

Dómsmálaráðuneytið

Sölvhóls götu 7

101 Reykjavík

Reykjavík, 6. desember 2021

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um ráðgjöf, sáttameðferð og samtal að frumkvæði barns á grundvelli barnalaga, mál nr. 223/2021.

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt, dags. 25. nóvember síðastliðinn þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að reglugerð um ráðgjöf, sáttameðferð og samtal að frumkvæði barns á grundvelli barnalaga. Eftirfarandi er umsögn Sáttar – félags um sáttamiðlun. Félagið er eina starfandi fagfélag sáttamiðlara á Íslandi og eru félagsmenn þess yfir 100 talsins. Innan félagsins eru starfandi tvær deildir, félagsdeild og fagdeild. Innan fagdeildarinnar eru aðeins starfandi sáttamiðlarar sem jafnframt hafa hlotið viðurkenningu Sáttar og uppfylla þannig þau skilyrði að vera háskólamenntaðir, hafa undirritað siðareglur Sáttar, starfa samkvæmt þeim og lúta eftirliti siðanefndar og hafa auk þess lokið viðeigandi menntun á sviði sáttamiðlunar sem nemur að lágmarki 5 ECTS einingum. Sátt birtir lista yfir viðurkennda sáttamiðlara á heimasíðu sinni en í dag eru þeir 50 talsins.

1. Almenn

Sátt hefur um langt skeið kallað eftir því að reglur um ráðgjöf og sáttameðferð samkvæmt 44. gr. og 33. gr. a. barnalaga nr. 76/2003 hljóti heildarendurskoðun en reglurnar voru settar til bráðabirgða árið 2013 og eru því komnar til ára sinna. Er það því mikið fagnaðarefni að drög að reglugerð um efnið sé komin fram. Það sem helst kallar á endurskoðun reglnanna er að talsverð reynsla er komin á sáttamiðlun í þeim málaflokki sem reglugerðardrögin fjalla um en sáttamiðlun hefur einnig fest sig í sessi sem áhrifarík leið til úrlausnar ágreiningsefna á Íslandi og hefur stétt sáttamiðlara stækkað verulega undanfarin misseri. Eins og áður segir eru viðurkenndir sáttamiðlarar, sem aðild eiga að fagdeild Sáttar félag um sáttamiðlun, í dag 50 talsins en sáttamiðlarar sem aðeins eru aðilar að félagsdeild eru yfir 100 talsins og því ljóst að til hefur orðið heil atvinnugrein sérfræðinga í sáttamiðlun. Til þess að njóta skráningar sem viðurkenndir sáttamiðlarar í fagdeild Sáttar og vera á lista yfir starfandi sáttamiðlara þurfa sáttamiðlarar að viðhalda þekkingu sinni og skila inn upplýsingum með reglubundnum hætti um reynslu af sáttamiðlun og símenntun og uppfylla nánar tilgreind skilyrði í þeim efnum en þess utan þurfa að sáttamiðlarar að starfa samkvæmt siðareglum Sáttar og lúta eftirliti siðanefndar eins og áður hefur verið nefnt. Stétt sjálfstætt starfandi sáttamiðlara er því vel skipulögð og fjölmenn og hefur uppbygging og gæði stéttarinnar breyst verulega frá því áður nefndar reglur um sáttamiðlun voru settar árið 2013. Það er því mikilvægt að sú

endurskoðun á lagalegu umhverfi sáttamiðlunar sem á sér stað með reglugerðardrögunum endurspeglir þá þróun sem orðið hefur á sáttamiðlun í íslensku samfélagi og stétt sáttamiðlara og nýti jafnframt þá þekkingu og reynslu sem stéttin býr yfir. Í ljósi þess hve langir biðlistar eru eftir sáttameðferð á grundvelli barnalaga hjá sýslumanni ætti öll endurskoðun á lagalegu umhverfi sáttameðferðarinnar að miða að því að nýta betur stétt sjálfstætt starfandi sáttamiðlara með það að markmiði að auka skilvirkni sáttameðferðar á grundvelli barnalaga enda hefur það sjaldnast jákvæð áhrif á hagsmuni barns að foreldrar standi lengi í deilum um þætti sem varða málefni þess. Í þessu samhengi má nefna að þegar umsögn þessi er skrifuð er bið eftir sáttameðferð hjá sýslumanni 5-7 mánuðir en flestir ættu að geta hafið sáttameðferð hjá viðurkenndum sáttamiðlara innan nokkurra daga frá því beiðni berst. Lykilþáttur í farsælli lausn deilumála er að gripið sé snemma inn í deiluna og að hún fái ekki rými til að stigmagnast. Öll bið eftir úrlausn deilumála getur því haft verulega neikvæð áhrif á ágreiningsmál og þá aðila sem beint og óbeint standa að deilunni. Þennan vanda geta sjálfstætt starfandi sáttamiðlarar hæglega leyst en þá þarf lagaumhverfið að veita aðkomu þeirra skýran farveg.

2. Ábendingar við reglugerðardrögin

Sátt bendir á að hugtök eru ekki skilgreind í reglugerðinni og því liggur ekki fyrir hver munurinn er á sáttamiðlun annars vegar og sáttameðferð hins vegar. Sáttamiðlun er alþjóðleg viðurkennd aðferðafræði sem er lögfest í fjölmörgum löndum sem úrræði til úrlausnar ágreinings. Hugtaksnotkunin veldur óskýrleika í reglugerðardrögunum sem hægt væri að koma í veg fyrir með því að skilgreina lykilhugtök reglugerðarinnar. Þetta hefur þýðingu þar sem reglugerðin setur til að mynda skilyrði sem tengd eru hugtökunum, svo sem um hæfi sáttamanna og hugtakanotkunin verður til þess að þau skilyrði verða óljós. Í þessu samhengi má benda á að í 12 gr. reglnanna er kveðið á um að sáttamiðlari skuli hafa menntað sig sérstaklega á sviði sáttameðferðar eða sáttamiðlunar. Reglurnar virðast því gera skýran greinarmun á þessum tveimur hugtökum án þess að fyrir liggi í hverju sá munur felst.

2.1 – Ábendingar vegna 12. gr. - Hver veitir sáttameðferð.

Í 12. gr. reglugerðarinnar er fjallað um hæfi sáttamiðlara. Með ákvæðinu er kveðið á um tvíþætt hæfisskilyrði, annars vegar að því er snýr að menntun og hins vegar að því er snýr að reynslu og þekkingu á málaflokknum.

Fyrri skilyrðið er tvíþætt, þ.e. annars vegar að sáttamaður skuli hafa lokið háskólaprófi til starfsréttinda í lögfræði, sálfræði, félagsráðgjöf eða sambærilegum greinum og hins vegar að hann hafi að auki menntað sig sérstaklega á sviði sáttameðferðar eða sáttamiðlunar. Frá síðarnefnda skilyrðinu má víkja ef sáttamaður býr yfir umtalsverðri starfsreynslu á sviði sáttameðferðar, sáttamiðlunar eða fjölskyldumeðferðar.

Viðurkenndir sáttamiðlarar sem aðild hafa að fagdeild Sáttar búa yfir fjölbreyttri menntun, svo sem á sviði lögfræði, viðskiptafræði, félagsráðgjöf, félagsfræði, fjölskylduráðgjöf, sálgæslu, guðfræði og svo mætti áfram telja. Í stétt sáttamiðlara eru til að mynda þónokkrir prestar sem mikla reynslu hafa af fjölskyldudeilum en óljóst er samkvæmt ákvæðinu að

uppfylli hæfisskilyrði menntunar enda á guðfræði fátt sameiginlegt með þeim greinum sem taldar eru upp í ákvæðinu. Þess utan eru til dæmis lögfræði ekki lögverndað starfsheiti og veitir háskólapróf í lögfræði engin tilgreind starfsréttindi. Færi betur á því að breikka menntunarkröfurnar eða skilgreina þær nánar, sér í lagi að því er varðar „sambærilegar greinar“.

Sátt bendir á það sem áður hefur sagt að engin skil eru skilgreind í reglugerðardrögum milli þess sem nefnt er sáttameðferð annars vegar og hins vegar sáttamiðlunar. Sátt er ekki kunnugt um að boðið sé upp á menntun í sáttameðferð héraendis. Að mati Sáttar væri rétt að skilgreina nánar þær kröfur sem gerðar eru til menntunar í sáttamiðlun eða sáttameðferð enda spannar sú menntun sem einstaklingar geta nálgast í þeim fræðum allt frá klukkustunda námskeiðum á internetinu yfir í fullmótað nám á meistarastigi í háskólum. Það er því mikilvægt að setja skýrari kröfur um lágmarksskilyrði menntunar. Í þessu samhengi er bent á að til þess að hljóta aðgang að fagdeild Sáttar sem viðurkenndur sáttamaður þurfa einstaklingar að hafa lokið að lágmarki námi sem jafna má til 5 ECTS eininga við háskóla. Hér á landi er boðið upp á regluleg námskeið hjá Sáttamiðlaraskólanum sem uppfyllir framangreint skilyrði auk þess sem námið hefur verið kennt til diplómagráðu í Háskólanum á Bifröst. Þá gerir Sátt athugasemd við að víkja megi frá því hæfisskilyrði ef sáttamaður býr yfir umtalsverðri starfsreynslu á sviði fjölskyldumeðferðar. Þrátt fyrir að reynsla af fjölskyldumeðferð geti verið mjög gagnleg í sáttamiðlun fjölskyldudeilna er það mati Sáttar reynslu á sviði fjölskyldumeðferðar verði ekki fyrirvaralaust jafnað til reynslu á sviði úrlausna ágreiningsefna með sáttamiðlun. Sama má segja um svonefnda sáttameðferð en slík meðferð er eins og áður segir óskilgreind í reglum. Ítrekar Sátt að sáttamiðlun er alþjóðlega viðurkennd aðferðafræði sem notuð hefur verið í úrlausn deiluefna innan fjölskyldna um áratugaskeið í þeirri mynd sem þekkt er í dag en rætur sáttamiðlunar ná allt til miðalda. Sé tilgangurinn með undanþágunni að meta reynslu jafnt og menntun væri heppilegra að tala um reynslu af því að sætta ágreiningsmál.

Síðara skilyrðið snýr að því að sáttamaður ber að hafa unnið að lágmarki í tvö ár við meðferð mála þar sem reynir beint á hagsmuni barna og/eða foreldra. Þá skal sáttamaður hafa haldgóða þekkingu á ákvæðum barnalaga og þeim helstu álitaeftum sem reynir á við túlkun þeirra. Sátt bendir á að þetta hæfisskilyrði er fremur óljóst og háð túlkun. Stærstur hluti viðurkenndra sáttamiðlara hér á landi eru lögfræðingar eða lögmenn sem gætu í sjálfu sér hafa unnið að einu máli á tveggja ára tímabili, til dæmis rekið eitt forsjármál sem að jafnaði taka 1-2 í dómskerfinu, og þannig uppfyllt hæfisskilyrðin. Sama má segja um aðra sjálfstætt starfandi ráðgjafa. Árafjöldi kann því að vera óheppilegur mælikvarði á reynslu sáttamanna af málaflokknum.

Að endingu bendir Sátt á þann ómöguleika sem felst í því að framfylgja ákvæðinu. Í reglum eru engin ákvæði um það með hvaða hætti tryggt sé að sáttamaður uppfylli hæfisreglurnar. Mælikvarðinn á þessum atriðum þarf að vera skýr fyrir þá sem eru sjálfstætt starfandi sáttamiðlarar svo samræmis sé gætt um hverjir sinna þessu hlutverki enda er í 21. gr. reglugerðarinnar kveðið á um að allir þeir sem bjóða foreldrum sáttameðferð samkvæmt V. kafla, þ.e. sáttameðferð á vegum annarra en sýslumanns, skuli uppfylla hæfisskilyrðin. Reglugerðin fjallar hins vegar ekkert um afleiðingar brota á hæfisreglum og gerir ekki ráð fyrir kerfi til að tryggja að sáttamaður uppfyllir hæfisskilyrðin.

2.2. Ábendingar vegna 17. gr. - Hæfi sáttamanns á vegum sýslumanns.

Í 17. gr. reglugerðardraganna er fjallað um hæfi sáttamanns á vegum sýslumanns í einstöku máli. Er sérstaklega tilgreint að „ákvæði stjórnarsýslulaga“ skuli gilda um hæfi sáttamanns. Hins vegar segir einnig að sáttamaður á vegum sýslumanns verði ekki sjálfkrafa vanhæfur til að sinna öðrum verkefnum samkvæmt ákvæðum barnalaga í sama máli, svo sem að veita sérfræðiráðgjöf skv. 33. gr., hafa eftirlit með umgengni skv. 47. gr., vinna í máli skv. 74. gr. laganna eða kveða upp úrskurð um tiltekið álitaefni. Sýslumaður sem leysir úr máli getur ákveðið að sáttamaður sem komið hefur að máli víki sæti við áframhaldandi meðferð þess, komi fram sérstök krafa um slíkt.

Að mati Sáttar samrýmist það ekki nauðsynlegu hlutleysi sáttamiðlara ef sami aðili getur síðar tekið að sér hlutverk eftirlits- eða úrskurðaraðila enda rýri það ásýnd og trúverðugleika sáttameðferðarinnar. Jafnframt virðist þetta víðtæka hlutverk sem sami sáttamaður getur tekið að sér ekki samrýmast 2. mgr. 11. gr. um markmið með sáttameðferð að sáttamaður skuli gæta þess að vera hlutlaus og óhlutdrægur og ekki taka afstöðu til efniságreinings eða til deiluaðila.

Þá er ekki augljóst hvernig framangreind skipan fellur að reglum stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi, sbr. II. kafli stjórnarsýslulaga. Ákvæði kaflans fjalla um vanhæfisástæður, áhrifa vanhæfis, málsmeðferð og setningu staðgengils og gera ráð fyrir mjög víðtækum vanhæfisástæðum og skilgreina ákveðið gangverk í kringum vanhæfi. Gengur gangverkið út á að meta hvort vanhæfisástæður séu fyrir hendi og ef svo er þá er lagt mat á hvort sérstakar undanþágur eigi við um vanhæfisaðstæðurnar en að öðrum kosti víkur sá aðili sem er vanhæfur sæti og er honum skipaður staðgengill. Í 3. gr. stjórnarsýslulaga er fjallað um vanhæfisástæðurnar en í ákvæðinu eru taldar upp í sex tölulíðum tilgreindar aðstæður þar sem starfsmaður er vanhæfur til meðferðar máls. Í 6. tölulíð er t.d. tilgreind sú matskennda hæfisregla að ef „að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“ sé starfsmaður vanhæfur. Á grundvelli ákvæðisins getur starfsmaður meðal annars orðið vanhæfur til meðferðar máls ef ummæli hans eða framkoma þykja bera vott um óvild í garð málsaðila sem og ef háttsemi hans verður talin ósamrýmanleg stöðu hans í máli. Hið síðarnefnda á ekki síst við þegar tveir aðilar eru að máli með andstæða hagsmuni og athafnir starfsmanns virðast veita vísbendingu um að hann sé vilhallur öðrum aðilanum en slíkar aðstæður geta skapast í sáttameðferð. Þær aðstæður geta skapast að aðili upplifir að sáttamaður hafi tekið afstöðu með öðrum aðila eftir að sáttameðferð er lokið eða hann túlkar samskipti og háttsemi sáttamanns með þeim hætti að hún gefi ástæður til að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Er því ekki sjálfgefið að undir þeim aðstæðum geti sami starfsmaður tekið að sér að úrskurða í deilunni eða sinna eftirliti með umgengni. Þessar aðstæður eru fyrirsjáanlegar og því mikilvægt að hæfisreglurnar endurspegli þann raunveruleika. Allt miðar það að því að efla traust og tiltrú á sáttameðferðinni.

Að mati Sáttar geta þær yfirlýstu aðstæður sem heimilaðar eru í 17. gr. reglugerðarinnar að sáttamaður kunni að úrskurða um deiluefnið sem honum hefur verið falið að annast sem sáttamaður haft áhrif á þær upplýsingar sem aðilar leggja fram í málinu, tjáningu þeirra o.s.frv. enda megi þeir eiga á hættu þær upplýsingar eða sú tjáning verði notuð beint eða óbeint í úrskurðarmálinu. Gengur sú aðferðafræði gegn þeirri meginreglu stjórnarsýsluréttar að aðili sinni ekki bæði málsmeðferð og beiti síðar umsjónar- eða eftirlitsvaldi en reglan sýnir sig til að mynda í 4. tölulíð 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

Að því er varðar heimild sýslumanns til að leysa starfsmann undan máli vísar Sátt til þess að í II. kafla stjórnarsýslulaga er fyrir ákveðin aðferð við að kanna vanhæfi starfsmann, víkja honum frá og skipa staðgengil. Tvöfalt kerfi af þessum toga gerir málsmeðferðina að ógagnsæja og um leið ótrúverðuga. Ef til vill væri heppilegra að vísa beint til ákvæða stjórnarsýslulaga um málsmeðferð vegna vanhæfis.

Að mati Sáttar er hlutverk starfsmanns í sáttameðferð svo samofið viðkomandi máli og samskipti geta verið það flókin og persónuleg að ótækt er að skapa svo almenna undanþágu frá hæfisreglum stjórnarsýslulaga sem kveðið er á um í 17. gr. reglugerðarinnar. Hæfisreglur stjórnarsýslulaga byggja á því grundvallarmarkmiði að tryggja trúverðugleika stjórnarsýslunnar og efla traust almennings á henni. Að mati Sáttar gengur aðferðafræði 17. gr. gegn þeim markmiðum og getur jafnframt skaðað ímynd og trúverðugleika sáttameðferðar hjá sýslumanni sem og sáttamiðlun í breiðara samhengi.

Þá bendir Sátt á að tilvísun ákvæðisins til gildissviðs reglna stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gæti verið skýrari. Sé ætlunin að vísa til reglna II. kafla laganna um sérstakt hæfi í heild sinni er mikilvægt að gera það með þeim hætti svo ekki fari á milli mála hvaða reglur gildi.

2.3. Ábendingar vegna 22. gr. - Umfang og framkvæmd sáttameðferðar á vegum annarra en sýslumanns.

Í 22. gr. reglugerðardraganna er kveðið á um að sáttamaður sem starfar skv. ákvæðum V. kafla skuli ekki veita sáttameðferð ef þegar er verið að veita hana samtímis á vegum sýslumanns. Þá skal sáttamaður skv. ákvæðum V. kafla hætta sáttameðferð ef sáttameðferð er veitt samtímis á vegum sýslumanns.

Að mati Sáttar skiptir máli að skýra betur þau tímamörk sem fjallað er um í ákvæðinu. Eitt þeirra vandamála sem sjálfstætt starfandi sáttamiðlarar standa frammi fyrir er að skilgreina hvenær sáttameðferð er hafin hjá sýslumanni. Ákvæðið er óljóst um hvenær sá tímamörk er talinn hefjast en það gæti verið allt í senn þegar máli er vísað í sáttameðferð, þegar að búið er að boða aðila til fyrsta sáttafundar eða þegar fyrsti sáttafundur hefur farið fram. Þau tímamörk skipta mál þar sem oft eru uppi þær aðstæður að aðilar hafa óskað eftir sáttameðferð hjá sjálfstætt starfandi sáttamiðlara til þess að stytta biðtíma eftir fyrsta fundi í sáttameðferð á vegum sýslumanns.

2.4. Ábendingar vegna 15. gr. - Lok sáttameðferðar.

Í 22. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að 15. gr. um lok sáttameðferðar gildi um sáttameðferð á vegum annarra en sýslumanns. Þar segir meðal annars að sáttamaður ljúki sáttameðferð með útgáfu sáttavottorðs ef foreldri mætir ekki á boðaðan sáttafund eftir að hafa fengið kvaðningu tvívegis. Ef afstaða foreldris til ágreiningsefna liggur fyrir og foreldri hafnar því að mæta á sáttafund þarf ekki að boða það foreldri á ný.

Að mati Sáttar mætti skilgreina betur hvernig kvaðning til sáttameðferðar skuli fara fram. Samkvæmt ákvæðinu er ekki gert ráð fyrir að kvaðning fari fram með sannanlegum hætti, t.d. með rekjanlegu bréfi. Kvaðning getur því allt eins farið fram í gegnum síma eða tölvupóst. Reynt hefur á kvaðningar sáttamanna fyrir dómstólum og þær gjarnan lagðar fram sem

dómskjöl sem sönnun þess að aðilar hafi verið kvaddir til sáttafundar. Því væri heppilegra að skilgreina kvaðningaferlið betur.

Þá má einnig benda á að mjög algengt er að annað foreldri leitar til sjálfstætt starfandi sáttamiðlara og óskar eftir því að hitt foreldrið verði kvatt til sáttafundar án þess að hafa haft samráð við það. Mikilvægt er að reglugerðin taki skýrt á því að hvor aðili um sig hafi heimild til að óska eftir sáttameðferð hjá öðrum en sýslumanni og að gagnaðila beri skylda til að mæta á sáttafund sem boðaður er með þeim aðdraganda. Oft á tíðum liggur fyrir að ekki er sáttagrundvöllur milli aðila og annar aðilinn er tilbúinn til að stytta biðtíma eftir sáttameðferð hjá sýslumanni með þessum hætti. Það er því bæði til þess fallið að minnka álagið hjá sýslumanni og stytta biðtíma eftir niðurstöðu ágreiningsefnisins sem allajafna er til hagsbóta fyrir alla aðila málsins. Nýr úrskurður Landsréttar í máli nr. 700/2021, frá 30. nóvember síðastliðnum, tekur á þessu álitaefni en sýnir jafnframt fram á mikilvægi þess að reglur séu skýrar um þá málsmeðferð sem á sér stað á vettvangi sjálfstætt starfandi sáttamiðlara, sér í lagi formþætti hennar. Að því sögðu er það mikið fagnaðarefni að búið sé að fella út úr ákvæðinu skilyrði um að sáttamaður skuli hætta sáttameðferð ef annað eða báðir foreldrar leita til sýslumanns með beiðni um sáttameðferð. Hins vegar eru tækifæri til að skerpa betur á rétti annars aðila til að leita til sjálfstætt starfandi sáttamiðlara.

3. Lokaorð

Að endingu vill Sátt ítreka ánægju sína með reglugerðardrögin. Með þeim eru þekktir vankantar sniðnir af gildandi reglum auk þess sem réttarheimildalegri óvissu er eytt. Þrátt fyrir það eru ákveðin tækifæri til umbóta sem rakin hafa verið í umsögn þessari. Í huga Sáttar er mikilvægt að nota vel það tækifæri sem felst í því að verið sé að endurskoða reglurnar til þess að skýra vel skilin á milli sáttameðferðar sem veitt er af hálfu sýslumanns annars vegar og sjálfstætt starfandi sáttamiðlara hins vegar. Mikil þróun hefur átt sér stað á stuttum tíma á stétt sáttamiðlara sem jafnframt veitir skýrar forsendur fyrir auknu samstarfi og samlegðaráhrifum milli stéttarinnar og verkefna hins opinbera á sviði deilumála. Er stjórn Sáttar meira en tilbúin til að leggja fram þekkingu sína og krafta til þess að styrkja betur umhverfi sáttamiðlunar á Íslandi.

Virðingarfyllst,

SÁTT – FÉLAG UM SÁTTAMIÐLUN