

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof og lögum um sorgarleyfi (viðmiðunartímabil).

Flm.: Bryndís Haraldsdóttir, Ingveldur Anna Sigurðardóttir, Sigurður Örn Hilmarsson,
Ólafur Adolfsson, Njáll Trausti Friðbertsson, Guðrún Hafsteinsdóttir,
Jens Garðar Helgason, Diljá Mist Einarsdóttir, Hildur Sverrisdóttir.

I. KAFLI

Breyting á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020.

1. gr.

Við 21. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast foreldri rétt til fæðingarorlofs hafi foreldri á næstliðnum tólf mánuðum fyrir umsókn til sjóðsins lokið námi og starfað samfellt í a.m.k. þrjá mánuði á innlendum vinnumarkaði í kjölfar námsloka.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- Við 1. málsl. 1. mgr., 1. málsl. 2. mgr. og 1. málsl. 3. mgr. bætist: sbr. þó 7.–9. mgr.
- Í stað orðanna „5. og 6. mgr.“ í 2. málsl. 2. mgr., 4. málsl. 3. mgr. og 3. málsl. 4. mgr. kemur: 5., 6. og 7. mgr.
- Á eftir „1.–4. mgr.“ í 1. málsl. 5. mgr. kemur: og 7.–9. mgr.
- Við 2. málsl. 6. mgr. bætist: og 7.–9. mgr.
- Á eftir 6. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1.–4. mgr. skulu viðmiðunartímabil og greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði ákveðnar jafnháar síðustu greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði, að teknu tilliti til launapróunar, í þeim tilfellum þegar starfsmaður eignast barn, tekur barn í varanlegt föstur eða barn kemur inn á heimili þess vegna frumættleiðingar, enda sé liðinn skemmri tími en 30 mánuðir frá því að starfsmaður öðlaðist síðast rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði samkvæmt kafla þessum. Hið sama gildir hafi starfsmaður á viðmiðunartímabili skv. 1.–4. mgr. þegið greiðslur skv. IV. kafla laga um sorgarleyfi, nr. 77/2022.

Þrátt fyrir 1. mgr. skal í þeim tilfellum þegar starfsmaður hefur nýverið hafið störf og starfað í minnst þrjá mánuði, eftir að hafa á viðmiðunartímabili þegið greiðslur samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, sbr. b-lið 2. mgr. 22. gr., miða við 80% af meðaltali heildarlauna skv. 5. og 6. mgr. Við útreikning meðaltals heildarlauna skal miða við þann almanaksmánuð sem starfsmaður hóf störf og til sex almanaksmánaða fyrir fæðingarmánuð barns eða þann almanaksmánuð sem barn kemur inn á heimili við frumættleiðingu eða töku í varanlegt föstur.

Öðlist starfsmaður rétt til fæðingarorlofs skv. 3. mgr. 21. gr. skal viðmiðunartímabil til útreiknings greiðslna frá sjóðnum nema 80% af meðaltali heildarlauna skv. 5. og 6. mgr. Við útreikning meðaltals heildarlauna skal miða við þann almanaksmánuð sem starfsmaður hóf störf og til sex almanaksmánaða fyrir fæðingarmánuð barns eða þann almanaksmánuð sem barn kemur inn á heimili við frumættleiðingu eða töku í varanlegt föstur.

Ákvæði 7.–8. mgr. eiga aðeins við ef starfsmaður á ekki ríkari rétt skv. 1.–4. mgr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um sorgarleyfi, nr. 77/2022.

3. gr.

Við 13. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast foreldri rétt til greiðslna í sorgarleyfi hafi foreldri á næstliðnum 12 mánuðum fyrir umsókn til sjóðsins lokið námi og starfað minnst þrjá mánuði á innlendum vinnumarkaði.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. Í stað tilvísunarinnar „2. mgr.“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: 3. mgr.
- b. 4. málsl. 1. mgr. fellur brott.
- c. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Við andvanafæðingu eða barnsmissi, þar sem barnið er yngra en 36 mánaða, er foreldri heimilt að óska eftir að við útreikning á mánaðarlegri greiðslu verði tekið mið af tekjum viðkomandi á viðmiðunartímabili skv. 1.–3. mgr. 23. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, eftir því sem við á. Hið sama gildir við makamissi eða fósturlát innan 36 mánaða frá því að foreldri öðlaðist síðast rétt til fæðingar- eða foreldraorlofs samkvæmt sömu lögum, svo og vegna andvanafæðingar, barnsmissis, fósturláts eða makamissis innan 15 mánaða frá því að foreldri öðlaðist síðast rétt til sorgarleyfis samkvæmt lögum þessum.

- d. Í stað tilvísunarinnar „1. mgr.“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: 1. og 2. mgr.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og taka til þeirra sem öðlast rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eða frá Vinnumálastofnun eftir gildistöku þeirra, svo og þeirra sem eiga rétt til greiðslna við gildistöku.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020. Breytingarnar eru tvíþættar. Annars vegar er lögð til breyting sem miðar að því marki að breyta viðmiðunartímabili útreiknings greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði í þeim tilfellum þegar skammt er á milli barna hjá foreldrum, hvort heldur sem er vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Hins vegar er lögð til breyting á ávinnslutíma réttinda og fjárhæð greiðslna í þeim tilfellum þegar foreldri hefur nýverið hafið störf í kjölfar námsloka eða nýverið fengið atvinnu í kjölfar þess að hafa þegið atvinnuleysisbætur um nokkurt skeið.

Í gildandi lögum er viðmiðunartímabil útreiknings afmarkað í 23. gr. laganna en meginreglan er sú, sbr. 1. mgr. 23. gr. laganna, að miða skuli við 80% af meðaltali heildarlauna á tólf mánaða tímabili sem lýkur sex mánuðum fyrir fæðingarmánuð barns, eftir atvikum við frumættleiðingu eða töku barns í varanlegt fóstur. Í 1. mgr. 24. gr. laganna er svo mælt fyrir um að greiðsla úr sjóðnum geti að hámarki numið 900.000 kr. á mánuði. Þegar skammt er á milli fæðinga getur foreldri því lent í því að greiðslur úr sjóðnum lendi á viðmiðunartímabili og hafi þar með áhrif til lækkunar á fjárhæð greiðslu til foreldris úr sjóðnum.

Sé litið til nágrannaríkja okkar hefur víðs vegar verið gripið til undantekningarreglna til að bregðast við framangreindum möguleika. Í Finnlandi er til að mynda mælt fyrir um með

afdráttarlausum hætti að ef áætlaður fæðingardagur nýs barns er áður en eldra barn nær þriggja ára aldri, sé heimilt að miða meðgöngu- og foreldragreiðslur við sama tekjustofn og notaður var vegna eldra barnsins. Reglunni er beitt sjálfkrafa og gilda því eldri viðmiðunarlaun. Tekjustofninn er þó uppfærður miðað við launavísitölu þar ytra, þannig að viðmiðunarfjárhæðir geta breyst lítillega.

Í Svíþjóð eru foreldrar varðir fyrir lækkun greiðslna vegna fæðinga með skömmu millibili, annars vegar með sérstakri reglu um vernd tekjustofns í tiltekinn tíma og hins vegar með sérreglu um útreikning greiðslu vegna stutts bils milli fæðinga. Á fyrsta ári barns haldast viðmiðunarupphæðir óbreyttar þrátt fyrir töku fæðingarorlofs. Eftir eins árs aldur barnsins er almennt skilyrði fyrir áframhaldandi vernd laganna að foreldri nýti foreldragreiðslur í samræmi við þann tíma sem það er ekki í vinnu; sé foreldri alveg frá störfum þarf það að jafnaði að nýta a.m.k. fimm heila daga á viku til að halda tekjustofninum óbreyttum. Jafnframt gildir sérstök regla um útreikning foreldragreiðslnanna sjálfra: hafi tekjustofninn lækkað eftir að því tímabili lýkur þar sem honum er haldið óbreyttum skal áfram miða við fyrri og hærri tekjustofn þar til barnið nær tveggja ára aldri.

Í Noregi er regla um vernd gegn lækkun greiðslna vegna stutts bils milli fæðinga ekki reist á sérstöku ákvæði heldur leidd af samspili almennra reglna um rétt til foreldragreiðslna og ákvörðunar tekjustofns. Í fyrsta lagi teljast fyrri foreldragreiðslur til vinnuframlags þegar metið er hvort foreldri uppfylli skilyrði um tekjuöflun fyrir nýtt orlofstímabil. Í öðru lagi telja tilteknar fyrri greiðslur, þar á meðal foreldragreiðslur, frá norska fæðingarorlofssjóðnum einnig með við ákvörðun tekjustofns, ef rétturinn til þeirra var áunninn sem launþegi eða sjálfstætt starfandi einstaklingur. Hafi starfsmaður þegið greiðslur, þar á meðal foreldragreiðslur, allt fram að upphafi nýs orlofstímabils, er miðað við þær tekjur sem starfsmaðurinn hefið að jafnaði haft ef hann hefði verið við störf. Reglurnar stuðla þannig að því að koma í veg fyrir lækkun foreldragreiðslna þegar foreldri fer beint af einu orlofstímabili yfir á annað án þess að snúa aftur til starfa. Að endingu skal nefna að í Danmörku er réttur foreldra tryggður þegar skammt er á milli fæðinga. Það fyrirkomulag er ekki byggt á sérstakri sérreglu heldur er það leitt af samspili reglna um mat á vinnuframlagi og ákvörðun greiðslustofns.

Í frumvarpi þessu er lagt til að lögfesta sérstaka reglu sem gildir um þau tilvik þegar skammt er á milli fæðinga barna og tryggir foreldrum að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna fyrri tímabila hafi ekki áhrif á greiðslur vegna barna sem síðar koma, þ.e. þegar skammt er á milli fæðinga.

Vert er að geta þess að áhrif frumvarpsins hafa ekki verið kostnaðarmetin en viðbúið er að þau leiði til einhvers kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Ósennilegt er þó að um háar fjárhæðir verði að ræða, enda hefur breytingin aðeins áhrif á hluta foreldra. Þó er vert að líta til þess að mögulegt er að frumvarpið, verði það að lögum, hafi þau áhrif að hvetja foreldra til barneigna, frumættleiðinga eða töku í varanlegt fóstur með skömmu millibili en gildandi kerfi hefur í raun hvatt einstaklinga til þess að slá barneignum á frest þar sem fæðingarorlof hefur áhrif á viðmiðunargreiðslur. Sá kostnaður sem af hlýst ætti þó að vera minni en ávinningurinn af því að styrkja stöðu barnafólks.

Um 1. gr.

Með breytingunni er komið til móts við starfsmenn sem nýverið hafa lokið námi en ekki starfað nógu lengi á vinnumarkaði til að eiga rétt á fæðingarorlofi. Samkvæmt gildandi lögum þurfa starfsmenn að hafa verið í samfelldu starfi á vinnumarkaði í sex mánuði fyrir fæðingardag barns, töku þess í varanlegt fóstur eða frumættleiðingu. Sú regla kemur sér illa fyrir starfsmenn sem nýverið hafa lokið námi og eru að stíga sín fyrstu skref á vinnumarkaði en

hingað til hafa þeir einvörðungu átt rétt á fæðingarstyrk skv. VI.–VIII. kafla laganna. Slík regla er bagaleg í ljósi þess að sniðmengi fólks á barneignaraldri og námsmanna er allstórt.

Í tillögunni felst að námsmenn, sem lokið hafa námi og hafið störf, eigi fullan rétt til fæðingarorlofs eftir að þeir hafa starfað minnst í þrjá mánuði samfellt að námi loknu. Að mati flutningsmanna verður að teljast líklegt að þeim tíma loknum að starfsmaður, svo og í ljósi menntunar, hafi hug á að halda störfum áfram og hefði eflaust gert það ef til barneignar hefði ekki komið.

Í ljósi þess að viðmiðunartímabil við útreikning greiðslna úr sjóðnum er næstliðnir tólf mánuðir sex mánuðum fyrir áætlaðan fæðingardag, leggja flutningsmenn til, sbr. 2. mgr. e-liðar 2. gr. frumvarpsins, að viðmiðunartímabil í þessum tilfellum verði sá almanaksmánuður sem starfsmaður hóf störf og til sex almanaksmánaða fyrir fæðingarmánuð barns eða þann almanaksmánuð sem barn kemur inn á heimili við frumættleiðingu eða töku í varanlegt fóstur. Með því móti sé komið til móts við sjónarmið þeirra sem eignast barn skömmu eftir námslok.

Um 2. gr.

Breytingar í a- og b-lið leiðir af breytingu sem felst í e-lið en ekki er um neina efnisbreytingu að ræða.

Um 1. mgr. e-liðar. Í 1. mgr. er mælt fyrir um að viðmiðunartímabil greiðslna úr Fæðingarorlofsjóði vegna fæðingar síðara barns innan 30 mánaða frá því að foreldri öðlaðist síðast rétt til töku orlofs úr sjóðnum skuli vera hið sama og vegna fyrra barns og greiðslunar því þær sömu. Þó er lagt til að sú upphæð taki breytingu til hækkunar að teknu tilliti til launaþróunar frá fyrra tímabili.

Lagt er til að miðað sé við 30 mánaða tímabil frá því að foreldri öðlaðist rétt til orlofstöku í ljósi þess að viðmiðunartímabil skv. 1. mgr. 23. gr. er almennt næstliðnir tólf mánuðir, sex mánuðum áður en áætlaður fæðingardagur barns er eða eftir atvikum upphafsdagur frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Réttur til fæðingarorlofs hvors foreldris um sig er almennt sex mánuðir, sbr. 1. mgr. 8. gr., en nokkuð algengt er að foreldrar dreifi greiðslum og dögum yfir lengra tímabil, einkum og sér í lagi með það að marki að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskólagöngu. Af þeim sökum getur slíkt haft áhrif á viðmiðunartímabil nokkuð lengi eftir töku fyrra orlofs. Því er lagt til að foreldri njóti þessa réttar í 30 mánuði frá því að það öðlaðist síðast rétt til greiðslna úr sjóðnum, þ.e. frá fæðingardegi eða þeim degi sem frumættleiðing eða taka barns í varanlegt fóstur á sér stað. Með því móti sé tryggt að tilhögun fyrra orlofs hafi ekki áhrif á viðmiðunarfjárhæðir vegna þess síðara. Vert er að vekja athygli á því að áþekk regla kom inn í lög um sorgarleyfi, nr. 77/2022, með 7. gr. laga nr. 32/2025. Fyrirhugaðri breytingu er ætlað að koma til móts við sambærileg sjónarmið, þ.e. að tryggja rétt foreldra og koma í veg fyrir að fæðingarorlofskerfið letji fólk til barneigna.

Þá er að sama skapi lagt til að greiðslur í sorgarleyfi hafi ekki áhrif á viðmiðunartekjur í fæðingarorlofi. Breytingunni er ætlað að tryggja rétt þeirra sem eignast barn, taka barn í varanlegt fóstur eða frumættleiða, en verða skömmu síðar fyrir því áfalli að missa maka eða barn.

Um 2. og 3. mgr. e-liðar. Lagt er til að í löginn komi tvær nýjar málsgreinar sem ætlað er að grípa tvenns konar tilvik. Annars vegar þegar umsækjandi um fæðingarorlof hefur verið í skamma stund á vinnumarkaði í kjölfar námsloka og hins vegar þegar umsækjandi hefur hafið störf að nýju eftir að hafa verið á atvinnuleysisbótum á ávinnslutímabili. Hvað fyrri breytinguna varðar vísast til athugasemda við 1. gr.

Gildandi regluverk, sbr. 1. mgr. 23. gr. laganna, felur í sér að viðmiðunartímabil til útreiknings fæðingarorlofs er næstliðnir tólf mánuðir, sex mánuðum fyrir áætlaðan fæðingardag

barns. Slíkt getur komið illa við starfsmenn sem hafa hafið störf að nýju eftir nokkurt skeið utan vinnumarkaðar og haft letjandi áhrif hvað barneignir varðar, enda getur tímabil í atvinnuleit haft umtalsverð áhrif á greiðslur úr sjóðnum í fæðingarorlofi.

Í 4. mgr. e-liðar er lagt til að undantekningarreglur 7.–9. mgr. skuli gilda ef foreldri á ekki ríkari rétt samkvæmt almennum reglunum í 1.–4. mgr. 23. gr. laganna. Þó er lagt til að fyrirkomulag nýju greinanna, eigi það við samkvæmt ákvæðinu, sé ekki háð því að foreldri sæki sérstaklega um að það gildi, heldur beri Fæðingarorlofssjóði að vakta og tryggja að réttar greiðslur berist. Að sama skapi ber sjóðnum að vekja athygli foreldra á því ef þeir reynast eiga ríkari rétt samkvæmt almennum reglum 1.–4. mgr. 23. gr. laganna og leiðréttu greiðslurnar þá til samræmis við það. Með því er tryggt að undantekningarreglurnar sem í 7.–9. mgr. felast leiði ekki til þess í takmarkatilfellum að foreldrar tapi á fyrirkomulagi sem ætlað er að tryggja rétt þeirra.

Um 3. gr.

Vísað er til skýringa við 1. gr. frumvarpsins en þær eiga við hér að breyttu breytanda.

Um 4. gr.

Lögð er til lítils háttar breyting á 15. gr. laganna. Með 7. gr. laga nr. 32/2025 var aukið við 15. gr. og mælt fyrir um að við útreikning greiðslna vegna sorgarleyfis, við andvana-fæðingu eða barnsmíssi, þar sem barnið er yngra en 24 mánaða, sé foreldri heimilt að óska eftir að við útreikning á mánaðarlegri greiðslu verði tekið mið af tekjum viðkomandi á viðmiðunartímabili fæðingarorlofs þess barns.

Sú breyting var mjög til bóta en að mati flutningsmanna blasir við að sömu sjónarmið eigi við þegar foreldri verður fyrir makamíssi eða fósturláti skömmu eftir eða meðan á fæðingarorlofi stendur.

Með breytingunni færist viðbót 7. gr. laga nr. 32/2025 í sérstaka málsgrein, auk þess sem aukið er við hana með fyrirmælum um að hið sama gildi ef foreldri verður fyrir makamíssi eða fósturláti meðan á fæðingarorlofi eða sorgarleyfi stendur eða skömmu eftir að því lýkur. Með því er komið til móts við fámennan hóp fólks sem verður fyrir því áfalli að missa maka og barn eða fleiri en eitt barn eða fóstur á skömmum tíma. Tímamörkin sem eru lögð til, 36 mánuðir frá því að foreldri öðlaðist síðast rétt til fæðingarorlofs og 15 mánuðir frá því að einstaklingur öðlaðist síðast rétt til sorgarleyfis, taka mið af sveigjanleika lagabálkanna tveggja til töku fæðingarorlofs eða sorgarleyfis og er ætlað að tryggja að fyrri greiðslur vegna þeirra hafi ekki áhrif á síðari greiðslur.

Um 5. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi og gildi jafnt um réttindi sem skapast eftir gildistöku þeirra og þá foreldra sem eiga rétt til fæðingarorlofs við gildistöku. Því felst í frumvarpinu nokkur afturvirkni en þar sem sú afturvirkni er ívilnandi fyrir foreldra er mat flutningsmanna að það eigi ekki að koma að sök.