

Lúðvík Júlíusson
Hraunbær 58
110 Reykjavík

Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 30. október 2018

Efni: Umsögn drög að skýrslu um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

Umsögnin skiptist fjóra hluta. Fyrst er fjallað stuttlega um barnalög og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Síðan fer ég yfir framkvæmd laga um stuðning við fötluð börn sem búa á tveimur heimilum og foreldra þeirra. Í þriðja hlutanum tek ég fyrir nokkru álitamál um réttindi fatlaðra barna. Að lokum fer ég yfir þær lokaathugasemdir sem fjalla um fötluð börn og foreldra þeirra.

Barnalög og Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna

Barnalög (76/2003) ásamt breytingum á þeim á síðustu árum hafa aukið réttindi barna til búsetu á tveimur heimilum. Börn geta nú í auknum mæli ræktað tengsl við báða foreldra. Rannsóknir hafa sýnt að það er af hinu góða.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var lögfestur á Alþingi árið 2013, með lögum 19/2013. Á vef [Umboðsmanns barna](#) stendur um samninginn að hann leggi „skyldur á aðildarríkin að grípa til aðgerða til að tryggja velferð barna, m.a. á sviði mennta-, heilbrigðis- og félagsmála.“ Í 2. grein barnasáttmálans er fjallað um jafnræði, bann við mismunun og að börn skuli njóta verndar án tillits til m.a. fötlunar. Í 3. grein barnasáttmálans segir að „allar ákvarðanir eða ráðstafanir yfirvalda er varða börn skuli byggðar á því sem er börnum fyrir bestu.“ Í 5. grein stendur að virða eigi „ábyrgð, réttindi og skyldur foreldra til að veita börnum sínum leiðsögn og stuðning í samræmi við þroska þeirra.“ Í 6. grein stendur að aðildarríkin skuli tryggja að það megi þroskast. Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna leggur því ríkar skyldur á herðar stjórnvalda.

Framkvæmd Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hefur því miður ekki náð að tryggja börnum nauðsynleg réttindi og gefið foreldrum tækifæri til að taka ábyrgð á börnum sínum. Þetta á sérstaklega við þegar börn eru fötluð og búa á tveimur heimilum. Réttindi fatlaðra barna eru minni en réttindi annarra barna.

Réttindi fatlaðra barna

Engin lög í landinu fjalla sérstaklega um réttindi fatlaðra barna sem búa á tveimur heimilum. Það virðist sem fötluð börn séu í lagalegu tómi, eins og einn lögfræðingur sem ég talaði við nýlega komst að orði. Það virðist engin framkvæmdaáætlun vera til staðar um innleiðingu laga 19/2013, barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, í íslensk lög þar sem fjallað er um börn. Það gætir því mikils ósamræmis á milli laga og réttindi sem barnasáttmálinn og barnalög eiga að tryggja.

Teymisfundir

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins telur nauðsynlegt og mikilvægt, sé barn/unglingur með greiningu og/eða þroskahömlun, að komið sé á teymi til að „samræma alla íhlutun og þjónustu sem barnið og fjölskyldan fá.“ Þetta er mjög gott og tryggir þjónustu við börn. Um þetta er einnig fjallað í lögum 38/2018 Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Vandamálið er hins vegar að

Þessi réttindi eru aðeins bundin við lögheimilisforeldri og lögheimili. Það eru engin lög sem tryggja aðild beggja heimila að teymisfundum, jafnvel þó umgengni sé jöfn og forsjá sameiginleg. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Mennta- og menningarmálaráðuneytið komust nýlega bæði að þeirri niðurstöðu að um teymisfundi og stuðning við börn giltu engin lög og að það væri í höndum almenns starfsfólks hvers sveitarfélags að ákveða hverjir ættu aðild að teymisfundum. Þetta starfsfólk getur því ákveðið að veita aðeins öðru heimilinu stuðning, án nokkurrar umræðu eða athugunar. Þessa ákvörðun er ekki hægt að kæra til annars stjórnvalds og svona ákvörðun hefur starfsfólk tekið.

Þetta lagatóm er til staðar þrátt fyrir að í barnalögum og í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eigi réttindi barna til þroska að vera tryggð og blátt bann lagt við mismunun.

Fötlun, umönnunarkort og upplýsingar til foreldra

Í lögum um félagslega aðstoð 99/2007, er foreldrum fatlaðra barna veittur stuðningur í formi greiðslna og afsláttá. Þessi stuðningur fer þó aðeins til lögheimilisforeldris en ekki til beggja foreldra. Réttindi fatlaða barnsins eru þar af leiðandi minni hjá umgengnisforeldri, jafnvel þó umgengni sé jöfn, forsjá sameiginleg og kostnaður vegna fötlunar sá hinn sami á báðum heimilum. Tryggingastofnun gefur jafnframt út umönnunarkort sem veitir m.a. ókeypis í sund, í Árbæjarsafnið og í Fjölskyldu- og húsdýragarðinn. Það er óskiljanlegt að barnið eigi aðeins þessi réttindi hjá lögheimilisforeldri en ekki hjá umgengnisforeldri. TR telur sig ekki skylt að upplýsa báða foreldra um réttindi barnsins. Þarna er TR ekki að gæta hlutleysis og ekki að taka ákvörðun um það sem barninu er fyrir bestu. TR tekur með þessum hætti afstöðu með öðru foreldrinu með því að takmarka upplýsingastreymi til hins foreldrisins sem dregur úr tækifærum barns til þroska. Þetta gerir TR þrátt fyrir skýr fyrirmæli í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi foreldra til ábyrgðar og í Barnalögum um réttindi barns til þroska og um bann við mismunun.

TR telur það foreldri sem ekki hefur lögheimili aðildarlaust að málum barns síns og þar af leiðandi ekki eiga rétt á að vera upplýst um réttindi og skyldur barns síns með sama hætti og lögheimilisforeldri. Það er eins og barn sé aðeins fatlað aðra hverja viku og þá aðeins hjá lögheimilisforeldri. Svona túlkun á lögum er ekki eðlileg og alls ekki barna fyrir bestu.

Félagsþjónusta sveitarfélaga

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins getur, í kjölfar greiningar, vísað máli barns til félagsþjónustu sveitarfélaga. Um þessa þjónustu gilda m.a. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga 40/1991. Sveitarfélög hafa túlkað þessi lög með þeim hætti að aðeins eigi að aðstoða lögheimilisforeldri og að umgengnisforeldri, þrátt fyrir að það sé einnig forsjáforeldri, skorti aðild og að barnið eigi þar af leiðandi engin réttindi á meðan það býr hjá því. Þetta hefur ítrekað komið fram í bréfum Kópavogsbæjar þar sem umgengnisforeldri hefur óskað eftir aðild að máli barns síns.

Sveitarfélög hafa útilokað annað heimili fatlaðs barns þrátt fyrir að barnalög og barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna kveði á um bann við mismunun, um réttindi barna til þroska og réttindi foreldra til að taka ábyrgð á börnum sínum.

Í nýlegu bréfi heldur lögfræðingur Kópavogsbæjar því fram að ekki þurfi að upplýsa umgengnisforeldri um réttindi barns og að ekki þurfi að hafa umgengnisforeldri með í ráðum. Ástæðuna segir lögfræðingurinn vera að lögheimilisforeldri hafi, skv. barnalögum, lokaorðið í öllum málefnum barns. Samræður og samvinna á milli heimila séu því óþörf með öllu. Þessi vinnubrögð Kópavogsbæjar eru ekki til fyrirmyndar og þau ætti að fordæma enda alls ekki hagsmunir barns að sveitarfélag ákveði upp á sitt einisdæmi að foreldrar fatlaðs barns eigi hvorki að ræðast við né vinna saman. Þetta gerir sveitarfélagið þrátt fyrir að í 28. greinar barnalaga sé kveðið á um að „foreldrar skuli taka sameiginlega

allar meiri háttar ákvarðanir sem varða barn“ og að „foreldrar skuli ávallt leitast við að hafa samráð áður en málefnum barns er ráðið til lykta.“

Persónuvernd

Um leið og aðilar útiloka annað heimilið frá stuðningi og þjónustu þá fer viss atburðarrás af stað. Það er skráning og dreifing upplýsinga um umgengnisforeldrið án vitundar þess. Dæmi eru um að skáldaðar hafi verið upplýsingar í umsóknum og þeim dreift án vitundar þess sem skrifað er um. Þetta er ekki aðeins ófaglegt heldur þýðir þetta algjöran trúnaðarbest á milli stofnana og heimila.

Þarna er verið að búa til enn fleiri vandamál í stað þess að efla samvinnu foreldra fatlaðs barns. Það er með öllu óskiljanlegt hvaða réttmætu markmiði er náð með því að búa til gjá á milli heimila.

Samvinna foreldra

Það er mikilvægt að stofnanir og sveitarfélög vinni faglega. Með því að aðstoða aðeins annað heimilið og gera það að þungamiðju alls stuðnings að þá er verið að breikka gjá og jafnvel búa til vandamál á milli heimila sem ekki voru til staðar áður. Það er gríðarlegt álag sem fylgir því að ala upp fatlað barn og ekki á það bætandi að þjónustuaðilar ýti undir ósætti. Fjárhagslegur stuðningur fer allur til annars foreldrisins jafnvel þó báðir foreldrar þurfi að taka þátt í kostnaði vegna fötlunar. Fatlað barn hefur þar af leiðandi mun minni tækifæri til þroska á öðru heimilinu. Stofnanir og sveitarfélög ættu að fagna því að bæði heimilin taki þátt í að efla þroska og velferð barna sinna í stað þess að stía þeim í sundum með vísun í lög.

Það á alls ekki að vera hlutverk sveitarfélaga og stofnana að ráðleggja foreldrum að fara í lögheimilis- og forsjármál þegar foreldrarnir eiga að vera að nota orku sína í að ala upp fatlað barn. Það eru ekki hagsmunir foreldra og barns að fara í dómsmál. Það er einnig nokkuð ljóst að lögheimilisforeldri er ekki að fara að missa lögheimili barns síns vegna þess að það upplýsir ekki umgengnisforeldri um réttindi barns þeirra. Það er því fráleitt að mæla með dómsmáli. Hér ættu stofnanir og sveitarfélög að taka sér barnalög og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna til fyrirmyndar og hafa báða foreldrana með í ráðum og sjá til þess að báðir foreldrar sé upplýstir um réttindi barnsins svo það fái að njóta réttinda sinna til þroska án mismununar.

Réttindi fatlaðra barna

Með tilliti til réttinda fatlaðra barna þá verða lög að setja þau ofar foreldrum. Með því að jafna réttindi heimila þá er fyrst og fremst verið að jafna réttindi fatlaðra barna en ekki foreldra þeirra. Það eru ekki hagsmunir fatlaðs barns að foreldri fái ekki upplýsingar, að foreldri sé ekki aðili að máli barns síns og að það sé ekki þátttakandi á teymisfundum þar sem íhlutun og þjónusta er samræmd.

Þess vegna er nauðsynlegt að Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna verði innleiddur með skilvirkum og trúverðugum hætti án tafa á næstu árum.

Álitamál

Greiðslur en ekki stuðningur vegna barns

Það er ljóst að það er kostnaðarsamt að eiga fatlað barn. Til þess að mæta þeim kostnaði þá eiga foreldrar rétt á bótum og afsláttum. Ef foreldrar eiga sama lögheimili þá fara þessar greiðslur til að greiða allan kostnað vegna umönnunar. Ef foreldrarnir eiga hins vegar ekki sama lögheimili þá mæta þessar greiðslur aðeins kostnaði á öðru heimilinu, jafnvel þó forsjá sé sameiginleg og umgengni jöfn. Þarna er um að ræða mismunun á milli heimila sem bitnar á barni. Ef annað heimilið þarf ekki á þessum stuðningi að halda þá segir það sig sjálft að hitt heimilið ætti að geta verið án þeirra einnig. Þess vegna er ljóst að jafna þarf réttindi barns á báðum heimilum þess.

Réttindi barna frekar en foreldra

Því er haldið fram að með því að jafna réttindi heimila að þá séu aðeins réttindi foreldra að aukast. Það er ekki rétt. Með því að jafna stöðu heimila að þá aukast réttindi fatlaðra barna til muna. Réttindi annars heimilisins aukast, það er óumdeilt en réttindi barns aukast mun meira. Það er hagur allra að stuðningur við fatlað barn sé jafn mikill á báðum heimilum. Það er einnig í anda barnasáttmálans.

Gott samstarf foreldra

Það er mikilvægt að samstarf foreldra sé gott. Gott samstarf getur hins vegar ekki komið í stað laga sem tryggja réttindi barna. Hvorki Barnasáttmálinn né Barnalög útskýra hvernig leysa eigi úr einföldum ágreiningsmálum sem komið geta upp á milli foreldra, t.d. skiptingu kostnaðar vegna fötlunar barns. Sýslumaður hefur hingað til ekki aðstoðað foreldra að leysa úr þessum málum og ekki er til neinn „gagna- eða reynslubanki“ sem foreldrar geta sótt í. Ráð sem oft eru gefin er að fara í forræðis- og lögheimilismál. Þessi ráðlegging er alls ekki til þess fallin að leysa vandamálið eða auka líkur á sáttum. Þessi ráðgjöf er alls ekki tekin með tilliti til þess sem er barninu fyrir bestu.

Jöfn staða heimila leiðir af sér mun betra samstarf.

Umsögn drög að skýrslu um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

Í umsögn minni er miðað við börn sem búa á tveimur heimilum, forsjá sameiginleg og umgengni jöfn.

Lokaathugasemd 6

Það er jákvætt að stjórnvöld ætli að brjóta niður múra sem myndast í kerfinu þegar tryggja þarf börnum, sem búa á tveimur heimilum, heildstæða og samhæfða þjónustu. Það hefur þekktur galli á kerfinu að stjórnvöld reisi að eigin frumkvæði múra á milli heimilanna sem bitnar á þjónustu við fötluð börn.

Lokaathugasemd 10

Það er jákvætt að stofnaður hafi verið sérstakur stýrihópur um mannréttindi. Það mun vonandi verða til þess að frumvörp sem varða börn tryggi og auki réttindi þeirra. Það er eðlilegt að á 21. öldinni að réttindi barna fylgi þeim en ekki lögheimili annars foreldris, þegar forsjá er sameiginleg og umgengni jöfn.

Lokaathugasemd 42

Útfærsla laga um stuðning við fötluð börn og foreldra þeirra tekur ekki mið af banni við mismunun. Í núgildandi lögum er öll þjónusta við barn miðuð við lögheimili og allur stuðningur miðaður við lögheimili. Barn fær því ekki stuðning þegar það býr hjá umgengnisforeldri og umgengnisforeldrið fær ekki stuðning til að framfærslu. Staða barnsins er því lakari þegar það býr ekki á lögheimili sínu.

Lokaathugasemd 47

Með búsetu er líklega átt við lögheimili. Það er ljóst að barn sem á lögheimili í Hafnarfirði en býr hjá umgengnisforeldri í Garðabæ hálf tveim vikum (viku og viku) er ekki að fá stuðning hjá umgengnisforeldri. Hér er ekki um að ræða hindranir vegna fjarlægðar heldur vegna túlkunar laga. Umgengnisforeldrið greiðir skatta eins og lögheimilisforeldrið og jöfnunarsjóður sveitarfélaga gæti séð um að greiða sveitarfélaginu þar sem barnið hefur lögheimili fyrir að veita barninu stuðning hjá umgengnisforeldri. Það er hins vegar ekki gert.

Lokaathugasemd 49

Barn sem býr á tveimur heimilum fær ekki stuðning nema á öðru heimilinu. Það er ákvörðun stjórnvalda. Það er erfitt að trúa því að svona ákvörðun sé tekin með tilliti til þess sem er barninu fyrir bestu. Það getur ekki verið fötluðu barni fyrir bestu að fá ekki þjónustu. Þetta ákvæði í

barnasáttmálanum hefur þar af leiðandi hvorki náð að hafa áhrif á framkvæmd laga né setningu þeirra. Það er mikilvægt að leggja áherslu á réttindi barna og barnasáttmálann við lagasetningu.

Lokaathugasemd 98

Þrátt fyrir að stjórnvöld hafi áréttað við sveitarfélög að börn séu einstaklingar með sjálfstæð réttindi og að taka eigi mið af ákvæðum barnasáttmálans að þá hefur það t.d. ekki skilað sér í framkvæmd félagsþjónustu. Þar eru réttindi barna, sem búa á tveimur heimilum (viku og viku), takmörkuð við lögheimili annars foreldris og fylgja ekki barninu á milli heimila.

Lokaathugasemd 101

Það verður að áréttast að stuðningur við foreldra barna takmarkast við lögheimilisforeldri. Þú barnið á tveimur heimilum þá fær umgengnisforeldri ekki þessa aðstoð. Stuðningur við foreldra og barn sem býr á tveimur heimilum því minni en við foreldra og barn sem búa á sama heimili.

Lokaathugasemd 102

Þegar ræddar eru leiðir til að aðstoða foreldra þá er eingöngu átt við lögheimilisforeldra. Stuðningur við foreldra er vegna barnsins og því eðlilegt að barnið fá sama stuðning á báðum heimilum. Umgengni á ekki að takmarkast við fjárhagslega getu umgengnisforeldris. Það er ekki í anda barnasáttmálans.

Lokaathugasemd 117

Það er ljóst að þegar forsjá er sameiginleg og umgengni jöfn að þá tekur umgengnisforeldri þátt í miklum kostnaði vegna framfærslu barns. Það er því í anda barnasáttmálans að fella meðlag niður í þeim aðstæðum enda ekki hagur barnsins að umgengnisforeldri sé að „kaupa sér“ tíma með barni sínu og að lögheimilisforeldri hafi beinan fjárhagslegan ávinning af því að barn þú helming ársins hjá hinu foreldri sínu.

Lokaathugasemd 129

Ný lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir 38/2018 takmarka enn stuðning við fötluð börn við lögheimili. Þetta er gert þrátt fyrir að 5 ár séu frá lögfestingu barnasáttmálans. Það er ljóst að engar framfarir hafa orðið á þjónustu við fötluð börn og ekki er tekið mið af barnasáttmálanum við lögfestingu laga um börn. Í lögnum er orðið „foreldrar“ ekki skilgreint en sveitarfélög skilgreina það enn sem lögheimili en ekki foreldrar. Þau réttindi sem löggin eru sögð tryggja eru bundin við lögheimili og réttindi barnsins því ekki virt hálf árið sé umgengni jöfn og forræði sameiginlegt.

Lokaathugasemd 130

Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir 38/2018 leysa ekki þann vanda sem er til staðar þegar börn búa á tveimur heimilum. Það eru engin ákvæði um að báðir forsjáforeldrar eigi að vera í þjónustuteyminu. Hægt er að undanskilja annað heimilið og er sú ákvörðun ekki kæránleg til æðra stjórnvalds.

Lokaathugasemd 131

Engin ákvæði eru um það í lögum um þjónustu við fatlað fólk, 38/2018, að báðir forsjáforeldrar skuli eiga aðild að þjónustu við fatlað barn sem býr á tveimur heimilum. Hægt er að undanskilja annað foreldrið/heimilið og þá fær barnið aðeins stuðning á öðru heimilinu. Sveitarfélög hafa unnið með þessum hætti. Það getur ekki talist nægilegt að aðeins annað heimilið sé þátttakandi í þeirri þjónustu sem barnið fær. Snemmtæk íhlutun og viðbrögð við greiningu hlýtur að kalla á þátttöku foreldra á báðum heimilum til að barnið fái allan þann stuðning sem það á rétt á. Núverandi framkvæmd tryggir ekki þessi réttindi barns.

Lokaorð

Það er löngu tímabært að réttindi fatlaðra barna verði aukin. Hingað til hefur barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna meira verið til skrauts og ekki tryggt réttindi barna nægilega vel, þrátt fyrir að hann verið festur í lög. Það vita flestir að lög um meðlag, umönnunarbætur og félagsþjónustu sveitarfélaga eru ekki að virka þegar kemur að þjónustu við börn með tvö heimili. Um það er ekki deilt. Þess vegna hlýtur það að vera hlutverk stjórnvalda að innleiða Barnasáttmálann í önnur lög sem fjalla um réttindi og skyldur.

Virðingarfyllt,

Lúðvík Júlíusson