikast á sjónarmið um annars vegar einfalt og aðgengilegt kerfi og hins vegar tilraun til að taka mið af raunútgjöldum. Eins og áður sagði er ekki unnt að byggja hér á könnunum eða áætlunum um sundurliðuð raunútgjöld eins og víða annars staðar og verður því að telja skorta forsendur hér á landi til að gera greinarmun á kostnaði vegna aldurs. Gera verður ráð fyrir að raunkostnaður við framfærslu einstakra barna sé mjög mismunandi frá einni fjölskyldu til annarrar, t.d. með tilliti til búsetu, fyrirkomulagi á barnagæslu barna á leikskóla- og grunnskólaaldri og vali á tómstundum svo fátt eitt sé nefnt. Segja má að hér sé gengið út frá meðaltali af lágmarksframfærslukostnaði barns frá 0-18 ára og að munur á kostnaði eftir aldri jafnist út. Einnig má nefna í þessu samhengi að í frumvarpinu er ekki lagt til að tekjur barna hafi áhrif á meðlagsákvörðun eins og gert er víða annars staðar. Gera má ráð fyrir að eldri börn séu líklegri en yngri til að afla tekna sem vegur þá upp á móti hækkun framfærslueyris í þeim löndum þar sem þetta á við.

Í nýja íslenska meðlagskerfinu er þannig gengið út frá því að upphæð lágmarksframfærslukostnaðar barns sé 30% af lágmarksframfærslutryggingu fullorðins án tillits til aldurs barns.

Þann 1. janúar 2009 var upphæð lágmarksframfærslutryggingar skv. ofangreindri reglugerð fyrir einn einstakling kr. 180.000.- og 30% af þeirri upphæð er kr. 54.000.- sem hér er gert ráð fyrir sem lágmarksframfærslukostnaði barns skv. ákvæði barnalaganna. Þetta er sú fjárhæð sem foreldrar geta haft í huga við skiptingu kostnaðar. Foreldrar eru jafnframt hvattir til að nota þessa upphæð einungis til viðmiðunar þar sem þeim er frjálst að semja um aðra upphæð eða greiðslu einstakra kostnaðarliða eftir því sem þau telja best henta hag og þörfum barnsins. Upphæðin miðast við vísitölu neysluverðs en gert er ráð fyrir hún verði uppfærð reglulega og auglýst á heimasíðu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

### 3.2.3 Viðbótarmeðlag.

Hefð er fyrir þeirri skoðun að barn eigi að njóta þess ef foreldrar hafa háar tekjur og að barn eigi í sem ríkustum mæli að njóta svipaðra lífskjara óháð því hvar það búi og óháð því hvort foreldri barnsins hefur hinar háu tekjur. Geri megi ráð fyrir að barn njóti þessa ef það býr hjá báðum foreldrum sínum og að það njóti almennt góðra lífsskilyrða sem fylgi rúmum tekjum lögheimilisforeldris. Með þetta í huga hefur almennt verið talið rétt að stefna að því barn njóti þess einnig ef umgengnisforeldri hefur háar tekjur og þá ekki einungis meðan umgengni varir.

Gera verður ráð fyrir að foreldrum sem tekst að semja um skiptingu kostnaðar vegna framfærslu barns takist enn fremur að sjá til þess að hagsmunir barnsins séu tryggðir að þessu leyti og að barnið njóti samfelld alls hins besta sem þau hafi upp að bjóða. Sérstök sjónarmið eiga við um það hvort hið opinbera eigi að úrskurða aukið meðlag úr hendi meðlagsgreiðanda.

Meðlagskerfi í Danmörku og Svíþjóð gera ráð fyrir viðbótarmeðlagi úr hendi meðlagsgreiðanda sem hefur háar tekjur. Nýtt meðlagskerfi í Noregi gerði einnig ráð fyrir þessu þar til viðbótarmeðlag var afnumið frá og með 1. janúar 2009. Þá þótti hið nýja norska meðlagskerfi hafa fest sig í sessi og réttara upp frá því að gera einungis ráð fyrir að hið opinbera skipti lágmarksframfærslukostnaði barns milli foreldra. Rétt er að undirstrika að við þessa breytingu var áréttað að foreldrar sem bæru hag barns síns fyrir brjósti hlytu að tryggja hagsmuni barns að þessu leyti án aðkomu hins opinbera.

Í þessu frumvarpi er gengið út frá því að foreldrar leyfi barni að njóta lífskjara beggja foreldra með sem eðlilegustum hætti óháð búsetu og því hvort foreldri hafi rúm fjárráð. Hér er þó einungis gert ráð fyrir að hið opinbera tryggi réttláta skiptingu lágmarksframfærslukostnaðar milli foreldra sem tekst ekki að semja. Hið nýja meðlagskerfi tryggir að tekið verði tillit til tekna beggja foreldra og að barni njóti þess þar af leiðandi að ákveðnu marki ef meðlagsgreiðandi hefur mun hærri tekjur en meðlagsmóttakandi. Með hliðsjón af þessu er ekki gert ráð fyrir að unnt verði að úrskurða eða dæma meðlagsskyld foreldri til að greiða viðbótarmeðlag.

### 3.2.4 Tillit til tekna beggja foreldra.

#### a) Almenn um tillit til tekna.

Ef gerð er krafa um meðlag umfram lágmarksmeðlag miðar nógildandi íslenskt meðlagskerfi í framkvæmd fyrst og fremst við tekjur þess foreldris sem barnið býr ekki hjá. Hér er lagt til að foreldrar framfæri barn sameiginlega og með sambærilegum hætti og lagðar verði til grundvallar tekjur beggja.

Meðlagkerfið verður þó að taka mið af öðrum reglum barnalaga um forsjá, lögheimili og umgengni, þ.e. gera nokkurn greinarmun á annars vegar lögheimilisforeldri eða meðlagsmóttakanda og hins vegar umgengnisforeldri eða meðlagsgreiðanda. Þannig verður að gera ráð fyrir nokkrum mun á því hvernig foreldrar uppfylla skyldur sínar ef þau deila um framfærslu.

Grunnhugsun um að byggja á tekjum beggja er sú að það foreldri sem hefur betri tekjur eigi að greiða hærra hlutfall af framfærslu barnsins, hvort sem það er meðlagsgreiðandi eða meðlagsmóttakandi. Segja má að þarna sé verið að ætla foreldrum að leggja samsvarandi hlutfall af tekjum sínum til framfærslu barnsins í stað þess að leggja samsvarandi fjárhæð til framfærslunnar. Þetta þýðir óhjákvæmilega að fjárhagsstaða og breytingar á stöðu annars foreldris hafa áhrif á stöðu hins í ríkara mæli en verið hefur. Samkvæmt framkvæmd gildandi laga hafa breytingar á stöðu meðlagsgreiðanda getað haft áhrif á báða foreldra, þ.e. áhrif til hækkunar eða lækkunar meðlags. Þar sem fyrst og fremst hefur verið tekið tillit til tekna meðlagsgreiðanda við ákvörðun meðlags hafa breytingar á tekjum meðlagsmóttakanda hins vegar ekki haft samsvarandi áhrif.

Ákvörðun meðlags, milliganga og innheimta hins opinbera á meðlagi er einungis einn liður í stuðningi hins opinbera við foreldra í foreldrahlutverkinu. Aðrir þættir í skatta og almannatryggingarkerfinu hafa hér einnig áhrif. Með því að miða ákvörðun meðlags við tekjur beggja er unnt að taka tillit til þess sérstaka stuðnings sem hið opinbera veitir því foreldri sem barnið býr hjá umfram hitt foreldrið með því að tiltekna bætur teljist lögheimilisforeldri til tekna.

#### *b) Afmörkun tekjuhugtaksins í tengslum við meðlagsákvörðun.*

Nauðsynlegt er að afmarka hvað telst til tekna í þessu samhengi. Rétt þykir að miða í grunninn við skattskyldar tekjur, þar með talda fjármagnstekjur, að frádregnum skatti. Hér er átt við tekjur sem skattskyldar eru skv. lögum um tekjuskatt.

Þá er gert ráð fyrir að bæta við þeim barnabótum sem foreldri á rétt á vegna barnsins. Hér er um mikilvægt nýmæli að ræða sem tryggir í framkvæmd að barnabætur nýtist báðum foreldrum sem deila ábyrgð á framfærslu barns.

Ef foreldri hefur ekki tekjur eða ef tekjur gefa ekki rétta mynd af stöðu foreldris ber að miða við aflahæfi með svipuðum hætti og í núgildandi kerfi.

Til nánari skýringa er gert ráð fyrir að við ákvörðun tekna verði lagt til grundvallar að:

- fá skattframtöl fyrir tvö undanfarin ár og framreikna stofn til að reikna út tekjuskatt og útsvar og fjármagnstekjur miðað við vísitölu neysluverðs
- fá launaseðla vegna tekna yfirstandandi árs
- áætla fjármagnstekjur vegna yfirstandandi árs með hliðsjón af eldri skattframtölum og/eða upplýsingum foreldra
- miða við meðaltal samanlagðra tekna skv. ofangreindu ef sveiflur sem verða í tekjuöflun milli ára gefa ekki til kynna varanlegar breytingar á tekjum *eða*
- miða við samanlagðar tekjur á þeim tíma sem úrskurður er kveðinn upp ef þær þykja gefa réttari mynd *eða*
- ef ástæða þykir til að ætla að skattframtöl gefi ranga mynd af tekjum eða fullnægjandi upplýsingar um tekjur liggja ekki fyrir að líta til þess sem telja má líklegt um tekjur viðkomandi í ljósi tekna þeirra sem hafa sambærilega menntun og stunda sambærileg störf
- draga frá tekjum skv. ofangreindu tekjuskatt, útsvar og fjármagnstekjuskatt sem áætlað er að lagður verði á viðkomandi að teknu tilliti til persónuafsláttar

- bæta við þá fjárhæð sem eftir stendur barnabótum sem foreldri fær eða ætla má að foreldri muni fá vegna breyttrar fjölskyldustöðu.

Rétt er að nefna sérstaklega að í þessum tillögum er ekki lagt til að tekið verði tillit til fjárhagslegrar stöðu foreldra að öðru leyti, þ.e. ekki skal taka tillit til eigna, skulda, framfærslukostnaðar eða annarra skuldbindinga meðlagsgreiðanda. Víða er við ákvörðun meðlags tekið tillit til greiðslugetu meðlagsgreiðanda með ýmsum hætti. Ljóst er að meðlagsgreiðendur eru misvel í stakk búnir til að standa undir skyldum sínum til að greiða meðlag og einnig má benda á að foreldrar sem börn búa hjá standa misjafnlega að vígi varðandi framfærsluskyldu sína gagnvart börnunum. Nýju kerfi barnatrygginga, sem nánar er rætt um í kafla 3.6.2, er ætlað að tryggja betur möguleika foreldra með lágar tekjur til að framfæra börn sín. Ef foreldrar geta ekki stundað atvinnu og eiga ekki rétt á almanna- eða atvinnuleysistryggingum þá ber sveitarfélögum að tryggja fjárhagslegt öryggi þeirra skv. lögum um félagsþjónustu nr. 40/1991. Mikilvægt er að sveitarfélög geri ráð fyrir framfærsluskyldum beggja foreldra í reglum um fjárhagsaðstoð. Hér er talið mikilvægt að undirstrika í barnalögum skyldu foreldra til að framfæra börn sín og til að setja þau útgjöld í forgang. Mælt er með því að í öðrum lögum en barnalögum verði unnt að taka tillit til bágrar fjárhagsstöðu og/eða annarra framfærsluskuldbindinga meðlagsgreiðenda. Í því sambandi þykir rétt að mæla með því að lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga verði endurskoðuð og settar skýrari lagaheimildir um tillit til skuldara.

### 3.2.5 Kostnaður af framfærslu skiptist í hlutfalli við tekjur foreldra.

Eins og áður sagði er gert ráð fyrir að það foreldri sem hefur betri tekjur eigi að greiða herra hlutfall af framfærslu barnsins, hvort sem það er meðlagsgreiðandi eða meðlagsmóttakandi. Ýmsar leiðir koma til greina þegar mótaðar eru reglur um í hvaða hlutföllum framfærsla deilist milli foreldra. Greina má milli þess annars vegar að deila lágmarksframfærslukostnaði í nákvæmlega sömu hlutföllum og eru á milli tekna foreldra og hins vegar að deila framfærslukostnaði í hlutfalli við tekjur foreldra í tilteknum tekjuflokkum. Fyrri leiðin hefur í för með sér nákvæmari niðurstöðu en getur um leið vakið upp spurningar um hvort minniháttar breytingar á tekjum annars foreldris eigi alltaf að hafa áhrif á meðlag. Síðari leiðin gerir ráð fyrir einhvers konar nálgun, þá hafa breytingar á tekjum innan ákveðins tekjuflokks ekki áhrif en á móti kemur að stökk milli tekjuflokka getur virkað ósanngjarn.

Hér er lagt til að ef krafist er úrskurðar þá skiptist lágmarksframfærslukostnaður milli foreldranna þannig að meðlagsgreiðandi greiði meðlag sem samsvarar:

*F x Tekjur UF*  
(Tekjur UF + Tekjur LF)

F = Lágmarksframfærsla barns  
UF = Umgengnisforeldri eða meðlagsgreiðandi  
LF = Lögheimilisforeldri eða meðlagsmóttakandi

Dæmi:

- 1. Báðir foreldrar hafa jafnar tekjur**  
= UF greiðir kr. 27.000.- til LF
- 2. LF hefur kr. 200.000.- UF hefur kr. 400.000.- í tekjur**  
= UF greiðir kr. 36.000.- til LF
- 3. LF hefur kr. 200.000.- og UF hefur kr. 800.000.- í tekjur**  
= UF greiðir kr. 43.200.- til LF
- 4. LF hefur kr. 400.000.- og UF hefur kr. 200.000.- í tekjur**  
= UF greiðir kr. 18.000.- til LF
- 5. LF hefur kr. 800.000.- og UF hefur kr. 200.000.-**  
= UF greiðir kr. 10.800.- til LF

Árétta ber að í ofangreindum dæmum er ekki tekið tillit til umgengni.

### 3.2.6 Tillit til umgengni við ákvörðun um meðlag.

#### a) Almenn tillit til umgengni.

Að taka tillit til umgengni barns við foreldra sína undirstrikar meginregluna um rétt barns til samskipta við báða foreldra og jafnari ábyrgð foreldra á framfærslu og umönnun barns. Ef miðað er við að foreldrar í sameiningu beri ábyrgð á kostnaði við framfærslu barns þá er eðlilegt að taka tillit til þess að kostnaður lögheimilisforeldris minnkar væntanlega eftir því sem umgengni er meiri og kostnaður foreldrisins sem nýtur umgengninnar eykst að sama skapi að einhverju leyti.

Hér hefur þó verið nefnd hættan á að tenging kostnaðar og umgengni með þessum hætti kunni að auka umgengnisdeilur, t.d. að áherslur hvors foreldris í sambandi við ákvarðanir um umgengni kunni að litast af fjárhagslegum sjónarmiðum. Foreldri sem barn býr hjá gæti þannig orðið tregara til að fallast á rúma umgengni og umgengnisforeldri gæti krafist úrskurðar um rúma umgengni án þess að ætla að sinna henni. Þá er hættu á ágreiningi um aðferðir við að reikna út kostnað hvors foreldris sem leiðir af umgengni. Þetta hefur að einhverju leyti orðið raunin hjá nágrannabjóðum okkar, t.d. í Noregi, þar sem átök um framkvæmd nýs meðlagskerfis eru mest um frádrátt vegna umgengni, fjárhæðir eru ýmist taldar of háar eða of lágar eftir því hvort foreldri kvartar og ágreiningsmálum um umgengni virðist hafa fjölgað.

Hér þykir rétt að ganga út frá því að foreldrar taki ákvarðanir um umgengni sem eingöngu miðast við hagsmuni barnsins eða að kveðnir verði upp úrskurðir í ágreiningsmálum um umgengni sem að sama skapi taki mið að því sem barninu verði talið fyrir bestu.

Með hliðsjón af ofangreindu er lagt til að við ákvörðun meðlags verði tekið tillit til umgengni með ákveðnum hætti.

#### b) Tilhögun frádráttar vegna umgengni.

Reglur um frádrátt vegna umgengni geta aldrei tekið mið af raunverulegri stöðu í hverju tilviki heldur verða að miða við einhvers konar nálgun. Þessum reglum er auðvitað fyrst og fremst ætlað að gilda þegar foreldrum tekst ekki að semja um skiptingu framfærslukostnaðar og krefjast úrskurðar sýslumanns. Eftirfarandi sjónarmið eru hér lögð til grundvallar:

- Taka skal tillit til umgengni eins og gengið hefur verið frá henni með tilteknum formlegum hætti. Þannig er gert ráð fyrir að tekin sé ákvörðun fram í tímann miðað við tiltekna umgengni eins og í Noregi en ekki lagt til að miðað verði við umgengni hverju sinni eða eftir að hún fer fram eins og gert er í Svíþjóð. Mjög mikilvægt að er að skapa reglur og festu um ákvarðanir af þessu tagi og óraunhæft að hugsa sér breytilega fjárhæð meðlags frá mánuði til mánaðar í þeim tilvikum þegar foreldrar treysta sér ekki til að semja um skiptingu kostnaðar sín á milli.
- Lagt er til að dómsmálaráðherra setji ákvæði í reglugerð um hvernig haga skuli frádrætti vegna umgengni. Gert er ráð fyrir að tilhögun frádráttar vegna umgengni verði í stórum dráttum með eftirfarandi hætti:
  - Gert er ráð fyrir að reikna út meðalumgengni í mánuði miðað við samanlagða umgengni skv. staðfestum samningi, úrskurði eða dómi tvö ár fram í tímann ef unnt er. Með því eru jafnaðar út sveiflur milli mánuða eða ára, m.a. með tilliti til jóla-, páska og sumarfría. Þetta viðmið er einnig til þess fallið að

jafna út tilfallandi tilslakanir eða hliðranir foreldra við framkvæmd umgengni. Ef umgengni er ákveðin til styttri tíma en tveggja ára verður að miða við þann tíma við ákvörðun meðlags.

- Frádráttur ræðst af fjölda náttu sem ráðgert er barn dvelji að meðaltali hjá umgengnisforeldri innan tiltekinnna umgengnisflokka. Umgengnisflokkar hafa marga ótvíræða kosti umfram það að miða við tiltekinn náttu/dagafjölda. Enn sem fyrr ber að minna á að þetta eru reglur sem liggja til grundvallar úrlausnar ágreiningsmáls hjá sýslumanni eða fyrir dómi. Mjög mikilvægt er að forðast nákvæma útreikninga eða niðurstöður í smáatriðum sem geta kallað á frekari ágreining í hvert sinn sem hliðrað er til eða gerðar minni háttar breytingar á umgengni í framkvæmd. Miðað er við að ekki verði um að ræða frádrátt nema umgengni sé að meðaltali að lágmarki 4 nætur í mánuði. Ef umgengni er ekki yfir nótt skal skoða hvort samanlögð umgengni þyki engu að síður ná því lágmarki sem þarf til að um verði að ræða frádrátt vegna umgengni.
- Frádráttur vegna umgengni styðst við sömu grunnhugsun og liggur að baki skiptingu lágmarksframfærslukostnaðar, þ.e. að umgengnisforeldri hafi kostnað af framfærslu barns meðan umgengni varir og hitt foreldri hafi að sama skapi minni útgjöld. Frádráttur tekur fyrst og fremst tillit til daglegra útgjalda sem reikna má með að fylgi umgengninni en gera verður ráð fyrir að þar sem foreldrum tekst ekki að ná samkomulagi um skiptingu kostnaðar komi það oftast í hlut lögheimilisforeldris að sjá um greiðslu ýmissa fastra útgjalda vegna barnsins. Frádráttur vegna umgengni er þannig minni en hlutfallslegur lágmarksframfærslukostnaður barns á dag. Þetta er í samræmi við reglur bæði í Noregi og Svíþjóð, t.d. miðast frádráttur í Svíþjóð fyrir hvern dag í umgengni við 1/40 hluta framfærslukostnaðar. Þar sem framfærslukostnaður barns er ekki sundurliðaður hér á landi verður að miða hér við fjárhæðir að álitum en haft var nokkuð mið af frádráttarflokkum í norska meðlagskerfinu.
- Miðað er við að frádráttur vegna umgengni verði eftirfarandi:

Umgengisflokkar	Hlutfall af lágmarksframfærslu	Frádráttur
1. flokkur: 4-7 nætur	15%	kr. 8.100
2. flokkur: 8-12 nætur	25%	kr. 13.500
3. flokkur: 13 nætur eða fleiri	30%	kr. 16.200

c) Dæmi um meðlag að teknu tilliti til umgengni.

Miðað við ofangreindar forsendur má taka nokkur dæmi:

Umgengnisflokkar	Jafnar tekjur UF og LF Meðlag = kr. 27.000.- Meðlag að teknu tilliti til frádráttar vegna umgengni:
1. 4-7 nætur	kr. 18.900
2. 8-12 nætur	kr. 13.500
3. 13+ nætur	kr. 10.800

	<b>Tekjur = LF kr. 200.000.- UF kr. 400.000.-</b> <b>Meðlag = kr. 36.000.-</b> <b>Meðlag að teknu tilliti til frádráttar vegna umgengni:</b>
1. 4-7 nætur	kr. 27.900
2. 8-12 nætur	kr. 22.500
3. 13+ nætur	kr. 19.800

	<b>Tekjur = LF kr. 200.000.- UF kr. 800.000.-</b> <b>Meðlag = kr. 43.200.-</b> <b>Meðlag að teknu tilliti til frádráttar vegna umgengni:</b>
1. 4-7 nætur	kr. 35.100
2. 8-12 nætur	kr. 29.700
3. 13+ nætur	kr. 27.000

	<b>Tekjur = LF kr. 400.000.- UF kr. 200.000.-</b> <b>Meðlag = kr. 18.000.-</b> <b>Meðlag að teknu tilliti til frádráttar vegna umgengni:</b>
1. 4-7 nætur	kr. 9.900
2. 8-12 nætur	kr. 4.500
3. 13+ nætur	kr. 1.800

	<b>Tekjur = LF kr. 800.000.- UF kr. 200.000.-</b> <b>Meðlag = kr. 10.800.-</b> <b>Meðlag að teknu tilliti til frádráttar vegna umgengni:</b>
1. 4-7 nætur	kr. 2.700.-
2. 8-12 nætur	kr. 0
3. 13+ nætur	kr. 0

Hér er einnig vísað til fylgiskjals 3 um nánari útreikninga meðlags.

### 3.3 Önnur útgjöld.

#### 3.3.1 Sérstök útgjöld vegna barns.

Í barnalögunum eru ákvæði um þátttöku beggja foreldra í kostnaði sem fellur til umfram lágmarksframfærslu. Samkvæmt nógildandi lögum er þannig unnt að úrskurða þann sem er meðlagsskyldur til að inna af hendi sérstakt framlag vegna útgjalda við skírn barns, fermingu, gleraugnakaup, tannréttingar, vegna sjúkdóms, greftrunar eða af öðru sérstöku tilefni.

Þrátt fyrir að nýtt meðlagskerfi leggi til grundvallar kostnað vegna framfærslu barns þykir rétt að halda svipuðu ákvæði enda er reglubundnum meðlagsgreiðslum ætlað að standa straum af almennri framfærslu en hér er um að ræða sérstök tilefni sem kalla á útgjöldin. Áréttu ber að með hugtökunum skírn og ferming er ekki einungis átt við trúarlegar athafnir ákveðinna trúflokka heldur er einnig átt við sambærilegar trúarlegar eða borgaralegar athafnir. Í samræmi við ákvæði nógildandi laga hefur ráðuneytið gefið út leiðbeiningar um viðmiðunarfrjárhæðir fyrir fermingu, skírn og greftrun barns. Rétt þykir að gera ráð fyrir að ráðuneytið setji reglugerð um viðmiðunarfrjárhæðir.

Í samræmi við skiptingu kostnaðar milli foreldra er lagt til að ef foreldrar semja ekki um annað þá sé hægt að úrskurða meðlagsskyld foreldri til að greiða hluta hinna



sérstöku útgjalda með sama hætti og gildir um þátttöku í lágmarksframfærslu, þ.e. hlutfallslega að teknu tilliti til tekna beggja foreldra.

Gert er ráð fyrir að foreldri geti snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins og óskað þess að fá greitt skv. úrskurði sýslumanns eða staðfestum samningi við foreldri, þó ekki hærri fjárhæð en sem nemur helmingi af hámarksfjárhæð skv. reglugerð.

Hér er ennfremur lagt til það nýmæli að ef barn á einungis eitt framfærsluskylt foreldri, þ.e. annað foreldri er látið, ekki tekst að feðra barn, einhleypur einstaklingur ættleiðir barn eða einhleyp kona eignast barn skv. lögum um tæknifrjóvgun, þá geti foreldri fengið styrk skv. lögum um félagslega aðstoð.

### 3.3.2 Framlag til menntunar eða starfsþjálfunar.

Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir að unnt sé að úrskurða foreldri til að greiða barni sínu framlag til menntunar eða starfsþjálfunar frá 18 ára aldri og allt til þess er ungmenni nær 20 ára aldri.

Það er ungmennið sjálft sem gerir kröfu um menntunarframlag og framlagið tilheyrir því. Þegar menntunarframlag er ákveðið er oftast um það að ræða að ungmenni búi hjá öðru foreldri sínu og fari fram á menntunarframlag úr hendi hins. Ef ungmenni býr hjá hvorugu foreldri sínu getur það á hinn bóginn krafist framlags úr hendi beggja foreldra.

Samkvæmt núgildandi lögum ræðst úrlausn í þessum málum af fjárhagslegri og félagslegri stöðu foreldris sem krafði er. Framlag er einungis úrskurðað ef foreldri er talið hafa fjárhagslegt bolmagn til að greiða og ef atvik máls mæla með því að öðru leyti. Samkvæmt lögum um félagslega aðstoð er heimilt að úrskurða barnalífeyri með ungmenni sem stundar nám ef úrskurði um menntunarframlag á hendur foreldri verður ekki við komið vegna efnaleysis þess, eða ef ekki tekst að hafa upp á foreldrinu.

Eins og áður sagði er við ákvörðun meðlags í hinu nýja meðlagskerfi ekki gert ráð fyrir að taka sérstakt tilliti til efnahags eða efnaleysis meðlagsskylds foreldris að öðru leyti en því að skipta kostnaði við framfærslu í hlutfalli við tekjur. Rétt þykir að sömu sjónarmið eigi við um framlag til menntunar eða starfsþjálfunar. Ef ungmenni gerir kröfu á hendur báðum foreldrum sínum er því gert ráð fyrir að foreldrar leggi báðir fram upplýsingar um tekjur sínar og ef uppfyllt þykja skilyrði til að úrskurða framlag til menntunar eða starfsþjálfunar er miðað við að lágmarksframfærslukostnaður skiptist á milli foreldra með sama hætti og þegar um meðlag er að ræða. Ungmenni sem krefst framlags úr hendi annars foreldris verður að sama skapi að leggja fram gögn um tekjur þess foreldris sem ekki er krafði til að unnt sé að skipta kostnaði í hlutfalli við tekjur beggja. Ef fullnægjandi upplýsingar liggja ekki fyrir um tekjur verður að áætla þær með sama hætti og þegar um meðlag er að ræða. Áréttu ber að gert er ráð fyrir að sýslumaður úrskurði um framlag til menntunar eða starfsþjálfunar þó ekki náist í foreldri.

Gert er ráð fyrir að ungmenni sem á rétt á framlagi til menntunar eða starfsþjálfunar geti snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins og óskað eftir því að fá greitt skv. úrskurði sýslumanns eða staðfestum samningi við foreldri, þó ekki hærri fjárhæð en sem nemur helmingi af lágmarksframfærslukostnaðar úr hendi hvors foreldris.

## 3.4 Milliganga hins opinbera um greiðslu meðlags.

### 3.4.1 Almenn tilmæling um milligöngu.

Samkvæmt ákvæðum núgildandi laga getur foreldri sem barn býr hjá snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins eftir að samningur um meðlag hefur verið staðfestur eða

úrskurður eða dómur kveðinn upp. Tryggingastofnun er skylt að hafa milligöngu um að greiða fjárhæð sem nemur allt að einföldu meðlagi eða samsvarandi fjárhæð barnalífeyris. Innheimtustofnun sveitarfélaga sér svo um að innheimta greiðslur hjá meðlagsgreiðanda og endurgreiðir Tryggingastofnun. Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun var í janúar 2009 greitt meðlag til 10.812 einstaklinga vegna 15.073 barna.

Eins og áður hefur komið fram hvílir ábyrgð á framfærslu barns fyrst og fremst á herðum foreldra. Í þessu frumvarpi er lögð rík áhersla á að foreldrar semji um með hvaða hætti heppilegast sé að haga sameiginlegri ábyrgð á framfærslu barns. Ef foreldrum tekst að semja er eðlilegt að gera ráð fyrir að foreldrar geti í auknum mæli tekið þátt kostnaði við framfærslu eða greitt meðlag án milligöngu Tryggingastofnunar. Hið sama á við eftir að úrskurður eða dómur liggur fyrir. Með tilkomu netbanka og þeirri sjálfvirkni sem þeir bjóða upp á svo og margvíslegrar þjónustu banka bjóðast foreldrum aðgengilegir og auðveldir kostir til að tryggja að greiðslur berist reglulega með skilvirkum hætti. Mikilvægt er að sýslumaður leiðbeini foreldrum almennt um þessi atriði, t.d. við ákvörðun faðernis, við skilnað eða sambúðarslit eða við staðfestingu samnings um greiðslu meðlags. Þá er æskilegt að allir þeir sem veita foreldrum ráðgjöf leiðbeini þeim með samsvarandi hætti.

Samhliða hvatningu til foreldra til að sjá um greiðslutilhögun meðlags þykir rétt að miða áfram við að hið opinbera geti haft milligöngu um greiðslu meðlags, sérstakra útgjalda og menntunarframlags sé eftir því leitað. Hér er lagt til að Tryggingastofnun ríkisins verði áfram sá opinberi aðili sem sjái um að greiða meðlag o.fl. til rétthafa og að Innheimtustofnun sveitarfélaga verði áfram sú stofnun sem sér um að innheimta hjá þeim sem ber að greiða.

#### *3.4.2 Skilyrði greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins.*

Grunnskilyrði fyrir milligöngu hins opinbera verður að annað hvort liggja fyrir staðfestur samningur um meðlag eða sérstök útgjöld, eða úrskurður, dómsátt eða dómur.

Þar sem lagt er til í frumvarpinu að afnema ákvæði um lögbundið lágmarksmeðlag þarf sérstaklega að skoða hvort og hvaða hámarksfjárhæð Tryggingastofnun ríkisins beri að greiða. Eins og fram hefur komið gera núgildandi lög ráð fyrir að Tryggingastofnun greiði aldrei hærra en einfalt meðlag þó að samningur, úrskurður eða dómur kveði á um hærra meðlag. Víðast hvar þar sem gert er ráð fyrir milligöngu hins opinbera þá er meðlagsmóttakanda einungis tryggð tiltekin fjárhæð en ekki allt það meðlag sem kann að vera úrskurðað eða dæmt.

Ekki þykir rétt að gera ráð fyrir að foreldrar geti samið frjálst um þá fjárhæð sem Tryggingastofnun ber að hafa milligöngu um að greiða. Þá þykir ekki koma til greina að ætla sýslumanni í tilefni af ósk um staðfestingu samnings að kanna hvort samningur sé sama efnis og úrskurðað yrði um enda myndi það takmarka samningsfrelsi foreldra. Að lokum þykir ekki koma til greina að gera greinarmun á greiðsluskyldu Tryggingastofnunar eftir því hvort fyrir liggur staðfestur samningur eða úrskurður eða dómur um meðlag. Með hliðsjón af þessu þykir rétt að milliganga Tryggingastofnunar miðist að hámarki við helming af lágmarksframfærslukostnaði barns eins og hann er ákveðinn í barnalögnum. Hámark er einnig sett á greiðsluskyldu vegna sérstakra útgjalda. Benda má á að fjárnámsheimild 66. gr. felur í sér ákveðið hagræði fyrir foreldra við innheimtu meðlags eða útgjalda umfram þessar fjárhæðir.

### 3.4.3 *Kostnaður vegna milligöngu hins opinbera.*

Sérstakt álitafni er hvort foreldrar eigi að bera kostnað af milligöngu hins opinbera um greiðslu eða innheimtu meðlags.

Eins og áður sagði eru foreldrar hvattir til þess að semja frjálst sín á milli um skiptingu kostnaðar af framfærslu barns eða um greiðslutilhögun meðlags. Möguleiki á milligöngu hins opinbera grundvallast engu að síður á mikilvægi þess að meðlag berist með reglubundum hætti á réttum gjalddögum.

Ekki þykir að svo stöddu rétt að gera ráð fyrir að þeir foreldrar sem óska eftir milligöngu Tryggingastofnunar um greiðslu meðlags beri af því kostnað. Mælt er með því að fylgst verði náið með innleiðingu, aðlögun og framkvæmd hins nýja meðlagskerfis. Mikilvægt er að meta hvort og af hvaða ástæðum draga mun úr milligöngunni. Eftir því sem hið nýja kerfi festist í sessi má hugsa sér að foreldrar beri kostnað af þessu tagi. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvaða kostnaður er samfara innheimtu meðlags skv. lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga.

### 3.5 *Reglugerð um ákvörðun meðlags.*

Ljóst er að hér eru lagðar til nokkuð róttækar breytingar á íslenska meðlagskerfinu. Taka verður afstöðu til þess að hve miklu leyti lögin hafa að geyma nákvæmar reglur um útreikning meðlags o.fl. eða hvort leggja eigi til að útfæra einhver atriði nánar í reglugerð.

Ákvæði núgildandi barnalaga eru flest nokkuð skýr og einföld. Þau kalla þó mörg hver á túlkun ýmissa sjónarmiða sem eru þá fyrst og fremst rakin í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laganna, svo sem ákvæði um hvernig leyst er úr ágreiningi um forsjá og umgengni. Segja má að með þessu skapist nokkuð svigrúm til að meta hagsmuni og þarfir barna hverju sinni innan þess ramma sem lögin kveða á um. Lagaákvæði um framfærsluskyldu og meðlag eru með þessu sniði í núgildandi lögum þar sem meta skal þarfir barna og hagi foreldra við ákvörðun meðlags. Gengið er út frá því að ráðuneytið gefi út vissar leiðbeiningar og eins og áður sagði hafa reglur mótast frekar í framkvæmd.

Með hliðsjón af ofangreindu er hér gert ráð fyrir að lögin hafi að geyma meginreglur hins nýja meðlagskerfis. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um nánari ákvörðun meðlags o.fl., þar á meðal hvernig reikna skuli út tekjur og hvernig haga skuli frádrætti vegna umgengni. Óhætt þykir og jafnframt æskilegt að eitthvert svigrúm sé fyrir hendi til að móta frekar forsendur hins nýja kerfis með þessum hætti. Þá þykir nauðsynlegt að setja reglugerð í þessum efnunum frekar en að treysta einvörðungu á sjónarmið í greinargerð og reglur sem mótast í framkvæmd. Hér er ekki síst haft í huga hversu mikilvægt er að foreldrar hafi gott, aðgengilegt og sem nákvæmast yfirlit yfir þau sjónarmið sem liggja til grundvallar úrskurði eða dómi um meðlag. Þetta er sérstaklega mikilvægt þar sem foreldrar eru í hinu nýja kerfi hvattir til að semja um skiptingu framfærslu barnsins en gera verður ráð fyrir að foreldrar vilji í einhverjum tilvikum glöggva sig á þessum reglum áður en gengið er frá samningi. Vert er að undirstrika að tillögur til breytinga á lögnum hvíla á þeim forsendum sem lýst er í þessari greinargerð og þeirri útfærslu t.d. á tekjum og umgengni sem greinargerðin lýsir með nokkuð ítarlegum hætti.

### 3.6 Barnalífeyrir.

#### 3.6.1 Almennt um barnalífeyri.

Vegna þess beina sambands sem verið hefur á milli meðlags skv. ákvæðum barnalaga og barnalífeyris skv. ákvæðum almannatryggingalaga þykir nauðsynlegt að fjalla hér lítillega um barnalífeyri.

Barnalífeyrir er greiddur skv. 20. gr. laga almannatryggingar nr. 100/2007 með börnum yngri en 18 ára ef annað hvort foreldra er látið eða er örorkulífeyrisþegi. Ef svo er ástatt um báða foreldra þá er greiddur tvöfaldur barnalífeyrir.

Tryggingastofnun ríkisins getur einnig ákveðið að greiða barnalífeyri með barni ellilífeyrisþega eða barni manns sem sætir gæsluvist eða afplánar fangelsi enda hafi vistin varað amk þrjú mánuði. Þá greiðir Tryggingastofnun barnalífeyri þegar skilríki liggja fyrir um að barn verði ekki feðrað.

Barnalífeyrir greiðist almennt foreldrum sem hafa börn á framfæri eða öðrum þeim sem annast framfærslu þeirra. Í þeim tilvikum þegar Tryggingastofnun hefur milligöngu um meðlagsgreiðslur með barni og hið meðlagskylda foreldri öðlast rétt til barnalífeyris er Tryggingastofnun heimilt að láta greiðslu barnalífeyris ganga til fyrirframgreiðslu meðlags vegna sama tímabils. Verður þá ekki um kröfu á hendur meðlagsskyldum aðila að ræða fyrir það tímabil.

Segja má að markmið barnalífeyris sé að tryggja framfærslu barns þegar foreldri er talið ófært um að sjá fyrir því af tilteknum ástæðum, þ.e. vegna andláts, örorku, elli, fangelsisvistar eða þegar ekki tekst að feðra barn. Gæta verður að því að barnalífeyrir getur með þessum hætti komið í stað framfærsluframlags annars eða beggja foreldra sem búa saman, en einnig þess foreldris sem barn býr hjá eða þess foreldris sem barn býr ekki hjá.

#### 3.6.2 Samspil barnalífeyris og hins nýja meðlagskerfis.

Eins og áður hefur verið nefnt er fjárhæð barnalífeyris skv. ákvæðum laga um almannatryggingar sú sama og fjárhæð einfalds meðlags sem jafnframt er lögbundið lágmarksmeðlag. Segja má að nýtt meðlagskerfi og afnám lágmarksmeðlags kalli því á einhvers konar breytingar á ákvæðum laga um barnalífeyri. Nefndin hefur farið yfir ýmsa kosti í þessu sambandi, m.a. að höfðu samráði við fulltrúa félags- og tryggingamálaráðuneytisins.

Nýverið skilaði nefnd um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum skýrslu til félags- og tryggingamálaráðherra. Í skýrslunni er gerð viðamikil tillaga um að í stað ýmissa bóta, t.d. barnalífeyris, verði tekið upp nýtt kerfi, barnatryggingar. Þó er gerður sá fyrirvari að sérstaklega þurfi að skoða stöðu þeirra foreldra sem einir fara með forsjá vegna andláts hins foreldrisins eða þegar barn er ófeðrað. Í október 2009 var einnig skilað til félags- og tryggingamálaráðherra skýrslu verkefnisstjórnar um endurskoðun almannatrygginga þar sem er að finna tillögur um stefnumótun og nýskipan almannatrygginga. Verkefnisstjórnin leggur til að hugmynd nefndarinnar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum verði fylgt og barnalífeyrir þar með samræmdur heildrænu kerfi barnatrygginga, sem myndi þá í reynd lágmarksframfærslutryggingu fyrir börn. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er stefnt að því að leggja fram frumvarp um nýskipan almannatrygginga árið 2010.

Ljóst er að barnalífeyrir gegnir í dag margþættu hlutverki. Þegar einungis eitt foreldri er til staðar þá kemur barnalífeyrir í stað þess meðlags sem hinu foreldrinu hefði verið gert að greiða. Ef tekið verður upp nýtt kerfi barnatrygginga verður að huga sérstaklega að barnalífeyri, eða greiðslu samsvarandi meðlagi, í þessum tilvikum. Í öðrum tilvikum er barnalífeyrir eins konar styrkur til foreldris til að gera

Því kleift að standa undir framfærslu barns. Hér getur ýmist verið um að ræða styrk til þess foreldris sem barn býr hjá eða til umgengnisforeldris. Ef um er að ræða umgengnisforeldri þá má segja að það fái styrk til að greiða meðlag enda rennur fjárhæðin beint til meðlagsmóttakanda eins og áður sagði.

Sú nefnd sem hér skilar af sér frumvarpi er ekki ætlað að gera breytingar á því kerfi sem er við lýði fyrir örorku- og ellilífeyrisþega vegna framfærslu barns. Með hliðsjón af fyrirhugaðri heildarendurskoðun laga um almannatryggingar þykir ekki æskilegt að leggja til breytingar á einstaka ákvæðum þeirra á þessu stigi. Það verður þó ekki hjá því komist að benda á að samspil hins nýja meðlagskerfisins og ákvæða um barnalífeyri að óbreyttum reglum er ekki alls kostar heppilegt. Nefna má nokkur dæmi sem miða við fjárhæð barnalífeyris árið 2009, kr. 21.657.- :

- Fyrir liggur meðlagsákvörðun um að UF beri að greiða LF kr. 27.000.- eða meira, LF hefur notið milligöngu Tryggingastofnunar og fengið greiddar kr. 27.000.- . UF fellur frá og í kjölfarið lækkar greiðsla til LF og verður kr. 21.657.-
- Samkvæmt dæmi um meðlagsákvörðun að teknu tilliti til tekna og umgengni = UF ber að greiða LF kr. 35.100.-, LF verður öryrki og fær að auki kr. 21.657.- eða samtals kr. 56.757.- Þessi tala getur einnig orðið hærri ef enn meiri munur er á tekjum foreldra og engin umgengni á sér stað.
- Samkvæmt dæmi um meðlagsákvörðun að teknu tilliti til tekna og umgengni = UF ber að greiða LF kr. 2.700.-, LF hefur notið milligöngu Tryggingastofnunar og fengið þessa fjárhæð greidda, UF verður öryrki og greiðsla til LF hækkar í kr. 21.657.-

Erfitt er að meta í hve mörgum málum niðurstöður sem þessar eiga við þar sem ekki liggja fyrir upplýsingar um hlutfallslegan mun á tekjum foreldra hvers barns né upplýsingar um fyrirkomulag umgengni. Æskilegt er að hraða útfærslu á hina nýja barnatryggingarkerfi eða annarri endurskoðun á tilgangi og ákvæðum barnalífeyris skv. ákvæðum almannatryggingalaga.

#### **4. Helstu nýmæli.**

Í frumvarpinu er að finna allnokkur nýmæli frá því sem er í gildandi lögum. Verður nú í stuttu máli gerð grein fyrir nokkrum mikilvægum nýmælum eða helstu einkennum hins nýja meðlagskerfis. Upptalningin er ekki tæmandi og vísast nánar til einstakra kafla almennra athugasemda svo og skýringa við einstakar greinar.

##### *4.1 Aukið samningsfrelsi foreldra um framfærslu og meðlag.*

Í frumvarpinu er lagt til að rýmka samningsfrelsi foreldra um skiptingu kostnaðar vegna framfærslu barns og um greiðslu meðlags. Rökin eru fyrst og fremst þau að ábyrgð á framfærslu barns hvíli á herðum foreldra. Þá þykir það barni almennt fyrir bestu ef foreldrum sem ekki búa saman tekst að ná samstöðu um öll atriði sem varða hagsmuni barns.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að afnema skyldu til að semja um meðlag með barni við skilnað eða sambúðarslit foreldra eða þegar tekin er ákvörðun um forsjá. Þá er lagt til í 2. gr. frumvarpsins að afnema það skilyrði að gildi samninga sé háð staðfestingu sýslumanns og einnig er afnumið ákvæði um lágmarksmeðlag. Í stað þessa er lögð áhersla á skyldu beggja foreldra til að taka þátt í framfærslu barns með greiðslu kostnaðar eða með greiðslu meðlags.

##### *4.2 Lögbundinn lágmarksframfærslukostnaður barns.*

Ef foreldrum tekst ekki að semja um skiptingu kostnaðar af framfærslu barns er gert ráð fyrir að unnt verði að úrskurða það foreldri sem barn býr ekki hjá til að greiða meðlag með barninu. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við ákvörðun meðlags verði

miðað við lögbundna fjárhæð, kr. 54.000.-, sem kallast lágmarksframfærslukostnaður barns. Fjárhæð þessi miðast við tiltekið hlutfall af þeirri fjárhæð sem telst lágmarksframfærsluþrygging fullorðins með stoð í ákvæðum almannatryggingalaga.

#### *4.3 Skipting lágmarksframfærslukostnaðar barns.*

Þá er lagt til í 4. gr. frumvarpsins að við meðlagsákvörðun skuli skipta lágmarksframfærslukostnaði barns milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja. Við afmörkun tekna er fyrst og fremst gert ráð fyrir skattskyldum tekjum beggja en einnig er gert ráð fyrir að bæta við tekjurnar þeim barnabótum sem foreldri fær eða mun fá vegna viðkomandi barns. Með þessu móti má segja að barnabætur nýtist báðum foreldrum.

#### *4.4 Tillit til umgengni við ákvörðun meðlags.*

Samkvæmt 4. gr. er einnig gert ráð fyrir að við ákvörðun meðlags verði tekið tillit til umgengni barns við meðlagsskylt foreldri. Gert er ráð fyrir að frádráttur vegna umgengni verði útfærður í reglugerð í samræmi við sjónarmið sem nánar eru útlustuð í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Þannig er gert ráð fyrir að frádráttur miðist við tiltekna fjárhæð sem á við um umgengni sem fellur í ákveðinn umgengnisflokk.

### *Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er nýmæli sem felur í sér nokkra áherslubreytingu og tekur nýtt heiti ákvæðsins mið af þessu. Lagt er til að fella niður skyldu til að ákveða meðlagsgreiðslur með formlegum hætti við skilnað eða sambúðarslit foreldra. Þess í stað er í fyrsta lagi lögð áhersla á að foreldrar sem búa ekki saman beri sameiginlega ábyrgð á framfærslu barns. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að það foreldri sem barn býr ekki hjá taki þátt í framfærslu barns annað hvort með greiðslu kostnaðar við framfærsluna eða með greiðslu meðlags.

Það er nýmæli að skilja á milli þess annars vegar að greiða tiltekna kostnaðarliði og hins vegar að greiða meðlag. Að taka þátt í framfærslu með greiðslu kostnaðar þýðir að foreldrar semja um að það foreldri sem barn býr ekki hjá taki að sér beint og milliliðalaust að greiða tiltekinn kostnað sem fellur til með reglubundnum hætti, svo sem daggæslu eða tómsundur. Lögheimilisforeldri tekur þá væntanlega að sér greiðslu annarra daglegra útgjalda. Foreldrar geta einnig valið að það foreldri sem barn býr ekki hjá greiði til hins foreldrisins tiltekna fjárhæð, sem nefnist þá meðlag. Í þeim tilvikum ber lögheimilisforeldri að nýta þessa fjárhæð til að standa straum af kostnaði vegna barnsins ásamt því að taka þátt í framfærslunni fyrir sitt leyti.

Rétt þykir að liðka með þessum hætti fyrir samningum foreldra um fyrirkomulag framfærslunnar. Vert er að áréttta að nokkuð munur er á því hvor leiðin er valin þegar kemur að innheimtuúrræðum. Þannig geta foreldrar einungis óskað eftir staðfestingu sýslumanns ef gerður er samningur um greiðslu meðlags og einungis slíkir samningar eru aðfararhæfir. Þá er ekki unnt að leita til Tryggingastofnunar um greiðslur nema samið hafi verið um greiðslu meðlags.

Í b. lið er áréttuð skylda foreldra til að tryggja að réttur barns til framfærslu úr hendi beggja sé virtur.

#### Um 2. gr.

Í 2. gr. er lagt til að fella niður kröfu nógildandi laga um að sýslumaður staðfesti ávallt samning eða gerð sé dómsátt um meðlag.

Samkvæmt 1. mgr. er foreldrum frjálst að semja sín á milli um hvernig skipa skuli framfærslu barns og foreldrum er treyst til að semja þannig að ekki fari í bága við hag og þarfir barnsins. Í samræmi við ákvæði 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að foreldrar geti samið ýmist um hvort þeirra greiði kostnaðarliði beint eða samið um að umgengnisforeldri greiði lögheimilisforeldri tiltekna fjárhæð með reglubundnum hætti, þ.e. greiði meðlag.

Í 2. mgr. gert ráð fyrir að foreldrar geti óskað staðfestingar sýslumanns á samningi ef farin er síðarnefnda leiðin, þ.e. ef foreldrar sem búa ekki saman semja um greiðslu meðlags. Sýslumaður verður þá að veða og meta í fyrsta lagi hvort samningurinn er í samræmi við lög og getur hér t.d. reynt á hvort báðir foreldrar teljast taka þátt í framfærslunni, hvort meðlag eigi að inna af hendi með reglubundnum greiðslum og til áskilins aldurs barns. Þá getur sýslumaður synjað staðfestingar ef hann telur að samningur sé ekki í samræmi við hagsmuni barns.

Gerð er sú veigamikla breyting með 2. gr. frumvarpsins að afnumin er skyldan til að semja eigi um lægra meðlag en nemur barnalífeyri skv. lögum um almannatryggingar og vísast um þetta til almennra athugasemda.

Í 3. mgr. kemur fram að eigi megi takmarka framfærsluskyldu foreldris við lægri aldur barns en 18 ár. Í frumvarpinu er lögð megináhersla á framfærsluskyldu beggja foreldra og ekki gert ráð fyrir að foreldrar geti samið um að annað þeirra velji að sinna ekki þessari skyldu sinni. Rétt þykir að tala hér um framfærsluskyldu í stað meðlagsskyldu í ljósi þess að foreldrar mega skv. þessu frumvarpi sinna framfærslu með öðrum hætti en með greiðslu þess sem kallast meðlag.

#### Um 3. gr.

Í 1. mgr. 3. gr. er undirstrikað að það foreldri sem barn hefur lögheimili hjá geti krafist þess að meðlag sé ákveðið og innheimt. Er hér gert ráð fyrir að ákvörðun um lögheimili hafi verið tekin í samræmi við ákvæði barnalaga. Ef foreldrar sem búa ekki saman geta ekki samið um skiptingu kostnaðar eða greiðslu meðlags verður að gera ráð fyrir að lögheimilisforeldri geti gert kröfu um þátttöku umgengnisforeldris í framfærslunni. Ekki þykir raunhæft að úrskurða um annað en greiðslu tiltekinnar fjárhæðar sem greiðist þá með reglubundnum hætti, þ.e. um greiðslu meðlags.

Í 2. mgr. 3. gr. er örlítill orðalagsbreyting frá 1. mgr. 56. gr. nógildandi laga en efnisinntak er það sama.

#### Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um nokkur helstu undirstöðuatriði hins nýja meðlagskerfis, þ.e. hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar og með hvaða hætti skuli úrskurðað eða dæmt um kröfu um meðlag. Þrátt fyrir að foreldrar séu hvattir til að semja um framfærslu með þeim hætti sem best hentar barni í hverju tilviki verður að gera ráð fyrir að foreldrar vilji líta til þeirra sjónarmiða sem til álitu koma ef kveðinn er upp úrskurður eða dómur. Þá er mikilvægt að sýslumenn og dómarmen fái skýrar leiðbeiningar um hvernig ákvarða skuli meðlag. Eins og áður hefur komið fram er æskilegt að reglurnar um ákvörðun meðlags séu eins sanngjarnar og unnt er en um leið einfaldar, skýrar og fyrirsjáanlegar. Rétt þykir að lögin hafi að geyma þau meginatriði sem ákvörðun byggist á en í reglugerð verði fjallað nánar um með hvaða

hætti þessi meginatriði verði útfærð í framkvæmd. Gert er ráð fyrir að þar verði byggt á þeim sjónarmiðum sem rakin eru í þessu frumvarpi.

Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla að ef foreldra greini á geti sýslumaður úrskurðað umgengnisforeldri til að greiða meðlag með barni.

2. mgr. er samsvarandi 6. mgr. 57. gr. núgildandi laga og þarfnast ekki skýringa.

Í 3. mgr. eru dregin saman meginatriði sem ákvörðun sýslumanns eða dómara um meðlag byggist á. Ákvörðun skal þannig byggja á kostnaði við framfærslu barns, tekjum eða aflahæfi beggja foreldra og umgengni foreldris og barns. Í næstu málsgreinum á eftir er fjallað frekar um þessi atriði.

Í 4. mgr. er lágmarksframfærslukostnaður barns ákveðinn kr. 54.000.- og tekur hann breytingum ár hvert í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs. Þá kemur fram að skipta skuli þessum kostnaði milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja. Einnig kemur fram hvað skuli telja foreldri til tekna við útreikning meðlags skv. úrskurði eða dómi. Hér er fyrst og fremst átt við skattskyldar tekjur og gert er ráð fyrir að dreginn verði frá sá skattur sem reiknast af tekjum hvors um sig. Sérstakt nýmæli er að telja foreldri einnig til tekna í þessu samhengi þær barnabætur sem foreldri á rétt á vegna barnsins. Með því að bæta slíkum greiðslum við tekjur áður en meðlag er ákveðið er unnt að tryggja með einföldum hætti að bæturnar nýtist báðum foreldrum sem deila ábyrgðinni á framfærslu barns. Nánar er fjallað um tekjuhugtakið og framkvæmd við ákvörðun meðlags í almennum athugasemdum.

Í 5. mgr. kemur fram að við ákvörðun meðlags skuli taka tillit til umgengni eins og hún er ákveðin með tilteknum hætti. Gert er ráð fyrir að fundin verði út meðalumgengni í mánuði samkvæmt því sem staðfestur samningur, úrskurðir, dómsátt eða dómur kveður á um, umgengni falli í ákveðinn umgengnisflokk og samsvarandi fjárhæð dregin frá meðlaginu sem umgengnisforeldri bæri ella að greiða. Nánar er fjallað um umgengnisflokka í almennum athugasemdum.

6. mgr. svarar að sínu leyti til 3. mgr. 57. gr. núgildandi laga en fellt er niður skilyrðið um einfalt meðlag.

Í 7. mgr. er áréttuð regla samsvarandi þeirri sem nú er að finna um meðlagsskyldu í 3. mgr. 55. gr. en greinin þarfnast ekki skýringa.

#### Um 5. gr.

Breytingar í 5. gr. frumvarpsins eru tilkomnar vegna afnáms lágmarksmeðlags eða þess sem í dag kallast einfalt meðlag. Í 59. gr. núgildandi laga er fjallað annars vegar um meðlag frá Tryggingastofnun ríkisins til bráðabirgða og hins vegar til frambúðar ef svo háttar til að foreldri er búsett erlendis og fyrirliggur erlend meðlagsákvörðun.

Í a. lið er lagt til að í stað núverandi einfalds meðlags verði gert ráð fyrir helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns.

Í b. lið er lögð til samsvarandi breyting í tengslum við erlenda meðlagsákvörðun. Ef um er að ræða slíka ákvörðun og meðlagsfjárhæðin er lægri en helmingur af lágmarksframfærslukostnaði barns eða ákveðið hefur verið í hinni erlendu ákvörðun að foreldri beri ekki að greiða meðlag þykir rétt að sýslumaður geti úrskurðað allt að helmingi af lágmarksframfærslukostnaði að teknu tilliti til umgengni.

#### Um 6. gr.

Í 60. gr. núgildandi laga er fjallað um sérstök útgjöld vegna tiltekinna tilefna. Hér er gert ráð fyrir að ákvæðið eigi að mestu leyti efnislega við með sama hætti en þó eru lagðar til nokkrar breytingar sem varða efni og form.

Í 1. mgr. er lagt til að taka af öll tvímæli um að foreldrar geti óskað staðfestingar á samningi sínum um sérstök útgjöld. Ákvæði 60. gr. núgildandi laga tekur einungis til



úrskurðar vegna sérstakra útgjalda en í framkvæmd hefur tíðkast að sýslumenn staðfesti samninga foreldra um þessi efni. Sem endranær má gera ráð fyrir að foreldrum semji í ríkum mæli um skiptingu þessara útgjalda og greiðslu þeirra en staðfesting samnings getur engu að síður verið mikilvæg í tengslum við innheimtuúrræði og greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins. Þá er gert ráð fyrir að sýslumaður staðfesti ekki nema þá samninga sem sýslumaður telur að uppfylli skilyrði ákvæðsins um sérstök útgjöld. Lögð er til sú efnisbreyting að staðfestir samningar geti einungis tekið til tiltekinna útgjalda, þ.e. vegna skírnar, fermingar, gleraugnakaupa, tannréttinga eða greftrunar. Árétta ber að með skírn og fermingu er ekki eingöngu átt til athafnir innan þjóðkirkjunnar heldur allar sambærilegar trúarlegar eða borgaralegar athafnir. Efnisbreytingin tengist fyrst og fremst ákvæði 13. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins vegna staðfesta samninga foreldra. Talið er eðlilegt og nauðsynlegt að setja þak á milligöngu hins opinbera að þessu leyti en þetta er einungis unnt að gera með því að vísa í hámarksfjárhæðir vegna tiltekinna útgjalda sem hægt er að ákveða í reglugerð.

Í 2. mgr. er fjallað um úrskurð sýslumanns. Gert er ráð fyrir að sýslumaður geti úrskurðað um útgjöld vegna sömu tilefna og tiltekin eru í 1. mgr. en að auki geti sýslumaður úrskurðað um útgjöld af sérstökum tilefnum í samræmi við ákvæði núgildandi laga. Þarna er einnig að finna það nýmæli að ef kveðinn er upp úrskurður skuli skipta útgjöldum milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja. Gert er ráð fyrir að sömu reglur gildi um þetta og við ákvörðun meðlags eftir því sem við á.

3. mgr. er óbreytt 2. mgr. 60. gr. núgildandi laga og þarfnast ekki skýringa.

Í 4. mgr. er að finna það nýmæli að dómsmálaráðuneytið setji reglugerð um hámarksfjárhæðir vegna úrskurða um sérstök framlög. Gert er ráð fyrir að hámarksfjárhæð sé heildarkostnaður vegna tilefnisins sem skiptist svo milli foreldra skv. framansögðu.

#### Um 7. gr.

Í 61. gr. núgildandi laga er tekið fram að framfærsluskyldu ljúki þegar barn verði 18 ára en skyldu til að greiða meðlag ljúki fyrir þann tíma ef barn gangi í hjúskap nema sýslumaður ákveði annað. Réttara þykir að gera ekki greinarmun á framfærsluskyldu og skyldu til að greiða meðlag að þessu leyti. Þá er lagt til að framfærsluskyldu foreldra ljúki alfarið ef barn gengur í hjúskap.

#### Um 8. gr.

Í 1. mgr. er með sama hætti og um sérstök útgjöld tekin af af öll tvímæli um að sýslumaður geti staðfest samninga um framlag til menntunar eða starfsþjálfunar. Hér má einnig ráð fyrir að foreldrar og ungmenni semji í ríkum mæli um greiðslu framlagsins án opinberra afskipta en staðfesting samnings getur engu að síður verið mikilvæg í tengslum við innheimtuúrræði og greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins.

Í 2. mgr. er heimild sýslumanns til að úrskurða um menntunarframlag. Þar er að finna það nýmæli að ef kveðinn er upp úrskurður skuli skipta útgjöldum milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi beggja. Gert er ráð fyrir að sömu reglur gildi um þetta og við ákvörðun meðlags eftir því sem við á. Nánar er vísað til umfjöllunar um menntunarframlag í almennum athugasemdum.

3. mgr. er óbreytt 2. mgr. núgildandi 62. gr. og þarfnast ekki skýringa.

#### Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að bæta því við að meðlag skuli greiða með reglubundnum greiðslum. Þessari breytingu er ætlað að taka af öll tvímæli um að það samrýmist ekki markmiðum ákvæðanna um framfærsluskyldu foreldra að meðlag sé greitt í einu lagi til barns. Meðlagi er ætlað að renna til daglegrar, venjulegrar framfærslu barns og greiðslunar gegna aðeins því hlutverki að þær falli til foreldrisins sem barn býr hjá jafnt og þétt með reglubundnum hætti.

#### Um 10. gr.

Í 64. gr. nógildandi laga er fjallað um breytingar á samningi eða dómsátt um meðlag. Þar sem núverandi meðlagskerfi tekur einkum mið af fjárhag foreldra er eitt af skilyrðum breytinga að samningur eða dómsátt sé ekki í samræmi við fjárhagsstöðu foreldra. Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að þarna komi einnig til álita önnur atriði sem hafa skuli hliðsjón af við ákvörðun meðlags og er þá einkum höfð í huga umgengni. Foreldri sem hefur þannig gert samning um greiðslu meðlags þar sem ekki er gert ráð fyrir frádrætti vegna umgengni getur óskað eftir því að sýslumaður breyti samningi með úrskurði þar sem tekið yrði mið af viðeigandi reglum um frádrátt.

#### Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að dómsmálaráðherra setji reglugerð um nánari ákvörðun meðlags og fleira, þar á meðal hvernig reikna skuli út tekjur og skatta og hvernig haga skuli frádrætti vegna umgengni. Einnig er gert ráð fyrir að hámarksfjárhæðir vegna sérstakra útgjalda verði að finna í reglugerð eftir því sem við á og áréttað að hér er átt við heildarútgjöld vegna ákveðins tilefnis, svo sem skírnar eða fermingar, sem skiptast svo milli foreldra með tilteknum hætti. Nánar er fjallað um setningu reglugerðar í almennum athugasemdum.

#### Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er að finna nokkrar breytingar á 66. gr. um fjárnámsheimild með það að markmiði að gera ákvæðið skýrara. Gert er ráð fyrir að 1. mgr. fjalli alfarið um meðlag en 2. mgr. 66. gr. taki til annarra greiðslna skv. IV. og IX. kafla.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. er lagt til að staðfestur samningur foreldra um meðlag verði meðal fjárnámsheimilda að því er varðar meðlag. Áréttá ber að hér er ekki átt við alla samninga um skiptingu kostnaðar af framfærslu heldur einungis samninga foreldra um eiginlegt meðlag enda verður samningur að vera skýr um þær fjárhæðir sem öðru foreldra ber að greiða til hins til að unnt sé að leita fullnustu.

Í 2. mgr. er lagt til að síðari hluti 1. mgr. 66. gr. falli niður í nógildandi mynd en fjallað er um sömu atriði í 3. mgr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er að finna fjárnámsheimild vegna annarra greiðslna IV. og IX. kafla en meðlags á grundvelli úrskurðar sýslumanns eða samnings foreldra sem staðfestur er af sýslumanni. Hér má sem dæmi nefna samning foreldra um sérstök útgjöld eða samning foreldra og barns um framlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar.

#### Um 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði um greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum eru foreldrar hvattir til að skipta með sér kostnaði við framfærslu og greiða það sem er barni fyrir bestu sem mest án atbeina og milligöngu hins opinbera. Engu að síður

þykir rétt að gera ráð fyrir tiltekinni milligöngu til að tryggja barni a.m.k. einhverjar lágmarks reglubundnar greiðslur ef eftir því er leitað. Nauðsynlegt er að útfæra ákvæði um greiðsluskyldu Tryggingastofnunar með nokkuð öðrum hætti en gert er í núgildandi lögum þar sem nýtt meðlagskerfi gerir ráð fyrir afnámi lágmarksmeðlags.

Að því er varðar meðlag er gert ráð fyrir að milliganga Tryggingastofnunar ríkisins skv. þessu ákvæði takmarkist við helming af lágmarksframfærslukostnaði barns eins og hann er ákveðinn skv. 4. mgr. 57. gr.

Að því er varðar sérstök útgjöld er gert ráð fyrir að milliganga Tryggingastofnunar takmarkist við helming af hámarkskostnaði skv. reglugerð.

Í sambandi við framlag til menntunar eða starfsþjálfunar er rétt að áréttta að átt er við úrskurð eða samning við hvort foreldri um sig. Ungmenni sem gerir kröfur á hendur báðum foreldrum getur því fengið samanlagt sem nemur lágmarksframfærslukostnaði.

#### Um 14. gr.

Eins og lýst er í almennum athugasemdum hér að ofan er talið nauðsynlegt að leggja til tilteknar breytingar á lögum um félagslega aðstoð að því sem leyti sem ákvæði þeirra tengjast ákvæðum barnalaga. Ekki þykir rétt að leggja hér til afgerandi grundvallarbreytingar á rétti til bóta heldur er fyrst og fremst um verið að samræma ákvæði þessara laga.

Í 1. tl. er í fyrsta lagi lagt til að breyta orðunum „barnalífeyrir vegna skólanáms eða starfsþjálfunar“ í „framlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar“ í 1. mgr. 1. gr. laganna. Eins og nefnt var í almennum athugasemdum hefur verið rætt um að taka upp nýtt kerfi barnatrygginga er komi í stað barnalífeyris að einhverju leyti. Rétt þykir að aðgreina barnalífeyri skv. lögum um almannatryggingar frá þeim greiðslum sem unnt er að inna af hendi samkvæmt lögum um félagslega aðstoð auk þess sem rétt þykir að hafa samræmi við ákvæði barnalaga um heiti á þessum framlögum.

Í öðru lagi er um að ræða nýmæli. Ákvæði núgildandi laga um félagslega aðstoð um barnalífeyri eru í nokkru samræmi við ákvæði barnalaga um sama efni. Lögin um félagslega aðstoð gera hins vegar ekki ráð fyrir sérstökum útgjöldum vegna barns með sama hætti. Lagt er til að bæta við bótaflokki sem tekur til sérstakra útgjalda vegna barns skv. ákvæðum barnalaga sem unnt verði að greiða í sérstökum tilvikum.

Í 2. tl. er lagt til að 3. gr. fái nýtt heiti og lagt til að skilgreina hvað átt sé við með framlaginu. Þá er fjallað sérstaklega um þau tilvik þegar barn á einungis eitt framfærsluskilyrt foreldri á lífi. Hér getur verið um það að ræða að foreldri sé látið, ekki hafi tekist að feðra barn eða barn ekki verið feðrað t.d. þar sem einhleypur einstaklingur hefur gengist undir tæknifrjógungun eða fengið leyfi til að ættleiða barn. Ef ungmenni beinir kröfu sinni að því foreldri sem er á lífi þá eiga ákvæði barnalaga beint við, máli lýkur með staðfestum samningi eða úrskurði og reynt getur á greiðsluskyldu Tryggingastofnunar skv. 67. gr. barnalaga, sbr. ákvæði 17. gr. þessa frumvarps. Ungmenni getur hins vegar ekki beint kröfu að foreldri sem ekki er til staðar og við þessar aðstæður er gert ráð fyrir í lagaákvæðinu að Tryggingastofnun sé heimilt að greiða framlag sem nemi helmingi af lágmarksframfærslukostnaði barns skv. ákvæðum barnalaga, þó verði heimilt að greiða lágmarksframfærslukostnað að fullu í þeim tilvikum þegar báðir foreldrar eru láttnir.

Í 4. mgr. ákvæðisins er einnig er fjallað um þau tilvik þegar annað foreldri eða báðir eru örorku- eða ellilífeyrisþegar. Samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir að unnt sé að greiða barnalífeyri vegna skólanáms eða starfsþjálfunar við þessar aðstæður og ekki er talið rétt að leggja til grundvallarbreytingar á þeirri réttarstöðu í þessu frumvarpi. Rétt þykir hins vegar að minna á að þetta kann að breytast ef tekið

verður upp nýtt kerfi barnatrygginga. Til samræmingar við ákvæði barnalaga er hér lagt til að til grundvallar greiðsluskyldu Tryggingastofnunar ríkisins skv. lögum um félagslega aðstoð skuli ætíð liggja fyrir staðfestur samningur foreldris og ungmennis eða úrskurður sýslumanns.

5. mgr. ákvæðisins svarar að flestu leyti til núgildandi reglu. Gert er ráð fyrir að í þeim tilvikum þegar fyrir liggur staðfestur samningur eða úrskurður þá hafi sýslumaður lagt mat á hvort uppfyllt séu skilyrði til að greiða, þ.e. sönnun um skólavist eða starfsþjálfun. Í þeim tilvikum þegar foreldris nýtur ekki við verður hins vegar að gera ráð fyrir að Tryggingastofnun meti þessi atriði. Lagt er til að afmarka mat við sönnun á skólavist eða starfsþjálfun en fella niður ákvæði um rétt Tryggingastofnunar til að líta til efnahags barns og annarra tekna sem það hefur.

Vert er að áréttu að skv. 3. gr. núgildandi laga um félagslega aðstoð er gert ráð fyrir að Tryggingastofnun sé heimilt að greiða barnalífeyri vegna skólavistar eða starfsþjálfunar í þeim tilvikum þegar úrskurði skv. 62. gr. barnalaga verður ekki við komið vegna efnaleysis foreldris eða ekki tekst að hafa upp á því, eða þegar ungmenni er ókleift að innheimta greiðslur skv. úrskurði. Í þessu frumvarpi er lagt til að fella niður tillit til efnahags foreldris þegar sýslumaður kveður upp úrskurð um framlag til menntunar eða starfsþjálfunar, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Eins og áður hefur verið nefnt þykir rétt að undirstrika grunnskyldu foreldris til að framfæra barns sitt en hvetja til þess að í lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga verði unnt að taka tillit til sérstakra aðstæðna foreldra, m.a. efnaleysis. Þá þykir óhætt að fella niður greiðsluskyldu skv. lögum um félagslega aðstoð í þeim tilvikum þegar ekki tekst að hafa uppi á foreldri eða ungmenni er ókleift að innheimta greiðslur frá foreldri. Í XI. kafla barnalaga eru ákvæði sem gilda um meðferð og úrlausn sýslumanna, m.a. um birtingu tilkynningar um meðferð máls í Lögbirtingablaði, t.d. ef upplýsinga verður ekki aflað um heimili gagnaðila eða birtingu tekst ekki. Með hliðsjón af þessu er erfitt að sjá fyrir tilvik þar sem reynir á orðalagið að ekki takist að hafa uppi á foreldri. Ef foreldri er úrskurðað til að greiða framlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar þá getur ungmenni snúið sér til Tryggingastofnunar ríkisins skv. 67. gr., sbr. 17. gr. frumvarpsins.

Í ákvæði 3. tl. er nánari útfærsla á hinum nýja bótaflokki sem gerð er tillaga um í 1. tl., þ.e. bætur vegna sérstakra útgjalda vegna barns skv. ákvæðum barnalaga. Hér er lagt til að skilgreina sérstök útgjöld með sama hætti og gert er í ákvæðum barnalaga. Lagt er til að greiðsluskylda skv. lögum um félagslega aðstoð takmarkist við þau tilvik þegar barn á einungis eitt framfærsluskylt foreldri á lífi. Samkvæmt ákvæðum núgildandi laga er gert ráð fyrir að þegar barn á einungis eitt foreldri sé greiddur af hálfu hins opinbera barnalífeyrir sem samsvarar meðlagi svo og framlag vegna menntunar og starfsþjálfunar, þ.e. hið opinbera kemur að þessu leyti í staðinn fyrir það foreldri sem ella hefði verið hægt að beina kröfum að. Með hliðsjón af jafnrétti barna og rétti barns til að njóta félagslegrar aðstoðar þykir nauðsynlegt að hið opinbera taki einnig þátt í kostnaði vegna tiltekinna sérstakra útgjalda sem foreldrar myndu ella deila með sér. Með sama hætti og gildir um framlag til menntunar og starfsþjálfunar getur verið um það að ræða að foreldri sé látið, ekki hafi tekist að feðra barn eða barn ekki verið feðrað t.d. þar sem einhleypur einstaklingur hefur gengist undir tæknifrjóvgun eða fengið leyfi til að ættleiða barn. Áréttu ber að einungis er gert ráð fyrir greiðsluskyldu hins opinbera ef barn á bara eitt framfærsluskylt foreldri. Ef barn býr með stjúp- eða sambúðarforeldri sem fer með forsjá þess og er þar af leiðandi framfærsluskylt gagnvart barninu skapast ekki greiðsluskylda samkvæmt ákvæðum laganna um félagslega aðstoð. Gert er ráð fyrir að greitt sé framlag sem nemi helmingi af af hámarksfjárhæð skv. ákvæði um sérstök

útgjöld í reglugerð skv. barnalögum, þó verði heimilt að greiða lágmarksframfærslukostnað að fullu í þeim tilvikum þegar báðir foreldrar eru látnir.

#### Um 15. gr.

Í greininni er fjallað um gildistöku. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. er gert ráð fyrir að lögin taki gildi 1. október 2010. Nauðsynlegt þykir að nokkur tími líði frá því að lögin eru samþykkt og þar til þau taka gildi. Áréttu ber ríka þörf á leiðbeiningum til foreldra, sýslumanna, Tryggingastofnunar ríkisins, Innheimtustofnunar sveitarfélaga og annarra um hið nýja meðlagskerfi enda er hér um að ræða grundvallarbreytingar. Sérstaklega verður að undirstrika þörfina á skýrri reglugerð um nánari útreikning meðlags. Þá er æskilegt að útbúa aðgengilegt forrit eða reiknivél fyrir foreldra til að auðvelda þeim að máta aðstæður sínar við nýtt kerfi.

Í 2. mgr. kemur fram að lögin gildi um framfærslu allra barna, óháð því hvers konar ákvarðanir um meðlag eða aðrar greiðslur liggi fyrir þegar þau taka gildi. Við gildistöku laganna liggja augljóslega fyrir fjöldi samninga, úrskurða og dóma um meðlag og aðrar greiðslur sem byggja á ákvæðum gildandi barnalaga. Foreldrum er alfarið í sjálfsvald sett hvort þeir kjósa að fara eftir þeim ákvörðunum og skipta framfærslu barns með þeim hætti sem þar er mælt fyrir um. Hins vegar þykir ekki annað fært en að hið nýja meðlagskerfi gildi engu að síður um framfærslu allra barna. Foreldrar geta því einnig samið upp á nýtt á forsendum hins nýja kerfis eða óskað eftir úrskurði sýslumanns ef ekki tekst að semja. Sýslumaður mun þá í öllum tilvikum úrskurða í samræmi við ákvæði frumvarps þessa burtséð frá því hvort mál er að koma til hans kasta í fyrsta sinn eða hvort áður hefur verið samið, kveðinn upp úrskurður eða dæmt um meðlag eða aðrar greiðslur.

Í 3. mgr. þykir nauðsynlegt að kveða nánar á um réttarstöðu foreldris sem vill njóta milligöngu Tryggingastofnunar ríkisins á grundvelli samnings, úrskurðar, sáttar eða dóms sem kveðinn hefur verið upp skv. eldri lögum og þar sem notað er orðalagið lágmarksmeðlag, einfalt meðlag eða fjárhæð samsvarandi barnalífeyri. Eins og sagði í athugasemdum við 2. mgr. hér að ofan þá er gert ráð fyrir að foreldrar geti valið að búa áfram við það fyrirkomulag eða þá ákvörðun um skiptingu framfærslu sem þegar liggur fyrir þegar lögin taka gildi. Í þeim tilvikum mun meðlagsmóttakandi eiga rétt að greiðslu meðlags frá Tryggingastofnun ríkisins að hámarki að fjárhæð kr. 21.657.- Í ákvæðinu er einnig áréttuð að miða skuli við sömu fjárhæð eða margfeldi hennar ef foreldri leitar fullnustu samskonar ákvörðunar um meðlags.

Í 4. og 5. mgr. er fjallað um mál sem eru í gangi við gildistöku laganna. Hér getur verið um að ræða kröfur um meðlag sem gerðar hafa verið í dómsmáli, t.d. máli um faðerni eða um forsjá, eða mál sem eru í gangi hjá sýslumanni um meðlag eða aðrar greiðslur. Í þessum málum hefur kröfugerð og málatilbúnaður miðast við ákvæði eldri laga og nauðsynlegt þykir að niðurstaða ráðist því einnig af ákvæðum eldri laga. Gera verður ráð fyrir að foreldrar geti einnig ákveðið að fella mál niður og gera kröfur í nýju máli þar sem kröfugerð og gagnaöflun miðast þá við ákvæði nýju laganna.

**Fylgiskjal 1.**  
**Guðmundur Örvar Bergþórsson, lögfræðingur**  
**Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti**

**Norrænar framfærslureglur**

**1. Inngangur**

Samantekt þessari er ætlað að gefa yfirlit yfir helstu ákvæði laga annarra norrænna ríkja um framfærslu barna. Ekki er um tæmandi yfirlit að ræða. Orðið lögheimilisforeldri er notað yfir foreldri sem barn á lögheimili hjá (óháð forsjá). Þá er orðið umgengnisforeldri notað yfir foreldrið sem barn á ekki lögheimili hjá.

**2. Ákvæði laga annarra norrænna ríkja um framfærslu barna**

**2.1 Danmörk**

**2.1.1 Almenn**

Ákvæði um framfærsluskyldu foreldra, meðlagssamninga og ákvörðun meðlags eru í II. kafla laga um framfærslu barna (*Lov om børns forsørgelse nr. 352 af 15/05/2003*), leiðbeiningum um meðlagssamninga (*Vejledning om aftaler om børnebidrag nr. 10269 af 02/11/2007*), leiðbeiningum um meðlag og framfærslueyri maka (*Vejledning om børne- og ægtefellebidrag. VEJ nr. 9774 af 30/09/2009*) ásamt leiðbeiningum um viðmiðunarfrjárhæðir við ákvörðun meðlags (*Vejledning om retningslinjer for fastsættelse af børnebidrag i 2009. VEJ nr 9858 af 11/12/2008*).

**2.1.2 Framfærsluskylda.**

Samkvæmt 13. gr. laga um framfærslu barna ber foreldrum hvoru fyrir sig skylda til að framfæra eigin börn. Ef annað foreldrið fullnægir ekki framfærsluskyldu gagnvart barni, er stjórnvaldi heimilt að ákveða að það skuli greiða meðlag til framfærslu þess. Í 14. gr. sömu laga kemur fram að meðlag eigi að ákveða að teknu tilliti til þarfa barns og fjárhags foreldra, þ. á m. aflahæfi þeirra. Búi foreldrar við lítil efni eigi að ákveða fjárhæð meðlags í samræmi við lágmarksmeðlag eins og það sé ákveðið á grundvelli laga um barnalífeyri og fyrirframgreiðslu meðlags.

**2.1.3 Ákvörðun meðlags.**

Við fæðingu barns eða samvistaslit foreldra er foreldrum veitt svigrúm til að ráða framfærslu barns til lykta með samningi þar sem unnt er að skilgreina framlög foreldra í samræmi við þarfir hverju sinni. Foreldrar geta líka samið um fastar meðlagsgreiðslur úr hendi meðlagsgreiðanda og það getur þá rækt framfærsluskyldu sína með því að greiða meðlag ásamt því að standa undir útgjöldum vegna umgengni við barn. Bæði skriflegir og munnlegir samningar eru gildir og eru þeir ekki háðir opinberri skráningu eða staðfestingu. Mælt er með að foreldrar geri skriflegan samning þar sem skýr afstaða sé m.a. tekin til almennra forsendna, gjalddaga meðlagsgreiðslna og hvaða áhrif fyrirsjáanlegir atburðir, eins og fæðing annars barns, eigi að hafa. Þegar umgengnisforeldri vanrækir framfærsluskyldur sínar gagnvart barni er stjórnvaldi (*Statsforvaltningen*) heimilt með ákvörðun að skylda það til að greiða meðlag að kröfu þess foreldris sem stendur straum af framfærslu barns en skilyrði er að sá sem setur fram kröfu um meðlag fari annað hvort með forsjá barns eða barnið sé búsett hjá viðkomandi, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um framfærslu barna.

Að dönskum rétti er greint á milli þeirra tilvika þegar annað foreldri fer með forsjá barns og þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá. Þegar forsjá er á hendi annars foreldrisins er jafnan fallist á að greiða skuli lágmarksmeðlag enda þótt fyrir liggja að umgengnisforeldrið taki þátt í framfærslu barns og skiptir þá ekki máli þótt barn verji verulegum tíma hjá umgengnisforeldrinu. Verji barn hins vegar helmingi tíma síns hjá hvoru foreldra getur það haft áhrif til lækkunar á meðlagi þegar fjallað er um kröfu um aukið meðlag. Umgengnisforeldri verður þá að lágmarki gert að greiða lágmarksmeðlag (*normalbidrag*) eins og sú fjárhæð er ákveðin 1. janúar ár hvert. Lágmarksmeðlag samanstendur af grunnfjárhæð og svonefndri viðbót. Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá er litið svo á að hvort um sig geti tekið ákvarðanir um hvernig annast eigi daglega framfærslu barns allt eftir því hjá hvoru þeirra barnið dvelur hverju sinni. Það er því aðeins þegar umgengnisforeldrið telst vanrækja framfærsluskyldu að stjórnvald tekur ákvörðun um að það skuli greiða meðlag. Við mat á því hvort framfærsluskylda teljist vanrækt er m.a. litið til þess tíma sem barnið dvelur hjá hvoru foreldri, varanleika þess fyrirkomulags, hvort foreldrið taki þátt í útgjöldum vegna grunnframfærslu barnsins og hvort foreldrið láti fé af hendi rakna vegna annarra og stærri útgjaldaliða, t.d. vegna dagvistunar eða tómstundaiðkunar barns. Ekki er um eiginlegan samanburð á fjárhæð fjárframlaga hvors foreldris að ræða heldur er sérstaklega metið hvort foreldri, fyrir sitt leyti, uppfylli framfærsluþörf barns. Ef niðurstaðan er sú að svo sé ekki verður umgengnisforeldrinu hið minnsta gert að greiða lágmarksmeðlag.

Lögheimilisforeldrið getur einnig óskað eftir auknu meðlagi úr hendi umgengnisforeldris. Stjórnvöld gefa árlega út töflu með viðmiðunarfjárhæðum um árstekjur meðlagsgreiðanda vegna kröfu um aukið meðlag. Auk þess er m.a. litið til útgjalda meðlagsgreiðanda vegna framfærslu annarra eigin barna yngri en 18 ára og eigin barna hans á aldrinum 18-24 ára sem eru í námi. Ekki er tekið tillit til tekna hjúskapar- eða sambúðarmaka meðlagsgreiðanda eða meðlagssmóttakanda. Þegar fallist er á aukið meðlag er fjárhæð þess miðuð við grunnfjárhæð lágmarksmeðlags. Aukið meðlag er almennt ekki ákveðið hærra en sem nemur fjórfaldri grunnfjárhæð lágmarksmeðlags. Háar og varanlegar tekjur barns geta leitt til lækkunar meðlags eða til þess að meðlag sé fellt niður.

#### **2.1.4 Breyting meðlagsákvörðunar.**

Í 16. gr. laga um framfærslu barna kemur fram að stjórnvaldi sé heimilt að breyta *ákvörðun um meðlag*, en ákvörðun um meðlag, sem fallið er í gjalddaga, verði þó ekki breytt nema sérstakar ástæður leiði til þess. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. sömu laga verður meðlag ekki ákveðið lengra en ár aftur í tímann, frá því að krafa er sett fram, nema sérstakar ástæður leiði til þess. Stjórnvaldi er einnig heimilt að breyta *samningi foreldra* um meðlag ef samningur þeirra er augljóslega ósanngjarn, aðstæður hafa breyst verulega eða samningur fer í bága við þarfir barns, sbr. 17. gr. laganna. Meðlagssamningar og ákvarðanir um meðlag eru undanþegnar stimpilgjaldi, sbr. 2. mgr. 21. gr. laga um framfærslu barna.

#### **2.1.5 Sérstök útgjöld.**

Í 15. gr. sömu laga er stjórnvaldi heimilað að ákveða að umgengnisforeldrið skuli greiða fjárframlag vegna skírnar, nafngjafar, fermingar, sjúkdóms eða greftrunar barns eða af öðru sérstöku tilefni. Jafnan er fallist á kröfu um fjárframlag af þessu tilefni þrátt fyrir bágan fjárhag foreldris og nemur fjárhæð framlagsins þá jafnan þrefaldri grunnfjárhæð lágmarksmeðlags. Heimilt er að ákveða sérstakt fjárframlag allt að fimmfaldri grunnfjárhæð lágmarksmeðlags. Móður er einnig heimilt að óska

eftir fjárframlagi úr hendi föður vegna útgjalda vegna fæðingar barns og til framfærslu móður í tvo mánuði fyrir fæðingu og einn mánuð eftir fæðingu.

### **2.1.6 Menntunarframlag.**

Framfærsluskylda foreldra gagnvart barni fellur niður þegar barn verður 18 ára. Sama máli gegnir gangi barn í hjúskap áður en 18 ára aldri er náð, nema stjórnvald ákveði annað. Þrátt fyrir að barn hafi náð 18 ára aldri er heimilt að gera því foreldri, sem barnið býr ekki hjá, að greiða foreldrinu sem stendur straum af framfærslu þess fjárframlag vegna menntunar eða starfsþjálfunar allt þar til barnið verður 24 ára. Dönsk stjórnvöld gefa út leiðbeiningar um meðalmánaðarlaun sem litið er til við úrlausn máls. Fjárhæð menntunarframlags er jafnan sú sama og grunnfjárhæð lágmarksmeðlags en heimilt er að hækka fjárhæð þess hafi foreldri bolmagn til að greiða herra framlag.

## **2.2. Finnland.**

### **2.2.1 Almennt.**

Í finnskum rétti er fjallað um framfærsluskyldu foreldra og ákvörðun meðlags í lögum um framfærslu barna (*Lag om underhåll för barn 5.9.1975/704*) og leiðbeiningum finnska dómsmálaráðuneytisins frá 2007 um ákvörðun meðlags (*Anvisning för bedömning av storleken på underhållsbidrag til barn*).

### **2.2.2 Framfærsluskylda.**

Í 1. gr. laga um framfærslu barna kemur fram að barn eigi rétt til framfærslu sem nægi til að koma til móts við efnislegar og andlegar þarfir barns í samræmi við þroska þess hverju sinni. Framfærsluskylda foreldra tekur til útgjalda vegna framfærslu, umönnunar og menntunar barns. Ræki foreldri ekki framfærslu gagnvart barni eða búi barn ekki hjá foreldri er heimilt að ákveða að foreldrið skuli greiða meðlag. Heimilt er að ákveða meðlag með samningi eða dómi, sbr. 4. gr. laganna.

### **2.2.3 Ákvörðun meðlags.**

Meðlagssamningur á að vera skriflegur, sbr. 7. gr. laganna. Um ákvörðun meðlags með dómi eru ákvæði í 9. gr. sömu laga. Þegar foreldrar hafa lokið gerð samkomulags um meðlag ber þeim að leggja það fyrir stjórnvald (*Socialnämnden*) til staðfestingar, sem metur hvort samningur foreldra sé í samræmi við sjónarmið um rétt barns til fullnægjandi framfærslu og greiðslugetu foreldra, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna.

Í áðurgreindum leiðbeiningum er fjallað um hvernig standa beri að ákvörðun um framfærsluþörf barns. Þar kemur fram að taka eigi tillit til útgjalda vegna almenns og sérstaks framfærslukostnaðar barns. Til almenns framfærslukostnaðar teljast útgjöld sem eru þau sömu vegna framfærslu allra barna á tilteknu aldursbili. Eru fjárhæðir sérstaklega skilgreindar í leiðbeiningum ráðuneytisins eftir aldri barns, 0-6 ára, 7-12 ára og 13-17 ára. Þegar sérstaklega stendur á er heimilt er að leggja *raunkostnað* til grundvallar útreikningi.

Sérstakur framfærslukostnaður miðast við raunútgjöld. Til sérstaks kostnaðar telst m.a. hlutdeild barns í útgjöldum lögheimilisforeldris vegna reksturs heimilis og útgjöld vegna dagvistunar barns. Einnig ber að taka tillit til útgjalda vegna morgun- og daggæslu barns á grunnskólaaldri og til reglubundinna útgjalda vegna menntunar þess þegar fjárhæð er „stærri en minni“ og foreldrar hafa í sameiningu tekið ákvörðun um að barn skuli sækja tiltekinn skóla eða afla sér tiltekinnar menntunar. Þá ber



einnig að taka tillit til þeirra útgjalda sem, að teknu tilliti til eiginleika og óska barnsins, eru rökstudd og sanngjörn. Þá ber einnig að taka tillit til útgjalda vegna sérstakra hagsmuna barns og vegna heilsu og hjúkrunar barns eða lyfja sem barni eru nauðsynleg vegna sjúkdóms eða fötlunar þegar útgjöldin eru varanleg eða „stærri en minni“.

Frá framfærslukostnaði barns ber að draga greiðslur sem lögheimilisforeldrið móttækur úr hendi hins opinbera til framfærslu barnsins (*barnbidragslagen*).

Í 2. mgr. 2. gr. laga um framfærslu barna kemur fram að taka eigi tillit til getu og möguleika barns til að framfæra sig. Þá beri einnig að taka tillit til atriða sem geri það að verkum að framfærsla barns hefur ekki útgjöld í för með sér eða útgjöld vegna framfærslu barns verði óveruleg. Hafi barn því reglulegar atvinnutekjur og fjárhæð þeirra er „stærri en minni“ ber að draga frá framfærslukostnaði barns fjárhæð sem nemur hluta af nettótekjum barnsins og sem telja verður réttmætt að barnið nýti til eigin framfærslu.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um framfærslu barna skulu foreldrar framfæra barn í samræmi við getu. Þegar greiðslugeta foreldra er metin ber að taka mið af aldri þeirra, atvinnugetu, aflahæfi og fjárhag að öðru leyti. Um það hvað telst til tekna foreldra er fjallað í gr. 3.2.1. og 3.2.2.

Þegar framfærslugeta foreldris er reiknuð ber einnig að taka tillit til útgjalda þess vegna eigin framfærslu, svo sem vegna fæðis- og fatakaupa. Framfærslukostnaður skv. framangreindu er sérstaklega skilgreindur eftir því hvort um er að ræða einstætt foreldri eða foreldri í hjúskap. Einnig ber að taka tillit til útgjalda foreldris vegna reksturs heimilis og þess að það er framfærsluskylt gagnvart öðrum. Við mat á fjárhæð útgjalda af þessum ástæðum ber að taka tillit til fjölskyldustærðar. Til útgjalda vegna reksturs heimilis telst m.a. kostnaður vegna húsaleigu og kaupa á rafmagni. Þá ber einnig að taka tillit til varanlegra og nauðsynlegra útgjalda foreldris vegna heilsu og hjúkrunar og útgjöld foreldris nýti það eigin bifreið til vinnu og afborganir námslána. Einnig er heimilt að draga frá útgjöld vegna ferða foreldris í tengslum við umgengni enda hafi verið stuðst við hagkvæman ferðamáta. Heimilt er að draga frá þá fjárhæð sem er umfram 100 evrur á mánuði og allt að 100 evrur vegna hvers barns. Hafi foreldri börn á eigin heimili er heimilt að draga frá fjárhæð vegna hvers þeirra sem nemur almennum framfærslukostnaði barns eins og hann er skilgreindur í leiðbeiningum ráðuneytisins, að frádregnu fjárframlagi úr hendi hins opinbera sem ætlað er til framfærslu barns. Þegar meðlagsgreiðandi er í hjúskap og hjúskaparmaki er í heild eða að hluta háður honum um framfærslu er heimilt að draga frá fjárhæð sem samsvarar almennum framfærslukostnaði og húsnæðiskostnaði. Ef sambúðarmaki framfærsluskylds foreldris er háður meðlagsgreiðanda um framfærslu, er framfærsluskylda foreldrinu leyfilegt að draga frá tiltekna fjárhæð á mánuði til framfærslu sambúðarmaka.

Heimilt er að lækka meðlag vegna umgengni ef fyrir hendi er staðfestur samningur þar sem tilgreindur er fjöldi gistinóttu barns. Frádráttur lýtur skilgreindum fjárhæðum þar sem gengið er út frá því að fjárhæð frádráttar samsvari þeim útgjöldum sem umgengnisforeldrið verði að standa undir vegna framfærslu barns á umgengnistíma. Í leiðbeiningum er tafla yfir frádráttarfjárhæði sem taka mið af fjölda gistinóttu á mánuði og aldri barns.

Í leiðbeiningum ráðuneytisins eru reiknireglur sem taka mið af því hvort foreldrar eiga eitt barn eða fleiri. Þá er einnig vikið að því hvernig brugðist skuli við þegar reiknuð greiðslugeta foreldris nægir ekki til að koma til móts við framfærsluþörf tveggja eða fleiri barna og þegar svo háttar til að framfærsluþörf barna er ólík.

Ef meðlag nemur lægri eða sambærilegri fjárhæð og barnalífeyrir (*underhållstöd*)

ber foreldrum að geta þess í samningi hvort svo sé vegna skertrar greiðslugetu meðlagsgreiðanda eða af öðrum ástæðum. Samkvæmt leiðbeiningum ber að leggja til grundvallar að lágt meðlag hafi verið ákveðið vegna skertrar greiðslugetu meðlagsgreiðanda þegar greiðslugeta nemur lægri fjárhæð en barnalífeyrir.

#### **2.2.4 Breyting meðlagsákvörðunar.**

Í 11. gr. laga um framfærslu barna kemur fram að heimilt sé að breyta meðlagi sem ákveðið hafi verið með dómi eða samningi. Í leiðbeiningunum kemur fram að heimilt sé að breyta meðlagi hafi þeir þættir sem höfðu áhrif á fjárhæð meðlags breyst eftir að ákvörðun var tekin, enda liggja fyrir að breytingin sé varanleg og niðurstaða endurákvörðunar víki, til hækkunar eða lækkunar, hið minnsta 15% frá niðurstöðu fyrri ákvörðunar. Þá er einnig gert að skilyrði að breyting á samkomulagi sé sanngjörn í garð barns og meðlagsgreiðanda.

#### **2.2.5 Menntunarframlag.**

Framfærsluskylda foreldra fellur niður þegar barn verður 18 ára sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um framfærslu barna. Foreldrum ber að svara til útgjalda vegna menntunar barns eftir að barn verður 18 ára að aldri ef það telst sanngjarnt. Við mat á því hvort greiða beri fjárframlag til menntunar barns ber að taka tillit til getu barnsins, menntunartíma og kostnað vegna menntunar ásamt möguleikum barns að námi loknu til að standa sjálft undir eigin framfærslu, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

### **2.3 Noregur.**

#### **2.3.1 Almennt.**

Í norskum rétti er ákvæðum um framfærsluskyldu foreldra og ákvörðun meðlags skipað í VIII. kafla laga um börn og foreldra, (*Lov 1981-04-08 nr. 07: Lov om barn og foreldre*) og reglum um ákvörðun og breytingu meðlags FOR 2003 01-15 nr. 123: (*Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot*), reglum um sérstök fjárframlög (*FOR 15.01.2003 nr 121 Forskrift om særtilskot*) og reglum um gjald vegna ákvörðunar meðlags (*FOR-2001-11-04 nr. 1250 Forskrift om gebyr for offentlig fastsettelse av barnebidrag*).

#### **2.3.2 Framfærsluskylda.**

Samkvæmt 66. gr. laga um börn og foreldra bera báðir foreldrar ábyrgð á kostnaði vegna framfærslu og menntunar barns í samræmi við getu foreldra og fjárhagslegt bolmagn, búi barnið ekki sjálft yfir fjárhagslegri getu til að framfæra sig.

Foreldri sem barn býr ekki hjá ber skylda til að greiða meðlag til framfærslu og menntunar barns, sbr. 1. mgr. 67. gr. sömu laga. Að norskum rétti geta foreldrar samið um skipta búsetu barns (*delt bosted*), sbr. 1. mgr. 71. gr. laganna. Þegar svo háttar til er við ákvörðun meðlags lagt til grundvallar að dvöl barns hjá hvoru foreldri sé jöfn og að foreldrar beri sömu daglegu útgjöld vegna framfærslu þess. Við ákvörðun meðlags hefur skipt búseta í för með sér að annað foreldrið greiðir hinu foreldrinu meðlag fyrir þann tíma sem barnið býr hjá því og öfugt.

#### **2.3.3 Ákvörðun meðlags.**

Foreldrum er frjálst að semja um meðlag án atbeina stjórnvalds, sbr. 70. gr. um börn og foreldra. Þegar foreldrar semja um meðlag geta þeir ráðið forsendum samkomulagsins og ekki er gerð krafa um að samningur þeirra sé skriflegur.

Þegar ágreiningur er fyrir hendi um framfærslu barns á foreldri þess kost að leita til stjórnvalda og óska eftir ákvörðun um meðlag. Stjórnvaldi er heimilt að ákveða meðlag afturvirkkt í allt að þrjú ár frá því að meðlagskrafta var sett fram. Meðlag verður þó almennt ekki ákveðið lengra aftur í tímann en 12 mánuði nema meðlagsmóttakandi verði talinn hafa haft sérstaka ástæðu til að bíða með meðlagskröfu, sbr. 72. gr. laganna. Um gjaldtöku hins opinbera fyrir ákvörðun meðlags gilda reglur um gjaldtöku vegna ákvörðunar meðlags.

Í nánar skilgreindum tilvikum er einnig heimilt að leggja ágreining um framfærslu barns fyrir dómstól til úrlausnar, sbr. 3. mgr. 72. gr. laganna.

Í 1. mgr. 71. gr. laga um börn og foreldra kemur fram að framfærslugrunnur skuli liggja til grundvallar meðlagsfjárhæð með barni að teknu tilliti til aldurs barns (framfærslukostnaðar) þannig að honum verði skipt milli foreldra í réttu hlutfalli við tekjur þeirra. Meðlag skuli þó ekki nema hærri fjárhæð en svo að meðlagsgreiðandi hafi getu til að standa undir eigin framfærslu. Meðlagsfjárhæð skuli einnig að meginreglu lækka að teknu tilliti til umgengni sem ákveðin hafi verið með samningi foreldra eða ákvörðun stjórnvalds. Í 2. mgr. 71. gr. segir að framfærslugrunnur skuli sjálfkrafa ráða meðlagsfjárhæð þegar barn flytjist um aldurshóp nema annað komi fram í reglum um ákvörðun meðlags.

Þegar stjórnvald eða dómstóll ákveður meðlagsfjárhæð eru reglur um ákvörðun og breytingu meðlags lagðar til grundvallar. Í 2. gr. regnanna kemur fram sú meginregla að framfærslukostnaði barns skuli skipt milli foreldra í hlutfalli við tekjur þeirra. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. sömu reglna ber við ákvörðun meðlags að leggja til grundvallar ákveðinn framfærslukostnað sem samanstandi af almennum neysluútgjöldum, útgjöldum vegna reksturs heimilis og barnagæslu. Í 4. mgr. 3. gr. er kostnaði vegna almennrar framfærslu barna skipt eftir aldri: 0-5 ára, 6-10 ára, 11-14 ára og 15-18 ára og kveðið svo á um að fjárhæð þeirra skuli sérstaklega ákveðin á grundvelli rannsókna *Statens Institutt for forbrukforskning (SIFO)* um stöðluð útgjöld vegna almennrar framfærslu. Hlutdeild barns í kostnaði foreldris vegna reksturs heimilis er einnig byggður á opinberum viðmiðunarfrjárhæðum um meðalneyslu og er fjárhæð þeirra sú sama fyrir öll börn óháð búsetu, sbr. 5. mgr. 3. gr. sömu reglna. Í 6. mgr. 3. gr. regnanna er síðan gerð grein fyrir hvernig taka beri tillit til útgjalda vegna daggæslu. Útgjaldaliðir og fjárhæðir sem mynda framfærslugrunn barns samkvæmt ofansögðu eru birt í sérstökum viðauka með reglugerðinni. Í 4. gr. regnanna er tekin afstaða til þess hvaða tekjur foreldra eigi að leggja til grundvallar við úrlausn meðlagsmáls.

Við ákvörðun meðlags er tekið tillit til hárra tekna barns, sbr. 5. gr. reglna þar sem fram kemur að við hlutfallslega skiptingu framfærslukostnaðar beri að taka tillit til þeirra árstekna barns sem eru hærri en þrítugföld mánaðarleg fyrirframgreiðslu meðlags eins og sú fjárhæð hefur verið ákveðin á grundvelli laga um fyrirframgreiðslu meðlags. Barn telst hafa bolmagn til að annast eigin framfærslu að öllu leyti þegar árstekjur þess nema að lágmarki hundraðfaldri þeirri fjárhæð sem ákveðin hefur verið að greiða beri mánaðarlega í fyrirframgreiðslu meðlags. Verður þá meðlag ekki ákveðið.

Þegar meðlag er ákveðið ber að taka tillit til þess að meðlagsgreiðandi hafi bolmagn til að greiða skatta, standa undir eigin framfærslu, rekstri heimilis og framfærslu eigin barna sem búsett eru á heimili hans, sbr. 6. gr. regnanna. Fjárhæðir sem koma til frádráttar á þessum grundvelli eru einnig sérstaklega skilgreindar í viðauka með reglugerðinni, en frádráttur er mismundi eftir því hvort barn á lögheimili hjá öðru foreldrinu eða foreldrar hafa samið um skipta búsetu. Í 7. gr. reglugerðar er framfærslubyrði foreldris sett takmörk með því að fjárhæð

meðlagsgreiðslna og fjárframlags vegna menntunar má ekki fara yfir ¼ af tekjum foreldris. Fari fjárframlög yfir nefnt hámark er heimilt að ákveða meðlag með hverju barni sérstaklega, sbr. 2. mgr. 7. gr.

Í 9. gr. reglnanna kemur fram að umgengni sem hefur verið ákveðin skuli koma til lækkunar á meðlagi. Lækkun á þessum grundvelli lýtur fjáhæðum sem eru einnig sérstaklega skilgreindar í viðauka með reglugerð þar sem frádráttur tekur mið af aldri barns sem í hlut á og fjölda umgengnisdaga.

#### **2.3.4 Breyting meðlagsákvörðunar.**

Í 74. gr. laga um börn og foreldra er heimilað að breyta meðlagi sem ákveðið hefur verið af stjórnvaldi eða með dómi. Til þess að krafa um breytingu komist til leiðar verður endurmat að leiða í ljós breytingu sem er að lágmarki 12% frá hinni ákveðnu meðlagsfjárhæð.

#### **2.3.5 Sérstök útgjöld.**

Samkvæmt 2. mgr. 67. gr. laganna er heimilt, á meðan framfærsluskylda varir, að gera foreldri að greiða sérstakt fjárframlag vegna réttmætra og nauðsynlegra útgjalda sem meðlagi er ekki ætlað að standa straum af. Undir ákvæðið eiga t.d. útgjöld vegna tannréttinga barns, fermingar og gleraugnakaupa. Um fjárframlög af þessu tilefni er fjallað í reglum um sérstakt fjárframlag.

#### **2.3.6 Menntunarframlag.**

Framfærsluskyldu foreldra lýkur þegar barn verður 18 ára nema um annað sé samið eða ákveðið skv. 68. gr. laganna. Í 2. mgr. 68. gr. er kveðið á um að haldi barn, sem náð hefur 18 ára aldri, áfram venjubundnu námi, eigi það rétt á fjárframlagi á meðan á námi standi. Fjárframlögum vegna náms eru ekki mörkuð sérstök tímamörk. Samkvæmt 3. mgr. 68. gr. laganna er heimilt að gera foreldri að inna af hendi fjárframlög vegna framhaldsmenntunar barns. Þegar fjárhæð fjárframlags vegna menntunar er ákveðin er tekið mið af skilgreindum framfærslukostnaði 15-18 ára barna. Þegar fallist er á að foreldri beri að greiða barni fjárframlag vegna náms varir greiðsluskylda þar til barn á þess kost að fjármagna eigin framfærslu með námslánum.

### **2.4 Svíþjóð.**

#### **2.4.1 Almennt.**

Um framfærsluskyldu foreldra og ákvörðun meðlags fer eftir ákvæðum í VII. kafla laga um foreldra nr. 1949:381 (*Föräldrabalk*).

#### **2.4.2 Framfærsluskylda.**

Samkvæmt 1. gr. 7. kafla laga um foreldra ber foreldrum að framfæra barn í samræmi við það sem telst sanngjarnt að teknu tilliti til þarfa barns og fjárhags foreldra. Við ákvörðun framfærslu foreldra gagnvart barni ber að taka tillit til tekna barns og fjárhags, ásamt félagslegri stöðu þess. Foreldrum ber skylda til að taka þátt í útgjöldum vegna framfærslu barns í samræmi við getu, sbr. 3. mgr. 1. gr. 7. kafla laganna.

Foreldri ber að rækja framfærsluskyldu gagnvart barni með greiðslu meðlags þegar það fer ekki með forsjá barns og barnið er ekki búsett hjá því. Þá ber foreldri einnig að greiða meðlag þegar foreldrar fara með sameiginlega forsjá en barn er ekki búsett hjá því, sbr. 1. mgr. 2. gr. 7. kafla laganna. Upphaf skyldu til greiðslu meðlags

er miðað við fæðingu barns búi foreldrar ekki saman eða við samvistaslit foreldra. Meðlag á að greiða mánaðarlega fyrirfram.

### 2.4.3 Ákvörðun meðlags.

Meðlag er ýmist ákveðið með samningi foreldra eða dómi, sbr. 2. gr. 7. kafla laga um foreldra. Almennt er ekki gerð krafa til þess að foreldrar geri með sér skriflegan meðlagssamning eða að þeir séu lagðir fyrir stjórnvald til staðfestingar. Sú undantekning á þó við að geri samningur ráð fyrir að meðlag skuli greitt með eingreiðslu eða fyrir lengri tíma í senn en þrjú mánuði skuli samningur vera skriflegur og vottfestur. Þegar svona háttar til um gjalddaga meðlags og barn er yngra en 18 ára verður einnig að leggja samning fyrir stjórnvald (*Socialnämnden*) til samþykkis, sbr. 1. mgr. 7. gr. 7. kafla laganna. Í leiðbeiningum stjórnvalda til foreldra er vakin athygli á að óski foreldri atbeina hins opinbera við innheimtu meðlags verði að liggja fyrir skriflegur og vottfestur samningur.

Þegar foreldra greinir á um meðlag eiga þeir ekki kost á að leggja mál fyrir stjórnvald til bindandi úrlausnar heldur verða þeir að leggja mál fyrir dóm, sbr. 6. gr. 7. kafla laganna. Meðlag verður ekki ákveðið lengra afturvirkkt en þrjú ár nema meðlagsgreiðandi fallist á það, sbr. 8. gr. 7. kafla.

Þegar meðlag er ákveðið er fyrst svonefnd framfærsluþörf barns ákvörðuð. Til grundvallar útreikningi er lagður almennur framfærslukostnaður barns (Barnets levnadskostnad). Við ákvörðun hans er foreldrum heimilt að leggja til grundvallar svonefndan grunnframfærslukostnað barns (*Prisbasbelopp*) eins og sú fjárhæð er ákveðin samkvæmt opinberum neyslurannsóknum. Þegar barn er 0-6 ára ber að miða við 65% kostnaðar, í tilviki 7-12 ára barns 80%, og í tilviki 13-17 ára barns 95%. Við þá fjárhæð er heimilt að bæta raunútgjöldum vegna daggæslu og sjúkdóms eða fötlunar barns. Taka ber tillit til barnabóta sem foreldri fær úr hendi hins opinbera til lækkunar. Sú fjárhæð sem þannig er fundin telst mánaðarleg framfærsluþörf barns. Næsta stig er að leiða í ljós fjárhag foreldra (*Ekonomisk förmäga*). Til grundvallar mati liggja tekjur beggja foreldra að frádræmnum sköttum. Í 3. gr. 7. kafla laga um foreldra kemur fram að foreldri sé einnig heimilt að áskilja sér til frádráttar frá tekjum fjárhæð til að standa undir útgjöldum vegna eigin framfærslu og framfærslu annarra. Að baki frádrætti vegna framfærslu foreldris er svonefnd *normalbelopp*, sem er miðuð við 120% af grunnfjárhæð (*prisbasbelopp*) eins og hún er ákveðin hverju sinni. Húsnæðiskostnaður miðast jafnan við raunútgjöld. Foreldrum er einnig heimilt að draga frá fjárhæð vegna framfærslu eigin barna sem búsett eru á heimili þeirra, sem reiknast til 40% af grunnfjárhæð (*prisbasebelopp*) og kostnað vegna barnagæslu. Þá er foreldrum einnig heimilt að áskilja sér fjárhæð vegna framfærslu maka og sambúðarmaka. Dómstól er heimilt, þegar sérstaklega stendur á, að ákveða fjárhæð frádráttar hærri, sbr. 4. mgr. 3. gr. 7. kafla laganna.

Við ákvörðun meðlags ber að taka tillit til hárra atvinnutekna barns og fjárhags. Þegar ástæða er talin til að taka tillit til tekna og fjárhags barns eru foreldrar framfærsluskyldir að því marki sem nauðynlegt þykir til að fullnægja framfærsluþörf barns.

Að frádrætti loknum liggja fyrir eftirstöðvar (*överskott*) tekna beggja foreldra. Eru eftirstöðvarnar lagðar saman og framfærsluþörf barns skipt í hlutfalli við hlutdeild foreldra í hinum samanlögðu eftirstöðvum. Hlutdeild umgengnisforeldris í framfærsluþörf barns er sú fjárhæð sem því ber mánaðarlega að greiða lögheimilisforeldri og kallast meðlag.

Þegar foreldri hefur haft barn í umgengni samfelld í fimm daga hið minnsta eða samanlagt í sama almanaksmánuði að lágmarki í 6 daga, er því heimilt að reikna sér

til lækkunar á meðlagi, eins og það hefur verið ákveðið, sem nemur 1/40 meðlagsins vegna hvers dags sem umgengni fór fram. Þegar næsti gjalddagi meðlags rennur upp er meðlagsgreiðanda heimilt að greiða meðlag að teknu tilliti til frádráttar vegna umgengni. Óheimilt er að beita frádrætti vegna umgengni hafi þegar við ákvörðun meðlags verið tekið tillit til þess að meðlagsgreiðandi ræki framfærsluskyldu að hluta með umgengni, sbr. 4. mgr. 4. gr. 7. kafla laganna.

#### **2.4.4 Breyting meðlagsákvörðunar.**

Þegar foreldrar eru sammála um að breyta meðlagi er þeim heimilt að semja um breytingu og gildir þá einu þótt dómur liggji til grundvallar meðlagsgreiðslum. Ef ágreiningur er til staðar verða foreldrar eins og áður greinir að leggja mál fyrir dóm.

#### **2.4.5 Sérstök útgjöld.**

Í sænskum rétti er ekki að finna ákvæði sambærilegt því sem er í dönskum eða norskum rétti þar sem kveðið er á um að lögheimilisforeldri sé heimilt að óska eftir fjárframlagi úr hendi umgengnisforeldris af sérstöku tilefni, t.d. í tilefni skírnar eða fermingar barns. Í 14. gr. 7. kafla laganna kemur á hinn bóginn fram að fjárhæð meðlags skuli taka mið af sérstöku tímabilum meðan framfærsluskylda vari.

#### **2.4.6 Menntunarframlag.**

Framfærsluskyldu foreldra lýkur þegar barn verður 18 ára, sbr. 2. mgr. 1. gr. 7. kafla laganna. Þegar barn leggur stund á nám eftir að hafa náð 18 ára aldri eru foreldrar framfærsluskyldir gagnvart barninu á meðan námi stendur en þó ekki lengur en til 21 árs aldurs barns. Þegar barn hefur náð framangreindum aldri er lagt til grundvallar að það geti byggt framfærslu sína á námslánum eða sjálfsaflafé.

## Fylgiskjal 2. Framfærsla barna - samanburður á meðlagskerfum Norðurlanda

Í meðfylgjandi töflu eru meðlagskerfi á Norðurlöndum borin saman á einfaldan hátt. Ítarlegar er fjallað um meðlagskerfi Norðurlanda í frumvarpinu í kafla 2.4 og í fylgiskjali 1. Athuga ber að þó spurningum í töflunni sé svarað á sama hátt, þá er ekki víst að um sams konar reglur sé að ræða í viðkomandi löndum. Sem dæmi má nefna lækkun meðlags vegna umgengni, en í Noregi er frádrátturinn ákveðinn með sérstakri töflu sem miðast við ákveðið dagabil, en í Svíþjóð er 1/40 hluti meðlagsins dreginn frá fyrir hvern sólarhring sem barn er í umgengni. Í Finnlandi eru ekki nákvæmar lagareglur um frádrátt vegna umgengni, en gert ráð fyrir því í leiðbeiningum dómsmálaráðuneytisins að foreldrar taki tillit til umgengni þegar meðlagsgreiðslur eru ákveðnar. Á Íslandi og í Danmörku hefur umgengni ekki áhrif á ákvörðun um lágmarksmeðlag.

UF = foreldri þar sem barn á ekki lögheimili (umgengnisforeldri)

LF = foreldri þar sem barn á lögheimili.

Ath. að reglur geta verið mismunandi þó svar sé jákvætt

	Ísland	Tillaga nefndar	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Finnland
<b>Framfærsluskylda</b>						
-Aldur barns	0-18 ára	0-18 ára	0-18 ára	0-18 ára	0-18 ára	0-18 ára
-Menntunarframlag	18-20 ára	18-20 ára	18-24 ára	18- lok skólagöngu	18-21 árs	18- háð mati
<b>Ákvörðun meðlags</b>						
-Samningur foreldra	Já, staðfestir af sýslum.	Já, staðfesting valkvæð	Já	Já	Já	Já
-Ákvörðun stjórnvalds	Já	Já	Já	Já	Nei	Nei
-Dómstólar	Já	Já	Nei	Já	Já	Já
<b>Upplýsingar um framfærslukostnað barna</b>	Nei	Nei	Nei	Já	Já	Já
<b>Greiðsla UF</b>						
-Lágmark	Já	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
-Hámark	Nei	Já	Já	Já	Nei	Nei
-Aukið meðlag	Já	Nei	Já	Nei	Já	Já
-Sérstök útgjöld	Já,	Já,	Já	Já	Já	Já
Tillit tekið til tekna UF	Nei/já (aukið meðlag)	Já	Já	Já	Já	Já
Viðmið tekna LF	Nei/já (aukið meðlag)	Já	Nei	Já	Já	Já
<b>Tekjur barns</b>	Nei	Nei	Já	Já	Já	Já
<b>Lægra meðlag vegna umgengni</b>	Nei	Já	Nei (	Já	Já	Já
<b>Áhrif aldurs barna á meðlag</b>	Nei	Nei	Nei	Já	Já	Já

**Fylgiskjal 3. Yfirlitstöflur yfir meðlagsgeiðslur að teknu tilliti til heildartekna beggja foreldra og umgengni**

**Tafla 1. Meðlagsgeiðslur í þús. kr. á mánuð frá umgengnisforeldri (b) til lögheimilisforeldris (a) þegar umgengni er 0 nætur.**

		Tekjur a:										
		0	100.000	200.000	300.000	400.000	500.000	600.000	700.000	800.000	900.000	1000.000
Tekjur b:	100.000	54.000	27.000	18.000	13.500	10.800	9.000	7.714	6.750	6.000	5.400	4.909
	200.000	54.000	36.000	27.000	21.600	18.000	15.429	13.500	12.000	10.800	9.818	9.000
	300.000	54.000	40.500	32.400	27.000	23.143	20.250	18.000	16.200	14.727	13.500	12.462
	400.000	54.000	43.200	36.000	30.857	27.000	24.000	21.600	19.636	18.000	16.615	15.429
	500.000	54.000	45.000	38.571	33.750	30.000	27.000	24.545	22.500	20.769	19.286	18.000
	600.000	54.000	46.286	40.500	36.000	32.400	29.455	27.000	24.923	23.143	21.600	20.250
	700.000	54.000	47.250	42.000	37.800	34.364	31.500	29.077	27.000	25.200	23.625	22.235
	800.000	54.000	48.000	43.200	39.273	36.000	33.231	30.857	28.800	27.000	25.412	24.000
	900.000	54.000	48.600	44.182	40.500	37.385	34.714	32.400	30.375	28.588	27.000	25.579
	1000.000	54.000	49.091	45.000	41.538	38.571	36.000	33.750	31.765	30.000	28.421	27.000

**Tafla 2. Meðlagsgeiðslur í þús. kr. á mánuð frá (b) til (a) þegar umgengni er 4-7 nætur.**

		Tekjur a:										
		0	100.000	200.000	300.000	400.000	500.000	600.000	700.000	800.000	900.000	1000.000
Tekjur b:	100.000	45.900	18.900	9.900	5.400	2.700	900	0	0	0	0	0
	200.000	45.900	27.900	18.900	13.500	9.900	7.329	5.400	3.900	2.700	1.718	900
	300.000	45.900	32.400	24.300	18.900	15.043	12.150	9.900	8.100	6.627	5.400	4.362
	400.000	45.900	35.100	27.900	22.757	18.900	15.900	13.500	11.536	9.900	8.515	7.329
	500.000	45.900	36.900	30.471	25.650	21.900	18.900	16.445	14.400	12.669	11.186	9.900
	600.000	45.900	38.186	32.400	27.900	24.300	21.355	18.900	16.823	15.043	13.500	12.150
	700.000	45.900	39.150	33.900	29.700	26.264	23.400	20.977	18.900	17.100	15.525	14.135
	800.000	45.900	39.900	35.100	31.173	27.900	25.131	22.757	20.700	18.900	17.312	15.900
	900.000	45.900	40.500	36.082	32.400	29.285	26.614	24.300	22.275	20.488	18.900	17.479
	1000.000	45.900	40.991	36.900	33.438	30.471	27.900	25.650	23.665	21.900	20.321	18.900



**Tafla 3. Meðlagsgreiðslur í þús. kr. á mánuð frá (b) til (a) þegar umgengni 8-12 nætur.**

		Tekjur a:										
		0	100.000	200.000	300.000	400.000	500.000	600.000	700.000	800.000	900.000	1000.000
Tekjur b:	100.000	40.500	13.500	4.500	0	0	0	0	0	0	0	0
	200.000	40.500	22.500	13.500	8.100	4.500	1.929	0	0	0	0	0
	300.000	40.500	27.000	18.900	13.500	9.643	6.750	4.500	2.700	1.227	0	0
	400.000	40.500	29.700	22.500	17.357	13.500	10.500	8.100	6.136	4.500	3.115	1.929
	500.000	40.500	31.500	25.071	20.250	16.500	13.500	11.045	9.000	7.269	5.786	4.500
	600.000	40.500	32.786	27.000	22.500	18.900	15.955	13.500	11.423	9.643	8.100	6.750
	700.000	40.500	33.750	28.500	24.300	20.864	18.000	15.577	13.500	11.700	10.125	8.735
	800.000	40.500	34.500	29.700	25.773	22.500	19.731	17.357	15.300	13.500	11.912	10.500
	900.000	40.500	35.100	30.682	27.000	23.885	21.214	18.900	16.875	15.088	13.500	12.079
	1000.000	40.500	35.591	31.500	28.038	25.071	22.500	20.250	18.265	16.500	14.921	13.500

**Tafla 4. Meðlagsgreiðslur í þús. kr. á mánuð frá (b) til (a) þegar umgengni 13 eða fleiri nætur.**

		Tekjur a:										
		0	100.000	200.000	300.000	400.000	500.000	600.000	700.000	800.000	900.000	1000.000
Tekjur b:	100.000	37.800	10.800	1.800	0	0	0	0	0	0	0	0
	200.000	37.800	19.800	10.800	5.400	1.800	0.000	0	0	0	0	0
	300.000	37.800	24.300	16.200	10.800	6.943	4.050	1.800	0	0	0	0
	400.000	37.800	27.000	19.800	14.657	10.800	7.800	5.400	3.436	1.800	0.415	0
	500.000	37.800	28.800	22.371	17.550	13.800	10.800	8.345	6.300	4.569	3.086	1.800
	600.000	37.800	30.086	24.300	19.800	16.200	13.255	10.800	8.723	6.943	5.400	4.050
	700.000	37.800	31.050	25.800	21.600	18.164	15.300	12.877	10.800	9.000	7.425	6.035
	800.000	37.800	31.800	27.000	23.073	19.800	17.031	14.657	12.600	10.800	9.212	7.800
	900.000	37.800	32.400	27.982	24.300	21.185	18.514	16.200	14.175	12.388	10.800	9.379
	1000.000	37.800	32.891	28.800	25.338	22.371	19.800	17.550	15.565	13.800	12.221	10.800