

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
Sent rafrænt á nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 27. október 2020
11. mál,
151. löggjafarþing 2020–2021

Umsögn Foreldrajafréttis
um frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum
(skipt búseta barns)

Foreldrajafrétti barst þann 13. október sl. frá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (skipt búseta barns), 11. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

Því ber að fagna að Alþingi taki til umfjöllunar frumvarp sem ætlað er að heimila foreldrum að semja um skipta búsetu barns þegar foreldrar búa ekki saman. Enda eru það hagsmunir barns að fá að njóta umönnunar beggja foreldra sinna eins og kostur er. Það er á ábyrgð löggjafans að skapa umgjörð í lögum sem styður við foreldra í viðleitni sinni við að sinna foreldrahlutverki óháð því hvort foreldrar búa saman eða hvort á sínu heimilinu.

Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar löggjafi, stjórnvöld eða dómstólar gera ráðstafanir sem varða börn. Rannsóknir á líðan barna veita 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. Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, sem nú er orðinn að íslenskum lögum, gerir þá kröfu til aðildarríkja 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. Á Íslandi hefur löggjafinn ekki boðið foreldrum sem ekki hafa sama lögheimili og barn sitt viðeigandi aðstoð til að rækja uppeldisskyldur sínar. Foreldrajafrétti hefur á annan áratug barist fyrir tvöfaldri búsetu eða lögheimili barns sem grundvelli fyrir skiptingu á opinberum stuðningi til heimila, jafnræði foreldra og að kröfuréttur til meðlags falli niður.

Athugasemdir við frumvarpið

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er varla hægt að tala um réttarbót á meðan lögheimilisforeldri getur fyrirvaralaust látið fella samning um skipta búsetu úr gildi. Þannig verður allt vald áfram hjá lögheimilisforeldri áfram óháð samningi um skipta búsetu. Umgengnisforeldri á þá algerlega undir velvilja og örlæti lögheimilisforeldris komið hvort það fái notið opinbers stuðnings sem foreldri barns. Komi foreldrar sér ekki saman um forsjá eða lögheimili verður ekki úr því skorið nema með dómi. Engin ástæða er til að annað eigi við um samning um skipta búsetu.

Ef frumvarpinu er ætlað að lögfesta réttarbót þar sem foreldrum er raunverulega gefinn kostur á gera haldbæran samning um skipta búsetu, þá verður slíkur samningur að halda þannig að honum verði ekki rift nema með dómi eða samþykki beggja foreldra.

Frumvarpið er mjög litað af tortryggni gagnvart samvinnu foreldra sem ekki búa saman. Þannig ber sýslumanni að staðfesta brottfall samnings um skipta búsetu án nokkurrar skoðunar á því hvort slík ráðstöfun geti verið andstæð hag og þörfum barns, sbr. 6. gr. frumvarps. Hins vegar eru allir samningar foreldra um samvinnu háðir staðfestingu sýslumanns sem ber að synja með úrskurði staðfestingu samnings ef hann er andstæður hag og þörfum barns sbr. 10., 14. og 22. gr. frumvarpsins.

Í íslenskri löggjöf er foreldrum almennt treyst fyrir aðbúnaði, umönnun og uppeldi barna sinna svo framarlega að aðstæður þeirra séu ekki óviðunandi, en þá taka við ákvæði barnaverndarlaga. Hvílir sú meginregla á sterkum grunni ákvæða mannréttindasáttmála um friðhelgi fjölskyldu. Foreldrar geta hafið nýja sambúð eða gengið í hjónaband hvort með öðru eða þriðja aðila án þess að þurfa staðfestingu stjórnvalda á því að slík afgerandi breyting á högum barns stangist ekki á við hagsmuni þess og þarfir. Foreldrar geta flutt með barn á milli landshluta ítrekað án staðfestingar stjórnvalda á að það gangi ekki gegn hagsmunum og þörfum barns. Að sama skapi ætti að treysta foreldrum til að taka ákvarðanir um forsjá, lögheimili og skipta búsetu barna með samningum sín á milli án þess að sýslumaður endurskoði slíkar ákvarðanir.

Í frumvarpinu er lagt til að foreldri sem telur hitt foreldrið óhæft til að vera „búsetuforeldri“ geti rift samningi án skoðunar á hagsmunum og þörfum barns. Eingöngu þegar foreldrar eru sammála um foreldrasamvinnu er þeim ekki treyst samkvæmt frumvarpinu. Sýslumanni er gert að yfirfara alla slíka samninga til að fullvissa sig um að samningur þjóni hagsmunum barns. Það getur ekki verið löggjafans að lögfesta fordómafull ákvæði þar sem foreldrum er ekki treyst til samvinnu af því eina tilefni að þeir kjósa að búa hvort á sínu heimilinu. Í frumvarpinu eru lagðar til lögbundnar forsendur fyrir samningum foreldra um forsjá, búsetu og umgengni. Þannig gerir frumvarpið mun ríkari kröfur til gæða samvinnu foreldra sem ekki búa saman en gerðar eru til foreldra sem búa saman.

Í frumvarpinu er lögheimilisforeldri gefin heimild til að láta fella niður samning um skipta búsetu án fyrirvara, án ástæðu og án skoðunar á hagsmunum og þörfum barns. Slík ákvörðun lögheimilisforeldris hefur fyrirvaralaus veruleg áhrif á ráðstöfunartekjur beggja heimila lögheimilisforeldrinu í hag.

Samningur um skipta búsetu felur í sér opinberan stuðning til þess foreldris sem ekki deilir lögheimili með barni. Að sama skapi þá felur samningurinn í sér að opinber stuðningur til lögheimilisforeldris skerðist. Þá felur samningur um skipta búsetu í sér að meðlag fellur niður sem og sérstök framlög til að mæta tilteknum kostnaði sem hvorutveggja eru fjármunir sem fara út af heimili „umgengnisforeldris“ og inn á heimili lögheimilisforeldris með tilstuðlan hins opinbera. Samningur um skipta búsetu barns hefur því veruleg áhrif á ráðstöfunartekjur beggja heimila og þá sérstaklega tekjulágra heimila. Fjárhagsleg áhrif af samningi eru sem fyrr segir jákvæð fyrir „umgengnisforeldri“/“búsetuforeldri“ og neikvæð fyrir lögheimilisforeldri. „Umgengnisforeldrar“ hafa fjölbreyttan hvata til að semja um skipta

búsetu en lögheimilisforeldrar hafa fjárhagslegan hvata til að semja ekki um skipta búsetu eða að rifta slíkum samningi. Riftun ætti því alls ekki að geta farið fram með einfaldri yfirlýsingu til sýslumanns. Um er að ræða róttæka breytingu á högum barnsins, og lykilatriði í samkomulagi foreldra eftir skilnað, sem aðeins dómstólar ættu að hafa vald til að breyta. Að öðrum kosti verður annað foreldrið ávallt undirselt hinu þegar um skipta búsetu er að ræða, og ef upp kemur ágreiningur vofir yfir sú hótun að lögheimilisforeldrið nemi fyrirkomulagið úr gildi og tryggi sér þar með um leið helming barnabóta, aðra opinbera styrki vegna barnsins, og meðlag, auk þess sem hitt foreldrið stendur þá uppi án nokkurs samnings um umgengni og getur þurft að sæta því að lögheimilisforeldrið taki jafnframt nýjar ákvarðanir í þeim efnum. Biðtími hjá sýslumanni eftir úrskurði í umgengnismáli, er um 18-24 mánuðir, náist ekki sátt í sáttameðferð. Á meðan hefur lögheimilisforeldrið í hendi sér að stýra umgengninni og verður ekki beitt dagsektum né nokkrum öðrum lögmæltum úrræðum, þar sem enginn samningur er fyrir hendi eftir einhliða riftun skiptrar búsetu, eins og hún er nú lögð til í frumvarpinu. Í ritrýndri grein **Fjölskyldur og framfærsla barna** frá 2012 eftir Dr. Guðnýju Björk Eydal og Heimi Hilmarsson, <http://hdl.handle.net/1946/13379>, má sjá aðstöðumun heimila barns þegar foreldrar búa ekki saman.

Sjö ár eru liðin síðan dómstólar fengu heimild til þess að dæma um sameiginlega forsjá, þrátt fyrir andstöðu annars foreldrisins, sbr. 3. mgr. 34. gr. barnalaga nr. 76/2003. Hefur þeirri heimild verið beitt í mörgum dómsmálum, þar sem dómstólar hafa talið eftir gaumgæfilega skoðun að slík niðurstaða tryggi best hagsmuni barns. Þar sem dómstólum hefur verið fengin full heimild til þess að dæma um forsjá og lögheimili, er engin ástæða til annars en að þeim sé jafnframt fengin heimild til að dæma skipta búsetu, þrátt fyrir andstöðu annars foreldris. Enginn skoðar aðstæður barna í erfiðum forsjárdeilum betur en dómstólar og dómkvaddir matsmenn. Þeir ættu því að hafa fullt vald til þess að ákveða að beita þessum möguleika í því skyni að tryggja hagsmuni barna og liggja sömu rök því til grundvallar og nógildandi heimild dómstóla til að dæma sameiginlega forsjá.

Þá skal þess getið að mæður eru enn um 95% þeirra foreldra sem hljóta lögheimili barna eftir skilnað. Hallar því í frumvarpinu mjög á feður sem þá foreldra sem jafnan fara ekki með lögheimili barna eftir skilnað, þótt sem betur fer gangi þróunin í þá átt að feður sækjast í æ ríkari mæli eftir lögheimili barna sinna, enda á engan hátt síður hæfir en mæður til þess að taka afgerandi ákvarðanir um daglegt líf þeirra. Í ljósi þessa er ekki ofsagt að frumvarpið fjalli um einhver stærstu jafnréttismál samtímans, og er full ástæða fyrir nefndarmenn að hafa í huga að með því að gera skynsamlegar breytingar á frumvarpinu geta þeir átt verulegan þátt í því að tryggja ríkari þátttöku feðra í lífi barna sinna eftir skilnað.

Félagið leggur eftirfarandi til

Verði frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (skipt búseta barns), 11. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021 grundvöllur að skiptri búsetu barns þá telur félagið:

Nauðsynlegt er að fella niður 6. gr. frumvarpsins og setja inn ákvæði þar sem fram komi að samningi um skipta búsetu verði ekki rift nema með dómi eða samþykki beggja foreldra.

Nauðsynlegt er að dómstólar fái heimild til þess að dæma um að barn skuli hafa skipta búsetu hjá foreldrum sínum, þrátt fyrir andstöðu annars foreldris.

Æskilegt er að foreldrum sem ekki búa saman sé treyst til að semja um foreldrasamvinnu sín á milli eins og öðrum foreldrum og að sýslumanni beri að staðfesta slíka samninga, með þeirri einu undantekningu að setja má fjarlægðarmörk á milli heimila með skipta búsetu. Fallið verði frá öðrum lögbundnum forsendum samninga á milli foreldra um forsjá, lögheimili og skipta búsetu barns.



Besti kostur er að skipta ofangreindu frumvarpi út fyrir frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til að heimila skráningu lögheimilis barna hjá báðum forsjáforeldrum, 25. mál, 149. löggjafarþing 2018-2019, <https://www.althingi.is/altext/149/s/0025.html>. Sjá umsögn félagsins við það frumvarp hér <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-286.pdf>. Engar raunverulegar forsendur eru fyrir því að barn geti ekki átt tvöfalt lögheimili sbr. [umsögn félagsins](#) dagsett 4. mars 2019 í samráðsgátt um drög að frumvarpi til breytinga á barnalögum nr. 76/2003 og fleiri lögum (skipt búseta og meðlag), mál nr. S-53/2019. Umsögnina má einnig finna á vef félagsins <https://www.foreldrajafrnretti.is/wp-content/uploads/F1903001-Umsogn-Mal-nr-S-53-2019.pdf>.

Fulltrúar Foreldrajafrnrettis óska eftir því að koma til fundar við nefndina og einstaka þingmenn til þess að fjalla nánar um frumvarp þetta.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Foreldrajafrnrettis

Heimir Hilmarsson