



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Reykjavík 12. apríl 2018

1804004SA GB/VÓHS
Málalykill: 00.63

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

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

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

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

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

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

Frávik frá meginreglu um lögheimilisskráningu

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



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

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

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

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

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

Lögheimili hjóna og barna

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



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

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

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

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

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

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



Heimild til eftirlits með skráningum

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

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

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

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



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar

31. maí 2013

1206027SA SI

Málalykill: 346

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

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

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

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

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

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

Leiðbeinandi sjónarmið

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

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

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

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

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



- Þörf er fyrir markvissa fræðslu til foreldra við ákvörðun um sameiginlega forsjá yfir barni. Ríkja þarf sameiginlegur skilningur á því að um er að ræða rétt barnsins til umgengni og samvista við hvort foreldri um sig og taka þarf ríkt tillit til m.a. búsetu eða nálægðar heimila, skólagöngu, tómstunda og annarra frístunda, sérþarfa og vilja barns þegar ákvarðanir eru teknar um framtíðarfyrirkomulag á högum barns.
- Almenn er eðlilegt að ganga út frá því að þarfir barns verði að veða þyngra en sjónarmið um jafnrétti foreldra og sá er einnig andi íslensku barnalaganna. Rétt er því að miða við að hagsmunir barnsins liggja ávallt til grundvallar ákvörðunum. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins, til að tryggja því samfellu í daglegu lífi, öryggi og festu, en að barnið aðlagi sig að aðstæðum foreldranna.
- Sterk vináttutengsl fara almennt að myndast milli barna á aldrinum þriggja til fjögurra ára. Því skiptir miklu máli að börn geti þroskað þá hæfileika í öruggu leikskólaumhverfi og með sama félagahópi. Auk þess eru daglegar venjur og stöðugleiki mikilvæg í lífi ungra barna. Það veldur auknu álagi fyrir barn að rjúfa skólagönguvenjur þess ofan á það álag sem fylgt getur því að dvelja til skiptis á tveimur heimilum. Um þetta segir í greinargerð með frv. til barnalaga:

„Börn á forskólaaldri hafa eðlilega nokkuð ólíkar þarfir og getu í sambandi við umgengni. Börn á aldrinum 1–3 ára eru í djúpum tengingarfasa við sína allra nánustu og umgengni verður að styðja við en ekki trufla þroska þeirra. Ef barn á þessum aldri þarf stöðugt að nota orku og athygli til að aðlagast sig breyttu umhverfi, fólki, reglum og umönnun getur það ekki hvílst og notað krafta sína til að þroska félagslega, tilfinningalega og vitsmunalega hæfni. Breytingar valda álagi sem getur komið fram í streituvíðbrögðum hjá barni. Barn getur sýnt merki um tengslavanda eða aðlögunarvanda, t.d. átt í vanda með svefn, verið haldið aðskilnaðarkvíða og sýnt merki um ótta eða óöryggi.“

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



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

Frekari upplýsingar

Úr umsögnum um þingsályktunartillögu um jafnt búsetuform barna

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

Í umsögn sambandsins kemur m.a. fram að í nýsamþykktum barnalögum var tekin sú ákvörðun að lögfasta ekki ákvæði um jafna búsetu eða tvöfalda lögheimilisskráningu, enda var ekki talin þörf á því til að mæta aðstöðumun foreldra.

Mikilvægt er að vanda alla hugtakanotkun í umfjöllun um málið og skilgreina þau með afdráttarlausum hætti, svo sem hugtökin:

- jöfn búseta
- tvöfalt lögheimili
- jöfn umgengni
- sameiginleg forsjá

Gera verður skýran greinarmun á hugmyndum um hvort barn geti átt tvö lögheimili annars vegar og að barn geti haft fasta búsetu á tveimur stöðum hins vegar. Slíkum hugtökum geta fylgt réttaráhrif sem eru mjög ólík því sem leiðir eingöngu af því að ákveða jafna umgengni foreldra við barn sitt. Jafnt búsetuform barna snýst að mati umboðsmanns barna fyrst og fremst um jafna stöðu foreldra en ekki hagsmuni og réttindi barnsins (umsögn UB um þált.152).

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



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