

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 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.

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 foreldrajafrétti 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 endurspegla 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. Þroskavænleg 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 ýmskonar 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 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 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 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 sérlægum 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 hagnun 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 forsjáforeldra 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 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 einu forsjáforeldri rétt umfram hitt forsjáforeldrið með lögheimilisskráningu ekki nægilega mikinn til að vega 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 forsjárforeldrum sínum nema það liggi 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 foreldrajafrétti 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 foreldrajafrétti,

Heimir Hilmarsson, félagsráðgjafi MA
formaður Félags um foreldrajafrétti

9.4.2018

Umsögn um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 345. mál

Góðan daginn

Bæjarráð Fljótsdalshéraðs bókaði eftirfarandi á fundi sínum nú fyrr í dag, vegna umsagnar um ofangreint frumvarp.

Bókuninni hér með komið á framfæri.

201803156 - Frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur

Bæjarráð vekur athygli á 3. grein frumvarpsins og telur óheppilegt að ekki liggi fyrir nánari skilgreining á því hvað við er átt með „**sambærilegu húsnæði**“.

Reykjavík, 11. apríl 2018

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 Reykjavík

Umsögn með frumvarpi til laga um lögheimili og aðsetur, sbr. þingskjal 459 – 345. mál.

Almennar athugasemdir

Í 6. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007 segir að Hagstofan skuli „leitast við að afla gagna úr stjórnsýsluskrám og öðrum opinberum skráum og gagnasöfnum þegar því verður við komið“. Enn fremur að „Ríkisstofnanir og sveitarfélög sem afla eða hyggjast afla gagna til meiri háttar tölfraðilegrar úrvinnslu skulu upplýsa Hagstofuna um störf sín og áform á þessum vettvangi til að tryggja samræmi í verkefnum, aðferðum og vinnubrögðum og að gögnin nýtist sem best til hagskýrslugerðar. Hagstofan getur í slíkum verkum lagt fyrir hlutaðeigandi aðila að afla viðbótarupplýsinga til hagskýrslugerðar, enda sé tekið tillit til eðlilegra sjónarmiða um kostnað.“ Jafnframt kemur fram að „Ríkisstofnanir og sveitarfélög sem halda skrár vegna starfsemi sinnar eða hyggjast halda slíkar skrár skulu hafa samráð við Hagstofuna um gerð nýrra skráa og endurnýjun eða breytingar eldri skráa til að þær nýtist sem best til hagskýrslugerðar. Hagstofunni er heimilt að óska eftir breytingum á skráum í þessu skyni og skal orðið við þeim óskum eftir því sem við verður komið og að teknu tilliti til eðlilegra sjónarmiða um kostnað.“

Af ofangreindu sést skýr vilji löggjafans til að litið sé á skráarupplýsingar sem auðlind sem nýta skuli í þágu opinberrar hagtölugerðar enda leggur Hagstofa Íslands áherslu á að nýta stjórnsýsluupplýsingar með skilvirkum hætti. Upplýsingar um búsetu einstaklinga liggja til grundvallar við gerð mannfjöldaupplýsinga og manntals en einnig fjölbreyttra upplýsinga um lífskjör, neyslu, heilsufar, vinnumarkað og félagsmál. Hagstofan á því ríkra hagsmuna að gæta þegar horft er til skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga.

Athugasemdir við einstakar greinar

2. grein Lögheimili og aðsetur

Hagstofa Íslands leggur til að skilgreiningin á aðsetri í frumvarpinu verði útvíkkuð á þann hátt að ekki sé nauðsynlegt að um sé að ræða íbúðarhúsnæði til að hægt sé að skrá aðsetur. Með því væri hægt að tryggja raunverulega skráningu aðseturs, hvort sem um er að ræða aðsetur í hefðbundnu íbúðarhúsnæði, í iðnaðarhúsnæði, ósamþykktu húsnæði eða jafnvel með skráningu staðfangs í þeim tilvikum þar sem viðkomandi býr ekki í húsnæði. Þannig ætti rétt

skráning fólks í óhefðbundinni búsetu að vera möguleg sem eykur nákvæmni skráningarinnar. Þá væri einnig hægt að einfalda skilgreiningu aðseturs sem birtist í frumvarpinu. Í stað þess að segja „Með aðsetri er átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfyllir skilyrði lögheimilis skv. 3. mgr., þar sem skráning er heimil samkvæmt ákvæðum laga þessara“ væri þess í stað hægt að skilgreina aðsetur sem tímabundna búsetu, fjarri lögheimili.

3. grein *Frávik frá meginreglu um lögheimilisskráningu*

Skilgreining á starfsmannabústöðum eins og hugtakið er notað í frumvarpinu skortir. Til bóta væri ef skilgreining á hugtakinu væri veitt.

Einnig er óljóst hver munurinn er á tímabundnu lögheimili (samanber 3. grein) og aðsetri. Mikilvægt er að draga fram muninn á þessum tveimur hugtökum eða einfalda frumvarpið og nota frekar hugtakið aðsetur í stað þess að segja tímabundið lögheimili.

5. grein *Lögheimili hjóna og skráð sambúð*

Kveðið er á um að hjónum sé heimilt að skrá lögheimili á sitt hvorum staðnum. Fyrir vinnslu Hagstofunnar skiptir máli hvaða áhrif það hefur á skráningu fjölskyldunúmers í þjóðskrá, það er, munu hjón sem hafa sitt hvort lögheimilið bera sama fjölskyldunúmer í þjóðskrá eða ekki?

8., 9. og 11. grein

Fjallað er um skráningu aðseturs í greinum 8, 9 og 11. Eins og fram kemur í 2. grein frumvarpsins telst aðsetur vera tímabundin búseta. Hins vegar er ósamræmi eftir greinum frumvarpsins hversu títt þarf að staðfesta skráningu aðsetursins. Í 8. grein er ekki gert ráð fyrir nema skráningu þegar viðkomandi hefur tímabundna búsetu, í 9. grein er gert ráð fyrir að aðsetursskráning haldist í fjögur ár og falli að þeim tíma liðnum niður nema viðkomandi hafi sótt um áframhaldandi skráningu en í 11. grein þarf að endurnýja aðsetursskráningu árlega. Hagstofa Íslands telur að sú leið sem farin er í 11. grein frumvarpsins sé mjög til bóta og eykur til muna nákvæmni aðsetursskráningar. Því eru það tilmæli Hagstofunnar að fyrir allar tegundir aðsetursskráningar þá ætti að krefjast endurnýjun skráningarinnar árlega, en að hún falli niður að öðrum kosti. Með því má koma í veg fyrir að eldri aðsetursskráning haldist í þjóðskrá löngu eftir að tímabundinni búsetu viðkomandi lauk.

Vinsamlegast,
f.h Hagstofu Íslands.

Hrafnhildur Arnkelsdóttir
sviðsstjóri



ÍSAFJARÐARBÆR

Hafnarstræti 1 | 400 Ísafjörður
S: 450 8000 | Fax: 450 8008 | www.isafjordur.is

**Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík**

Ísafjörður, 16. apríl 2018
2018020003

Efni: Frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 345. mál.

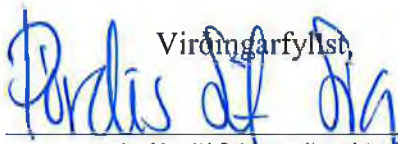
Eftirfarandi bókun var gerð á 1013. fundi bæjarráðs Ísafjarðarbæjar 16. apríl 2018.

10. Frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur - umsögn sambandsins - 2018020003

Lagður fram tölvupóstur Vigdísar Óskar Häsler Sveinsdóttur, f.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga, dagsettur 13. apríl sl., ásamt umsögn sambandsins um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 345. mál.

Bæjarráð tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Bókun bæjarráðs tilkynnist hér með. Afrit af umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er meðfylgjandi.

Virðingarfyllt,

Þórdís Sif Sigurðardóttir
bæjarritari



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Reykjavík 12. apríl 2018

1804004SA GB/VÓHS
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur – 345. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni frá nefndasviði Alþingis, dags. 27. mars sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um framangreint frumvarp. Frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi lög um lögheimili nr. 21/1990 og lög um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1992. Markmið frumvarpsins er að stuðla að því að búsetu- og aðsetursskráning einstaklinga sé rétt og að réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis og aðseturs verði tryggt.

Heildarendurskoðun regluverksins er í ágætu samræmi við stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014-2018 (gr. 3.4.9.):

Sambandið skal beita sér fyrir því að heildarendurskoðun laga um lögheimili og laga um skráningu aðsetursskipta verði hraðað. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á að styrkja stöðu sveitarfélaga í skráningarferlinu og draga úr hættu á rangri eða ófullkominni aðsetursskráningu. Jafnframt verði tryggt að öll skilgreind lögheimili séu í samræmi við skipulag sveitarfélag.

Aukin krafa hefur verið af hálfu hins opinbera um að skilgreina nánar þann stað þar sem einstaklingur skráir sig til lögheimilis, en það hefur oft verið erfiðleikum bundið að staðsetja fólk í tilgreindu húsi þar sem margir eru búsettir, t.d. í fjölbýlishúsum. Því er það afar jákvætt að í frumvarpinu er nú gerð krafa um að skráning lögheimilis sé bundin við tiltekið íbúðarhúsnæði sem er sérstaklega auðkennt í lögheimilaskrá ÞÍ.

Samband íslenskra sveitarfélaga fundaði með starfshópi sem vann að gerð frumvarpsins þar sem farið var yfir helstu sjónarmið sveitarfélaganna og skilaði sambandið umsögn um frumvarpsdrögin á vef ráðuneytisins í janúar sl. Sambandið lýsir í meginatriðum ánægju með þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því að það var kynnt á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og að umtalsvert tillit hafi verið tekið til umsagnar sambandsins um drögin.

Frávík frá meginreglu um lögheimilisskráningu

Í frumvarpsdrögnum sem sett voru á vef ráðuneytisins til umsagnar í janúar sl., var ákvæði þess efnis að heimiluð væri skráning lögheimilis í frístundabyggð eða iðnaðar- og atvinnuhúsnæði ef fyrir lægi sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar enda væru uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag. Um var að ræða 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins en ákvæðið var tekið út úr frumvarpinu í kjölfar athugasemda, m.a. frá sveitarfélögum og sambandinu. Frumvarpið hefur því tekið talsverðum breytingum frá því það var upphaflega lagt fram í samráði og er það vel að tekið hafi verið jákvætt í tillögur sambandsins og sveitarfélaganna.



Samkvæmt því frumvarpi sem nú er til umsagnar er heimilt skv. 3. gr. frumvarpsins að skrá lögheimili „á stofnunum fyrir aldraða, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum eins og tíðkast hefur, t.d. við Reykjalund, Kleppsspítala, við virkjanir o.fl. Þá nær heimildin sömuleiðis til tímabundinnar skráningar lögheimilis á áfangaheimilum, í starfsmannabúðum og sambærilegu húsnæði sem skilgreina þarf nánar í reglugerð.“

Sambandið hefur á þessu stigi ákveðna fyrirvara við ákvæði 3. gr. frumvarpsins, því þó að búseta fólks á þessum stöðum sé raunveruleg þá verður að gæta þess að frjálsræði í löggjöfinni verði ekki of mikið þannig að búseta á þessum stöðum stangist á við ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar, m.a. um landnotkun. Þannig þurfa í reglugerð að fylgja með nánari orðskýringar, t.a.m. um merkingu orðsins starfsmannabústaður. Einnig er nauðsynlegt að fjalla í nefndarálitum um frumvarpið um hvað sé átt við með „sambærilegu húsnæði“, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, og á grundvelli þeirrar umfjöllunar verði það síðan skilgreint nánar í reglugerð.

Í þessu samhengi er tilefni til að vekja athygli á að í reglugerð um hollustuhætti er að finna gagnlegar orðskýringar um starfsmannabústaði: „Starfsmannabústaður er varanlegt íbúðarhúsnæði sem ætlað er til svefns, matar og daglegrar dvalar starfsfólks í tengslum við atvinnustarfsemi.“ Um starfsmannabúðir segir jafnframt: „Starfsmannabúðir eru færanlegt húsnæði sem ætlað er til svefns, matar og daglegrar dvalar starfsfólks til skamms tíma í senn vegna atvinnustarfsemi.“

Með því að heimila frávik frá meginreglunni um skráningu lögheimilis, sem í einhverjum tilvikum geta verið tímabundin, gæti það haft í för með sér auknar skyldur fyrir sveitarfélögin, t.a.m. á sviði skóla- og velferðarþjónustu. Dæmi eru um að fyrirtæki í ferðarþjónustu útvegi starfsmönnum sínum íbúðaraðstöðu m.a. í sumarhúsum. Sveitarfélögunum og skráningaraðila ber þá að gæta að því að slík búseta gangi ekki gegn ákvæðum skipulagsreglugerðar nr. 90/2013, grein 1.3, þar sem afdráttarlaust er tekið fram að „Frístundabyggð er ekki ætluð til fastrar búsetu.“ Í grein 6.2 í sömu reglugerð er jafnframt áréttað að „Föst búseta er óheimil í frístundabyggðum.“ Umrædd reglugerðarákvæði byggja á skilgreiningu í 9. tl. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem hljóðar svo: Frístundabyggð: Svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.

Ástæða er til þess að setja fram þann fyrirvara af hálfu sambandsins að ef til álita kemur við umfjöllun um frumvarpið á Alþingi að rýmka heimildir til skráningar lögheimilis í frístundabyggð eða á skipulögðum svæðum fyrir atvinnustarfsemi þarf bæði að breyta skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Rétt er að taka fram að Samband Íslenskra sveitarfélaga leggst gegn því að ráðist verði í slíkar breytingar á skipulagslöggjöf.

Lögheimili hjóna og barna

Töluverð umræða hefur átt sér stað undanfarið um tvöfalda búsetu og hafa komið fram mjög ólíkar skoðanir á málefninu. Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því sem meginreglu að hjón hafi lögheimili á sama stað. Í 2. málsl. 1. mgr. er þó að finna mjög opna undantekningarreglu um að hjónum sé heimilt að skrá lögheimili hvort á sínum stað. Þetta er veruleg breyting frá gildandi lögum. Tilefni er til að ræða hvort þessi undantekning frá meginreglu um sameiginlegt lögheimili hjóna sé ekki of rúm. Mögulegt ætti að vera að skilyrða slíka skráningu, mögulega þannig að hún gildi tímabundið, og að



heimilt verði að sækja um hana af nánar tilgreindum ástæðum, svo sem vegna atvinnu. Að áliti sambandsins er ekki tilefni til að leggjast gegn slíkri afmarkaðri undanþáguheimild en af hálfu sveitarfélaga er gerður fyrirvari við orðalag 1. mgr. eins og hún stendur nú.

Að áliti sambandsins er líklegt að alger opnun á að hjón þurfi ekki að eiga sama lögheimili muni með tímanum leiða til aukins ákalls um tvöfalda lögheimilisskráningu barna, en tekið skal fram að sambandið er sammála þeirri tilhögun um lögheimili barna sem fram kemur í 6. gr. frumvarpsins. Slík skráning gæti haft veruleg áhrif á þjónustu og útgjöld sveitarfélaga, ekki síst í skólamálum. Í allri umræðunni um jöfnun á stöðu foreldra barna sem búa á tveimur heimilum hefur um of verið einblínt á að börn hafi tvöfalt lögheimili í stað þess að horft sé til annarra þátta til að jafna stöðu foreldra, eins og fjárhagslegra þátta á borð við það hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast á milli foreldra.

Á ári hverju fá sveitarfélög beiðnir frá foreldrum, sem ekki eru samvistum og búa ekki í sama sveitarfélagi en fara með sameiginlega forsjá yfir börnum sínum, um að barn fái leikskóla- eða grunnskólavist á tveimur stöðum samtímis. Jöfn búseta til skiptis hjá foreldrum getur þjónað hagsmunum barnsins svo framarlega sem foreldrar hafi náð samstarf og samstöðu um að ekki verði veruleg röskun á högum barns, t.d. hvað skólagöngu varðar. Viðmiðunarreglur sambandsins um leikskólavist utan lögheimilissveitarfélags gera ekki ráð fyrir því að greitt sé sérstaklega fyrir tvöfalda vist vegna þess að barn býr á tveimur heimilum og engar heimildir liggja fyrir um að barn sé skráð í tvo grunnskóla í síthvoru sveitarfélaginu.

Á meðal þeirra sjónarmiða sem vert er að hafa í huga er að sterk vináttutengsl fara að myndast milli barna á aldrinum 3-4 ára og því skiptir miklu máli að börn geti þroskað þá hæfileika í öruggu leikskólaumhverfi og með sama félagahópi þar sem daglegar venjur myndi mikilvægan stöðuleika í lífi ungra barna. Má því ætla að allar slíkar breytingar á kerfinu, þ.e. að barn sé skráð með tvö lögheimili og í tvo skóla, geti valdið auknu álagi fyrir barn þannig að það þurfi að njúfa skólagöngurútinu ofan á það álag sem fylgt getur því að dvelja til skiptis á tveimur heimilum. Í öðrum norrænum ríkjum er hvergi gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum. Meginreglan er alveg skýr varðandi leikskóladvöl en ekki er um að ræða rétt foreldra til þess að skrá barn í tvo leikskóla við þessar aðstæður þótt einhver dæmi séu um það í Svíþjóð að sveitarfélög bregðist jákvætt við beiðni foreldra í sérstökum tilvikum.

Sambandið telur mikilvægt að minna á að ákvarðanir um afgreiðslu erinda af þessum toga geta verið fordæmisgefandi og hefur sambandið áréttað mikilvægi þess að sveitarfélögin móti sér stefnu um afgreiðslu slíkra beiðna eða setji um þær reglur.

Í umsögn umboðsmanns barna um þingsályktunartillögu sem lögð var fram á 141. löggjafarþingi Alþingis (152. mál), sagði: „Jafnt búsetuform barna snýst að mati umboðsmanns barna fyrst og fremst um jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barnsins.“ Löggjafinn þurfi hér miklu fremur að hafa í huga að þarfir barns vega þyngra en sjónarmið foreldra um að barn verði að hafa tvöfalt lögheimili. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins, til að tryggja því samfellu í daglegu lífi, öryggi og festu, en að barnið aðlagi sig að aðstæðum foreldranna. Hefur sambandið áður veitt umsagnir um hugmyndir um tvöfalda búsetu og skólavist barna og í meginatriðum lagst gegn slíkum hugmyndum. Er sú afstaða áréttuð í þessari umsögn.



Heimild til eftirlits með skráningum

Frumvarpið felur því að annast skráningu landsmanna eins og verið hefur og er því ekki talin þörf á því að sveitarfélög komi að skráningum á þessum tímum tækni og upplýsinga. Sambandið lýsir sig sammála þessum breytingum enda mikilvægt að skráningin sé samræmd, miðlæg og rafræn.

Einnig er í frumvarpinu að finna heimild fyrir því til eftirlits með skráningum og til þess að leita eftir aðstoð lögreglu og Útlendingastofnunar í þeim tilgangi. Þá er því jafnframt veitt heimild til sjálfstæðrar rannsóknar á lögheimilisskráningum og upplýsingaöflunar hjá öðrum stofnunum, sveitarfélögum og lögaðilum sem geta upplýst um búsetu einstaklinga. Sveitarfélögum og lögaðilum er sömuleiðis veitt sjálfstæð heimild til að upplýsa Þjóðskrá Íslands, allt í þeim tilgangi að skráning verði sem réttust svo skráningar endurspegli raunverulega og rétta búsetu einstaklinga og þar með ákvarða réttarstöðu þeirra og skyldur gagnvart hinu opinbera. Sambandið er í meginatriðum sammála ákvæðum um eftirlit og málsmeðferð en væntir þess að fá tækifæri til þess að setja fram frekari sjónarmið við útfærslu reglugerðar skv. 18. gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Meðfylgjandi: Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar felksskólavistar, dags. 31. maí 2013



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar

31. maí 2013

1206027SA SI
Málalykill: 346

Tilfni þessa álits er að færst hefur í vöxt á síðustu misserum að sveitarfélög fái beiðnir frá foreldrum, sem ekki eru samvistum og búa ekki í sama sveitarfélagi en fara með sameiginlega forsjá yfir börnum sínum, fái leikskólavist í tveimur leikskólum samtímis.

Talsverð umræða spannst meðal félagsmanna í Grunni um þetta málefni árið 2012 og með hvaða hætti sveitarfélög hafi brugðist við þeim og var ljóst af þeirri umræðu að sveitarfélög töldu sig þurfa á leiðbeiningu að halda í þessum efnum. Formleg beiðni barst frá Reykjavíkurborg í júní 2012 um að skólamálanefnd sambandsins tæki málið til umfjöllunar.

Skólamálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga fjallaði um málið 14. ágúst 2012, 6. september 2012 og 13. nóvember 2012. Umboðsmaður barna kom á fund nefndarinnar 6. september og milli funda 6. sept. og 13. nóv. var fundað með Sigrúnu Júlíusdóttur, prófessors í félagsráðgjöf við HÍ og Hrefnu Friðriksdóttur, lektor við lagadeild HÍ.

Nátengd þessari umfjöllun er þingsályktunartillaga Guðmundar Steingrímssonar o.fl. um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum,¹ lögð var fram á 141. löggjafarþingi. Sambandið sendi inn umsögn² um tillöguna 19. nóvember 2012. Tillagan var ekki afgreidd á vörðingi en nefndarálit allsherjar- og menntamálanefndar er hægt að sjá á vef Alþingis.³

Í ljósi þess að vænta má fjölgunar slíkra beiðna til sveitarfélaga í framtíðinni, þar sem sameiginleg forsjá foreldra sem ekki búa saman færist sífellt í vöxt, telur Samband íslenskra sveitarfélaga ástæðu til þess að gefa út leiðbeinandi álit sem gagnast geti sveitarfélögum við afgreiðslu slíkra beiðna.

Við undirbúning málsins var leitað upplýsinga um viðhorf löggjafans til tvöfaldrar búsetu á hinum Norðurlöndunum. Einnig funduðu fulltrúar sambandsins með sérfræðingum í málefnum barna við Háskóla Íslands.

Leiðbeinandi sjónarmið

Helstu atriði sem komið hafa fram í tengslum við umfjöllun skólamálanefndar og sérfræðinga sambandsins um málið eru eftirfarandi:

- Jöfn búseta til skiptis hjá foreldrum getur þjónað hagsmunum barnsins svo framarlega sem foreldrar hafi náð samstarf og samstöðu um að ekki verði veruleg röskun á högum barns, t.d. hvað skólagöngu varðar.

¹ <http://www.althingi.is/altext/141/s/0152.html>

² <http://www.althingi.is/pdf/erindi/141&dbnr=642>

³ <http://www.althingi.is/altext/141/s/1189.html>



- Þörf er fyrir markvissa fræðslu til foreldra við ákvörðun um sameiginlega forsjá yfir barni. Ríkja þarf 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, sérparfa og vilja barns þegar ákvarðanir eru teknar um framtíðarfyrikomulag á höfum barns.
- Almennt er eðlilegt að ganga út frá því að þarfir barns verði að vega þyngra en sjónarmið um jafnrétti foreldra og sá er einnig andi íslensku barnalaganna. Rétt er því að miða við að hagsmunir barnsins liggja ávallt til grundvallar ákvörðunum. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins, til að tryggja því samféllu í daglegu lífi, öryggi og festu, en að barnið aðlagi sig að aðstæðum foreldranna.
- Sterk vináttutengsl fara almennt að myndast milli barna á aldrinum þriggja til fjögurra ára. Því skiptir miklu máli að börn geti þroskað þá hæfileika í öruggu leikskólaumhverfi og með sama félagahópi. Auk þess eru daglegar venjur og stöðugleiki mikilvæg í lífi ungra barna. Það veldur auknu álagi fyrir barn að rjúfa skólagönguvenjur þess 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 aðlagast 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.“
- Mikilvægt er þó einnig að hafa í huga að aldur barns getur haft áhrif á ákvörðun og einnig er eðlilegt að líta til þess hvort aðstæður í máli gefi til kynna að hagsmunum barns sé best borgið með því að fallast á ósk um tvöfalda leikskólavist.
- Í öðrum norrænum ríkjum er hvergi gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum. Meginreglan er alveg skýr varðandi leikskóladvöl en ekki er um að ræða rétt foreldra til þess að skrá barn í tvo leikskóla við þessar aðstæður þótt einhver dæmi séu um það í Svíþjóð að sveitarfélög bregðist jákvætt við beiðni foreldra í sérstökum tilvikum.
- Sambandið telur mikilvægt að minna á að ákvarðanir um afgreiðslu erinda af þessum toga geta verið fordæmisgefandi og er því mikilvægt að sveitarfélög móti sér stefnu um afgreiðslu slíkra beiðna eða setji um þær reglur.



- Möguleikar sveitarfélaga til að fallast á beiðnir um tvöfalda leikskólavist eru eðlilega misjafnir. Helst kemur til álita að fallast á slíkar beiðnir þegar næg leikskólarými eru til staðar og mönnun leikskóla er með þeim hætti að ekki hljóttist af verulegur viðbótarkostnaður.
- Í viðmiðunarreglum sambandsins um leikskólavist utan lögheimilis-sveitarfélags er ekki gert ráð fyrir því að greitt sé sérstaklega fyrir leikskólavist vegna tvöfaldrar búsetu barns. Eftir atvikum gætu sveitarfélög þó samið sín á milli um greiðslur fyrir hvert tilvik fyrir sig.

Frekari upplýsingar

Úr umsögunum um þingsályktunartillögu um jafnt búsetuform barna

Haustið 2012 var lögð fram þingsályktunartillaga sem felur í sér stofnun starfshóps er fjalli um hvernig útfæra megi jafnt búsetuform barna sem búa jafnt og til skiptis hjá báðum foreldrum sínum á tveimur heimilum (sjá fótnótur á bls.1). Skal hópurinn m.a. að taka afstöðu til þess hvort taka skuli upp kerfi sem heimilar börnum að hafa tvöfalt lögheimili eða hvort annað fyrirkomulag jafnrar búsetu henti betur. Sambandið skilaði umsögn um tillöguna og sérfræðingar þess funduðu með velferðarnefnd í kjölfarið. Velferðarnefnd afgreiddi tillöguna frá sér 8. mars 2013 og lagði til að hún yrði afgreidd óbreytt frá Alþingi. Ekki náðist að afgreiða tillöguna fyrir þinglok.

Í umsögn sambandsins kemur m.a. fram að 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 alla hugtakanotkun í umfjöllun um málið og skilgreina þau með afdráttarlausum hætti, svo sem hugtökin:

- 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. Jafnt búsetuform barna snýst að mati umboðsmanns barna fyrst og fremst um jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barnsins (umsögn UB um þált.152).

Skoðað þarf með markvissum hætti hvernig hið opinbera þarf að laga sig að breyttum þjóðfélagsaðstæðum, án þess endilega að leggja til breytingar á barnalögum eða lögum um lögheimili. Ekki er ástæða, að mati sambandsins, til þess að horfa til hugmynda um tvöfalda lögheimilisskráningu heldur beri að líta frekar til fjárhagslegra þátta á borð við það hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast milli foreldra (t.d. frá TR, SÍ og LÍN). Þá þurfa leik- og grunnskólar, og



aðrar stofnanir/aðilar sem fara með málefni barna, að laga starfshætti sína að breyttu samfélagi varðandi t.a.m. upplýsingagjöf og önnur samskipti við foreldra með sameiginlegt forræði.

Alþingi, Austurstræti 8-10
Nefndasvið
bt. Allsherjar- og menntamálanefnd
101 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 10. apríl 2018
Tilvísun: 2018040631PHH

Efni: Umsögn Persónuverndar um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 345. mál

Persónuvernd vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 27. mars 2018', þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur (345. mál á 148. löggjafarþingi, þskj. 459).

Þau ákvæði frumvarpsins, sem einkum varða persónuvernd og vernd persónuupplýsinga, eru 7. gr., 11. gr., 15. gr. og e-liður 18. gr. Eins og á stendur telur Persónuvernd ekki tilefni til efnislegra athugasemda við þessi ákvæði. Stofnunin telur hins vegar rétt að láta þess getið að hún telur 7. gr. frumvarpsins, þess efnis að unnt sé að sækja um leynd um heimilisfang sitt í þjóðskrá í ár í senn, fela í sér réttarbót, enda geta brýnir hagsmunir verið af slíku, einkum þegar um ræðir einstakling sem býr við ógn um ofbeldi eða verður fyrir því að friði hans sé verulega raskað.

Ekki eru gerðar athugasemdir við frumvarpið að öðru leyti. Persónuvernd lýsir sig þó reiðubúna til þess að veita umsögn að nýju, komi til þess að gerðar verði breytingar á frumvarpinu á síðari stigum.

F.h. Persónuverndar,


Þórður Sveinsson


Páll Heiðar Halldórsson



Alþingi - nefndasvið

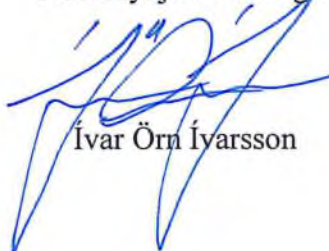
Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 354. mál.

Með tölvubréfi, dags. 27. mars sl., sendi allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 345. mál.

Reykjavíkurborg vísar til fyrri athugasemda borgarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga og tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 12. apríl sl.

Til viðbótar þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögn Sambandsins vekur Reykjavíkurborg athygli á að verði 2. máls. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins að lögum, þ.e. að hjónum verði veitt ótakmörkuð heimild til að skrá lögheimili sitt á sitt hvorum staðnum, getur það stuðlað að því að tekjuháir einstaklingar skrái lögheimili sitt í sveitarfélögum sem hafa lágt álagningarhlutfall útsvars án þess að hafa þar raunverulega búsetu. Reykjavíkurborg leggst ekki gegn því að hjón geti í undantekningatilvikum haft sitt hvort lögheimilið, en leggur áherslu á að sú heimild verði takmörkuð við tilteknaðar aðstæður til að koma í veg fyrir framangreinda misnotkun.

F.h. Reykjavíkurborgar



Ívar Örn Ívarsson



Reykjavík, 12. apríl 2018

R2018030033/12.8.4

Alþingi, nefndarsvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Kt. 420169-3889

**Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur.
148 lögjafarþing 2017 - 2018. Þingskjal 459 - 345. mál.**

Ríkisskattstjóri þakkar fyrir tölvupóst sem barst 27. mars 2018 þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint þingmál. Ríkisskattstjóri telur tilefni til að vekja athygli á eftirfarandi atriðum í tengslum við frumvarpið:

1. Lögheimili og aðsetur

Í 2. gr. frumvarpsins segir að óheimilt sé að eiga lögheimili á Íslandi eigi viðkomandi lögheimili erlendis. Ríkisskattstjóri vill í þessu sambandi benda á að í skattalegu tilliti er ekkert sem kemur í veg fyrir að einstaklingar geti talist bera fulla og ótakmarkaða skattskyldu í tveimur ríkjum á grundvelli heimilisfesti. Hafa verður í huga í þessu sambandi að samkvæmt dómum Hæstaréttar er heimilisfesti sem full og ótakmörkuð skattskylda byggð á víðtækara hugtaki en lögheimili. Jafnframt er bent á að til þess getur komið að einstaklingur teljist eiga réttindi og bera skyldur í öðrum ríkjum samkvæmt þeirra reglum, á sama tíma og hann teldist eiga lögheimili hér á landi samkvæmt frumvarpinu.

2. Auðkenning

Í frumvarpinu virðist hvorki vera gert ráð fyrir því að sanna þurfi með rafrænum skilríkjum hver stendur að baki tilkynningum, sbr. 13. gr., né að unnt sé að sanna á sér deili með rafrænum skilríkjum. Ríkisskattstjóri leggur til að við 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins verði bætt að rafræn tilkynning verði að vera undirrituð með rafrænum skilríkjum. Ef slíkt er ekki gert þá er tilkynningin óundirrituð.

Þá virðast þær kröfur 2. mgr. 14. gr. ekki ganga upp að t.d. sá (Íslendingur) sem kemur til landsins með Norrænu og ætlar að setjast að í Neskaupstað þurfi að mæta í afgreiðslu Þjóðskrár í Reykjavík til að sanna á sér deili og skrá lögheimili sitt. Nægilegt ætti að vera að mæta fyrir sýslumann eða lögreglustjóra í viðkomandi lögsagnarumdæmi.

3. Óvissa um lögheimili

Í 2. málsl. 4. gr. frumvarpsins kemur fram að við sérstakar aðstæður megi skrá einstakling til heimilis þar sem hann stundar aðalatvinnu sína. Ríkisskattstjóri skilur þetta á þann hátt að við slíkar aðstæður verði einstaklingurinn skráður sem óstaðsettur í viðkomandi sveitarfélagi svo sem verið hefur. Í frumvarpinu kemur fram að um sé að ræða aðalatvinnu þegar 2/3 hlutar tekna stafa frá henni. Á hinn bóginn er ekki ljóst hvernig að þeirri upplýsingaöflun yrði staðið, sbr. 15. gr. frumvarpsins sem einungis kveður á um upplýsingarskyldu um búsetu en ekki laun.

4. *Lögheimilisskráning hjóna*

Svo virðist sem frumvarpið geri ráð fyrir sömu meginreglu og gilt hefur að hjón skuli eiga sama lögheimili. Engu að síður er gert ráð fyrir því að þeim verði heimilt að eiga sitt hvort lögheimilið án þess að það sé skilgreint neitt nánar í frumvarpstextanum hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að falla frá meginreglunni.

Þrátt fyrir að verið sé að einhverju leyti að mæta hagsmunum hjóna með því að heimila skráningu hvors um sig á sjálfstætt lögheimili, þá kann það að skapa ýmsan vanda í ljósi annarra hagsmuna. Má það nefna að vaxtabætur vegna lána eru ákvarðaðar vegna þess íbúðarhúsnæðis, sem aflað hefur verið til eigin nota. Regla þessi virðist ekki ganga upp gagnvart hjónum sem búa á sitt hvoru lögheimilinu með áhvílandi lánum vegna kaupa. Ríkisskattstjóri vill benda á af þessu tilefni að flytji annað hjóna úr landi þýðir það ekki sjálfkrafa að skattskylda samkvæmt 1. gr. tekjuskattslaga sé ekki enn fyrir hendi, sbr. lið eitt í umsögn þessari.

Með vísan til framangreindra athugasemda telur ríkisskattstjóri tilefni til að benda sérstaklega á að skýrt þarf að koma fram við skráningu á sitt hvoru lögheimili hjóna, hvort um sé að ræða samvistarslit vegna skilnaðar að borði og sæng eða sameiginlega ákvörðun um sitt hvort lögheimilið án þess að hjúskap sé slitið. Þá leggur ríkisskattstjóri til að lögfest verði ótvíræð heimild um rafrænan aðgang embættisins að þessum tilteknu upplýsingum svo tryggja megí rétta álagningu opinberra gjalda, þ.m.t. vaxta- og barnabóta.

Enn fremur verður ekki annað séð en að gera þurfi breytingar á 1. mgr. 62. tekjuskattslaga á þann veg að hjón sem samvistum eru og hjón sem skráð hafa lögheimili sitt á sínum hvorum staðnum skuli telja fram tekjur sínar á sama hátt.

Loks telur ríkisskattstjóri að rétt væri að taka það fram í lagatextanum að skráning hjóna á sitt hvort lögheimilið taki jafnt til lögheimilis hér á landi og erlendis.

5. *Lögheimili barna*

Komið hafa upp nokkur tilvik þar sem verulegur tími hefur liðið frá samvistarslitum hjóna þar til fyrir liggur samkomulag eða dómur um hjá hvoru þeirra lögheimili barns eða barna þeirra skuli vera. Á meðan óvissa þessi varir er ríkisskattstjóra ómögulegt að ákvarða hvort barnabætur og vaxtabætur skuli fara eftir því hvort annað hjóna sé einstætt foreldri eður ei. Við þessar aðstæður hefur ríkisskattstjóri þann eina kost samkvæmt ákvæðum 68. gr. tekjuskattslaga að ákvarða slíkar bætur áfram eins og hlutaðeigandi séu enn í hjúskap og endurupptaka bótaákvörðunina þegar samkomulag eða dómur liggur fyrir. Eru dæmi þess að annar makinn hefur tafið ákvörðun um lögheimili barns mánuðum eða árum saman á meðan hinn makinn sér eitt um framfærslu þess. Hætta er á að ákvæði 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins festi þennan vanda í sessi. Til að draga úr hættu á að slíkar aðstæður geti skapast leggur ríkisskattstjóri til eftirfarandi breytingu. Við 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins bætist nýr málslíður svohljóðandi:

„Þar til fyrir liggur samkomulag eða dómur um hjá hvoru þeirra lögheimili barna skal vera skráð skal Þjóðskrá skrá forráðamann til bráðabirgða á grundvelli ákvörðunar sýslumanns.“

6. **Dvalartími á Íslandi fyrir nám erlendis**

Vara verður við því að árekstur kann að vera á milli ákvæða 9. gr. um lögheimili námsmanna og reglugerðar nr. 648/1995, um réttindi og skyldur manna sem dveljast erlendis við nám. Í 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar er gert að skilyrði að námsmaður hafi haft búsetu hér á landi í 5 ár áður en nám hófst, gagnstætt skilyrði 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins um tveggja ára lögheimili áður en nám hófst. Gerð er m.a. krafa um að nám sé stundað við viðurkennda menntastofnun, sbr. 3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar. Skilgreiningar á því hvað telst nám samkvæmt frumvarpinu er að finna í athugasemdum við ákvæðið og virðist í fljótu bragði ekki vera samhljómur á kröfum frumvarpsins og reglugerðarinnar. Túlkun á ákvæðum reglugerðarinnar á kröfum til náms og menntastofnana sætir þröngri lögskýringu og er byggð á áratuga úrskurðarframkvæmd. Fremur óheppilegt er, ef gagnstæð túlkun leiðir annars vegar til synjunar ríkisskattstjóra á skattalegri heimilisfesti og hins vegar á viðurkenningu Þjóðskrár á lögheimilisskráningu á grundvelli sömu gagna.

7. **Flutningur úr landi**

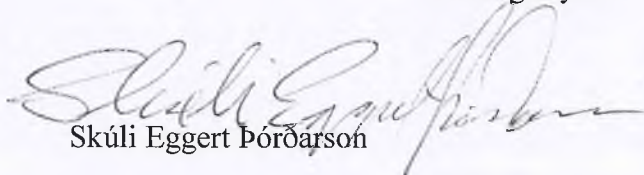
Ríkisskattstjóri telur heppilegra að ákvæði 13. gr. um flutning úr landi verði efnismeiri og að hafa megi hliðsjón af norskum reglum í því sambandi. Frumvarpið gerir ráð fyrir að hver sá sem ætlar að **dveljast** í sex mánuði eða lengur erlendis skuli tilkynna flutning lögheimilis og hvert er flutt. Þessi skylda er alveg óháð því hvort skilyrði viðkomandi ríkis til skráningar á lögheimili eru uppfyllt eða hvort farið er til margra ríkja í sömu ferð. Þeir sem ætla að ferðast utan Íslands í sex mánuði eða lengur þurfa því að fella niður lögheimili sitt hér þótt þeir eigi hér sinn dvalarstað með því sem því fylgir.

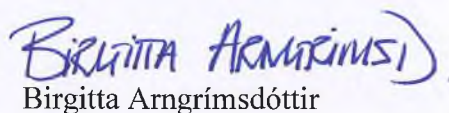
8. **Réttur Þjóðskrár til upplýsingaöflunar**

Vert væri að skoða nánar ákvæði 15. gr. en ákvæðið gerir ráð fyrir því að Þjóðskrá sé heimilt að óska eftir tilteknum og afmörkuðum upplýsingum frá ótilgreindum stjórnvöldum og lögaðilum án þess að lögð sé að sama skapi ótvíræð upplýsingaskylda á þessa aðila og þá m.t.t. þagnarskyldu.

Í 6. efnisgrein 2. kafla greinargerðar með frumvarpinu er fjallað um að Þjóðskrá sé veitt heimild til upplýsingaöflunar hjá fyrirtækjum í einkarekstri sem og í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins. Í þessu sambandi þykir rétt að benda á að einstaklingur getur í eigin atvinnurekstri verið talinn rekstraraðili fyrirtækis í einkarekstri. Það að binda heimild Þjóðskrár til upplýsingaöflunar við lögaðila gæti leitt til þess að einstaklingur í eigin atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi falli utan gildissviðs ákvæðisins og geti af þeim sökum vikist undan því að svara fyrirspurn Þjóðskrár um nauðsynleg atriði. Þykir því rétt að benda á að hugtakið „Fyrirtæki í einkarekstri“ er víðtækara hugtak en hugtakið „Lögaðili“. Ríkisskattstjóri telur að breyta þurfi orðalagi 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins þannig að upplýsingaskylda taki til allra þeirra aðila sem upplýsingar hafa sem máli skipta.

Virðingarfyllt


Skúli Eggert Þórðarson


Birgitta Arngrímsdóttir



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Reykjavík 12. apríl 2018

1804004SA GB/VÓHS
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur – 345. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni frá nefndasviði Alþingis, dags. 27. mars sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um framangreint frumvarp. Frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi lög um lögheimili nr. 21/1990 og lög um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1992. Markmið frumvarpsins er að stuðla að því að búsetu- og aðsetursskráning einstaklinga sé rétt og að réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis og aðseturs verði tryggt.

Heildarendurskoðun regluverksins er í ágætu samræmi við stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014-2018 (gr. 3.4.9.):

Sambandið skal beita sér fyrir því að heildarendurskoðun laga um lögheimili og laga um skráningu aðsetursskipta verði hraðað. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á að styrkja stöðu sveitarfélaga í skráningarferlinu og draga úr hættu á rangri eða ófullkominni aðsetursskráningu. Jafnframt verði tryggt að öll skilgreind lögheimili séu í samræmi við skipulag sveitarfélag.

Aukin krafa hefur verið af hálfu hins opinbera um að skilgreina nánar þann stað þar sem einstaklingur skráir sig til lögheimilis, en það hefur oft verið erfiðleikum bundið að staðsetja fólk í tilgreindu húsi þar sem margir eru búsettir, t.d. í fjölbýlishúsum. Því er það afar jákvætt að í frumvarpinu er nú gerð krafa um að skráning lögheimilis sé bundin við tiltekið íbúðarhúsnæði sem er sérstaklega auðkennt í lögheimilaskrá PÍ.

Samband Íslenskra sveitarfélaga fundaði með starfshópi sem vann að gerð frumvarpsins þar sem farið var yfir helstu sjónarmið sveitarfélaganna og skilaði sambandið umsögn um frumvarpsdrögin á vef ráðuneytisins í janúar sl. Sambandið lýsir í meginatriðum ánægju með þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því að það var kynnt á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og að umtalsvert tillit hafi verið tekið til umsagnar sambandsins um drögin.

Frávik frá meginreglu um lögheimilisskráningu

Í frumvarpsdrögnum sem sett voru á vef ráðuneytisins til umsagnar í janúar sl., var ákvæði þess efnis að heimiluð væri skráning lögheimilis í frístundabyggð eða iðnaðar- og atvinnuhúsnæði ef fyrir lægi sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar enda væru uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag. Um var að ræða 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins en ákvæðið var tekið út úr frumvarpinu í kjölfar athugasemda, m.a. frá sveitarfélögum og sambandinu. Frumvarpið hefur því tekið talsverðum breytingum frá því það var upphaflega lagt fram í samráði og er það vel að tekið hafi verið jákvætt í tillögur sambandsins og sveitarfélaganna.



Samkvæmt því frumvarpi sem nú er til umsagnar er heimilt skv. 3. gr. frumvarpsins að skrá lögheimili „á stofnunum fyrir aldraða, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum eins og tíðkast hefur, t.d. við Reykjalund, Kleppsspítala, við virkjanir o.fl. Þá nær heimildin sömuleiðis til tímabundinnar skráningar lögheimilis á áfangahúsum, í starfsmannabúðum og sambærilegu húsnæði sem skilgreina þarf nánar í reglugerð.“

Sambandið hefur á þessu stigi ákveðna fyrirvara við ákvæði 3. gr. frumvarpsins, því þó að búseta fólks á þessum stöðum sé raunveruleg þá verður að gæta þess að frjálsræði í löggjöfinni verði ekki of mikið þannig að búseta á þessum stöðum stangist á við ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar, m.a. um landnotkun. Þannig þurfa í reglugerð að fylgja með nánari orðskýringar, t.a.m. um merkingu orðsins starfsmannabústaður. Einnig er nauðsynlegt að fjalla í nefndaráli um frumvarpið um hvað sé átt við með „sambærilegu húsnæði“, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, og á grundvelli þeirrar umfjöllunar verði það síðan skilgreint nánar í reglugerð.

Í þessu samhengi er tilefni til að vekja athygli á að í reglugerð um hollustuhætti er að finna gagnlegar orðskýringar um starfsmannabústaði: „Starfsmannabústaður er varanlegt íbúðarhúsnæði sem ætlað er til svefns, matar og daglegrar dvalar starfsfólks í tengslum við atvinnustarfsemi.“ Um starfsmannabúðir segir jafnframt: „Starfsmannabúðir eru færanlegt húsnæði sem ætlað er til svefns, matar og daglegrar dvalar starfsfólks til skamms tíma í senn vegna atvinnustarfsemi.“

Með því að heimila frávík frá meginreglunni um skráningu lögheimilis, sem í einhverjum tilvikum geta verið tímabundin, gæti það haft í för með sér auknar skyldur fyrir sveitarfélögin, t.a.m. á sviði skóla- og velferðarþjónustu. Dæmi eru um að fyrirtæki í ferðaþjónustu útvegi starfsmönnum sínum íbúðaraðstöðu m.a. í sumarhúsum. Sveitarfélögunum og skráningaraðila ber þá að gæta að því að slík búseta gangi ekki gegn ákvæðum skipulagsreglugerðar nr. 90/2013, grein 1.3, þar sem afdráttarlaust er tekið fram að „Frístundabyggð er ekki ætluð til fastrar búsetu.“ Í grein 6.2 í sömu reglugerð er jafnframt áréttað að „Föst búseta er óheimil í frístundabyggðum.“ Umrædd reglugerðarákvæði byggja á skilgreiningu í 9. tl. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem hljóðar svo: Frístundabyggð: Svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.

Ástæða er til þess að setja fram þann fyrirvara af hálfu sambandsins að ef til álita kemur við umfjöllun um frumvarpið á Alþingi að rýmka heimildir til skráningar lögheimilis í frístundabyggð eða á skipulögðum svæðum fyrir atvinnustarfsemi þarf bæði að breyta skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Rétt er að taka fram að Samband íslenskra sveitarfélaga leggst gegn því að ráðist verði í slíkar breytingar á skipulagslöggjöf.

Lögheimili hjóna og barna

Töluverð umræða hefur átt sér stað undanfarið um tvöfalda búsetu og hafa komið fram mjög ólíkar skoðanir á málefnum. Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því sem meginreglu að hjón hafi lögheimili á sama stað. Í 2. málsl. 1. mgr. er þó að finna mjög opna undantekningarreglu um að hjónum sé heimilt að skrá lögheimili hvort á sínum stað. Þetta er veruleg breyting frá gildandi lögum. Tilefni er til að ræða hvort þessi undantekning frá meginreglu um sameiginlegt lögheimili hjóna sé ekki of rúm. Mögulegt ætti að vera að skilyrða slíka skráningu, mögulega þannig að hún gildi tímabundið, og að



heimilt verði að sækja um hana af nánar tilgreindum ástæðum, svo sem vegna atvinnu. Að áliti sambandsins er ekki tilefni til að leggjast gegn slíkri afmarkaðri undanþáguheimild en af hálfu sveitarfélaga er gerður fyrirvari við orðalag 1. mgr. eins og hún stendur nú.

Að áliti sambandsins er líklegt að alger opnun á að hjón þurfi ekki að eiga sama lögheimili muni með tímanum leiða til aukins ákalls um tvöfalda lögheimilisskráningu barna, en tekið skal fram að sambandið er sammála þeirri tilhögun um lögheimili barna sem fram kemur í 6. gr. frumvarpsins. Slík skráning gæti haft veruleg áhrif á þjónustu og útgjöld sveitarfélaga, ekki síst í skólamálum. Í allri umræðunni um jöfnun á stöðu foreldra barna sem búa á tveimur heimilum hefur um of verið einblínt á að börn hafi tvöfalt lögheimili í stað þess að horft sé til annarra þátta til að jafna stöðu foreldra, eins og fjárhagslegra þátta á borð við það hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast á milli foreldra.

Á ári hverju fá sveitarfélög beiðnir frá foreldrum, sem ekki eru samvistum og búa ekki í sama sveitarfélagi en fara með sameiginlega forsjá yfir börnum sínum, um að barn fái leikskóla- eða grunnskólavist á tveimur stöðum samtímis. Jöfn búseta til skiptis hjá foreldrum getur þjónað hagsmunum barnsins svo framarlega sem foreldrar hafi náð samstarf og samstöðu um að ekki verði veruleg röskun á högum barns, t.d. hvað skólagöngu varðar. Viðmiðunarreglur sambandsins um leikskólavist utan lögheimilissveitarfélags gera ekki ráð fyrir því að greitt sé sérstaklega fyrir tvöfalda vist vegna þess að barn býr á tveimur heimilum og engar heimildir liggja fyrir um að barn sé skráð í tvo grunnskóla í sitthvorum sveitarfélaginu.

Á meðal þeirra sjónarmiða sem vert er að hafa í huga er að sterk vináttutengsl fara að myndast milli barna á aldrinum 3-4 ára og því skiptir miklu máli að börn geti þroskað þá hæfileika í öruggu leikskólaumhverfi og með sama félagahópi þar sem daglegar venjur myndi mikilvægan stöðuleika í lífi ungra barna. Má því ætla að allar slíkar breytingar á kerfinu, þ.e. að barn sé skráð með tvö lögheimili og í tvo skóla, geti valdið auknu álagi fyrir barn þannig að það þurfi að rjúfa skólagöngurútinu ofan á það álag sem fylgt getur því að dvelja til skiptis á tveimur heimilum. Í öðrum norrænum ríkjum er hvergi gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum. Meginreglan er alveg skýr varðandi leikskóladvöl en ekki er um að ræða rétt foreldra til þess að skrá barn í tvo leikskóla við þessar aðstæður þótt einhver dæmi séu um það í Svíþjóð að sveitarfélög bregðist jákvætt við beiðni foreldra í sérstökum tilvikum.

Sambandið telur mikilvægt að minna á að ákvarðanir um afgreiðslu erinda af þessum toga geta verið fordæmisgefandi og hefur sambandið áréttað mikilvægi þess að sveitarfélögin móti sér stefnu um afgreiðslu slíkra beiðna eða setji um þær reglur.

Í umsögn umboðsmanns barna um þingsályktunartillögu sem lögð var fram á 141. löggjafarþingi Alþingis (152. mál), sagði: „Jafnt búsetuform barna snýst að mati umboðsmanns barna fyrst og fremst um jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barnsins.“ Löggjafinn þurfi hér miklu fremur að hafa í huga að þarfir barns vega þyngra en sjónarmið foreldra um að barn verði að hafa tvöfalt lögheimili. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins, til að tryggja því samfellu í daglegu lífi, öryggi og festu, en að barnið aðlagi sig að aðstæðum foreldranna. Hefur sambandið áður veitt umsagnir um hugmyndir um tvöfalda búsetu og skólavist barna og í meginatriðum lagst gegn slíkum hugmyndum. Er sú afstaða áréttuð í þessari umsögn.



Heimild til eftirlits með skráningum

Frumvarpið felur ÞÍ að annast skráningu landsmanna eins og verið hefur og er því ekki talin þörf á því að sveitarfélög komi að skráningum á þessum tímum tækni og upplýsinga. Sambandið lýsir sig sammála þessum breytingum enda mikilvægt að skráningin sé samræmd, miðlæg og rafræn.

Einnig er í frumvarpinu að finna heimild fyrir ÞÍ til eftirlits með skráningum og til þess að leita eftir aðstoð lögreglu og Útlendingastofnunar í þeim tilgangi. Þá er ÞÍ jafnframt veitt heimild til sjálfstæðrar rannsóknar á lögheimilisskráningum og upplýsingaöflunar hjá öðrum stofnunum, sveitarfélögum og lögaðilum sem geta upplýst um búsetu einstaklinga. Sveitarfélögum og lögaðilum er sömuleiðis veitt sjálfstæð heimild til að upplýsa Þjóðskrá Íslands, allt í þeim tilgangi að skráning verði sem réttust svo skráningar endurspegli raunverulega og rétta búsetu einstaklinga og þar með ákvarða réttarstöðu þeirra og skyldur gagnvart hinu opinbera. Sambandið er í meginatriðum sammála ákvæðum um eftirlit og málsmeðferð en væntir þess að fá tækifæri til þess að setja fram frekari sjónarmið við útfærslu reglugerðar skv. 18. gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Meðfylgjandi: Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar, dags. 31. maí 2013



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar

31. maí 2013

1206027SA SI

Málalykill: 346

Tilfni þessa álits er að færst hefur í vöxt á síðustu misserum að sveitarfélög fái beiðnir frá foreldrum, sem ekki eru samvistum og búa ekki í sama sveitarfélagi en fara með sameiginlega forsjá yfir börnum sínum, fái leikskólavist í tveimur leikskólum samtímis.

Talsverð umræða spannst meðal félagsmanna í Grunni um þetta málefni árið 2012 og með hvaða hætti sveitarfélög hafi brugðist við þeim og var ljóst af þeirri umræðu að sveitarfélög töldu sig þurfa á leiðbeiningu að halda í þessum efnum. Formleg beiðni barst frá Reykjavíkurborg í júní 2012 um að skólamálanefnd sambandsins tæki málið til umfjöllunar.

Skólamálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga fjallaði um málið 14. ágúst 2012, 6. september 2012 og 13. nóvember 2012. Umboðsmaður barna kom á fund nefndarinnar 6. september og milli funda 6. sept. og 13. nóv. var fundað með Sigrúnu Júlíusdóttur, prófessors í félagsráðgjöf við HÍ og Hrefnu Friðriksdóttur, lektor við lagadeild HÍ.

Nátengd þessari umfjöllun er þingsályktunartillaga Guðmundar Steingrímssonar o.fl. um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum,¹ lögð var fram á 141. löggjafarþingi. Sambandið sendi inn umsögn² um tillöguna 19. nóvember 2012. Tillagan var ekki afgreidd á vorþingi en nefndarálit allsherjar- og menntamálanefndar er hægt að sjá á vef Alþingis.³

Í ljósi þess að vænta má fjölgunar slíkra beiðna til sveitarfélaga í framtíðinni, þar sem sameiginleg forsjá foreldra sem ekki búa saman færist sífellt í vöxt, telur Samband íslenskra sveitarfélaga ástæðu til þess að gefa út leiðbeinandi álit sem gagnast geti sveitarfélögum við afgreiðslu slíkra beiðna.

Við undirbúning málsins var leitað upplýsinga um viðhorf löggjafans til tvöfaldrar búsetu á hinum Norðurlöndunum. Einnig funduðu fulltrúar sambandsins með sérfræðingum í málefnum barna við Háskóla Íslands.

Leiðbeinandi sjónarmið

Helstu atriði sem komið hafa fram í tengslum við umfjöllun skólamálanefndar og sérfræðinga sambandsins um málið eru eftirfarandi:

- Jöfn búseta til skiptis hjá foreldrum getur þjónað hagsmunum barnsins svo framarlega sem foreldrar hafi náði samstarf og samstöðu um að ekki verði veruleg röskun á högum barns, t.d. hvað skólagöngu varðar.

¹ <http://www.althingi.is/altext/141/s/0152.html>

² <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=141&dbnr=642>

³ <http://www.althingi.is/altext/141/s/1189.html>



- Þörf er fyrir markvissa fræðslu til foreldra við ákvörðun um sameiginlega forsjá yfir barni. Ríkja þarf sameiginlegur skilningur á því að um er að ræða rétt barnsins til umgengni og samvasta 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.
- Almenn er eðlilegt að ganga út frá því að þarfir barns verði að vega þyngra en sjónarmið um jafnrétti foreldra og sá er einnig andi íslensku barnalaganna. Rétt er því að miða við að hagsmunir barnsins liggi ávallt til grundvallar ákvörðunum. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins, til að tryggja því samfellu í daglegu lífi, öryggi og festu, en að barnið aðlagi sig að aðstæðum foreldranna.
- Sterk vináttutengsl fara almennt að myndast milli barna á aldrinum þriggja til fjögurra ára. Því skiptir miklu máli að börn geti þroskað þá hæfileika í öruggu leikskólaumhverfi og með sama félagahópi. Auk þess eru daglegar venjur og stöðugleiki mikilvæg í lífi ungra barna. Það veldur auknu álagi fyrir barn að rjúfa skólagönguvenjur þess 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 aðlagast 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 streituviðbrögðum 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.“

- Mikilvægt er þó einnig að hafa í huga að aldur barns getur haft áhrif á ákvörðun og einnig er eðlilegt að líta til þess hvort aðstæður í máli gefi til kynna að hagsmunum barns sé best borgið með því að fallast á ósk um tvöfalda leikskólavist.
- Í öðrum norrænum ríkjum er hvergi gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum. Meginreglan er alveg skýr varðandi leikskóladvöl en ekki er um að ræða rétt foreldra til þess að skrá barn í tvo leikskóla við þessar aðstæður þótt einhver dæmi séu um það í Svíþjóð að sveitarfélög bregðist jákvætt við beiðni foreldra í sérstökum tilvikum.
- Sambandið telur mikilvægt að minna á að ákvarðanir um afgreiðslu erinda af þessum toga geta verið fordæmisgefandi og er því mikilvægt að sveitarfélög móti sér stefnu um afgreiðslu slíkra beiðna eða setji um þær reglur.



- Möguleikar sveitarfélaga til að fallast á beiðnir um tvöfalda leikskólavist eru eðlilega misjafnir. Helst kemur til álita að fallast á slíkar beiðnir þegar næg leikskólarými eru til staðar og mönnun leikskóla er með þeim hætti að ekki hljóttist af verulegur viðbótarkostnaður.
- Í viðmiðunarreglum sambandsins um leikskólavist utan lögheimilis-sveitarfélags er ekki gert ráð fyrir því að greitt sé sérstaklega fyrir leikskólavist vegna tvöfaldrar búsetu barns. Eftir atvikum gætu sveitarfélög þó samið sín á milli um greiðslur fyrir hvert tilvik fyrir sig.

Frekari upplýsingar

Úr umsögnum um þingsályktunartillögu um jafnt búsetuform barna

Haustið 2012 var lögð fram þingsályktunartillaga sem felur í sér stofnun starfshóps er fjalli um hvernig útfæra megi jafnt búsetuform barna sem búa jafnt og til skiptis hjá báðum foreldrum sínum á tveimur heimilum (sjá fótnótur á bls.1). Skál hópurinn m.a. að taka afstöðu til þess hvort taka skuli upp kerfi sem heimilar börnum að hafa tvöfalt lögheimili eða hvort annað fyrirkomulag jafnrar búsetu henti betur. Sambandið skilaði umsögn um tillöguna og sérfræðingar þess funduðu með velferðarnefnd í kjölfarið. Velferðarnefnd afgreiddi tillöguna frá sér 8. mars 2013 og lagði til að hún yrði afgreidd óbreytt frá Alþingi. Ekki náðist að afgreiða tillöguna fyrir þinglok.

Í umsögn sambandsins kemur m.a. fram að 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 alla hugtakanotkun í umfjöllun um málið og skilgreina þau með afdráttarlausum hætti, svo sem hugtökin:

- 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. Jafnt búsetuform barna snýst að mati umboðsmanns barna fyrst og fremst um jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barnsins (umsögn UB um þált.152).

Skoða þarf með markvissum hætti hvernig hið opinbera þarf að laga sig að breyttum þjóðfélagsaðstæðum, án þess endilega að leggja til breytingar á barnalögum eða lögum um lögheimili. Ekki er ástæða, að mati sambandsins, til þess að horfa til hugmynda um tvöfalda lögheimilisskráningu heldur beri að líta frekar til fjárhagslegra þátta á borð við það hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast milli foreldra (t.d. frá TR, SÍ og LÍN). Þá þurfa leik- og grunnskólar, og



aðrar stofnanir/aðilar sem fara með málefni barna, að laga starfshætti sína að breyttu samfélagi varðandi t.a.m. upplýsingagjöf og önnur samskipti við foreldra með sameiginlegt forræði.



Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Selfossi, 10. apríl 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur, 345. mál.

Stjórn Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar

Bjarni Guðmundsson,
framkvæmdastjóri

Til allsherjar- og menntamálanefnd.

Umsögn um 459/148 stjórnarfrumvarp: lögheimili og aðsetur

7. maí, 2018.

Mér er ljóst að frestur til að skrifa inn umsögn vegna þessa frumvarps rann út 12. apríl. Ég ber samt þá von að erindi mitt verði tekið fyrir því mál mitt er þungt og snertir margar manneskjur í þessu landi sem lifa við sömu aðstæður og ég.

Í janúar síðastliðnum festi ég og sambýlismaður minn kaup á litlu húsi, Eyrar 23, 276 Mosfellsbæ sem staðsett er í skipulagðri frístundabyggð og í júní fluttum við alfarið inn með börnin okkar tvö. Húsið er traust og fallett og þar líður fjölskyldunni vel. Þarna fæddist okkur þriðja barnið. Þarna er grunnþjónusta, góðir nágranna, hverfisviðburðir, hitaveita, ljósleiðari og öll þau þægindi sem fjölskylda getur óskað sér.

Það ætti ekki að hafa farið framhjá neinum ástand fasteigna- og leigumarkaðsins í höfuðborginni. En um langa hríð höfðum við leitað fasteignar á höfuðborgarsvæðinu bæði til kaups eða leigu en án nokkurs árangurs, um leið og við borguðum himinháa leigu sem lagðist þungt á fjárhag fjölskyldunnar. Svo kom að því að við gáfumst upp og ákváðum að gefa börnum okkar meiri lífsgæði en borgin gat veitt og stefndum út fyrir borgina. Nú búum við vel og börnin sækja góðan skóla þar sem þeim vegnar vel og eru hamingjusöm. Sá heitir Klébergsskóli og er rekinn af Reykjavíkurborg en staðsettur á Kjalarnesi.

Í erindi mínu sem tekið var fyrir á hreppsnefndarfundi þann 7.9.2017 fór ég þess á leit við hreppsnefnd Kjósarhrepps að fá okkur skráð óstaðsett í hús innan hreppsins. Þetta gerði ég meðal annars til þess að koma til móts við hreppinn sem þyrfti þar með ekki að sinna fullri þjónustu við okkur heldur einvörðungu að leyfa börnunum að taka skólarútuna líkt og nágrannar þeirra fá að gera. Svo háttar nefnilega til að fordæmi er fyrir því í okkar hverfi – okkar næsta nágrenni sem og annarstaðar í hreppnum að fólk hefur fengið þessa skráningu og börn þeirra fá að njóta þjónustu skólarútunnar.

Á fyrrnefndum hreppsnefndarfundi var þessari beiðni minni hafnað á grundvelli 1. gr. laga nr. 21/1991, 3. mgr um lögheimili. Í nánari útskýringu hreppsnefndar í bréfi sem mér barst 1. nóvember 2017 bera nefndin fyrir sig kostnað vegna óstaðsettra skráninga í sveitarfélagið er geti haft afgerandi neikvæð áhrif á fjárhag sveitarfélagsins. Þar með hafi nefndin ákveðið að hafna öllum umsóknum um 'óstaðsett í hús'. Því erum við enn skráð með lögheimili að Vesturgötu 26b, 101 Reykjavík sem við fáum ekki breytt.

Mér er kunnugt um þá breytingu lögheimilislaga sem gerð var til bráðabirgða árið 2006 þar sem girt var fyrir það að skrá lögheimili í frístundabyggð en sem hinsvegar stendur ekki í vegi þeirrar heimildar sem sveitastjórnir hafa til að skrá fólk óstaðsett innan sinna vébanda ef góð rök liggja fyrir. Ljóst er að misræmi er milli stjórnarskrárbundinna réttinda fólks að ráða búsetu sinni og lagaheimildar sveitarfélaga hinsvegar sem vilja gæta að fjárútlátum sínum. Þarna eru lög augljóslega að stangast á og þar með draga úr lífskjörum og lífsgæðum fólks. Þetta þarf að

endurskoða þannig að hagsmunir beggja aðila sé gætt með skráningu lögheimilis í frístundabyggð, t.d. með takmarkaðri þjónustu.

Mál okkar leggst þungt á fjölskylduna, sérstaklega sökum barna okkar sem er synjað um notkun skólarútunnar þó svo að skólarútan mætir uppi við afleggjarann að frístundabyggð okkar til að sækja nágrannabörn okkar barna sem fá að nota þjónustu rútunnar, sem okkar börnum leyfist ekki - þrátt fyrir að búa við nákvæmlega sömu aðstæður og við, ýmist í sama hverfi og við eða í sumarhúsum landeigenda hér um kring. Þetta er klárlega mismunurinn í okkar augum sem ber keim af óréttlæti og fordómum í okkar garð af hálfu hreppsnefndar en kemur þó sérstaklega harkalega niður á börnum okkar sem finna til óréttlætis en geta illa borið hönd fyrir höfuð sér.

Þess vegna ber ég ykkur erindi mitt því ég tel það mikilvægt að þið sem kjörnir fulltrúar fólksins geri ykkur ljóst hver áhrif þessara bráðabirgða ákvæða í lögum hafa á venjulegt fjölskyldufólk og sér í lagi börnum þeirra. Sérstaklega í ljósi þess að skólasókn er lögbundinn réttur allra barna og börnin okkar að auki á skólaskylduatriði. Því er það algerlega ólíðandi að þeim sé refsað sökum gjörða foreldra sinna. Þessari mismunurinn sem börn okkar verða fyrir verður að linna og fólk verður að fá rétt til þess að ráða búsetu sinni.

Mér er kunnugt um að í nýju frumvarpi er ekki gert ráð fyrir að heimilt verði að skrá lögheimili í frístundabyggð heldur einungis í húsnæði sem skilgreint er sem íbúðarhús. Von mín er sú að með þessu bréfi sjáið þá hlið þessa máls er varðar fólkið og þau áhrif sem þessi bráðabirgða ákvæði og mögulegt frumvarp mun hafa á líf þeirra sem reyna eftir fremsta megni að skapa sér og fjölskyldum sínum sómasamlegt líf í nánast sem ómögulegu ástandi fateignamarkaðar. Það er tími til kominn að öll sveitarfélög byrji að hugsa út fyrir sína eigin hagsmuni og sér í lagi að þau sveitarfélög í og um kring Reykjavík axli ábyrgð svo leysa megir úr þeim vanda er steðjar að fólki og fjölskyldum þeirra í og úr borginni. Nú þegar eru þó nokkuð margar fjölskyldur í okkar nágrenni í sömu stöðu og við og greina má að þetta er þróun sem mun halda áfram að aukast sökum húsnæðismála í Reykjavík og aukins áhuga fólks á að búa utan borgarinnar. Því er augljóst að brýnt er að taka á málum okkar og annarra í svipaðri stöðu svo fjölskyldur séu ekki skildar eftir á vergangi og börnum mismunað. Því er það von okkar að stjórnarskrárleg réttindi fólks að ráða búsetu sinni verði gerð að fullgildum lögum.

Með einlægni,

Sigurlaug Knudsen Stefánsdóttir

Eyrar 23, 276 Mosfellsbæ

S. 662 1045



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 12. apríl 2018

Efni: Frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur – Þingskjal 459 – 345. mál.

Vísað er til tölvubréfs dags. 27. mars 2018 þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar um ofangreint lagafrumvarp.

Tryggingastofnun hefur nokkrar athugasemdir fram að færa og vill jafnframt vekja sérstaka athygli á því að öll réttindi samkvæmt almannatryggingum byggjast á skráðri búsetu á Íslandi.

Rétt lögheimilisskráning hefur grundvallarþýðingu við ákvörðun á þeim réttindum/greiðslum sem Tryggingastofnun hefur umsjón með. Um verulegar fjárhæðir fyrir ríkissjóð getur verið að ræða. Helstu lög sem hér um ræðir eru lög um almannatryggingar nr. 100/2007 og lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

Lögheimilisskráning hefur ekki einungis áhrif á einstakling sem fær greiðslur samkvæmt lögum um almannatryggingar heldur er einstaklingur einnig að ávinna sér rétt til framtíðar hér á landi með því að vera með skráð lögheimili á Íslandi. Þannig getur sá sem er ranglega skráður með lögheimili hér á landi, en býr í öðru landi öðlast réttindi sem ekki væru til staðar ef lögheimili væri rétt skráð. Jafnframt eru dæmi um að einstaklingar hafa vísvitandi ranglega skráð lögheimili sitt og þannig haft áhrif á greiðslur annarra aðila, t.d. þannig að sá aðili njóti réttinda sem einhleyplingur þrátt fyrir að um sambúð sé að ræða. Það er því afar mikilvægt að hér gildi skýrar reglur um lögheimili svo að einungis þeir sem eiga sannanlega réttindi sem byggja á búsetu hér á landi njóti þeirra.

Athugasemdir Tryggingastofnunar við einstök ákvæði frumvarpsins:

7. gr. Dulið lögheimili:

Tryggingastofnun telur að útlista þurfi framkvæmdina. Yrði lögheimilið t.d. einnig dulið fyrir stofnunum? Slíkt gæti valdið vandkvæðum við ákvörðun og eftirlit með bótum/greiðslum hjá Tryggingastofnun og því spurning hvort heimilt væri að veita Tryggingastofnun upplýsingar um lögheimili þessara einstaklinga til að kanna rétt þeirra til bóta/greiðslna hjá stofnuninni.

8. gr. Skráning aðseturs innanlands:

Í ákvæðinu er ekki útfært hvernig veikindi yrðu metin og hvort um tímabundna eða ótímabundna ákvörðun yrði að ræða. Tryggingastofnun telur eðlilegt að gera þá kröfu að undanþága þessi sé einungis veitt ef raunveruleg þörf er á aðsetri annars staðar vegna



veikindanna, þ.e. að túlka beri ákvæðið þröngt. Bent er á að þegar meta þarf hvort veikindi gefa tilefni til dvalar annars staðar en á lögheimili þá er eðlilegt að slíkt mat sé framkvæmt af lækni eða öðrum heilbrigðisstarfsmanni.

9. gr. Námsmenn erlendis:

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að heimildin sé til 4 ára. Tryggingastofnun telur eðlilegt að þarna verði gerðar nánari og strangari kröfur varðandi eftirlit. Hvernig yrði eftirlitinu háttað, t.d. ef að einstaklingur hættir í námi innan þessara fjögurra ára, færi út á vinnumarkað í því landi sem hann stundaði námið í og væri þá kominn með fasta búsetu í því landi. Tryggingastofnun telur nauðsynlegt að gera kröfu um staðfestingu á náminu árlega. Skoða mætti þetta í samræmi við skattalega heimilisfesti sem þarf að sækja um árlega og staðfestingu um framvindu náms sem þarf að skila inn til LÍN.

Í greinargerðinni með frumvarpinu koma fram skilgreiningar á því námi sem einstaklingur þarf að vera í til að fá að halda lögheimilinu hér á landi. Slíkar skilgreiningar væri æskilegt að hafa í lögnum sjálfum eða a.m.k. í reglugerð.

11. gr. Aðsetur erlendis:

Gert er ráð fyrir heimild til að halda lögheimili hér á landi þrátt fyrir dvöl erlendis vegna veikinda. Tryggingastofnun telur eðlilegt að gera þá kröfu að undanþága þessi sé einungis veitt ef raunveruleg þörf er á dvöl erlendis vegna veikindanna, þ.e. að túlka beri ákvæðið þröngt. Þá telur stofnunin mikilvægt að slíkt mat sé gert af fagaðila t.d. lækni eða öðrum með sambærilega menntun. Framkvæmdin þyrfti einnig að vera skýr í lögum eða reglugerð. Samkvæmt núverandi verklagi eru dæmi um að einstaklingur hafi fengið samþykktu undanþágu vegna veikinda sem hægt er að meðhöndla hér á landi og því var þörfin fyrir að dveljast erlendis vegna veikindanna ekki fyrir hendi.

Einnig skal á það bent að eðlilegt væri að heimilt væri að endurskoða umrædda undanþágu ef viðkomandi einstaklingur er í vinnu í viðkomandi landi þar sem hann væri þá með fasta búsetu og ætti réttindi í almannatryggingakerfi þess lands.

Þá telur Tryggingastofnun að það þyrfti að vera hámarkstímabil á þessari undanþágu, þ.e. að ekki sé um að ræða ótímabundinn rétt. Eftir ákveðinn tíma ætti lögheimili einstaklings að flytjast úr landi, t.d. eftir fimm ár.

Einnig ætti að vera heimilt að skoða tengsl viðkomandi einstaklings við það land sem hann fer til, t.d. hvort hann eigi almannatryggingaréttindi í því landi, sé ríkisborgari þar o.fl.

Virðingarfyllst,

Ragna Haraldsdóttir,
framkvæmdastjóri Réttindasviðs

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 9. apríl 2018
Tilvísun: 2018030034

Efni: Umsögn Útlendingastofnunar um frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur.

Meðfylgjandi eru athugasemdir og umsögn Útlendingastofnunar eftir yfirllestur frumvarps til laga um lögheimili og aðsetur. Það athugist að Útlendingastofnun gerir einungis athugasemdir við þau ákvæði sem beinlínis snerta starfssvið stofnunarinnar.

Útlendingastofnun hefur ekki almennar athugasemdir við frumvarpið en gerir athugasemdir við einstakar greinar.

Athugasemdir við einstakar greinar:

1. mgr. 5. gr.

Samkvæmt greininni er heimilt að skrá lögheimili hjóna á sitt hvorum staðnum. Útlendingastofnun bendir á að samkvæmt 6. mgr. 70. gr. laga nr. 80/2016 skulu hjón og sambúðarfólk hafa búsetu á sama stað í samræmi við lög um lögheimili. Að mati Útlendingastofnunar mun myndast ósamræmi milli laga um lögheimili og aðsetur og laga um útlendinga við gildistöku þessa ákvæðis og þarf að taka afstöðu til þess fyrir gildistöku laganna hvort 6. mgr. 70. gr. getur haldið gildi sínu óbreytt.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga um útlendinga kemur eftirfarandi fram: „*hjón þurfi að búa saman og skuli halda saman heimili. Borið hefur á því að umsækjendur búi ekki saman en segist eigi að síður vera í hjúskap. Í sumum tilvikum getur það verið eðlilegt vegna atvinnu annars eða beggja hjóna. Þegar slíkt er uppi er heimilt að veita undanþágu frá því að hjón eða sambúðaraðilar búi saman ef einungis um tímabundið ástand er að ræða, t.d. vegna náms eða vinnu. Undanþáguna skal túlka þröngt líkt og aðrar undanþágur og á hún ekki við um tilvik þar sem aðstandandi hér á landi sætir eða mun sæta fangelsisrefsingu.*“

Í 7. mgr. 70. gr. kemur sú regla fram að hjúskapur sem stofnað er til í þeim tilgangi að afla dvalarleyfis veiti ekki rétt til dvalarleyfis. Ein helsta vísbendingin í þeim málum er búseta þeirra sem í hlut eiga. Afleiðingar þeirrar breytingar að hjón og sambúðarfólk þurfi ekki í öllum tilvikum að hafa sama lögheimili eru óljósar. En að mati Útlendingastofnunar verður sönnunarstaða í málum á grundvelli 7. mgr. 70. gr. erfiðari ef skilyrði um sameiginlega búsetu er ekki lengur til staðar.

Reykjavík, 9. apríl 2018

F.h. Útlendingastofnunar,


Friða Breiðfjörð Arnardóttir




Sigurbjörg Rut Hoffritz