

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um fæðingar- og foreldraorlof.

Frá 3. minni hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um frumvarp félags- og barnamálaráðherra um fæðingar- og foreldraorlof. Með samþykkt frumvarpsins munu taka gildi ný heildarlög um fæðingar- og foreldraorlof, og falla á sama tíma úr gildi fyrri lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000. Um umfangsmikið frumvarp er að ræða, enda er fæðingarorlofskerfið eitt hið öflugasta og mikilvægasta af samfélagslegu kerfunum þegar kemur að því að tryggja velferð barna og fjölskyldna.

Frumvarpið felur í sér fjölmargar breytingar og framfarir miðað við gildandi lög. Þó eru á því nokkrir ágallar sem 3. minni hluti telur geta orðið til þess að frumvarpið nái ekki markmiðum sínum. Sérstaklega hefur 3. minni hluti áhyggjur af því að við vinnslu frumvarpsins hafi ekki með nægilega markvissum hætti verið unnið að því að tryggja réttindi og velferð barna. Í samstarfshópi félags- og barnamálaráðherra, sem skipaður var til að vinna að heildarendurskoðun laganna, sátu þannig fulltrúar stéttarfélaga og aðila á vinnumarkaði en engir sem höfðu það hlutverk að tryggja hagsmuni og velferð barna. Í ljósi aðildar Íslands að barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og 3. gr. sáttmálans sem kveður á um að það sem barni er fyrir bestu skuli alltaf vera til grundvallar þegar teknar eru ákvárdanir um hag barna verður að teljast áhyggjuefni að félags- og barnamálaráðherra hafi ekki skipað í nefndina aðila til að tryggja betur hagsmuni barna við gerð frumvarpsins. Málefni vinnumarkaðarins og jafnréttis eru ótvírætt mikilvæg en þegar um svo viðamikla endurskoðun er að ræða er nauðsynlegt að huga betur að því hvernig réttur barna sé tryggður. Raunar getur það ekki talist ásættanlegt að svo umfangsmikil og mikilvæg vinna fari fram án þess að fulltrúar barna eigi sæti við borðið. Þegar rætt er um fæðingarorlof á umræðan það einkum til að grundvallast á og snúast um í hverju réttur foreldranna felist, þ.e. réttur foreldra til fæðingarorlofs. Sjaldnar er talað um rétt barnsins til samvista við foreldra sína. Með vísan til barnasáttmálans ætti það að vera sjálfstæður réttur barnsins að njóta samvista við báða foreldra sína. Þarfir barnsins hvað varðar umönnun á fyrstu mánuðum lífs verða þannig að vega þyngra en þarfir vinnumarkaðarins.

Frumvarpið grundvallast á þeirri hugsun að jafnrétti verði náð með því að kveða á um tiltölulega háan lágmarks- og hámarksrétt foreldra til orlofs. Ekki virðist þó hafa farið fram könnun á því hvort sú aðferð sé best til þess fallin að ná því markmiði eða hvort aðrar leiðir til árangurs gætu verið áhrifaríkari, t.d. með því að leiðréttu það sem kalla mætti efnahagslegan þátt frumvarpsins, þ.e. að draga úr fjárhagslegum skerðingum og draga þannig úr fjárhagslegum hindrunum sem felast í tekjutapi þeirra sem hyggjast fara í orlof. Hugsunin við endurskoðunina byggist þannig á þeirri trú að með því að hafa ósveigjanlegri reglur um tímalengd orlofs hvors foreldris þá verði stigið skref nær jafnri töku fæðingarorlofs. 3. minni hluti er ekki sannfærður um að frumvarpið nái þeim árangri, sérstaklega í ljósi þeirra takmörkuðu breytinga sem gerðar eru á reglum um greiðslur til foreldra í fæðingar- og

foreldraorlofi. Þar má sérstaklega nefna ákvæði um fæðingarstyrk, þ.e. lágmarksgreiðslur til foreldra í orlofi, ákvæði um hámark greiðslna sem og hlutfall þeirra af tekjum.

Um fæðingarorlofsrétt og skiptingu fæðingarorlofs milli foreldra.

Samkvæmt gildandi lögum hafa foreldrar hvort um sig sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs í allt að fjóra mánuði vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt föstur. Sá réttur er ekki framseljanlegur. Að auki eiga foreldrar sameiginlega rétt á tveimur mánuðum til viðbótar sem annað foreldrið getur tekið í heild eða foreldrar skipt með sér. Þessi skipting var leidd í lög með lögum nr. 149/2019, þegar fæðingarorlof var lengt úr níu mánuðum í tíu. Fyrir þá breytingu var skipting með þeim hætti að hvort foreldri um sig átti rétt á þriggja mánaða orlofi, en þremur mánuðum mátti skipta á milli foreldra eða annað foreldrið taka í heild.

Með frumvarpi þessu er heildartímabil fæðingarorlofsins lengt í tólf mánuði og því ber að fagna. Varðandi skiptingu er lagt til að foreldri eigi sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs í allt að sex mánuði hvort um sig, en að einn mánuður verði framseljanlegur til hins foreldrissins. Þannig er minnsti mögulegi sjálfstæði réttur foreldriss fimm mánuðir en mesti mögulegi réttur þess sjö mánuðir.

Umsagnaraðilar hafa bent á að jafnari skipting réttar til fæðingarorlofs geti stuðlað að bættri stöðu kvenna og auknu kynnjafnrétti hér á landi. Þá verði með því einnig tryggt að barn njóti samvista með báðum foreldrum sínum á fyrstu mánuðum lífs. 3. minni hluti tekur undir mikilvægi þessa og styður breytingar í þá veru. Í umræðum um rétt foreldra til fæðingarorlofs og skiptingu þess milli foreldra verður þó að hafa í huga mikilvægi þess að réttur barnsins sé hafður í forgrunni við ákvarðanatöku og gangi þar jafnvel framar rétti foreldranna. Allar ákvarðanir eða ráðstafanir yfirvalda sem varða börn skulu byggðar á því sem er börnum fyrir bestu. Þá grunnreglu er að finna í áðurnefndri 3. gr. barnasáttmála Sam einuðu þjóðanna, sem Ísland hefur lögfest. Þegar rætt er um það sem í frumvarpi þessu er nefnt „réttur foreldra“ verður því raunar að horfa á hann með augum barnsins, þ.e. réttur barnsins til að eiga tíma með foreldrum sínum í fæðingarorlofi á fyrstu mánuðum og árum lífsins. Þegar stigin eru skref að auknu jafnrétti má það því ekki koma niður á högum barnsins sem foreldrarnir fara í orlof vegna.

Það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu varðandi skiptingu fæðingarorlofsréttar getur vissulega stuðlað að auknum samverutíma í vissum kringumstæðum og jafnvel í flestum. Þannig verður skipting jafnari þegar báðir foreldrar nýta sjálfstæðan rétt sinn til fulls. Með því að minnka sameiginlegan rétt foreldra og auka sjálfstæðan rétt má þannig stýra foreldrum í átt að jafnari skiptingu fæðingarorlofs. Ákvörðun um slíka stýringu verður þó ekki tekin nema að vel ígrunduðu máli og þannig að hún styrki jafnframt rétt barnsins. Í ákvörðun um aukna stýringu og minni sveigjanleika felst skerðing á sjálfsákvörðunarrétti fjölskyldna og verður slík ákvörðun aðeins talin réttmælt ef vissa er um að skerðingin sé nauðsynleg til að ná fram markmiðum um bættan hag barnsins.

Þriðji minni hluti telur mikilvægt að standa vörð um og styrkja sjálfstæðan rétt hvors foreldriss fyrir sig til fæðingarorlofs. En á sama tíma er mikilvægt að taka tillit til þeirra fjölmörgu einstaklinga sem sjá sér ekki fært að nýta sinn sjálfstæða rétt. Staðreyndin er sú að aðstæður fólks eru mjög mismunandi og alls ekki víst að öll börn muni njóta þeirra tólf mánaða sem lagt er upp með að verði venjan í fæðingarorlofi. Það fyrirkomulag sem lagt er til að tekið verði upp í frumvarpinu er því í sjálfu sér ósveigjanlegt og tekur ekki tillit til aðstæðna allra fjölskyldna.

Hægt er að gera sér í hugarlund fjölmög dæmi í því fyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til þar sem barnið muni njóta minna en tólf mánaða orlofs, jafnvel einungis sjö. Þar má sem dæmi nefna einstætt foreldri þar sem hitt foreldrið hefur takmarkaðan áhuga á að taka þátt í uppeldi barnsins án þess þó að ákvæði 9. gr. eigi við. Eins má nefna tekjulágar fjölskyldur þar sem fólk hefur takmarkaða möguleika til að vera á tekjum sem samsvara 80% launa til lengri tíma, eða þar sem af einhverri ástæðu annað foreldri hefur ekki unnið sér inn nægan rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, einnig fjölskyldur þar sem annað foreldri er með lágar tekjur en hitt með tekjur sem eru umfram þak greiðslna úr sjóðnum, slíkt tekjufall gæti reynst fjölskyldunni of mikil. Vinnuaðstæður annars foreldrisins gætu þýtt að það telur sér ekki fært að nýta orlofsrétt sinn, til viðbótar við öll þau foreldri sem kunna að vera í réttindalausumhverfi vegna takmarkaðra tækifæra sinna.

EKKI verða teljandi talin þau dæmi þar sem foreldri sjá sér ekki fært að fullnýta 12 mánuði vegna þess ósveigjanleika sem finna má í frumvarpinu. En ljóst er að þrátt fyrir markmið um aukið jafnrétti getur þessi ósveigjanleiki komið niður á hag barna. Það sem meira er, líkur eru á að halla muni á þau börn sem búa við ótryggar félagslegar aðstæður, með einstæðu foreldri, eða á tekjulágum heimilum. 3. minni hluti telur því ekki standa nægilega góð rök til þess að hið nýja fyrirkomulag verði lögfest á þann hátt sem lagt er til. Leggur 3. minni hluti því fram breytingartillögu þess efnis að skipting fæðingarorlofsins verði hlutfallslega sú sama og var í lögum um fæðingar- og foreldraorlof fyrir gildistöku breytingalaga nr. 149/2019, þ.e. að sameiginlegur tími sem foreldrar geta skipt sín á milli verði jafnlangur og sá tími sem hvort foreldri hefur fyrir sig, en að heildartímabil fæðingarorlofsins verði 12 mánuðir eins og lagt er til í frumvarpinu. Þannig verði réttur hvors foreldris um sig 4 mánuðir, en sameiginlegur réttur 4 mánuðir.

Um greiðslur úr fæðingarorlofssjóði.

Þeir foreldrar sem eru utan vinnumarkaðar eða í minna en 25% starfshlutfalli eiga ekki rétt á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Skv. 1. mgr. 26. gr. eiga þau þó rétt á fæðingarstyrk. Fjárhæð fæðingarstyrks skv. 38. gr. er skilgreind að lágmarki 83.233 kr., en til foreldris í fullu námi aldrei lægri en 190.747 kr. 3. minni hluti telur augljóst að þessar fjárhæðir eru ekki nógu háar til að mögulegt sé að lifa af þeim. Ef markmiðið er að tryggja foreldrum möguleika á að njóta réttar til fæðingarorlofs hlýtur að vera nauðsynlegt að tryggja að fjárhæð styrksins sé þannig að öllum sé kleift að lifa af henni, ellegar neyðist foreldri til að afla sér tekna með öðrum hætti og þá jafnvel sleppa töku fæðingarorlofs. Tekjur undir 100.000 kr. á mánuði duga ekki fyrir nauðsynjum, hvað þá fyrir barnafjölskyldu með ungabarn. Leggur 3. minni hluti því til að hækka lágmark fæðingarstyrks þannig að hann endurspegli lágmarkslaun samkvæmt almennum kjarasamningum.

Í 23. gr. er fjallað um mánaðarlegar greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til starfsmanns. Samkvæmt greininni nema þær 80% af meðaltali heildarlauna og/eða reiknaðs endurgjalds starfsmanns eða þess sem er sjálfstætt starfandi. Þegar einstaklingar verða fyrir 20% tekjukerðingu hefur það áhrif á getu þeirra til þess að vera í fæðingarorlofi. Á þetta sérstaklega við þegar um fjölskyldur er að ræða þar sem lítið er um afgangsráðstöfunarfé. Ef tekjur fjölskyldunnar eru með þeim hætti að þær dugi bara rétt svo fyrir kostnaði segir það sig sjálft að það kann að hafa verulega hamlandi áhrif á getu viðkomandi til að fara í fæðingarorlof til lengri tíma. Sést þetta best af þeiri staðreynd að nýting á réttinum til fæðingarorlofs er hvað minnst hjá þeim hópum sem eru með lægstar tekjurnar, og á það bæði við um mæður og feður. Að sama skapi getur slík skerðing haft neikvað áhrif á markmið um jafnrétti kynjanna, sérstaklega þar sem með þessu er búinn til hvati fyrir einstaklinga af því kyni sem alla jafna

hafa hærri laun til að taka minna fæðingarorlof. Kynbundinn launamunur er í dag um 10% og konur því líklegri til að taka lengra fæðingarorlof þegar það leiðir til minni tekju-skerðingar en karlar. 3. minni hluti leggur áherslu á nauðsyn þess að vinna að markmiðinu um jafnrétti kynjanna og að stuðla að því að taka fæðingarorlofs sé með hvað jöfnustum hætti. Leggur 3. minni hluti því til að hlutfall greiðslna skv. 23. gr. verði hækkað úr 80% í 100%.

Nauðsynlegt er einnig að víkja að hámarki greiðslna úr fæðingarorlofssjóði skv. 24. gr. en samkvæmt þeirri grein er hámarkið 600.000 kr. Þess skal getið að meðallaun ársins 2019 voru samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands 754 þús. kr. Það er því ljóst að laun foreldris í fæðingarorlofi byrja að skerðast um leið og það nær meðallaunum, og miklu fyrr ef viðmiðunarhlutfall skv. 23. gr. er hækkað úr 80%. Ef markmiðið er að tryggja að börn njóti samvista við foreldra sína á fyrstu mánuðum lífs er ljóst að rýmka verður skilyrði greiðslna þannig að mögulegar tekjur í fæðingarorlofi endurspegli í það minnsta meðallaun. Neikvæðir efnahagslegir hvatar geta dregið verulega úr líkum á að tekjuhærri foreldrar taki fæðingarorlof. Leggur 3. minni hluti því til að hámark greiðslna úr sjóðnum verði hækkað til samræmis við meðallaun. Með þessu er einnig hægt að koma sérstaklega til móts við fjölskyldur þar sem annar aðilinn er tekjulægri og hinn tekjuhærri og hægt að auka líkurnar á jafnari töku orlofs í slíkum tilfellum.

Með framangreindum tillögum má fjarlægja flesta efnahagslega hvata fyrir einstaklinga af einu kyni til að taka fæðingarorlof umfram annað.

Mæðraorlof.

Við endurskoðun laganna og vinnu starfshóps sem bar ábyrgð á gerð frumvarpsins virðist lítið hafa verið litið til læknisfræðilegra þátta meðgöngu. Síðasti mánuður meðgöngu er í langflestum tilfellum erfiður líkamlega á einn eða annan hátt. Þannig hafa umsagnaraðilar bent á mikilvægi þess að í lögum um fæðingarorlof sé ákvæði um mæðraorlof. Í mæðraorlofi felst réttur kvenna til að fara í orlof frá 36. viku meðgöngu án þess að sá tími dragist frá réttindum eftir fæðingu. Skv. 2. mgr. 8. gr. hefur foreldri rétt til að hefja töku fæðingarorlofs allt að einum mánuði fyrir áætlaðan fæðingardag en sá tími telst hluti fæðingarorlofsins. Það verður að teljast óheppilegt fyirkomulag þar sem þannig er gengið á samverutíma barns með foreldrum þegar orlofstaka hefst fyrir fæðingu barns.

Sambærilegt ákvæði er að finna í gildandi lögum um fæðingarorlof og er framkvæmdin raunar miklu oftar sú að konur fái veikindavottorð vegna þeirra fjölmörgu fylgikvilla sem fylgt geta meðgöngu og fari þannig í veikindaleyfi að læknisráði fremur en að skerða eigin orlofsrétt.

Eins og umsagnaraðilar hafa bent á er það mikilvægt fyrir heilsu barnshafandi kvenna og barnanna sem þær bera að þær geti farið í orlof við 36 vikur ef þær telja sig hafa þörf á því án þess að skerða samvistartíma barns og foreldris eftir fæðingu. Þannig fengju þær næga hvíld fyrir fæðinguna og gætu sinnt umönnun barnsins eftir fæðingu. Sumar mæður, sérstaklega þær sem eru í störfum sem fela í sér líkamlega áreynslu, geta haft mikla þörf fyrir snemmbúið orlof en í frumvarpinu eru engin úrræði fyrir þær. Ekki er víst að allar þeirra eigi auðvelt með að taka veikindaleyfi og því mun öruggara að kveða skýrt á um rétt þeirra til orlofs frá og með 36. viku meðgöngu í lögum. Þær sem teldu sig ekki hafa þörf fyrir slíkt gætu auðvitað unnið áfram eins lengi og þær vildu. Mörg nágrannalanda Íslands hafa þegar tekið upp mæðraorlof og bjóða mæðrum upp á slíkt úrræði. Réttast væri að Ísland gerði slíkt hið sama, mæðrum og börnum þeirra til hagsbóta.

Lokaorð.

Markmiðið um jafnrétti er mikilvægt en því verður að ná með aðgerðum sem tryggja á sama tíma hámarkssamvistartíma barns og foreldris á fyrstu mánuðum ævi barns. Ósveigjanleg kerfi sem byggjast á nákvæmri stýringu eru ólíkleg til að henta þörfum allra og eru því ólíkleg til að ná settu markmiði, nema að einhverju takmörkuð leyti. Réttara er að fjarlægja reglur sem leiða til tekjuskerðinga og tryggja að fjölskyldur séu jafn vel settar fjárhagslega, óháð fæðingarorlofstöku. Þannig væri besta lausnin sú að veita foreldrum fullt frelsi til að ráðstafa fæðingarorlofsrétti sín á milli samhlíða því sem ráðstafanir yrðu gerðar til að tryggja að foreldri geti nýtt fæðingarorlof án þess að það bitni á fjárhag þess. EKKI er unnt að styðja fullt frelsi ráðstöfunar án þess að hið síðarnefnda sé tryggt enda fæli það í sér mögulega afturför frá núverandi fyrrkomulagi.

Eins þarf að standa vörð um rétt mæðra til að fara í orlof fyrir fæðingu án þess að það skerði samvistartíma barns og móður eftir fæðingu. Með þeim hætti má ná markmiðinu um jafnrétti, tryggja samverutíma barns og foreldra og á sama tíma gæta þess að fjölskyldur falli ekki utan kerfisins og að allar fjölskyldur fái notið sömu réttinda. Í framhaldinu væri réttast að grannt yrði fylgst með framvindu mála og árangur þeirra breytinga sem gerðar yrðu við efnahagslegu þættina mældur. Það myndi stuðla að því markmiði að auka mætti sveigjanleika enn frekar í framtíðinni ef í ljós kæmi að þeir hvatar einir og sér dygðu til að jafna rétt kvenna og karla á vinnumarkaði.

Þriðji minni hluti leggur til að málið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 8. gr.
 - a. Í stað orðanna „einn mánuð“ í 1. mgr. komi: two mánuði.
 - b. 2. málsl. 2. mgr. orðist svo: Þrátt fyrir að réttur foreldris til fæðingarorlofs stofnist við fæðingu barns, sbr. 3. gr., er barnshafandi foreldri heimilt að hefja töku fæðingarorlofs allt að einum mánuði fyrir áætlaðan fæðingardag, sem staðfestur skal með vottorði ljósmóður, en sá tími kemur ekki til frádráttar þeim tíma sem foreldri á rétt a til fæðingarorlofs eftir fæðingu barns.
2. Í stað hlutfallstölunnar „80%“ 1., 2. og 3. mgr. 23. gr. komi: 100%.
3. Í stað fjárhæðarinnar „600.000 kr.“ í 1. mgr. 24. gr. komi: 754.000 kr.
4. Í stað fjárhæðanna „83.233 kr.“ og „190.747 kr.“ í 1. mgr. 38. gr. komi: 335.000 kr.

Alþingi, 17. desember 2020.

Sara Elísia Þórðardóttir.