



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Dómsmálaráðuneyti
b.t. Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 4. mars 2019

1902039SA VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á barnalögum, nr. 75/2003, með síðari breytingum (skipt búseta og meðlag) ásamt breytingum á ýmsum lögum, S-53/2019.

Fram er komið í samráðsgátt frumvarp dómsmálaráðherra um breytingar á barnalögum nr. 76/2003, auk breytinga á ýmsum lögum (skipt búseta og meðlag). Miklar breytingar hafa orðið í þjóðfélaginu á uppeldi og umönnun barna. Fjölskyldumynstur hafa breyst og sífellt fleiri foreldrar, sem ekki eru í hjúskap eða sambúð, kjósa að ala upp börn sín á tveimur heimilum. Staðreyndin er hins vegar sú að aðstöðumunur þessara foreldra er þó nokkur. Þær breytingar sem frumvarpið leggur til eru fyrst og fremst tvíþættar, annars vegar er um að ræða breytingar sem snúa að skiptri búsetu barns og réttaráhrifum þess og hins vegar á ákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag.

Um frumvarpið

Markmiðið með frumvarpinu er að stuðla að sátt og jafnari stöðu þeirra foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barns og ákveða að ala það upp saman á tveimur heimilum en töluvert vantar upp á að íslensk löggjöf styðji jafnt við þá foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna og kjósa að ala börn sín upp á tveimur heimilum.

Frá því að þingsályktunartillaga um skipta búsetu barns var samþykkt á Alþingi þann 12. maí 2014, hefur sambandið talað fyrir því að aðstöðumunur foreldra verði jafnaður með aðkomu hins opinbera í tengslum við margvíslegan fjárstuðning og hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast á milli foreldra.

Sambandið er því mjög fylgjandi markmiðum frumvarpsins um að lögfest verði heimild foreldra til að semja um skipta búsetu barns með það að markmiði fyrst og fremst, að breyta innbyrðis réttarstöðu foreldranna á sviði laganna en að barn geti einungis átt eitt lögheimili, enda eru töluverð réttaráhrif bundin við heimilisfang jafnvel innan sama sveitarfélags. Miðað er áfram við þá meginreglu að skyldan til að veita þjónustu eins og grunnskóla og leikskóla miðist við lögheimili barns. Þá tekur 34. gr. frumvarpsins af öll tvímæli um að barnavernd í því umdæmi þar sem barnið á lögheimili sjái um úrlausn um málefni barnsins.

Afstaða sambandsins til frumvarpsins

Þar sem mörg réttaráhrif eru bundin við lögheimili er ljóst að sveitarfélög munu þurfa að aðlaga lögskyld verkefni sín að breyttum þjóðfélagsháttum og koma til móts við þarfir barna sem búa skiptri búsetu, sbr. helstu niðurstöður í skýrslu innanríkisráðherra frá 1. september 2015:

„[...] sveitarfélög lagi þjónustu sína að breyttum þjóðfélagsháttum og taki þannig virkt tillit til jafnrar ábyrgðar og skyldna foreldra á uppeldi og umönnun barna í þeim málum sem þau varða og falla undir valdsvið sveitarfélaga.“

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga hinn 30. nóvember 2018, var eftirfarandi bókun samþykkt:

„Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga telur jákvætt að unnið er markvisst að foreldrajafnrétti í ráðuneytum og á Alþingi. Með vísan til 7. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem lögfestur var með lögum nr. 19/2013, á barn rétt til að þekkja foreldra sína og njóta umönnunar þeirra og er því mikilvægt að þess sé gætt að barn njóti samvista við báða foreldra að því gefnu að það sé barninu fyrir bestu. Það er því mikilvægt að ríki og sveitarfélög takist í sameiningu á við það verkefni af festu, að jafna stöðu foreldra sem fara með sameiginlega forsjá barna sinna en eru ekki samvistum. Óháð mögulegum lagabreytingum eiga sveitarfélögin og stofnanir ríkisins möguleika á að jafna aðstöðumun foreldra með því að leysa ýmis kerfislæg tæknileg vandamál og jafna þar með þjónustu við börn sem búa á tveimur heimilum [...].“

Framangreind bókun stjórnar innifelur í sér mikla hvatningu til sveitarfélaga til að aðlaga sig að breyttum þjóðfélagsaðstæðum með það að markmiði að jafna aðstöðumun foreldra og tryggja samfellu í daglegu lífi barna, öryggi og festu. Slíkt megi t.a.m. gera með því að leysa ýmis kerfislæg tæknileg vandamál gagnvart fjölskyldum sem nánar verður gert grein fyrir í þessari umsögn.

Stuðningur sveitarfélaga

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu gera að meginstefnu til ekki ráð fyrir breytingum á skyldu sveitarfélaga til að veita þjónustu í því sveitarfélagi þar sem barn á lögheimili. Þó mun áhrifa frumvarpsins gæta í tengslum við ýmis lögskyld verkefni sveitarfélaga með hugsanlegum breytingum á öðrum lögum og reglugerðum, sem koma ekki fram í frumvarpinu. Sveitarfélögum ber hins vegar að fara að lögum þar sem hver maður telst íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili, sbr. 3. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er veitt samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Einstaklingar undir ákveðnum viðmiðunarmörkum eða einstaklingar án framfærslu geta átt rétt til að sækja um fjárhagsaðstoð hjá sínu sveitarfélagi. Það foreldri sem ber ábyrgð á greiðslum vegna barns, t.d. vegna skólagöngu eða tómsunda barns, getur sótt um slíka fjárhagsaðstoð en í flestum tilvikum er það lögheimilisforeldrið. Í frumvarpinu er nú gert ráð fyrir að í meðlagsúrskurði skiptist lágmarksframfærslukostnaður barns á milli foreldra í hlutfalli við tekjur beggja, hið sama á við um sérstök útgjöld vegna barns. Ef foreldrar semja ekki um skiptingu sérstakra útgjalda er lagt til að í úrskurði verði miðað við sömu sjónarmið og eiga við um þátttöku í lágmarksframfærslu barns, þ.e. miðað við hlutfallslega skiptingu að teknu tilliti til tekna beggja foreldra.

Hvert sveitarfélag setur sér reglur um fjárhagsaðstoð á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Margar af þessum reglum taka nú þegar tillit til breyttra þjóðfélagsaðstæðna og eru í ágætu samræmi við markmið frumvarpsins þar sem umsækjandi um fjárhagsaðstoð þarf að gera grein fyrir m.a. fjölskyldugerð og börnum á framfæri. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að upplýsingum um skipta búsetu barna verði hægt að miðla til sveitarfélaga, mun það án efa auðvelda allt umsóknarferli viðkomandi fyrir fjárhagsaðstoð, og einnig úthlutun á félagslegu húsnæði, auk húsnæðisbóta.

Þjónusta við fötluð börn á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, er á höndum þess sveitarfélags þar sem barn á lögheimili. Ef foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns en búa ekki í sama sveitarfélaginu er það eingöngu lögheimilisforeldrið sem getur sótt um slíka þjónustu, sem bundin er við lögheimilisskráningu barns. Einhver sveitarfélög heimila þó að stuðningsþjónusta samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða stoðþjónusta samkvæmt lögum nr. 38/2018 fylgi barni á milli sveitarfélaga til að tryggja því þjónustu sé það í jafnri umgengni hjá foreldrum. Að áliti sambandsins þyrfti að setja viðmiðunarreglur um skiptingu kostnaðar á milli sveitarfélaga vegna þessara barna, gagnert með það að markmiði að tryggja fjölskyldum samlegð í þjónustu á milli heimila, bæði innan sveitarfélags og á milli nálægðra sveitarfélaga, á grundvelli þeirra forsendna sem koma fram í frumvarpinu.

Styrkur vegna íþrótt- og tómsundastarfs barna

Frumvarpið gerir ráð fyrir að búsetu foreldra skuli vera þannig háttuð að barn sækir einn skóla eða leikskóla og eigi frjálstan og greiðan aðgang að samfelldu tómsundastarfi og öðrum frístundum frá báðum heimilum. Með öðrum orðum, þá gerir frumvarpið ráð fyrir að barnið sjálft sé ferðafært á milli beggja heimila í skóla og frístundir. Mörg sveitarfélög styrkja þátttöku barna í skipulögðu félags- og tómsundastarfi með greiðslu svokallaðra

frístunda- eða tómsundastyrkja. Fjárhæðirnar eru misháar eftir sveitarfélögum og eru slíkir styrkir almennt veittir vegna tómsundaiðkunar barna sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Af því leiðir að umgengnisforeldri sem býr í öðru sveitarfélagi en barn getur ekki sótt um styrk hjá sínu lögheimilissveitarfélagi vegna tómsundaiðkunar barns. Umræddur styrkur fylgir þannig hverju barni en er ágætt dæmi um það hvernig sveitarfélög geti með tæknilegum lausnum jafnað aðstöðumun foreldra sem hafa samið um skipta búsetu barns.

Skólaakstur er á ábyrgð sveitarfélaga sem einnig standa straum af kostnaðinum, sbr. 22. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008. Skólaakstur skal vera nemendum að kostnaðarlausu. Við skipulag skólaaksturs er, eðli málsins samkvæmt horft til þess fjölda barna á skólaskyldualdri sem lögheimili eiga í viðkomandi sveitarfélagi og þurfa á skólaakstri að halda, en mörg börn nýta sér almenningsamgöngur til þess að komast í skólann. Skólaakstur utan höfuðborgarsvæðisins, þ.e. á þeim svæðum þar sem börn geta ekki nýtt sér skipulagðar almenningsamgöngur til þess að komast til og frá skóla, er ákveðnum vandkvæðum bundinn að því leyti að daglegur heildartími skólaaksturs, að meðtöldum biðtíma, má að jafnaði ekki fara umfram 120 mínútur. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir nálægð heimila verður ekki endilega séð að frumvarpið muni hafa umtalsverð áhrif á skipulag skólaaksturs innan sveitarfélaga, þó vissulega geti þau orðið einhver.

Mat á áhrifum frumvarps á fjárhag sveitarfélaga skal fylgja frumvarpi

Með ákvæði 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er leitast við að setja ramma um formlegt samstarf og samráð ríkis og sveitarfélaga um mikilvæg stjórnarmálefni. Í ákvæðinu segir:

„Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherrar bera ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.“

Þegar mat á fjárhagslegum áhrifum tillögu að lagafrumvarpi liggur fyrir ber viðkomandi ráðuneyti þá þegar að leggja slíkt mat til Sambands íslenskra sveitarfélaga til umsagnar, sbr. 2. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Hvergi í frumvarpinu er að finna slíkt mat, né ber frumvarpið með sér að slíkt kostnaðarmat sé í vinnslu.

Frumvarpið sjálf mun kalla á breytingar á öðrum lögum sem gætu gert auknar kröfur á sveitarfélögin með fjárhagslegum áhrifum. Vissulega er þó um að ræða tæknilegar lausnir sem sveitarfélög þurfa að ráðast í, m.a. með breytingum á tölvukerfum svo unnt verði að taka við upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands. Í því samhengi bendir sambandið á að það skiptir

sveitarfélögin verulegu máli varðandi útgreiðslu félagslegra bóta og í tengslum við ýmsa þjónustu við íbúa, að sveitarfélögin fái sem fyrst upplýsingar um íbúa úr þjóðskránni, þ.á m. upplýsingar um börn sem búa skiptri búsetu, án þess að sérstök greiðsla komi fyrir.

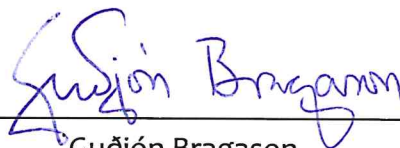
Ráðuneytið þarf, í samstarfi við sveitarfélögin og sambandið, að greina hvar áhrifa frumvarpsins muni gæta og lýsa fulltrúar sambandsins sig reiðubúna til þess að taka þátt í slíkri vinnu, enda felur framangreind umfjöllun um stuðning sveitarfélaga ekki í sér tæmandi talningu á öllum þeim lögskyldum verkefnum sem sveitarfélögin gætu þurft að aðlaga sig að svo markmiðum frumvarpsins verði náð.

Lokaorð

Miklar breytingar hafa orðið á viðhorfum, stöðu foreldra og ábyrgð á umönnun og uppeldi barna á síðustu áratugum. Ásamt því að tillögur að breyttu meðlagskerfi taki nú mið af breytingum í samfélaginu, er frumvarpið vel til þess fallið að jafna aðstöðumun foreldra, sem kjósa að ala upp börn sín saman án þess þó að búa saman. Að áliti Samband íslenskra sveitarfélaga er frumvarpið vel unnið og nær að meginstefnu til þeim markmiðum sem að er stefnt. Þó gefa framangreind atriði sem nefnd eru í umsögn þessari, tilefni til frekari skoðunar og eru fulltrúar sambandsins reiðubúnir eins og ávallt til að veita nánari skýringar á umsögninni ef þess er óskað. Þá áskilur sambandið sér rétt til þess að koma að frekari athugasemdum við vinnslu frumvarpsins.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

