

Dómsmálaráðuneytið
postur@dmr.is
Samráðsgátt
150 Reykjavík

Skjal: F1804002
Hafnarfjörður, 6. apríl 2018

Umsögn

Áform um breytingu á Barnalög

Mál nr. S-30/2018 d. 09.03.18 - 06.04.18

Dómsmálaráðuneytið hefur hafið vinnu við breytingar á barnalögum nr. 76/2003 sem eru tvíþættar. Annars vegar er um að ræða breytingar varðandi skipta búsetu barns og tengjast skýrslu starfshóps frá 2015 sem var falið að kanna með hvaða leiðum mætti jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna með tilliti til réttinda, skyldna og skráningar sem fylgir lögheimili barns og hins vegar breytingar á ákvæðum barnalaga um framfærslu barns og meðlag.

Félag um foreldrajafrétti styðst fyrst og fremst við Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálans) við stefnumótun í málefnum barna sem eiga foreldra á tveimur heimilum og nafn félagsins vísar til 2., 5., 14., og 18. gr. barnasáttmálans. Í 2. gr. er kveðið á um að réttur barns samkvæmt samningnum skuli vera án mismununar af nokkru tagi gagnvart barni eða aðstæðum foreldra þess. Í 5. gr. er kveðið á um að virða skuli ábyrgð, réttindi og skyldur foreldra og stórfjölskyldu. Í 14. gr. segir að ríki skuli virða rétt og skyldur foreldra til að veita barni leiðsögn við að beita rétti sínum til frjálsrar hugsunar, sannfæringar og trúar á þann hátt sem samræmist vaxandi þroska þess. Í 18. gr. er gerð krafa á stjórnvöld að þau geri það sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að sú meginregla sé virt að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska og veiti foreldrum viðeigandi aðstoð til að rækja uppeldisskyldur sínar.

Inntak sameiginlegrar forsjár

Í 28. gr. barnalaga nr. 76/2003 er fjallað almennt um inntak forsjár. Forsjá barns felur í sér grundvallar ábyrgð gagnvart barni og rétt til að standa undir þessari ábyrgð. Ríki sem eru aðilar að barnasáttmálanum ber að virða rétt og skyldur foreldra. Enginn getur borið ábyrgð á barni hafi hann ekki rétt til að bregðast við og taka ákvarðanir til hagsbóta fyrir barnið.

Í 28. gr. a. sömu laga er fjallað almennt um inntak sameiginlegrar forsjár. Þar hefur löggjafinn skipt rétti forsjáraðila í þrjá flokka, ákvarðanir sem foreldrar skulu taka saman (meiri háttar ákvarðanir), ákvarðanir sem lögheimilisforeldri hefur heimild til að taka (afgerandi ákvarðanir) og ákvarðanir sem umgengnisforeldri hefur heimild til að taka (réttur umgengnisforeldra til að taka ákvarðanir sem snerta umgengni). Lögheimilisforeldri hefur heimild til að taka ákvarðanir meðal annars um hvar barnið skuli eiga lögheimili innan lands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tómstundastarf. Forsjárforeldri sem barn á ekki lögheimili hjá hefur heimild til að taka ákvarðanir um klæðaburð, mataræði, svefntíma, samskipti barnsins við aðra og afþreyingu eða tómstundir meðan umgengni varir. Forsjárforeldri sem barn á ekki lögheimili hjá hefur sömu heimildir til ákvarðanatöku og forsjárlaust foreldri sem sinnir umgengni. Þegar foreldrar fara

sameiginlega með forsjá barns skulu þeir þó taka sameiginlega allar meiri háttar ákvarðanir sem varða barn. Engin meiri háttar ákvörðun er skilgreind í barnalögum en þó er öðru foreldrinu óheimilt að fara með barn úr landi án samþykkis hins. Komi upp ágreiningur um þá ákvörðun, leysir sýslumaður úr þeim ágreiningi með úrskurði. Afar fáar og sjaldgæfar ákvarðanir eru skilgreindar í öðrum lögum þar sem foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns þurfa að standa saman að ákvörðun og þá geta yfirvöld úrskurðað um ágreining í öllum þeim ákvörðunum að undanskildum ákvörðun um nafnabreytingu og skráningu í eða úr trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi. Ef barn fæðist utan hjúskapar eða skráðrar sambúðar er barn sjálfkrafa skráð í trú- eða lífsskoðunarfélag móður þar sem móðir fer ein með forsjá barns í þeim tilfellum.

Félag um foreldrajafrétti telur nauðsynlegt að breyta lögum á þann hátt að þau uppfylli 2., 5., 14., og ekki síst 18. gr. barnasáttmálans hvað varðar sameiginlega forsjá þannig:

- Að foreldrar fari sameiginlega með forsjá barns við fæðingu barns óháð hjúskapar- eða sambúðarstöðu foreldra.
- Að ákvörðun um hvar barnið skuli hafa lögheimili innanlands sem utan lands verði sameiginleg ákvörðun foreldra.
- Að val á leikskóla, grunnskóla, daggæslu og reglubundið tómtundastarf verði sameiginleg ákvörðun foreldra.
- Að hvoru forsjáforeldri um sig verði heimilt að taka ákvörðun um venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu.
- Að hvoru forsjáforeldri um sig verði heimilt að gefa hinu foreldrinu umboð til þess að taka einstakar eða allar sameiginlegar ákvarðanir fyrir sína hönd.
- Að barnavernd grípi inn í með stuðningsúrræðum með eða án samþykkis foreldra vanræki þeir barn sökum ágreinings um ákvarðanatöku.
- Að barnavernd kanni hvort um ofbeldi í nánum samböndum sé að ræða þegar ágreiningur er mikill um málefni barns og grípi til viðeigandi úrræða.

Meðlagskerfi

Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er fjallað um rétt hvers barns til lífsafkomu sem nægir því til að ná líkamlegum, sálrænum, andlegum, siðferðilegum og félagslegum þroska, framfærsluskyldur foreldra og skyldur hins opinbera til að veita foreldrum stuðning í 26. og 27. gr.

Félag um foreldrajafrétti leggur áherslu á að framfærsluskyldur foreldra eigi að snúast um framfærsluþörf barns. Báðir foreldrar beri ábyrgð á framfærslu barns og þegar foreldrar búa ekki saman megi vanræksla annars foreldris á framfærslu barns ekki leggjast á hitt foreldrið. Þannig verði foreldri sem barn á lögheimili hjá tryggðar greiðslur frá Tryggingastofnun vanræki hitt foreldrið framfærsluskyldu sína og meðlag geti aldrei farið upp fyrir helming af framfærsluþörf barns og lækki þegar foreldri sem barn á ekki lögheimili hjá sinni framfærsluskyldu sinni með öðrum hætti, s.s. með umgengni eða beinum framlögum til barns eða foreldris. Þá teljum við afar brýnt að barni sé tryggð sama framfærsla óháð því hvort foreldri er látið eða ófært um að framfæra barn vegna örorku eða foreldri vanræki framfærslu barns. Síðast en ekki síst teljum við nauðsynlegt og tímabært að börn verði vernduð gegn því að vera gerð að féþúfu (e. exploitation) sbr. 1. mgr. 19. gr. barnasáttmálans. Slík misnotkun á barni ætti að heyra undir barnaverndarmál eins og önnur ill meðferð á börnum. Núverandi meðlagskerfi í bland við vald lögheimilisforeldra og úrræðaleyfi stjórnvalda vegna umgengnistálmana gerir lögheimilisforeldrum auðvelt fyrir gera sér börn að féþúfu. Dæmi eru um að lögheimilisforeldri fái greitt meðlag með börnum sem eru raunverulega búsett hjá meðlagsgreiðanda.

Félag um foreldrajafrétti telur nauðsynlegt að breyta lögum á þann hátt að þau uppfylli 2., 5., 18., 19., 26. og 27. gr. barnasáttmálans hvað varðar framfærsluskyldur og opinberan stuðning þannig:

- Að framfærsluþörf barns til lífsafkomu sem nægir því til að ná líkamlegum, sálrænum, andlegum, siðferðilegum og félagslegum þroska sé skilgreind og tekið sé mið af kostnaði við tvö heimili þegar það á við. Kostnaður vegna ferða á milli heimila vegna samvista við báða foreldra verði einnig hluti af framfærslukostnaði barns.
- Að foreldrar beri til helminga ábyrgð á því í samræmi við getu sína og fjárhagsaðstæður að sjá barni fyrir þeim lífsskilyrðum sem eru því nauðsynleg til að komast til þroska sbr. framfærsluþörf.
- Að stjórnvöld veiti framfærsluskyldum foreldrum hvoru um sig þegar þörf krefur og án mismununar efnislega aðstoð og sjái þeim fyrir stuðningsúrræðum.
- Að almannatryggingar í formi barnalífeyris uppfylli að fullu skilgreinda framfærsluþörf barns.
- Að barnabætur séu veittar með hliðsjón af eignum og aðstæðum hvors framfærsluskylds foreldris fyrir sig þegar foreldrar búa ekki saman og tekið sé tillit til barns á báðum heimilum þegar við á. Meðlagsgreiðendur verði viðurkenndir framfærsluþörf barna.
- Að stjórnvöld innheimti framfærslulífeyri/meðlag með barni frá foreldrum í samræmi við getu þeirra og fjárhagsaðstæður verði þeir uppvisir að vanrækslu á framfærsluskyldum sínum.
- Að hámark framfærslulífeyris frá foreldri verði bundinn við barnalífeyri frá Tryggingastofnun til að tryggja rétt barns samkvæmt barnasáttmálanum án mismununar af nokkru tagi gagnvart barni eða aðstæðum foreldra þess sbr. 2. gr. sáttmálans.
- Að stjórnvöld gæti ávallt að því við ákvörðun meðlags að barn sé ekki gert að féþúfu sbr. 1. mgr. 19. gr. barnasáttmálans og taki að fullu tillit til beinnar framfærslu meðlagsgreiðanda í formi samvista, húsnæðis, innkaupa eða greiðslna á milli heimila.

Jafnt búsetuform

Í 18. gr. barnasáttmálans er gerð sú krafa á stjórnvöld að þau geri það sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að sú meginregla sé virt að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska og veiti foreldrum viðeigandi aðstoð til að rækja uppeldisskyldur sínar. Í 3. gr. sáttmálans er kveðið á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang. Rannsóknir á líðan barna gefa sterka vísbendingu um að það er börnum fyrir bestu að vera sem mest með báðum foreldrum. Ef foreldrar búa ekki saman að börn séu þá til jafns á báðum heimilum. Afgerandi neikvæður munur mælist á líðan barna sem dveljast mest eða alveg hjá öðru foreldri sínu.

Félag um foreldrajafrétti leggur áherslu á að stjórnvöld komi fram við báða foreldra barns með sambærilegum hætti. Að stofnanir sem fara með málefni barna hafi ávallt upplýsingar um hverjir eru foreldrar barns og hverjir fara með forsjá þess. Við teljum ávinning af því að gefa forsjáforeldri sem barn á lögheimili hjá rétt umfram hitt forsjáforeldrið ekki nægilega mikinn til að veita upp á móti þeim áhættuþáttum sem fylgja slíku ójafnvægi. Stuðningsúrræði velferðarkerfis er mun vænlegri til árangurs þegar foreldra greinir á en lögfest ákvæði um hvort foreldrið ræður þegar foreldrar eru ekki sammála.

Félagið um foreldrajafrétti telur nauðsynlegt festa jafnt búsetuform og leggur fram eftirfarandi hugmyndir:

- Að jafnt búsetuform verði meginregla hjá foreldrum sem ekki búa saman en búa þó í sama eða nærliggjandi skólahverfi.
- Að foreldrar geti á hverjum tíma ákveðið að hefja jafnt búsetuform.
- Að dómari hafi heimild til að dæma jafnt búsetuform.
- Að það flokkist sjálfkrafa undir jafnt búsetuform þegar börn hafa dvalist að jafnaði 30% á því heimili sem þau dvelja minna á um 12 mánaða skeið.
- Að ekki sé hægt að slíta jafnri búsetu án þess að taka sérstaka ákvörðun um hjá hvoru foreldrinu barn skuli eiga fasta búsetu. Gengið verði út frá því við slíka ákvörðun að barn hafi haft fasta búsetu hjá báðum foreldrum á meðan jafnt búsetuform átti við.

Fulltrúar frá Félagi um foreldrajafrétti eru ávallt tilbúnir að koma til fundar í ráðuneyti eða annars staðar til að rökræða mögulegar útfærslur á lögum sem hafa með börn á tveimur heimilum að gera.

Fyrir hönd Félags um foreldrajafrétti,

Heimir Hilmarsson, félagsráðgjafi MA
formaður Félags um foreldrajafrétti