

1993-94. – 1063 ár frá stofnun Alþingis.
117. löggjafarþing. – 391. mál.

590. Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

Flm.: Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Anna Ólafsdóttir Björnsson,
Jóna Valgerður Kristjánsdóttir, Kristín Ástgeirsdóttir, Kristín Einarsdóttir.

1. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Ákveða skal með reglugerð hvernig fari um launagreiðslur til starfsmanna í veikindaforföllum og í fjarvistum vegna barnsburðar.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Þann 10. september 1993 samþykkti kærunefnd jafnréttismála á fundi sínum niðurstöðu í tveimur málum sem henni bárust og vörðuðu rétt karla í þjónustu ríkisins til launa í fæðingarorlofi. Í báðum þessum málum hafði fjármálaráðuneytið synjað körlum um slíka greiðslu með þeim rökum að einungis konur ættu þennan rétt.

Synjun fjármálaráðuneytisins byggðist á því að um rétt ríkisstarfsmanna til greiðslna í fæðingarorlofi fari samkvæmt reglugerð nr. 410/1989 um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins. Reglugerðin sé sett samkvæmt heimild í 17. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en þar segir:

„Ákveðið skal með reglugerð hvernig fari um launagreiðslur til starfsmanna í veikindaforföllum svo og til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar.“

Á grundvelli þessa kynbundna lagaákvæðis telur starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins að karlar í starfi hjá ríkinu eigi ekki rétt á launuðu fæðingarorlofi. Í báðum þessum málum synjaði Tryggingastofnun ríkisins beiðni um greiðslu fæðingardagpeninga með þeim rökum að karlmaður eigi því aðeins þann rétt að kona hans hafi notið fæðingardagpeninga, með öðrum orðum réttur feðra sé afleiddur af rétti mæðra.

Í álitserð kærunefndar jafnréttismála kemur aftur á móti fram sú skoðun að með þessari framkvæmd standi „stór hluti feðra ... án nokkurs réttar til greiðslna taki þeir fæðingarorlof og [séu] þannig beittir misrétti sem engin efnisleg rök virðast fyrir“. Vísar nefndin í því sambandi til þess að á árinu 1987 hafi Alþingi samþykkt fyrstu almennu lögin um fæðingarorlof sem hafi átt að tryggja öllum foreldrum rétt til leyfis frá launuðum störfum vegna fæðingar barns. Þá hafi Alþingi jafnframt samþykkt breytingar á lögum um almannatryggingar sem höfðu það að markmiði að bæta í einhverju það tekjutap sem foreldri, sem leggur niður vinnu, verður fyrir vegna töku fæðingarorlofs. Í áliti kærunefndar segir:

„Af ræðum alþingismanna um fyrrgreind lagafrumvörp frá 1987 verður ekki ráðið að vilji þeirra hafi staðið til þess að feðrum væri mismunað með þeim hætti sem gert hefur

verið. Þvert á móti mætti ætla að þeir hafi talið að feður í opinberri þjónustu hefðu sama rétt og mæður í opinberri þjónustu og því talið óþarft að taka sérstaklega á réttindum þeirra. Þessi skilningur kemur beinlínis fram — og er ómótmælt — hjá einum þingmanni.“

Niðurstaða kærunefndar jafnréttismála var sú að túlkun starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sé „hvorki í samræmi við 4. gr. laga nr. 28/1991, tilgang þeirra laga né skilning og fyrirætlan löggjafans þegar sett voru lög nr. 57/1987 og lög nr. 59/1987“. Og síðan segir:

„Með vísan til 20. gr. laga nr. 28/1991 er þeim tilmælum því beint til fjármálaráðuneytisins að það hlutist til um að gerðar verði þær ráðstafanir sem þarf til þess að viðurkenndur verði og tryggður réttur feðra í þjónustu ríkisins til launa í fæðingarorlofi.“

Í framhaldi af þessu lagði flutningsmaður þessa frumvarps fram fyrirspurn til fjármálaráðherra á þskj. 48 á þessu þingi þar sem spurt var með hvaða hætti hann hygðist bregðast við þessum tilmælum. Ráðherra lýsti því sem sinni skoðun að eðlilegt og nauðsynlegt væri að endurskoða ákvæði 17. gr. laganna um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en virtist hafa lítinn vilja til að taka sérstaklega á málinu. Vísaði ráðherra málinu inn í framtíðina og sagði að það þyrfti „að ganga til heildstæðrar umfjöllunar um lög“in. Að mati flutningsmanns eru þetta óviðunandi svör þegar hægt er að ráða bót á þessu misrétti með einföldum hætti. Þess vegna er þetta frumvarp fram komið.

Fylgiskjal.

Álit kærunefndar jafnréttismála í málum nr. 3/1992 og 16/1992.

Mál nr. 3/1992. Á. gegn fjármálaráðuneytinu.

Á fundi kærunefndar jafnréttismála föstudaginn 10. september 1993 var samþykkt svohljóðandi niðurstaða í máli þessu:

MÁLAVEXTIR

Með bréfi, dags. 10. febrúar 1992, óskaði Á. [karlmaður], ritstjóri hjá Námsgagnastofnun, eftir því að kærunefnd jafnréttismála kannaði og tæki afstöðu til þess hvort synjun fjármálaráðuneytisins á beiðni hans um launað fæðingarorlof bryti gegn 1. mgr. 4. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Í greinargerð Á. til kærunefndar jafnréttismála er erindi hans orðað svo:

„Ég óska eftir afstöðu kærunefndar til:

1. Réttar míns til að njóta samningsbundins réttar fastráðinna starfsmanna ríkisins eins og hann birtist í reglugerð nr. 410/1989. Þetta felur m.a. í sér að ég óska eftir afstöðu kærunefndar til þess hvort vinnuveitandi minn, fjármálaráðherra, megi mismuna — með samningum eða öðruvísi — fastráðnum starfsmönnum sem starfað hafa sex mánuði eftir kynferði eins og gert er í reglugerð nr. 410/1989.

Til vara:

2. Réttar míns til að njóta greiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins samkvæmt lögum um fæðingarorlof og lögum um almannatryggingar.“

Samkvæmt gögnum málsins eru málavextir þeir að kærandi eignaðist barn þann 19. júlí 1991. Kona hans, sem einnig er ríkisstarfsmaður, fór þá í fæðingarorlof. Samkomulag varð með þeim hjónum um að hann tæki síðasta mánuð fæðingarorlofsins. Kærandi sótti um launað fæðingarorlof í einn mánuð, en var synjað með þeim rökum að einungis kona hans ætti slíkan rétt. Kærandi sótti þá um greiðslu fæðingardagpeninga frá Tryggingastofnun ríkisins en var einnig synjað um greiðslu þeirra. Af hálfu kæranda er áhersla lögð á að lögin um fæðingarorlof veiti báðum foreldrum rétt til fæðingarorlofs. Synjun fjármálaráðuneytisins á beiðni hans um launað fæðingarorlof leiði til þess að honum sé mismunað í kjörum vegna kynferðis og brjóti því gegn 4. gr. laga nr. 28/1991 en samkvæmt þeirri grein skuli konum og körlum greidd sömu laun og skuli njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til kærunefndar jafnréttismála, dags. 14. febrúar 1992, er bent á að kærandi hafi sótt um launað fæðingarorlof í einn mánuð, febrúar 1992. Barn þeirra hjóna hafi hins vegar fæðst 19. júlí 1991 og kona hans hafið fæðingarorlof frá og með þeim degi. Fæðingarorlofi hennar hafi því verið lokið í febrúar 1992 en hún þá verið í sumarleyfi. Hvorugt þeirra átti því af þessum sökum rétt á fæðingarorlofi febrúarmánuð. Kærandi segir að vegna misskilnings hafi hann sótt um fæðingarorlof í mánuð eftir að því lauk. Það breyti hins vegar engu um afstöðu fjármálaráðuneytisins til beiðni hans. Kærunefnd jafnréttismála telur þetta atriði ekki koma í veg fyrir að tekin sé efnisleg afstaða til kærutriðanna.

Á árunum 1991 og 1992 fjallaði Jafnréttisráð um tvö mál er vörðuðu rétt karla í störfum hjá ríkinu til launa í fæðingarorlofi og rétt karla á almennum vinnumarkaði til greiðslu fæðingardagpeninga frá Tryggingastofnun ríkisins. Úrskurður tryggingaráðs í seinna málinu var að réttur fedra væri afleiddur af rétti mæðra; hefði móðir ekki fengið greidda fæðingardagpeninga ætti faðir ekki slíkan rétt. Leitað var umsagna frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna, Alþýðusambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands, Sambandi íslenskra bankamanna, launanefnd sveitarfélaga og frá starfsmannastjóra Reykjavíkurborgar. Umsagnir bárust frá þremur hinum fyrstnefndu.

Með bréfi, dags. 12. febrúar 1992, óskaði kærunefnd eftir upplýsingum frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um hverjar væru forsendur þess að kæranda var synjað um launað fæðingarorlof. Í svarbréfi starfsmannaskrifstofu, dags. 14. febrúar, er synjunin rökstudd með því að lögin um fæðingarorlof fjalli aðeins um rétt til töku fæðingarorlofs en um greiðslur í fæðingarorlofi er vísað til laga um almannatryggingar.

Um rétt ríkisstarfsmanna til greiðslna í fæðingarorlofi fari samkvæmt reglugerð nr. 410/1989 um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins. Reglugerðin er sett samkvæmt heimild í 17. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en þar segir: „Ákveðið skal með reglugerð hvernig fari um launagreiðslur til starfsmanna í veikindaforföllum svo og til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar.“ Á grundvelli þessa telur starfsmannaskrifstofan að karlar í starfi hjá ríkinu eigi ekki rétt á launuðu fæðingarorlofi.

ÁLIT KÆRUNEFNDAR

Þegar lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, voru sett var kveðið svo á í 17. gr. þeirra að ákveða skyldi með reglugerð hvernig færi með launagreiðslur til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar. Nú gildir um það efni reglugerð nr. 410/1989 um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins. Þar er kveðið svo á að rétt til launa í barns-

burðarleyfi eigi fastráðnar konur sem starfað hafi í þjónustu ríkisins samfelld í sex mánuði fyrir barnsburð. Ekkert er minnst á rétt karla í þjónustu ríkisins.

Á árinu 1987 voru sett fyrstu almennu lög um fæðingarorlof, lög nr. 57/1987. Áður voru ákvæði um fæðingarorlof foreldra í almannatryggingalögum, nr. 67/1971. Í umræðum á Alþingi við setningu laganna 1987 kom fram sá vilji löggjafans að aðgreina rétt til töku fæðingarorlofs frá rétti til greiðslna eða launa í fæðingarorlofi og voru því tvö frumvörp lögð fram samtímis um þessi mál, frumvarp til laga um fæðingarorlof sem fjallar um rétt foreldra til töku fæðingarorlofs (lög nr. 57/1987) og frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, sem fjallar um greiðslur til foreldra vegna fæðingar barns (lög nr. 59/1987). Fæðingarorlof er skilgreint sem leyfi frá launuðum störfum vegna meðgöngu og fæðingar, sbr. 1. gr. laga nr. 57/1987. Rétt til töku fæðingarorlofs eiga þeir foreldrar sem eiga lögheimili á Íslandi og gegna launuðum störfum.

Í lögum nr. 59/1987, um breyting á lögum um almannatryggingar, er fjallað um greiðslur til foreldra. Þar er greint á milli greiðslu fæðingarstyrks og fæðingardagpeninga.

Fæðingarstyrkur er greiddur móður við fæðingu barns og er óháður því hvort hún taki fæðingarorlof, þ.e. leggi niður launað starf, sbr. 1. gr. laga nr. 59/1987. Fæðingarstyrkur er því greiddur konum sem vinna heimilisstörf sem og þeim er starfa utan heimilis. Tekið er fram í 2. mgr. að ákvæðið taki ekki til „félagsmanna í samtökum opinberra starfsmanna, bankamanna eða annarra stéttarfélaganna, er njóta óskertra launa í fæðingarorlofi samkvæmt kjarasamningum, þann tíma er óskert laun eru greidd“ (sbr. nú 2. mgr. 16. gr. laga nr. 67/1971).

Um fæðingardagpeninga er fjallað í 2. gr. laga nr. 59/1987. Rétt til greiðslu fæðingardagpeninga eiga þeir foreldrar í fæðingarorlofi sem lögheimili eiga á Íslandi, enda leggi þeir niður launuð störf þann tíma. Foreldrar geta skipt með sér fæðingarorlofi, þó þannig að fyrsti mánuður þess er bundinn móður og samþykki hennar þarf til að faðir taki hluta þess, sbr. f-lið 2. gr. Þeir foreldrar, sem njóta óskertra launa í fæðingarorlofi, eiga ekki rétt til greiðslu fæðingardagpeninga.

Í umræðum á Alþingi kom fram að fæðingarstyrkurinn ætti að tryggja rétt heimavinnandi kvenna til einhverra greiðslna vegna fæðingar barns og fæðingardagpeningar ættu að bæta a.m.k. að hluta það tekjutap sem foreldri, er legði niður launað starf, yrði fyrir vegna töku fæðingarorlofs. Í umræðunum á Alþingi kom einnig fram sá skilningur að réttur til greiðslu fæðingardagpeninga væri einungis háður því skilyrði að foreldri ætti lögheimili á Íslandi og legði niður launað starf, sbr. framsöguræðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. (Alþingistíðindi 1987, dálkur 3711.) Af því verður að ætla að skilningur löggjafans hafi verið sá að réttur föður til greiðslu fæðingardagpeninga færi eftir atvinnuþátttöku hans sjálfs en ekki móðurinnar. Réttur föður til töku fæðingarorlofsins yrði afleiddur af rétti móður, þ.e. samþykki hennar yrði forsenda þess að faðir tæki fæðingarorlof en greiðslurnar byggðust á atvinnuþátttöku hans sjálfs.

Megintilgangur laganna um fæðingarorlof var að tryggja öllum foreldrum rétt til leyfis frá launuðum störfum vegna fæðingar barns. Löggin gera engan greinarmun á foreldrum sem starfa á almennum vinnumarkaði og þeim foreldrum sem starfa hjá ríkinu. Sá greinarmunur er hins vegar gerður í lögum nr. 59/1987, um breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 67/1971, sbr. tilvísun hér að framan. Verður ekki annað séð en að rétturinn til töku fæðingarorlofs nái til fedra í þjónustu ríkisins jafnt sem fedra á almennum vinnumarkaði. Kemur þá til álita hver sé réttur fedra í þjónustu ríkisins til greiðslna í fæðingarorlofi.

Reglugerð um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins nr. 410/1989 var sett á grundvelli laga frá 1954. Í framkvæmd mun feðrum í þjónustu ríkisins heimilt að taka fæðingarorlof en því mun hafa verið hafnað að þeir ættu rétt á launum, eins og fram kemur í bréfi starfsmannaskrifstofu til kæranda máls þessa, dags. 1. júlí 1992. Fyrir liggur úrskurður tryggingaráðs, dags. 22. nóvember 1991, þar sem synjað var umsókn föður um greiðslu fæðingardagpeninga á þeirri forsendu að barnsmóðir hans ætti ekki rétt til þeirra samkvæmt almannatryggingalögum; enginn réttur stofnaðist til handa föður þar sem um afleiddan rétt væri að ræða, sbr. a- og f-liði 26. gr. laga nr. 67/1971.

Af ræðum alþingismanna um fyrrgreind lagafrumvörp frá 1987 verður ekki ráðið að vilji þeirra hafi staðið til þess að feðrum væri mismunað með þeim hætti sem gert hefur verið. Þvert á móti mætti ætla að þeir hafi talið að feður í opinberri þjónustu hefðu sama rétt og mæður í opinberri þjónustu og því talið óþarft að taka sérstaklega á réttindum þeirra. Þessi skilningur kemur beinlínis fram — og er ómótmælt — hjá einum þingmanni sem segir m.a.: „Jafnframt er á það að benda, eins og fram kemur í þessu frumvarpi, að sumar konur halda óskertum launum í fæðingarorlofi samkvæmt þeim kjarasamningum sem þær búa við. Það eru konur, og feður einnig, sem eru opinberir starfsmenn og sem eru í félagi bankamanna.“ (Alþingistíðindi 1987, dálkur 4211, sbr. og dálk 3716.) Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra nefnir í framsöguræðu sinni að „þær stéttir sem nú njóta óskertra launa í fæðingarorlofi samkvæmt lögum, reglugerðum og kjarasamningum, svo sem opinberir starfsmenn og bankamenn“ fá ekki fæðingardagpeninga. (Alþingistíðindi 1987, dálkur 3710.)

Með framkvæmd almannatryggingalaganna stendur stór hluti feðra, þar á meðal kærandi, án nokkurs réttar til greiðslna taki þeir fæðingarorlof og eru þannig beittir misrétti sem engin efnisleg rök virðast fyrir og sem virðist ekki hafa verið ætlan löggjafans.

NIÐURSTAÐA

Kærunefnd jafnréttismála er sammála um eftirfarandi niðurstöðu:

Í því máli sem hér liggur fyrir er sérstaklega óskað álits kærunefndar jafnréttismála á því hvort synjun starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins á að greiða kæranda laun í fæðingarorlofi brjóti gegn 4. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Skv. 1. mgr. 4. gr. skulu konum og körlum greidd jöfn laun og skulu þau njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf. Með kjörum í lögnum er skv. 4. mgr. sömu greinar átt við lífeyris-, orlofs- og veikindarétt og hvers konar önnur samningsréttindi.

Kærunefnd jafnréttismála telur með vísan til hinna almennu laga um fæðingarorlof, nr. 57/1987, að túlka beri 4. mgr. 4. gr. laga nr. 28/1991 svo að hugtakið fæðingarorlof falli þar undir og að laun í fæðingarorlofi falli þar með undir hugtakið „kjör“ í skilningi laganna.

Ákvæði 17. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins takmarkar launagreiðslur í barnsburðarleyfi við konur, enda voru þau lög sett á þeim tíma er engin ástæða þótti til að veita feðrum rétt til töku fæðingarorlofs. Skv. 3. gr. laga nr. 28/1991 er hvers kyns mismunun eftir kynferði óheimil, þó er heimilt að taka sérstakt tillit til kvenna vegna þungunar eða barnsburðar. Slíkt tillit er lögfest í lögnum um almannatryggingar með því að fyrsti mánuður fæðingarorlofsins er af heilsufarsástæðum bundinn móður og samþykki hennar þarf til að faðir taki hluta þess.

Kærufnd jafnréttismála telur þá túlkun að ríkinu sé ekki skylt að greiða körlum í sinni þjónustu laun í fæðingarorlofi hvorki í samræmi við 4. gr. laga nr. 28/1991, tilgang þeirra laga né skilning og fyrirætlun löggjafans þegar sett voru lög nr. 57/1987 og lög nr. 59/1987.

Með vísan til 20. gr. laga nr. 28/1991 er þeim tilmælum því beint til fjármálaráðuneytisins að það hlutist til um að gerðar verði þær ráðstafanir sem þarf til þess að viðurkenndur verði og tryggður réttur fedra í þjónustu ríkisins til launa í fæðingarorlofi.

*Ragnhildur Benediktsdóttir.
Margrét Heinreksdóttir.
Sigurður T. Magnússon.*

Mál nr. 16/1992, Ó. gegn fjármálaráðuneytinu.

Á fundi kærufndar jafnréttismála föstudaginn 10. september 1993 var samþykkt svohljóðandi niðurstaða í máli þessu:

MÁLAVEXTIR

Með bréfi, dags. 18. september 1992, óskaði Ó. [karlmaður], deildarsérfræðingur í menntamálaráðuneytinu, eftir því að kærufnd jafnréttismála kannaði og tæki afstöðu til þess hvort synjun fjármálaráðuneytisins á beiðni hans um launað fæðingarorlof bryti gegn 1. mgr. 4. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Í bréfi kæranda er málavöxtum lýst svo: Hann hafi eignast dóttur í apríl 1992. Samkomulag hafi orðið með þeim hjónum um að hann tæki einn mánuð í fæðingarorlof, frá 2. september til 2. október 1992. Þessa fyrirætlun hafi hann tilkynnt yfirmönnum sínum í menntamálaráðuneytinu með bréfi, dags. 7. maí. Þann 30. júní hafi hann skrifað fjármálaráðuneytinu og óskað staðfestingar á rétti sínum til launaðs fæðingarorlofs. Með bréfi, dags. 1. júlí 1992, hafi fjármálaráðuneytið tilkynnt honum að hann ætti aðeins rétt á ólaunuðu fæðingarorlofi.

Að mati kæranda brýtur sú afstaða gegn ákvæði 4. gr. laga nr. 28/1991. Hún feli í sér að vinnuveitandi hans, ríkið, mismuni honum í kjörum þar sem viðurkennt sé að konur í starfi hjá ríkinu njóti þessara kjara. Þá hafi hann sótt um greiðslu fæðingardagpeninga hjá Tryggingastofnun ríkisins en með bréfi, dags. 26. ágúst 1992, hafi því erindi verið synjað með þeim rökum að til þeirra ætti hann ekki rétt þar sem kona hans hefði aldrei notið fæðingardagpeninga.

Á árunum 1991 og 1992 fjallaði Jafnréttisráð um tvö mál er vörðuðu rétt karla í störfum hjá ríkinu til launa í fæðingarorlofi og rétt karla á almennum vinnumarkaði til greiðslu fæðingardagpeninga frá Tryggingastofnun ríkisins. Úrskurður tryggingaráðs í seinna málinu var að réttur fedra væri afleiddur af rétti mæðra; hefði móðir ekki fengið greidda fæðingardagpeninga ætti faðir ekki slíkan rétt. Leitað var umsagna frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna, Alþýðusambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands, Sambandi íslenskra bankamanna, launanefnd sveitarfélaga og frá starfsmannastjóra Reykjavíkurborgar. Umsagnir bárust frá þremur hinum fyrstnefndu.

Fyrir lá álit starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins í öðru sams konar máli sem er fyrir kærufnd. Því var ekki talin ástæða til þess að leita álits hennar í þessu máli.

Starfsmannaskrifstofan rökstyður synjun sína með því að lögin um fæðingarorlof fjalli aðeins um rétt til töku fæðingarorlofs en um greiðslur í fæðingarorlofi er vísað til laga um almannatryggingar. Um rétt ríkisstarfsmanna til greiðslna í fæðingarorlofi fari samkvæmt reglugerð nr. 410/1989 um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins. Reglugerðin er sett samkvæmt heimild í 17. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en þar segir: „Ákveðið skal með reglugerð, hvernig fari um launagreiðslur til starfsmanna í veikindaförföllum svo og til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar.“ Á grundvelli þessa telur starfsmannaskrifstofan að karlar í starfi hjá ríkinu eigi ekki rétt á launuðu fæðingarorlofi.

ÁLIT KÆRUNEFNDAR

Þegar lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins voru sett var kveðið svo á í 17. gr. þeirra að ákveða skyldi með reglugerð hvernig færi með launagreiðslur til kvenna í fjarvistum vegna barnsburðar. Nú gildir um það efni reglugerð nr. 410/1989 um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins. Þar er kveðið svo á að rétt til launa í barnsburðarleyfi eigi fastráðnar konur sem starfað hafi í þjónustu ríkisins samfellt í sex mánuði fyrir barnsburð. Ekkert er minnst á rétt karla í þjónustu ríkisins.

Á árinu 1987 voru sett fyrstu almennu lögin um fæðingarorlof, lög nr. 57/1987. Áður voru ákvæði um fæðingarorlof foreldra í almannatryggingalögum, nr. 67/1971. Í umræðum á Alþingi við setningu laganna 1987 kom fram sá vilji löggjafans að aðgreina rétt til töku fæðingarorlofs frá rétti til greiðslna eða launa í fæðingarorlofi og voru því tvö frumvörp lögð fram samtímis um þessi mál, frumvarp til laga um fæðingarorlof sem fjallar um rétt foreldra til töku fæðingarorlofs (lög nr. 57/1987) og frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 67/1971, um almannatryggingar, sem fjallar um greiðslur til foreldra vegna fæðingar barns (lög nr. 59/1987). Fæðingarorlof er skilgreint sem leyfi frá launuðum störfum vegna meðgöngu og fæðingar, sbr. 1. gr. laga nr. 57/1987. Rétt til töku fæðingarorlofs eiga þeir foreldrar sem eiga lögheimili á Íslandi og gegna launuðum störfum.

Í lögum nr. 59/1987, um breyting á lögum um almannatryggingar, er fjallað um greiðslur til foreldra. Þar er greint á milli greiðslu fæðingarstyrks og fæðingardagpeninga.

Fæðingarstyrkur er greiddur móður við fæðingu barns og er óháður því hvort hún taki fæðingarorlof, þ.e. leggi niður launað starf, sbr. 1. gr. laga nr. 59/1987. Fæðingarstyrkur er því greiddur konum sem vinna heimilisstörf, sem og þeim er starfa utan heimilis. Tekið er fram í 2. mgr. að ákvæðið taki ekki til „félagsmanna í samtökum opinberra starfsmanna, bankamanna eða annarra stéttarféлага, er njóta óskertra launa í fæðingarorlofi samkvæmt kjarasamningum, þann tíma er óskert laun eru greidd“ (sbr. nú 2. mgr. 16. gr. laga nr. 67/1971).

Um fæðingardagpeninga er fjallað í 2. gr. laga nr. 59/1987. Rétt til greiðslu fæðingardagpeninga eiga þeir foreldrar í fæðingarorlofi sem lögheimili eiga á Íslandi, enda leggi þeir niður launuð störf þann tíma. Foreldrar geta skipt með sér fæðingarorlofi, þó þannig að fyrsti mánuður þess er bundinn móður og samþykki hennar þarf til að faðir taki hluta þess, sbr. f-lið 2. gr. Þeir foreldrar sem njóta óskertra launa í fæðingarorlofi eiga ekki rétt til greiðslu fæðingardagpeninga.

Í umræðum á Alþingi kom fram að fæðingarstyrkurinn ætti að tryggja rétt heimavinnandi kvenna til einhverra greiðslna vegna fæðingar barns og fæðingardagpeningar ættu að bæta a.m.k. að hluta það tekjutap sem foreldri, er legði niður launað starf, yrði fyrir vegna töku fæðingarorlofs. Í umræðunum á Alþingi kom einnig fram sá skilningur að réttur til greiðslu fæðingardagpeninga væri einungis háður því skilyrði að foreldri ætti

lögheimili á Íslandi og legði niður launað starf, sbr. framsöguræðu heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra (Alþingistíðindi 1987, dálkur 3711). Af því verður að ætla að skilningur löggjafans hafi verið sá að réttur föður til greiðslu fæðingardagpeninga færi eftir atvinnuþátttöku hans sjálfs en ekki móðurinnar. Réttur föður til töku fæðingarorlofsins yrði afleiddur af rétti móður, þ.e. samþykki hennar yrði forsenda þess að faðir tæki fæðingarorlof en greiðslurnar byggðust á atvinnuþátttöku hans sjálfs.

Megintilgangur laganna um fæðingarorlof var að tryggja öllum foreldrum rétt til leyfis frá launuðum störfum vegna fæðingar barns. Lögin gera engan greinarmun á foreldrum sem starfa á almennum vinnumarkaði og þeim foreldrum sem starfa hjá ríkinu. Sá greinarmunur er hins vegar gerður í lögum nr. 59/1987, um breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 67/1971, sbr. tilvísun hér að framan. Verður ekki annað séð en að rétturinn til töku fæðingarorlofs nái til fedra í þjónustu ríkisins jafnt sem fedra á almennum vinnumarkaði. Kemur þá til álita hver sé réttur fedra í þjónustu ríkisins til greiðslna í fæðingarorlofi.

Reglugerð um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins nr. 410/1989 var sett á grundvelli laga frá 1954. Í framkvæmd mun fedrum í þjónustu ríkisins heimilt að taka fæðingarorlof en því mun hafa verið hafnað að þeir ættu rétt á launum eins og fram kemur í bréfi starfsmannaskrifstofu til kæranda máls þessa, dags. 1. júlí 1992. Fyrir liggur úrskurður tryggingaráðs, dags. 22. nóvember 1991, þar sem synjað var umsókn föður um greiðslu fæðingardagpeninga á þeirri forsendu að barnsmóðir hans ætti ekki rétt til þeirra samkvæmt almannatryggingalögum; enginn réttur stofnaðist til handa föður þar sem um afleiddan rétt væri að ræða, sbr. a- og f-liði 26. gr. laga nr. 67/1971. Í bréfi Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 26. ágúst 1992, til kæranda var þessi úrskurður lagður til grundvallar synjun á umsókn hans um greiðslu fæðingardagpeninga.

Af ræðum alþingismanna um fyrrgreind lagafrumvörp frá 1987 verður ekki ráðið að vilji þeirra hafi staðið til þess að fedrum væri mismunað með þeim hætti sem gert hefur verið. Þvert á móti mætti ætla að þeir hafi talið að fedur í opinberri þjónustu hefðu sama rétt og mæður í opinberri þjónustu og því talið óþarft að taka sérstaklega á réttindum þeirra. Þessi skilningur kemur beinlínis fram — og er ómótmælt — hjá einum þingmanni sem segir m.a.: „Jafnframt er á það að benda, eins og fram kemur í þessu frumvarpi, að sumar konur halda óskertum launum í fæðingarorlofi samkvæmt þeim kjarasamningum sem þær búa við. Það eru konur, og fedur einnig, sem eru opinberir starfsmenn og sem eru í félagi bankamanna.“ (Alþingistíðindi 1987, dálkur 4211, sbr. og dalk 3716.) Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra nefnir í framsöguræðu sinni að „þær stéttir sem nú njóta óskertra launa í fæðingarorlofi samkvæmt lögum, reglugerðum og kjarasamningum, svo sem opinberir starfsmenn og bankamenn“ fái ekki fæðingardagpeninga. (Alþingistíðindi 1987, dálkur 3710.)

Með framkvæmd almannatryggingalaganna stendur stór hluti fedra, þar á meðal kærandi, án nokkurs réttar til greiðslna taki þeir fæðingarorlof og eru þannig beittir misrétti sem engin efnisleg rök virðast fyrir og sem virðist ekki hafa verið ætlan löggjafans.

NIDURSTAÐA

Kærunefnd jafnréttismála er sammála um eftirfarandi niðurstöðu:

Í því máli, sem hér liggur fyrir, er sérstaklega óskað álits kærunefndar jafnréttismála á því hvort synjun starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins á að greiða kæranda laun í fæðingarorlofi brjóti gegn 4. gr. laga nr. 28/1991, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Skv. 1. mgr. 4. gr. skulu konum og körlum greidd jöfn laun og skulu þau njóta

sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf. Með kjörum í lögunum er skv. 4. mgr. sömu greinar átt við lífeyris-, orlofs- og veikindarétt og hvers konar önnur samningsréttindi.

Kærunefnd jafnréttismála telur með vísan til hinna almennu laga um fæðingarorlof, nr. 57/1987, að túlka beri 4. mgr. 4. gr. laga nr. 28/1991 svo að hugtakið fæðingarorlof falli þar undir og að laun í fæðingarorlofi falli þar með undir hugtakið „kjör“ í skilningi laganna.

Ákvæði 17. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins takmarkar launagreiðslur í barnsburðarleyfi við konur enda voru þau lög sett á þeim tíma er engin ástæða þótti til að veita feðrum rétt til töku fæðingarorlofs. Skv. 3. gr. laga nr. 28/1991 er hvers kyns mismunun eftir kynferði óheimil, þó er heimilt að taka sérstakt tillit til kvenna vegna þungunar eða barnsburðar. Slíkt tillit er lögfest í lögunum um almannatryggingar með því að fyrsti mánuður fæðingarorlofsins er af heilsufarsáæðum bundinn móður og samþykki hennar þarf til að faðir taki hluta þess.

Kærunefnd jafnréttismála telur þá túlkun starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins að ríkinu sé ekki skylt að greiða körlum í sinni þjónustu laun í fæðingarorlofi hvorki í samræmi við 4. gr. laga nr. 28/1991, tilgang þeirra laga né skilning og fyrirætlun löggjafans þegar sett voru lög nr. 57/1987 og lög nr. 59/1987.

Með vísan til 20. gr. laga nr. 28/1991 er þeim tilmælum því beint til fjármálaráðuneytisins að það hlutist til um að gerðar verði þær ráðstafanir sem þarf til þess að viðurkenndur verði og tryggður réttur feðra í þjónustu ríkisins til launa í fæðingarorlofi.

Ragnhildur Benediktsdóttir.

Margrét Heinreksdóttir.

Sigurður T. Magnússon.