



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Garðabær
b.t. Halldóra Pétursdóttir
Ráðhúsið við Garðatorg
Garðatorgi 7
210 GARÐABÆ

Reykjavík 2. febrúar 2016

1601069SA GB/vóhs
Málalykill: 04.10

Efni: Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar

Tilfni þessa álits er að færst hefur í vöxt á síðustu árum að sveitarfélög fái beiðnir frá foreldrum sem óska eftir leikskólavist fyrir börn sín í tveimur leikskólum samtímis. Um er að ræða þau tilvik þar sem foreldrar eru ekki samvistum, búa ekki í sama sveitarfélagi en fara með sameiginlega forsjá yfir börnum sínum. Hinn 14. janúar sl., óskaði sveitarfélagið Garðabær eftir ráðgjöf Sambands Íslenskra sveitarfélaga, vegna foreldra sem hafa slitið samvistum en fara með sameiginlega forsjá yfir tveimur börnum á leikskólaaldri. Foreldrarnir búa í sitt hvoru sveitarfélaginu, annars vegar í Garðabæ og hins vegar úti á landi. Um tveggja klukkustunda akstursfjarlægð er á milli Garðabæjar og viðkomandi sveitarfélags. Foreldrarnir hafa nú lagt inn beiðni um að hafa börnin aðra vikuna í leikskóla í Garðabæ og hina vikuna í leikskóla úti á landi. Óskar Garðabær eftir upplýsingum hvort að sambandið hafi fordæmi fyrir máli sem þessu, og einnig eftir ráðgjöf með tilhögun greiðslna á námsvistargjöldum. Samband Íslenskra sveitarfélaga gaf út leiðbeinandi álit um tvöfalda leikskólavist þann 31. maí 2013 og byggir þetta álit á því ásamt skýrslu starfshóps innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum, dags. 1. september 2015.

Réttarstaða foreldra þegar foreldrar barns búa ekki saman

Forsjá/sameiginleg forsjá

Inntak hugtaksins forsjá er að finna í 28. gr. barnalaga nr. 76/2003. Í forsjánni felst bæði réttur og skylda til að ráða persónulegum högum barns og ákveða búsetustað þess. Þá felst í forsjá skylda til að annast barn og sýna því umhyggju og virðingu, vernda það gegn hvers kyns ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi.

Meginreglan í íslenskum barnarétti er að foreldrar fara sameiginlega með forsjá barna sinna í hjúskap og skráðri sambúð og einnig eftir skilnað eða sambúðarslit þeirra nema annað sé ákveðið með samningi eða dómi, sbr. 1. mgr. 31. gr. barnalaga. Þá geta foreldrar ávallt samið um að fara með sameiginlega forsjá, sbr. 32. gr. barnalaga. Ef ágreiningur rís um forsjá barns geta foreldrar borið ágreininginn undir dómstóla en áður en til þess kemur ber þeim skylda til að leita sátta í sáttameðferð, sbr. 33. gr. a. og 1. mgr. 34. gr. barnalaga. Dómari getur ákveðið að annað foreldri eigi að fara með forsjá en hann getur líka ákveðið að forsjá barns eigi að vera í höndum beggja foreldra. Ef sameiginleg forsjá er dæmd er líka ákveðið hjá hvoru foreldri barnið eigi að hafa lögheimili.

Foreldrar, sem fara saman með forsjá barns en búa ekki saman, eiga alltaf að leitast við að hafa samráð áður en teknar eru afgerandi ákvarðanir um málefni

barns er varða daglegt líf þess, t.d. um hvar það skuli eiga lögheimili innanlands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, um venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tómstundastarf.

Þegar börn búa til skiptis hjá hvoru foreldri er vika á móti viku algengasta fyrirkomulagið. Það er þó ekki aðalatriðið fyrir velferð barna að tíma þeirra sé skipt algjörlega jafnt milli heimila foreldra. Mikilvægt er að foreldrar sýni sveigjanleika varðandi fyrirkomulag samvista eftir skilnað, fremur en að festa sig við tiltekið fyrirkomulag. Sníða þurfi samvistir barnanna við foreldra sína að þörfum barnanna og þroska og aðstæðum í hverju tilviki. Yngri börn hafi þannig aðrar þarfir en unglingar sem eru farnir að leita eftir meira sjálfstæði og samskiptum við jafnaldra.

Lögheimili – heimild til að taka afgerandi ákvarðanir

Samkvæmt barnalögum getur barn aðeins átt eitt lögheimili og telst það eiga fasta búsetu þar sem það á lögheimili. Ákvæði lögheimilislaga nr. 21/1990 skilgreinir lögheimili manns sem þann stað þar sem maður hefur fasta búsetu og getur enginn átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað. Ef ágreiningur rís við sambúðarslit eða skilnað foreldra um lögheimili barns geta foreldrar borið ágreininginn undir dómstóla en áður en til þess kemur ber þeim skylda til að leita sátta í sáttameðferð. Markmiðið með sáttameðferðinni er að hjálpa foreldrum að gera samning um þá lausn máls sem er barninu fyrir bestu. Foreldrar verða sjálfir að mæta á sáttafundir sem sáttaamaður boðar til og geta því til dæmis ekki sent lögmann á sáttafund í sinn stað.

Það foreldri sem barn á lögheimili hjá hefur heimild til að taka afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barnsins, s.s. um hvar barnið skuli eiga lögheimili innanlands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tómstundastarf. Foreldrar sem fara með sameiginlega forsjá barns skulu þó ávallt leitast við að hafa samráð áður en þessum málefnum er ráðið til lykta, sbr. 28. gr. a barnalaga. Lögheimilisforeldrið hefur á hinn bóginn heimild til þess að taka þessar ákvarðanir ef samráðið skilar ekki árangri.

Með vísan til framangreinds, þá hefur það foreldri sem barn á lögheimili hjá, heimild til þess að taka *afgerandi ákvarðanir* um daglegt líf barnsins, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 28. gr. a barnalaga. Þrátt fyrir að þessi stefna hafi verið mörkuð með lögum nr. 61/2012 til breytingar á gildandi barnalögum, segir í 3. málsl. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga að foreldrar sem fari með forsjá barns skuli þó ávallt leitast við að hafa samráð áður en málefnum barns er ráðið til lykta. Eru foreldrar þannig hvattir til að hafa samráð um þessi málefni og virða skoðanir og sjónarmið hvors annars.

Leikskóladvöl barns

Samkvæmt 4. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008, bera sveitarfélög ábyrgð á leikskólastarfi og eiga að tryggja börnum leikskóladvöl. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna annast leikskóli, að ósk foreldra, uppeldi og umönnun barna á leikskólaaldri.

Sé það vilji foreldra eða vilji lögheimilisforeldris í ágreiningstilvikum að barn sæki leikskóla í sveitarfélagi umgengnisforeldris þá þarf annað hvort að óska eftir undanþágu frá innritunarreglum viðkomandi sveitarfélags eða færa lögheimili barnsins.

Foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns geta óskað eftir tvöfaldri leikskólavist barns í lögheimilisveitarfélögum beggja foreldra. Samkvæmt leiðbeinandi álit Sambands íslenskra sveitarfélaga dags. 31. maí 2013, um tvöfalda leikskólavist, ber við mat á slíkum beiðnum að líta til þess hvort hagsmunum barns sé best borgið með því að fallast á slíka ósk. Þá kemur þar einnig fram að helst komi til álita að fallast á slíkar beiðnir þegar næg leikskólarými eru til staðar og ekki hlýst af því verulegur aukakostnaður.

Leiðbeiðandi álit Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna tvöfaldrar leikskólavistar

Í ljósi þess að vænta mátti fjölgunar í beiðnum frá foreldrum sem óskuðu eftir tvöfaldri leikskólavist fyrir börn sín, þar sem sameiginleg forsjá foreldra færðist sífellt í vöxt, útbjó sambandið, árið 2013, leiðbeinandi álit sem gagnast myndi sveitarfélögum við afgreiðslu slíkra beiðna.

Skólamálanefnd sambandsins fjallaði um málið á haustmánuðum árið 2012 og komu Umboðsmaður barna, Sigrún Júlíusdóttir, prófessor í félagsráðgjöf við HÍ og Hrefna Friðriksdóttir, lektor við lagadeild HÍ, á fund nefndarinnar. Þá byggði álit sambandsins einnig á upplýsingum um viðhorf löggjafans til tvöfaldrar búsetu á Norðurlöndunum og mati sérfræðinga við Rannsóknarstofnunar Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni.

Helstu atriðin sem sambandið ráðleggur sveitarfélögum að líta til við meðferð beiðna um tvöfalda leikskólavist barna:

1. Jöfn búseta til skiptis hjá foreldrum getur þjónað hagsmunum barnsins svo framarlega sem foreldrar hafa náðið samstarf og samstöðu um að ekki verði veruleg röskun á högum barns, t.d. hvað skólagöngu varðar.
2. Almennt er eðlilegt að ganga út frá því að þarfir barns verði að veða 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.
3. 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 og að sækja tvo leikskóla. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpi 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 aðlagja sig að breyttu umhverfi, fólki, reglum og umönnun getur það ekki hvílst og notað krafa 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.“

4. 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.
5. Í öðrum norrænum ríkjum er hvergi gert ráð fyrir því að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum. Varðandi leikskóladvöl er meginreglan þó alveg skýr í þeim löndum, þ.e. að 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.
6. 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.
7. 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 hljóti af verulegur viðbótarkostnaður.

Greiðslur

Í viðmiðunarreglum sambandsins um leikskólavist utan lögheimilissveitarfélags, sbr. <http://www.samband.is/verkefnin/skolamal/leikskoli/vidmidunarreglur-um-greiddslur-vegna-leikskoladvalar-utan-logheimilissveitarfelags/>, 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.

Til frekari upplýsinga

Hinn 12. maí 2014 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi þar sem Alþingi ályktaði að fela innanríkisráðherra í samstarfi við félags- og húsnæðismálaráðherra að skipa starfshóp sem kannaði með hvaða leiðum mætti jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna með tilliti til réttinda, skyldna og skráningar sem fylgir lögheimili barns. Skýrslu starfshópsins var skilað til ráðherra hinn 1. september 2015.

Starfshópurinn tók m.a. á álitaefnum varðandi tvöfalda lögheimilisskráningu barns og í niðurstöðu starfshópsins kom fram að lítill ávinningur væri í því að íslensk löggjöf heimilaði tvöfalda lögheimilisskráningu barns, slíkt myndi ekki fela í sér lausn á ágreiningi foreldra, hann yrði áfram til staðar. Í stað ágreinings um lögheimili barns yrði um að ræða ágreining um t.d. opinberan stuðning sem

áður hefði fylgt lögheimili barns. Því var það niðurstaðan að tvöföld lögheimilisskráning fæli ekki í sér neina lausn. Enn fremur tryggði möguleiki á tveimur lögheimilum, jafnvel innan sama sveitarfélags, ekki nálægð foreldra, t.d. búsetu í göngufæri við sama skóla, vini og tómstundastarf. Var starfshópurinn þeirrar skoðunar að veigamikil rök yrðu að vera fyrir hendi til að vikið verði frá þeirri grundvallarreglu að einstaklingur geti einungis átt lögheimili á einum stað í senn.

Þá vakti starfshópurinn athygli á að breyting þess efnis að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum hafi aðrar afleiðingar í för með sér en þá eina að jafna stöðu foreldra sem ala börn sín upp á tveimur heimilum. Í því sambandi mætti t.d. nefna að lögheimili barns ræður því hvar það sækir skóla og því myndi það valda vandkvæðum hjá sveitarfélögum við framkvæmd skólahalds ef barnið ætti lögheimili á tveimur stöðum.

Skipt búseta barns

Starfshópurinn lagði til að tekið yrði upp ákvæði í íslenska löggjöf um svipað fyrirkomulag og gildi sums staðar á Norðurlöndunum um *skipta búsetu barns*. Lagði starfshópurinn til að ákveðin skilyrði yrði að uppfylla svo skipt búseta kæmi til álita og væru til þess fallnar að þjóna hagsmunum barnsins:

1. Sameiginleg forsjá.
2. Samkomulag um lögheimili barns. Foreldrar verði að komast að samkomulagi um hjá hvoru þeirra barn eigi lögheimili þar sem það getur aðeins átt lögheimili á einum stað.
3. Gott samstarf foreldra byggt á sveigjanleika í samskiptum, gagnkvæmri virðingu og trausti.
4. Nálægð heimila. Mikilvægt að barn sé einungis í einum leikskóla og sæki einn grunnskóla. Einnig að barn geti sótt skóla frá báðum heimilum, tekið þátt í frístundastarfi og átt samskipti við vini.
5. Staðfesting sýslumanns.
6. Ráðgjöf hjá embætti sýslumanns.

Lokaorð

Engar lagarbreytingar hafa verið gerðar til að skýra þá stöðu sem upp getur komið þegar foreldrar óska eftir því að barn þeirra verði skráð í tvo leikskóla/grunnskóla. Að teknu tilliti til framangreindrar niðurstöðu starfshóps innanríkisráðherra um leiðir til þess að jafna réttarstöðu foreldra barna sem búa á tveimur stöðum, er ekki um að ræða stefnubreytingu í þessum málum, þ.e. að við skilnað eða samvistarslit geti barn haldið tvö lögheimili og verið í skiptri skólagöngu. Virðist staðan fremur vera sú að vafi er á því að þetta tiltekna tilvik sem Garðabær vísar til í erindi sínu dags. 14. janúar sl., uppfylli þau viðmið sem starfshópurinn leggur til sem væntanlegan grundvöll að þróun löggjafar á sviði fjölskyldumálefna í framtíðinni. Það sé hlutverk foreldra að aðlagja sig að þörfum barnsins og taka allar ákvarðanir og ráðstafanir út frá því hvað barninu sé fyrir bestu.

GB/VÓHS