

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

nefndasvid@althingi.is

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Skjal: F1804003

Hafnarfjörður, 12. apríl 2018

Umsögn

Lögheimili og aðsetur

345. mál, frumvarp, 148. löggjafarþingi 2017-2018.

Félag um foreldrafafnrétti 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.

Í frumvarpi til laga um lögheimili og aðsetur kemur fram að sérstaklega hafi verið skoðað hvort börn sem búa til jafns hjá foreldrum sem hafa sameiginlega forsjá og eru ekki í sambúð eða hjúskap geti átt tvöfalt lögheimili. Við mat á því hafi verið horft til skýrslu innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016 og skýrslu sama hóps frá mars 2017. Niðurstaða þessarar skoðunar hafi verið að erfitt gæti verið fyrir sveitarfélög að uppfylla skyldur sínar í þessu samhengi og því hafi ekki talið rétt að heimila skráningu tvöfalds lögheimilis. Þá er tekið fram að komi tillögur í fyrrgreindri skýrslu frá mars 2017 til framkvæmda muni Þjóðskrá Íslands væntanlega skrá sérstaklega að búseta barna sé skipt eða tvöföld, þ.e. skipt búseta en barnið hafi aðeins eitt lögheimili.

Stjórn Félags um foreldrafafnrétti hefur rýnt í rök þau sem notuð eru gegn tvöfaldri lögheimilisskráningu barna í fyrr nefndum skýrslum. Niðurstaða þeirrar skoðunar er að rökstuðningur starfshóps innanríkisráðherra fyrir aðeins einu lögheimili sé afar veikur. Hagsmunir barna og foreldra séu 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.

Tvöfalt lögheimili barns

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 þess foreldris sem barn á lögheimili hjá og foreldrinu 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 krafði 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 vanvirðing 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 algjör lítilsvirðing. Lögheimili barns hjá öðru foreldrinu er þannig áhættuþáttur í lífi barns og biður upp á ágreining og mótþróa sem leiðir til óstöðugleika í lífi barns.

Tvö lögheimili barns væri til þess fallið 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 barns, 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 svo 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 sín 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 áfalli sem ekki er hægt að líka við óánægju foreldris við að hitt foreldrið fái líka stuðning frá hinu opinbera.

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 vísit 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 forsjáradílar 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 sækji ekki um í tveimur sveitarfélögum. Sækji 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 áhættuhegðun 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.

Lokaorð

Félag um foreldraafnrétti 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 einu forsjáforeldri rétt umfram hitt forsjáforeldrið með lögheimilisskráningu ekki nægilega mikinn til að veða 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.

Ekkert af því sem komið hefur fram sem rök fyrir því að tvöföld lögheimilisskráning gangi upp er því til fyrirstöðu að barn geti átt lögheimili hjá báðum foreldrum sínum á tveimur heimilum barns. Það eru bestu hagsmunir barns að jafnvægi ríki í samskiptum foreldra svo foreldrar geti boðið barni upp á sálrænan stöðugleika og tilfinningalegt öryggi.

Tillögur

Félagið leggur til að 6. gr. frumvarps til laga um lögheimili og aðsetur hljóði svo:

Barn yngra en 18 ára hefur sama lögheimili og foreldrar þess ef þeir eru í hjúskap eða skráðri sambúð. Hafi foreldrar skilið eða slitið sambúð hefur barnið skráð lögheimili hjá báðum forsjár foreldrum sínum nema það liggja fyrir ákvörðun um að lögheimili barns skuli vera hjá öðru þeirra.

Hafi foreldrar ekki verið í hjúskap eða skráðri sambúð við fæðingu barns skal lögheimili barns vera hjá foreldrum sem fara með forsjá þess.

Barn í varanlegu fóstri hefur lögheimili hjá fósturforeldrum. Barn í tímabundnu fóstri hefur lögheimili hjá fósturforeldrum ákveði barnaverndarnefnd það.

Ákveði hjón sem eiga börn yngri en 18 ára að skrá lögheimili hvort á sínum staðnum skal lögheimili barna þeirra skráð hjá þeim báðum.

Eigi annað foreldri barns yngra en 18 ára lögheimili erlendis eða flytji annað foreldri lögheimili sitt erlendis skal liggja fyrir ákvörðun um hjá hvoru foreldrinu barn skuli eiga lögheimili.

Að öðru leyti gilda ákvæði barnalaga um lögheimili barna.



Fulltrúar frá Félagi um foreldrafrétti eru ávallt tilbúnir að koma til fundar við nefndina eða einstaka þingmenn til að rökræða mögulegar útfærslur á lögum sem hafa með börn á tveimur heimilum að gera.

Fyrir hönd Félags um foreldrafrétti,

Heimir Hilmarsson, félagsráðgjafi MA
formaður Félags um foreldrafrétti