

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið
Skrifstofa félagsmála
Skúlagata 4
101 Reykjavík
Mál nr. S-194/2026

Reykjavík 20. október 2026

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir (ýmsar breytingar), mál nr. S-194/2026

Ég þakka tækifærið til að gera athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Ég styð markmið frumvarpsins um þjónustu í nærumhverfi og um gjaldfrjálsa frístundaþjónustu fyrir fötluð börn.

Athugasemd mín snýst um eitt. Frumvarpið svarar ekki hvernig þessi réttindi ná til barna sem búa á tveimur heimilum og til foreldra þeirra með sameiginlega forsjá. Þjónusta við fatlað barn á að snúast um barnið. Frumvarpið lætur lögheimili barns ráða og er skipulagt út frá þjónustusvæðum sem byggja á lögheimilisskráningu barnsins.

Orðin forsjá og foreldri koma hvergi fyrir í lagatextanum (1. til 16. gr. frumvarpsins). Forsjá og umgengni eru ekki heldur nefnd í greinargerðinni og barnalög koma þar hvergi fyrir. Í gildandi lögum nr. 38/2018 kemur orðið forsjá hvergi fyrir og orðið foreldri aðeins í 8., 14. og 17. gr.

Mat á áhrifum á börn og greining á hagsmunaaðilum sem fylgir drögunum ná ekki til þessa hóps. Ég hef áður bent á þetta í umsögnum til Alþingis, meðal annars um 354. mál á 151. löggjafarþingi, 922. mál á 153. löggjafarþingi, 240. mál á 154. löggjafarþingi og 579. mál á 157. löggjafarþingi.

Tilvísanir í greinar eiga við lög nr. 38/2018 nema ég taki fram að ég eigi við frumvarpið. Ég fjalla um sjö atriði:

- Frumvarpið gefur barni réttindi en er skipulagt út frá þeim sem veita þjónustuna.
- Lögheimili barns á eingöngu að segja til um hvaða þjónustusvæði ber ábyrgð en ekki hver fær rödd og upplýsingar.
- Hugtökin heimili og fjölskylda gera ráð fyrir einu heimili barns.
- Frumvarpið talar um notandann og segir ekki hver kemur fram fyrir barn.
- Frumvarpið segir ekki hvað fer í miðlæga skrá og hver fær aðgang að henni.
- Mat á áhrifum á börn og greining á hagsmunaaðilum taka ekki á stöðu barna á tveimur heimilum.
- Til að framkvæmdin verði sú sama alls staðar þarf lágmarksreglur í lögum og nánari reglur í reglugerð.

Í lokin set ég fram sjö beiðnir til ráðuneytisins. Fyrst koma þær sem þarf að setja í lagatexta. Þá koma þær sem geta verið í greinargerð, reglugerð eða undirbúningsvinnu. Síðast koma þær sem varða ferlið. Í viðauka eru tillögur að orðalagi.

Í fyrsta lagi gefur frumvarpið barni réttindi en er skipulagt út frá þeim sem veita þjónustuna

Frumvarpið er byggt upp í kringum þjónustusvæði. Í 1. gr. frumvarpsins eru ný hugtök, þar á meðal þjónustusvæði, þjónustuaðili, rekstraraðili og umsýslukerfi. Greinargerðin nefnir fjögur meginmarkmið. Fyrsta markmiðið er að auka gæði, jafnræði og stöðugleika í þjónustu, meðal annars með lágmarksstærð þjónustusvæða og samræmdu og stöðluðu mati. Annað varðar húsnæðismál. Þriðja varðar réttindi fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra og því fagna ég. Fjórtða er að bæta stjórnsýslu, meðal annars með skýrum ákvæðum um meðferð upplýsinga. Aðeins eitt markmið af fjórum varðar börn sérstaklega og ekkert þeirra nefnir forsjá eða foreldra.

Miðlæg skrá samkvæmt 29. gr. b á að nýtast við áætlanagerð, stefnumótun, hagskýrslugerð og önnur lögbundin verkefni stjórnvalda. Þau stjórnvöld eru meðal annars ráðuneyti, sveitarfélög eða þjónustusvæði, Jöfnunarsjóður, Hagstofa Íslands og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Skráin er því skilgreind út frá þörfum stjórnvalda. Foreldrar eru ekki nefndir í ákvæðunum um hana (sjá fimmta lið).

Frumvarpið hefur líka ákvæði fyrir börn og notendur. Greinargerðin segir um barnakaflann (IV. kafla) að í 1. mgr. sé „slegið föstu að fötluð börn séu sjálfstæðir rétthafar allrar þeirrar þjónustu og aðstoðar sem lög nr. 38/2018 mæla fyrir um“. Börn fá einnig rétt til að láta skoðanir sínar í ljós (7. gr. frumvarpsins). Í frumvarpinu eru jafnframt ákvæði um notendaráð (36. gr. laganna, 12. gr. frumvarpsins) og um að þjónustusvæði taki rökstudda afstöðu til sjónarmiða notanda. Þjónustusvæði á auk þess að afla gagna frá opinberum aðilum ef notandi fer fram á það. Ég fagna þessum ákvæðum. Þau ná til barnsins sjálfs og til notandans sem einstaklings. Barn nýtir hins vegar réttindi sín í gegnum fullorðna og frumvarpið segir ekki hver þeirra það er.

Athugasemd mín snýst ekki um hagsmuni þeirra sem veita þjónustuna. Hún snýst um grunninn sem frumvarpið byggir á. Lögin spyrja hvaða þjónustusvæði og hvaða notandi á í hlut. Þau spyrja ekki hvaða fjölskyldu barn tilheyrir þegar það býr á tveimur heimilum. Ég bið ráðuneytið að bæta úr þessu með ákvæði um stöðu forsjáforeldra gagnvart þjónustu við barn (beiðni 1).

Í öðru lagi á lögheimili barns eingöngu að segja til um hvaða þjónustusvæði ber ábyrgð en ekki hver fær rödd og upplýsingar

Lögheimili er grunnur ákvarðana í gildandi lögum. Í 5. mgr. 3. gr. laga nr. 38/2018 segir að sveitarfélag „þar sem fatlaður einstaklingur á lögheimili“ taki ákvarðanir um þjónustu við hann. Frumvarpið byggir áfram á þessari reglu. Í skýringum við 2. gr. frumvarpsins kemur fram að það þjónustusvæði „þar sem fatlaður einstaklingur á lögheimili“ taki ákvarðanir í málum hans. Samkvæmt 5. gr. laganna, eins og 3. gr. frumvarpsins orðar hana, skulu að minnsta kosti 6.000 íbúar eiga lögheimili á hverju þjónustusvæði nema ráðherra veiti undanþágu.

Barnalög, nr. 76/2003, gera ráð fyrir sameiginlegri forsjá (28. gr. a). Samkvæmt 3. mgr. 46. gr. ber foreldri sem barn býr hjá að tryggja að hitt foreldrið fái nauðsynlegar upplýsingar til þess að umgengnin þjóni hag og þörfum barnsins. Ég bendi á að barn getur í reynd átt heimili hjá báðum foreldrum sínum. Samkvæmt 5. mgr. 46. gr. geta foreldrar samið um að barn dvelji „til jafns“ hjá lögheimilisforeldri og umgengnisforeldri.

Barnasáttmálinn var lögfestur með lögum nr. 19/2013. Í 18. gr. hans segir að aðildarríki skuli „gera það sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að sú meginregla sé virt að foreldrar beri sameiginlega ábyrgð á að ala upp barn og koma því til þroska“. Sú grein er hvorki nefnd í kafla 4 í greinargerðinni né í mati á áhrifum á börn. Ráðuneytið vísar sjálft í kafla 4 til 2., 3., 12. og 23. gr. Barnasáttmálans og til 71. gr. stjórnarskrárinnar. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar segir að allir skuli „njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu“. Ég tel að fjölskyldulíf barns taki til beggja foreldra þess.

Í 3. tölul. 9. gr. Barnasáttmálans segir að aðildarríki skuli virða rétt barns sem hefur verið skilið frá foreldri til að halda „persónulegum tengslum og beinu sambandi við þau bæði með reglubundnum hætti, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess“. Hvorki kafla 4 né mat á áhrifum á börn nefnir þá grein.

Barnalög eru skrifuð út frá rétti barnsins. Í 28. gr. segir að barn eigi rétt á forsjá foreldra sinna og að forsjáforeldri komi fram fyrir barnið að lögum. Þetta hlutverk fylgir forsjá en ekki lögheimili. Samkvæmt 1. mgr. 46. gr. á barn rétt á að umgangast með reglubundnum hætti það foreldri sem það býr ekki hjá nema umgengnin sé andstæð hagsmunum þess.

Frumvarpið fer aðra leið. Það byggir á lögheimili barns og segir ekki hver kemur fram fyrir barnið. Þar með ræður lögheimili barns í reynd ekki aðeins hvaða þjónustusvæði ber ábyrgð. Það ræður líka hver á aðild að máli barnsins. Ég tel að réttur barns til þess að báðir foreldrar þess taki þátt í máli þess eigi ekki að ráðast af því hvort foreldrarnir eigi sama lögheimili. Að öðrum kosti er hætta á að þjónustan snúist um skráningu en ekki um barnið og rétt þess til að þroskast.

Af þessu leiðir að greina þarf á milli þriggja atriða. Lögheimili barns á áfram að segja til um hvaða þjónustusvæði ber ábyrgð og kostnað. Lögheimili barns á ekki að ráða hver fær þátttöku, upplýsingar og rödd í máli þess. Lögheimili barns á ekki heldur að ráða hvar þjónustan er veitt þegar barnið býr á tveimur heimilum.

Frumvarpið svarar ekki tveimur einföldum spurningum. Ef foreldrar barns búa á sitt hvoru þjónustusvæðinu, hvaða hlutverk hefur þá þjónustusvæði þess foreldris sem barnið á ekki lögheimili hjá? Í 13. gr. laganna er talað um rétt barns til þjónustu „á eigin heimili“. Hvert heimilanna er það? Ég bið ráðuneytið að skýra þetta í lögum eða greinargerð (beiðnir 1 og 3).

Hér er ímyndað dæmi. Barn með stuðningsáætlun dvelur reglulega hjá hinu foreldrinu samkvæmt samningi um umgengni. Foreldrarnir fara sameiginlega með forsjá og búa á sitt hvoru þjónustusvæðinu. Barnið á lögheimili hjá öðru þeirra. Þjónustusvæði lögheimilis barnsins tekur ákvörðun um þjónustuna. Hvaða svæði veitir stuðning þá daga sem barnið er hjá hinu foreldrinu? Hver er boðaður á fund þjónustuteymis? Hver fær tilkynningar um breytingar á stuðningsáætlun? Frumvarpið svarar engri þessara spurninga.

Í þriðja lagi gera hugtökin heimili og fjölskylda ráð fyrir einu heimili barns

Í nýrri 13. gr. laganna (7. gr. frumvarpsins) segir að fötluð börn eigi rétt á því að „alast upp hjá fjölskyldu sinni og njóta þjónustu og stuðnings í nærumhverfi sínu, þar á meðal á eigin heimili, í skóla og frístundastarfi“. Þjónusta sem veitt er „utan heimilis barns“ skal aldrei vera fyrsta boð þjónustuaðila. Hvorki heimili né fjölskylda er skilgreind. Telst dvöl hjá hinu foreldrinu þjónusta utan heimilis? Hvaða nærumhverfi er átt við þegar barn á tvö heimili?

Í sömu grein segir að fjölskyldur fatlaðra barna skuli fá heildstæða og nægilega þjónustu inn á heimilið. Þegar barn á tvö heimili er óljóst hvort sú þjónusta nái til beggja heimila og beggja foreldra. Stuðningur á öðru heimilinu tryggir ekki að stuðningsþörfum barnsins sé mætt á hinu.

Orðið fjölskylda kemur líka fyrir í a-lið 1. gr. frumvarpsins, þar sem stuðningsþörf „getur einnig tekið mið af þörfum fjölskyldu einstaklingsins“. Blindrafélagið leggur til breytt orðalag ákvæðisins. Samkvæmt tillögunni er heimilt að taka tillit til fjölskylduaðstæðna við mat á stuðningsþörf fatlaðra barna. Skilyrðið er að krefjandi fjölskylduaðstæður valdi því að barn þurfi stuðning umfram metna stuðningsþörf til að geta búið á heimili sínu. Félagið telur að breytingin komi í veg fyrir mismunun á grundvelli heimilis- eða fjölskylduaðstæðna. Sama orð vekur spurningu um barn á tveimur heimilum. Hvaða heimili og hvaða foreldra á að miða við þegar fjölskylduaðstæður barns eru metnar?

Í viðauka C set ég fram þrjár leiðir. Ein tengir hugtakið við samning eða úrskurð um umgengni samkvæmt barnalögum. Önnur miðar við dvöl barnsins. Sú þriðja er skýring í greinargerð. Í öllum leiðum er gert ráð fyrir að ábyrgð og kostnaður fari áfram eftir lögheimili barns og að umfang þjónustu ráðist af metinni stuðningsþörf barnsins.

Umfang þjónustu á heimili hins foreldrisins á einnig að fara eftir umgengni. Ef barn dvelur þar aðra hverja helgi er þörfin fyrir þjónustu þar minni en á lögheimili barns. Ef engin umgengni er, er þjónusta ekki veitt á því heimili. Tillaga að orðalagi er í 6. mgr. í viðauka A.

Í fjórða lagi talar frumvarpið um notandann og segir ekki hver kemur fram fyrir barn

Frumvarpið talar um notandann. Þjónustusvæði á að leita sjónarmiða hans (6. mgr. 3. gr.) og mat er sótt með samþykki hans (kaflí 3.1). Í greinargerðinni kemur fram orðalagið „notandi eða talsmaður hans“. Hún lýsir því hvernig hægt er að biðja um að mál sé tekið upp aftur og kæra ákvörðun (34. og 35. gr.) en segir ekki hver gerir það fyrir barn. Þjónustuteymi samkvæmt 12. gr. er skipað fulltrúum þeirra sem veita þjónustuna. Þar eru hvorki notandi né foreldrar nefndir.

Foreldrar eru nefndir í nokkrum greinum laganna. Í 2. mgr. 14. gr. er talað um að „foreldrar viðkomandi barns“ kjósi að óska ekki eftir samþættingu þjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. geta foreldrar barns sem á rétt á skammtímadvöl fengið stuðning „inn á heimili sitt“. Hvorug greinin segir hvaða foreldrar eru átt við. Því er óljóst hvort annað foreldrið eða bæði samþykkir mat og þjónustu, hefur aðild að ákvörðun og getur kært hana.

Barnalög greina milli meiri háttar ákvarðana og afgerandi ákvarðana um daglegt líf. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. a taka forsjáforeldrar sameiginlega „allar meiri háttar ákvarðanir sem varða barn“. Ef foreldrar hafa samið um lögheimili og fasta búsetu hjá öðru þeirra, hefur það foreldri samkvæmt 2. mgr. heimild til að taka afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barnsins. Þar eru nefnd val á leikskóla, grunnskóla og

daggæslu, venjuleg eða nauðsynleg heilbrigðisþjónusta og „reglubundið tómstundastarf“. Forsjárforeldrar skulu þó ávallt „leitast við að hafa samráð“ um þessi málefni.

Frumvarpið segir ekki hvort mat á stuðningsþörf, stuðningsáætlun og ákvörðun um þjónustu teljist meiri háttar ákvarðanir eða ákvarðanir um daglegt líf. Svárið ræður því hvort foreldrið sem barnið á lögheimili hjá getur samþykkt þær eitt. Ef aðeins það foreldri kemur fram fyrir barnið, stendur hitt foreldrið, sem fer með sameiginlega forsjá, utan ákvarðana um þjónustu við eigið barn. Ég spyr líka hvort frístundaþjónusta sé „reglubundið tómstundastarf“ samkvæmt 2. mgr.

Barnalög skipta ákvörðunarvaldi milli foreldra en segja ekkert um aðild að þjónustu. Lög nr. 86/2021 skilgreina foreldri sem „foreldri og/eða forsjáraðili barns“ og vísa um hlutverk og verkaskiptingu foreldra til barnalaga. Sú vísun segir ekkert um aðild að þjónustu.

Í 1. gr. laga nr. 86/2021 segir að meginmarkmiðið sé að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Þjónusta sem nær aðeins til annars heimilis barns samræmist illa því markmiði. Hvorki lög nr. 38/2018 né lög nr. 86/2021 tryggja að bæði heimili barns fái upplýsingar og geti tekið þátt. Hvorug lögin segja að leita eigi afstöðu eða vilja foreldris sem barn býr ekki hjá.

Samkvæmt 20. gr. laga nr. 86/2021 tilnefnir sveitarfélag þar sem barn á lögheimili málstjóra. Ef þjónustusvæði beinir öllu til lögheimilisforeldris, á hitt foreldrið ekki aðild nema lög eða verklagsreglur kveði á um hana.

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, veita aðila máls rétt til að tjá sig áður en ákvörðun er tekin (13. gr.) og rétt til aðgangs að gögnum málsins (15. gr.). Lögin skilgreina ekki hver er aðili máls. Þau nefna hvorki forsjá né foreldri. Forsjárforeldri kemur fram fyrir barnið að lögum samkvæmt 28. gr. barnalaga en stjórnsýslulög segja ekki hvernig tveir forsjárforeldrar koma fram fyrir barn gagnvart stjórnvaldi. Eins og áður segir getur það foreldri sem barn á lögheimili og fasta búsetu hjá tekið afgerandi ákvarðanir um daglegt líf þess (2. mgr. 28. gr. a barnalaga).

Ef aðeins það foreldri sækir um þjónustu fyrir barnið er það eitt umsækjandi. Þá er hætt á að hitt foreldrið teljist ekki aðili máls. Það hefði þá hvorki rétt til að tjá sig áður en ákvörðun er tekin né aðgang að gögnum málsins. Barn foreldra sem fara sameiginlega með forsjá hefur þá aðeins annað þeirra með sér í málinu.

Blindrafélagið og Reykjavíkurborg benda bæði á að SIS-mat endurspegli ekki alltaf stuðningsþarfir. Reykjavíkurborg segir að ákvörðun um umfang stuðnings eigi að byggja á heildstæðu einstaklingsbundnu mati en ekki á niðurstöðu SIS-mats einni og sér. Ef SIS-mat vegur minna eykst vægi heildstæðs mats. Þá skiptir enn meira máli hver kemur fram fyrir barnið í því mati.

Reykjavíkurborg leggur í umsögn sinni frá 19. október 2026 til að orðin „og birta hana sem lið í þeirri ákvörðun sem tekin er“ falli brott úr 6. mgr. 3. gr. laganna. Ég legg til að þau standi óbreytt. Birtingin gerir kleift að sjá hvort sjónarmið notanda og talsmanns hans hafi verið metin og nýtist við endurskoðun og kæru. Reykjavíkurborg hefur lýst því í umsögn sinni að rökstudd afstaða sé tekin í öllum tilvikum. Ég tel því líklegt að kostnaður af birtingu sé lítill.

Ég bið ráðuneytið að skýra hvort annað forsjárforeldrið eða bæði samþykki mat og þjónustu, hafi aðild að ákvörðun og rétt til að kæra og taki þátt í gerð og endurskoðun stuðningsáætlunar (beiðni 1). Ég bið

líka um að þjónustusvæði bjóði hvoru forsjáforeldri þátttöku og leiti afstöðu þess, nema slíkt sé andstætt hagsmunum barnsins.

Forsjáforeldrar geta verið ósammála um mat eða þjónustu. Frumvarpið segir ekki hvað gerist þá. Í framkvæmd ræður lögheimilisforeldri. Í svari sveitarfélags til Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar vegna kvörtunar um veitingu þjónustu kom fram að samstarf sé haft við umsækjanda og að ekki sé sérstakt verklag um samráð og samstarf vegna þjónustubarfa barna. Ég legg til að þjónusta sé veitt með þeim fyrirvara að hún sé barni fyrir bestu. Þjónustusvæði á að hafa samráð við báða foreldra en að lokum ákveður lögheimilisforeldri eins og nú er í framkvæmd. Hitt foreldrið hefur ekki neitunarvald. Tillaga að orðalagi er í 2. og 4. mgr. í viðauka A.

Þjónustusvæði á einnig að geta hætt að veita þjónustu ef það er nauðsynlegt til að vernda öryggi barnsins. Ef um ofbeldi er að ræða er umgengni líklega engin. Þá á foreldrið ekki að taka þátt í máli barnsins á meðan.

Ákvörðun um að hafna þjónustu, hætta að veita hana eða útiloka foreldri frá þátttöku á að vera kæranleg til úrskurðarnefndar velferðarmála. Foreldri sem sótti ekki um þjónustuna á að geta kært ef þjónusta er ekki veitt eða ef það er ekki haft með og nýtur ekki sömu réttinda og aðrir foreldrar. Ef þjónustusvæði neitar forsjáforeldri án lögheimilis um aðild og þátttöku, á nefndin að úrskurða um það. Tillaga að orðalagi er í 5. til 8. mgr. í viðauka A.

Í skýringum við 12. gr. segir að eðlilegt sé að þeir sem tilnefndir eru til setu í notendaráðinu séu „sjálfir notendur einhverrar þeirrar þjónustu sem um er fjallað í lögnum“. Foreldrar og aðstandendur barna eru ekki nefndir. Ég spyr því hvernig sé tryggt að foreldrar barna á tveimur heimilum eigi fulltrúa í notendaráði samkvæmt 36. gr. laganna (12. gr. frumvarpsins).

Í fimmta lagi segir frumvarpið ekki hvað fer í miðlæga skrá og hver fær aðgang að henni

Samkvæmt 29. gr. b laganna (10. gr. frumvarpsins) varðar skráin stuðningsáætlanir, niðurstöður úr mati og skráðar upplýsingar um þá þjónustu sem veitt er einstökum notendum. Þetta eru þrír flokkar án frekari skilgreiningar. Í 29. gr. c segir að ráðherra setji reglugerð um „hvaða upplýsingar skuli skráðar“. Í kafla 6.10 segir greinargerðin að það sé „ómögulegt að tilgreina nákvæmlega í frumvarpinu hvaða upplýsingar teljast nauðsynlegar“. Sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd á að gera „þegar ákvæðin hafa tekið á sig endanlega mynd“. Það liggur því ekki fyrir í samráðinu.

Foreldrar eru hvergi nefndir í 29. gr. til 29. gr. c sem skráðir aðilar, notendur eða viðtakendur upplýsinga. Samkvæmt 29. gr. er tilgangur samræmdrar grunnskráningar meðal annars „að tryggja að notendur félagsþjónustu geti virkjað rétt sinn“. Upplýsingum er miðlað „til annarra opinberra aðila“ sem þurfa þær. Frumvarpið segir ekki hvernig foreldri barns virkjar þennan rétt eða hvort það fær aðgang að upplýsingum. Greinargerðin segir að gætt verði fyrir mæla um „lágmarksfjölda notenda í póstnúmerum“ til að tryggja að dulkóðun skili árangri. Spurningin er hvort skráin flokki upplýsingar eftir staðsetningu og þá í hvaða póstnúmeri barn á tveimur heimilum er skráð.

Ég spyr:

- Hvaða upplýsingar um foreldra og forsjáraðila barns verða skráðar í samræmda grunnskráningu og miðlæga skrá?
- Hver skráir þær og á hvaða grunni?
- Hefur forsjárforeldri án lögheimilis aðgang að upplýsingum og rétt til leiðréttingar?
- Hvernig er barn skráð sem býr á tveimur heimilum?

Réttindi og aðgangur eiga heima í lögnum en ekki eingöngu í reglugerð sem ráðherra setur. Ég legg til að lögin tilgreini flokka upplýsinga og aðgang, þar á meðal aðgang forsjárforeldra án lögheimilis. Ég legg einnig til að ráðuneytið geri mat á áhrifum á persónuvernd, birti það áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi og láti Persónuvernd fá það til umsagnar.

Aðgangurinn á ekki að vera skilyrðislaus. Það á að vera hægt að takmarka hann ef það er nauðsynlegt til að vernda öryggi barnsins eða annars forsjárforeldris. Ákvörðun um takmörkun á að vera kæránleg. Tillaga að orðalagi er í viðauka B.

Greinargerðin segir í kafla 3.6 að meginmarkmið breytinganna sé að „renna styrkum stoðum undir gagnadrifna stefnumótun, áætlanagerð og eftirlit“. Ég bið því um að skráin geri kleift að greina börn sem búa á tveimur heimilum og að ráðuneytið segi frá fjölda þeirra ef hann liggur fyrir.

Í sjötta lagi taka mat á áhrifum á börn og greining á hagsmunaaðilum ekki á stöðu barna á tveimur heimilum

Mat á áhrifum á börn (málsnúmer FRN26040125, frá 6. október 2026) segir að frumvarpið sé talið hafa „jákvæð og bein áhrif á hóp fatlaðra barna og ungmenna og fjölskyldna þeirra til lengri tíma“. Matið lítur því á fötluð börn sem eina heild. Börn með sameiginlega forsjá, jafna umgengni eða heimili á tveimur þjónustuvæðum eru ekki nefnd. Um mótvægisáðgerðir segir: „Á ekki við. Ekki vart við neikvæð áhrif.“

Matið nefnir 2., 3., 6., 12., 23. og 31. gr. Barnasáttmálans en hvorki 9. gr. um tengsl við báða foreldra né 18. gr. um sameiginlega ábyrgð foreldra. Matið lýsir samráði við hagsmunasamtök fatlaðs fólks og við Barnaheill (Save the Children á Íslandi). Það lýsir ekki samráði við börn.

Frumvarpið styrkir hlutverk þjónustuvæðis með því að byggja kerfið upp í kringum það, koma á miðlægri skrá og lögfesta stuðningsáætlun. Matið spyr ekki hvað það þýðir fyrir barn á tveimur þjónustuvæðum.

Greinargerðin telur í kafla 5.1 upp helstu hagsmunaaðila í einni málsgrein. Þar eru fatlaðir notendur og aðstandendur þeirra, hagsmunasamtök, sveitarfélög, byggðasamlög, Samband íslenskra sveitarfélaga, Jöfnunarsjóður og Ráðgjafar- og greiningarstöð. Hún greinir ekki hagsmuni þeirra, vægi eða árekstra á milli þeirra. Foreldrar með sameiginlega forsjá án lögheimilis eru ekki nefndir. „Aðstandendur“ er eini flokkurinn sem gæti átt við þá.

Í kafla 5.2 eru taldir upp þeir 16 aðilar sem sendu umsögn um áformin (mál S-128/2026). Þar eru samtök fatlaðs fólks, sveitarfélög og barnasamtök en engin samtök sem fara sérstaklega með hagsmuni

foreldra með sameiginlega forsjá. Kafli 5.3 um samráð um drögin er óskrifaður: „Þessi kafli verður skrifaður að samráði loknu.“ Þessi umsögn getur því haft áhrif á hann.

Reykjavíkurborg telur mat á kostnaðaráhrifum ófullnægjandi. Ég bendi á að mat á áhrifum á börn greini ekki stöðu barna á tveimur heimilum. Í báðum tilvikum er spurningin sú sama. Matið svarar ekki spurningunni sem frumvarpið vekur.

Ég fullyrði ekki fyrirfram að börn á tveimur heimilum lendi utan þjónustu. Ég bið ráðuneytið að uppfæra matið og greina sérstaklega stöðu barna með sameiginlega forsjá og jafna umgengni, þar á meðal barna sem eiga heimili á fleiri en einu þjónustusvæði. Ég bið einnig um að ráðuneytið geri greiningu á hagsmunaaðilum, birti hana í kafla 5.3 og láti hana ná til foreldra með sameiginlega forsjá án lögheimilis.

Í sjöunda lagi þarf lágmarksreglur í lögum og nánari reglur í reglugerð til að framkvæmdin verði sú sama alls staðar

Frumvarpið byggir á því að leiðrétta þurfi ósamræmi milli sveitarfélaga. Greinargerðin segir í kafla 3.1 að sveitarfélög noti „ólíka nálgun við mat á stuðningsþörf einstaklinga“. Í kafla 3.4 kemur fram að sjö af þeim 15 sveitarfélögum sem svöruðu könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga í febrúar 2025 innheimtu gjald fyrir frístundaþjónustu. Greinargerðin segir jafnframt að leiðbeiningar ráðuneytisins frá 2019 hafi verið óljósar um heimild til gjaldtöku. Þetta er dæmi um hvernig framkvæmd verður ólík þegar hún byggist á leiðbeiningum og er í höndum einstakra sveitarfélaga.

Umsagnaraðilar úr röðum sveitarfélaga taka undir markmið frumvarpsins um samræmi í framkvæmd. Reykjavíkurborg segir í umfjöllun sinni um húsnæðismál að brýnt sé að tryggja betra samræmi í framkvæmd milli sveitarfélaga. Borgin gerir jafnframt athugasemdir við húsnæðisákvæði frumvarpsins og vísar til 78. gr. stjórnarskrárinnar. Hún segir að lögnum sé „einungis ætlað að tryggja rétt fólks en ekki skilgreina hann“. Ég tek undir að sjálfstjórn sveitarfélaga skipti máli. Í 78. gr. stjórnarskrárinnar segir þó að sveitarfélög ráði málefnum sínum „eftir því sem lög ákveða“. Beiðnir mínar varða hvorki húsnæðismál né efni reglna einstakra sveitarfélaga. Þær varða lágmarksrétt forsjárforeldra.

Réttarstaða forsjárforeldra ræðst af landslögum. Því er eðlilegt að lágmarksreglur um aðkomu þeirra séu í lögum og nánari útfærsla í reglugerð ráðherra. Hún á ekki að ráðast af reglum eða venjum einstakra sveitarfélaga. Frumvarpið felur ráðherra að útfæra mörg atriði í reglugerð, meðal annars samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laganna (3. gr. frumvarpsins) og 29. gr. c. Samkvæmt kafla 3.9 í greinargerðinni á frumvarp um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga að koma fram í febrúar 2027. Frumvarpið sjálf á að taka gildi 1. apríl 2027 (15. gr. frumvarpsins).

Ég bið ráðuneytið að taka hagsmuni barna á tveimur heimilum með í reglugerðarvinnuna og í það frumvarp. Beiðnirnar krefjast þess ekki að þjónusta aukist umfram metna stuðningsþörf barnsins. Þær varða hver kemur að þjónustunni og á hvaða heimili hún er veitt.

Samantekt og beiðnir

Frumvarpið bætir réttindi fatlaðra barna en gerir ráð fyrir einu lögheimili og einu heimili. Það svarar því ekki hvernig réttindin ná til barna sem búa á tveimur heimilum og til foreldra þeirra með sameiginlega forsjá. Ég bið ráðuneytið um eftirfarandi:

Þarf í lagatexta

1. Að lögin skýri stöðu forsjáforeldra gagnvart þjónustu við barn. Tillaga að orðalagi er í viðauka A. Þetta felur í sér:
 - a) að báðir forsjáforeldrar fái upplýsingar um mat, stuðningsáætlun og ákvarðanir um þjónustu og taki þátt í gerð og endurskoðun stuðningsáætlunar, óháð því hjá hvoru þeirra barnið á lögheimili.
 - b) að þjónustusvæði bjóði hvoru forsjáforeldri þátttöku og leiti afstöðu þess, nema slíkt sé andstætt hagsmunum barnsins.
 - c) að skýrt sé hver á aðild að ákvörðunum um þjónustu við barn og hver getur kært.
 - d) að ráðherra fái heimild til að setja reglur í reglugerð um hvernig forsjáforeldrum er boðin þátttaka og hvernig afstaða þeirra er skráð.
 - e) að orðin „og birta hana sem lið í þeirri ákvörðun sem tekin er“ standi óbreytt í 6. mgr. 3. gr. laganna.
 - f) að þjónusta sé veitt með þeim fyrirvara að hún sé barni fyrir bestu og að þjónustusvæði hafi samráð við báða forsjáforeldra en að lokum ákveði lögheimilisforeldri þrátt fyrir 28. gr. a barnalaga. Hitt foreldrið hefur ekki neitunarvald.
 - g) að umfang þjónustu á heimili forsjáforeldris án lögheimilis ráðist af umgengni og að hægt sé að hætta að veita þjónustu eða útiloka foreldri frá þátttöku til að vernda öryggi barnsins.
 - h) að ákvörðun um að hafna þjónustu, hætta að veita hana eða útiloka foreldri frá þátttöku sé kæránleg til úrskurðarnefndar velferðarmála og að foreldri sem sótti ekki um þjónustuna geti kært þjónustubrest eða það að vera ekki haft með.

Beiðnin snertir barnalög. Ég bið ráðuneytið að hafa samráð við dómsmálaráðuneytið, sem fer með þau.
2. Að lögin tilgreini flokka upplýsinga í miðlægri skrá og hver fær aðgang að henni. Það á einnig við um aðgang forsjáforeldris án lögheimilis að upplýsingum um barn sitt og um rétt foreldrisins til leiðréttingar. Það á að vera hægt að takmarka aðgang til að vernda öryggi barnsins eða annars forsjáforeldris og ákvörðun um það á að vera kæránleg. Tillaga að orðalagi er í viðauka B.

Getur verið í greinargerð, reglugerð eða undirbúningsvinnu

3. Að 13. gr. laganna eða greinargerðin skýri hvað er átt við með heimili barns og fjölskyldu þegar barn býr á tveimur heimilum, þar á meðal hvort þjónusta inn á heimilið nái til beggja heimila og beggja forsjáforeldra. Þrjár leiðir eru í viðauka C.

4. Að eftirfarandi verði gert vegna miðlægrar skrár:
 - a) að ráðuneytið geri mat á áhrifum á persónuvernd, birti það áður en frumvarpið er lagt fram og láti Persónuvernd fá það til umsagnar.
 - b) að skráin geti greint börn sem búa á tveimur heimilum.
5. Að ráðuneytið taki hagsmuni barna á tveimur heimilum með í reglugerðarvinnu og í frumvarp um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Varðar ferlið

6. Að ráðuneytið uppfæri mat á áhrifum á börn svo það greini stöðu barna með sameiginlega forsjá og jafna umgengni og að það geri greiningu á hagsmunaaðilum og birti hana í kafla 5.3.
7. Að ráðuneytið boði til fundar eða svari skriflega spurningum sem koma fram í umsögninni, einkum í fjórða og fimmta lagi.

Ég er reiðubúinn að veita frekari upplýsingar og svara spurningum. Netfang mitt er ludvikjul@simnet.is og símanúmer mitt 863-8450.

Virðingarfyllt,
Lúðvík Júlíusson

Afrit: Dómsmálaráðuneytið

Viðauki. Tillögur að orðalagi

Ég set tillögurnar fram til að auðvelda vinnu ráðuneytisins. Ráðuneytið getur breytt orðalaginu svo það falli að uppbyggingu frumvarpsins. Hornklofi sýnir hvað ráðuneytið þarf að fylla út.

A. Staða forsjárforeldra (beiðni 1)

Ný grein, til dæmis 3. gr. a, með fyrirsögninni Forsjárforeldrar. 1. mgr.: „Báðir forsjárforeldrar barns eiga rétt á upplýsingum um mat á stuðningsþörf, stuðningsáætlun og ákvarðanir um þjónustu við barnið og rétt til að taka þátt í gerð og endurskoðun stuðningsáætlunar, óháð því hjá hvoru þeirra barnið á lögheimili. Þjónustusvæði skal bjóða hvoru forsjárforeldri þátttöku og leita afstöðu þess, nema slíkt sé andstætt hagsmunum barnsins.“ 2. mgr.: „Þjónustusvæði skal hafa samráð við báða forsjárforeldra um mat á stuðningsþörf, stuðningsáætlun, breytingar á henni og veitingu þjónustunnar. Hvort forsjárforeldri um sig getur kært ákvörðun samkvæmt 35. gr.“ 3. mgr.: „Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um hvernig forsjárforeldrum er boðin þátttaka og hvernig afstaða þeirra er skráð.“ 4. mgr.: „Þjónusta samkvæmt lögum þessum er veitt með þeim fyrirvara að hún sé barni fyrir bestu. Séu forsjárforeldrar ósammála, ákveður lögheimilisforeldri þrátt fyrir 28. gr. a barnalaga. Hitt forsjárforeldrið hefur ekki neitunarvald.“ 5. mgr.: „Þjónustusvæði getur hætt að veita þjónustu ef það er nauðsynlegt til að vernda öryggi barnsins. Ákvörðun um það er kæránleg samkvæmt 35. gr.“ 6. mgr.: „Umfang þjónustu á heimili forsjárforeldris án lögheimilis ræðst af umgengni samkvæmt samningi eða úrskurði, sbr. 46. og 47. gr. barnalaga. Sé engin umgengni, er þjónusta ekki veitt á því heimili.“ 7. mgr.: „Hafi umgengni við forsjárforeldri verið stöðvuð eða takmörkuð vegna ofbeldis eða til að vernda öryggi barnsins, tekur það forsjárforeldri ekki þátt í máli barnsins á meðan. Ákvörðun um það er kæránleg samkvæmt 35. gr.“ 8. mgr.: „Forsjárforeldri sem sótti ekki um þjónustu getur kært samkvæmt 35. gr. ef þjónusta er ekki veitt eða ef það er ekki haft með í máli barnsins og nýtur ekki sömu réttinda og aðrir foreldrar. Neiti þjónustusvæði forsjárforeldri án lögheimilis um aðild og þátttöku, úrskurðar úrskurðarnefnd velferðarmála um aðild og þátttöku.“

B. Miðlæg skrá (beiðni 2)

Við 29. gr. b bætist ný málsgrein: „[Flokkar persónuupplýsinga sem eru skráðir um notanda og forsjárforeldra hans og aðgangur að þeim tilgreindir hér.] Reglugerð samkvæmt 29. gr. c getur kveðið á um nánari útfærslu. Forsjárforeldri á rétt á aðgangi að skráðum upplýsingum um barn sitt og rétt til leiðréttingar. Heimilt er að takmarka aðgang forsjárforeldris ef það er nauðsynlegt til að vernda öryggi barnsins eða annars forsjárforeldris. Ákvörðun um takmörkun er kæránleg. Í skrá skal koma fram hverjir fara með forsjá barns og hvar hvert forsjárforeldri á lögheimili.“

C. Heimili barns (beiðni 3), þrjár leiðir

Leið 1 tengist umgengni. Orðalagið gæti verið: „Með heimili barns er átt við lögheimili þess og heimili þess foreldris sem barn dvelur hjá samkvæmt samningi um umgengni eða úrskurði, sbr. 46. og 47. gr. barnalaga.“ Kostur við hana er að viðmiðið byggir á samningi eða úrskurði sem liggur fyrir. Takmörkunin er sú að umgengnissamningar eru ekki alltaf staðfestir af sýslumanni.

Leið 2 miðar við dvöl barnsins. Orðalagið gæti verið: „Með heimili barns er átt við öll þau heimili þar sem barn dvelur að staðaldri.“ Kostur við hana er að hún nær líka til barna sem dvelja hjá foreldri án formlegs samnings. Takmörkunin er sú að orðalagið er opið og krefst viðmiðana í reglugerð.

Leið 3 er skýring í greinargerð. Þar kæmi fram að barn geti átt rétt á þjónustu á fleiri en einu heimili og að ábyrgð á kostnaði fari eftir lögheimili barns. Kostur við hana er að lagatextinn breytist ekki. Takmörkunin er sú að skýring í greinargerð hefur minna vægi en lagatexti.