



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Leiðbeinandi álit vegna tvöfaldrar leikskólavistar

31. maí 2013

1206027SA SI

Málalykill: 346

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

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

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

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

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

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

Leiðbeinandi sjónarmið

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

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

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

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

³ <http://www.althingi.is/altxt/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 vega þyngra en sjónarmið um jafnrétti foreldra og sá er einnig andi íslensku barnalaganna. Rétt er því að miða við að hagsmunir barnsins liggja ávallt til grundvallar ákvörðunum. Frekar á að ætlast til þess að foreldrar lagi sig að aðstæðum barnsins, til að tryggja því 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 lögfesta ekki ákvæði um jafna búsetu eða tvöfalda lögheimilisskráningu, enda var ekki talin þörf á því til að mæta aðstöðumun foreldra.

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

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

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

Sköða 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.