



**Alþingi**  
**Erindi nr. P 141/642**  
**komudagur 20.11.2012**

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 19. nóvember 2012

1206027SA GB  
Málalykill: 346

### **Efni: Umsögn um þátt. um jafnt búsetuform barna, 152. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 29. október, þar sem óskað er umsagnar um þingsályktunartillögu, sem lögð er fram af tíu alþingismönnum, um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum. Tillagan er svohljóðandi:

*„Alþingi ályktar að fela innanríkisráðherra að skipa þriggja manna starfshóp sem semji skýrslu um það hvernig útfæra megi jafnt búsetuform barna sem búa jafnt og til skiptis hjá báðum foreldrum sínum á tveimur heimilum. Markmið starfshópsins verði að kanna leiðir til að eyða þeim mikla aðstöðumun sem er á milli heimila þegar foreldrar sem búa ekki saman ákveða að ala upp börn sín saman á tveimur heimilum. Í því skyni taki hópurinn m.a. afstöðu til þess hvort taka skuli upp kerfi sem heimilar börnum að hafa tvöfalt lögheimili eða hvort annað fyrirkomulag jafnrar búsetu henti betur. Starfshópurinn skili niðurstöðum fyrir árslok 2013 og leggi ráðherra fram frumvarp byggt á niðurstöðum starfshópsins eigi síðar en á haustþingi 2014.“*

Beðist er velvirðingar á því að vegna annríkis reyndist ekki unnt að ljúka gerð umsagnar innan veitts frests.

### **Almennt um málefnið**

Skólamálanefnd sambandsins hefur á þessu ári fjallað um það hvernig bregðast skuli við óskum foreldra sem hafa sameiginlegt forræði yfir barni og óska eftir því að barnið sé skráð í tvo leikskóla á sama tíma. Af því tilefni hafa fulltrúar sambandsins átt fundi með umboðsmanni barna og fleiri sérfræðingum um málefni barna m.a. Sigrúnu Júlíusdóttur, prófessors í félagsráðgjöf og Hrefnu Friðriksdóttur, lektor í lögfræði við Háskóla Íslands. Helstu atriði sem komið hafa fram um þetta málefni eru þessi:

- Jöfn búseta til skiptis hjá foreldrum getur þjónað hagsmunum barnsins svo framarlega sem foreldrar hafi náð samstarf og samstöðu um að ekki verði frekari röskun á högum barns, t.d. hvað skólagöngu varðar.
- Þá hefur komið fram að þörf er fyrir frekari fræðslu til foreldra og tóku sérfræðingar þar undir með umboðsmanni barna frá skólamálanefndarfundi 11. sept. sl. Það þarf að ríkja sameiginlegur



skilningur á því að um er að ræða rétt barnsins til umgengni og samvista við hvort foreldri um sig og taka þarf ríkt tillit til m.a. búsetu eða nálægðar heimila, skólagöngu, tómstunda og annarra frístunda, sérþarfa og vilja barns þegar ákvarðanir eru teknar um framtíðarfyrirkomulag á högum barns. Foreldrar þurfi almennt að leita allra leiða til að laga sig að þeim þörfum. Full samstaða er um það á Norðurlöndum að þarfir barns verði að vega þyngra en sjónarmið um jafnrétti foreldra og sá er andi íslensku barnalaganna. Í þessari umræðu allri þurfa hagsmunir barnsins því að liggja til grundvallar. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins en að barnið aðlagi sig að aðstæðum foreldranna.

- Í umræðu um málið hefur komið fram að sterk vináttutengsl fara að myndast milli barna á aldrinum þriggja til fjögurra ára. Því skipti miklu máli að börn geti þroskað þá hæfileika í öruggu leikskólaumhverfi og með sama félagahópi. Auk þess séu daglegar venjur og stöðugleiki mikilvæg í lífi ungra barna. Það veldur auknu álagi fyrir barn að rjúfa skólagöngurúttínu barns ofan á það álag sem fylgt getur því að dvelja til skiptis á tveimur heimilum. Um þetta segir í greinargerð með frv. til barnalaga:

*„Börn á forskólaaldri hafa eðlilega nokkuð ólíkar þarfir og getu í sambandi við umgengni. Börn á aldrinum 1–3 ára eru í djúpum tengingarfasa við sína allra nánustu og umgengni verður að styðja við en ekki trufla þroska þeirra. Ef barn á þessum aldri þarf stöðugt að nota orku og athygli til að aðlaga sig breyttu umhverfi, fólki, reglum og umönnun getur það ekki hvílst og notað krafta sína til að þroska félagslega, tilfinningalega og vitsmunalega hæfni. Breytingar valda álagi sem getur komið fram í streituvíðbrögðum hjá barni. Barn getur sýnt merki um tengslavanda eða aðlögunarvanda, t.d. átt í vanda með svefn, verið haldið aðskilnaðarkvíða og sýnt merki um ótta eða óöryggi.“*

- Þá afluði sambandið upplýsinga frá Danmörku og Svíþjóð um fyrirkomulag þessara mála. Meginreglan er alveg skýr í þessum löndum og er ekki um að ræða rétt til þess að skrá barn í tvo leikskóla við þessar aðstæður þótt einhver dæmi séu um það í Svíþjóð að sveitarfélög bregðist jákvætt við óskum foreldra um að barn gangi í tvo leikskóla samtímis.
- Skólamálanefnd mun á næstu mánuðum fjalla frekar um málefnið og stefnt er að því að þeirri umfjöllun ljúki með því að Samband íslenskra sveitarfélaga gefi út leiðbeinandi álit til sveitarfélaga þar sem fjallað verði um sjónarmið með og á móti því að sveitarfélög heimili að barn gangi í tvo leikskóla eða grunnskóla á sama tíma.

### **Ábendingar við þingsályktunartillöguna**

Í nýsamþykktum barnalögum var tekin sú ákvörðun að lögfesta ekki ákvæði um jafna búsetu eða tvöfalda lögheimilisskráningu, enda var ekki talin þörf á því til að mæta aðstöðumun foreldra.



Mikilvægt er að vanda hugtakanotkun í umfjöllun um málið. Um er að ræða nokkur hugtök sem skilgreina þarf í umræðunni svo sem:

- jöfn búseta
- tvöfalt lögheimili
- jöfn umgengni
- sameiginleg forsjá

Gera verður skýran greinarmun á hugmyndum um hvort barn geti átt tvö lögheimili annars vegar og að barn geti haft fasta búsetu á tveimur stöðum hins vegar. Slíkum hugtökum geta fylgt réttaráhrif sem eru mjög ólík því sem leiðir eingöngu af því að ákveða jafna umgengni foreldra við barn sitt.

Engin rök virðast mæla sérstaklega með tvöfaldri lögheimilisskráningu en hætta er á að slík skráning flæki mjög stöðu barnsins og ábyrgð foreldra annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Í umræðu í velferðarnefnd um frv. til barnalaga var hins vegar m.a. rædd sú hugmynd að jöfn búsetu barns hjá báðum foreldrum ætti að vera háð því skilyrði að foreldrar búi í sama sveitarfélagi. Rök gegn slíkum hugmyndum eru þó m.a. þau að víða er mjög stutt á milli sveitarfélaga. Foreldrar geta því ekið börnum sínum í leik- og/eða grunnskóla í öðru sveitarfélagi ef svo stendur á.

Í umræddu frv. voru þarfir barnsins lagðar til grundvallar sbr. greinargerð: „Gengið er út frá því að öryggi og stöðugleiki séu lykilhugtök fyrir þroskavænleg uppeldisskilyrði barns. Í þeim tilvikum þar sem best tekst til og foreldrar geta unnið saman að því að tryggja hagsmuni barns þá geta þeir í raun hagað samskiptum sínum á sama veg og ef gert væri ráð fyrir samningum um tvöfalda búsetu í lögnum.“

Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga er í orðalagi þingsályktunartillögunnar horft of mikið til hugmynda um tvöfalda lögheimilisskráningu og er ástæða til að varpa því fram hvort ekki ætti að skilgreina á almennari hátt verkefni starfshóps, sem fjalla á um málefnið. Í því sambandi virðist t.d. ástæða til að horfa meira til fjárhagslegra þátta, á borð við það hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast milli foreldra o.þ.h. Að áliti sambandsins er m.a. vert að skoða að hvaða marki hið opinbera þarf að laga sig að breyttum þjóðfélagsaðstæðum, án þess endilega að leggja til breytingar á barnalögum eða lögum um lögheimili.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs