

Dómsmálaráðuneytið
postur@dmr.is
Samráðsgátt

Skjal: F1803001
Mál nr. S-53/2019
Reykjavík, 4. mars 2019

Umsögn Félags um foreldrajafrétti

Drög að frumvarpi til breytinga á barnalögum nr. 76/2003 og fleiri lögum (skipt
búseta og meðlag)

Inngangur	2
Framfærsluskyldur foreldra.....	3
Meðlag aftengt barnalífeyri.....	4
Meðlag tengt tekjum og aflahæfi foreldra	5
Meðlag tengt umgengni	6
Aukið meðlag.....	7
Tvö heimili barns	7
Tvöfalt lögheimili eða skipt búseta.....	7
Raunveruleg búseta.....	8
Stöðugleiki barns	8
Tæknilegir erfiðleikar.....	9
Afmörkun hóps.....	10
Önnur lönd	10
Barn verður 18 ára.....	10
Réttur barns í sveitarfélögum.....	10
Réttaráhrif	11
Í skýrslu starfshóps er vísun í að tvöfalt lögheimili barns tryggir ekki fullkomnun.....	11
Í skýrslu starfshóps er vísun í að aðeins eitt lögheimili barns sé ekki endilega alveg óviðunandi	11
Dómarameimild.....	11
Umgengnistálmanir	12
Tillögur félagsins að breytingum	13

Inngangur

Félag um foreldrajafrétti berst fyrir réttindum barna til foreldra sinna og að íslensk stjórnvöld virði ábyrgð, réttindi og skyldur foreldra í samræmi við [Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins](#), barnasáttmálans.

Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn sbr. 1. mgr. 3. gr. barnasáttmálans. Rannsóknir á líðan barna gefa sterka vísbendingu um að það er börnum fyrir bestu að vera sem mest með báðum foreldrum sínum og ef foreldrar búa ekki saman að börn séu þá nokkuð til jafns á báðum heimilum. Afgerandi neikvæður munur mælist á líðan barna sem dveljast mest eða alveg hjá aðeins öðru foreldri sínu. 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 1. mgr. 9. gr. sáttmálans er aðildarríkjum gert að tryggja að barn sé ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra nema þegar að aðskilnaður er nauðsynlegur með tilliti til hagsmuna barnsins. Slík ákvörðun kann að vera nauðsynleg í ákveðnum tilvikum þegar foreldrar búa ekki saman og ákveða verður hver skuli vera dvalarstaður þess. Slík ákvörðun þarf hins vegar ekki að vera nauðsynleg jafnvel þó foreldrar búa ekki saman enda skal ávallt hafa í forgangi það sem barni er fyrir bestu.

Að mati stjórnar félags um foreldrajafrétti þurfa barnalög að taka mið af fjölbreyttum aðstæðum barna og fjölskyldna og afar mikilvægt er að leitað sé allra leiða til að tryggja sátt og samvinnu foreldra barna sem eiga foreldra á tveimur heimilum. Í núverandi löggjöf er ekki verið að leita allra leiða til að tryggja þessa sátt og samvinnu foreldra og því miður þá eru tillögur þær sem umsögn þessi snýr að síst til þess fallin að færa löggjöfina nær því að styðja foreldra til sátta og samvinnu. Þvert á móti þá eru er enn aukið á þá áhættuþætti sem fyrir eru í núverandi löggjöf. Núverandi löggjöf bíður foreldrum upp á verulega mismunun félagslega, tilfinningalega og fjárhagslega. Það foreldri sem ekki deilir lögheimili með barni sínu þarf að treysta algerlega góðmennsku og styrk lögheimilisforeldris að það falli ekki í þá freistni að nýta sér ósanngjarna löggjöfina. Blessunarlega fjölgar stöðugt þeim foreldrum sem vinna saman þrátt fyrir gildir löggjafans og þessir foreldrar þurfa ekki löggjöf til þess að vinna saman að hagsmunum barna sinna. Þeir foreldrar sem eiga erfiðara með að setja börn sín í fyrsta sæti þurfa hins vegar á löggjöf að halda sem styðja þá við að sinna ábyrgð sinni sem skyldi. Þessir eru líklegri til þess að falla í þá gryfju að nýta sér ósanngjarna löggjöf sjálfum sér til hagsbóta, þó það bitni á börnum þeirra og því foreldri sem ekki deilir lögheimili með barni. Fjárhagslegur ávinningur lögheimilisforeldris í þessum frumvarpsdrögum af því að neita sátt og samvinnu við hitt foreldrið er umtalsvert meiri en nú er og því má búast við að enn fleiri börn verði bitbein slæmra samskipta foreldra.

Skípt búseta, þrátt fyrir að vera ekki möguleg samkvæmt íslenskri löggjöf, er hvergi í heiminum eins algeng, viðurkennd og sjálfsgöð og á Íslandi. Foreldrar eru almennt að framfæra börn sín með beinum hætti á tveimur heimilum barns. Löggjafinn hefur átt í vandræðum með að viðurkenna þessa staðreynd og því hafa foreldrar farið á svig við lögin með ýmsum hætti til að gera sér kleift að setja börn sín í forgang og skapa þeim rými til að eiga í góðum tengslum við báða foreldra sína á báðum heimilum sínum. Þrátt fyrir ákvæði í barnalögum um að ekki megi ákvarða lægra meðlag en sem nemur einföldum barnalífeyri, þá hefur foreldrum stór fjölgað ár eftir ár sem fara framhjá kerfinu og innheimta ekki meðlag af hinu foreldrinu. Þá hefur það færst mikið í vöxt að foreldrar sem eiga fleiri en eitt barn saman deili lögheimilum barnanna á milli heimila til að jafna stöðu heimilanna. Þá þekktist það einnig að foreldrar hafa fært lögheimili barns á milli heimila reglulega til þess að leita eftir þessu jafnvægi.

Í frumvarpsdrögum þeim sem nú eru til umsagnar eru lagðar til viðamiklar breytingar á barnalögum sem hafa veruleg áhrif á viðkvæma hópa. Stjórn félagsins furðar sig á að samráðstími skuli ekki vera lengri en 11 dagar, 21. febrúar til 4. mars.

Stjórn félagsins ítrekar nauðsyn þess að ráðist verði í heildarendurskoðun á lögum um framfærsluskyldur foreldra og hvernig opinberum stuðningi við barnafjölskyldur verði háttað þegar foreldrar búa ekki saman. Einsforeldris löggjöf stríðir gegn hagsmunum barns í samfélagi þar sem báðir foreldrar sinna börnum sínum óháð búsetufyrirkomulagi í síauknum mæli. Í heildarendurskoðun þarf að taka mið af 1. 2. og 3. mgr. 27. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins ásamt 4. mgr. sem mest áhersla er lögð á í frumvarpsdrögum þessum. Það þýðir að foreldrar bera höfuðábyrgð á því í samræmi við getu sína og fjárhagsaðstæður að sjá barni fyrir þeim lífsskilyrðum sem eru því nauðsynleg til að ná líkamlegum, sálrænum, andlegum, siðferðilegum og félagslegum þroska og að stjórnvöld skuli þegar þörf krefur láta í té efnislega aðstoð og sjá fyrir stuðningsúrræðum, einkum að því er fæði, klæðnað og húsnæði snertir.

Framfærsluskyldur foreldra

Félagið telur það ganga gegn 2., 18., og 27. gr. barnasáttmálans að skipta framfærsluskyldu foreldra upp í tvo ólíka kafla eins og gert er í frumvarpsdrögum. Meginreglan á að vera sú að foreldrar framfæri börn sín með beinum hætti og á þeim tíma sem börn dvelja með því foreldri.

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.

Meðlag aftengt barnalífeyri

Félagið leggst alfarið gegn því að meðlag verði aftengt barnalífeyri.

Í drögum er lagt til að horfið verði frá því að miða meðlag við barnalífeyri sem ákveðinn er á grundvelli laga um almannatryggingar. Slík aftenging gengur þvert gegn lögum um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 (barnalífeyrir) nr. 127/2018, sem samþykkt voru á Alþingi 11. desember síðastliðinn. Í greinargerð með þeim lögum er bent á að börnum einstæðra foreldra hafi verið mismunað eftir því hvort báðir foreldrar eða annar væri á lífi. Samkvæmt 60. gr. barnalaga, nr. 76/2003, megi úrskurða meðlagsskyldan aðila til greiðslu framlaga vegna skírnar, fermingar, gleraugnakaupa, tannréttinga, sjúkdóms, greftrunar eða annars sem flokka má undir að vera sérstaks eðlis. Sambærilega heimild hafi ekki verið að finna til handa barnalífeyrisþegum þar sem staðan er þó sú sama á þann veg að einn framfærandi ber hitann og þungann af öllum kostnaði sem upp kemur. Tilgangur laganna þar sem þessi heimild er sett inn í lög um almannatryggingar er að uppfylla 2. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins þar sem fram kemur að nauðsynlegt sé að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að sjá um að barni sé ekki mismunað, t.d. vegna stöðu foreldra þess. Þá er bent á að slík mismunun fari einnig gegn hugmyndum jafnræðisreglu 65. gr. [stjórnarskrár Íslands](#).

Verði meðlag aftengt barnalífeyri eins og lagt er til í drögum að breytingu á barnalögum, þá gengur það ekki barna þvert gegn nýlega samþykktum lögum heldur einnig gegn 2. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins svo og 65. gr. stjórnarskrár Íslands.

Framfærsluskylda foreldra á grundvelli 1. og 2. mgr. 27. gr. barnasáttmálans takmarkast við að sjá barni fyrir þeim lífsskilyrðum sem eru því nauðsynleg til að ná líkamlegum, sálrænum, andlegum, siðferðilegum og félagslegum þroska. Ef lögheimilisforeldri vanrækir þessar skyldur sínar gagnvart

barni, þá er það barnaverndar að bregðast við með stuðningsúrræðum inn á heimili. Ekki undir neinum kringumstæðum eru stjórnvöld með inngrip gagnvart lögheimilisforeldri þar sem það er krafið um meiri framfærslu til barns en um ræðir í 27. gr. sáttmálans. Ef foreldri sem ekki deilir lögheimili með barni sínu vanrækir framfærsluskyldur sínar, þá væri jafnræðis gætt með því að veita sambærilegan stuðning inn á það heimili til að styðja við beina framfærslu eða innheimta meðlag ella, þó þannig að gætt sé að framfærslu beggja heimila. Það getur ekki samræmst 65. gr. stjórnarskrár Íslands að gera meiri framfærslukröfur á meðlagsgreiðendur en lögheimilisforeldra.

Hafi löggjafinn áhyggjur af því að barnalífeyrir endurspegli ekki framfærslukostnað barns á grundvelli 27. gr. barnasáttmálans, þá er full ástæða til þess að endurskoða lög um almannatryggingar og hugsanlegar breytingar á upphæð barnalífeyris í þeim tilgangi að stjórnvöld uppfylli 3. mgr. 27. gr. barnasáttmálans um efnislega aðstoð.

Meðlag tengt tekjum og aflahæfi foreldra

Félagið leggst alfarið gegn því að meðlag verði tengt tekjum og aflahæfi foreldra að öðru leiti en því að ef meðlagsgreiðandi hefur ekki getu eða fjárhagsaðstæður til greiðslu meðlags, þá láti stjórnvöld í té efnislega aðstoð til greiðslu meðlags að hluta eða öllu leiti sbr. 2. og 3. mgr. 27. gr. barnasáttmálans, rétt eins og að stjórnvöld veiti efnislega aðstoð til lögheimilisforeldra við sambærilegar fjárhagsaðstæður. Fari löggjafinn að ákveða meðlag út frá tekjum og aflahæfi foreldra þá er um að ræða framfærslulífeyri með foreldri en ekki barni. Þá er það foreldri sem hefur meiri tekjur eða aflahæfi látið bera ábyrgð á framfærsluskyldum hins foreldrisins. Það foreldri sem lægri tekjurnar hefur fullnægir þá ekki framfærsluskyldu sinni sjálft. Slík löggjöf miðast fyrst og fremst við svokallaða fyrirvinnuskipan (e. breadwinner model) þar sem konur bera ábyrgð á umönnun barna og karlar bera ábyrgð á framfærslu.

Einstaklingsskipan (e. individual model) hins vegar leggur áherslu á réttindi einstaklinga án tillits til kyns eða hjúskaparstöðu þar sem feður og mæður sinna hvoru tveggja atvinnuþátttöku og umönnun barna (Guðný Björk Eydal, 2010; Stefán Ólafsson, 1999). Stjórn félagsins telur fullvíst að löggjöf sem tekur mið af einstaklingsskipan þá beri hvort foreldri fyrir sig ábyrgð á helmingi grunnframfærslu barns á grundvelli 27. gr. barnasáttmálans og það sé stjórnvalda grípa inn í með stuðningi þegar foreldri geti ekki fullnægt framfærsluskyldu sinni en ekki hins foreldrisins þegar foreldrar búa ekki saman eða eru í sátt um hvernig framfærslunni er háttað.

Guðný Björk Eydal. (2010). Íslenskur sifjaréttur og fjölskyldustefna frá fyrirvinnuskipan til jafnréttis. Í Þórhildur Líndal (ritstj.), *Heiðursrit Ármann Snævarr 1919-2010* (bls. 143–163). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex og Rannsóknarstofnun Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni.

Stefán Ólafsson. (1999). *Íslenska leiðin: almannatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum samanburði*.

Meðlag tengt umgengni

Félagið furðar sig á hversu smánarlega tekið er tillit til umgengni við ákvörðun um meðlag í frumvarpsdrögum. Bæði í Noregi og Svíþjóð er mun meira tillit tekið til umgengni og vert að geta þess að þegar umgengni nær þriðjungi af tíma barns í Svíþjóð, gerir kerfið ráð fyrir tvöfaldi búsetu.

Félagið leggur áherslu á að foreldrar hafi eins og kostur er möguleika á að framfæra barn sitt með beinum hætti. Meðlag á að vera neyðarráðstöfun þegar foreldri vanrækir framfærsluskyldur sínar gagnvart barni sínu og stuðningur virkar ekki til að bæta úr því. Í slíkum tilfellum skulu stjórnvöld gera allar viðeigandi ráðstafanir til að innheimta framfærslueyri með barni í formi meðlags sbr. 4. mgr. 27. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Framfærsla barns er beintengt dvalartíma barns á hvoru heimili og þegar barn á tvö heimili þá tvöfaldast húsnæðiskostnaður vegna barns og leggst jafnt á báða foreldra. Niðurstöður rannsókna Framfærsluskyldur foreldra sem ekki búa saman. Opinber stuðningur við barnafjölskyldur og Fjölskyldur og framfærsla barna sýna meðal annars fram á að framfærsla barna deilist jafnt á foreldra þegar umgengni er jöfn og hliðrast hlutfallslega á milli heimila í takti við umgengni. Niðurstöðurnar sýna enn fremur að ákveðin hópur umgengnisforeldra hefur ekki möguleika á að afla tekna sem duga til að mæta framfærslukostnaði samkvæmt dæmigerðu neysluiðmiði Velferðarráðuneytis (Guðný Björk Eydal og Heimir Hilmarsson, 2012; Heimir Hilmarsson, 2012).

Niðurstöður rannsóknarinnar Reynsla feðra sem ekki deila lögheimili með barni, „Þú átt engin börn“ sýna meðal annars að feður hafa þá reynslu að kerfið geri ráð fyrir því að lögheimili barns sé hjá móður og faðir greiði meðlag, annað fyrirkomulag sé ekki í boði. Þeir upplifa sterkt að kerfið geri ekki ráð fyrir barni á heimili feðranna og þrátt fyrir að þeir framfæri börn sín á tveimur heimilum séu þeir ekki viðurkenndir framfærendur barna. Dæmi eru um að þröngur fjárhagur feðranna skerði möguleika þeirra til að annast um börn sín eins og þeir myndu kjósa (Heimir Hilmarsson, 2014).

Guðný Björk Eydal og Heimir Hilmarsson. (2012). Fjölskyldur og framfærsla barna. Í Halldór Sig. Guðmundsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum XIII: Félagsráðgjafardeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2012*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/13379>

Heimir Hilmarsson. (2012). *Framfærsluskyldur foreldra sem ekki búa saman. Opinber stuðningur við barnafjölskyldur* (BA-ritgerð). Háskóli Íslands, Félagsráðgjafardeild. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/11629>

Heimir Hilmarsson. (2014). *Reynsla feðra sem ekki deila lögheimili með barni. „Þú átt engin börn“* (MA-ritgerð). Háskóli Íslands, Félagsráðgjafardeild. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/20095>

Aukið meðlag

Félagið leggst alfarið gegn heimild til úrskurðar um aukið meðlag á grundvelli tekna eða aflahæfi annars eða beggja foreldra. Aukið meðlag getur ekki flokkast undir framfærsluskyldu foreldris á grundvelli 27. gr. barnasáttmálans og passar ekki inn í samfélag sem byggir á einstaklingshyggju og kynja jafnrétti. Stjórn félagsins telur aukið meðlag í raun vera dulbúinn lífeyrir með hinu foreldrinu og hafi ekkert með framfærsluskyldu gagnvart barni að gera. Þá drögum við í efa að aukið meðlag standist 65. gr. stjórnarskrár Íslands.

Tvö heimili barns

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.

Tvöfalt lögheimili eða skipt búseta

Stjórnvöld brjóta á 8. og 14. gr. [Mannréttindasáttmála Evrópu](#) og 2. gr. [Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins](#) með því að þvinga foreldra til að skrá lögheimili barns aðeins á heimili annars foreldris þeirra þegar foreldrar búa ekki saman.

Stjórn Félags um foreldrajafrétti hefur rýnt í rök þau sem notuð eru gegn tvöfaldri lögheimilis-skráningu barna í skýrslu innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016. Niðurstaða þeirrar skoðunar er að rökstuðningur starfshóps innanríkisráðherra fyrir aðeins einu lögheimili sé afar veikur og hagsmunir barna og foreldra látnir víkja fyrir smávægilegum tæknilegum erfiðleikum. Þá er það ljóst út frá skýrslu starfshópsins að tæknilegir örðugleikar tengdir því að útbúa tvöfalda búsetu barns á tveimur heimilum miðað við núverandi kerfi um eitt lögheimili barns eru síður en svo

minni en það sem fylgir tvöfaldri lögheimilisskráningu barns. Verkefni sem fylgja tvöfaldri lögheimilisskráningu barns verða hæglega leyst ef viljinn er fyrir hendi og því ekkert annað en viljinn því til fyrirstöðu að hagsmunir barns verði látnir ráða för. Hér á eftir verður farið yfir alla þá þætti sem notaðir hafa verið sem rök gegn tvöfaldri lögheimilisskráningu barns og færð rök fyrir því að þeir styðji við tvöfalda lögheimilisskráningu barns fremur en að mæla gegn henni.

Raunveruleg búseta

Lögheimilisskráning á að endurspeglar raunverulega búsetu einstaklings. Raunveruleg búseta barns sem býr á tveimur heimilum er augljóslega á tveimur heimilum. Tvöföld lögheimilisskráning barns endurspeglar þannig raunverulega búsetu barns.

Einstaklingar geta einungis átt lögheimili á einum stað í senn. Veigamikil rök verði að vera fyrir hendi til að vikið verði frá þessari grundvallar reglu. Proskavænleg skilyrði og sálrænn stöðugleiki barns í samfélagi sem styður við báða umönnunaraðila þess án mismununar eru veigamikil rök fyrir því að barn skuli eiga tvö lögheimili. Lögheimilisskráning barns hjá aðeins einu foreldri getur falið í sér ákveðinn tilfinningalegan og veraldlegan aðskilnað barns frá foreldri sínu. Slíkan aðskilnað á eingöngu að leyfa þegar nauðsyn krefur með tilliti til hagsmuna barns. Smávægilegir “tækni” erfiðleikar hjá Þjóðskrá Íslands skapa ekki nauðsyn á aðeins einu lögheimili barns.

Stöðugleiki barns

Öryggi og stöðugleiki eru lykilhugtök fyrir þroskavænleg uppeldisskilyrði barns. Lögheimilisskráning barns á einu heimili, svokölluð föst búseta, tryggir á engan hátt sálrænan stöðugleika barns, né heldur samfellu í reglum eða betra eftirliti/umsjón með barni. Börn halda áfram að búa á tveimur heimilum, vera í skóla, leikskóla, tómstundum og jafnvel í fjölbreyttara umhverfi með ýmiskonar reglum. Mikilvægur þáttur í þroskaferli barns er að aðlagast mismunandi aðstæðum í trausti þess að njóta á sama tíma verndar foreldra sinna á báðum heimilum þegar við á.

Lögheimili barns hefur tilfinningalegt gildi. Tilfinningalegt gildi lögheimilis barns hefur verið vanmetin þáttur í lífi barns. Tvöfalt lögheimili barns getur verið verndandi þáttur og aukið á sálrænan stöðugleika barns þar sem foreldrar upplifa stöðu sína jafna gagnvart foreldrahlutverkinu. Að löggjafinn þvingi foreldra til að velja eitt lögheimili fyrir barn þar sem barn hafi að jafnaði fasta búsetu getur haft djúpstæð tilfinningaleg áhrif á foreldra sem smitast inn í samskipti foreldra og ógna þannig stöðugleika barns. Mikið ójafnvægi er á milli stöðu foreldris sem barn á lögheimili hjá og foreldris sem barn á ekki lögheimili hjá. Ójafnvægið liggur í hvernig komið er fram við foreldra, réttindi foreldra til að sinna forsjárskyldum sínum, opinberum stuðningi við foreldra og þá er foreldri sem barn á ekki lögheimili hjá krafið um að framfæra barn á lögheimili þess fyrst og fremst áður en kemur að framfærslu barns á eigin heimili. Margir foreldrar sem ekki deila lögheimili með barni sínu upplifa þessa vanvirðingu gagnvart foreldrahlutverki þeirra sem mikla niðurlægingu og að þeir séu jaðarsettir. Bestu hagsmunir barns eru að foreldrar nái að vinna

saman á jafningjagrundvelli og það má öllum vera ljóst að erfiðara er að ná slíkri samvinnu þegar öðru foreldrinu er sýnd lítilsvirðing. Lögheimili barns hjá öðru foreldrinu er þannig áhættuþáttur í lífi barns og bíður upp á ágreining og mótþróa sem leiðir til óstöðugleika í lífi barns.

Tvö lögheimili barns væri til þess fallin að jafna stöðu barnsins gagnvart báðum foreldrum. Það er mikilvægt fyrir þroska barna að alast upp í þeim aðstæðum að þau geti borið virðingu fyrir báðum foreldrum. Þegar löggjafinn setur annað foreldrið niður með lögheimilisskráningu barns og/eða þeim réttindum sem fylgja lögheimilisskráningu þess, þá setur það annað foreldrið í þá stöðu að börn eiga það á hættu að missa virðingu sína gagnvart því foreldri að ósekju. Börn geta hæglega verið með örugg tengsl við báða foreldra óháð lögheimilisskráningu barns hafi foreldrar heimild og stuðning til að koma til móts við þarfir barns. Lögheimilisskráning barns hjá einu foreldri hamlar hitt foreldrið á margan hátt í því að mæta þörfum barns.

Með tvöfaldri lögheimilisskráningu barns myndi jafnvægi foreldra í tekjuöflun/aflahæfi og einkalífi aukast og þar með stöðugleiki barns. Í skýrslu starfshóps er minnt á heimild foreldra til að skipta með sér opinberum framlögum upp á eigin spýtur. Sé það sett í hendurnar á foreldrum að deila opinberum stuðningi sínum á milli þá skapast forsendur fyrir foreldra til að vera ósammála um allar forsendur opinbers stuðnings, svo sem fjárhagsstöðu og/eða þörf hvors heimilis fyrir sig fyrir stuðningi. Deilur foreldra um peninga geta valdið barni miklum sálrænum óstöðugleika hjá barni.

Afar ólíklegt má telja að ágreiningur um opinberan stuðning til foreldra sem byggir á tvöfaldri lögheimilisskráningu komi í stað ágreinings um lögheimili barns. Að vera sviptur eða knúinn til að semja frá sér lögheimili barns er gríðarlega íþyngjandi aðgerð sem veldur oft miklu og langvarandi tilfinningalegu álagi.

Lögheimili barns hefur þýðingu fyrir rétt foreldra til opinbers stuðnings vegna barna sinna og tvöföld lögheimilisskráning barns tryggir foreldrum þennan stuðning.

Tæknilegir erfiðleikar

Þjóðskrá Íslands þarf að finna tæknilegar lausnir á skráningu með sambærilegum tilkostnaði hvort sem um verður að ræða tvöfalt lögheimili barns eða tvöfalt búsetuform barns með einhverju öðru móti. Þjóðskrá Íslands fer með það verkefni að annast almannaskráningu og tæknin er ekki hamlandi þáttur hvað skráningu varðar. Undirritaður hefur yfir 20 ára reynslu á uppbyggingu og viðhaldi gagnagrunna og veit fyrir víst að tæknin hamlar ekki tvöfaldri lögheimilisskráningu meira en skráning á tvöfaldri búsetu.

Með tvöfaldri lögheimilisskráningu barns öðlast báðir foreldrar hvor um sig fullan rétt á opinberum stuðningi nema lögum um opinberan stuðning sé breytt samhliða. Verði farin önnur leið til að skrá tvöfalt búsetuform barns í því skyni að jafna stöðu beggja heimila barns er nauðsynlegt að breyta ýmsum sérlögum í umtalsvert meira mæli en ef um tvöfalda

lögheimilisskráningu væri að ræða. Hafi foreldrar eigin rétt á opinberum stuðningi sem byggir á tvöfaldri lögheimilisskráningu barns þá getur hið opinbera tekið mið af fjárhagsstöðu hvers foreldris um sig með einföldum hætti varðandi opinberan stuðning. Óheppilegt væri að opinber stuðningur tæki aðeins mið af fjárhagsstöðu lögheimilisforeldris þar sem um eitt lögheimili barns væri að ræða og síðan skipt á milli foreldra í ólíkri stöðu.

Afmörkun hóps

Einfalt er að afmarka þann hóp barna sem myndu eiga rétt á tvöfaldri lögheimilisskráningu þar sem þau börn eiga forsjárforeldra með lögheimili á sitt hvoru heimilinu, með staðfestan samning eða úrskurð um fyrirkomulag á samvistum við foreldra sína sem tryggir þá meðal annars að barn geti sótt skóla á einum stað. Engin þörf er á því að telja mínútur á hverju heimili til að tryggja að barn dvelji alveg jafnt hjá báðum foreldrum.

Önnur lönd

Hvergi á Norðurlöndunum gert ráð fyrir að barn geti átt tvö lögheimili svo nú er kjörið tækifæri fyrir Ísland að vera fyrst Norðurlanda til þess að lögfesta tvöfalda lögheimilisskráningu barns. Ísland var fyrst Norðurlanda til að lögfesta þriggja mánaða fæðingarorlof sér merkt feðrum til að fá feður meira að umönnun barna. Sennilega eru hvergi í heiminum betri aðstæður en á Íslandi að heimila tvöfalda lögheimilisskráningu barns.

Barn verður 18 ára

Það þarf ekki að vera erfitt að tryggja að einstaklingur skrái aðeins eitt lögheimili eftir að hann nær 18 ára aldri. Þegar börn hafa náð 18 ára aldri eru þau almennt farin að vera meira á einu heimili en öðru og val um lögheimili á þeim aldri er því mun auðveldari en þegar barn er í meiri þörf fyrir umönnun. Rafræn skráning á lögheimili 18 ára einstaklings og takmörkun á opinberri þjónustu eða skilum á skattskýrslu við að lögheimili sé rétt skráð ætti að tryggja að 18 ára einstaklingur skrái heimili sitt á einum stað. Við núverandi kerfi skapast mun meiri réttar óvissa þegar foreldrar barns skilja eða slíta sambúð og samkomulag næst ekki um lögheimili barns. Lögheimili barns er þá jafnvel ekki í því sveitarfélagi sem barn býr í á meðan beðið er úrlausnar á ágreiningi foreldra sem í mörgum tilfellum væri hægt að koma í veg fyrir með tvöfaldri lögheimilisskráningu barns.

Réttur barns í sveitarfélögum

Skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu innan velferðarkerfisins eru bundnar við lögheimili eða búsetu í tilteknu sveitarfélagi. Tvöföld lögheimilisskráning barns myndi þannig tryggja barni lögbundin réttindi á báðum heimilum. Raunveruleikinn er sá að börn eiga oft tvö heimili og þegar þau þurfa á þjónustu að halda t.d. samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks þá er eðlilegt og í samræmi við bestu hagmuni barns að barn njóti réttinda á báðum heimilum. Ef heimilin eru í

tveimur sveitarfélögum, þá eru forsjáraðilar barns útsvarsskyldir í tveimur sveitarfélögum og eðlilegt að hvort sveitarfélag um sig styðji við heimili í sínu sveitarfélagi.

Lögheimili barns hefur þýðingu fyrir rétt barns til leik- eða grunnskóla. Hafi barn lögheimili í tveimur sveitarfélögum, þá er það ákvörðun forsjárforeldra að sækja um skólagöngu í öðru hvoru sveitarfélaginu. Barnið nýtur þá réttar til skólagöngu í því sveitarfélagi þar sem foreldrar sækja um. Krafa um að báðir foreldrar samþykki skólavist barns tryggir eins og kostur er að foreldrar sæki ekki um í tveimur sveitarfélögum. Sæki foreldrar ekki um skólavist í hvorugu sveitarfélaginu af einhverjum ástæðum, þá fellur það undir málefni barnaverndar. Í nútímasamfélagi er einfalt að fylgjast með því hvort barn er skráð í skóla. Sveitarfélag sem foreldrar velja fyrir skólagöngu barns sinnir þjónustu við barnið miðað við lögheimili barns í því sveitarfélagi rétt eins og ef barn ætti eingöngu lögheimili í því sveitarfélagi.

Reglur barnaverndarlaga um samstarf við foreldri sem barn býr hjá tryggir betur vernd barna sem búa á tveimur heimilum eigi barn lögheimili á báðum heimilum sínum. Börn eiga rétt á barnavernd verði þau fyrir ofbeldi, vanrækslu eða séu í áhættu hegðun og tvöföld lögheimilisskráning barns myndi tryggja barni þessa vernd á báðum heimilum með þeim stuðningsúrræðum sem barnavernd hefur upp á að bjóða.

Réttaráhrif

Ástæðulaust er að óttast að réttaráhrif vegna birtingar í lögum um meðferð einkamála og sakamála raskist við tvöfalt lögheimili barns þar sem á hvoru lögheimili fyrir sig á forsjáraðili barns sem tekur við slíkum birtingum.

Í skýrslu starfshóps er vísun í að tvöfalt lögheimili barns tryggi ekki fullkomnun

Jafnvel þó möguleiki á tveimur lögheimilum, jafnvel innan sama sveitarfélags, tryggi ekki nálægð foreldra, t.d. búsetu í göngufæri við sama skóla, vini og tómstundastarf þá er alveg ljóst að lögheimilisskráning á einum stað tryggir það síður.

Í skýrslu starfshóps er vísun í að aðeins eitt lögheimili barns sé ekki endilega alveg óviðunandi

Núverandi lög koma ekki í veg fyrir að foreldrar geti unnið saman þó lögheimili sé á einum stað. Nema kannski í þeim tilfellum þegar foreldrar þurfa á löggjöf að halda til að styðja við samvinnu. Tvöföld lögheimilisskráning barns styður við samvinnu foreldra á meðan lögheimili á einum stað hefur í för með sér marga áhættuþætti eins og áður er talið.

Dómaraheimild

Hvort heldur sem löggjafinn fer þá leið að heimila tvöfalda lögheimilisskráningu barns eða að skipt búseta verði útfærð með öðrum hætti, þá er grundvallaratriði að dómara hafi ávallt heimild til að dæma út frá hagsmunum barns. Það gengur klárlega gegn 3. og 18. gr. barnasáttmálans að annað foreldrið geti upp á sitt einsdæmi komið í veg fyrir að hitt foreldrið njóti stuðnings hins

Félag um foreldrajafrétti

kt. 6209972779

netfang: stjorn@foreldrajafrnetti.is

opinbera eða missi á annan hátt réttindi til að sinna ábyrgð sinni gagnvart barni. Heimild til skiptrar búsetu getur snúist upp í andhverfu sína hafi dómari ekki heimild til að dæma skipta búsetu og eins að ef rjúfa þurfi skipta búsetu að ákveða verði þá um leið hjá hvoru foreldri barn skuli hafa lögheimili hjá. Fyrirséð er að verði þessi frumvarpsdrög að lögum, þá verði fjölmargir foreldrar blektir til að afsala sér lögheimili með vilyrði um skipta búsetu sem aldrei á að verða. Þá mun svokallað „búsetuforeldri“ ávallt búa við óöryggi þar sem lögheimilisforeldri getur svipt opinberum stuðningi og öðrum réttindum á hvaða tíma sem er.

Umgengnistálmanir

Stjórn félagsins hefur áhyggjur af því að hugmyndir þær sem koma fram í frumvarpsdrögunum muni leggjast þungt á þá foreldra sem tálmað er umgengni með ólögætum hætti við börn sín. Óréttmæt tálmun á umgengni er vísitandi notkun á valdi sem hefur miklar líkur á að valda sálrænum skaða hjá m.a. barni og því foreldri sem útilokað er og ætti því að flokkast undir ofbeldi samkvæmt skilgreiningum Alþjóða heilbrigðisstofnunarinnar á ofbeldi. Að þolendum slíks ofbeldis sé gert að greiða fjármuni til gerandans eykur enn á líkur þess að ofbeldið valdi sálrænum skaða.

Meðlagsgreiðslur í stað beinnar framfærslu geta verið nauðsynlegar þegar ekki er hægt að koma á beinni framfærslu með t.d. umgengni. Það er hins vegar með öllu óeðlilegt að það foreldri sem hindrar hitt foreldrið í að sinna framfærslu sinni beint til barnsins með umgengnistálmunum geti krafði það foreldri um meðlag undir þeim formerkjum að hafa milligöngu um framfærsluna.

Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 eru þeir foreldrar sem sviptir hafa verið forsjá barns með dómi ekki framfærsluskyldir gagnvart því. Þá eru foreldrar sem afsalað hafa sér forsjá barns til barnaverndar ekki framfærsluskyldir gangvart því samkvæmt reglugerð um greiðslur vegna barna í fóstri nr. 858/2013. Forsendur þess að foreldrar eru leystir undan framfærsluskyldu eru að það þykir nægilega íþyngjandi fyrir foreldra að vera forsjársviptir og ekki á það bætandi að krefja þá um meðlag. Það er tímabært að löggjafinn taki tillit til þolenda óréttmætra umgengnistálmana með sama hætti og leysi þá undan framfærsluskyldu á meðan tálmun á umgengni á sér stað.

Tillögur félagsins að breytingum

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 Alþingi samþykki frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til að heimila skráningu lögheimilis barna hjá báðum forsjáforeldrum, 25. mál, 149. löggjafarþing 2018-2019.
- Að foreldrar fari sameiginlega með forsjá barns við fæðingu barns óháð hjúskapar- eða sambúðarstöðu foreldra.

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 efnislegum 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 framfærendur barna.
- Að stjórnvöld innheimti framfærslulífeyri/meðlag með barni frá foreldrum í samræmi við getu þeirra og fjárhagsaðstæður verði þeir uppvísir 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 fépúfu 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.

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