

Skýrsla

innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Samantekt um helstu niðurstöður	5
3	Þróun barnalöggjafar og samfélagslegar breytingar	6
3.1	Þróun barnalöggjafarinnar	6
3.2	Réttindi barnsins	9
3.3	Samband barns og foreldra	12
3.3.1	Tölfræði	13
4	Réttarstaða foreldra þegar foreldrar barns búa ekki saman	16
4.1	Forsjá	16
4.2	Búseta	17
4.3	Umgengni	18
4.4	Ákvarðanataka	19
4.4.1	Ákvarðanir sem foreldrum ber að taka í sameiningu	19
4.4.2	Afgerandi ákvarðanir í höndum lögheimilisforeldris	20
4.4.3	Ákvarðanir í höndum umgengnisforeldris	21
4.5	Framfærsla og meðlag	22
4.5.1	Framfærsluskýlda foreldra	22
4.5.2	Meðlag	22
4.6	Opinber stuðningur	24
4.6.1	Opinber stuðningur vegna framfærslu eða umönnunar barna	24
4.6.1.1	Barnabætur	24
4.6.1.2	Mæðra- og feðralaun	25
4.6.2	Opinber stuðningur vegna veikra og/eða fatlaðra barna	26
4.6.2.1	Umönnunargreiðslur	26
4.6.2.2	Hjálpartæki fyrir fötluð börn	27
4.6.2.3	Bifreiðakaup vegna hreyfihamlaðra barna	27
4.6.2.4	Niðurfelling bifreiðagjalda	28
4.6.2.5	Foreldragreiðslur langveikra eða alvarlegra fatlaðra barna	28
4.6.3	Opinber stuðningur vegna veikra eða fatlaðra foreldra	29
4.6.3.1	Órorkustyrkur	29
4.6.3.2	Barnalífeyrir	30
4.6.3.3	Slysadagpeningar	30
4.6.4	Opinber stuðningur vegna tekjuöflunarskerðingar	31
4.6.4.1	Fæðingarorlof	31
4.6.4.2	Atvinnuleysisbætur vegna framfærsluskýldu gagnvart börnum	31
4.6.4.3	Námslán	32
4.6.5	Opinber stuðningur vegna húsnæðiskostnaðar	34
4.6.5.1	Vaxtabætur	34
4.7	Stuðningur sveitarfélaga	35
4.7.1	Fjárhagsaðstoð	35
4.7.2	Félagslegt húsnæði	35
4.7.3	Húsaleigubætur	36
4.7.4	Þjónusta sveitarfélaga við fötluð börn	36
4.7.5	Leikskóladvöl barns	37
4.7.6	Grunnskólaganga barns	38
4.7.7	Styrkur vegna íþrótta- og tómstundastarfs barna	38
4.8	Verklag ýmissa stofnana og fyrirtækja	39
4.8.1	Bankaviðskipti	39
4.8.2	Vátryggingar	39
4.8.3	Símafyrirtæki	40
4.9	Skráning hjá Þjóðskrá Íslands	40
5	Aðstöðumunur foreldra þegar foreldrar barns búa ekki saman	42
5.1	Ákvarðanataka	42
5.2	Framfærsla og meðlag	43
5.3	Opinber stuðningur	43

5.4	Stuðningur sveitarfélaga	44
5.5	Verklag ýmissa stofnana og fyrirtækja	44
5.6	Skráning hjá Þjóðskrá Íslands	45
5.7	Samandregið yfirlit yfir aðstöðumun	45
6	Norrænn réttur	46
6.1	Danmörk	46
6.1.1	Ákvarðanataka	46
6.1.2	Framfærsla og meðlag	47
6.1.3	Opinber stuðningur	48
6.2	Finnland	48
6.3	Noregur	49
6.3.1	Ákvarðanataka	49
6.3.2	Skipt búseta	50
6.3.3	Framfærsla og meðlag	51
6.3.4	Opinber stuðningur	52
6.4	Svíþjóð	53
6.4.1	Ákvarðanataka	53
6.4.2	Skipt búseta	54
6.4.3	Framfærsla og meðlag	55
6.4.4	Opinber stuðningur	55
6.5	Samánburður á Norðurlöndum	57
7	Rannsóknir á högum og líðan barna eftir skilnað	57
7.1	Íslenskar rannsóknir	57
7.2	Erlendar rannsóknir	61
7.2.1	Danmörk	61
7.2.2	Noregur	62
7.2.3	Svíþjóð	63
7.2.4	Bandaríkin	65
7.3	Rannsóknir um framfærslu og opinberan stuðning	66
8	Niðurstöður starfshópsins	68
8.1	Leiðir til að jafna stöðu foreldra	69
8.1.1	Tvöfalt lögheimili barns	70
8.1.1.1	Niðurstaða starfshóps	72
8.1.2	Skipt búseta barns	73
8.1.2.1	Niðurstaða starfshóps	75
8.1.2.2	Skilyrði fyrir skiptri búsetu	76
8.1.2.3	Brostnar forsendur fyrir skiptri búsetu	77
8.1.2.4	Nauðsynlegar breytingar vegna skiptrar búsetu	78
8.1.2.4.1	Lög og reglugerðir	78
8.1.2.4.2	Þjóðskrá	79
8.1.3	Aðrar breytingar	79
	Heimildaskrá	81
	Viðauki	84

1 Inngangur

Hinn 12. maí 2014 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi þar sem Alþingi ályktaði að fela innanríkisráðherra í samstarfi við félags- og húsnæðismálaráðherra að skipa fimm manna starfshóp sem kannaði með hvaða leiðum megi jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna með tilliti til réttinda, skyldna og skráningar sem fylgir lögheimili barns. Í þingsályktuninni kemur fram að markmið starfshópsins sé að útfæra leiðir til að eyða þeim mikla aðstöðumun sem er á heimilum þegar foreldrar sem búa ekki saman ákveða að ala börn sín upp saman á tveimur heimilum. Í því skyni tæki hópurinn m.a. afstöðu til þess hvort taka skuli upp kerfi sem heimilar börnum að hafa tvöfalt lögheimili eða hvort annað fyrirkomulag jafnrar búsetu henti betur. Þá kemur fram í þingsályktuninni að ráðherra skuli skila þinginu skýrslu um niðurstöður starfshópsins.

Í nefndarálini velferðarnefndar með þingsályktunartillögunni kemur m.a. fram að tillagan fæli fyrst og fremst í sér könnun á þeim aðstöðumun sem kynni að vera milli foreldra sem fara sameiginlega með forsjá yfir barni sínu. Nefndin benti á að forsenda þess að hægt væri að leggja fram tillögur að breyttu lagaumhverfi væri að kannað yrði ítarlega á hvaða sviðum um aðstöðumun væri að ræða og í hverju hann fælist. Ljóst væri að ýmis réttindi fylgdu ávallt lögheimili barns og mætti þar sem dæmi nefna ýmsa félagslega aðstoð almannatryggingakerfisins, sem og félagslega þjónustu við fötluð börn en þau nytu slíkrar þjónustu aðeins á lögheimili sínu. Þá væri það foreldri sem barn hefði lögheimili hjá skráð í opinberri skráningu sem einstætt foreldri þó svo forsjáin væri sameiginleg og barnið búi til jafns hjá báðum foreldrum.

Velferðarnefnd lagði áherslu á að við vinnu þessa yrði ávallt að hafa hagsmuni barnsins í fyrirrúmi. Við mat á því hvort breytinga væri þörf á því kerfi sem við lýði er í dag yrði að horfa til þess hvort þær hefðu jákvæð áhrif á hagsmuni barnsins og að hvaða leyti. Þótt jöfn staða beggja foreldra ætti eðli málsins samkvæmt að skila sér í bættem hag barna þyrfti það að vera hafið yfir vafa ef gera ætti grundvallarbreytingar á lagaumhverfinu.

Starfshópurinn var skipaður í byrjun árs 2015. Í honum áttu eftirtaldir sæti:

Þórhildur Lindal, lögfræðingur og forstöðumaður Rannsóknastofnunar Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni sem formaður, tilnefnd af innanríkisráðherra, Guðríður Bolladóttir, lögfræðingur í velferðarráðuneytinu, tilnefnd af félags- og húsnæðismálaráðherra, Bóas Valdórsson, sálfræðingur hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, tilnefndur af Sýslumannafélagi Íslands, Pálmi Þór Másson, deildarstjóri hjá lögfræðideild Kópavogsbæjar, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Sólveig Jóhanna Guðmundsdóttir, sviðsstjóri hjá Þjóðskrá Íslands, tilnefnd af Þjóðskrá Íslands. Með starfshópnum unnu Rakel Þráinsdóttir, lögfræðingur hjá sýslumanninum á Suðurnesjum, og Svanhildur Þorbjörnsdóttir, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu, fram til júlí 2015. Þá starfaði Lilja Borg Viðarsdóttir, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu, með hópnum í ágúst 2015.

Starfshópnum var veittur frestur til 1. september 2015 til að skila ráðherra skýrslu. Fyrsti fundur hópsins var haldinn 30. janúar 2015 en alls hélt hann 28 fundi. Hópurinn lauk störfum þann 28. ágúst síðastliðinn.

Starfshópurinn gerði úttekt á réttarstöðu barna og foreldra og á því hvort aðstöðumunur væri á milli foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barns en búa á tveimur heimilum. Þá kannaði hópurinn hvernig sambærilegri löggjöf og framkvæmd hennar væri háttað í norrænum rétti og kynnti sér helstu rannsóknir á þessu sviði.

Á fundi starfshópsins komu eftirtaldir aðilar til að ræða efni þingsályktunarinnar: Guðný Björk Eydal, prófessor við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Heimir Hilmarsson, MA-nemi við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Hrefna Friðriksdóttir, dósent í fjölskyldu- og erfðarétti við Lagadeild Háskóla Íslands, Margrét María Sigurðardóttir, umboðsmaður barna, Elísabet Gísladóttir, lögfræðingur hjá umboðsmanni barna, Sigrún Júlíusdóttir, prófessor emeritus við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Benedikt Jóhannsson, sérfræðingur í klínískri sálfræði hjá Fjölskylduþjónustu kirkjunnar og Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða, Inga Dóra Sigfúsdóttir, prófessor við Háskólann í Reykjavík og Colombia University í New York, Birgir Grímsson, Júlíana Kjartansdóttur og Karvel Aðalsteinn Jónsson frá Félagi um foreldrajafrétti og Gunnar Kristinn Þórðarson og Jón Hannes Stefánsson frá Samtökum meðlagsgreiðenda.

2 Samantekt um helstu niðurstöður

1.1. Til að jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna og ákveða að ala þau upp saman á tveimur heimilum leggur starfshópurinn til að gerðar verði breytingar á barnalögum. Þar komi inn nýtt ákvæði sem heimili að skipta búsetu barns á grundvelli staðfests samkomulags foreldra, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, með hagsmuni barnins að leiðarljósi. Skipt búseta barns mun fela í sér ýmis réttaráhrif, þar á meðal varðandi ákvarðanatöku um málefni barns svo og framfærslu þess.

1.2. Til að jafna stöðu foreldra, sem fara sameiginlega með forsjá barns á grundvelli staðfests samkomulags um skipta búsetu barnsins leggur starfshópurinn til breytingar á ýmsum lögum um opinberan stuðning, lögum um lögheimili, auk barnalaga.

1.3. Til að jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barns í skiptri búsetu leggur starfshópurinn til að sveitarfélög lagi þjónustu sína að breyttum þjóðfélagsháttum og taki þannig virkt tillit til jafnrar ábyrgðar og skyldna foreldra á uppeldi og ummönnun barna í þeim málum sem þau varða og falla undir valdsvið sveitarfélaga.

1.4. Til að jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna í skiptri búsetu leggur starfshópurinn áherslu á mikilvægi þess að úr tölvukerfi Þjóðskrár Íslands verði hægt að fá upplýsingar um að barn sé í skiptri búsetu, sem þýðir að í þjóðskránni komi fram heimilisfang beggja foreldra barnsins. Þessum upplýsingum verði unnt að miðla til þeirra stofnana og annarra sem koma að málefnum barna, svo sem sveitarfélaga.

Um nánari umfjöllun vísast til 8. kafla skýrslunnar, sem og annarra kafla hennar.

3 Þróun barnalöggjafar og samfélagslegar breytingar

3.1 Þróun barnalöggjafarinnar

Miklar breytingar áttu sér stað á tuttugustu öldinni í málefnum barna¹ og foreldra. Athyglin fór í auknum mæli að beinast að hagsmunum barnsins og farið var að líta á börn sem einstaklinga sem þyrfti að vernda sérstaklega í löggjöfinni. Foreldravaldið fór að snúast um skyldur foreldra og voru þeir ekki lengur einráðir um uppeldi barna sinna, auk þess sem sett var löggjöf um barnavernd sem varðaði ýmis úrræði gagnvart foreldrum sem misbeittu valdi sínu. Löggjöfin fór að snúast um hagsmuni barnsins og það sem væri barni fyrir bestu.² Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn) sem tók gildi hér á landi 13. mars 2013, sbr. lög nr.19/2013 markaði þáttaskil í þeim efnum og upphaf að því nútímavíðhorfi til barna að þau væru sjálfstæðir einstaklingar með eigin réttindi og markaði endalok þeirrar aldagömlu hugmyndar um að börn væru „eign“ foreldra sinna.³

Áður fyrr var uppeldi og umönnun barna nánast alfarið á höndum kvenna. Hjúskapurinn var hið eina viðurkennda samband milli kvenna og karla og miðaðist réttarstaða barna út frá því hvort þau væru getin innan eða utan hjúskapar.⁴ Byggðist löggjöfin á þeim samfélagslegu viðhorfum að konur þyrftu að finna sér fyrirvinnu í gegnum hjónaband⁵ en iðnvæðingin, kvenréttinda-hreyfingar og breyttar skoðanir á félagslegri stöðu kvenna áttu þátt í því að grundvöllur fékkst fyrir efnahagslegu sjálfstæði þeirra.⁶ Á síðari hluta tuttugustu aldarinnar fóru hjónaskilnaðir að aukast⁷, konur fóru í vaxandi mæli að leita út á vinnumarkaðinn og fór löggjöfin í meira mæli að súast um að jafna stöðu kvenna og karla.

¹ Hugtakið barn er ekki skilgreint í barnalögum en barn er hver sá einstaklingur sem ekki hefur náð 18 ára aldri, sbr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr.19/2013. Í 1. mgr. 3. gr. barnaverndarlaga kemur fram að með börnum í þeim lögum sé átt við einstaklinga yngri en 18 ára. Þá segir í 1. mgr. 1. gr. lögræðislaga nr. að 71/1997 að menn verði lögráða 18 ára.

² Ármann Snævarr: *Þættir í barnarétti I*, bls. 137.

³ Þórhildur Línal: „Barnasáttmálinn – að mörgu að hyggja“, bls. 88.

⁴ Ida Blom og Anna Tranberg: *Nordisk lovoversikt*, bls. 12.

⁵ Ida Blom og Anna Tranberg: *Nordisk lovoversikt*, bls. 13.

⁶ Brynhildur G. Flóvenz: „Jafnréttislög í þrjátíu ár“, bls. 9.

⁷ Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: *Eftir skilnað*, bls. 32.

Í barnalöggjöfnni hefur vaxandi áhersla verið lögð á rétt barns til að þekkja og hafa tengsl við báða foreldra sína og að þeir beri sameiginlega ábyrgð á uppeldi barna sinna. Með barnalögum nr. 9/1981 var öllum börnum í fyrsta sinn tryggður sérstakur umgengnisréttur við föður sinn en ábyrgð beggja foreldra sem ekki bjuggu saman kom hins vegar ekki til álita.⁸ Á því urðu breytingar með barnalögum nr. 20/1992 þegar foreldrum var heimilað að semja um sameiginlega forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit. Grundvallarforsenda þess var að foreldrar gætu unnið saman að hagsmunum barnsins og máttu því ekki eiga í ágreiningi, t.d. varðandi meðlag eða umgengni, því þá var grundvöllur sameiginlegrar forsjár talinn brostinn.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi að baki lögunum sagði að við gerð samnings um sameiginlega forsjá væri foreldrum skylt að taka ákvörðun um hjá hvoru þeirra barn skyldi eiga lögheimili og þar með að jafnaði hafa fasta búsetu. Það foreldri sem barn ætti lögheimili hjá hefði réttarstöðu einstæðs foreldris til að taka við meðlagsgreiðslum með barni úr hendi hins foreldrisins eða Tryggingastofnunar ríkisins, mæðra- eða feðralaunum, barnabótum og öðrum greiðslum frá hinu opinbera, ef því væri að skipta. Foreldrar gætu síðan samið sín á milli um skiptingu greiðslnanna ef svo biði við að horfa enda væri samkomulag foreldra um öll atriði er varða forsjána forsenda sameiginlegrar forsjár. Það foreldri sem barn ætti lögheimili hjá hefði einnig réttarstöðu einstæðs foreldris samkvæmt ákvæðum skattalaga og nyti enn fremur þeirra hlunninda sem ríki og sveitarfélög bjóða einstæðum foreldrum.⁹

Þróunin síðan þá hefur verið að styrkja sameiginlega forsjá. Með barnalögum nr. 76/2003 var foreldrum sem fóru sameiginlega með forsjá gert kleift að krefjast úrskurðar um umgengni og meðlag auk þess sem sameiginleg forsjá var gerð að meginreglu með lögum nr. 69/2006 um breytingu á barnalögum.

Samhliða þróun löggjafarinnar benda rannsóknir til þess að samvistir barna og foreldra eftir skilnað hafi tekið breytingum. Langflestir foreldrar fara með sameiginlega forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit auk þess sem sífellt algengara

⁸ Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók*, bls. 8.

⁹ Alþt. (1991-1992), A-deild, bls. 1147.

er að barn dvelji jafnt hjá báðum foreldrum.¹⁰ Samhliða þessari þróun hefur löggjafinn afmarkað verkaskiptingu foreldra með hugtökunum forsjá, búseta eða lögheimili og umgengni. Lögheimili barns hefur fyrst og fremst þýðingu þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá án þess að búa saman. Þegar sameiginleg forsjá varð í fyrsta sinn heimil var gengið út frá því að barn hefði fasta búsetu hjá öðru foreldri en dveldi í ákveðinn tíma hjá hinu. Gengið var út frá því að það foreldri sem barn byggði hjá hefði heimildir til að taka ákvarðanir sem vörðuðu daglegt líf barns.¹¹ Síðar fór að bera á þeirri túlkun að lögheimilisforeldri hefði rýmri heimildir til að taka ýmsar ákvarðanir¹² og með lögum nr. 61/2012 um breytingu á barnalögum var tekið af skarið um þá óvissu sem talin var ríkjandi varðandi heimildir hvors foreldris til töku ákvarðana og lögfest ákvæði í 28. gr. a barnalaga um inntak sameiginlegrar forsjár. Með ákvæðinu var lögheimilisforeldri fengnar heimildir til að taka afgerandi ákvarðanir í lífi barns í þeim aðstæðum þar sem foreldrar komast ekki að samkomulagi. Með lögnum hafði lögheimili barns því mun meiri réttaráhrif í för með sér en áður. Samhliða var jafnframt gerð sú breyting að hægt er að leysa sérstaklega úr ágreiningi um lögheimili barns án þess að það hafi áhrif á forsjá, auk þess sem samningar um lögheimili barns eru nú háðir staðfestingu sýslumanns.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til framangreindra laga nr. 61/2012 kemur fram að nefndinni sem samdi frumvarpið hafi m.a. verið falið að taka afstöðu til þess hvort til greina kæmi að lögfesta ákvæði sem sérstaklega veitir heimild fyrir jafnri búsetu, þ.e. að barn teljist búsett hjá báðum foreldrum sínum þrátt fyrir að þeir búi ekki saman og eftir atvikum hvort slík búseta ætti að byggja á samkomulagi foreldra eða hvort hún ætti að geta byggt á ákvörðun yfirvalda.¹³

¹⁰ Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: *Eftir skilnað*, bls. 37.

¹¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Barnaréttur*, bls. 211.

¹² Í því sambandi má nefna að á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins kom út bæklingur árið 2007 sem bar heitið *Forsjá*. Þar sagði að almennt væri litið svo á að lögheimilisforeldri hefði eitt heimild til að standa að ákvörðunum er varðaði þátttöku barns í hefðbundnu íþrótt- og æskulýðsstarfi o.þ.h., ákvörðunum um venjuleg ferðalög innanlands, sumarbúðardvöl o.s.frv., svo lengi sem það skaraðist ekki á við umgengni barns við hitt foreldrið. Á sama hátt gæti foreldri sem færir með sameiginlega forsjá og nyti umgengni ákveðið þátttöku barns í samskonar starfi á þeim tíma sem það dveldist hjá því foreldri í umgengni. Til minni háttar ákvarðana teldust einnig ákvarðanir um klæðaburð, matmálstíma, svefntíma o.þ.h. Sjá *Forsjá*, bls. 6.

¹³ Alþt. A-deild, þskj. 328, 140. lögb. 2011-12, bls. 11.

Í áðurnefndum athugasemdum kemur fram að nefndin lagði ekki til breytingar á nágildandi ákvæðum barnalaga um að lögheimili og föst búseta barns skyldi vera hjá öðru foreldri. Nefndin gekk út frá því að öryggi og stöðugleiki væru lykilhugtök fyrir þroskavænleg uppeldisskilyrði barns. Í þeim tilvikum þar sem best tækist til og foreldrar gætu unnið saman að því að tryggja hagsmuni barns þá gætu þeir í raun hagað samskiptum sínum á sama veg og ef gert væri ráð fyrir samningum um tvöfalda búsetu í lögunum. Foreldrar gætu þannig staðið saman að ákvarðanatöku um mál barns ef þeir kysu og ákvæði barnalaganna stæðu ekki að neinu leyti í vegi fyrir góðu og virku samstarfi.

Nefndin tók fram að það verði á hinn bóginn ekki horft fram hjá því að einhverjum hópi foreldra tækist ekki að hafa með sér svo farsælt samstarf. Nefndin vísaði einnig til þess að þá verði að líta til þess að samskipti einstakra foreldra einkennist af valdabaráttu, ójafnvægi eða jafnvel kúgun og ofbeldi. Til að draga úr óvissu og ágreiningi við þessar aðstæður þótti nefndinni nauðsynlegt að taka af skarið og móta almennar reglur um stöðu og heimildir hvors foreldris fyrir sig. Sú regla að barn skuli eiga formlega fasta búsetu hjá öðru foreldri sínu tengist þannig í aðra röndina beint heimild þessa foreldris til að taka af skarið og ákveða ýmsa hluti í daglegu lífi barns. Á móti komi að reglan temprast í hina röndina einnig af ákvörðunum um rúma eða jafna umgengni.¹⁴

3.2 Réttindi barnsins

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. barnalaga á barn rétt á að lifa, þroskast og njóta verndar, umönnunar og annarra réttinda í samræmi við aldur og þroska og án mismununar af nokkru tagi. Óheimilt er að beita barn hvers kyns ofbeldi eða annarri vanvirðandi háttsemi. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess. Þá kemur fram í 3. mgr. 1. gr. barnalaga að barn eigi rétt á að láta skoðanir sínar í ljós í öllum málum sem það varða og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska.

Barnasáttmálinn hefur að geyma fjórar meginreglur. Í 2. gr. sáttmálans er að finna jafnræðisregluna, eitt mikilvægasta ákvæði hans, þ.e. bann við mismunun barna.

¹⁴ Alþt. A-deild, þskj. 328, 140. lögb. 2011-12, bls. 34.

Þrátt fyrir orðalagið án mismununar af nokkru tagi í 1. mgr. 2. gr. þýðir það ekki að öll börn skuli fá sömu eða eins meðferð í öllum tilvikum heldur að þau skuli fá sams konar meðferð við sambærileg skilyrði eða aðstæður. Þessari grundvallarreglu, jafnræðisreglunni, er því ekki ætlað að koma í veg fyrir svokallaða „jákvæða mismunun“, sem byggir á sanngjörnum og hlutlægum grundvelli.¹⁵ Ákvæði 1. mgr. 3. gr. Barnasáttmálans um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar gerðar eru ráðstafanir á vegum opinberra aðila, sem og einkaaðila, er eitt af mátarstólpum hans ásamt hinum meginreglunum, 2., 6. og 12. gr., og túlka ber öll einstök ákvæði hans með hliðsjón af því. Ákvæði 1. mgr. 3. gr. gegnir sérlega mikilvægu hlutverki við aðstæður þar sem önnur og sértækari ákvæði samningsins eiga ekki við. Ákvæðið tekur til einstaks barns, tiltekins hóps barna og jafnvel allra barna, allt eftir aðstæðum hverju sinni.¹⁶ Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar (stjskr.), sbr. 14. gr. stjórnskipunarlag, nr. 97/1995 er að finna ákvæði sem mælir fyrir um að börnum skuli „tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst“. Í athugasemdum við frumvarp til ofangreindra laga segir að ákvæðið sækir m.a. fyrirmynd í 3. gr. Barnasáttmálans.¹⁷

Mat á því hvað telst barni fyrir bestu skal taka mið af efni grundvallarreglna Barnasáttmálans, þ.e. 2., 6. og 12. gr., auk 41. gr. hans, lögum hvers aðildarríkis, sem og rannsóknum og þekkingu á málefnum barna innan samfélagsins, og þá ekki síst þekkingu og vitneskju barnanna sjálfra. Á öllum stigum skulu afleiðingar ákvörðunar metnar frá öllum hliðum varðandi tiltekið barn eða hóp barna. Þetta á ekki einungis við um persónuleg málefni heldur líka ýmis samfélagsleg málefni. Séu réttindi annarra tekin fram yfir réttindi barns eða barna ber þeim sem tekur ákvörðunina að gera grein fyrir ástæðum þess og rökstyðja með sannfærandi hætti. Annað er talið vera í ósamræmi við samninginn.¹⁸

Í 3. mgr. 3. gr. Barnasáttmálans er þess krafist að þar til bær stjórnvöld setji starfsreglur fyrir allar stofnanir, þjónustu og aðstöðu sem ætluð er börnum og að ríkisvaldið tryggi að þær kröfur séu uppfylltar. Rannsóknir á högum barna og

¹⁵ Alþt. A-deild, þskj. 155,141. lögb. 2012-2013, bls. 32.

¹⁶ Þórhildur Líndal: *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*, bls. 13.

¹⁷ Alþt. (1994-1995). A-deild, bls. 2110.

¹⁸ Alþt. A-deild, þskj. 155,141. lögb. 2012-2013, bls. 33.

reynsla barnanna sjálfra eru mikilvægustu heimildirnar í þessum efnum en fjölmargir aðrir þættir koma einnig að gagni, svo sem samtöl við barnið og þá sem standa því næst, upplýsingar frá öðrum stjórnvöldum, sem og eigin reynsla og kunnátta starfsmanna.¹⁹

Í 6. gr. Barnasáttmálans er að finna eina af meginreglum sáttmálans sem byggja ber á við túlkun annarra efnisreglna hans, réttinn til lífs, afkomu og þroska. Eðli máls samkvæmt eru þessi réttindi forsenda þess að börn geti notið annarra mannréttinda. Barn á samkvæmt ákvæði 6. gr. rétt til að ná líkamlegum, sálrænum, andlegum, siðferðislegum og félagslegum þroska og öðlast þannig góðan undirbúning til að lifa sjálfstæðu lífi í frjálsum samfélagi. Þessu ákvæði er þó ekki eingöngu ætlað að horfa til framtíðar, þ.e. fullorðinsára barnsins, heldur er því ekki síður ætlað að tryggja börnum ákjósanleg uppeldisskilyrði frá fyrsta degi. Samkvæmt ákvæðinu hvílir sú skylda á ríkinu að hlúa þannig að börnum í samfélaginu að þau fái að búa við uppbyggjandi og þroskavænleg skilyrði.

Forsenda þess að hægt sé að taka ákvarðanir með hagsmuni barna að leiðarljósi er að þau fái að segja álit sitt, að á þau sé hlustað og skoðanir þeirra virtar í samræmi við aldur þeirra og þroska, sbr. 12. gr. Barnasáttmálans. Þessi réttur skv. 12. gr. samningsins er eðli máls samkvæmt bundinn því að það sé barninu fyrir bestu að fá að koma skoðun sinni á framfæri. Mat á því hvað barni er fyrir bestu við ákveðnar aðstæður er ætíð í höndum þeirra sem með ákvörðunarvaldið fara en þar skiptir auðvitað máli afstaða og óskir barnsins sjálfs. Aðstæðum getur verið þannig háttað að bein þátttaka barns í ákvörðun getur verið því of þungbær, t.d. þegar um ágreining foreldra er að ræða varðandi forsjá eða umgengni, enda gerir ákvæði 2. mgr. 12. gr. þá ráð fyrir milligöngu talsmanns.²⁰

Í Barnasáttmálanum er ekki kveðið á um sérstök aldursmörk barns heldur ber að taka mið af aldri þess og þroska hverju sinni. Barn á ótvíræðan rétt til að láta í ljós skoðanir sínar en það verður aftur á móti aldrei þvingað til að tjá sig. Í ákvæðinu felst engin skylda til að hafa skoðun. Skylda hvílir aftur á móti á yfirvöldum að tryggja börnum raunveruleg tækifæri til að taka þátt í ákvörðunum sem þau varða, á þeirra eigin forsendum. Þá gerir 12. gr. Barnasáttmálans ekki einungis kröfu um

¹⁹ Alpt. A-deild, þskj. 155,141. lögb. 2012-2013, bls. 33.

²⁰ Alpt. A-deild, þskj. 155,141. lögb. 2012-2013, bls. 35.

að barn eigi rétt til að láta skoðanir sínar í ljós heldur að tekið skuli „réttmætt“ tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska.

3.3 Samband barns og foreldra

Samband barns og foreldra er almennt talið grundvallast á meginreglum um friðhelgi fjölskyldulífs og því sem barni er almennt talið fyrir bestu.²¹ Friðhelgi fjölskyldunnar nýtur verndar samkvæmt niðurlagsorðum 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar en samskonar ákvæði er að finna í 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, (MSE), sbr. lög nr. 62/1994, og Barnasáttmálanum, sbr. lög nr 19/2013. Ákvæðið tekur til fjölskyldu í víðum skilningi og takmarkast ekki við að hún búi saman á heimili. Þegar skorið er úr því hvort fjölskyldulíf hafi stofnast sem nýtur verndar ákvæðisins er því ekki gerð krafa um að tilteknum formsatriðum sé fullnægt, eins og skilyrðum um hjúskap eða sambúð, heldur er kannað hvert sé raunverulegt eðli sambands milli tveggja eða fleiri einstaklinga. Hafi fjölskyldulíf stofnast felst m.a. í friðhelgi þess að börn og foreldrar sem ekki búa saman fái að njóta gagnkvæms umgengnisréttar og að löggjafanum beri að tryggja þann rétt.²²

Þá hvílir líka skylda á ríkisvaldinu að tryggja rétt manna til að njóta fjölskyldulífs og ber yfirvöldum skylda til að grípa til vissra ráðstafana til að tryggja þann rétt.²³ Samkvæmt 3. mgr. 76. gr. stjkskr. skal löggjafinn tryggja börnum með lögum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Takmörkun á friðhelgi fjölskyldunnar skv. 3. mgr. 71. gr. stjkskr. sækir stoð sína í þetta ákvæði.²⁴ Í barnarétti er réttur foreldra samofinn skyldu þeirra til að annast barn með tilliti til þess sem er barninu fyrir bestu og felur ákvæði 3. mgr. 76. gr. stjkskr. í sér vissa stefnu-yfirlýsingu um að hagsmunir barnsins skuli vera í forgrunni að þessu leyti.²⁵

Í Barnasáttmálanum er friðhelgi fjölskyldunnar nánar útfærð með hliðsjón af réttindum barnsins og er í fjölmörgum greinum lögð áhersla á ábyrgð foreldra og sett ströng skilyrði fyrir afskiptum hins opinbera.²⁶ Í 18. gr. sáttmálans kemur fram sú meginregla að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og

²¹ Hrefna Friðriksdóttir: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá“, bls. 276.

²² Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 313 – 314.

²³ Hrefna Friðriksdóttir: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá“, bls. 276.

²⁴ Alþt. 1994-95, A-deild, bls. 2110.

²⁵ Hrefna Friðriksdóttir: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá“, bls. 277.

²⁶ Hrefna Friðriksdóttir: „Samningur um réttindi barnsins“, bls. 311.

koma því til þroska. Skulu aðildarríki gera það sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að sú meginregla sé virt. Sérstök áhersla er lögð á sameiginlega ábyrgð foreldra sem búa saman en aðildarríkjum ber einnig skylda til að huga að sameiginlegri ábyrgð foreldra sem ekki búa saman í þeim mæli sem það þjónar hagsmunum barnsins.²⁷

Framangreind meginregla er nátengd 7. gr. Barnasáttmálans sem kveður á um rétt barns til að þekkja báða foreldra sína og njóta umönnunar þeirra eftir því sem unnt er. Réttur barns til að njóta umönnunar beggja foreldra er með sama hætti og í 18. gr. talinn undirstrika virka þátttöku beggja foreldra, t.d. að barn eigi rétt á að foreldri sem það býr ekki hjá, sinni uppeldisskyldum sínum ekki eingöngu með því að taka þátt í framfærslu barnsins.²⁸ Orðalagið „eftir því sem unnt er“ vísar til þess að tengsl við foreldra og aðstæður barna eru ólíkar og því nauðsynlegt að meta hvernig þessi réttur barna er útfærður við mismunandi aðstæður í samræmi við mat á hagsmunum þeirra.²⁹

3.3.1 Tölfræði

Á undanförunum árum hafa eldri hugmyndir um kjarnafjölskylduna, þ.e. karl og konu ásamt börnum sínum þar sem karlinn er fyrirvinnan og konan hugsar um heimilið, vikið fyrir nýjum veruleika og breyttum lífsviðhorfum. Með gjörbreyttri samfélagsgerð hafa aðrar fjölskyldugerðir en hin hefðbundna kjarnafjölskylda komið fram. Það þykir ekki lengur tiltökumál að foreldri búi eitt með barni sínu, að tvær fjölskyldur sameinist (stjúpfjölskyldur) eða að einstaklingar af sama kyni rugli saman reytum. Þannig getur fjölskyldan tekið á sig ýmsar myndir.³⁰

Í mannfjöldatölum Hagstofu Íslands teljast til kjarnafjölskyldu hjón, fólk í óvígðri sambúð og börn hjá þeim 17 ára og yngri og einhleypir karlar og konur sem búa með börnum 17 ára og yngri. Börn 18 ára og eldri, sem búa með foreldrum sínum, teljast ekki til kjarnafjölskyldu og sama gildir um einhleypa sem búa með börnum sínum 18 ára og eldri.

²⁷ Hrefna Friðriksdóttir: „Samningur um réttindi barnsins“, bls. 312.

²⁸ Hrefna Friðriksdóttir: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá“, bls. 278.

²⁹ Hrefna Friðriksdóttir: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá“, bls. 278-279.

³⁰ Sjá, <http://www.velferdarraduneyti.is/utgefing-efni/utgafa/samantekt-fjolskyldurads-um-malefni-fjolskyldunnar-/nr/978>.

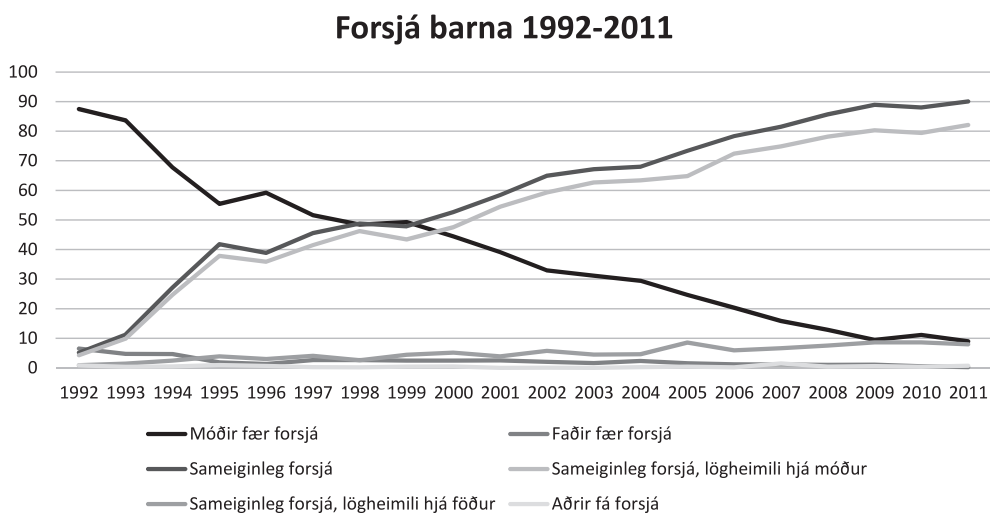
Þann 1. janúar 2015 voru alls 79.353 kjarnafjölskyldur hérlandis en skráðir einstaklingar 103.013.

Tafla 1 – Kjarnafjölskyldur 1. janúar 2015

Hjónaband án barna	30.712
Hjónaband með börnum	22.191
Óvígð sambúð án barna	3.610
Óvígð sambúð með börnum	10.213
Karl með börn	1.136
Kona með börn	11.491
Alls	79.353

Líkt og framangreind tafla sýnir samanstandur meirihluti kjarnafjölskyldunnar af hjónabandi án barna, því næst kemur hjónaband með börnum, þá kona með börn, þar á eftir óvígð sambúð með börnum, því næst óvígð sambúð án barna og lang minnsti hluti kjarnafjölskyldna er karl með börn.³¹

Tafla 2 – Forsjá barna eftir skilnað og sambúðarslit árin 1992–2011



Tafla 2 sýnir forsjárfyrirkomulag í kjölfar skilnaðar og sambúðarslita árin 1991–2011³² og sést vel þróun sameiginlegrar forsjár frá því að sá möguleiki var fyrst lögleiddur árið 1992. Ári eftir að ákvæðið var lögfest sömdu um 10% foreldra um

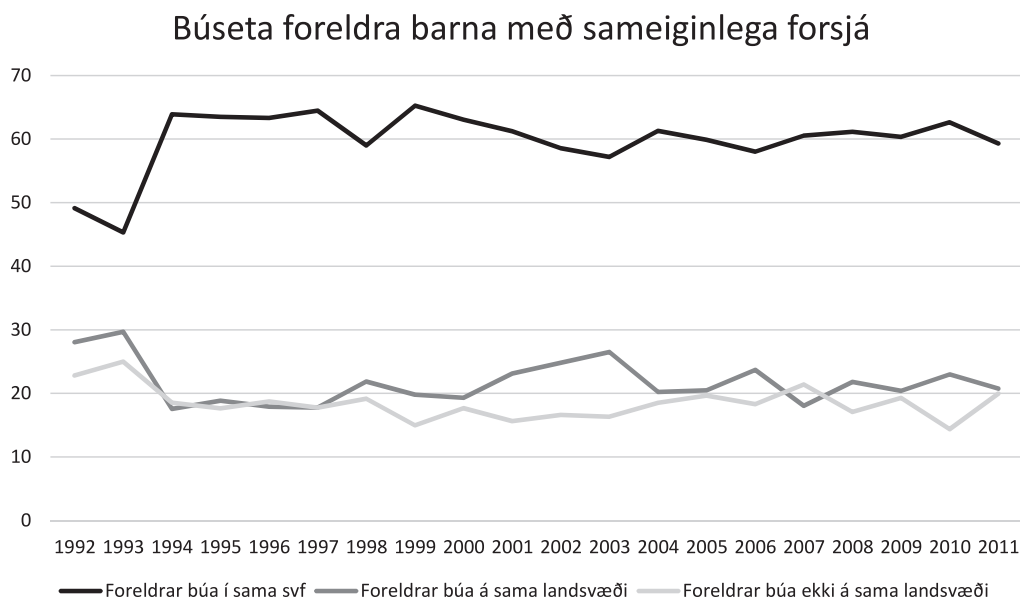
³¹ Upplýsingar Hagstofunnar miða við skráð lögheimili í þjóðskrá 1. janúar ár hvert.

³² Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni eru þetta nýjustu tölur sem liggja fyrir.

sameiginlega forsjá. Þremur árum síðar sömdu u.þ.b 35% foreldra um sameiginlega forsjá og upp úr síðustu aldamótum var talan komin í 50% og hefur aukist jafnt og þétt síðan. Árið 2011 sömdu foreldrar um að fara sameiginlega með forsjá alls 1.032 barna, eða í um 90% tilvika. Ef foreldrar fara ekki sameiginlega með forsjá er mun algengara að móðir fari ein með forsjá barns. Árið 2011 fékk móðir samtals ein forsjá alls 103 barna og faðir einn forsjá alls þriggja barna. Þá er mun algengara að lögheimili barnanna sé hjá móður þegar foreldrar semja um að fara sameiginlega með forsjá en árið 2011 var það í um 91% tilvika.

Þrátt fyrir að sameiginleg forsjá sé orðin meginreglan í dag og um 90% foreldra velji sameiginlega forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit hefur tilhöggun á búsetu barna tekið litlum sem engum breytingum. Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar voru 91% barna með lögheimili hjá móður árið 2015, samanborið við 93% árið 1998.³³ Virðist búseta barna því hafa tekið litlum breytingum, borið saman við þróun á forsjá.

Tafla 3 – búseta foreldra með sameiginlega forsjá eftir skilnað og sambúðarslit



³³ Upplýsingar fengnar af vef Hagstofunnar en ekki er hægt að fá eldri tölur en frá árinu 1998. Árið 1998 voru einstæðir foreldrar 8.783, þar af voru 93,3% mæður og 6,64% feður. Sjá www.hagstofa.is.

Tafla 3 sýnir búsetu foreldra í kjölfar skilnaðs og sambúðarslita árin 1991–2011 samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar. Þarna sést að meiri hluti foreldra býr í sama sveitarfélagi eftir skilnað eða sambúðarslit. Árið 2011 bjuggu 59,3% foreldra í sama sveitarfélagi eftir skilnað eða sambúðarslit, 20,7% bjuggu á sama landsvæði en 19,9% bjuggu ekki á sama landsvæði.³⁴

4 Réttarstaða foreldra þegar foreldrar barns búa ekki saman

Í greinargerð sem fylgdi tillögu til þingsályktunar um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum kemur m.a. fram að mikill misbrestur sé á því að íslensk löggjöf styðji þá foreldra sem kjósa að ala upp börn sín saman án þess þó að búa saman. Aðstöðumunur foreldranna væri þó nokkur, t.a.m. hefði það foreldri sem barnið á lögheimili hjá, lögheimilisforeldrið, töluvert meira að segja um hagi barns en hitt foreldrið, það þægi einnig margvíslegan fjárstuðning á meðan hitt foreldrið nyti ekki sams konar réttar og félagslegrar aðstoðar. Þá væru ýmsar stofnanalegar og félagslegar hindranir til staðar sem gerðu því foreldri sem barn ætti ekki lögheimili hjá erfiðara fyrir en hinu að sinna skyldum sínum gagnvart barninu. Nefndin benti á að forsendur þess að hægt væri að leggja fram tillögur að breyttu lagaumhverfi væri að kannað væri ítarlega á hvaða sviðum um aðstöðumun væri að ræða og í hverju hann fælist.

4.1 Forsjá

Hugtakið forsjá ákvarðar lagatengsl barns við foreldra sína eða aðra forsjáraðila í mörgum mikilvægum atriðum.³⁵ Hugtakið forsjá snýst fyrst og fremst um ábyrgð, skyldur og réttarstöðu foreldra, meðal annars réttinn og skylduna til að taka ákvarðanir um uppeldi barns svo og um rétt barns til að njóta forsjár foreldra sinna. Almennt eru það foreldrar sem fara með forsjá barna sinna og helst sú

³⁴ Þarna er höfuðborgarsvæðið talið sem eitt landsvæði og síðan er miðað við gömlu kjördæmaskipanina sem var í gildi til ársins 1999.

³⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Barnaréttur*, bls. 169.

skipan þar til þau verða 18 ára. Foreldrar geta farið saman með forsjá barns en það eru aldrei fleiri en tveir sem deila forsjánni.³⁶

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. Foreldrum ber ávallt að gegna forsjár- og uppeldisskyldum sínum eins og best hentar hag og þörfum barns síns og þeim ber að hafa samráð við barnið áður en málefnum þess er ráðið til lykta með hliðsjón af aldri og þroska barnsins. Skal afstaða barnins hafa aukið vægi eftir því sem barnið eldist og þroskast.³⁷

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. Séu foreldrar hvorki í hjúskap né skráðri sambúð við fæðingu barns fer móðirin ein með forsjá þess.³⁸ Við skilnað eða sambúðarslit gildir sú meginregla að foreldrar fara áfram sameiginlega með forsjá nema annað sé sérstaklega ákveðið.³⁹ Þá geta foreldrar ávallt samið um að fara sameiginlega með forsjá.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.

4.2 Búseta

Barn getur aðeins átt eitt lögheimili og telst það eiga fasta búsetu⁴² þar sem það á lögheimili. Þegar foreldrar gera samkomulag um sameiginlega forsjá verða þeir að ákveða hjá hvoru þeirra barn skuli eiga lögheimili og þar með fasta búsetu.⁴³ Ef

³⁶ Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók*, bls. 14.

³⁷ Sbr. 6. mgr. 28. gr. barnalaga og 5. og 12. gr. Barnasáttmálans. Sjá einnig nánari upplýsingar hér: <http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/barnalog/upplýsingar/forsja-barns/>

³⁸ Sbr. 29. gr. barnalaga.

³⁹ Sbr. 1. mgr. 31. gr. barnalaga.

⁴⁰ Sbr. 32. gr. barnalaga.

⁴¹ Sbr. 33. gr. a og 1. mgr. 34. gr. barnalaga.

⁴² Samkvæmt ákvæðum lögheimilislaga er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu og getur enginn átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað.

⁴³ Sbr. 1. mgr. 31. gr. barnalaga.

ágreiningur rís um lögheimili barns geta foreldrar borið ágreininginn undir dómstóla en áður en til þess kemur ber þeim skylda til að leita sátta í sátta-meðferð. Ágreiningur um lögheimili barns felur ekki í sér að samkomulag um sameiginlega forsjá sé brostinn heldur getur dómstóll dæmt sérstaklega um lögheimili barnsins án þess að það hafi áhrif á forsjána.⁴⁴

4.3 Umgengni

Með umgengni er ætlað að tryggja að barn fái með reglubundnum hætti að umgangast og halda sambandi við það foreldri sitt sem það á ekki lögheimili hjá. Með umgengni er því átt við samveru og samskipti barns og foreldris sem barn býr ekki hjá og er óháð forsjá.⁴⁵ Þá er það einnig réttur þess foreldris að fá að umgangast barn sitt og á því hvílir skylda að sinna umgengni við barnið. Þegar foreldrar búa ekki saman hvílir sú skylda á þeim báðum að grípa til þeirra ráðstafana sem við verður komið til að tryggja að þessi réttur barnsins sé virtur.⁴⁶ Réttur til umgengni er óháður því hvort foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns eða ekki.

Foreldrar geta samið um hvernig skipa skuli umgengnisrétti, þ.m.t. hvort þeirra greiði kostnað vegna umgengni, enda fari sú skipan ekki í bága við hag og þarfir barnsins.⁴⁷ Foreldrar geta óskað staðfestingar sýslumanns á umgengnissamningi og skal sýslumaður leiðbeina þeim um réttaráhrif samnings. Sýslumaður getur neitað að staðfesta samninginn ef hann er andstæður hag og þörfum barns.⁴⁸

Komist foreldrar ekki að samkomulagi um umgengni geta þeir farið fram á úrskurð sýslumanns eða dómstóla séu þeir einnig í ágreiningi um forsjá og/eða lögheimili barns.⁴⁹ Þegar sérstaklega stendur á er heimilt að úrskurða eða dæma um umgengni allt að sjö daga af hverjum 14.⁵⁰ Framangreind heimild kom inn sem nýmæli með lögum nr. 61/2012 um breytingu á barnalögum. Í almennum athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi því er varð að fyrrgreindum lögum, kemur

⁴⁴ Sbr. og 33. gr. a og 1. mgr. 34. gr. barnalaga.

⁴⁵ Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók*, bls. 15.

⁴⁶ Sbr. 46. gr. barnalaga.

⁴⁷ Sbr. 4. mgr. 46. gr. barnalaga.

⁴⁸ Sbr. 5. mgr. 46. gr. barnalaga.

⁴⁹ Sbr. 1. mgr. 47. gr. og 5. mgr. 34. gr. barnalaga.

⁵⁰ Sbr. 3. mgr. 47. gr. barnalaga.

fram að við mat á því hvort úrskurða eða dæma eigi jafna umgengni⁵¹ beri að taka sérstakt mið af því sem talin hafa verið skilyrði fyrir farsælli jafnri umgengni, þ.e. að barn hafi að jafnaði náð tilteknum aldri, að barn gangi í einn skóla, nálægð heimila, samfellu í félagsstarfi og vinatengslum barns, vilja barns og síðast en ekki síst persónulegum eiginleikum foreldra og getu þeirra til að tryggja að ágreiningur eða samskipti þeirra komi ekki í veg fyrir, hindri eða dragi úr möguleikum barns til að alast upp við bestu þroskavænlegu skilyrðin. Jöfn umgengni geri þannig miklar kröfur til samvinnu foreldra og kemur því ekki til álita þegar samstarfsgrundvöllur er alls ekki fyrir hendi.⁵²

4.4 Ákvarðanataka

Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns ber þeim að taka sameiginlega allar *meiri háttar* ákvarðanir sem varða barn. Búi foreldrar ekki saman hefur það foreldri sem barn á lögheimili hjá heimild til að taka *afgerandi ákvarðanir* um daglegt líf barnsins, svo sem um hvar barnið skuli eiga lögheimili innanlands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tómstundastarf. Foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns skulu þó ávallt leitast við að hafa samráð áður en þessum málefnum er ráðið til lykta.⁵³ Lögheimilisforeldrið hefur á hinn bóginn heimild til þess að taka þessar ákvarðanir ef samráðið skilar ekki árangri.

Í kafla 4.4.1 eru dæmi um helstu ákvarðanir sem foreldrum ber að taka í sameiningu, ákvarðanir sem eru í höndum lögheimilisforeldris og ákvarðanir í höndum umgengnisforeldris.

4.4.1 Ákvarðanir sem foreldrum ber að taka í sameiningu

Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga skulu foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns taka sameiginlega allar *meiri háttar* ákvarðanir sem varða barnið. Í ákvæðum barnalaga er ekki að finna skilgreiningu á því hvað telst vera *meiri háttar* ákvörðun en í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi er varð að lögum nr. 61/2012 segir að erfitt sé að skilgreina með tæmandi hætti hvað telst

⁵¹ Hugtakið jöfn umgengni hefur mótagast um þá stöðu þegar umgengnin er jöfn þeim tíma sem barnið er hjá lögheimilisforeldri og umgengnisforeldri, t.d. í sjö daga af hverjum 14.

⁵² Alpt. A-deild, þskj. 328, 140. lögþ. 2011-12, bls. 67.

⁵³ Sbr. 28. gr. a barnalaga.

vera meiri háttar ákvörðun. Dæmi séu um að í lögum sé sérstaklega áskilið eða fjallað um samþykki annars eða beggja foreldra. Því verði að taka afstöðu til þessara álítaefna í sérlögum eftir því sem þörf er á með tilliti til sérstakra sjónarmiða sem kunna að eiga við í hverjum málaflokki.⁵⁴

Neðangreindur listi er dæmi um þær meiri háttar ákvarðanir sem foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá ber að taka í sameiningu samkvæmt lögum.

Meiri háttar ákvarðanir foreldra með sameiginlega forsjá

<i>Flutningur barns til útlanda</i>	Báðir foreldrar þurfa að samþykkja flutning barns úr landi, sbr. 3. mgr. 28. gr. a barnalaga.
<i>Utanlandsferðir</i>	Báðir foreldrar þurfa að samþykkja að barn fari úr landi. Komist foreldrar ekki að samkomulagi getur annað foreldrið farið fram á úrskurð sýslumanns um utanlandsferð barns, sbr. 1. mgr. 51. gr. a barnalaga.
<i>Útgáfa vegabréfs</i>	Báðir foreldrar þurfa að samþykkja útgáfu vegabréfs. Þó er heimilt að gefa út vegabréf samkvæmt umsókn annars forsjáforeldris þegar hitt forsjáforeldrið er ófært um að veita samþykki sitt vegna sjúkdóms, fjarvistar eða annarra sérstakra aðstæðna að undangenginni athugun á umræddum aðstæðum og mati á því hvort hætta sé á að barn verði fært úr landi með ólögætum hætti, sbr. 4. gr. laga um vegabréf nr. 136/1998.
<i>Skráning í eða úr trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi</i>	Báðir foreldrar þurfa að samþykkja ákvörðun um inngöngu barns í eða úr skráðu trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi. Hafi barn náð 12 ára aldri skal leita álits þess um slíka ákvörðun, sbr. 8. gr. laga um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999.
<i>Nafngjöf og nafnbreyting</i>	Báðir foreldrar hafa rétt og skyldu til að gefa barni eiginnaft, sbr. 2. mgr. 4. gr. mannanafnalaga nr. 45/1998. Hvilir sú skylda á foreldrum að gefa barni nafn innan sex mánaða frá fæðingu þess, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um mannanöfn. Þá eiga báðir foreldrar að standa saman að nafnbreytingu barns undir 18 ára aldri, sbr. 2. mgr. 13. gr. mannanafnalaga.
<i>Hjúskaparstofnun ólögráða barns</i>	Afstaða beggja foreldra þarf að liggja fyrir vilji barn stofna til hjúskapar áður en það verður 18 ára en innanríkisráðneytið getur veitt leyfi fyrir því, sbr. 7. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993.
<i>Ráðstöfun samkvæmt barnaverndarlögum</i>	Báðir foreldrar þurfa að samþykkja ráðstöfun samkvæmt ákvæði 25. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002.

4.4.2 Afgerandi ákvarðanir í höndum lögheimilisforeldris

Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 28. gr. a barnalaga hefur það foreldri sem barn á lögheimili hjá heimild til þess að taka afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barnsins. Í ákvæðinu eru í dæmaskyni talin upp tilvik sem falla undir afgerandi ákvarðanir og því ekki um tæmandi talningu að ræða. Ákvæðið var nýmæli í lögum nr. 61/2012 og var tilgangur þess að skapa örugg og þroskavænleg skilyrði

⁵⁴ Alpt. A-deild, þskj. 328, 140. lögþ. 2011-12, bls. 55.

fyrir börn í slíkum aðstæðum og eyða óvissu og hugsanlegum ágreiningi foreldra um daglegt líf barnsins.⁵⁵

Þrátt fyrir að með lögum nr. 61/2012 hafi verið mörkuð sú stefna, að það foreldri sem barn á lögheimili hjá hafi heimild til að taka það sem kallaðar eru afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barns, segir í 3. málsl. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga að foreldrar sem fara saman 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.

Á eftirfarandi lista eru dæmi um þær afgerandi ákvarðanir varðandi daglegt líf barns sem lögheimilisforeldrið hefur heimild til að taka samkvæmt ákvæðum barnalaga, ef samráð foreldra með sameiginlega forsjá skilar ekki árangri.

Afgerandi ákvarðanir lögheimilisforeldris

Ákvörðun um lögheimili barns	Heimild til þess að ákvarða hvar barn skuli eigi lögheimili innanlands, sbr. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga. Ef foreldrar eru með staðfestan samning um umgengnisrétt ber þeim að tilkynna hvort öðru með minnst sex vikna fyrirvara ef þeir hyggjast flytja lögheimili sitt og/eða barnsins, sbr. 51. gr. barnalaga.
Val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu	Heimild til að taka ákvarðanir er snúa að vali á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, sbr. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga.
Heilbrigðisþjónusta	Heimild til þess að taka ákvarðanir er lúta að venjulegri eða nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu, sbr. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga. Sé um að ræða heilbrigðisþjónustu sem ekki er talin nauðsynleg en hefur engu að síður afgerandi eða varanleg áhrif á líf barns þarf væntanlega samþykki beggja forsjáforeldra að liggja fyrir. ⁵⁶
Ákvarðanir um tómstundastarf	Heimild til að taka ákvarðanir um tómstundastarf, sbr. 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga.

4.4.3 Ákvarðanir í höndum umgengnisforeldris

Samkvæmt 3. mgr. 46. gr. barnalaga er foreldri sem nýtur umgengni heimilt að taka þær nauðsynlegu ákvarðanir um daglegt líf barnsins sem fylgja umgengninni. Lögheimilisforeldri ber að tryggja að foreldri sem nýtur umgengni fái nauðsynlegar upplýsingar til þess að umgengnin þjóni hag og þörfum barnsins. Ákvæðið var nýmæli í lögum nr. 61/2012 um breytingu á barnalögum en í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi er varð að fyrirnefndum lögum kemur fram að undir það falli ákvarðanir um t.d. klæðaburð, mataræði, svefntíma, samskipti

⁵⁵ Þskj. 328, 140. lögb. 2011-12, bls. 30 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

⁵⁶ Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók*, bls. 86.

barnsins við aðra og afþreyingu eða tómstundir meðan umgengni varir.⁵⁷ Hins vegar ber umgengnisforeldri að virða þær ákvarðanir sem lögheimilisforeldri hefur tekið er snúa t.d. að tómstundum barns og sjá til þess að barnið njóti þeirra tómstunda á meðan umgengni varir.⁵⁸

4.5 Framfærsla og meðlag

4.5.1 *Framfærsluskylda foreldra*

Um framfærslu barns er fjallað í IX. kafla barnalaga. Þar segir að foreldrum sé skylt, báðum saman og hvoru um sig, að framfæra barn sitt. Þar segir jafnframt að framfærslu barns skuli haga með hliðsjón af högum foreldra og þörfum barns.⁵⁹ Með skyldu til framfærslu er átt við að foreldrum sé skylt að fæða og klæða barn sitt og sjá því fyrir húsnæði, eða að leggja til fjárframlög í þessum tilgangi. Þá falla innan framfærsluskyldu framlög sem nauðsynleg teljast vegna menntunar barns og eðlilegrar þátttöku þess í menningar- og félagslífi, eftir því sem aðstæður leyfa.⁶⁰

Framfærsluskyldu foreldra lýkur þegar barn verður 18 ára. Þrátt fyrir það er heimilt að úrskurða foreldri til að greiða barni sínu framlag til menntunar eða starfsþjálfunar samkvæmt kröfu þess frá 18 ára aldri og allt til þess er það nær 20 ára aldri.⁶¹ Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá án þess að búa saman telst lögheimilisforeldi fullnægja framfærsluskyldu sinni með barni með því að veita því fæði, klæði, húsnæði og svo framvegis en það foreldri sem barn á ekki lögheimili hjá sinnir framfærsluskyldum sínum á annan hátt þ.e. með greiðslu meðlags.⁶²

4.5.2 *Meðlag*

Þegar svo háttar til að forsjá er sameiginleg getur það foreldri sem barn á lögheimili hjá krafist meðlags úr hendi hins, sbr. 1. mgr. 56. gr. barnalaga, en ekki er gert ráð fyrir því að það foreldra sem barnið á ekki lögheimili hjá geti farið

⁵⁷ Alþt. A-deild, þskj. 328, 140. lögb. 2011-12, bls. 42.

⁵⁸ Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók*, bls. 87.

⁵⁹ Sbr. 53. gr. barnalaga.

⁶⁰ Davíð Þór Björgvinsson: *Barnaréttur*, bls. 244.

⁶¹ Sbr. 1. mgr. 62. gr. barnalaga.

⁶² Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók*, bls. 221.

fram á meðlag á hendur hinu foreldrinu.⁶³ Þá gera barnalögin það að skilyrði að foreldrar ákveði meðlagsgreiðslur við skilnað foreldra að borði og sæng og við lögskilnað, svo og við ákvörðun um forsjá barns eða lögheimili vegna slita foreldra á sambúð sem skráð hefur verið í þjóðskrá.⁶⁴ Hið sama á við þegar foreldrar gera með sér samning um breytingu á forsjá.⁶⁵ Samningur um meðlag er einungis gildur ef sýslumaður staðfestir hann eða að gerð sé sátt fyrir dómi um meðlagið.⁶⁶ Samningur um meðlag er bundinn þeim takmörkunum að foreldrar geta ekki samið um lægra meðlag en sem nemur barnalífeyri eins og hann er ákveðinn á hverjum tíma samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 og nefnist það einfalt meðlag. Frá og með 1. janúar 2015 er einfalt meðlag 26.863 kr. á mánuði.⁶⁷

Þrátt fyrir að í lögnum segi að ákveða beri meðlag með hliðsjón af þörfum barns, fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra, þ.á m. aflahæfi þeirra, eru úrskurðaraðilar bundnir af ákvæðum um lágmarksmeðlag og aldursmörk barns.⁶⁸ Verður umgengnisforeldri því ávallt gert skylt að greiða að lágmarki einfalt meðlag með barni til 18 ára aldurs þess. Mat á þörfum barns, fjárhagsstöðu og öðrum högum beggja foreldra á sér einungis stað þegar foreldri fer fram á meðlagsgreiðslur umfram einfalt meðlag eða svokallað aukið meðlag.⁶⁹ Auknu meðlagi er ætlað að tryggja að barn geti notið tekna beggja foreldra og að barn njóti svipaðra lífskjara óháð því hjá hvoru foreldri það býr.⁷⁰ Í framkvæmd hefur myndast sú venja að við ákvörðun á fjárhæð aukins meðlags hjá sýslumanni sé

⁶³ Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að barnalögum segir að með lögmætri skipan sé átt við að barn búi hjá hlutaðeigandi aðila með samþykki forsjármanns, eftir atvikum barnaverndaryfirvalda og að ekki séu gerðar sérstakar kröfur til forms samþykkis og getur jafnvel þegjandi samþykki dugað til. Þá má ætla að það sé vísbending um að forsjármaður samþykki búsetu barns hjá öðrum ef hann neytir ekki þeirra úrræða sem honum standa til boða til þess að fá barn aftur í hendur en það ber að kanna sérstaklega og að ekki væri staðhæft að foreldri sem ekki krefðist aðfarargerðar í því skyni að fá umráð barns síns teljist með því samþykkja búsetu þess hjá öðrum. Þetta á ekki sist við þegar um stálpaða unglinga er að ræða.

⁶⁴ Sbr. 54. gr. barnalaga.

⁶⁵ Sbr. 32. gr. barnalaga.

⁶⁶ Sbr. 55. gr. barnalaga.

⁶⁷ Sjá „Ýmsar upplýsingar“, <http://www.medlag.is>.

⁶⁸ Sbr. 3. mgr. 57. gr. barnalaga.

⁶⁹ Innanríkisráðuneytið gefur árlega út leiðbeiningar um viðmiðunar fjárhæðir vegna krafna um meðlag umfram lágmarksmeðlag. Viðmiðunar fjárhæðirnar ber að hafa til leiðbeiningar við ákvarðanatöku í meðlagsmálum og eru framreiknaðar árlega til samræmis við breytingar á vísitölu neysluverðs og sendar sýslumönnum. Meginmarkmið þeirra er að tryggja að samræmis og jafnræðis sé gætt við ákvarðanatöku í meðlagsmálum.

⁷⁰ Alþt. (2002-2003), A-deild, bls. 946.

tekið tillit til þess hvernig forsjá barns og umgengni þess við meðlagsskylt foreldri er háttað.⁷¹

Til viðbótar almennum ákvæðum um framfærslu og reglubundið meðlag er hægt að úrskurða þann sem er meðlagsskyldur til að inna af hendi sérstök framlög vegna útgjalda við skírn barns, fermingu, gleraugnakaupa, tannréttinga, vegna sjúkdóms, greiftrunar eða af öðru sérstöku tilefni.⁷² Jafnframt geta önnur tilefni orðið grundvöllur slíkra framlaga séu þau annars eðlis en þeim sem reglubundnum meðlagsgreiðslum er ætlað að standa straum af.

4.6 Opinber stuðningur

4.6.1 *Opinber stuðningur vegna framfærslu eða umönnunar barna*

4.6.1.1 *Barnabætur*

Barnabætur eru greiddar í gegnum skattkerfið en rétt til barnabóta eiga þeir sem uppfylla skilyrði 68. gr. A. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Þar segir að ríkissjóði beri að greiða barnabætur með hverju barni innan 18 ára aldurs, sem sé heimilisfast hér á landi og á framfæri þeirra sem skattskyldir eru samkvæmt 1. gr. laganna. Eingöngu framfærendur barns eiga rétt á greiðslu barnabóta og telst framfærandi barns sá, sem barn á lögheimili hjá í lok tekjuárs. Skiptir þá ekki máli þótt barnið hafi ekki verið á framfæri hans allt árið.⁷³ Í ákvæðinu segir að sá sem greiðir meðlag með barni teljist ekki framfærandi í þessu sambandi. Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá án þess að búa saman er það eingöngu lögheimilisforeldrið sem telst framfærandi barns samkvæmt ákvæðum skattalaga.⁷⁴

Barnabætur eru tvenns konar. Annars vegar tekjutengdar bætur og hins vegar tekjutengd viðbót vegna barna yngri en 7 ára. Barnabætur eru ákvarðaðar með hliðsjón af tekjum samkvæmt skattframtali að meðtöldum fjármagnstekjum. Á

⁷¹ *Drög að frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag skv. barnalögum nr. 76/2003*, bls. 13.

⁷² Sbr. 60. gr. barnalaga. Innanríkisráðuneytið hefur gefið út viðmiðunarfjárhæðir sem tengjast því.

⁷³ „Barnabætur“, <http://www.rsk.is>.

⁷⁴ Séu foreldrar í hjúskap teljast þeir báðir framfærendur barns og skiptast barnabætur á milli þeirra til helminga. Hið sama gildir um sambúðarfólk sem uppfyllir skilyrði skattalaga um samsköttun. Taki einstætt foreldri upp óvígða sambúð við annan en foreldri barns á það rétt á að halda barnabótum sem einstætt foreldri þar til það uppfyllir skilyrði skattalaganna fyrir samsköttun. Að sama skapi teljast þeir sem halda heimili saman ásamt barni sínu framfærendur þótt skilyrði til skráningar á sambúð séu ekki uppfyllt. Við slíkar aðstæður skal ákvarða barnabætur eins og um hjón sé að ræða. Rakel Práinsdóttir. *Að eiga barn í sameign: Rök með og á móti því að lögfesta ákvæði um jafna búsetu*, bls. 76.

tekjuárinu 2015 eru tekjutengdar barnabætur með börnum einstæðra foreldra kr. 323.253 með fyrsta barni en 331.593 kr. með hverju barni umfram eitt. Barnabætur skerðast síðan í jöfnu hlutfalli við tekjuskattstofn umfram 2.400.000 hjá einstæðum foreldrum. Skerðingarhlutfallið nemur 4% með einu barni, 6% með tveimur börnum og 8% með þremur börnum eða fleiri. Sérstakar barnabætur eru greiddar með börnum yngri en sjö ára á tekjuárinu, sem nema 115.825 kr. og er skerðingarhlutfall þeirra 4% með hverju barni.⁷⁵

4.6.1.2 Mæðra- og feðralaun

Mæðra- og feðralaun greiðast samkvæmt 2. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007. Nánari ákvæði um skilyrði greiðslna eru í reglugerð nr. 540/2002 um mæðra- og feðralaun. Tryggingastofnun ríkisins er heimilt að greiða mæðra- og feðralaun til foreldris sem hefur tvö eða fleiri börn yngri en 18 ára á framfæri sínu og búa hjá foreldri samkvæmt lögmætri skipan. Eingöngu lögheimilisforeldri á því rétt á greiðslu mæðra- og feðralauna. Tryggingastofnun er heimilt að binda greiðslur því skilyrði að fyrir liggi meðlagsúrskurður eða samkomulag um framfærslueyri.⁷⁶

Mæðra- og feðralaun eru eingöngu ætluð þeim sem búa einir með börnum sínum. Hefji aðili sambúð með öðrum en foreldri barnsins eða barnanna falla greiðslurnar niður ári eftir skráningu í þjóðskrá. Hefji aðili hins vegar sambúð með foreldri barnsins eða barnanna, með fyrrverandi sambýlisaðila eða gengur í hjúskap þá falla launin niður strax, sbr. 4. mgr. 2. gr. laga um félagslega aðstoð og 49. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993.

Mæðra- og feðralaun eru greidd óháð tekjum en eru skattskyld. Er því um að ræða fasta upphæð sem greiðist mánaðarlega. Frá 1. janúar 2015 er upphæð þeirra 7.777 kr. á mánuði ef foreldri hefur tvö börn á framfæri og 20.219 kr. á mánuði ef börnin eru þrjú eða fleiri.⁷⁷ Sérstaklega þarf að sækja um launin hjá Tryggingastofnun ríkisins.

⁷⁵ Á vefsíðu embættis ríkisskattstjóra er að finna reiknivél þar sem hægt er að reikna barnabætur út frá tekjum og fjölskyldugerð, sjá www.rsk.is

⁷⁶ Sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar um mæðra- og feðralaun nr. 540/2002.

⁷⁷ „Mæðralaun/feðralaun“, <http://www.tr.is>.

4.6.2.2 *Hjálpartæki fyrir fötluð börn*

Styrkur til kaupa á nauðsynlegum hjálpartækjum fyrir fötluð börn greiðist samkvæmt 26. gr. laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008 og reglugerð um styrki vegna hjálpartækja nr. 1155/2013. Sjúkratryggingar Íslands taka þátt í kostnaði við öflun nauðsynlegra hjálpartækja sem eru til lengri notkunar en þriggja mánaða.⁸³ Skilyrði fyrir greiðsluþátttöku er að foreldri sé sjúkratryggt en börn yngri en 18 ára sem búsett eru hér á landi eru sjúkratryggð með foreldrum sínum. Með búsetu er átt við lögheimili í skilningi lögheimilislaga.⁸⁴

Ekki er veittur styrkur til að kaupa auka hjálpartæki til að hafa á öðru heimili en lögheimili barns.⁸⁵ Fari foreldrar sameiginlega með forsjá án þess að búa saman á því einungis lögheimilisforeldri rétt á styrkjum vegna hjálpartækja inn á heimilið. Þurfi barn t.d. hjólastól á einungis lögheimilisforeldrið rétt á styrkjum vegna lyfta, skábrauta og annars öryggisbúnaðar á heimili.

4.6.2.3 *Bifreiðakaup vegna hreyfihamlaðra barna*

Framfærandi hreyfihamlaðs barns sem nýtur umönnunargreiðslna getur annars vegar átt rétt á uppbót vegna kaupa á bifreið og hins vegar styrk vegna kaupa á bifreið, samkvæmt 10. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007. Nánari ákvæði er að finna í reglugerð nr. 170/2009, um styrki og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða, með síðari breytingum.

Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar er heimilt að veita uppbót til framfæranda hreyfihamlaðra barna sem njóta umönnunargreiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Fjárhæðir uppbóta eru kr. 300.000 en kr. 600.000 sé verið að kaupa bifreið í fyrsta sinn.⁸⁶ Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar er heimilt að veita styrk til framfæranda hreyfihamlaðra barna sem njóta umönnunargreiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð en þá skal sýna fram á þörf á að koma

⁸³ Sbr. 26. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

⁸⁴ Sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um styrki vegna hjálpartækja nr. 1155/2013.

⁸⁵ Sbr. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar um styrki vegna hjálpartækja nr. 1155/2013.

⁸⁶ Kaupverð bifreiðar skal ekki vera lægra en fjárhæð uppbótar að teknu tilliti til niðurfellds vörugjalds þegar það á við. Uppbót er heimilt að veita á fimm ára fresti vegna sama einstaklings. Uppbót er eingöngu heimilt að veita ef hinn hreyfihamlaði hefur sjálfur ökuréttindi eða annar heimilismaður og nauðsyn á bifreið vegna hreyfihömlunar er ótvíræð og mat á hreyfihömlun liggja fyrir. Við mat á umsóknum skal fyrst og fremst líta á bifreiðina sem hjálpartæki hreyfihamlaðra og hvort umsækjandi þurfi bifreið til að komast ferða sinna, s.s. til vinnu, í skóla, sækja reglubundna endurhæfingu eða læknis meðferð.

hreyfihömluðu barni til reglubundinnar þjálfunar, meðferðar eða í skóla. Styrkur skal vera kr. 1.200.000 og skal eingöngu veittur ef hinn hreyfihamlaði hefur sjálfur ökuréttindi eða annar heimilismaður, nauðsyn á bifreið vegna hreyfihömlunar er ótvíræð og mat á hreyfihömlun liggur fyrir, einstaklingur er verulega hreyfihamlaður og er t.d. bundinn hjólastól og/eða notar tvær hækjur að staðaldri, mat á ökuhæfni liggur fyrir og hinn hreyfihamlaði er sjúkratryggður hér á landi, sbr. 10. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar.⁸⁷

Uppbót eða styrkur vegna bifreiðakaupa fyrir hreyfihamlað barn greiðist af Tryggingastofnun ríkisins og er einungis veittur framfæranda barns sem nýtur réttar til umönnunargreiðslna samkvæmt 4. gr. laga um félagslega aðstoð en það ákvæði hefur verið túlkað svo að framfærandi sé sá sem eigi sama lögheimili og barn.⁸⁸ Það eru því einungis þeir foreldrar sem barn er með lögheimili hjá sem njóta réttar til uppbóta eða styrks vegna bifreiðakaupa.

4.6.2.4 Niðurfelling bifreiðagjalda

Framfærendur barna sem njóta umönnunargreiðslna vegna örorku barna eiga rétt til niðurfellingar bifreiðagjalds af bifreiðum í eigu þeirra. Rétturinn nær til einnar bifreiðar og er bundinn því skilyrði að skráður eigandi bifreiðar samkvæmt ökutækjaskrá fari með forsjá barnsins, sbr. a-lið 1. mgr. 4. gr. laga um bifreiðagjald nr. 39/1988. Eins og fram hefur komið á einungis lögheimilisforeldri rétt á umönnunargreiðslum og það eru því eingöngu þeir sem njóta réttar til niðurfellingu bifreiðagjalda.

4.6.2.5 Foreldragreiðslur langveikra eða alvarlegra fatlaðra barna

Foreldrar sem þurfa að leggja niður störf eða geta ekki stundað nám vegna langvarandi veikinda eða alvarlegrar fötlunar barna sinna eiga rétt á fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlegra fatlaðra barna nr. 22/2006, sbr. reglugerð um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlegra fatlaðra barna nr. 1277/2007. Tryggingastofnun ríkisins greiðir samkvæmt

⁸⁷ Kaupverð bifreiðar skal ekki vera lægra en fjárhæð styrks að teknu tilliti til niðurfellds vörugjalds þegar það á við. Styrk er heimilt að veita á fimm ára fresti vegna sama einstaklings. Ef hinn hreyfihamlaði hefur móttekið uppbót samkvæmt 3. gr. og sjúkdómsástand hans versnar þannig að hann uppfylli skilyrði styrks samkvæmt þessu ákvæði er heimilt að greiða mismun á fjárhæð uppbótar og fjárhæð styrks. Styrkur og uppbót geta þó aldrei verið hærri en 1.200.000 kr. á fimm ára fresti.

⁸⁸ Alþt, A-deild, þskj. 1144, 140. lögþ. 2011-12, bls. 1.

umsókn foreldra langveiks eða alvarlega fatlaðs barns að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.⁸⁹ Í fyrsta lagi er um að ræða tekjutengdar greiðslur í ákveðinn tíma hafi foreldrar verið á vinnumarkaði síðustu sex mánuði fyrir greiningu barns og lagt niður störf í lengri tíma en 14 daga.⁹⁰ Tekjutengdar greiðslur fyrir árið 2015 geta þó að hámarki numið 650.946 kr. á mánuði.⁹¹ Í öðru lagi hafi foreldrar verið í námi fyrir greiningu barns og þurfa að gera hlé á námi geta þeir átt rétt á grunngreiðslum í þrjá mánuði.⁹² Í þriðja lagi hafi foreldrar hvorki verið í námi né á vinnumarkaði geta þeir átt rétt á grunngreiðslum.⁹³ Grunngreiðslur fyrir árið 2015 eru 182.586 kr. á mánuði.⁹⁴

Fari foreldrar sameiginlega með forsjá barns er um sameiginlegan rétt þeirra að ræða óháð því hvort þeir búa saman eða ekki og óháð því hvernig umgengni er háttað. Foreldrar geta ákveðið hvernig þeir skipta þessum réttindum á milli sín en þeir eiga ekki rétt á greiðslum á sama tíma nema í þeim tilvikum þegar barn nýtur líknandi meðferðar. Forsjárlaust foreldri getur átt rétt á greiðslum ef samþykki forsjáforeldris liggur fyrir um að forsjárlausa foreldrið annist barnið þann tíma sem greiðslur standa yfir.⁹⁵

4.6.3 *Opinber stuðningur vegna veikra eða fatlaðra foreldra*

4.6.3.1 *Örorkustyrkur*

Samkvæmt 19. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007 eiga þeir sem bera verulegan aukakostnað vegna örorku sinnar, t.d. vegna lyfja, læknishjálpar eða hjálpartækja, rétt á örorkustyrk. Þá greiðir Tryggingastofnun ríkisins foreldrum sem hafa börn innan 18 ára á framfæri sínu sérstaka viðbót við örorkustyrk.

⁸⁹ Sbr. 6. gr. laga um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna nr. 22/2006.

⁹⁰ Greiðslurnar nema 80% af meðaltali heildarlauna og skal miða við tólf mánaða tímabil sem hefst tveimur mánuðum fyrir greiningu barns, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna nr. 22/2006. Foreldri á rétt á tekjutengdum greiðslum í þrjá mánuði en heimilt er að framlengja réttindin um allt að þrjá mánuði þegar barn þarfnast verulegrar umönnunar vegna mjög alvarlegs eða langvinns sjúkdóms eða fötlunar, sbr. 8. gr. laganna.

⁹¹ Sbr. reglugerð nr. 1222/2014 um fjárhæð greiðslna og frítekjumark fyrir árið 2015.

⁹² Sbr. 1. mgr. 14. gr. laga um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna nr. 22/2006.

⁹³ Sbr. 1. mgr. 19. gr. laga um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna nr. 22/2006.

⁹⁴ Sbr. b- og c-lið reglugerðar nr. 1222/2014, um fjárhæðir greiðslna og frítekjumark fyrir árið 2015.

⁹⁵ Sbr. 4. mgr. 8. gr., 3. mgr. 14. gr., 3. mgr. 19. gr., 4. mgr. 19. gr., 5. mgr. 8. gr. og 4. mgr. 14. gr. laga um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna nr. 22/2006.

Viðbótin má ekki vera hærri en 75% af barnalífeyri⁹⁶ fyrir hvert barn á framfæri. Hugtakið framfærandi barns er ekki sérstaklega skilgreint í ákvæðinu en samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins greiðist viðbótin til lögheimilisforeldris en ef foreldri sem barn á ekki lögheimili hjá greiðir meðlag með barninu í gegnum Tryggingastofnun ríkisins er fjárhæðinni ráðstafað upp í meðlagsgreiðslurnar.

4.6.3.2 *Barnalífeyrir*

Barnalífeyrir er greiddur með með börnum, yngri en 18 ára, ef annaðhvort foreldra er látið eða er örorkulífeyrisþegi, hafi annaðhvort foreldra þess eða barnið sjálft búið hér á landi a.m.k. þrjú síðustu árin áður en umsókn er lögð fram, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007. Séu báðir foreldrar látnir eða örorkulífeyrisþegar skal greiddur tvöfaldur barnalífeyrir. Tryggingastofnun ríkisins greiðir foreldri barns barnalífeyri ef það hefur barn á framfæri sínu, eða þeim öðrum er annast framfærslu þeirra að fullu.⁹⁷ Frá 1. janúar 2015 er barnalífeyrir 26.863 kr. á mánuði. Barnalífeyrir er hvorki tekjutengdur né skattskyldur.

4.6.3.3 *Slysadagpeningar*

Lendi einstaklingur í slysi sem er bætt af Sjúkratryggingum Íslands getur hann átt rétt á slysadagpeningum ef hann getur ekki unnið í kjölfar slyss, sbr. 33. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007. Sjúkratryggingar Íslands greiða viðbót við slysadagpeninga ef barn eða börn eru á framfæri þess er fær greidda slysadagpeninga.⁹⁸ Frá og með 1. janúar 2015 eru dagpeningar 1.727 kr. á dag fyrir hvern einstakling og 387 kr. fyrir hvert barn á framfæri, en í 3. mgr. 33. laganna segir m.a. orðrétt: „...þar með talin börn utan heimilis sem hinn slasaði sannanlega greiðir með samkvæmt úrskurði stjórnvalds, staðfestu samkomulagi eða skilnaðarleyfisbréfi.“

⁹⁶ Sbr. 20. gr. laga um almannatryggingar.

⁹⁷ Sbr. 5. mgr. 20. gr. laga um almannatryggingar.

⁹⁸ Sbr. 3. mgr. 33. gr. almannatryggingalaga.

4.6.4 *Opinber stuðningur vegna tekjuöflunarskerðingar*

4.6.4.1 *Fæðingarorlof*

Greiðslur í fæðingarorlofi greiðast samkvæmt lögum um fæðingarorlof nr. 95/2000. Foreldrar öðlast rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eftir að hafa verið samfelld í sex mánuði á vinnumarkaði fyrir fæðingardag barns eða vegna frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Foreldrar utan vinnumarkaðar eða í minna en 25% starfshlutfalli og foreldrar í námi geta átt rétt á fæðingarstyrk.

Foreldrar eiga hvort um sig sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs eða fæðingarstyrks í allt að þrjá mánuði vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Þessi réttur er ekki framseljanlegur. Auk þessa eiga foreldrar sameiginlegan rétt á þremur mánuðum til viðbótar sem annað foreldrið getur tekið í heild eða foreldrar skipt með sér.

Réttur foreldris til fæðingarorlofs er bundinn því að það fari sjálft með forsjá barnsins eða hafi sameiginlega forsjá ásamt hinu foreldri þess þegar taka fæðingarorlofs hefst.⁹⁹ Forsjárlaust foreldri getur þó átt rétt til töku fæðingarorlofs ef fyrir liggur samþykki þess foreldris sem fer með forsjána um að forsjárlaus foreldrið hafi umgengni við barnið þann tíma sem fæðingarorlof stendur yfir.¹⁰⁰

4.6.4.2 *Atvinnuleysisbætur vegna framfærsluskyldu gagnvart börnum*

Foreldrar með börn yngri en 18 ára á framfæri sínu og eru utan vinnumarkaðar eiga rétt á 4% af óskertum grunnatvinnuleysisbótum með hverju barni frá upphafi tímabils atvinnuleysisbóta, sbr. 34. gr. laga um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2006. Til að fá viðbót við grunnatvinnuleysisbætur vegna framfærslu barns hefur forsjá, búseta eða umgengni engin áhrif. Eiga því allir foreldrar rétt á sérstakri viðbót vegna barns án tillits til þess hvernig framfærslu barns er háttað.¹⁰¹

⁹⁹ Sbr. 6. mgr. 8. gr., 7. mgr. 18. gr. og 7. mgr. 19. gr. laga um fæðingarorlof nr. 95/2000.

¹⁰⁰ Sbr. 7. mgr. 8. gr., 8. mgr. 18. gr. og 8. mgr. 19. gr. laga um fæðingarorlof nr. 95/2000.

¹⁰¹ Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi er varð að fyrrgreindum lögum segir að með því væri átt við börn sem hlutaðeigandi hefði á framfæri sínu samkvæmt ákvæðum barnalaga, án tillits til þess hvort hann hefði forsjá yfir þeim eða ekki, sbr. Alþt. 2005-06, A-deild, bls. 4666.

Greiði foreldri meðlag með barni sem innheimt er af Innheimtustofnun sveitarfélaga er heimilt að skuldajafna þessari greiðsluviðbót á móti kröfum Innheimtustofnunar sveitarfélaga.¹⁰²

Frá 1. janúar 2015 eru grunnatvinnuleysisbætur 184.188 kr. og sérstök viðbót vegna framfærslu með hverju barni 7.368 kr.¹⁰³

4.6.4.3 Námslán

Foreldrar sem stunda háskólanám og annað sérnám geta fengið lán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna, (LÍN), fyrir náms- og framfærslukostnaði að teknu tilliti til fjölskyldustærðar, sbr. lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992. Stjórn sjóðsins setur síðan nánari reglur um úthlutun námslána.¹⁰⁴

Í úthlutunarreglum sem eru í gildi fyrir námsárið 2014-2015 er fjallað um framfærslu og tekjur í III. kafla.¹⁰⁵ Í IV. kafla reglnanna er fjallað um lánaflokkka. Þar segir að lán taki almennt mið af aðstæðum, fjölskyldustærð og búsetu, eins og þær eru skráðar í Þjóðskrá Íslands 1. september ár hvert. Breytist aðstæður hins vegar á skólaárinu er tekið tillit til þess við ákvörðun lána og getur það leitt til 50% hækkunar eða lækkunar á þeim lið sem við á. Breytist t.d. lögheimili barns á þessu tímabili yrði tekið mið af stöðu námsmanns frá þeim tímapunkti sem lögheimili barns annaðhvort fluttist til hans eða frá honum.

Sérstakar reglur gilda um lán til einstæðra foreldra, sbr. ákvæði 4.3 í reglunum. Þar segir að námsmanni er ekki veitt lán sem einstæðu foreldri nema hann fari með forsjá barns og barnið eigi lögheimili hjá honum eða búi sannanlega hjá honum á námstíma, t.d. þegar um sameiginlega forsjá er að ræða. Þó getur námsmaður sem barn býr ekki hjá og fer sameiginlega með forsjá barns, farið fram á viðbótarframfærslu samkvæmt staðfestum samningi frá sýslumanni um

¹⁰² Sbr. 2. mgr. 34. gr. laganna.

¹⁰³ www.vinnulastofnun.is/atvinnuleysisbaetur.

¹⁰⁴ Sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna.

¹⁰⁵ Samkvæmt reglunum er grunnframfærsla nemenda skilgreind af sjóðnum 149.463 kr. á mánuði eða 22.419 kr. fyrir hverja ECTS-einingu sem námsmaður lýkur. Námslán eru þannig árangursmiðuð og greiðast einungis í samræmi við fjölda eininga sem nemandi lýkur yfir önnina. Framfærsla námsmanns hækkar síðan vegna barna sem eru 18 ára eða yngri og á framfæri lántakanda. Þá skerðast námslán um 45% af tekjum námsmanns sem eru umfram 930.000 tekjuárið 2014 og kemur sú skerðing til frádráttar námslána.

umgengnisrétt. Ef báðir foreldrar eru lánþegar þá er viðbótarframfærslu vegna barns skipt á milli foreldra í samræmi við samning um umgengnisrétt.¹⁰⁶

Sé námsmaður meðlagsgreiðandi getur hann sótt um sérstaka viðbót vegna meðlags sem hann sannanlega greiðir vegna barna sem eru 18 ára og yngri, sbr. ákvæði 4.6 í reglunum. Við slíkar aðstæður greiðir sjóðurinn viðbótina vegna meðlags beint til Innheimtustofnunar sveitarfélaga sem þó nær ekki heildarfjárhæð meðlags á mánuði.¹⁰⁷

Í þeim tilfellum þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá og barnið á ekki lögheimili hjá því foreldri sem er í námi getur það annaðhvort fengið lán hjá LÍN miðað við viðbótarframfærslu í samræmi við umgengnisrétt, sbr. ákvæði 4.3. eða sérstaka viðbót vegna meðlagsgreiðslna, sbr. ákvæði 4.6. Námsmaður sem fær lán vegna meðlagsgreiðslna getur ekki jafnframt fengið viðbótarframfærslu í samræmi við umgengnisrétt.¹⁰⁸ Séu báðir foreldrar í námi og það foreldri sem nýtur umgengnisréttar óskar eftir viðbótarláni í samræmi við umgengnissamning skiptist viðbótarframfærsla vegna barns á milli foreldra í samræmi við staðfestan samning um umgengi. Sé hins vegar lögheimilisforeldrið einungis í námi á það rétt á fullri viðbótarframfærslu vegna barns. Til samanburðar má nefna að þegar foreldrar eru í hjúskap eða sambúð og báðir í námi, reiknast full viðbótarframfærsla vegna barns til þeirra beggja.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Ákvæði 4.3. um viðbótarframfærslu í samræmi við staðfestan samning sýslumanns um umgengnisrétt, var nýmæli í úthlutunarreglum fyrir árin 2011-2012. Samkvæmt úthlutunarreglum fyrir árið 2014-2015 hækkar grunnframfærslan hjá einstæðu foreldri um 9.165 kr. með fyrsta barni fyrir hverja ECTS-einingu sem lokið er. Fyrir annað barn hækkar grunnframfærslan að auki um 8.707 kr. (95%), fyrir þriðja barn 7.332 kr. (80%), fjórða barn 6.874 kr. (75%) og fimmta barn og fleiri 6.415 kr. (70%) fyrir hverja ECTS-einingu.

¹⁰⁶ Samkvæmt úthlutunarreglum fyrir árin 2014-2015 er lán vegna meðlags á námstíma, 3.354 kr. fyrir hverja ECTS-einingu sem lokið er.

¹⁰⁷ Samkvæmt úthlutunarreglum fyrir árin 2014-2015 er lán vegna meðlags á námstíma, 3.354 kr. fyrir hverja ECTS-einingu sem lokið er.

¹⁰⁸ Sbr. lokamálslið ákvæði 4.6. í reglunum.

¹⁰⁹ Sbr. ákvæði 4.5 í reglunum. Fyrir fyrsta barn hækkar framfærslan um 5.073 kr. fyrir hverja ECTS-einingu sem lokið er. Fyrir annað barn reiknast 4.820 kr. (95%), þriðja barn 4.060 kr. (80%), fjórða barn 3.804 kr. (75%) og fimmta barn og fleiri 3.551 kr. (70%) fyrir hverja ECTS-einingu. Séu báðir foreldrar í námi með eitt barn á framfæri fá þeir til samans 10.146 kr. á hverja ECTS-einingu í viðbótarframfærslu vegna barns. Er því um hærri fjárhæð að ræða en í tilvikum einstæðs foreldris, sem fær 9.165 kr. í viðbótarframfærslu vegna barns á hverja ECTS-einingu. Sú fjárhæð skiptist svo aftur á milli forsjáforeldra sem búa ekki saman í samræmi staðfestan umgengnissamning séu þeir báðir í námi.

4.6.5 *Opinber stuðningur vegna húsnæðiskostnaðar*

4.6.5.1 *Vaxtabætur*

Vaxtabætur eru greiddar í gegnum skattkerfið og eiga þeir rétt til vaxtabóta sem uppfylla skilyrði 68. gr. B. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Þar segir að maður sem er skattskyldur hér á landi og greiðir vaxtagjöld af lánum vegna kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði til eigin nota, eigi rétt á vaxtabótum og sama eigi við um þá sem keypt hafa búseturétt eða eignarhlut í kaupleiguíbúð.

Við útreikning vaxtabóta er miðað við fjárhæð vaxtagjalda, tekjur og eignir. Fjárhæð vaxtagjalda getur að hámarki verið 800.000 kr. hjá einstaklingi, 1.000.000 kr. hjá einstæðu foreldri og 1.200.000 kr. hjá hjónum eða sambýlisfólki. Þó geta vaxtabætur ekki orðið hærri en 400.000 kr. fyrir hvern einstakling, 500.000 kr. fyrir einstætt foreldri og 600.000 kr. samanlagt fyrir hjón eða sambýlisfólk.¹¹⁰ Hjá hjónum og sambýlisfólki eru vaxtabætur greiddar óháð því hvort þau séu með börn á framfæri. Hugtakið einstætt foreldri er ekki skilgreint í tekjuskattslögum en í framkvæmd teljast þeir einstæðir foreldrar sem búa einir með börnum sínum samkvæmt skráningu í þjóðskrá í desember ár hvert.¹¹¹ Fari foreldrar sameiginlega með forsjá án þess að búa saman og uppfylli þeir báðir skilyrði laganna um rétt til vaxtabóta telst einungis það foreldri sem barn á lögheimili hjá einstætt foreldri í skilningi laganna. Hjá þeim einstaklingum er miðað við hærri vaxtagjöld í útreikningi á vaxtabótum auk þess sem hámark vaxtabóta er töluvert hærri.¹¹²

¹¹⁰ Við útreikning vaxtabóta er miðað við fjárhæð vaxtagjalda hjá hverjum framteljanda sem getur þó ekki orðið hærri fjárhæð en sem nemur 5% af þeim skuldum sem stofnað hefur verið til vegna öflunar íbúðarhúsnæðis. Þá geta vaxtagjöld ekki numið hærri fjárhæð en 800.000 kr. hjá einstaklingi, 1.000.000 kr. hjá einstæðu foreldri og 1.200.000 kr. hjá hjónum eða sambýlisfólki. Frá vaxtagjöldum dragast 8,5% af tekjuskattstofni. Fari eignir fram úr 4.000.000 kr. hjá einstaklingi eða einstæðu foreldri og 6.500.000 kr. hjá hjónum eða sambýlisfólki, skerðast þær hlutfallslega uns þær falla niður fari eignir 60% fram úr þeirri fjárhæð, þ.e. við 6.400.000 kr. hjá einstaklingi og einstæðu foreldri og við kr. 10.400.000 hjá hjónum og sambúðarfólki. Vaxtabætur greiðast út að lokinni álagningu opinberra gjalda og miðast við vaxtagjöld viðkomandi tekjuárs og eignir í lok þess sama árs, Sbr. 4. mgr. 68. gr. B. laga um tekjuskatt.

¹¹¹ Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá ríkisskattstjóra og vísað var til sömu forsendna og eiga við um barnabætur.

¹¹² Á vefsíðu ríkisskattstjóra er að finna reiknivél þar sem hægt er að reikna vaxtabætur út frá tekjum, eignum, vaxtagjöldum og fjölskyldugerð, sbr. www.rsk.is.

4.7 Stuðningur sveitarfélaga

Sveitarfélögum er skylt að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna og annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Sveitarstjórnnum ber að veita íbúum sínum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og miðast skyldur sveitarfélaga við lögheimilisskráningu íbúa, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna. Skyldur sveitarfélaga gagnvart foreldrum barns miðast því að jafnaði við það hvar lögheimili barns er skráð, en á því geta verið undantekningar eins og kemur fram í umfjöllun hér fyrir á eftir.

4.7.1 Fjárhagsaðstoð

Almennt er hverjum manni skylt að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára. Hins vegar er sveitarfélögum skylt að veita íbúum sínum þjónustu og aðstoð sé þörf á því. Því geta einstaklingar undir ákveðnum viðmiðunarmörkum eða einstaklingar án framfærslu átt rétt á því að sækja um fjárhagsaðstoð hjá sínu sveitarfélagi. Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er veitt samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og reglum hvers sveitarfélags fyrir sig sem skulu setja sér reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar. Aðstoðin skal ávallt veitt til þess að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

Mörg sveitarfélög veita foreldrum í miklum fjárhagserfiðleikum sérstaka fjárhagsaðstoð til að greiða kostnað vegna daggæslu, skólagöngu eða tómstunda barns. Það foreldri sem ber ábyrgð á greiðslum vegna barns getur sótt um slíka fjárhagsaðstoð en í flestum tilvikum er það lögheimilisforeldrið.

4.7.2 Félagslegt húsnæði

Samkvæmt 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 skulu sveitarstjórnir, eftir því sem kostur og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem eru ekki á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra ástæðna.

Þar sem eftirspurn eftir félagslegu húsnæði er mikil raða sveitarfélög umsóknum í forgangs röð samkvæmt tilteknum matsviðmiðum. Má sem dæmi nefna að sam-

kvæmt núgildandi reglum þar um hefur það jákvæð áhrif á forgangsörðun umsóknar um félagslegt leiguhúsnæði hjá Reykjavíkurborg ef umsækjandi á börn sem eru í reglulegri umgengni hjá viðkomandi. Umsóknum frá foreldrum sem deila lögheimili með börnum sínum er þó raðað ofar í forgangsörðina og því eiga lögheimilisforeldrar greiðari aðgang að félagslegu húsnæði hjá Reykjavíkurborg.¹¹³

4.7.3 *Húsaleigubætur*

Samkvæmt lögum um húsaleigubætur nr. 138/1997 er sveitarfélögum skylt að greiða húsaleigubætur til tekjulágra leigjenda. Þeir sem eru með þinglýstan leigusamning um íbúðarhúsnæði til búsetu, og eiga þar lögheimili geta sótt um húsaleigubætur.¹¹⁴

Húsaleigubætur eru reiknaðar út frá fjölda barna, tekjum þeirra sem búa á heimili, og eignastöðu.¹¹⁵ Bætur vegna barns reiknast næsta mánuð eftir fæðingu þess eða lögheimilisskráningu og þar til ungmenni nær 18 ára aldri eða það flytur að heiman.¹¹⁶

Fari foreldrar sameiginlega með forsjá barns er það einungis lögheimilisforeldrið sem á rétt á sérstakri viðbót við húsaleigubætur vegna barna.¹¹⁷

4.7.4 *Þjónusta sveitarfélaga við fötluð börn*

Í 1. mgr. 5. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 með síðari breytingum segir að fatlaður einstaklingur eigi rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa. Sótt er

¹¹³ Sjá: http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/velferdarsvid/reglur_aetlanir/F_lagslegar_leigu_b_ir_og_s_rstakar_h_saleigub_tur_mai_2013.pdf.

¹¹⁴ Skilyrði húsaleigubóta að fyrir liggji þinglýstur húsaleigusamningur til sex mánaða eða lengri tíma, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga um húsaleigubætur.

¹¹⁵ Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 1205/2012, um breytingu á reglugerð um húsaleigubætur nr. 118/2003, sem tók gildi 1. janúar 2013, er grunnstofn til útreiknings húsaleigubóta 17.500 kr. á mánuði fyrir hverja íbúð. Þar að auki bætast við 14.000 kr. vegna fyrsta barns, 8.500 kr. fyrir annað barn og 5.500 kr. vegna þriðja barns. Til viðbótar koma 15% þess hluta leigufjárhæðar er liggur á milli 20.000 – 50.000 kr. Húsaleigubætur samkvæmt grunnfjárhæðum 1. mgr. geta þó aldrei orðið hærri en sem nemur 50% af leigufjárhæð og að hámarki 50.000 kr. á mánuði. Húsaleigubætur skerðast óháð fjölskyldustærð í hverjum mánuði um 0,67% af árstekjum allra heimilismanna umfram 2.550.000 kr., sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Jafnframt segir í 3. mgr. sömu greinar að leggja skuli saman eignir allra heimilismanna, sem fara yfir 3.000.000 kr. að frá-dregnum skuldum, og skal 25% þeirrar fjárhæðar, bætast við þær tekjur sem liggja til grundvallar ákvörðun um fjárhæðir húsaleigubóta.

¹¹⁶ Sbr. 5. gr. laga um húsaleigubætur.

¹¹⁷ Á heimasíðu velferðarráðuneytisins er finna reiknivél fyrir húsaleigubætur: <https://www.velferðarraduneyti.is/malaflokkar/husnaedismal/husaleigubætur/reikniforrit>.

um þjónustu hjá því sveitarfélagi sem barn á lögheimili í samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um málefni fatlaðs fólks og ber sveitarfélaginu að taka ákvarðanir um þjónustu við það í samræmi við ákvæði ofangreindra laga.

Foreldrar fatlaðra barna eiga rétt á stuðningi samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks eins og t.d. þjónustu stuðningsfjölskyldu og skammtímavistun barns. Ef foreldrar fara sameiginlega með forsjá fatlaðs barns en búa ekki í sama sveitarfélagi er það eingöngu lögheimilisforeldrið sem getur sótt um slíka þjónustu, sem bundin er við lögheimilisskráningu barns. Framkvæmdin er þó misjöfn hjá sveitarfélögum og má sem dæmi nefna að samkvæmt núgildandi reglum Kópavogsbæjar um stuðningsþjónustu við fatlað fólk geta umgengnisforeldrar sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu fengið þjónustu vegna fatlaðra barna sinna jafnvel þó börnin eigi lögheimili í öðrum sveitarfélögum.

4.7.5 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. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. teljast þeir vera foreldrar sem fara með forsjá barns í skilningi barnalaga.

Eins og fram kom í kafla 4.4. ber foreldrum sem fara sameiginlega með forsjá barns að taka sameiginlega ákvörðun um val á leikskóla en ef ágreiningur rís milli foreldra um valið er það lögheimilisforeldrið sem hefur hið endanlega ákvörðunarvald, sbr. 28. gr. a. barnalaga og þarf umgengnisforeldrið þarf að lúta þeirri ákvörðun.

Sé það vilji foreldra eða vilji lögheimilisforeldris í ágreiningstilvikum að barn sæki leikskóla í sveitarfélagi umgengnisforeldris þá þarf annaðhvort 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 lögheimilissveitarfélögum beggja foreldra. Samkvæmt leiðbeinandi álit Sambands íslenskra sveitarfélaga 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.¹¹⁸

4.7.6 Grunnskólaganga barns

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 er öllum börnum, að jafnaði, skylt að sækja grunnskóla, á aldrinum 6-16 ára. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna skulu foreldrar gæta hagsmuna barna á skólaskyldudaldi og eru það þeir sem fara með forsjá barns í skilningu barnalaga sem teljast foreldrar skv. framangreindu ákvæði.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laganna er sveitarfélögum skylt að sjá til þess að öll skólaskyld börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu njóti skólavistar. Barn á skólaskyldum aldri getur þó í einstaka tilvikum stundað nám við skóla sem er utan þess sveitarfélags þar sem það á lögheimili en þó gengur barn einungis í einn grunnskóla í senn. Í samræmi við 1. mgr. 28. gr. a. barnalaga eiga foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá barns að taka slíka ákvörðun í sameiningu, en ef ágreiningur rís þá er það lögheimilisforeldri sem hefur hið endanlega ákvörðunarvald og umgengnisforeldri þarf að hlíta þeirri ákvörðun.

4.7.7 Styrkur vegna íþróttar- og tómstundastarfs barna

Ríki og sveitarfélög, í samstarfi við félög og félagasamtök, eiga að stuðla að því að ungt fólk geti stundað skipulagða félags- og tómstundastarfsemi, skv. æskulýðslögum, nr. 70/2007, sbr. 3 gr. laganna. Þá kemur fram í 11. gr. laganna að sveitarstjórnir skuli setja sér reglur um á hvern hátt stuðningi við félags- og tómstundastarf skuli háttað.

Mörg sveitarfélög styrkja þátttöku barna í skipulögðu félags- og tómstundastarfi með greiðslu svokallaðra tómstunda- eða frístundastyrkja. Fyrirkomulag styrkveitinga er með ýmsum hætti og fjárhæðir eru misháar en almennt eru slíkir styrkir veittir vegna tómstundaiðkunar barna sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Af því leiðir að umgengisforeldri sem býr í öðru sveitarfélagi en barn getur ekki sótt um styrk hjá sínu lögheimilissveitarfélagi vegna tómstundaiðkunar barns.

¹¹⁸ Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar, dags. 31. maí 2013.

4.8 Verklag ýmissa stofnana og fyrirtækja

Í umræðum um þingsályktunartillöguna á Alþingi kom m.a. fram í máli flutningsmanns að í íslenskri löggjöf væri mikill misbrestur á stöðu foreldra sem færu sameiginlega með forsjá barns. Í því sambandi benti hann á að einungis lögheimilisforeldrar gætu opnað banka- og símareikning fyrir barn þegar foreldrar byggju ekki saman. Starfshópurinn lagði inn fyrirspurn hjá helstu bönkum, váttryggingafélögum og símafyrirtækjum hér á landi um verklag þeirra í þessum efnum.

4.8.1 *Bankaviðskipti*

Starfshópnum bárust svör frá þremur bönkum sem sögðust allir byggja framkvæmd sína á löggræðislögum nr. 71/1991.¹¹⁹ Þeir sem hefðu heimild til að stofna reikning fyrir barn væru lögráðamaður og barnið sjálft, og í ákveðnum tilfellum þriðji aðili ef um gjafafé væri að ræða. Sömu reglur giltu um lokun reikninga en þó hefði þriðji aðili ekki heimild til að loka reikningi. Aðeins lögráðamenn og börnin sjálf gætu tekið út af reikningum með þeim takmörkunum sem kveðið er á um í löggræðislögum. Við mat á því hvort foreldri færi með forsjá barns væri fyrst og fremst litið á lögheimili barns. Þegar barn ætti ekki lögheimili hjá foreldri þá væri farið fram á staðfestingu á því að það færi með forsjá barns.

Í svari eins bankans kom fram að þetta hafi valdið vandkvæðum þar sem dæmi væru um að forsjáforeldrar sem ekki væru með lögheimili barnsins hafi talið sér óskýlt að leggja fram slíka staðfestingu. Þar sem bankinn hafi ekki aðgengi að slíkri skráningu hafi hann þurft að neita um afgreiðslu þar sem ekki lá fyrir staðfesting á að viðkomandi færi með forsjá barns. Að mati bankans væri mjög til bóta ef möguleikt væri að nálgast miðlæga skráningu á forsjá barna þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjána án þess að búa saman.

4.8.2 *Váttryggingar*

Svör bárust frá þremur váttryggingafélögum sem sögðust byggja framkvæmd sína á lögum um váttryggingasamninga nr. 30/2004 og váttryggingaskilmálum viðkomandi félags. Í skilmálum félaganna væri almennt miðað við lögheimilisskráningu varðandi skilyrði á því hverjir teljast váttryggðir hverju sinni en það sé þó mismunandi eftir tryggingum. Í tilviki svokallaðra heimatrygginga nýtur barn

¹¹⁹ Samkvæmt 2. og 3. mgr. 51. gr. laganna fara foreldrar sem fara með forsjá barns með fjárhald þess og séu fjárhaldsmenn barnsins tveir fara þeir sameiginlega með fjárhald þess.

vátryggingaverndar ef það á sama lögheimili og foreldrið/vátryggingartaki. Á því geta verið undantekningar innan tryggingarinnar eins og vegna utanlandsferðar en þá nýtur barn sem ferðast með foreldri til útlanda verndar samkvæmt vátryggingu þess þó að það eigi lögheimili á öðrum stað. Spurningin um hver hefði heimildir til að tryggja börn ætti því ekki við þar sem skilmálar félaganna skilgreina það hverjir teljast tryggðir samkvæmt vátryggingunni. Eigi vátryggingaafburður sér stað á heimili umgengnisforeldris nýtur barnið verndar heimilistryggingar lögheimilisforeldris. Ef lögheimilisforeldri er ekki með slíka tryggingu getur umgengnisforeldrið ekki tryggt barnið hjá sér.

4.8.3 Símafyrirtæki

Starfshópnum barst einungis svar frá einu símafyrirtæki sem kvaðst byggja framkvæmd sína á lögræðislögum nr. 71/1991. Barn hefði ekki heimildir til að stofna til reikningsviðskipta en gæti fengið frelsisáskrift vegna eigin sjálfsaflafjár. Ef stofna ætti til reikningsviðskipta þá væri það „forráðamaður“ barns sem gerði það.

4.9 Skráning hjá Þjóðskrá Íslands

Þjóðskrá Íslands rekur þjóðskrá en í hana eru skráðar upplýsingar um einstaklinga í samræmi við ákvæði laga um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962. Um framkvæmd skráningar fer síðan eftir ýmsum sérlögum. Skráning lögheimilis fer eftir lögum um lögheimili nr. 21/1990 og lögum um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1952.

Þjóðskrá samanstendur annars vegar af upplýsingum í tölvukerfi þjóðskrárinnar og hins vegar í öðrum skráum sem geta ýmist verið rafrænar eða á pappírformi. Tölvukerfi þjóðskrár er frá árinu 1986 og hefur að geyma skráningu á nafni, kennitölu, fæðingardeg, fæðingarstað og lögheimili einstaklinga. Jafnframt eru skráðar upplýsingar um ríkisfang, hjúskaparstöðu og trúfélag. Aðrar upplýsingar, s.s. um foreldra barns, forsjá, í hvaða íbúð einstaklingar og fjölskyldur búa eru ekki skráðar í tölvukerfi þjóðskrár en þær eru tiltækar í öðrum rafrænum skráum eða á pappírformi. Þjóðskrárkerfið er ekki byggt upp til að geta skráð annars konar búsetuform en lögheimili.

Fjöldi skráðra barna í Þjóðskrá er 92.948¹²⁰ en ekkert þeirra er venslað foreldrum sínum í Þjóðskrárkerfinu. Í tölvukerfi Þjóðskrár Íslands sést því ekki hverjir eru foreldrar barns en stofnunin hefur aðgang að þessum upplýsingum á pappírsmi og í skjalakerfum og er stuðst við þær upplýsingar við útgáfu vottorða. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands eru vensl einstaklinga byggð á fæðingarskýrslum, feðrunum samkvæmt barnalögum, ættleiðingarleyfum og fleiri gögnum, t.d. vegna fæðinga erlendis. Börn eru einvörðungu tengd við fjölskyldunúmer í Þjóðskrá. Fjölskyldunúmer í Þjóðskrá er kennitala elsta einstaklings þeirra sem eiga sama lögheimili og halda saman heimili, en fjölskyldunúmer felur ekki í sér upplýsingar um vensl aðila eða forsjá. Sú staða getur því komið upp að sá sem fjölskyldunúmer leiðir af sé ekki skyldur barni né fari með forsjá þess.

Upplýsingar um foreldra barna og hvernig forsjá þeirra er háttað eru ekki skráðar í tölvukerfi Þjóðskrár.¹²¹ Ekki ber lögum samkvæmt að skrá upplýsingar um umgengni í Þjóðskrá, en þann 12. maí 2014 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi sem kveður á um að ríkisstjórninni beri að sjá til þess að í almannaskráningu á Íslandi verði skráðar nauðsynlegar upplýsingar um umgengnisforeldra til jafns við aðra foreldra svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en 1. janúar 2016.¹²² Samkvæmt Þjóðskrá Íslands geta upplýsingar um fjölda umgengnisforeldra ekki legið fyrir fyrr en að lokinni skráningu á venslum þeirra barna sem eru skráð í Þjóðskrá. Þessara upplýsinga þarf að leita í ólíkum gögnum og smærri skráningar-kerfum til að tryggja að réttar upplýsingar séu skráðar.

¹²⁰ Skv. upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands voru þann 10. júlí 2015 skráð 92.948 börn í Þjóðskrá. Þar af voru 79.661 barn með lögheimili á Íslandi eða 85,7%.

¹²¹ Drög að frumvarpi til laga um Þjóðskrá voru kynnt á vefsíðu ráðuneytisins í janúar sl. en þar eru lögð til ný heildarlög um Þjóðskrá. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að lögð hafi verið mikil áhersla á það að lögin væru skýr og afdráttarlaus en þó nógu sveigjanleg til þess að gefa rými fyrir tækniframfarir og breytingar sem samfélagið kallar á. Þjóðskrárkerfið geti á hinn bóginn ekki komið til móts við þetta nema í litlum mæli sem stendur. Hér væri átt við að skráning ýmissa atriða í Þjóðskrá færi í auknum mæli fram með sjálfvirkum hætti, t.d. með rafrænni þjónustu og að fleiri skráningarsvæði verði haldin í Þjóðskrá, svo sem að skráning einstaklinga niður á íbúðir og skráning forsjár og annarra vensla hefjist. Til þess að slíkar breytingar næðu fram að ganga þyrfti einkum tvennt til, lagaumhverfi sem styður við og heimilar breytingarnar og fjármagn til þess að framfarirnar geti orðið að veruleika. Tæknileg þekking væri til staðar en hingað til hafi fjármagn skort til þess að unnt væri að hrinda breytingum í framkvæmd. Sjá, <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29168>.

¹²² Alþt, A-deild, þskj. 1090, 143. lögþ. 2013-14.

5 Aðstöðumunur foreldra þegar foreldrar barns búa ekki saman

Í þessum kafla verður farið yfir þann aðstöðumun sem er á milli foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barns en búa á tveimur heimilum og byggt á því sem fram kemur í 4. kafla skýrslunnar. Nánar verður farið yfir í hverju aðstöðumunurinn er fólgin og hvernig hann birtist varðandi ákvarðanatöku, framfærslu og meðlagsgreiðslur, opinberan fjárstuðning, stuðning sveitarfélaga, skráningu í þjóðskrá o.fl.

5.1 Ákvarðanataka

Af kafla 4.4. má ráða að aðstöðumunur er hjá foreldrum sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna en búa ekki saman varðandi ákvarðanatöku. Aðstöðumunurinn lýtur að því að lögheimilisforeldri hefur heimild til að taka afgerandi ákvarðanir er varða barn þegar samráð foreldra skilar ekki árangri.

Hér á eftir má sjá samantekt hjá hvoru foreldri ákvarðanataka liggur þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns en búa ekki saman.¹²³

Sameiginlegar ákvarðanir forsjáforeldra	Afgerandi ákvarðanir lögheimilisforeldris	Nauðsynlegar ákvarðanir umgengnisforeldris
Flutningur til útlanda	Búseta innanlands	Dagleg umönnun vegna umgengni, t.d. mataræði, svefnvenjur og tilfallandi tómstundir og skemmtanir
Utanlandsferðir	Grunnskóli, leikskóli og dagvistun	
Útgáfa vegabréfs	Venjuleg og nauðsynleg heilbrigðisþjónusta	
Skráning í og úr trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi	Tómstundastarf	
Nafngjöf og nafnbreyting		
Hjúskaparstofnun barns		
Ráðstöfun skv. 25. gr. barnalaga		

Eins og framangreind tafla ber merki um hefur lögheimilisforeldri mun ríkari rétt til ákvarðanatöku ef samráð milli foreldra skilar ekki árangri. Það foreldri eitt getur tekið afgerandi ákvarðanir í lífi barns, s.s. ákvarðanir er varða búsetu barns innanlands, hvaða grunnskóla barnið sækir, hvar það er í leikskóla ásamt því að

¹²³ Sbr. 28. gr. barnalaga.

geta eitt tekið ákvarðanir um venjulega og nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og tómstundir barns. Þá má nefna að ákvarðanir af þessu tagi, einkum er varðar búsetu barnsins innanlands, geta haft umfangsmikla þýðingu og haft töluverð áhrif m.a. á samverutíma barns og umgengnisforeldris.

5.2 Framfærsla og meðlag

Af kafla 4.5 má ráða að aðstöðumunur sé hjá foreldrum sem fara sameiginlega með forsjá barns varðandi framfærslu og meðlag, sér í lagi ef barn er í raun búsett á tveimur heimilum þrátt fyrir að lögheimili þess sé hjá öðru foreldri. Samkvæmt núgildandi lögum getur lögheimilisforeldri krafist lágmarksmeðlags úr hendi hins ásamt því að foreldrum er skylt að gera samning um meðlag við skilnað eða við gerð samnings um forsjá barns eða lögheimili. Núverandi meðlagskerfi býður því í raun ekki upp á þann möguleika að framfærsla barns sé ákveðin út frá högum foreldra og fjárhagsstöðu, líkt og 2. málsl. 1. mgr. 53. gr. barnalaga gerir ráð fyrir, enda má ekki ákveða lægra meðlag en einfalt meðlag. Mat á högum foreldra og fjárhagsstöðu kemur þar því ekki til álita. Lágmarksmeðlag er ávallt ákveðin fjárhæð á mánuði án þess að nokkurt tillit sé tekið til þess tíma sem barn dvelur í umgengni en ljóst er að kostnaður lögheimilisforeldris minnkar eftir því sem barn dvelur lengur í umgengni og á sama tíma eykst kostnaður umgengnisforeldris.

5.3 Opinber stuðningur

Af kafla 4.6 má ráða að að mikill munur er á stöðu lögheimilisforeldra og umgengnisforeldra þegar kemur að opinberum stuðningi vegna barna. Óhætt er að halda því fram að núverandi lagaumhverfi hafi ekki, nema að takmörkuðu leyti, tekið mið af þeirri þróun sem hefur átt sér stað að börn dvelja nú í mun meiri mæli hjá báðum foreldrum sínum á tveimur heimilum. Þegar kemur að opinberum stuðningi vegna framfærslu barna hefur ekki verið mörkuð nein opinber heildarstefna, heldur byggist hinn opinberi stuðningur á ákvæðum hinna ýmsu laga sem falla undir valdsvið mismunandi ráðuneyta. Fyrirkomulag og fjárhæð greiðsla eru því með ólíkum hætti.

Við ákvörðun á greiðslu vegna barna miðast stuðningurinn þó ávallt við framfæranda barns. Hugtakið framfærandi barns er hins vegar skilgreint með mismunandi hætti milli þessara málaflokka. Þegar kemur að greiðslu barnabóta,

umönnunargreiðslna, styrkja vegna hjálpartækja fyrir fötluð börn, húsaleigubóta og vaxtabóta, telst sá sem greiðir meðlag ekki vera framfærandi barns og á hann því ekki rétt á sérstökum stuðningi vegna framfærslu barna sinna. Í tilviki úthlutunarreglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna telst framfærandi barns vera sá sem er með lögheimili barns en að vissu marki er viðurkennd sú staða að umgengnisforeldri beri viðbótarkostnað vegna barns í umgengni. Réttindi þess eru þó mun takmarkaðri heldur en lögheimilisforeldris.

Þegar um er að ræða foreldragreiðslur og fæðingarorlofsgreiðslur á sá sem fer með sameiginlega forsjá rétt á stuðningi óháð því hvort hann er lögheimilisforeldrið eða hvernig umgengni barnsins er háttað. Í tilviki atvinnuleysistrygginga eiga hins vegar allir foreldrar rétt á sérstakri viðbót við atvinnuleysisbætur óháð því hvort það fer með forsjá, sé lögheimilisforeldri eða hvernig umgengni við barn er háttað.

Svo virðist sem reglur um opinberan stuðning geri að mestu leyti ráð fyrir því að það sé eingöngu annað foreldrið sem sjái um framfærslu barnsins. Framfærsla barns er hins vegar ávallt á hendi beggja foreldra upp að ákveðnu marki.

5.4 Stuðningur sveitarfélaga

Af kafla 4.7 í skýrslunni má ráða að forsendur sveitarfélaganna fyrir þjónustu við börn byggji fyrst og fremst á hvar lögheimili barns er skráð samkvæmt þjóðskrá. Það er því að jafnaði það foreldri sem barn á lögheimili hjá sem getur nýtt sér þann stuðning og þá þjónustu sem sveitarfélögin veita sem nánar er fjallað um í kafla 4.7.

5.5 Verklag ýmissa stofnana og fyrirtækja

Af þeim svörum sem starfshópurinn fékk frá bönkum má ráða að það myndi auðvelda framkvæmd þeirra ef þeir gætu nálgast miðlæga skráningu um það hvernig forsjá barns væri háttað en einu upplýsingarnar sem þeim eru aðgengilegar er lögheimili barnsins. Í tilviki váttryggingafélaga horfir það þannig við, í vissum tilvikum, að skráning lögheimilis er skilyrði fyrir váttryggingavernd.

5.6 Skráning hjá Þjóðskrá Íslands

Fjöldi skráðra barna í Þjóðskrá Íslands er 92.948.¹²⁴ Mikið af þeim upplýsingum sem nútímasamfélag þarfnast eru ekki skráðar í tölvukerfi þjóðskrárinnar af tæknilegum ástæðum. Framangreindar upplýsingar eru hins vegar fyrirliggjandi í gögnum stofnunarinnar á pappírformi.

Börn eru einvörðungu tengd við fjölskyldunúmer sem er kennitala elsta einstaklings þeirra sem eiga sama lögheimili og halda saman heimili. Fjölskyldunúmer felur hvorki í sér upplýsingar um vensl aðila né forsjá. Í tölvukerfi Þjóðskrár Íslands sést því ekki hverjir eru foreldrar barns eða hvernig forsjá barns er háttað. Þjóðskrárkerfið er ekki byggt upp til að geta skráð annars konar búsetuform en lögheimili.

5.7 Samandregið yfirlit yfir aðstöðumun

Hér á eftir má sjá samandregið yfirlit yfir aðstöðumun foreldra, sem tengist réttindum og skyldum og fylgja skráningu lögheimilis barns, sem rakinn hefur verið í kaflanum hér að framan.

Ákvarðanir í höndum lögheimilisforeldris	Meðlag / sérstakt framlag í þágu barns	Opinber stuðningur á grundvelli skráningar lögheimilis	Stuðningur sveitarfélaga á grundvelli skráningar lögheimilis	Skráning hjá Þjóðskrá ofl.	Verklag ýmissa stofnana og fyrirtækja
Afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barns, svo sem: -Búseta innanlands -Leikskóla, grunnskóla og daggæslu -Venjuleg og nauðsynleg heilbrigðisþjónusta	Lögheimilisforeldri getur krafist meðlags	Barnabætur	-Húsaleigubætur -Styrkir vegna tómstunda -Þjónusta við fötluð börn -Félagslegt húsnæði	-Lögheimilisforeldri er skráð en ekki umgengnisforeldri	Í vissum tilvikum er skráning lögheimilis skilyrði fyrir váttryggingavernd
	Heimilt er að úrskurða þann sem er meðlagsskyldur til að inna af hendi sérstök framlög vegna útgjalda við skírn barns, fermingu, gleraugnakaupa, tannréttinga, vegna sjúkdóms, greiftrunar eða af öðru sérstöku tilefni.	-Mæðra- og fedralaun -Hjálpartæki fyrir fötluð börn -Bifreiðakaup vegna hreyfihamlaðra barna -Niðurfelling bifreiðagjalda -Námslán -Vaxtabætur			

¹²⁴ Skv. upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands voru þann 10. júlí 2015 skráð 92.948 börn í þjóðskrá. Þar af voru 79.661 barn með lögheimili á Íslandi eða 85,7%.

6 Norrænn réttur

Nokkur samhljómur er í norrænum rétti er kemur að hugtökunum forsjá og umgengni en þjóðirnar hafa farið mismunandi leiðir við afmörkun á hugtakinu búseta og þeim réttaráhrifum sem fylgja búsetu barns. Í Danmörku og Noregi eru ákvæði um fasta búsetu (lögheimili) líkt og hér á landi og er þá munur á réttarstöðu foreldra eftir því hjá hvoru þeirra barn er með fasta búsetu. Hér á landi er þó gengið lengra í að tengja ákveðnar ákvarðanatökur við lögheimilisforeldri.

Í Svíþjóð eru ekki tengd sérstök réttaráhrif við búsetu barns heldur ber foreldrum sem fara sameiginlega með forsjá að taka allar ákvarðanir er varða barnið í sameiningu. Þá er bæði í norskum og sænskum rétti sérstakt ákvæði um skipta búsetu. Í Noregi hefur skipt búseta í för með sér að foreldrum ber að taka allar ákvarðanir er varða barnið í sameiningu og bæði í Noregi og Svíþjóð hefur skipt búseta í för með sér að sérstakar reglur gilda um greiðslu meðlags auk þess sem foreldrar geta skipt á milli sín vissum stuðningi frá hinu opinbera.

Verður hér á eftir gerð grein fyrir þeim réttaráhrifum á hinum Norðurlöndunum sem fylgja búsetu barns þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá án þess að búa saman.

6.1 Danmörk

6.1.1 Ákvarðanataka

Í dönskum rétti eru ákvæði um forsjá, búsetu og umgengni í lögum nr. 499, frá 6. júní 2007, sem nefnast *forældreansvarsloven* (hér eftir kölluð dönsku barnalögin.). Lögin tóku gildi þann 1. október 2007 en hafa tekið nokkrum breytingum frá gildistöku þeirra. Íslenska löggjöfin sækir fyrirmynd sína að miklu leyti í danska löggjöf og því eru dönsku ákvæðin um forsjá, búsetu og umgengni mjög svipaðar og hér á landi.

Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá verða þeir að taka í sameiningu allar mikilvægar ákvarðanir er varða barn. Það foreldri sem barn er með lögheimili hjá getur hins vegar tekið almennar ákvarðanir er varða daglegt líf barnsins og undir

það fellur ákvörðun um búsetu barnsins innanlands.¹²⁵ Í Danmörku er ekki mögulegt að semja um skipta búsetu eða tvöfalt lögheimili.

Sameiginleg ákvörðun	Lögheimilisforeldri	Umgengnisforeldri
Flutningur erlendis	Búseta innanlands	Dagleg umgengni, t.d. mataræði, fatnaður, svefnvenjur.
Utanlandsferðir (einungis ef ágreiningur er um forsjá)	Leikskóli og dagvistun	Áhættulaust tómstundastarf
Útgáfa vegabréfs	Áhættulaust tómstundastarf	
Ákvarðanir varðandi trú	Almennar ákvarðanir um daglegt líf, t.d. mataræði og svefnvenjur	
Nafnaval og breyting		
Hjúskaparstofnun barns		
Nauðsynleg lyfja- og læknis meðferð		
Skólaganga		
Hættulegt tómstundastarf		

6.1.2 Framfærsla og meðlag

Í Danmörku eru ákvæði um framfærsluskyldu foreldra, meðlagssamninga og ákvörðun meðlags í II. kafla laga um framfærslu barna, *lov om børns forsørgelse*, nr. 352 frá 15. maí 2003. Nánari ákvæði er að finna í leiðbeiningum um meðlags-samninga, *vejledning om børne- og ægtefællebidrag*, nr. 741 frá 21. júní 2013. Dönsku meðlagsreglunum svipar mjög til íslensku reglnanna en það sem skilur helst á milli er að barn getur farið fram á menntunarframlag til 24 ára aldurs auk þess sem þar ríkir meira samningsfrelsi. Foreldrum er gefið svigrúm til að ráða framfærslu barns til lykta með samningi þar sem unnt er að skilgreina framlög foreldra í samræmi við þarfir hverju sinni. Fullnægi foreldri ekki framfærsluskyldu sinni gagnvart barni getur það foreldri sem barn á lögheimili hjá farið fram á úrskurð stjórnvalda um meðlag.¹²⁶ Við ákvörðun um meðlag skiptir forsjá barns og umgengni máli.

Þegar foreldri fer eitt með forsjá er almennt fallist á að greiða lágmarksmeðlag þrátt fyrir að fyrir liggi að foreldri taki þátt í framfærslu barns og að barn dvelji verulegan tíma hjá því.¹²⁷ Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá er hins vegar litið svo á að hvort foreldri um sig geti tekið ákvarðanir hvernig annast eigi

¹²⁵ Sbr. 3. gr. forældreansvarsloven nr. 499, frá 6. júní 2007.

¹²⁶ Sbr. 2. mgr. 18. gr. *lov om børns forsørgelse*.

¹²⁷ Sbr. ákvæði 4.2.2. í *vejledning om børne- og ægtefællebidrag*.

daglega framfærslu barns allt eftir því hjá hvoru foreldri barn dvelur hverju sinni. Það er því einungis þegar foreldri telst vanrækja framfærsluskyldu sína að stjórnvald tekur ákvörðun um að greiða skuli meðlag.¹²⁸ Við mat á því hvort foreldri telst vanrækja framfærsluskyldu er litið til þess tíma sem barn dvelur hjá hvoru foreldri. Dvelji barnið álíka mikið hjá báðum foreldrum er gengið út frá því að báðir foreldrar fullnægi framfærsluskyldu sinni. Í þeim tilvikum sem barn dvelur 4-5 daga af hverjum 14 dögum telst foreldri í undantekningartilvikum fullnægja framfærsluskyldu sinni. Við matið er einnig litið til þess hvort foreldri taki þátt í útgjöldum vegna grunnframfærslu barns, eins og t.d. með því að greiða leikskólagjöld, gjöld sem tengjast skólagöngu, frístundir, fatakaup o.s.frv. Útgjöld foreldra að þessu leyti þurfa ekki að vera nákvæmlega þau sömu heldur er lagt mat á það hvort foreldri taki þátt í slíkum útgjöldum. Sé það tilfellið er ekki fallist á kröfu um meðlag. Einnig kemur til skoðunar hvort að foreldri fái greiddar barnabætur en yfirleitt hefur fjárhagsstaða ekki afgerandi áhrif. Teljist umgengnisforeldrið eftir framangreint mat vanrækja framfærsluskyldu sína verður því gert að greiða að lágmarki lágmarksmeðlag en ekki er heimilt að ákvarða meðlag undir þeirri fjárhæð.¹²⁹ Þá getur lögheimilisforeldri líkt og hér á landi óskað eftir auknu meðlagi úr hendi umgengnisforeldri.¹³⁰

6.1.3 *Opinber stuðningur*

Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá í Danmörku án þess að búa saman rennur allur opinber stuðningur til lögheimilisforeldris.¹³¹

6.2 Finnland

Í Finnlandi getur barn aðeins átt eitt lögheimili. Samkvæmt finnskum lögum¹³² geta foreldrar sem búa ekki saman samið um að barn búi hjá öðru foreldri. Dómstóll getur einnig ákveðið lögheimili barns. Lögheimili barns er skráð í þjóðskrá í Finnlandi. Í framkvæmd getur jafnri búsetu verið náð þegar það foreldri, þar sem barn á ekki lögheimili, hefur svo ríkulegan umgengnisrétt að barnið býr í raun

¹²⁸ Sbr. ákvæði 4.2.1.1. í *vejledning om børne- og ægtefællebidrag*.

¹²⁹ Sbr. ákvæði 4.2.1.2. í *vejledning om børne- og ægtefællebidrag*.

¹³⁰ Sbr. ákvæði 6.1.1.2 í *vejledning om børne- og ægtefællebidrag*.

¹³¹ Sbr. upplýsingar frá Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, dags. 23. mars 2015.

¹³² Finnish Child Custody and Rights of Access Act (361/1983)

jafnt hjá báðum foreldrum. Samningar um forsjá og umgengni geta verið staðfestir af félagsmálaráði, *Social Welfare Board* í Finnlandi eða með ákvörðun dómstóla. Í báðum tilvikum hefur barnið lögheimili hjá öðru foreldri en hitt foreldrið getur verið með ríkulega umgengni.

Samkvæmt finnskum lögum¹³³ byggist meðlag á þörfum barns og aflahæfi foreldra til að greiða meðlag. Skyldan til að greiða meðlag er metin í hverju tilviki fyrir sig. Í Finnlandi eru barnabætur greiddar til lögheimilisforeldris. Þá fer það eftir því hvar barn á lögheimili í hvaða sveitarfélagi ber að veita tiltekna þjónustu, s.s. heilbrigðisþjónustu o.s.frv.

6.3 Noregur

6.3.1 Ákvarðanataka

Í norskum rétti eru ákvæði um forsjá, búsetu og umgengni í lögum nr. 7, frá 8. apríl 1981, sem nefnast *lov om barn og foreldre* eða öðru nafni *barnelova* (hér eftir kölluð norsku barnalögin). Lögin tóku gildi þann 1. janúar 1982 og þrátt fyrir að þau hafi ekki verið tekin til heildarendurskoðunar hefur meirihlutinn af helstu köflum þeirra verið endurskoðaður sérstaklega.¹³⁴ Ákvæði norsku laganna um forsjá, búsetu og umgengni svipar til Íslands en það sem skilur helst á milli er að foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá geta samið um að barnið sé með fasta búsetu hjá öðru þeirra eða að barnið búi til skiptis hjá þeim báðum, (n. *delt bosted*).¹³⁵ Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá en barnið á fasta búsetu hjá öðru þeirra getur hitt foreldrið ekki sett sig upp á móti því að það foreldri sem barnið er búsett hjá taki nauðsynlegar ákvarðanir er snúa að umönnun barnsins. Undir það falla ákvarðanir um hvort barn eigi að fara í leikskóla, hvar barnið eigi að vera búsett innanlands og aðrar stærri ákvarðanir er varða daglegt líf barnsins.

¹³³ Finnish Child Maintenance Act (704/1975)

¹³⁴ Inge Lorange Backer: *Barneloven*, bls. 2

¹³⁵ Sbr. 36. gr. *lov om barn og foreldre* nr. 7, frá 8. apríl 1981, öðru nafni *barnelova* (hér eftir kölluð norsku barnalögin).

Sameiginleg ákvörðun	Lögheimilisforeldri	Umgengnisforeldri
Flutningur erlendis	Búseta innanlands	Utanlandsferðir *dómstólar geta lagt bann við því ef hætta er á að barn snúi ekki til baka
Útgáfa vegabréfs* þó heimilt að gefa út til annars foreldris ef um utanlandsferð er að ræða, sbr. norsku barnalögin	Utanlandsferðir *dómstólar geta lagt bann við því ef hætta er á að barn snúi ekki til baka	Læknismeðferð sem fellur undir daglega umönnun
Ákvarðanir varðandi trú	Læknismeðferð sem fellur undir daglega umönnun	Mataræði
Nafnaval og breyting	Leikskóli og dagvistun	Svefnvenjur
Hjúskaparstofnun barns	Tómstundir	Tómstundir
Val á grunnskóla	Mataræði	
Hættulegt tómstundastarf	Svefnvenjur	

6.3.2 Skipt búseta

Þegar foreldrar eru með skipta búsetu fara þeir báðir með heimildir búsetuforeldris, *bostedkompetansen*, varðandi ákvarðanatöku í lífi barns sem þýðir að þeir þurfa að komast að samkomulagi um allar ákvarðanir er varða barnið. Einnig gilda sérstakar reglur um greiðslu meðlags þegar foreldrar eru með skipta búsetu¹³⁶ auk þess sem skipt búseta hefur í för með sér að foreldrar geta farið fram á að hið opinbera deili barnabótum og annars konar skattaívilnunum á milli þeirra.¹³⁷

Þrátt fyrir að sá skilningur sé almennt lagður í hugtakið að skipt búseta feli í sér að barn búi álíka jafnt til skiptis hjá báðum foreldrum þá er þeim samt sem áður heimilt að semja um það sín í milli hvernig þessu fyrirkomulagi skuli háttað á milli heimila og þarf ekki endilega að vera um jafna skiptingu að ræða.¹³⁸ Forsenda þess að skipt búseta sé talinn góður kostur fyrir barn er allra helst sú að foreldrar geti átt í samskiptum og unnið saman með hvoru öðru. Í framkvæmd er talið að það henti best þegar foreldrar búi tiltölulega nálægt hvort öðru, m.a. vegna þess að annars er hætt við að barnið eigi erfitt með að halda venskap við félagasína og sé of langt frá skólaumhverfi sínu.¹³⁹

Foreldrum er frjálst að semja um skipta búsetu¹⁴⁰ og samkvæmt ákvæðum laganna eru engar formkröfur gerðar til slíkra samninga auk þess sem þeir eru ekki háðir

¹³⁶ Inge Lorange Backer: *Barneloven*, bls. 334.

¹³⁷ Inge Lorange Backer: *Barneloven*, bls. 618-619 og *Med barnet i fokus*, bls. 69.

¹³⁸ *Med barnet i fokus*, bls. 34.

¹³⁹ Inge Lorange Backer: *Barneloven*, bls. 334.

¹⁴⁰ Sbr. 1. mgr. 36. gr. norsku barnalaganna.

staðfestingu stjórnvalda.¹⁴¹ Hins vegar geta foreldrar farið fram á staðfestingu og í mörgum tilvikum þarf staðfestur samningur að liggja fyrir fari foreldri fram á ákvæðin réttindi eins og t.d. barnabætur.¹⁴² Greini foreldra á um búsetu barns geta þeir höfðað mál um búsetuna fyrir dómstólum og er þeim heimilt að dæma skipta búsetu við sérstakar aðstæður.¹⁴³ Ef foreldrum tekst ekki að komast að samkomulagi eftir sáttamiðlun og ráðgjöf sérfræðings má leiða að því líkur að ágreiningur milli foreldra sé það mikill að skipt búseta þjóni ekki hagsmunum barnsins. Þá kemur fram í greinargerð með norsku barnalögum að ekki eigi að dæma skipta búsetu ef barnið er yngri en sjö ára þar sem yngri börn eru viðkvæmari og hafa meiri þörf fyrir stöðugleika. Foreldrar sem ekki semja um skipta búsetu geta samið um að búseta barnsins sé hjá öðru foreldrinu og ríkuleg umgengni sé við hitt foreldrið. Slíkt fyrirkomulag getur í raun falið í sér jafna umgengni barns við báða foreldra. Munurinn á milli jafnrar búsetu og jafnrar umgengni er því ekki sá tími sem barn eyðir með báðum foreldrum, heldur snýr hann að því hvernig ákvarðanatöku er háttað.

6.3.3 *Framfærsla og meðlag*

Í Noregi eru ákvæði um framfærsluskyldu foreldra og ákvörðun meðlags að finna í VII. kafla norsku barnalaganna og nánari ákvæði um ákvörðun og greiðslu meðlags er að finna í reglugerð, *forskrift of fastsetjing og endring af fostrings-tilskot*, nr. 123 frá 15. janúar 2003. Norsku framfærslureglurnar eru mjög frábrugðnar þeim íslensku.

Í Noregi er foreldrum frjálst að semja um meðlag án atbeina stjórnvalds og geta þeir ráðið forsendum samkomulagsins og ekki er gerð krafa um að samningur þeirra sé skriflegur.¹⁴⁴ Þá geta foreldrar leitað til stjórnvalda og óskað eftir ákvörðun um greiðslu meðlags komist þeir ekki að samkomulagi um meðlagsgreiðslur.¹⁴⁵ Við ákvörðun meðlags er framfærslukostnaður barns¹⁴⁶ lagður til

¹⁴¹ *Med barnet i fokus*, bls. 71.

¹⁴² Sjá m.a. ákvæði 3. mgr. 2. gr. í *barnetrydloven* nr. 4 frá 8. mars 2002.

¹⁴³ Sbr. 2. mgr. 36. gr. norsku barnalaganna, en sú heimild var nýmæli í lögum nr. 13 frá 9. apríl 2010 um breytingar á lögum.

¹⁴⁴ *Drög að frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag skv. barnalögum nr. 76/2003*, bls. 42.

¹⁴⁵ Sbr. 2. mgr. 70. gr. norsku barnalaganna.

¹⁴⁶ Framfærslukostnaður barns samanstendur af almennum neysluútgjöldum, útgjöldum vegna reksturs heimilis og barnagæslu. Kostnaði vegna framfærslu barns er síðan skipt í fjóra aldurshópa;

grundvallar meðlagsfjárhæð sem er mismunandi eftir aldri barns. Kostnaðinum er síðan skipt á milli foreldra í réttu hlutfalli við tekjur þeirra.¹⁴⁷ Sérstaklega er gert ráð fyrir því að bætur eins og barnabætur og sérstakur skattaafsláttur eigi að reiknast til tekna þess foreldris sem þeirra nýtur. Þá lækkar meðlagsfjárhæð að meginreglu í samræmi við umgengni sem ákveðin hefur verið með samningi foreldra eða ákvörðun stjórnvalds.¹⁴⁸

Foreldrar geta verið meðlagsskyldir þó svo að um skipta búsetu sé að ræða og er meðlagið þá „nettó“ greiðsla frá því foreldri sem er með hærri tekjur samkvæmt viðmiðunarreglum þar um. Þegar foreldrar hafa samið um skipta búsetu er gengið út frá því að barnið búi jafnt hjá hvoru þeirra.¹⁴⁹ Barnabætur og sérstök skattalækkun reiknast þá til tekna þess foreldris sem verður móttakandi meðlags.¹⁵⁰ Þar sem gert er ráð fyrir að foreldrar með skipta búsetu beri jafnan framfærslukostnað er meðlagið ákveðið sem lágmarksmeðlag og er helmingur meðlagsfjárhæðarinnar þá dreginn frá lágmarksmeðlaginu.¹⁵¹

6.3.4 *Opinber stuðningur*

Í Noregi geta foreldrar sem eru með skipta búsetu farið fram á að barnabætur skiptist á milli þeirra til helminga,¹⁵² Einungis foreldrar sem eru með skipta búsetu geta skipt á milli sín barnabótum og hefur tilhögun á umgengni engin áhrif á greiðslu þeirra.

Barnabætur í Noregi eru ótekjutengdar og greiðast til allra foreldra sem eiga barn undir 18 ára aldri sem búsett er hjá þeim.¹⁵³ Þá eiga einstæðir foreldrar rétt á auknum barnabótum, „*utvidet barnetrygd*“.¹⁵⁴ Tilgangur þeirra er að veita fjárhagslega aðstoð vegna þess aukakostnaðar sem hlýst af því þegar einstæðir foreldrar búa einir með barni í eigin húsnæði og eiga því ekki kost á að deila þeim

0-5 ára, 6-10 ára, 11-14 ára og 15-18 ára og er hann ákveðinn á grundvelli útreiknings frá *Statistisk sentralbyrå (SSB)* varðandi stöðluð útgjöld vegna almennrar framfærslu. Útgjaldaliðir og fjárhæðir eru birtir í sérstökum viðauka með reglugerðinni.

¹⁴⁷ Sbr. 1. mgr. 71. gr. norsku barnalaganna.

¹⁴⁸ Sbr. 9. gr. reglugerðar.

¹⁴⁹ Almenn er það ekki áskilið að foreldrar geri skriflegan samning um skipta búsetu en í þessu tilviki er það svo vilji þeir að meðlagið sé greitt í gegnum NAV. Sjá Morten Darbo og Frank Tore Mengkrogen: *Barnebidrag*, bls. 131.

¹⁵⁰ Sbr. 5. mgr. 4. gr. reglugerðar.

¹⁵¹ Morten Darbo og Frank Tore Mengkrogen: *Barnebidrag*, bls. 135.

¹⁵² Sbr. 3. mgr. 2. gr. laga um *barnetrygd* nr. 4 frá 8. mars 2002 (hér eftir btrl.)

¹⁵³ Sbr. 1. mgr. 2. gr. btrl.

¹⁵⁴ Sbr. 9. gr. btrl.

útgjöldum með maka eða sambýlisaðila.¹⁵⁵ Þegar foreldrar eru með skipta búsetu eiga þeir rétt á helmingi af auknum barnabótum, hafi þeir ekki stofnað til sambúðar eða hjúskapar að nýju. Hafi annað foreldrið til að mynda hafið sambúð eða gengið í hjúskap greiðist einungis helmingur af auknum barnabótum til þess foreldris sem býr eitt með barni.

Barnabætur eru einu bæturnar í Noregi sem greiðast sjálfkrafa og yfirleitt þarf ekki að setja fram kröfu um greiðslu á þeim.¹⁵⁶ Þegar foreldrar eru með skipta búsetu þurfa þeir þó að óska sérstaklega eftir því að barnabætur skiptist á milli þeirra til helminga.¹⁵⁷ Að öðrum kosti greiðast bæturnar sjálfkrafa til lögheimilisforeldris og þegar foreldrar búa saman greiðast þær sjálfkrafa til móður.¹⁵⁸

Ef foreldrar eru ekki með barn í leikskóla á fjölskylda í Noregi rétt á sérstökum umönnunarbótum, þ.e. 6000 NOK á mánuði fyrir eins árs barn. Ef barn er í leikskóla hálfan daginn eða minna, fær fjölskyldan helminginn af bótunum. Ef barnið er í skiptri búsetu geta foreldrarnir deilt bótunum en það er eingöngu hægt að skipta fullum bótum og aðeins ef foreldrarnir semja um það.

6.4 Svipjóð

6.4.1 Ákvarðanataka

Í sænskum rétti eru ákvæði um forsjá, búsetu og umgengni í 6. kafla föräldrebalken nr. 1949:381 (hér eftir kölluð sænsku barnalögin). Lögin tóku gildi 1. janúar 1950 og þrátt fyrir að þau hafi ekki verið tekin til heildarendurskoðunar hafa þau tekið gagngerum breytingum á þessu tímabili. Þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá verða þeir að taka allar ákvarðanir er varða persónuleg málefni barns í sameiningu.¹⁵⁹ Þó er almennt gert ráð fyrir því að það foreldri sem barn er með lögheimili hjá geti upp á eigin spýtur tekið ákvarðanir sem snúa að daglegri umönnun barns, t.d. varðandi mataræði, fatnað, svefntíma o.þ.h.¹⁶⁰ Allar aðrar ákvarðanir verða foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá að taka í sameiningu, m.a. hvar barn þeirra eigi að vera með lögheimili.

¹⁵⁵ Sbr. 2. mgr. 1. gr. btrl.

¹⁵⁶ Asbjørn Kjønsstad og Aslak Syse: *Velferdsrett I*, bls. 300.

¹⁵⁷ Sbr. 4. mgr. 14. gr. btrl.

¹⁵⁸ Sbr. 1. mgr. 12. gr. btrl.

¹⁵⁹ Sbr. 13. gr. í 6. kafla föräldrebalken nr. 1949:381 (hér eftir kölluð sænsku barnalögin).

¹⁶⁰ Sjá m.a. Mats Sjösten: *Värnad, boende och umgänge*, bls. 114. Anna Singer: *Barnets bästa*, bls. 131 og *Barnets perspektiv*, bls. 128.

6.4.2 Skipt búseta

Í Svíþjóð geta foreldrar sem fara sameiginlega með forsjá samið um skipta búsetu, *växelvís boende*, auk þess sem dómari getur dæmt skipta búsetu í vissum tilvikum. Skipt búseta hefur ekki í för með sér að barn eigi lögheimili hjá báðum foreldrum heldur ber foreldrum að komast að samkomulagi um það hjá hvoru þeirra lögheimilið skuli vera. Ef foreldrarnir komast ekki að samkomulagi um lögheimili barns getur þjóðskrá úrskurðað um lögheimilisskráningu barns samkvæmt almennum reglum laga um lögheimilisskráningu. Sænsk stjórnvöld hafa kannað möguleikann á tvöfaldri lögheimilisskráningu fyrir börn sem búa á tveimur heimilum en telja að ekki beri að fara þá leið að svo stöddu. Á hinn bóginn komi til greina að skoða málið aftur á seinni stigum.¹⁶¹

Þar sem foreldrum sem fara sameiginlega með forsjá án þess að búa saman ber að taka allar ákvarðanir varðandi barn í sameiningu hefur skipt búseta ekki eins afgerandi réttaráhrif í Svíþjóð eins og í Noregi hvað þetta varðar. Hins vegar hefur skipt búseta það í för með sér að hægt er að skipta ýmsum opinberum framlögum á milli foreldra auk þess sem þá er almennt ekki gert ráð fyrir greiðslu meðlags.

Í Svíþjóð er almennt sá skilningur lagður í skipta búsetu að barn búi u.þ.b. jafn mikið hjá báðum foreldrum en barnið getur þó einungis verið skráð með lögheimili á öðrum staðnum. Þá felur skipt búseta ekki í sér að barn geti verið í tveimur skólum eða leikskólum.¹⁶²

Í Svíþjóð eru samningar foreldra um skipta búsetu háðir staðfestingu félagsmálaráðs, „*socialnämnden*“.¹⁶³ Grundvallarforsenda þess að samningur foreldra sé staðfestur er sú að slíkt fyrirkomulag sé barni fyrir bestu, að foreldrar geti unnið saman að hagsmunum barns og láti ekki innbyrðis átök sín í milli hafa áhrif á aðstæður barnsins. Jafnframt ber foreldrum að búa nálægt hvort öðru til þess að barnið geti haldið sínum félagslegu tengslum og stundað tómstundir. Við matið er tekið mið af því hvað hentar viðkomandi barni og er lögð sérstök áhersla á vilja barns.¹⁶⁴ Þannig getur félagsmálaráðið neitað að staðfesta samninga foreldra um

¹⁶¹ Sbr. upplýsingar frá sænska dómsmálaráðuneytinu, dags. 9. apríl 2015.

¹⁶² Mats Sjösten: *Vårdnad, boende och umgänge*, bls. 82 og *Vårdnad, boende, umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar*, bls. 159.

¹⁶³ Sbr. 2. mgr. 14. gr. a. í 6. kafla sænsku barnalaganna.

¹⁶⁴ *Vårdnad, boende, umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar*, bls. 157-158.

skipta búsetu séu skilyrði þess ekki uppfyllt. Greini foreldra á um búsetu barns geta þeir eins og að framan greinir höfðað mál fyrir dómstólum og geta þeir ákveðið búsetu barns.¹⁶⁵ Á þessum grunni hafa sænskir dómstólar dæmt skipta búsetu í ákveðnum tilvikum þrátt fyrir að þeir hafi ekki haft til þess beina heimild í lögum.¹⁶⁶

6.4.3 **Framfærsla og meðlag**

Í Svíþjóð eru ákvæði um framfærsluskyldu foreldra og ákvörðun meðlags að finna í 7. kafla sænsku barnalaganna. Líkt og hér á landi hvílir framfærsluskyldan á báðum foreldrum þar til barn verður 18 ára en getur varað lengur ef barn fer í skóla, þ.e. þann tíma sem skólagangan varir, en aldrei lengur en til 21 árs aldurs.¹⁶⁷ Búi foreldrar ekki saman fullnægir það foreldri sem barn býr ekki hjá framfærsluskyldu sinni með greiðslu meðlags.¹⁶⁸

Í Svíþjóð geta foreldrar samið um greiðslu meðlags og er almennt ekki gerð krafa um að foreldrar geri með sér skriflegan meðlagssamning eða að þeir séu lagðir fyrir stjórnvald til staðfestingar.¹⁶⁹ Ef foreldri getur ekki framfært barn sitt, ber því ekki skylda til að greiða meðlag. Foreldri sem ekki fer með forsjá og sem ekki býr með barninu, ber að greiða meðlag. Foreldri sem fer sameiginlega með forsjá barns getur verið meðlagsskylt ef barnið býr eingöngu hjá öðru foreldrinu. Það foreldri sem hefur fjárhagslega betri stöðu getur verið dæmt til að greiða meðlag, ef það sér barninu ekki fyrir þeirri framfærslu sem það á rétt á.

6.4.4 **Opinber stuðningur**

Fyrir 1. mars 2014 gátu foreldrar barns í skiptri búsetu skipt barnabótum á milli sín með samkomulagi en það var eingöngu heimilt undir þeim kringumstæðum. Eftir 1.mars 2014 skiptast barnabætur sjálfkrafa milli foreldra barns í skiptri búsetu ef foreldrar gera ekki aðrar ráðstafanir. Séu foreldrar með skipta búsetu geta þeir báðir fengið húsaleigubætur. Foreldrið sem ekki er með skráð lögheimili barns, getur þó eingöngu fengið umgengnisbætur. Þó svo að framfærslukostnaður

¹⁶⁵ Sbr. 1. mgr. 14. gr. a. í 6. kafla sænsku barnalaganna.

¹⁶⁶ *Med barnet i fokus*, bls. 25.

¹⁶⁷ Sbr. 2. mgr. 1. gr. 7. kafla sænsku barnalaganna.

¹⁶⁸ Sbr. 2. gr. 7. kafla sænsku barnalaganna.

¹⁶⁹ *Drög að frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag skv. barnalögum nr. 76/2003*, bls. 45.

barns sé sá sami á báðum heimilum, eru umgengnisbætur í Svíþjóð töluvert lægri en húsaleigubætur lögheimilisforeldris. Umgengnisforeldrið getur því ekki fengið sérstakar húsaleigubætur sem eru fyrir lágtekjuheimili. Í rannsókninni „*Ennþá foreldrar – um ábyrgð, fjárhag og samvinnu barnanna vegna*“, ¹⁷⁰ var sett fram tillaga um að setja ákveðin skilyrði fyrir greiðslu húsaleigubóta til umgengnisheimila, í því skyni að bæta úr þessu, en samkvæmt upplýsingum frá sænska dómismálaráðuneytinu er verið að skoða tillögurnar í félagsmálaráðuneytinu. ¹⁷¹

Í Svíþjóð getur lögheimilisforeldri fengið greiddar umönnunarbætur vegna fatlaðs barns og geta foreldrar skipt greiðslunum ef lögheimilisforeldrið samþykkir það. Í rannsókninni *Ennþá foreldrar* ¹⁷² er gerð tillaga um skiptingu umönnunarbóta við búsetu barns á tveimur heimilum en samkvæmt upplýsingum frá sænska dómismálaráðuneytinu er verið að skoða tillöguna í félagsmálaráðuneytinu. ¹⁷³

Um upphæð leikskólagjalda í Svíþjóð fer samkvæmt tekjum heimilsins. Reglur sveitarfélaga í Svíþjóð eru þó misjafnar að þessu leyti. Sum sveitarfélög skipta gjaldinu milli heimila ef barnið býr á tveimur heimilum og fer þá um gjaldið eftir tekjum hvers heimilis. Önnur sveitarfélög senda reikninginn til lögheimilisforeldrisins. Þá er einnig misjafnt hvernig sveitarfélög í Svíþjóð afgreiða umsóknir um tvö leikskólapláss fyrir eitt barn, sem gætu jafnvel verið í tveimur sveitarfélögum.

¹⁷⁰ Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51).

¹⁷¹ Sbr. upplýsingar frá sænska dómismálaráðuneytinu, dags. 9. apríl 2015.

¹⁷² Sama heimild.

¹⁷³ Sbr. upplýsingar frá sænska dómismálaráðuneytinu, dags. 9. apríl 2015.

6.5 Samanburður á Norðurlöndum

	Danmörk	Finnland	Noregur	Ísland	Svíþjóð
Tvöfalt lögheimili barns mögulegt	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skipt búseta barns möguleg	Nei	Nei	Já	Nei	Já
Heimild til að dæma skipta búsetu	Nei	Nei	Já	Nei	Já
Hvort skipt búseta eða umgengni hafi áhrif á fjárhæð meðlags	Umgengni getur haft áhrif á fjárhæð meðlags. Hægt að úrskurða meðlag ef framfærslu er ekki sinnt.	Nei, metið í hverju tilviki.	Ef skipt búseta þá er meðlag „nettó“ greiðsla frá því foreldri sem er með hærri tekjur. Umgengni getur haft áhrif á fjárhæð meðlags.	Umgengni getur haft áhrif varðandi aukið meðlag	Ef búseta er skipt þá er meðlag ekki ákveðið nema framfærsluskýldu sé ekki sinnt. Umgengni getur haft áhrif á fjárhæð meðlags.
Mögulegt að skipta opinberum fjárhagslegum stuðningi milli foreldra ef um skipta búsetu er að ræða	Nei	Upplýsingar liggja eingöngu fyrir um barnabætur sem fara til lögheimilisforeldris	-Barnabótum og skattafrádrætti fyrir einstæða foreldra -Sérstökum umönnunar-bótum -Foreldrafrádrætti vegna tiltekinna útgjalda	Nei	Barnabótum er hægt að skipta milli foreldra.
Hvort sameiginleg forsjá eða umgengni hafi áhrif á opinberan fjárhagslegan stuðning	Nei		-Námslán	-Foreldragreiðslur -Fæðingarorlof -Námslán	-Umönnunarbótum getur verið skipt ef lögheimilisforeldri samþykkir. -Húsaleigubætur -Sérstakar bætur til einstæðra foreldra, en umgengnisforeldri fær helming af upphæðinni.

7 Rannsóknir á högum og liðan barna eftir skilnað

7.1 Íslenskar rannsóknir

Í kjölfar þess að sameiginleg forsjá varð meginreglan við skilnað eða sambúðarslit foreldra, sbr. lög nr. 69/2006 um breytingu á barnalögum, var reynsla foreldra af þeirri skipan rannsökuð af Sigrúnu Júlíusdóttur og Jóhönnu Rósu Arnardóttur, árið 2008. Rannsóknin náði til allra foreldra sem sóttu um skilnað eða slitu sambúð hjá sýslumanninum í Reykjavík frá 30. júní 2006 til júníloka 2008, eða nánar tiltekið til 1.042 foreldra með 885 börn. Alls svöruðu 589 einstaklingar eða

um 60% aðspurðra.¹⁷⁴ Niðurstaða rannsóknarinnar leiddi m.a. í ljós að alls fóru 92% svarenda sameiginlega með forsjá barns eftir skilnað eða sambúðarslit, um 85% sögðu lögheimili vera hjá móður og 7% hjá föður. Um 8% sögðu að forsjáin væri hjá öðru foreldri og var þá lögheimili sömuleiðis að jafnaði hjá móður.¹⁷⁵

Rannsóknin leiddi í ljós að viðhorf foreldra væru skýr og að foreldrar væru fylgjandi því að hægt væri að semja um það að barn gæti átt tvö skráð lögheimili. Voru feður í 69% tilvika frekar eða mjög hlyntir því en mæður í 33% tilvika.¹⁷⁶ Samkvæmt niðurstöðu rannsóknarinnar eru samvistir barna og foreldra jafnari þegar forsjáin er sameiginleg heldur en þegar forsjáin er hjá öðru foreldri.¹⁷⁷ Þá sögðu 24% svarenda að barn dveldi jafnt hjá báðum foreldrum og sögðu langflestir hinar jöfnu samvistir felast í svokölluðu „viku og viku“ fyrirkomulagi¹⁷⁸

Aðrar rannsóknir sem gerðar hafa verið hér á landi benda einnig til þess að börn dvelji lengur hjá því foreldri sem það nýtur umgengni við en áður var og í einhverjum mæli í jafnlangan tíma og þau dvelja hjá því foreldri sem þau eiga lögheimili hjá.¹⁷⁹ Samkvæmt rannsókninni „*Inntak umgengni: Rannsókn á úrskurðum og staðfestum umgengnissamningum hjá sýslumanninum í Reykjavík árið 2004 og árin 2008-2012*“, hefur staðfestum samningum um jafna umgengni barns fjölgað ár frá ári. Árið 2004 var enginn staðfestur samningur hjá sýslumanni um jafna umgengni en árið 2008 var hlutfall staðfesta samninga um jafna umgengni 12,8% allra samninga sem gerðir voru á því ári. Árið 2012 var hlutfallið komið upp í 27%.¹⁸⁰ Þá vakti það sérstaka athygli hve fáir samningar voru staðfestir hjá sýslumanninum í Reykjavík miðað við fjölda þeirra barna sem upplifa skilnað og sambúðarslit foreldra á ári hverju. Því var bent á að foreldrum væri frjálst að semja um umgengni sín á milli og að síkur samningur væri ekki háður staðfestingu sýslumanns.¹⁸¹ Með hliðsjón af því var dregin sú ályktun að

¹⁷⁴ Sigrún Júlíusdóttir og Jóhanna Rósa Arnardóttir: „Sameiginleg forsjá sem meginregla og íhlutun stjórnvalda – rannsókn um sjónarhorn foreldra“, bls. 487

¹⁷⁵ Sama heimild. bls. 473

¹⁷⁶ Sama heimild. bls. 487

¹⁷⁷ Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: *Eftir skilnað*, bls. 38.

¹⁷⁸ Sama heimild. bls. 489

¹⁷⁹ Helga Sigmundsdóttir og Hrefna Friðriksdóttir: „Jöfn umgengni í framkvæmd“, bls. 9.

¹⁸⁰ Helga Sigmundsdóttir og Hrefna Friðriksdóttir: „Jöfn umgengni í framkvæmd“, bls. 7.

¹⁸¹ Sama heimild. bls. 5

hugsanlegt væri að hlutfallslega fleiri foreldrar gerðu samning um jafna umgengni en niðurstöður rannsóknarinnar gæfu til kynna.¹⁸²

Árið 2006 var framkvæmd rannsókn af Ársæli M. Arnarssyni og Þóroddi Bjarnasyni, „*Jafnt til skiptis?: Tvískipt búseta barna og samskipti þeirra við foreldra*“. Rannsakendur lögðu spurningalista fyrir alls 13.384 nemendur í 6.–10. bekk grunnskóla og alls svöruðu 11.813 börn, eða 88,3% aðspurðra. Þegar spurt var um fjölskyldugerð sögðust alls 71,1% barna búa hjá báðum kynforeldrum sínum, 10,9% í stjúp-fjölskyldu, 13,8% hjá einstæðu foreldri og 4,2% barna sögðust vera í tvískiptri búsetu. Niðurstaða rannsakennda var sú að samskipti barna í skiptri búsetu við foreldra virtust vera jafngóð og þeirra sem bjuggu hjá báðum kynforeldrum sínum. Þó var ekki talið unnt að draga ályktanir um orsakasamband í þessum efnum út frá fyrirliggjandi gögnum eða fullyrða að skipt búseta skilaði sér í betri tengslum við báða foreldra.¹⁸³

Árið 2011 voru kynntar niðurstöður úr hluta rannsóknar Sigrúnar Júlíusdóttur og Sólveigu Sigurðardóttir um skilnað, foreldrasamvinnu og kynslóðatengsl, sem sneri að foreldrum og börnum og bar heitið „*Eftir skilnað – þrír ólíkir foreldrahópar og staða barna*“. Rannsóknin var gerð árið 2010 og byggði á viðtölum við 15 fráskildar mæður og 11 fráskilda feður. Rannsóknin varðaði 20 börn og voru þau á aldrinum eins árs til 15 ára þegar skilnaður foreldranna átti sér stað. Við úrvinnslu á viðtölum við foreldrana voru þeir greindir í þrjá hópa, meðal annars út frá umgengni við barnið og hæfni þeirra til foreldrasamvinnu. Í foreldrahópi I voru fjölskyldur með hefðbundið umgengnisfyrirkomulag, þ.e. önnur hver helgi og/eða gott samkomulag varðandi samvistir við barnið. Í hópi II voru fjölskyldur með jafna umgengni þannig að barnið bjó jafnt til skiptis hjá hvoru foreldri, viku og viku í senn. Í hópi III voru fjölskyldur þar sem ágreiningur ríkti milli foreldra um skipan mála og samvistir við barnið.¹⁸⁴

Niðurstöður rannsóknarinnar leiddu í ljós að í hópi I ríktu að mestu hefðbundin viðhorf, bæði til kynhlutverka, framfærslu og ábyrgðar. Þar reyndi þá frekar á

¹⁸² Sama heimild. bls. 9.

¹⁸³ Ársæll M. Arnarsson og Þóroddur Bjarnason: „Jafnt til skiptis?: Tvískipt búseta barna og samskipti þeirra við foreldra“, 156.

¹⁸⁴ Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: „Eftir skilnað – þrír ólíkir foreldrahópar og staða barna“, bls. 60.

samningshæfni eða vilja annars eða beggja til að láta undan til þess að hlífa barninu við átökum. Í hópi II settu foreldrar undantekningarlaust hagsmuni barnsins ofar eigin ágreiningi og ósætti og virtust geta unnið sameiginlega að niðurstöðu út frá sanngirni og jöfnuði. Í hópi III var mest um átök og ósætti milli foreldra og þar var það frekar regla en undantekning að illindi bitnuðu á samskiptum í kringum börnin og við þau.¹⁸⁵

Í rannsókn Benedikts Jóhannssonar, „*Til skiptis hjá foreldrum: Líðan og aðlögun unglunga eftir fjölskyldugerðum*“ sem gerð var árið 2012 var könnuð líðan og aðlögun unglunga eftir fjölskyldugerðum. Í rannsókninni var athyglinni beint að þeim unglingum í 8., 9. og 10. bekk grunnskóla sem dvelja til skiptis hjá hvoru foreldri. Alls svöruðu 10.840 unglingar og var svarhlutfall í 8. bekk 83,9% en 85,6% í 9. og 10. bekk. Í rannsókninni kemur fram að í 8. bekk bjuggu um 70% unglunganna hjá báðum foreldrum á sama heimili. Tíðni þeirra sem bjuggu til skiptis hjá foreldrum sínum var 6,6% í 8. bekk, 5,1% í 9. bekk og í 3,7% í 10. bekk.

Í rannsókninni var meðal annars, út frá fjölskyldugerðum, líðan unglunganna könnuð, samskipti þeirra við foreldra, vini og kennara sem og notkun þeirra á áfengi og kannabisefnum. Í öllum tilvikum reyndust unglingar sem búa hjá báðum foreldrum á sama heimili best aðlagaðir og yfirleitt reyndust unglingar sem búa til skiptis hjá foreldrum sínum betur aðlagaðir en aðrir unglingar eftir skilnað.¹⁸⁶ Í rannsókninni kemur fram að unglingar sem búa hjá báðum foreldrum lýsa mestri ánægju með líf sitt, en þó ekki tölfraðilega marktækt meiri ánægju en unglingar sem búa til skiptis hjá foreldrum sínum. Þá kemur einnig fram að unglingar sem búa til skiptis hjá foreldrum sínum lýsi marktækt meiri ánægju með lífið en unglingar sem búa hjá föður, móður eða í stjúpfjölskyldu. Unglingar sem búa hjá báðum foreldrum sínum lýstu bestri andlegri heilsu en þeir sem búa til skiptis hjá foreldrum komu skammt þar á eftir. Unglingar sem búa við skipta búsetu lýstu einnig minnstri depurð eftir skilnað.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Sama heimild. bls. 207.

¹⁸⁶ Benedikt Jóhannsson. „Til skiptis hjá foreldrum“, bls. 1.

¹⁸⁷ Benedikt Jóhannsson. „Til skiptis hjá foreldrum“, bls. 6.

Rannsóknin leiddi í ljós að skipt búseta er orðin nokkuð algengt fyrirkomulag meðal unglunga eftir skilnað foreldra, einkum í 8. bekk en tíðnin fari minnkandi með hækkandi aldri. Unglingum sem búa hjá báðum foreldrum líður að jafnaði best en það fyrirkomulag að börn búi til skiptis hjá hvoru foreldri koma að jafnaði betur út í umræddri könnun en annað fyrirkomulag á búsetu unglunga eftir skilnað. Þetta fyrirkomulag greiði fyrir samvistum við báða foreldra þrátt fyrir skilnaðinn og unglingar sem búa til skiptis hjá foreldrum lýsi meiri ánægju með lífið en aðrir unglingar eftir skilnað.¹⁸⁸ Þrátt fyrir framangreindar niðurstöður var tekið fram að ekki væri hægt að fullyrða að skipt búseta væri alltaf af hinu góða fyrir börn eftir skilnað og talið að forsendan fyrir því að skipt búsetu gangi upp sé sú að foreldrar búi það nálægt hvort öðru, helst í sama skólahverfi, að börnin geti auðveldlega farið á milli heimila foreldranna og séu í nálægð við skóla og félaga sína á báðum heimilum.

Bent er á að þegar börn búa til skiptis hjá hvoru foreldri sé vika á móti viku algengasta fyrirkomulagið. Það sé þó ekki aðalatriði fyrir velferð barna að tíma þeirra sé skipt algjörlega jafnt milli heimila foreldra. Ef báðir foreldrar hugsa vel um börnin sé aðalatriðið að samvistir barnanna við foreldrana séu það tíðar og ríkulegar að börnin finni sig örugg og elskuð af foreldrum sínum, líði vel og upplifi það þannig að þau eigi heimili á báðum stöðum. Þá sé einnig mikilvægt að foreldrar sýni sveigjanleika varðandi fyrirkomulag samvistanna eftir skilnað, fremur en að festa sig við tiltekið fyrirkomulag. Sníða þurfi samvistir barnanna við foreldra sína að þörfum barnanna og þroska og að aðstæðum í hverju tilviki. Yngri börn hafi þannig aðrar þarfir en unglingar sem eru farnir að leita eftir meira sjálfstæði og samskiptum við jafnaldra.¹⁸⁹

7.2 Erlendar rannsóknir

7.2.1 *Danmörk*

Samkvæmt danskri rannsókn, „*Børn i deleordninger*“, frá árinu 2011 kom fram að sjötta hvert skilnaðarbarn dvelst í jafnri umgengni hjá foreldrum sínum. Tekið var fram að fyrirkomulagið gæti hentað vel fyrir einhver börn en ekki öll. Líta þyrfti til ýmissa atriða, s.s. hagsmuna hvers barns fyrir sig, fjarlægðar milli heimila og

¹⁸⁸ Sama heimild. bls. 10.

¹⁸⁹ Sama heimild. bls. 11.

ekki sist hvernig foreldrum tækist að skapa samfellu í daglegu lífi barnsins og hvernig tengslin á milli heimilanna væru. Í framhaldi af fyrrgreindri rannsókn var gerð rannsóknin, „*Deleborn i tal*“, árið 2013. Sú rannsókn leiddi í ljós að jöfn umgengni væri á heildina litið jákvæð. Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu einnig að þeir foreldrar sem veldu jafna umgengni væru oftast betur settir félags- og efnahagslega. Þá sýndi rannsóknin að umgengni tæki breytingum á tímabilum í lífi barns en með því var sýnt fram á að foreldrar tækju mið af vilja barnsins að þessu leyti. Almennt sýndu niðurstöður rannsóknarinnar að þeir foreldrar sem velja jafna umgengni séu að líta til og taka mið af hagsmunum barnsins.¹⁹⁰

7.2.2 Noregur

Árið 2006 var í Noregi framkvæmd rannsóknin „*Delt bosted for barn*“. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar bjuggu 10% barna til jafns hjá hvoru foreldri eftir skilnað og virtist foreldrum sem velja slíkt fyrirkomulag fara fjölgandi.¹⁹¹ Rannsóknin tók bæði til foreldra og barna á aldrinum 8-18 ára og snerist hún um reynslu þeirra af skiptri búsetu. Meirihluti foreldra, eða 81%, var ánægður með fyrirkomulagið og taldi að það hentaði vel fyrir börnin. Sá hluti foreldra sem áleit að fyrirkomulagið hentaði illa, taldi m.a. að það væri vegna samstarfsörðugleika foreldra eða að fyrirkomulagið hentaði börnunum illa vegna nýrra fjölskylduaðstæðna. Meirihluti barnanna var ánægður með jafna búsetu. Flest þeirra vildu eiga í góðum samskiptum við báða foreldra sína og vera hluti af hversdagslífi á heimili beggja foreldra. Meirihluti barnanna átti sérherbergi eða afdrep á báðum heimilum og þau upplifðu sig sem hluta af fjölskyldunni. Fyrir mörg börnin hafði það tekið tíma að aðlagast fyrirkomulaginu.

Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að skipt búseta gæti verið góður kostur fyrir mörg börn. Hins vegar var ekki hægt að draga þá ályktun að skipt búseta væri góð fyrir öll eða flest börn. Meginskilyrði þess að þetta fyrirkomulag hentaði voru þau að á milli foreldra ríkti gott samstarf, börnin vildu sjálf hafa slíkt fyrirkomulag og ættu gott með að búa á tveimur heimilum. Þá þurfti nálægð að vera á milli heimila foreldra og börnin þurftu að hafa afdrep á báðum heimilum. Þá skipti máli að báðir foreldrar tækju þátt í tómstundum og skólastarfi barna og að foreldrar væru

¹⁹⁰ Mai Heide Ottesen og Sofie Stage: *Deleborn i tal*, bls. 80-82.

¹⁹¹ Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: *Eftir skilnað*, bls. 39.

opnir fyrir að breyta fyrirkomulaginu í samræmi við aðstæður og þarfir barns. Af niðurstöðum rannsóknarinnar var dregin sú ályktun að við val á búsetu barns ætti að taka tillit til þess sem væri barni fyrir bestu og það færi eftir hagsmunum þess hverju sinni.¹⁹²

Í Noregi hefur Tölfræðistofa ríkisins (SSB) gert rannsókn sem byggði á viðtölum við foreldra, „*Búseta og umgengni 2002, 2004 og 2012*“¹⁹³ og kortlagt með þeim hætti hvernig fyrirkomulagið er hjá fjölskyldum eftir skilnað eða sambúðarslit. Hlutfall barna sem eru í skiptri búsetu hefur aukist úr 8% árið 2002 í 25% árið 2012. Samvistir barna við það foreldri sem það hefur ekki lögheimili hjá hafa aukist frá 6,5 dögum að meðaltali árið 2002 í 8,6 daga að meðaltali árið 2012. Rannsóknin sýnir einnig að hlutfall barna í jafnri búsetu er hærri meðal menntaðra feðra og hlutfall barna í jafnri umgengni lækkar eftir því sem lengri tími er liðinn frá skilnaði eða sambúðarslitum.

Þá byggir rannsóknin „*Áhrif barna á umgengnisfyrirkomulag og búsetu*“¹⁹⁴ frá 2015 á viðtölum við foreldra árin 2012-2013. Rannsóknin sýnir að börn hafa lítil áhrif á umgengnisfyrirkomulagið en þó nokkur áhrif á það hvenær umgengni á sér stað. Samkvæmt löggjöf á þessu sviði þá á barnið að hafa meiri áhrif á ákvarðanir er snúa að því, eftir því sem það er eldra og það virðist vera raunin. Þá virðist rannsóknin leiða í ljós takmarkaða möguleika barna á að hafa áhrif á umgengni og umgengnisfyrirkomulag ef foreldrar eru ósáttir við fyrirkomulagið eða eiga í ágreiningi.

7.2.3 Svíþjóð

Í Svíþjóð gerði Tölfræðistofa ríkisins (SCB) rannsókn fyrir sænsku ríkisstjórnina sem birtist í febrúar 2014, „*Mismunandi fjölskyldur lifa á mismunandi hátt – um búsetu barna og framfærslu eftir skilnað*“.¹⁹⁵ Skýrslan byggir á svörum við spurningalistum sem sendir voru til foreldra rúmlega 15.000 barna. Í skýrslunni kemur fram að búseta barna á tveimur heimilum verður sífellt algengari. Þannig

¹⁹² *Med barnet i fokus*, bls. 72-73.

¹⁹³ Jan Lyngstad, Ragni Hege Kitterød og Erik H. Nymoen: „Bosted og samvær 2002, 2004 og 2012. Endringer i ansvar og omsorg for barna når morg og far bor hver for seg“ bls. 6.

¹⁹⁴ Gry Mette D. Haugen, Karin Dyrstad, Marian Åsnares „*Barns innflytelse på samværsordninger og bosted*, Rapport 2015“, bls. 1-48.

¹⁹⁵ Olika familjer lever på olika sätt – om barns boende och försörjning efter separation.

eru nú um 35% barna í skiptri búsetu. Hugsanlegt er að skipt búseta sé meginregla fyrstu árin eftir skilnað en þróist með tímanum þannig að á endanum búi barn aðallega hjá öðru foreldrinu. Þessar niðurstöður eru sambærilegar niðurstöðum könnunar sænsku Tryggingarstofnunarinnar frá 2010.¹⁹⁶

Í Svíþjóð hefur hlutfall þeirra barna sem eru í skiptri búsetu (*växelvís boende*) fjölgað úr um 1-2% árið 1985 í um 30-40% á síðustu árum. Í rannsókn sem gerð var meðal 12 og 15 ára barna kom í ljós að 10,4% barnanna voru í skiptri búsetu eða jafnri umgengni (joint physical custody), 7,7% aðallega hjá öðru foreldri, 13,1% aðeins hjá öðru foreldri og 68,5% með báðum foreldrum.¹⁹⁷ Í rannsókninni kom fram marktækur munur á líðan barna eftir fjölskyldugerðum. Börn í skiptri búsetu lýstu betri tengslamyndun og meiri lífshamingju en börn sem bjuggu að mestu leyti eða eingöngu hjá öðru foreldri.¹⁹⁸ Sambærilegar niðurstöður er einnig að finna í rannsókn frá árinu 2014 á börnum frá fjögurra til 18 ára aldurs. Þar kemur fram að börn í skiptri búsetu séu andlega hraustari en börn sem búa hjá einstæðum foreldrum, en þó ekki eins hraust og börn sem búa hjá báðum foreldrum.¹⁹⁹

Árið 2009 var hafist handa í Svíþjóð við rannsókn á því hvernig fjárhagslegur stuðningur við barnafjölskyldur getur orðið til þess að styðja við samvinnu foreldra sem hafa slitið samvistum. Var sérstaklega kannað hvernig skipting kostnaðar og bóta sem tengjast barni hafa áhrif á og styðja við framfærslu og umönnun barns þegar foreldrar búa ekki saman. Niðurstöðurnar voru kynntar 2011 í skýrslunni „*Ennþá foreldrar*“.²⁰⁰ Þar voru settar fram tillögur um aðgerðir og breytingar sem miða að því að auðvelda og hvetja til samvinnu milli foreldra

¹⁹⁶ Försäkringskassan (2011a): *Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll*. Socialförsäkringsrapport 2011:5.

¹⁹⁷ Living in two homes- a Swedish national survey of wellbeing in 12 and 15 years olds with joint physical custody. 2013. Statistics Sweden: Joint physical custody increases among children of divorced parents. Stockholm: Statistics Sweden; 2009. Developing and Aging. Mental health in Swedish children living in joint physical custody and their parents' life satisfaction: A cross-sectional study. 2014. Swedish Government official Report, 2011.

¹⁹⁸ Living in two homes- a Swedish national survey of wellbeing in 12 and 15 years olds with joint physical custody. 2013.

¹⁹⁹ Developing and Aging. Mental health in Swedish children living in joint physical custody and their parents' life satisfaction: A cross-sectional study. 2014.

²⁰⁰ Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51)

sem ekki búa á sama heimili. Tillögur voru gerðar að lagabreytingum sem miða að því að auðvelda val foreldranna á búsetu barns.

Sumarið 2014 var nefnd skipuð sem á að rannsaka hvernig ákvæði laga um forsjá, búsetu og umgengni hafa reynst í framkvæmd og á sérstaklega að líta til þess hvernig hægt er að styrkja réttindi barna. Nefndin á að skila niðurstöðum og tillögum í lok október 2016.

7.2.4 **Bandaríkin**

Í Bandaríkjunum hafa verið gerðar rannsóknir á því fyrirkomulagi þegar foreldrar ákveða að standa saman að uppeldi barna sinna eftir skilnað. Í grein Lindu Nielsen, „*Shared Parenting After Divorce: A Review of Shared Residential Parenting Research*“, frá 2011 eru dregnar ályktanir út frá 20 mismunandi rannsóknum á þessu sviði. Þá er m.a. kannað hvort þeir foreldrar sem velja að standa saman að uppeldi barna sinni með skiptri búsetu eða rúmri umgengni aðgreini sig frá öðrum foreldrum með einhverjum hætti, t.d. varðandi menntun og efnahag og hvort þau börn sem alast upp við þetta fyrirkomulag standa betur að vígi en börn sem alast að mestu upp hjá móður. Þá var afstaða barnanna og tengsl þeirra við báða foreldra sem alast upp við þetta fyrirkomulag einnig könnuð.²⁰¹

Niðurstaða rannsókna er m.a. sú að þeim börnum, sem alast upp við skipta búsetu eða rúma umgengni, farnist jafnvel eða betur heldur en þeim börnum sem búa eingöngu hjá móður. Einnig leiða rannsóknirnar í ljós að foreldrar þurfa ekki endilega að vera sérstaklega samvinnufúsir og lausir við allan ágreining sín á milli, vel stæð fjárhaglega og menntuð til þess að fyrirkomulagið sé til þess fallið að þjóna hagsmunum barnsins.²⁰² Afstaða þeirra barna sem ólust upp við skipta búsetu eða rúma umgengni var sú að fyrirkomulagið væri í samræmi við hagsmuni þeirra. Helstu atriðin sem börnin höfðu athugasemdir við voru þau helst að þurfa oft að pakka niður fötum, leikföngum og skóladóti og láta vinina vita á hvoru hemilinu þau dvelja hverju sinni. Þá tóku þau fram að nauðsynlegt væri að

²⁰¹ Linda Nielsen: „*Shared Parenting After Divorce: A Review of Shared Residential Parenting Research*“, bls. 588.

²⁰² Sama heimild, bls. 605.

vera vel skipulagður og einnig að það tæki tíma, í hvert sinn, að aðlagast hvoru heimili fyrir sig.²⁰³

7.3 Rannsóknir um framfærslu og opinberan stuðning

Rannsóknir sýna að einstæðir foreldrar standa verr að vígi fjárhagslega en foreldrar í sambúð eða hjúskap. Í rannsókn Hagstofu Íslands, „*Tekjur og efnahagur barnafjölskyldna árið 2007*“, eru ráðstöfunartekjur, eignir og skuldir kannaðar út frá sambúðarstöðu foreldra og því hvar börn þeirra búa.²⁰⁴ Í rannsókninni var tekið tillit til mismunandi samsetningar heimila og þess að útgjöld þeirra þurfa ekki að aukast í réttu hlutfalli við fjölda heimilismanna. Tekið var tillit til þess að stór heimili eru alla jafna hagkvæmari í rekstri en lítil og að útgjöld vegna barna eru talin vera minni en útgjöld vegna fullorðinna. Í samræmi við þetta útbjó Hagstofan vogir sem nefndust neyslueiningar.²⁰⁵

Hagstofan beitti þremur aðferðum sem nefndust aðferð I, II og III.²⁰⁶ Með aðferð I leiddu niðurstöður rannsóknarinnar í ljós að meðaltal ráðstöfunartekna var hæst hjá foreldrum sem bjuggu saman með börnum sínum. Næstir í röðinni voru einstæðir feður án barna, þá einstæðir feður með börn, því næst einstæðar mæður með börn og lægstar ráðstöfunartekjur höfðu einstæðar mæður án barna. Með aðferð II var meðaltal ráðstöfunartekna hæst hjá foreldrum sem búa saman. Næstir í röðinni koma einstæðir feður með börn, þá einstæðar mæður með börn, einstæðir feður án barna og lestina reka einstæðar mæður án barna. Með aðferð III var meðaltal ráðstöfunartekna hæst hjá einstæðum feðrum með börn, þá einstæðum mæðrum með börn, þar á eftir komu foreldrar sem bjuggu saman, þá einstæðir feður án barna og loks einstæðar mæður án barna. Niðurstöður rannsóknarinnar

²⁰³ Linda Nielsen: „Shared Parenting After Divorce: A Review of Shared Residential Parenting Research“, bls. 602-605.

²⁰⁴ Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum, bls. 6.

²⁰⁵ Neyslueining er reiknuð sem stuðull fyrir sérhvert heimili í rannsókninni á þann veg að fyrsta fullorðna einstaklingnum á heimili er gefinn stuðullinn 1, maka stuðullinn 0,5 og hverju barni stuðullinn 0,3. Heimili sem samanstendur af sambúðarfólki og þremur börnum reiknast sem 2,4 neyslueiningar ($1+0,5+0,3+0,3+0,3=2,4$) en heimili einstæðrar móður með eitt barn telst með sömu aðferð vera 1,3 neyslueiningar ($1+0,3=1,3$).

²⁰⁶ Aðferð I er sú sem Hagstofan notar og er í samræmi við aðferð sem notuð er hjá Hagstofu Evrópusambandsins. Aðferð II og III var framkvæmd að beiðni nefndarinnar. Með aðferð I er ráðstöfunartekjum deilt með neyslueiningu. Með aðferð II er ekki tekið tillit til barna heldur reiknað með að foreldrar framfæri börn jafnt, en tekið er tillit til stærðarhagkvæmni heimila sambúðarfólks. Aðferð III er aðferð II í breyttri úfærslu þar sem ekki er tekið tillit til stærðarhagkvæmni heimila sambúðarfólks. Að mati Hagstofunnar var sú aðferð lakasti kosturinn við að bera saman hinar ólíkur fjölskyldugerðir í rannsókninni.

leiddu því í ljós að ráðstöfunartekjur á neyslueiningu voru lægri hjá einstæðum foreldrum en foreldrum sem bjuggu saman. Þá voru einstæðar mæður án barna ávallt í neðsta tekjuflokknum.²⁰⁷

Rannsóknin „*Framfærsluskyldur foreldra sem ekki búa saman. Opinber stuðningur við barnafjölskyldur*“ var lokaverkefni Heimis Hilmarssonar til BA-gráðu í félagsráðgjöf frá Háskóla Íslands. Markmið rannsóknarinnar var m.a. að greina möguleika foreldra, sem búa ekki saman, á að sinna framfærslu og umgengni við börnin sín. Þá var leitað svara við því hvaða stuðning hið opinbera veitir foreldrum sem ekki búa saman vegna framfærslu barna og einnig var athugað hver dæmigerð útgjöld séu vegna framfærslu hjá barnafjölskyldum þar sem foreldrar búa ekki saman. Rannsóknin leiddi í ljós að greiðslur frá hinu opinbera taka nær eingöngu tillit til barna á því heimili þar sem börn eru með lögheimili. Ráðstöfunartekjur foreldra sem ekki búa saman en hafa sömu launatekjur verða því mjög ólíkar og í öllum tilvikum hærri hjá lögheimilsforeldum. Ráðstöfunartekjur lögheimilisforeldra duga því betur en umgengnisforeldra sem ekki njóta stuðnings frá hinu opinbera. Í flestum tilvikum ná þó hvorki lögheimilis- né umgengnisforeldrar að afla þeirra tekna sem þörf er á til að mæta dæmigerðum neysluviðmiðum.

Þá leiddi rannsóknin í ljós að mikill munur er á afkomumöguleikum lögheimilisforeldra og umgengnisforeldra og að ákveðinn hópur umgengnisforeldra hafi ekki möguleika á að afla tekna sem duga til að mæta framfærslukostnaði samkvæmt dæmigerðu neysluviðmiði velferðaráðuneytisins og að slík staða gæti gert foreldrum erfitt fyrir að rækja umgengni við barn sitt og sinna framfærslu þess.²⁰⁸

Í rannsókninni voru borin saman dæmigerð neysluviðmið mismunandi fjölskyldugerða út frá mismikilli umgengni til að finna út hver séu dæmigerð útgjöld vegna framfærslu í fjölskyldum barna þar sem foreldrar búa ekki saman. Samkvæmt neysluviðmiði eru útgjöld einhleyps foreldris sem sinnir lágmarksumgengni um 27% hærri en hjá foreldri sem ekki sinnir umgengni. Sé umgengnin langar helgar eru útgjöldin orðin um 35% hærri og þegar um jafna umgengni er að ræða eru útgjöldin um 46% hærri hjá því foreldri sem nýtur umgenginnar en foreldri sem

²⁰⁷ Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum, bls.64.

²⁰⁸ Heimir Hilmarsson: „Framfærsluskyldur foreldra sem ekki búa saman“ bls. 58

ekki sinnir umgengni. Einstætt lögheimilisforeldri er með 74% meiri útgjöld en það foreldri sem ekki sinnir umgengni en við lágmarksumgengni fer þetta hlutfall niður í um 68%. Þegar umgengni miðast við lengdar helgar eru útgjöld lögheimilisforeldris 63% hærri en hjá foreldri sem ekki sinnir umgengni og við jafna umgengni eru þau 51% hærri. Niðurstaðan var því sú að einhleypir foreldrar sem deila jafnt með sér umgengni barna séu með nokkuð svipuð útgjöld þar sem lögheimilisforeldið er með 51% hærri útgjöld en fjarverandi foreldri og umgengnisforeldri með 46% hærri útgjöld en fjarverandi foreldri.²⁰⁹

8 Niðurstöður starfshópsins

Við könnun starfshópsins á hinum ýmsu lögum og lagaframkvæmd hefur komið í ljós að um verulegan aðstöðumun er að ræða á milli foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna en búa ekki saman, sbr. 4. og 5. kafla skýrslunnar. Mikill misbrestur er á því að íslensk löggjöf styðji jafnt við þá foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna og kjósa að ala börn sín upp á tveimur heimilum.

Aðstöðumunur milli foreldranna birtist m.a. í barnalögum þar sem gert er ráð fyrir því að það foreldri sem barnið á lögheimili hjá, lögheimilisforeldrið, skuli hafa töluvert meira að segja um hagi og daglegt líf barnsins heldur en hitt foreldrið, umgengnisforeldrið, þ.e. ef ekki næst samkomulag milli foreldranna. Þá fær lögheimilisforeldrið margvíslegan fjárstuðning frá hinu opinbera meðan hitt foreldrið nýtur ekki samskonar réttar né heldur félagslegrar aðstoðar. Sama á við um þjónustu og stuðning sveitarfélaga. Ýmsar hindranir eru í vegi innan sveitarfélaga og hjá öðrum stofnunum samfélagsins sem gera því foreldri, þar sem barnið á ekki lögheimili hjá, erfiðara fyrir en hinu til að sinna skyldum sínum gagnvart barninu.

Fyrir liggur að þýðingarmikið er að barn eigi góð og nán samskipti við báða foreldra sína og fjölskyldur þeirra beggja. Þróun síðustu áratuga hefur verið sú að jafna stöðu foreldra svo að þeir taki jafna ábyrgð á umönnun og velferð barnsins þótt þeir búi ekki saman. Þarfir og hagsmunir barnsins eiga þó ætíð að veða

²⁰⁹ Heimir Hilmarsson: „Framfærsluskyldur foreldra sem ekki búa saman“ bls. 59.

þyngra en sjónarmið um jafnrétti foreldra. Foreldrar þurfa að laga sig að aðstæðum barnsins frekar en barnið að aðstæðum þeirra.

Starfshópurinn telur það hag barna fyrir bestu að foreldrar, sem kjósa að ala börn sín upp saman á tveimur heimilum í góðri sátt, búi við sambærileg skilyrði af hálfu hins opinbera en ekki sé ýtt undir ágreining með ójafnri stöðu heimilanna. Starfshópurinn telur að löggjöfin eigi að að styðja foreldra í þessari viðleitni sinni enda verði hagsmunir barnsins hafðir að leiðarljósi.

8.1 Leiðir til að jafna stöðu foreldra

Eins og fram er komið var starfshópnum falið að kanna með hvaða leiðum megi jafna stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna með tilliti til réttinda, skyldna og skráningar sem fylgir lögheimili barns. Í þingsályktuninni segir að markmið starfshópsins sé að útfæra leiðir til að eyða aðstöðumun foreldra sem búa ekki saman en ákveða að ala börn sín upp saman á tveimur heimilum. Starfshópnum var falið 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.

Fyrir liggur að í lögum um lögheimili og í barnalögum er gert ráð fyrir því að barn geti einungis átt lögheimili á einum stað og að foreldrar ákveði við skilnað eða sambúðarslit hjá hvoru foreldri barn eigi lögheimili og þar með fasta búsetu. Það foreldri sem barn hefur skráð lögheimili hjá hefur ríkari rétt til að taka ákvarðanir er varða barnið. Það getur krafist meðlagsgreiðslna úr hendi hins foreldrisins og á rétt á ýmsum stuðningi frá hinu opinbera, ríki og sveitarfélögum.²¹⁰

Til að komast að niðurstöðu um hvort ákjósanlegt sé að leggja til að barn geti átt lögheimili á tveimur stöðum leit starfshópurinn til norrænnar framkvæmdar, umsagna frá ýmsum aðilum, rannsókna og annarra gagna sem fram koma í skýrslunni.

²¹⁰ SOU 2009:75, *Slutbetänkande av Folkbokföringsutredningen*.

8.1.1 ***Tvöfalt lögheimili barns***

Í skýrslu sænskra stjórnvalda um lögheimilisskráningu²¹¹ kemur fram að það sé meginregla í sænskum rétti að hver einstaklingur geti einungis haft skráð eitt lögheimili. Tvöföld lögheimilisskráning gangi þannig gegn framangreindri meginreglu enda eigi lögheimilisskráning að endurspegla raunverulega búsetu einstaklings. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að skráning á lögheimili barns hafi aðallega þýðingu fyrir rétt foreldra til opinbers stuðnings og fyrir rétt barns til leikskóla- eða skólagöngu. Þó geti skráningin og sú ósk foreldra að barn eigi lögheimili hjá því einnig verið tilfinningalegs eðlis.

Í sænsku skýrslunni kemur fram að breytingar á löggjöf sem fela í sér tvöfalda lögheimilisskráningu hefðu ýmsar aðrar afleiðingar í för með sér, s.s. að báðir foreldrar öðluðust hvor um sig fullan rétt á opinberum stuðningi nema ýmsum sérlægum yrði breytt samhliða. Þá myndi þetta jafnframt þýða að þjóðskráin í Svíþjóð yrði að finna tæknilegar lausnir á tvöfaldri lögheimilisskráningu barna en slíkt yrði afar kostnaðarsamt. Loks var bent á að það yrði flókið að afmarka þann hóp barna sem myndi eiga rétt á tvöfaldri lögheimilisskráningu enda kæmi slíkt eingöngu til greina í þeim tilvikum þar sem barn dvelur alveg jafnt hjá báðum foreldrum.

Niðurstaða skýrslunnar er sú að það yrði lítill ávinningur af því að heimila 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. Í tillögum sænsku ríkisstjórnarinnar um lögheimilisskráningu framtíðarinnar er niðurstaðan sú sama en þó tekið fram að tilefni gæti verið til að taka málið til frekari skoðunar seinna.

Í skýrslu nefndar félags- og tryggingamálaráðuneytis um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum frá árinu 2009 er m.a. fjallað um tvöfalt lögheimili, tvöfalda búsetu og jafna umgengni. Til stuðnings sjónarmiðum um að barn geti átt tvö lögheimili var bent á að jöfn umgengni þýði í raun tvöfalda búsetu. Það að

²¹¹ Tillaga ríkisstjórnarinnar, Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*.

barn geti átt tvö lögheimili væri til þess fallið að jafna stöðu barnsins gagnvart báðum foreldrum og jafna stöðu þeirra eða rétt til opinberrar aðstoðar sem myndi leiða til þess að jafnvægi foreldranna í tekjuöflun/ aflahæfi og einkalífi myndi aukast. Í skýrslunni var þó bent á að föst búseta á einum stað tryggi stöðugleika fyrir barn, samfellu í reglum og betra eftirlit/umsjón með barni.

Möguleiki á tveimur lögheimilum, jafnvel innan sama sveitarfélags, tryggi ekki nálægð foreldra, t.d. búsetu í göngufæri við sama skóla, vini og tómstundastarf. Þá var vakin athygli á að töluverð réttaráhrif væru bundin við heimilisfang jafnvel innan sama sveitarfélags, s.s. birtingar í lögum um meðferð einkamála og sakamála og reglur barnaverndarlaga um samstarf við foreldri sem barn býr hjá. Einnig var sagt að erfitt gæti orðið að tryggja að einstaklingur skrái aðeins eitt lögheimili eftir að hann nái 18 ára aldri. Jafnframt var bent á að breyta mætti reglum um opinberan stuðning án þess að gera ráð fyrir tveimur lögheimilum og minnt á heimild foreldra til að skipta með sér opinberum framlögum upp á eigin spýtur.²¹²

Eins og fram kemur í kafla 3 í þessari skýrslu var með frumvarpi til breytinga á barnalögum, sem urðu að lögum nr. 61/2012, ekki lagðar til breytingar á ákvæðum barnalaga um lögheimili barns. Tekið var fram að skráning lögheimilis hefði margvísleg áhrif á ýmsum réttarsviðum. Skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu innan velferðarkerfisins væru til dæmis að mestu leyti bundnar við lögheimili eða búsetu í tilteknu sveitarfélagi. Þá væri önnur þjónusta einnig bundin við fasta búsetu/lögheimili í tilteknu umdæmi, svo sem samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Í frumvarpinu var tekið fram að sem rök fyrir því að barn eigi tvö lögheimili hafi sérstaklega verið nefnt að ýmis opinber stuðningur við barn miðist eingöngu við lögheimili barns og renni alfarið til lögheimilisforeldris. Í frumvarpinu var frekar mælt með því að breyta sérlögum í einstaka tilvikum í þá veru að taka tillit til barnsins og stöðu beggja foreldra ef rétt þætti að taka tillit til þess tíma sem barn væri í umgengni.

Í frumvarpinu voru ekki lagðar til breytingar á ákvæðum barnalaga um lögheimili heldur skyldi föst búseta vera hjá öðru foreldri. Gengið væri út frá því að öryggi

²¹² Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum, bls. 29-30.

og stöðugleiki væru lykilhugtök fyrir þroskavænleg uppeldisskilyrði barns. Í þeim tilvikum þar sem best tækist til og foreldrar gætu unnið saman að því að tryggja hagsmuni barnsins þá kæmu lögin ekki í veg fyrir slíkt. Þeir gætu hagað samskiptum sínum á sama veg og ef gert væri ráð fyrir því í lögum að hægt væri að semja um tvöfalda búsetu barns.

Í umsögn umboðsmanns barna um þingsályktunartillögu um jafnt búsetuform barna var tekið undir framangreind sjónarmið. Umboðsmaður barna lýsti andstöðu sinni við lögfestingu ákvæðis um tvö lögheimili barns, enda væri hvergi á Norðurlöndunum gert ráð fyrir að barn geti átt tvö lögheimli. Þá tók umboðsmaður einnig fram að jafnt búsetuform barna snúist, að hans mati, fyrst og fremst um að jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barna.²¹³

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um þingsályktunartillöguna kemur fram að engin rök virðist mæla sérstaklega með tvöfaldri lögheimilisskráningu barna. Hætta væri á að slík skráning flækti mjög stöðu barns, sem og ábyrgð foreldra annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Sambandið lagði áherslu á að sjónum yrði ekki eingöngu beint að tvöfaldri lögheimilisskráningu heldur að kannað yrði hvaða aðrir möguleikar væru varðandi opinbera skráningu. Ástæða væri að horfa sérstaklega til fjárhagslegra þátta með það að markmiði að jafna stöðu foreldra, t.d. varðandi það hvernig greiðslur frá hinu opinbera skiptast milli þeirra. Brýnt væri að skoða að hvaða marki hið opinbera þyrfti að laga sig að breyttum þjóðfélagsaðstæðum.²¹⁴

8.1.1.1 *Niðurstaða starfshóps*

Samkvæmt lögum um lögheimili nr. 21/1990 er reglan sú að einstaklingur getur einungis átt lögheimili á einum stað í senn. Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að veigamikil rök verði að vera fyrir hendi til að vikið verði frá þessari grundvallar reglu.

Starfshópurinn vekur 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

²¹³ Sjá, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=143&dbnr=218>.

²¹⁴ Sjá, <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=143&dbnr=345>.

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. Sama á við í ýmsum öðrum tilvikum eins og áður hefur verið rakið. Þess ber að geta að ekkert Norðurlandanna hefur tekið upp í löggjöf sína heimild til að barn geti átt tvö lögheimili.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða starfshópsins að ekki sé rétt að hverfa frá þeirri reglu laga um lögheimili að barn skuli eiga eitt lögheimili enda er önnur leið betur til þess fallin að ná markmiði fyrrgreindrar þingsályktunar að jafna stöðu foreldra sem ala börn sín upp á tveimur heimilum.

8.1.2 **Skipt búseta barns**

Starfshópurinn hefur kynnt sér fyrirkomulag *skiptrar búsetu* barns á öðrum Norðurlöndum. Eins og þegar hefur komið fram er skipt búseta barns valmöguleiki í Noregi (n. *delt bosted*) og Svíþjóð (s.*växelvís boende*).Slík ákvæði er ekki að finna í löggjöf Danmerkur og Finnlands. Bæði í Noregi og Svíþjóð er sameiginleg forsjá foreldra grundvallarskilyrði fyrir skiptri búsetu barns en forsenda þess að skipt búseta geti talist góður kostur fyrir barn er að foreldrar geti átt í góðum samskiptum og unnið vel saman. Í framkvæmd er það talið henta best þegar foreldrar búa tiltölulega nálægt hvort öðru. Í báðum löndunum, Noregi og Svíþjóð, er sá skilningur almennt lagður í skipta búsetu að barn búi álíka jafnt hjá hvoru foreldri.

Í Noregi er foreldrum heimilt að semja sín í milli um skipta búsetu barns en í lögum segir ekkert um það hvernig skiptingunni skuli háttað. Samkomulag foreldra þarf ekki að vera staðfest af stjórnvöldum nema annað foreldrið geri kröfu um að ákveðnum opinberum greiðslum verði skipt jafnt á milli þeirra, t.d. barnabótum. Foreldrum barns í skiptri búsetu ber að taka í sameiningu allar ákvarðanir sem varða barnið og sérstakar sérstakar reglur gilda um greiðslu meðlags. Þá geta norskir dómstólar dæmt skipta búsetu ef sérstakar ástæður mæla með því, m.a. ef vilji barnsins stendur til slíks.

Í Svíþjóð er sameiginleg ákvarðanataka foreldra um málefni barns ekki bundin við að um sé að ræða skipta búsetu eins í norski löggjöf heldur einungis bundið við að foreldrar fari sameiginlega með forsjá. Samningur foreldra um skipta búsetu er

háður staðfestingu stjórnvalda og geta stjórnvöld neitað staðfestingu þjóni það ekki hagsmunum barnsins. Skipt búseta hefur það í för með sér að hægt er að skipta ýmsum opinberum greiðslum á milli foreldra auk þess sem þá er almennt ekki gert ráð fyrir greiðslu meðlags með barni.

Hér á landi er sameiginleg forsjá meginregla samkvæmt barnalögum og um 92% foreldra velja sameiginlega forsjá eftir skilnað eða sambúðarslit. Þrátt fyrir það er lögheimili barns í langflestum tilvikum hjá móður eða í 92% tilvika árið 2013. Þá sýna rannsóknir að börn dvelja lengur hjá umgengnisforeldri en áður var og í einhverjum tilvikum í jafnlangan tíma og þau eru hjá lögheimilisforeldri. Þar sem samningar um umgengni eru *ekki* háðir staðfestingu sýslumanns má gera ráð fyrir að jafnvel enn fleiri börn dvelji til jafns á heimilum foreldra sinna en opinberar tölur segja til um. Í Noregi hefur hlutfall barna sem búa í skiptri búsetu aukist úr 8% árið 2002 í 25% árið 2012. Árið 2012 áttu 66% skilnaðarbarna í Noregi lögheimili hjá móður en árið 2002 var hlutfallið 84%. Árið 2014 bjuggu 35% barna í skiptri búsetu í Svíþjóð.

Af þeim rannsóknum sem starfshópurinn kynnti sér má ráða að börnum sem búa til skiptis á heimilum beggja foreldra líði almennt betur en þeim sem búa einungis hjá öðru foreldrinu. Barnið nýtur nálægðar og samveru við báða foreldra sem verða virkir þátttakendur í daglega lífi þeirra, skóla-, félags- og tómstundastarfi. Samkvæmt rannsóknum er það að vera í góðu og nánu sambandi við báða foreldra sína mikilvægast að mati barna og skiptir litlu máli þótt heimilin séu tvö. Þá er sambandið meira við afa og ömmu frá báðum hliðum, sem og aðra nána ættingja. Stálpuð börn, sem búa til skiptis hjá báðum foreldrum, lýsa með marktækum hætti meiri ánægju með lífið.

Þótt niðurstaða framangreindra rannsókna bendi til að skipt búseta barna sé góður kostur þá hentar hún alls ekki öllum börnum. Meðal forsenda fyrir því að skipt búseta þjóni hagsmunum barns er að á milli foreldra sé gott samstarf og nálægð sé á milli heimila þannig að börn séu í færi frá báðum heimilum við skóla, tómstundir og vini. Á það hefur líka verið bent að það sé ekkert aðalatriði fyrir velferð barna að tíma þeirra sé skipt algjörlega jafnt á milli heimila foreldra.

Umsagnaraðilar voru almennt jákvæðir í garð þingsályktunartillögunnar um jafnt búsetuform barna.²¹⁵ Í umsögn umboðsmanns barna var þó sleginn ákveðinn varnagli en þar segir m.a. að það séu mikilvæg réttindi barna að fá að njóta samskipta við báða foreldra sína en jafnt búsetuform barna sé hins vegar ekki til þess fallið að tryggja þennan rétt. Að mati umboðsmanns sneri jafnt búsetuform barna fyrst og fremst um að jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barna. Þá kom fram í umsögninni að þó það væri vissulega æskilegt að foreldrar sem færu sameiginlega með forsjá barns stæðu saman að öllum ákvörðunum sem varða barn væri ljóst að í ákveðnum tilvikum geta foreldrar verið ósammála og þá þyrfti að vera unnt að bregðast við því. Mikilvægt væri að hafa í huga að hagsmunir barns til þess að njóta stöðugleika og samfellu í daglegu lífi ættu að veða þyngra en hagsmunir foreldra af því að vera í sömu stöðu við ákvarðanatöku.²¹⁶

Í umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands sagði m.a. að jákvætt væri að löggjöf og framkvæmd yrði skoðuð út frá því sjónarmiði hvernig best mætti jafna stöðu þeirra foreldra sem hafa sameiginlega forsjá og jafna eða nánast jafna umgengni við barnið. Hafa yrði þó í huga að ekki væri raunhæft að jafnt gengi yfir alla heldur yrði að skoða hvert mál fyrir sig. Jákvætt væri að rýmka reglur og heimildir svo laga mætti meðlagsgreiðslur, barnabætur og aðra félagslega aðstoð að aðstæðum hverju sinni.²¹⁷

8.1.2.1 Niðurstaða starfshóps

Starfshópurinn leggur til að tekið verði upp í barnalög ákvæði þar sem foreldrum, sem fara sameiginlega með forsjá barns og ákveða að ala það upp saman á tveimur heimilum, verði veitt heimild til að semja um skipta búsetu barns að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Samningur um skipta búsetu barns eigi að hafa í för með sér tiltekin réttaráhrif. Ekki er lagt til að unnt verði að úrskurða eða dæma skipta búsetu.

Að mati starfshópsins á skipt búseta að fela í sér fimm meginþætti:

- Í fyrsta lagi að foreldrar taki í sameiningu *allar ákvarðanir* er varða barnið, þ.á m. ákvarðanir er varða lögheimili innanlands, leikskóla,

²¹⁵ Sjá, <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=143&mnr=70>.

²¹⁶ Sjá, <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=143&mnr=70>.

²¹⁷ Sjá, <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=143&mnr=70>.

grunnskóla og daggæslu, heilbrigðisþjónustu og tómstundir. Það sem barni er fyrir bestu skuli ætíð vera í fyrirrúmi.

- *Í öðru lagi* að opinber stuðningur við foreldra skiptist jafnt á milli þeirra, s.s. barnabætur, mæðra- og feðralaun og umönnunargreiðslur. Þá verði tekið tillit til þess að barn sé í skiptri búsetu varðandi rétt til námslána og vaxtabóta.
- *Í þriðja lagi* að meðlag falli sjálfkrafa niður með þeim rökum að skipt búseta byggji á góðu samkomulagi og ríkum samstarfsvilja foreldra þar sem gengið er út frá því að foreldrar semji sín á milli um hvernig framfærslu barnsins skuli háttað.
- *Í fjórða lagi* að stuðningur og þjónusta sveitarfélaga við foreldra vegna barns skiptist jafnt á milli þeirra nema þeir semji á annan hátt.
- *Í fimmta lagi* að skipt búseta barns verði skráð í Þjóðskrá Íslands og hægt verði að miðla þeim upplýsingum, m.a. til sveitarfélaga.

8.1.2.2 Skilyrði fyrir skiptri búsetu

Starfshópurinn leggur til að ákveðin skilyrði verði að uppfylla svo skipt búseta komi til álita og sé til þess fallin að þjóna hagsmunum barns.

Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að ekki sé rétt að setja skilyrði um ákveðinn aldur barns heldur áréttar að í hverju tilviki beri að leggja einstaklingsbundið mat á hvað barni sé fyrir bestu. Þá er mikilvægt að réttur barnsins til að láta skoðanir sínar í ljós sé ætíð virtur og að réttmætt tillit sé tekið til þeirra í samræmi við aldur barns og þroska.

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi skilyrði fyrir skiptri búsetu:

Sameiginleg forsjá

Skilyrði fyrir skiptri búsetu er að foreldrar fari sameiginlega með forsjá barns enda felur skipt búseta í sér jafna ábyrgð, rétt og skyldu foreldra til að taka sameiginlega allar ákvarðanir er varða barnið.

Samkomulag um lögheimili barns

Skilyrði fyrir skiptri búsetu er að foreldrar komist að samkomulagi um hjá hvoru þeirra barn eigi lögheimili þar sem það getur aðeins átt lögheimili á einum stað.

Gott samstarf foreldra

Skilyrði fyrir skiptri búsetu er að til staðar sé góð og víðtæk sátt milli foreldra um það sem barninu er fyrir bestu. Mikilvægt er að foreldrar eigi farsæl samskipti varðandi hagi barnsins og geti miðlað upplýsingum um daglegt líf þess sín á milli. Það er mat starfshópsins að gott samstarf lýsi sér í jafnræði milli foreldra sem sýni hvort öðru sveigjanleika í samskiptum, gagnkvæma virðingu og traust.

Nálægð heimila

Skilyrði fyrir skiptri búsetu er að foreldrar búi nálægt hvort öðru, í sama eða aðliggjandi skólahverfi, hvort sem um er að ræða sama sveitarfélag eða ekki. Þá er mikilvægt, að mati starfshópsins, að barn sé einungis í einum leikskóla og sækji einn grunnskóla. Einnig að barnið geti sótt skóla frá báðum heimilum, tekið þátt í frístundastarfi og átt samskipti við vini.

Staðfesting sýslumanns

Skilyrði fyrir skiptri búsetu er að samningur þess efnis verði háður staðfestingu sýslumanns. Sýslumanni ber að leiðbeina foreldrum um þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að skipt búseta komi til greina og hvaða réttaráhrif hún hefur í för með sér. Þá telur starfshópurinn nauðsynlegt að sýslumanni verði heimilt að synja um staðfestingu á skiptri búsetu ef skilyrði eru ekki uppfyllt eða sýslumaður telur skipta búsetu ekki þjóna hagsmunum barnsins.

Ráðgjöf

Starfshópurinn leggur áherslu á að áður en sýslumaður staðfestir samning foreldra um skipta búsetu verði þeim gert skylt að fá ráðgjöf hjá embætti sýslumanns sem sérfræðingur í málefnum barna veitir. Þannig verði unnt að stuðla að því að foreldrar fái frekari fræðslu og ráðgjöf um hvort skipt búseta sé barninu fyrir bestu.

8.1.2.3 Brostnar forsendur fyrir skiptri búsetu

Framangreind skilyrði eru forsendur fyrir skiptri búsetu og því leiðir verulegur ágreiningur, átök og ósætti á milli foreldra til þess að forsendur skiptrar búsetu eru brostnar. Ef forsendur breyta fyrir skiptri búsetu þurfa foreldrar að leita til sýslumanns og fara í sáttameðferð.

Komist foreldrar ekki að samkomulagi í sáttameðferð telur starfshópurinn koma til greina að sýslumaður fái heimild til að fella úr gildi samning foreldra um skipta búsetu, eða að sýslumaður eða dómstólar fái heimild til að meta hvort forsendur skiptrar búsetu séu enn fyrir hendi og að ákveða að samningur foreldra skuli standi óbreyttur.

Þess ber þó að geta að séu foreldrar sammála um að fella niður samning um skipta búsetu er sjálfgert að samningurinn falli niður og sýslumaður skal þá staðfesta niðurfellingu hans.

8.1.2.4 Nauðsynlegar breytingar vegna skiptrar búsetu

8.1.2.4.1 Lög og reglugerðir

Könnun starfshópsins hefur leitt í ljós að í ýmsum gildandi lögum, reglugerðum og reglum er bersýnilega aðstöðumunur á milli foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barna sinna og kjósa að ala þau upp á tveimur heimilum.

Meðal annars þarf að breyta eftirtöldum lögum og reglugerðum verði ákvörðun tekin um að lögfesta skipta búsetu:

- Barnalög nr. 76/2003 með síðari breytingum varðandi skipta búsetu og framfærslu barna.
- Lög um tekjuskatt nr. 90/2003 varðandi greiðslu barna- og vaxtabóta.
- Lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007 og ákvæði reglugerðar nr. 540/2002 varðandi mæðra- og feðralaun.
- Lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007 og ákvæði reglugerðar um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og langveikra barna nr. 504/2007, varðandi umönnunargreiðslur.
- Lög um félagslega aðstoð nr. 99/2007 og ákvæði reglugerðar um styrki og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða nr. 170/2009, varðandi bifreiðakaup fyrir fötluð börn.
- Lög um sjúkratryggingar nr. 112/2008 og ákvæði reglugerðar um styrki vegna hjálpartækja nr. 1155/2013 varðandi hjálpartæki fyrir fötluð börn.
- Lög um lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992 og ákvæði úthlutunarreglna varðandi viðbótarframfærslu vegna barna.

- Lög um húsaleigubætur nr. 138/1997 varðandi húsaleigubætur.
- Lög um lögheimili nr. 21/1990 vegna skráningar skiptrar búsetu.

8.1.2.4.2 Þjóðskrá

Til þess að jafna stöðu foreldra og eyða aðstöðumun milli foreldra telur starfshópurinn það vera grundvallarskilyrði að í tölvukerfi Þjóðskrár Íslands séu skráðar upplýsingar um vensl barna og foreldra, forsjá og skipta búseta barns.

Komið hefur fram það mat Þjóðskrár Íslands að tölvukerfi stofnunarinnar sé úr sér gengið og viðbætur við það hafi reynst illmögulegar. Ekki er til heildstætt tölvukerfi hjá stofnuninni til að halda utan um allar fyrirbyggjandi upplýsingar sem halda ber lögum og venju samkvæmt.

Starfshópurinn leggur áherslu á að skipt búseta verði skráð í tölvukerfi þjóðskrár á grundvelli staðfests samnings sýslumanns. Starfshópurinn telur afar mikilvægt að fjármagn verði tryggt svo unnt verði að ráðast í brýnar og nauðsynlegar breytingar á tölvukerfi þjóðskrár í því skyni að koma á einu heildstæðu tölvukerfi um allar fyrirbyggjandi upplýsingar um einstaklinga.

Úr slíku kerfi væri unnt að miðla með skilvirkum hætti nauðsynlegum upplýsingum m.a. um skipta búsetu.

Starfshópurinn leggur til að í þjóðskrá verði unnt að skrá að barn sé í skiptri búsetu þannig að heimilisfang beggja foreldra komi þar fram, en barnið eigi þó lögheimili á öðrum staðnum. Unnt væri að fá vottorð um búsetu barns frá Þjóðskrá Íslands sem myndi kveða á um að barn væri í skiptri búsetu á tilteknum heimilum, en þó með lögheimili á öðrum staðnum. Forsenda þess að hægt sé að miðla upplýsingum um skipta búsetu rafrænt til opinberra aðila er að ráðist verði í þessar nauðsynlegu breytingar á tölvukerfi þjóðskrár.

8.1.3 Aðrar breytingar

Líkt og að framan er rakið hentar fyrirkomulag skiptrar búsetu ekki öllum fjölskyldum. Starfshópurinn bendir þó á að gera þurfi ákveðnar breytingar til að jafna stöðu þeirra foreldra sem ekki er sniðin að þessu fyrirkomulagi. Í því samhengi má benda á fyrirbyggjandi drög að tillögu til þingsályktunar um fjölskyldustefnu til ársins 2020, frumvarp til laga um húsnæðisbætur, drög að

frumvarpi um breytingu á meðlagskerfi og tillögur að nýju barnabótakerfi. Um nánari umfjöllun vísast til viðauka.

Starfshópurinn telur einnig mikilvægt að jafna stöðu beggja heimila hvað varðar hjálpartæki fyrir fötluð börn. Nauðsynlegt þykir að báðum heimilum verði gert kleift að fá hjálpartæki fyrir fötluð börn á heimili sitt, óháð forsjá eða búsetu barns, ef umgengni á sér stað á heimili umgengnisforeldris.

Starfshópurinn leggur til að lögum um Sjúkratryggingar Íslands nr. 112/2008 og/eða reglugerð nr. 1138/2008 um styrki vegna hjálpartækja verði breytt í þessu skyni.

Heimildaskrá

Alþingistiðindi.

Anna Singer: *Barnets bästa. Om barns rättsliga ställning i familj och samhälle.* 6. utgåfa. Stokkhólmur 2012.

Arnaldur Sölvi Kristjánsson: *Fjölskyldubætur á Íslandi. Fjárstuðningur vegna framfærslu barna árið 2010. Greining og samanburður við önnur lönd, ásamt útfærslu á nýju kerfi barnatrygginga.* Reykjavík 2011.

Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse: *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter. Rettsikkerhet. Tvang.* 2. utgåfa. Oslo 2001.

Ármann Snævarr: *Þættir úr barnarétti I.* Reykjavík 1972.

Ársæll Már Arnarsson og Þóroddur Bjarnason: „Jafnt til skiptis? Tvískipt búseta barna og samskipti þeirra við foreldra“. *Rannsóknir í félagsvísindum IX.* Reykjavík 2008, 151-158.

Benedikt Jóhannsson: „Til skiptis hjá foreldrum: Líðan og aðlögun unglunga eftir fjölskyldugerðum“.

http://www.klinisk.is/index.php?option=com_content&view=article&id=52:tilskiptis-hja-foreldrum&catid=5:greinar&Itemid=18 (sótt 5. maí 2015).

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

Brynhildur G. Flóvenz: „Jafnréttislög í þrjátíu ár“. *Úlfjótur*, 1. tbl. 2007, bls. 5-23.

Davíð Þór Björgvinsson: *Barnaréttur.* Reykjavík 1995.

Félags- og tryggingamálaráðuneyti. *Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum.* Reykjavík, 2009.

Gry Mette D. Haugen, Karin Dyrstad, Marian Åsnanes „*Barns innflytelse på samværsordninger og bosted: Barns samvær og bosted i familier der foreldrene ikke bor sammen*“ SINTEF (2015).

http://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/rapport-a26769-endelig-rapport-barn-og-samvar_bld.pdf (sótt 3. ágúst 2015).

Guðný Björk Eydal og Anný Ingimarsdóttir: „Fjárhagsaðstoð og félagsþjónusta“. *Rannsóknir í félagsvísindum IV.* Ritstj. Friðrik H. Jónsson. Reykjavík 2003. Bls. 191-202.

Heimir Hilmarsson, „*Framfærsluskýldur foreldra sem ekki búa saman: opinber stuðningur við barnafjölskyldur*“. (Lokaverkefni til BA gráðu, Háskóli Íslands 2013).

Helga Sigmundsdóttir og Hrefna Friðriksdóttir: „Jöfn umgengni í framkvæmd“. *Rannsóknir í félagsvísindum XIV.* Ritstj. Kristín Benediktsdóttir. Reykjavík 2013, bls. 1-10.

- Hrefna Friðriksdóttir: *Handbók. Barnalögin 76/2003 með síðari breytingum*. Reykjavík 2013.
- Hrefna Friðriksdóttir: „Heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 2011, bls. 273-325.
- Hrefna Friðriksdóttir: „Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna*. Ritstj. Björg Thorarensen, Hjördís Hákonardóttir og Róbert R. Spanó. Reykjavík 2009, bls. 289-338.
- Ida Blom og Anna Tranberg: *Nordisk lovoversikt*. Noregur 1985.
- Inge Lorange Backer: *Barneloven. Kommentartutgave*. 2. útgáfa. Osló 2008.
- Jan Lyngstad, Ragni Hege Kitterød og Erik H. Nymoen: „*Bosted og samvær i 2002, 2004 og 2012. Endringer i ansvar og omsorg for barna når morg og far bor hver for seg*“.
- https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/158734?_ts=145cbb51f00 (sótt 1. júní 2015).
- Linda Nielsen: *Shared parenting after divorce: A review of shared residential parenting research, journal of divorce & remarriage*, bls 586-609.
- http://igualdadeparental.org/wpcontent/uploads/2012/06/Nielsen_SP_Nov_2011.pdf (sótt 5. júlí 2015).
- Mai Haide Ottosen og Sofie Stage: *Delebørn i tal. En analyse af skilsmissebørns samvær baseret på SFI'S børneforløbsundersøgelse*. Kaupmannahöfn 2012.
- Mats Sjösten: *Vårdnad, boende och umgänge. Samt verskställigheten av sådana avgöranden och överenskommelser*. 3. útgáfa. Stokkhólmur 2010.
- Bergström, M., Fransson, E., Hjern, A., Köhler, L. & Wallby, T: *Mental health in Swedish children living in joint physical custody and their parents' life satisfaction: Scandinavian Journal of Psychology*, 55 árg. 2014, bls. 433–439
- Bergström, M., Modin, B., Fransson, E., Rajmil, L., Berlin, M., Gustafsson, P., and Hjern, A.: *Living in two homes- a Swedish national survey of wellbeing in 12 and 15 years olds with joint physical custody*. 2013: Stokkhólmur (2013).
- Morten Darbo og Frank Tore Mengkrogen: *Barnebidrag*. Osló 2010.
- Með barnet i fokus – en gjennomgang av barnelovens regler om foreldreansvar, bosted og samvær*. NOU 2008:9. Barne- og likestillingsdepartementet. Osló 2008.
- Olika familjer lever på olika sätt – om barns boende och försörjning efter separation*. Stokkhólmur (2014)
- http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/BE0701_2013A01_BR_BE51BR1401.pdf (sótt 15. júlí 2015).
- Rakel Þráinsdóttir: „*Að eiga barn í sameign: Rök með og á móti því að lögfesta ákvæði um jafna búsetu*“ (Meistararitgerð, Háskóli Íslands 2014).
- Róbert R. Spanó: „Lögfesting Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.“ *Tímarit lögfræðinga*, 62. árg. 2012, bls. 339-342.

Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll. Försäkringskassan. Stokkhölmur. (2011)

http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/4f5eb9d9-1900-428c-b0d8-b2e710e2cefa/socialforsakringsrapport_2011_5.pdf?MOD=AJPERES (sött 14. júlí 2015).

Sigrún Júlíusdóttir og Jóhanna Rósa Arnardóttir: „Sameiginleg forsjá sem meginregla og íhlutun stjórnvalda – rannsókn um sjónarhorn foreldra“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. tbl., 2008, bls. 465-495.

Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: „Eftir skilnað – þrír ólíkir foreldrahópar og staða barna“. *Rannsóknir í félagsvísindum XII*. Félagsráðgjafardeild. Ritstj. Halldór Sigurður Guðmundsson. Reykjavík 2011, bls. 60-68.

Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir: *Eftir skilnað. Um foreldrasamstarf og kynslóðatengsl*. Reykjavík 2013.

SOU (2009:75). „*Slutbetänkande av Folkbokföringsutredningen*“. Stokkhölmur.

http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/e3a4f224-ff5d-4fe9-985e-910130982bf7/rem107046_09.pdf?MOD=AJPERES (sött 10. júlí 2015).

SOU (2005:43). „*Vårdnad, boende, umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar*“. Del A, missiv t.o.m. kapitel 9. Statens offentliga utredningar. Stokkhölmur 2005.

SOU (2011:51). „*Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och amarbete för barnets skull*“. Stokkhölmur. http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/e3a4f224-ff5d-4fe9-985e-910130982bf7/rem107046_09.pdf?MOD=AJPERES (sött 10. júlí 2015).

Velferðarráðuneytið: „*Skýrsla Velferðarvaktarinnar – tillögun um aðgerðir til að vinna bug á fátækt*“. Reykjavík 2015.

Þórhildur Línal: *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík 2007.

Þórhildur Línal: „Barnasáttmálinn – að mörgu að hyggja“. *Úlfjótur*, 1. tbl. 2011, bls. 73-98.

Vefsíður

Vefsíða Hagstofunnar, <http://www.hagstofan.is>

Vefsíða Innheimtustofnunar sveitarfélaga, <http://www.medlag.is>

Vefsíða ríkisskattstjóra, <http://www.rsk.is>

Vefsíða Tryggingastofnunar, <http://www.tr.is>

Vefsíða Vinnumálastofnunar, <http://www.vinnumalastofnun.is>

Vefsíða innanríkisráðuneytisins, <http://www.innanrikisraduneyti.is>

Vefsíða velferðarráðuneytisins, <http://www.velferdarraduneyti.is>

Vefsíða Félags sérfræðinga í klíniskri sálfræði, <http://www.klinisk.is>

Viðauki

Drög að frumvarpi til breytinga á barnalögum varðandi framfærslu barna og meðlag frá 2010 (meðlagsfrumvarp)

Hinn 7. maí 2008 skipaði þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd sem falið var að endurskoða ákvæði barnalaga nr. 76/2003 um framfærslu barna og meðlag með það fyrir augum að kanna hvort núgildandi fyrirkomulag þjónaði hagsmunum barna og foreldra með sanngjörnum hætti. Nefndinni var falið að skoða nánar hvort ástæða væri til að gera breytingar á einstökum þáttum barnalaga og semja drög að frumvarpi til breytinga á lögnum ef ástæða þætti til. Á meðal þess sem nefndinni var falið að taka afstöðu til var hvort ástæða væri til að viðhalda því fyrirkomulagi að ávallt bæri að ákveða meðlag við skilnað, sambúðarslit og breytingar á forsjárskipan og hvort ástæða væri til að hafa lágmarksmeðlag lögbundið. Einnig hvort rétt væri að gera breytingar á þeim grundvallarþáttum sem hafa áhrif á meðlagsfjárhæðina.²¹⁸

Í upphafi árs 2010 skilaði nefndin til ráðherra tillögum sínum að umfangsmiklum breytingum á ákvæðum barnalaga með frumvarpi og greinargerð. Frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag skv. barnalögum nr. 76/2003 hefur hins vegar ekki verið lagt fram á Alþingi.

Tillögurnar í frumvarpinu byggja á greiningu á megineinkennum norrænna meðlagskerfa en taka mest mið af norska meðlagskerfinu.²¹⁹ Meðal helstu nýmæla er rýmkað samningsfrelsi foreldra. Í því felst að foreldrum verði frjálst að semja sín á milli um framfærslu barns, fari það ekki í bága við hagsmuni barnsins. Geti umgengnisforeldri þá annaðhvort tekið þátt í framfærslu barns með greiðslu kostnaðar eða þá með greiðslu meðlags. Jafnframt geti foreldrar óskað staðfestingar sýslumanns en það væri þeim ekki skylt auk þess sem hægt væri að fara fram á úrskurð sýslumanns kæmust foreldrar ekki að samkomulagi um skiptingu á framfærslukostnaði barnsins.

²¹⁸ Sjá nánar drög að frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum er varða framfærslu barna og meðlag skv. barnalögum nr. 76/2003, bls. 6.

²¹⁹ Hrefna Friðriksdóttir og Guðný Björk Eydal: „Framfærsluskyldur foreldra“, bls. 38.

Í meðlagsfrumvarpinu er miðað við að lágmarks framfærslukostnaður barns nemi 54.000 kr.²²⁰ á mánuði sem taki sömu hlutfallslegu breytingum og vísitala neysluverðs og að honum verði skipt á milli foreldra í hlutfalli við tekjur eða aflahæfi þeirra beggja. Við afmörkun tekna er gert ráð fyrir skattskyldum tekjum þeirra beggja, þ.m.t. fjármagnstekjum að frádregnum þeim skatti sem reiknast af tekjum hvors um sig auk þess sem barnabætur skuli reiknaðar til tekna þess foreldris sem þeirra nýtur. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að tekið verði tillit til umgengni barns við meðlagsskylt foreldri með þeim hætti að því verði kleift að draga ákveðna fjárhæð frá meðlaginu í samræmi við fjölda umgengnisdaga sem ráðherra mæli nánar fyrir um í reglugerð.

Í meðlagsfrumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að barn geti verið búsett hjá báðum foreldrum sínum og því einungis gert ráð fyrir að lögheimilisforeldrið geti farið fram á greiðslu meðlags.

Frumvarp til laga um húsnæðisbætur

Ofangreint frumvarp var lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015 en var ekki afgreitt. Sérstök athygli er vakin á 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins og athuga-semdum við hana.

12. gr.

Undanþága frá skilyrðum um búsetu.

Þrátt fyrir skilyrði a-liðar 2. mgr. 11. gr. um búsetu getur einstaklingur talist búsettur í hinu leigða íbúðarhúsnæði hafi hann þar tímabundið aðsetur og búi þar enda þótt hann eigi skráð lögheimili annars staðar á Íslandi enda hafi hann slíkt tímabundið aðsetur:

- a. vegna náms, sbr. 6. tölul. 3. gr., sem hann stundar fjarri lögheimili enda leggi hann fram staðfestingu á skólavist,
- b. vegna veikinda enda leggi hann fram vottorð læknis um nauðsyn þess að hann sæki heilbrigðisþjónustu fjarri lögheimili sínu, eða
- c. á áfangaheimili, sbr. 1. tölul. 3. gr., enda leggi hann fram staðfestingu frá hlutaðeigandi áfangaheimili á því að hann sé þar búsettur tímabundið og hver húsnæðiskostnaður hans sé.

Þrátt fyrir skilyrði a-liðar 2. mgr. 11. gr. um búsetu skal barn yngra en 18 ára sem hefur tímabundið aðsetur, sbr. 1. mgr., á heimavist eða námsgörðum teljast til heimilismanna á heimili foreldra eða forsjáraðila þess enda eigi barnið þar skráð lögheimili, sbr. þó 3. mgr.

²²⁰ Gengið var út frá því að upphæð lágmarksframfærslukostnaðar barns væri 30% af lágmarksframfærslutryggingu fullorðins án tillits til aldurs barns. Hinn 1. janúar 2009 var upphæð lágmarksframfærslutryggingar fyrir einn einstakling kr. 180.000 og 30% af þeirri upphæð er kr. 54.000.

Búi foreldrar eða forsjáraðilar barns ekki saman skal barnið þrátt fyrir skilyrði a-liðar 2. mgr. 11. gr. teljast búsett á lögheimili sínu sem og í íbúðarhúsnæði þess foreldris eða forsjáraðila sem það á ekki lögheimili hjá enda dvelji barnið hjá foreldrinu eða forsjáraðilanum í að lágmarki 30 daga á ári samkvæmt samningi um umgengni sem sýslumaður hefur staðfest, sbr. 5. mgr. 46. gr. barnalaga, eða úrskurði sýslumanns um umgengni skv. 47. gr. eða 47. gr. a. sömu laga. Telst barnið þá sem heimilismaður hjá báðum foreldrum sínum eða forsjáraðilum.

Í athugasemdum með 3. mgr. 12. gr. segir að gera verði ráð fyrir að kveðið verði á um undantekningu frá meginreglu a-liðar 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins um búsetu, sbr. einnig 2. tölul. 3. gr. frumvarpsins, vegna barna sem eiga heimili hjá hvoru foreldri, eða eftir atvikum forsjáraðila eða forsjáraðilum, sem búa ekki saman. Þykir mikilvægt að báðir foreldrar eða forsjáraðilar eigi kost á því að búa börnum sínum gott heimili en sífellt algengara er að börn búi tiltölulega jafnt hjá báðum foreldrum sínum eða forsjáraðilum sem ekki búa saman enda þótt lögheimilis-skráning þess geti eingöngu verið hjá öðru þeirra.

Ekki er lagt til að gert verði að skilyrði að foreldrar fari með forsjá barnsins, hvort heldur eitt eða sameiginlega með hinu foreldri barnsins, til að barn geti talist til heimilismanna foreldris. Þykir mikilvægara að líta til umgengni foreldris við barn sitt og því lagt til að gert verði að skilyrði að foreldrar hafi komið sér saman um umgengni við barnið þannig að fyrir liggi samningur um umgengni sem sýslumaður hefur staðfest, sbr. 5. mgr. 46. gr. barnalaga, nr. 76/2003, með síðari breytingum, eða úrskurður sýslumanns um umgengni skv. 47. gr. eða 47. gr. a sömu laga. Er við það miðað að barn dvelji hjá því foreldri eða forsjáraðila sem það á ekki skráð lögheimili hjá í að lágmarki 30 daga á ári. Er það sama skilyrði og gildir vegna sambærilegrar reglu í sænskum rétti. Er þá gert ráð fyrir að báðir foreldrar eða forsjáraðilar geri ráð fyrir rými fyrir barn sitt við val á íbúðarhúsnæði sínu. Teljast þá börnin þar með heimilismenn á heimilum beggja foreldranna eða forsjáraðilanna að nánari skilyrðum uppfylltum og þannig tryggt að báðir foreldrar eða forsjáraðilar geti átt rétt á húsnæðisbótum vegna barns sem dvelst á heimili viðkomandi í tiltekinn lágmarkstíma á ári.

Barnatryggingar

Í samræmi við *Þingsályktun um aðgerðaaðætlun til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna*, sem samþykkt var á 134. löggjafarþingi árið 2007, skipaði félagsmálaráðherra, þann 9. nóvember 2007, nefnd til að fjalla um stöðu einstæðra og forsjárlausra foreldra og réttarstöðu barna þeirra. Meginverkefni nefndarinnar var að kanna fjárhagslega og félagslega stöðu einstæðra og forsjárlausra foreldra og stjúpfareldra, að skipuleggja og vinna að söfnun upplýsinga um þessa hópa foreldra og stöðu þeirra, að fara yfir réttarreglur sem þá varða og gera tillögur til hlutaðeigandi ráðherra um hugsanlegar úrbætur í málefnum þeirra á grundvelli löggjafar og/eða tiltekinna aðgerða.²²¹

Í apríl 2009 skilaði nefndin „*Skýrslu um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum*“. Meðal helstu tillagna nefndarinnar var að komið yrði á nýju kerfi, barnatryggingum sem kæmi í stað barnabóta, barnalífeyris og mæðra- og feðralauna. Markmið barnatrygginga væri að bæta hag barnafjölskyldna með lágar tekjur, óháð sambúðarstöðu. Það yrði gert með því að greiða í formi barnatrygginga öllum barnafjölskyldum lágmarksframfærslu, óháð því hvaðan tekjur fjölskyldunnar kæmu. Fjölskyldur fengju óskerta barnatryggingu, 40.000 kr., fyrir hvert barn upp að skilgreindum lágtekjumörkum. Með því móti yrði tryggt að engin barnafjölskylda félli niður fyrir þau mörk sem skilgreind eru sem lágtekjumörk. Barnatryggingin átti síðan að skerðast í ákveðnu hlutfalli við tekjur og var gert ráð fyrir að skerðingarhlutfallið yrði breytilegt eftir barnafjölda. Kerfið myndi því greiða foreldrum á grundvelli ráðstöfunartekna þeirra í stað þess að taka mið af aðstæðum þeirra líkt og núverandi kerfi.²²²

Barnatryggingakerfið gæti tekið tillit til þess að börn ættu tvö heimili, en þá var miðað við það hvernig umgengni barnsins við foreldri væri háttað. Hvort foreldri sem væri undir viðmiðunarmörkum fengi hlutfallslegar greiðslur í samræmi við umgengni.²²³ Barnatryggingakerfið gerði því ekki kröfu um að foreldri færi með forsjá barns heldur miðaði það eingöngu við umgengni.

²²¹ *Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum*, bls. 5.

²²² *Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum*, bls. 66.

²²³ *Skýrsla nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum*, bls. 67.

Velferðarvaktin

Í „*Skýrslu Velferðarvaktarinnar - tillögur um aðgerðir til að vinna bug á fátækt*“, sem kom út í janúar 2015, er gerð sú tillaga að bótakerfið verði einfaldað og gert réttlátara til að styðja vel við börn í tekjulágum fjölskyldum. Í skýrslunni segir að það verði gert með því að greiða að grunni til ótekjutengdar barnabætur og að auki tryggja barnafjölskyldum, í formi barnatryggingar, tilgreinda lágmarksframfærslu óháð því hvaðan tekjur fjölskyldunnar koma. Lagt er til að stjórnvöld skipi starfshóp til að ná fram samstöðu um framangreinda tillögu og í kjölfarið verði tillögur að lagabreytingum lagðar fram á Alþingi. Í vinnu starfshópsins þyrfti sérstaklega að huga að einstaklingum sem væru með börn á framfæri, en ekki skráðir sem slíkir, og börnum þeirra, þ.e. börnum sem búa á tveimur heimilum. Hér væri oftast um að ræða feður sem eiga börn sem ættu lögheimili hjá móður.²²⁴

Fjölskyldustefna

Fyrir liggja *drög að tillögu til þingsályktunar um fjölskyldustefnu til ársins 2020*, sem félags- og húsnaðismálaráðherra hyggst leggja fram á 145. löggjafarþingi, 2015-2016. Þar eru settar fram tillögur um að endurskoðuð verði ákvæði barnalaga um framfærslu barna og ákvörðun um meðlag þegar foreldrar búa ekki saman. Lögð verði áhersla á að fyrirkomulagið þjóni hagsmunum barna og foreldra með sanngjörnum hætti og við endurskoðunina skuli meðal annars líta til löggjafar annarra Norðurlanda.

Einnig eru þar lagðar fram tillögur að aðgerðum sem miða að því að bæta skráningu upplýsinga um barnafjölskyldur. Gerðar verði endurbætur á þjóðskrá þannig að hægt sé að kalla fram upplýsingar um fjölskyldutengsl barna og fullorðinna á heimili og foreldra sem ekki búa á heimilinu. Upplýsingar um umgengnisforeldra verði skráðar til jafns við lögheimilisforeldra og hugað verði að því að skrá forsjá og líffræðilega foreldra, þegar mögulegt er. Einnig verði unnt að telja til fjölskyldunnar fjölskyldumeðlimi 18 ára og eldri sem búa á heimilinu.

²²⁴ *Skýrsla Velferðarvaktarinnar – tillögur um aðgerðir til að vinna bug á fátækt*, bls. 10.