

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, og l. nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, o.fl.

Frá minni hluta félagsmálanefndar.

Minni hlutinn fagnar því að eitt af meginmarkmiðum laga um fæðingarorlof hefur náðst, þ.e. að feður taki fæðingarorlof í auknum mæli. Frá árinu 2001 hefur hlutfall fedra sem taka fæðingarorlof aukist úr 30% í 80%. Eftir að lögín komu að fullu til framkvæmda á árinu 2003 fengu 4.432 karlar greitt úr Fæðingarorlofssjóði og 5.149 konur. Ljóst er að stjórnvöld hafa vanmetið stórauðna þátttöku karla í fæðingarorlofi við lagabreytingu árið 2001 og því vanmetið útgjaldþörf sjóðsins. Minni hlutinn gagnrýnir þá leið sem lögð er til í frumvarpinu til að styrkja stöðu sjóðsins en samkvæmt henni á megnið af auknu fjármagni til sjóðsins að koma úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Sömuleiðis gagnrýnir minni hlutinn að ekki séu leiðréttir ýmsir augljósir gallar á lögunum og að gerðar séu ýmsar breytingar sem eru til þess fallnar að skerða greiðslur í fæðingarorlofi umfram það þak sem sett er á hámarksgreiðslur.

### Þak á fæðingarorlofsgreiðslur.

Vissulega eru fyrir því sterk rök að setja þak á hámarksgreiðslur og líta til þess að það orki mjög tvímælis að greiða allt að 1.800.000 kr. á mánuði í fæðingarorlof eins og gert hefur verið frá setningu laganna. Ekki síst ber að líta til þess að drjúgur hluti fjármögnunarinnar kemur úr Atvinnuleysistryggingasjóði en hámarksgreiðslur í atvinnuleysi eru innan við 90 þús. kr. á mánuði eftir þá hækkun sem verkalyðshreyfingin knúði í gegn í kjarasamningum. Auk þess þarf stór hluti karla og kvenna í fæðingarorlofi að sætta sig við mjög lágar greiðslur, einkum námsmenn, öryrkjar og atvinnulausir. Á árinu 2003 fóru 195 manns yfir það þak sem frumvarpið gerir ráð fyrir að sett verði á hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði, þar af 178 karlar og 17 konur. Þegar litið er til tekjudreifingar þessa hóps voru 88 karlar og tíu konur með tekjur á bilinu 600–700 þús. kr. árið 2003. Fjörutíu karlar og fjórar konur voru með tekjur á bilinu 700–800 þús. kr. Tvær konur voru með meira en 1 millj. kr. í mánaðartekjur og þrettán karlar. Fyrir liggur að þak við 600 þús. kr. mánaðartekjur sparar Fæðingarorlofssjóði lítið. Gert er ráð fyrir 150 millj. kr. sparnaði að teknu tilliti til þeirra aðgerða sem grípa á til en stjórnvöld telja að einhver brögð séu að því að foreldrar leitist við að hafa áhrif á tekjur sínar til að fá hærri fæðingarorlofsgreiðslur.

Þakið skiptir engum sköpum fyrir fjárhagslega afkomu sjóðsins, en ýmsum hefur misboðið hversu háar greiðslur fámennur hópur getur fengið úr þessum sameiginlega sjóði landsmanna. Sjónarmið þeirra sem ekki vilja að sett sé þak á fæðingarorlofsgreiðslur á líka fullan rétt á sér, en þá er höfðað til jafnréttis kynjanna á vinnumarkaði og við töku fæðingarorlofs. Ýmsir óttast að þakið geti leitt til þess að karlar með tekjur yfir 600 þús. kr. á mánuði muni síður taka fæðingarorlof en konur muni gera það þrátt fyrir verulega tekjuskerðingu. Þar sem konur væru líklegri til að nýta sér fæðingarorlofsrétt sinn og vera þar með frá vinnu gæti það síðan haft áhrif á jafnrétti kvenna við veitingar hálaunastarfa og möguleika þeirra

til starfsframa í herra launuðum störfum. Ástæða er þó til að nefna að ekki fengust upplýsingar um í hvaða störfum þeir 195 einstaklingar eru sem voru í fæðingarorlofi á sl. ári með tekjur yfir 600 þús. kr. og því erfitt að alhæfa um áhrif breytinganna á ráðningarmál og veitingar hálaunastarfa.

Flestir umsagnaraðilar fallast á að þak verði sett á fæðingarorlofsgreiðslur. BHM hefur þó gagnrýnt þakið mjög en ASÍ, BSRB og SÍB leggast ekki gegn því að þak verði sett á hámarksgreiðslur. SÍB leggur áherslu á að hámarksfjárhæðin fylgi almennum launabreytingum. Þeir sem gagnrýna þakið telja að með því glattist sá tilgangur jafnréttislaganna að stuðla að því að sem flestir feður – tekjuháir sem tekjulágir – sinni fjölskylduábyrgð á öllum stigum í ríkari mæli en hingað til. Aðrir líta svo á að þessi þáttur sé ofmetinn og fæðingarorlof hafi ekki ráðandi áhrif á ákvörðun æðstu stjórnenda fyrirtækja um ráðningu starfsmanna, hvort sem umsækjandi er karl eða kona. Minni hlutinn óttast frekar að þakið verði fyrsta skrefið til að skerða fæðingarorlofsgreiðslur meira, tilhneiging verði hjá stjórnvöldum að lækka þakið í sparnaðarskyni og láta fjárhæðir ekki breytast í takt við launavísitölu. Minni hlutinn mun því flytja breytingartillögu til að fyrirbyggja geðþóttaákvörðanir stjórnvalda við fjárlagaafgreiðslu þannig að þakið og gólf fæðingarorlofsgreiðslna haldi í við launaþróun. Að öllu samanlögðu mælir minni hlutinn með þeirri leið að þak verði sett á hámarksfjárhæð fæðingarorlofsgreiðslna í trausti þess að það sé ekki fyrsta skrefið til frekari lækkunar á greiðslunum.

### **Fjármögnun gagnrýnd.**

Minni hlutinn gagnrýnir mjög hvernig staðið er að því að styrkja stöðu Fæðingarorlofs-sjóðs. Með því að flytja fjármagn í verulegum mæli úr Atvinnuleysistryggingasjóði er stöðu sjóðsins teft í mikla tvísýnu auk þess sem þetta takmarkar mjög eða nánast útlokar að óbreyttu að hægt sé að bæta stöðu atvinnulausra. Í því sambandi skal bent á að félagsmálaráðherra hefur sett á fót nefnd með aðilum vinnumarkaðarins sem hefur það verkefni að gera tillögur um úrbætur í málefnum atvinnulausra, m.a. að skoða tekjutengingu atvinnuleysisbóta. ASÍ, BSRB og SÍB hafa hardlega gagnrýnt breytingu á fjármögnunarfyrirkomulagi Fæðingarorlofs-sjóðs og telja að fjárhagslegum forsendum Atvinnuleysistryggingasjóðs sé stefnt í voða.

Verulegur munur er á mati ASÍ og þeirri spá sem fulltrúar félagsmálaráðuneytisins kynntu í félagsmálanefnd um áhrifin af því að færa umtalsverðar fjárhæðir frá Atvinnuleysistryggingasjóði í Fæðingarorlofs-sjóð. Samkvæmt spá um afkomu Atvinnuleysistryggingasjóðs er gert ráð fyrir að hann verði rekinn með 300–700 millj. kr. halla á ári. Í þeirri áætlun er gert ráð fyrir að atvinnuleysi minnki og verði 2,5% árið 2007 og engar frekari breytingar verði gerðar á réttindum í sjóðnum. ASÍ spáir því að atvinnuleysi muni ekki minnka á næsta ári heldur verði það áfram 3,5%. Sömu leiðis leiðir ASÍ líkur að því að þegar árið 2005 verði halli sjóðsins ekki 677 millj. kr. heldur verði hann 1,5–1,8 milljarðar kr. og eigið fé komið niður fyrir 6 milljarða en í spá stjórnvalda er gert ráð fyrir að eigið fé sjóðsins verði 7,8 milljarðar árið 2005. Frávikin felast í því að ASÍ spáir meira atvinnuleysi á næstu árum en stjórnvöld og munar þar allt að 0,5% á ári. ASÍ spáir því að eiginfjárstaða sjóðsins fari niður í 3,8 milljarða kr. árið 2007 þegar allar líkur séu á að atvinnuleysi aukist verulega í kjölfar samdráttar í framkvæmdum við Kárahnjúka.

Í umsögn ASÍ er lagt til að í stað þess að rýra tekjur Atvinnuleysistryggingasjóðs eins og stjórnvöld áforma verði hlutur hans óbreyttur og tekjuþörf Fæðingarorlofs-sjóðs mætt með þeim hluta tryggingagjaldsins sem ekki er sérstaklega varið til trygginga er tengjast vinnu- markaðnum og starfsemi tengdri honum.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur fram að fjármögnun Fæðingarorlofssjóðs og tilfærslur á tryggingagjaldi frá Atvinnuleysistryggingasjóði valdi áhyggjum. Samtök atvinnulífsins óttast að sú fjármögnun sem skilin er eftir fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð muni ekki reynast nægjanleg. Í umsögn Verslunarráðs Íslands kemur fram að ekki séu færð rök fyrir þeirri fullyrðingu að staða Atvinnuleysistryggingasjóðs sé það sterk að óhætt sé að lækka greiðslur inn í þann sjóð.

ASÍ og BSRB gagnrýna þær breytingar sem gerðar eru á fjármögnunarfyrirkomulagi Vinnueftirlits ríkisins. Gjald til Vinnueftirlitsins af tryggingagjaldi er samkvæmt lögum allt að 0,08%, en sá gjaldstofn hefur þó ekki verið fullnýttur. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi tekjustofn Vinnueftirlitsins falli niður og renni þess í stað til að bæta stöðu Fæðingarorlofssjóðs en fjárhagsrammi stofnunarinnar verði ákvarðaður í fjárlögum hverju sinni. ASÍ bendir á að mikilvægt sé að efla og treysta starfsemi Vinnueftirlitsins en ljóst sé að nýlegar breytingar á vinnuverndarlögunum, ný og aukin verkefni stofnunarinnar, almennar kröfur um aukið vinnuverndarstarf og þegar hafnar og fyrirhugaðar stórfamkvæmdir geri auknar kröfur til stofnunarinnar og kalli á aukið fjármagn til starfseminnar. Upplýst var í nefndinni að félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra hefðu sameiginlega ákveðið að við þessa breytingu verði fjármagn ekki skert til Vinnueftirlitsins.

### Áhrifin af hertum reglum.

Eitt af helstu gagnrýnisatriðum umsagnaraðila, einkum ASÍ, BSRB, BHM og SÍB, var breytt viðmiðunartímabil tekna sem fæðingarorlofsgreiðslur miðast við. Lagt er til í frumvarpinu að viðmiðunartímabilið verði lengt, miðað verði við tekjuár í stað tiltekins fjölda mánaða og að viðmiðunartímabilið standi yfir í tvö tekjuár á undan fæðingarári í stað þess að miðað sé við 12 mánaða samfellt tímabil sem lýkur tveimur mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs. Einnig er lagt til að greiðslur úr sjóðnum verði miðaðar við upplýsingar úr skattkerfinu og fæðingarorlofsgreiðslur verði því tengdar eldri tekjum samkvæmt skattframtölum á viðmiðunartímabilinu.

Ljóst er að lengt viðmiðunartímabil getur leitt til skerðingar á fæðingarorlofsgreiðslum og áætla ASÍ, BSRB og BHM að í mörgum tilvikum geti hlutfall fæðingarorlofs af tekjum á viðmiðunartímabilinu farið úr 80% af tekjum niður í allt að 70% í mörgum tilvikum. Ástæðan er sú að miðað verður við tekjur í tvö tekjuár á undan fæðingarári og því taka fæðingarorlofsgreiðslur að verulegu leyti mið af 2–3 ára gömlum tekjum. Þannig getur viðmiðunartímabilið orðið nálægt þremur árum því að ein helsta breytingin sem lögð er til á fæðingarorlofskerfinu er samstilling þess við skattkerfið og því miðað við heil tekjuár í stað 12 mánaða samfellds tímabils. Þannig verða fæðingarorlofsgreiðslur þess sem fæðir barn í lok þessa árs miðaðar við tekjuárin 2002 og 2003, en t.d. ekki þær tekjur sem viðkomandi hafði á árinu þegar barnið fæðist. Þessar tekjur, sem nálgast að vera þriggja ára gamlar, eru ekki uppfærðar miðað við launavísitölu eða verðlagsbreytingar á viðmiðunartímabilinu. Það leiðir til skerðingar á fæðingarorlofsgreiðslum sem ASÍ metur 5–7% en BHM meira en 10% í ýmsum tilvikum.

ASÍ segir þetta alvarlegasta ágallann á þeim sparnaðartillögum sem er að finna í frumvarpinu og BSRB segir að ljóst sé að þetta muni skerða greiðslur úr sjóðnum vegna launaskriðs sem stöðugt eigi sér stað. Eftir því sem viðmiðunartímabilið nær lengra aftur í tímann, þeim mun lægri verða greiðslur úr sjóðnum. Í umsögn BHM segir að rofið sé samráð við samtök launafólks um því sem næst 80% heildartekna í fæðingarorlofi.

Minni hlutinn tekur undir að þarna eru á ferðinni verulegir ágallar á frumvarpinu. Ef þak fæðingarorlofsgreiðslna hækkar ekki í samræmi við launavísitölu getur það leitt til verulegrar

skerðingar á greiðslunum. Hlutfall greiðslna miðað við laun skerðist þá en það getur stefnt markmiðum fæðingarorlofslaganna í tvísýnu. Þegar orlofsgreiðslurnar eru komnar í 70% af tekjum og stefna jafnvel neðar getur afleiðingin orðið að feður fari síður í fæðingarorlof. Hér gæti því verið um afturhvarf til fortíðar að ræða og geldur minni hlutinn varhuga við þessu. Breytingin á viðmiðunartímanum gæti þó verið til hagsbóta fyrir þá sem hafa verið í vinnu og með góðar tekjur fyrsta viðmiðunarárið en verða atvinnulausir á seinna ári viðmiðunartímans. Minni hlutinn telur rétt að bregðast við þeim ágalla sem skert getur greiðslur með því að leggja til að tekjur á viðmiðunartímanum verði færðar upp til samræmis við launavísitölu þegar fæðingarorlof er tekið. Sömuleiðis leggur minni hlutinn til að ef einstaklingar í fæðingarorlofi hafa verið atvinnulausir á viðmiðunartímanum og því einungis haft atvinnuleysisbætur sér til framfærslu en aftur á móti haft tekjur á fæðingarári barnsins sé heimilt í útreikningum fæðingarorlofsgreiðslna að taka tillit til þess. Minni hlutinn freistaði þess mjög að ná samkomulagi við meiri hlutann um að flytja þessar breytingartillögur en án árangurs.

Samkvæmt frumvarpinu verður felld út heimild til að taka til greina starfstíma foreldris í öðru EES-ríki þótt foreldri hafi unnið hér á landi í minnsta kosti einn af síðustu sex mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs. ASÍ hefur gagnrýnt þessa breytingu og telur það mikið álitamál hvort heimilt sé og sanngjarnt að hætta að taka tillit til starfs í öðrum löndum. Minni hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og veltir því upp hvort eðlilegt sé í því alþjóðamhverfi sem við búum við að reisa slíkar girðingar. Sú staða getur vissulega komið upp að rof verði á sex mánaða samfelldum tíma á vinnumarkaði, sem er skilyrði fyrir greiðslum fæðingarorlofs, ef viðkomandi vinnur erlendis stuttan tíma af þessum sex mánuðum sem krafa er gerð um. Þar með glatar hann þá rétti sínum til fæðingarorlofs og á einungis rétt á fæðingarstyrk.

### **Lífeyrir og umönnunargreiðslur skertar.**

Við meðferð málsins í félagsmálanefnd ræddi nefndin ágalla á nógildandi lögum um fæðingar- og foreldraorlof sem snertir lífeyrisþega og þá sem rétt eiga til umönnunargreiðslna. Samkvæmt 2. mgr. 33. gr. laganna á foreldri sem nýtur greiðslna í fæðingarorlofi ekki rétt til umönnunargreiðslna vegna sama barns eða sömu fæðingar. Sama gildir um lífeyrisgreiðslur, þannig að réttur öryrkja til lífeyrisgreiðslna fellur niður í fæðingarorlofi. Hér er á ferðinni mikið óréttlæti sem verður að leiðrétta. Þannig geta t.d. tekjur öryrkja í mörgum tilvikum skerast svo þegar þeir fara í fæðingarorlof að hlutfall fæðingarorlofsgreiðslna af lífeyrisgreiðslum, sem falla niður, getur farið niður í 60–65%, sem er lægra hlutfall af fyrri tekjum en aðrir fá sem fara í fæðingarorlof.

Í svari sem fram kom á Alþingi við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um fæðingarorlof á 128. löggjafarþingi (80. mál) kemur fram að 112 börn fædd á árunum 2001 og 2002 hafi fengið umönnunarmat. Telja megi nokkuð ljóst að í tilvikum 36 barna sem fæddust á árinu 2001 og tíu barna sem höfðu fæðst á árinu 2003 þegar svarað var hefðu umönnunarbætur verið greiddar frá fæðingu ef umönnunargreiðslur og fæðingarorlof mætti greiða saman en það er bannað samkvæmt nógildandi lögum. Erfiðara þótti að meta að hve miklu leyti beinar greiðslur féllu niður vegna hinna barnanna 66, þar sem misjafnt er í hvaða umönnunarflokk börnin eru metin og í sumum tilvikum er ekki um beinar greiðslur að ræða heldur aðeins rétt til svokallaðra umönnunarkorta. Engin rök mæla með því að foreldrar sem eignast börn sem þurfa sérstakrar umönnunar við samkvæmt mati verði án þeirra greiðslna í fæðingarorlofi, enda eðli máls samkvæmt um að ræða viðbótarútgjöld þessara foreldra vegna barns sem að einhverju leyti fæðist vanheilt.

Minni hlutinn flytur breytingartillögu um að fella niður ákvæði 33. gr. sem kveður á um að réttur til umönnunargreiðsla og lífeyris geti ekki farið saman við fæðingarorlof.

### **Misrétti í orlofstöku.**

Félagsmálaráðuneytið hefur túlkað fæðingarorlofslögin þannig að foreldrar eigi rétt á orlofsgreiðslum samkvæmt 7. gr. laga um orlof vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi. Þetta var staðfest á 128. löggjafarþingi í svari félagsmálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur þar að lútandi. Í framhaldi af því komst úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála að þeirri niðurstöðu að ekki bæri að greiða orlofslaun í fæðingarorlofi.

Framkvæmdin hefur því verið með þeim hætti að foreldrar á almenna vinnumarkaðnum fá ekki greitt orlof fyrir þann tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi en aftur á móti fá opinberir starfsmenn orlofið greitt. Hér er um mikla mismunun að ræða og fráhrarf frá því meginmarkmiði fæðingarorlofslaganna að jafna rétt foreldra á almenna og opinbera vinnumarkaðnum til fæðingarorlofs og réttindi í tengslum við það. Búast má við að 12–14 þúsund manns hafi orðið af orlofsgreiðslum vegna þessa frá því að nýju fæðingarorlofslögin tóku gildi og a.m.k. 700 millj. kr. hafi verið hafðar af þeim. ASÍ hefur stefnt Tryggingastofnun ríkisins vegna þessa. Ljóst er að mikil réttaróvissa ríkir í málinu og þótt minni hlutinn sé sammála túlkun félagsmálaráðuneytisins, sem úrskurðarnefndin hnekkti síðan, þ.e. að núgildandi lög kveði á um rétt allra til að fá greitt orlof fyrir fæðingarorlofstímabilið, þá sé rétt að eyða óvissunni. Staðreyndin er sú að meðan þessi mismunur ríkir er hætta á að feður hætti frekar við að nýta sér fæðingarorlofsrétt sinn en ella. Auk þess er það brot á öllu jafnræði að fæðingarorlof foreldra á almenna vinnumarkaðnum sé í reynd allt að þremur vikum skemmra en fæðingarorlof foreldra á opinbera vinnumarkaðnum.

Minni hlutinn vill því nota þetta tækifæri sem hér gefst til að flytja breytingartillögu og taka upp efnisatriði í frumvarpi Ögmundar Jónassonar um þetta efni sem liggur fyrir félagsmálanefnd.

### **Aðrar ábendingar.**

Í ítarlegri umsögn um frumvarpið lagði Tryggingastofnun ríkisins til ýmsar breytingar. Ekki gafst mikill tími til að fara yfir þær. Minni hlutinn taldi fulla ástæðu til að skoða þær nánar en því hafnaði meiri hlutinn.

Félag einstæðra foreldra og Jafnréttisstofa vöktu athygli á að taka þyrfti á rétti einstæðra foreldra. Réttur til fæðingarorlofs er ekki framseljanlegur milli foreldra og því getur sú staða komið upp hjá börnum einstæðra foreldra að þau njóti einungis fæðingarorlofs í sex mánuði. Ekki er gert ráð fyrir því að mæður ófeðraðra barna geti nýtt sér orlof sem faðir hefði annars átt rétt á. Benti Félag einstæðra foreldra á að á árinu 2002 hefðu ófeðruð börn á aldrinum 0–18 ára verið alls 148. Minni hlutinn telur að mjög varlega verði að fara í að heimila móður að nýta allan réttinn á níu mánaða fæðingarorlofstímabili þannig að ekki verði stefnt í hættu þeim markmiðum að báðir foreldrar nýti sér þann rétt sem lögin heimila. Engu að síður er full ástæða til að staða þessara barna verði skoðuð, einkum þegar um ófeðruð börn er að ræða. Leggur minni hlutinn til að félagsmálaráðherra láti skoða málið og mat verði lagt á áhrif þess að auka rétt þessa hóps.

### **Breytingartillögur.**

Minni hlutinn styður meginefni frumvarpsins að því gefnu að eftirfarandi breytingartillögur nái fram að ganga:

1. Þak og gólf viðmiðunarfjárhæða breytist á hverjum tíma í samræmi við launavísitölu.

2. Tekjur viðmiðunartímabils tekna vegna greiðslna í fæðingarorlofi taki breytingum í samræmi við breytingar á launavísitölu á tímabilinu.
3. Heimilt sé að taka tillit til tekna á fæðingarári barns ef einstaklingur í fæðingarorlofi hefur verið tekjulaus á viðmiðunartímabilinu, t.d. vegna atvinnuleysis.
4. Orlof greiðist að loknu fæðingarorlofstímabili.
5. Umönnunar- og lífeyrisgreiðslur verði samrýmanlegar fæðingarorlofsgreiðslum.

Minni hlutinn telur að margar fyrrgreindra breytinga skipti sköpum um hvort markmið fæðingarorlofslaganna ná fram að ganga. Það veltur því á framgangi þeirra hvort minni hlutinn styður frumvarpið í heild sinni, en hann mun láta á tillögurnar reyna við 2. umræðu málsins.

Ögmundur Jónasson sat fund nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er hann sammála þessu álitni og stendur einnig að framangreindum breytingartillögum.

Alþingi, 21. apríl 2004.

Jóhanna Sigurðardóttir,  
frsm.

Helgi Hjörvar.

Valdimar L. Friðriksson.

Gunnar Örlygsson.

Fylgiskjal I.

**Umsögn Bandalags háskólamanna.**  
(15. apríl 2004.)

**I**

Vísað er til bréfs yðar, dags. 6. apríl 2004, varðandi umsögn um 855. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Eftirfarandi er umsögn Bandalags háskólamanna (BHM) um þingmálið.

Bréf yðar barst BHM hinn 7. apríl sl., daginn fyrir skírdag, og eru því gefnir 4 virkir dagar til umsagnar um þetta stóra mál. BHM gagnrýnir þennan afar skamma frest harðlega – einkum í ljósi þess að ekkert samráð var haft við BHM, sem er heildarsamtök háskólamenntaðs launafólks, við undirbúning frumvarpsins í Stjórnarráðinu. Skýtur þetta skökku við þar sem BHM átti ásamt BSRB og KÍ í samningaviðræðum við fjármálaráðherra og sveitarfélög um réttindi til fæðingarorlofs á árunum 1999 til 2000 og í kjölfarið var frumvarp til laga um fæðingar- og foreldraorlof lagt fram á vordögum 2000. Átti BHM þess kost að koma beint að endanlegri gerð frumvarpsins áður en það var lagt fram á Alþingi. Framlagning þessa þingmáls felur því í sér rof á samningsrétti BHM sem er varinn í 1. mgr. 74. og 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar en síðarnefnda ákvæðið hljóðar svo:

„Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.“

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof segir:

„Lög þessi taka til réttinda foreldra á innlendum vinnumarkaði til fæðingar- og foreldraorlofs“

Lögin fela því ótvírætt í sér „réttindi tengd vinnu“ í skilningi áður nefnds stjórnarskrárákvæðis – einkum í ljósi þess að lögbundin samningsskylda hefur verið um fæðingarorlofsrétt opinberra starfsmanna, sbr. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur ríkisins þar sem segir að reglugerðir nr. 410 og 411 frá 1989 haldi gildi sínu „uns laun í [...] fæðingarorlofi hafa verið ákveðin [um embættismenn undir kjaranefnd] eða um þau samið, sbr. 1. mgr. 9. gr.“ Skal þess getið að BHM, BSRB og KÍ sömdu samhliða viðræðum um fæðingarorlof um breyttar reglur um veikindarétt opinberra starfsmanna sem nú er að finna í 12. kafla kjarasamninga aðildarfélaganna, sbr. samkomulag, dags. 24. október 2000, milli BHM, BSRB og KÍ annars vegar og ríkis og sveitarfélaga hins vegar, var þar samið

um hvor tveggja réttindin. Með því samkomulagi var samningsréttur samtaka launafólks og samningsskylda ríkisins staðfest um þessi réttindi.

BHM telur þess vegna að einhliða framlagning þingmáls þessa sé ekki í samræmi við stjórnarskrána. BHM krefst þess að þingmálið verði afturkallað og að teknar verði upp samningaviðræður við heildarsamtök launafólks um efni málsins. Að öðrum kosti áskilur BHM sér rétt til þess að

- a) láta reyna á hvort fyrirhuguð lagabreyting samrýmist tilvitnuðu stjórnarskrárákvæði um samningsrétt launafólks um atvinnutengd réttindi, sbr. tilvitnað lagaákvæði um samningsskyldu um þessi tilteknu réttindi,
- b) byggja rétt á 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur ríkisins, sbr. reglugerð nr. 410/1989 um barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins í þeim tilvikum þar sem eldri reglur veita konum í opinberri þjónustu betri rétt og
- c) krefja ríki og sveitarfélög um aukin framlög í Fjölskyldu- og styrktarsjóð opinberra starfsmanna sem mismun á réttindum kvenna í opinberri þjónustu nemur samkvæmt eldri reglum annars vegar og breyttum lögum um fæðingar- og foreldraorlof hins vegar, nái þingmálið fram að ganga.

## II

Að því er efni málsins varðar hefur BHM hins vegar þrátt fyrir framangreint – vegna lauslegra fréttu af fyrirhuguðu frumvarpi – rætt það í stofnunum samtakanna eftir því sem kostur. BHM er algerlega andvíggt þingmálinu – einkum þeim breytingum sem felast í tekjutengdu þaki og lengingu viðmiðunartímabils úr 12 í 24 mánuði.

Að því er þakið varðar er ljóst að nái frumvarpið fram að ganga glatast sá jafnréttistilgangur laganna að stuðla að því að sem flestir feður – tekjuháir sem tekjulágir – sinni í ríkari mæli en hingað til fjölskylduábyrgð á öllum stigum. Auk þess stenst ekki að fjármagna atvinnutengd réttindi með tekjutengdum greiðslum (hluta hlutfallstengds tryggingargjalds) en neita sumum um hlutdeild í afurðinni þegar tilgangur laganna er að bæta raunverulegan tekjumissi af fjölskylduábyrgð. Tilgangur laga þessara er ekki að jafna tekjur í einstökum tilvikum. Óbreytt stuðla lögin hins vegar almennt að jafnrétti kynja á vinnumarkaði – þ.m.t. launajafnrétti.

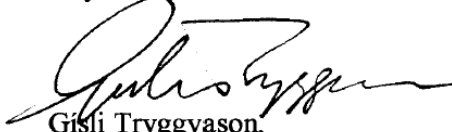
Að því er varðar lengingu viðmiðunartímabils er ljóst að með því er rofið samráð við samtök launafólks um því sem næst 80% heildartekna í fæðingarorlofi – en BHM, BSRB og KÍ gerðu kröfu um 100% heildartekna í viðræðum við fjármálaráðherra 1999 til 2000. Með tvöföldun viðmiðunartímabils er víst að margir háskólamenn, sem eru að koma úr námi og hefja starfsframa ná ekki réttri viðmiðun til að fá bættan tekjumissi þar sem algengt er að laun þeirra og staða hækki hlutfallslega hraðast á þessum tíma – sem er oft sá sami og þegar fólk ákveður að eignast börn. Hefur BHM óskað eftir því við Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna (KOS) að hún reikni hvaða áhrif lenging viðmiðunartímabilsins hefur fyrir unga háskólamenn og mun kynna niðurstöðuna fyrir félagsmálanefnd Alþingis.



**III**

Um einstök ákvæði frumvarpsins er ekki færi á að fjalla að sinni en áskilinn er réttur til skriflegra viðbótarathugasemda verði ekki fallist á afturköllun þingmálsins auk þess sem BHM óskar eftir fundi með félagsmálanefnd Alþingis um málið.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar BHM e.u.,



Gísli Tryggvason,  
framkvæmdarstjóri BHM.

**Fylgiskjal II.****Umsögn Alþýðusambands Íslands.**  
(19. apríl 2004.)

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagna ofangreint frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 95/2000, um fæðingar og foreldraorlof, og lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, o.fl.

**Helstu niðurstöður**

Það er mat Alþýðusambands Íslands að það frumvarp sem nú liggur fyrir um breytingar á lögnum um fæðingar- og foreldraorlof gangi ekki í neinum mikilvægum atriðum geng upphaflegum markmiðum laganna. Þannig mun það þak á greiðslum sem lagt er til með frumvarpinu ekki hafa áhrif á nema lítinn hóp foreldra og greiðslur það rýmilegar að ekki ætti að hafa áhrif á töku fæðingarorlofsins.

Ekki er ástæða til annars en að taka undir þau sjónarmið sem koma fram í frumvarpinu og athugasemdum með því um að eðlilegt sé að sporna gegn allri misnotkun á Fæðingarorlofssjóðnum. Hins vegar er ljóst að þær aðferðir sem lagðar eru til munu jafnframt fela í sér almenna skerðingu á greiðslum í fæðingarorlofi. Þar skipti mestu sú tillaga að miða við tvö síðustu tekjuár fyrir fæðingu barns (eða komu þess á heimili). *Gegn þessum skerðingaráhrifum mætti vinna með því að miða við síðasta heila tekjuár í stað tveggja, án þess að fórna þeim meginmarkmiðum sem tillögurnar ganga út á.*

Alþýðusambandið leggur ríka áherslu á að tækifærið sem nú gefst, við endurskoðun laga um fæðingar- og foreldraorlof, verði notað *til að taka af öll tvímæli um að foreldrar sem eiga aðild að Alþýðusambandi Íslands fái greidd orlofslaun samkvæmt 7. gr. laga um orlof nr. 30/1987 vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi og njóta greiðslu úr sjóðnum skv. 2. mgr. 13. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof.*

Einnig er mikilvægt að *nota tækifærið nú til að treysta sveigjanleika og heimildir Fæðingarorlofssjóðs ef foreldrar hafa í stuttan tíma verið utan vinnumarkaðar síðustu sex mánuði fyrir upphaf töku fæðingarorlofs. Þá er að mati ASÍ mikið álitamál hvort heimilt er, svo og hvort ástæða eða sanngirni felist í því að hætta að taka tillit til starfa í öðrum löndum EES við ákvörðun greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.*

Hvað varðar tillögur um breytingar á lögum um tryggingagjald og lúta að tekjuöflunarbátt frumvarpsins felst hann í því að færa mjög umtalsverðar fjárhæðir frá Atvinnuleysistryggingasjóði í Fæðingarorlofssjóð. Verði tillagan að veruleika mun hún veikja stöðu Atvinnuleysistryggingasjóðs og framtíðarmöguleika til að bæta stöðu atvinnulausra.

Alþýðusamband Íslands hafnar þeirri leið sem lögð er til og felst í að bæta stöðu Fæðingarorlofssjóðs með því að skerða rekstrargrundvöll og framtíðarmöguleika Atvinnuleysistryggingasjóðs. *ASÍ leggur til að þess í stað verði hlutur Atvinnutryggingagjaldsins óbreyttur og tekjubörf Fæðingarorlofssjóðs mætt með því að taka af þeim hluta tryggingagjaldsins sem ekki er sérstaklega varið til trygginga er tengjast vinnumarkaðinum og starfsemi tengdri honum.*

Þá varar ASÍ við því að breytingar á fjármögnun til reksturs Vinnueftirlits ríkisins verði til þess að veikja rekstrargrundvöll og starfsskilyrði stofnunarinnar. Þvert á móti er mikilvægt að styrkja til muna starfsgrundvöll *Vinnueftirlitsins þannig að stofnunin geti mætt auknum kröfum og umsvifum á vinnumarkaði eins og núverandi fyrirkomulag gerir ráð fyrir.*

Alþýðusamband Íslands lýsir þannig yfir stuðningi við meginefni frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 95/2000, um fæðingar og foreldraorlof, og lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, o.fl. Alþýðusambandið leggur til að frumvarpið verði samþykkt, að því tilskyldu að tekið verði tillit til ofangreindra athugasemda og tillagna um breytingar á efni þess.

### **Greinargerð**

Félagsmálaráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof og lögum um tryggingagjald. Tilgangurinn er, eins og segir í athugasemdum með frumvarpinu, „*einkum sá að renna styrkari stöðum undir það fæðingarorlofskerfi sem komið var á með lögunum með því að treysta betur stöðu þess og koma böndum á útgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði.*“ Jafnframt segir að „*Við endurskoðun laganna þótti ekki tímabært að leggja til stórar breytingar á kerfinu enda mikilvægt að því verði viðhaldið svo stuðlað verði áfram að jafnri þátttöku kvenna og karla á vinnumarkaði og jafnri ábyrgð foreldra á umönnun barna sinna. Ekki síst skiptir máli að börn fái notið umönnunar beggja foreldra á fyrstu mánuðum ævi sinnar.*“

### **Staða Fæðingarorlofssjóðs og tillögur ráðherra**

Fyrir liggur að Fæðingarorlofssjóður mun að öllu óbreyttu lenda í greiðsluþroti innan skamms. Það er því augljós nauðsyn á að grípa til ráðstafana til að tryggja jafnvægi á milli tekna og útgjalda sjóðsins og treysta þannig stöðu hans til framtíðar. Jafnframt er mikilvægt að þær breytingar sem gerðar verða á lögunum um fæðingar- og foreldraorlof verði ekki til að spilla fyrir þeim markmiðum laganna að stuðlað að jafnri þátttöku kvenna og karla á vinnumarkaði og jafnri ábyrgð foreldra á umönnun barna sinna, ekki síst með því að börn fái notið umönnunar beggja foreldra á fyrstu mánuðum og árum ævi sinnar.

Með frumvarpi félagsmálaráðherra er valin blönduð leið til að treysta fjárhagslega stöðu Fæðingarorlofssjóðsins. Annars vegar með því að leggja til breytingar sem ætlað er að draga úr útgjöldum sjóðsins. Hins vegar með því að auka tekjur hans og vegur sá þáttur mun þyngra. Þannig er gert ráð fyrir því að sparnaður vegna breytinga verði um 150 milljónir á ári, á meðan tekjuaukningin gefi um 1.150 milljónir á ári.

Auk þess sem að framan greinir eru gerðar tillögur um ýmsar lagfæringar á lögnum sem flestar hafa að markmiði að skýra einstaka þætti laganna og gefa ýmsum þáttum varðandi framkvæmd þeirra skýrari lagagrundvöll, s.s. eins og varðandi framkvæmdina í tengslum við ættleiðingar, greiðslur til námsmanna, lengingu á lágmarkstímabili í fæðingarorlofi úr einni viku í tvær, millifærslu fæðingarstyrkja o.fl. Ekki verður farið út í umfjöllun um þessa þætti hér nema að því leyti sem þeir kunna að tengjast fjárhag sjóðsins og áhrifum á réttindi foreldra til töku fæðingarorlofs eða greiðslna í fæðingarorlofi.

Hér verður þó ekki hjá því komist að vekja athygli á einu ákvæði í núgildandi lögum sem í einhverjum tilfellum hefur leitt til ósanngjarnrar niðurstöðu við ákvörðun greiðslna í fæðingarorlofi, en það er krafan um að viðkomandi hafi verið **samfelld** á vinnumarkaði í sex mánuði fyrir töku fæðingarorlofs (samkvæmt tillögnum eftirleiðis alfarið bundið við innlendan vinnumarkað). Nokkur dæmi eru þekkt um að einstaklingar hafi vikið af vinnumarkaði tímabundið á framangreindu tímabili af ýmsum ástæðum sem ekki hafa verið viðurkenndar af Fæðingarorlofssjóði, jafnvel um mjög stuttan tíma s.s. vegna tímabundins atvinnuleysis eða breytingar á störfum, og við það misst réttinn til tekjutengdra fæðingarorlofsgreiðslna. Að vísu hefur að nokkru verið komið til móts við gagnrýni á fyrri framkvæmd með breytingum á reglugerð um þetta efni. Mikilvægt er að breytingarnar nú verði notaðar til að tryggja heimildir Fæðingarorlofssjóðsins til að taka með sanngjörnum hætti tillit til framangreindra tilfella við ákvörðun greiðslna úr sjóðnum.

Alþýðusambandið leggur ríka áherslu á að tækifærið sem nú gefst við endurskoðun laga um fæðingar- og foreldraorlof verði notað til að taka af öll tvímæli um að foreldrar sem eiga aðild að Alþýðusambandi Íslands fái greidd orlofslaun samkvæmt 7. gr. laga um orlof nr. 30/1987 vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi og njóta greiðslu úr sjóðnum skv. 2. mgr. 13. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof. Starfsmenn ríkisins og stofnana þess njóta í dag slíkra greiðslna sem teknar eru beint úr ríkissjóði eða af rekstarfé viðkomandi stofnunar.

Í kjölfar niðurstöðu úrskurðarnefndar Fæðingar- og foreldraorlofssjóðs, þar sem foreldri í aðildarfélagi Alþýðusambands Íslands var neitað um greiðslu orlofslauna frá Fæðingarorlofssjóði meðan viðkomandi naut greiðslna úr sjóðnum, stefndi ASÍ Tryggingastofnun ríkisins vegna Fæðingarorlofssjóðs til að viðurkenningar á því að foreldrar eigi rétt á slíkum greiðslum. Í stefnu Alþýðusambandsins segir m.a.:

*Í svari félagsmálaráðherra við fyrirspurn á 128. löggjafarþingi 2002-2003 kemur fram að ekki sé unnt að undanskilja ávinnslu á rétti til greiðslna í orlofi frá öðrum starfstengdum réttindum sem fæðingarorlof skal reiknast til starfstíma við mat á. Því beri Fæðingarorlofssjóði að greiða foreldrum orlofslaun vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi og njóta greiðslna úr sjóðnum. Félagsmálaráðherra sá sem svarar fyrirspurninni samdi og lagði fram lög nr. 95/2000 og ítrekaði þetta viðhorf sitt í umræðum á Alþingi.*

*Auk þess sem lög 95/2000 juku almenn fæðingarorlofsréttindi var markmið þeirra að jafna fæðingarorlofsréttindi þ.a. réttur beggja kynja skyldi vera jafn og sami réttur á opinberum og almennum vinnumarkaði. Samkvæmt kjarasamningum ríkisstarfsmanna halda þeir áfram að ávinna sér rétt til orlofsgreiðslna úr hendi launagreiðanda þá mánuði sem þeir eru í fæðingarorlofi. Ríkisstarfsmenn njóta sömu greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Ljóst má því vera að sú niðurstaða úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála að orlofslaun séu innifalin í greiðslum sjóðsins er röng því fjarri lagi skulu sjóðir ríkisins tvígreiða sömu réttindi.*

Mikilvægt er að nota tækifærið sem nú gefst til að taka af öll tvímæli í þessum efnum og tryggja launafólki jafnan rétt til orlofslauna vegna töku fæðingarorlofs óháð því hvort það starfar hjá hinu opinbera eða á almennum vinnumarkaði.

### **Tillögur um sparnað og herta framkvæmd**

a) Í frumvarpinu er lagt til að sett verði hámark á greiðslur úr sjóðnum m.v. 80% af 600.000 kr. meðaltals mánaðartekjum foreldra á viðmiðunartímabilinu, þannig að mánaðarlegar útgreiðslur sjóðsins til foreldris verði að hámarki 480.000 kr.

Þessi breyting mun aðeins hafa áhrif gagnvart litlum hópi foreldra í fæðingarorlofi. Það er því ekki ástæða til að ætla að hún hafi umtalsverð áhrif hvað varðar markmið laganna, né heldur mun hún fela í sér mikinn sparnað fyrir sjóðinn. Það má því segja að breytingin feli fyrst og fremst í sér pólitísk skilaboð. Verði hámarkið hins vegar ekki látið fylgja almennum launabreytingum í framtíðinni kunna áhrifin að verða meiri og valda skaða þegar frá líður.

b) Í frumvarpinu er lögð áhersla á að komið verði í veg fyrir misnotkun á greiðslum úr sjóðnum. Þetta á einkum að gerast með tvennu:

Greiðslur úr sjóðnum verða stilltar saman með upplýsingum úr skattkerfinu, þannig að greiðslur í fæðingarorlofi verða tengdar tekjum samkvæmt skattframtölum á viðmiðunartímabilinu.

Þá verður viðmiðunartímabilið nú tvö síðustu tekjuár (almanaksár) á undan fæðingarári barns (eða þess árs er barn kemur inn á heimili við ættleiðingu eða varanlegt fóstur) í stað síðustu 12 af 14 mánuðum fyrir upphaf fæðingarorlofstöku eins og er í núgildandi lögum.

Tekið skal undir það yfirlýsta markmið með breytingunum að koma þarf í veg fyrir misnotkun á Fæðingarorlofssjóðinum, hvort sem er með því að foreldrar gefi upp rangar tekjur eða flytji tekjur á milli tímabila til auka greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Þar virðist samtenging við gögn úr skattkerfinu ásamt möguleikum á leiðréttingum vænlegur kostur.

Ókosturinn við þá aðferð sem valin er skv. frumvarpinu, einkum hvað varðar breytingarnar á viðmiðunartímanum og ekki er gerð grein fyrir í athugasemdum með því, er hinsvegar sá að hún mun almennt leiða til lækkunar á greiðslum til foreldra í fæðingarorlofi þar sem viðmiðunartekjurnar verða mun eldri en í núgildandi lögum og því síður í samræmi við almenna launapróun en nú er. Þannig má sem dæmi nefna að greiðsla til foreldris sem hefur töku fæðingarorlofs í byrjun september 2005 mun byggja á meðaltali tekna árána 2003 og 2004 í stað tímabilsins júní 2004 til júlí 2005 eins og er

skv. nógildandi lögum. *Miðað við reynsluna undanfarin ár getur skerðing af þessum ástæðum numið nokkrum prósentustigum. Þetta er alvarlegasti ágalli á þeim sparnaðartillögum sem er að finna í frumvarpinu.*

c) Í þessu frumvarpi er lagt til að viðmiðun vegna útreiknings á greiðslum í fæðingarorlofi verði nú í öllum tilfellum áætlaður fæðingardagur barns (eða koma barns inn á heimili ef um er að ræða ættleiðingu eða töku barns í varanlegt fóstur).

Þessi breyting mun í einhverjum tilfellum leiða til skerðingar á greiðslum til feðra í fæðingarorlofi, sem nú geta miðað viðmiðunartímabilið við upphaf töku fæðingarorlofsins. Að baki þessari breytingu liggja hins vegar jafnræðissjónarmið.

d) Í þessu frumvarpi er lagt til að sett verði að skilyrði fyrir ávinnslu réttinda til greiðslu í fæðingarorlofi að viðkomandi hafi verið samfellt á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir upphafsdag fæðingarorlofs. Þar með verði felld út heimild til að taka til greina starfstíma foreldris í öðru EES ríki, enda hafi foreldri unnið hér á landi í minnsta kosti einn af síðustu sex mánuðunum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs.

Að mati ASÍ er það mikið álitamál hvort heimilt er, svo og hvort ástæða eða sanngirni felist í því að hætta að taka tillit til starfa í öðrum löndum EES við ákvörðun greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Vætanlega eru sparnaðaráhrifin af þessari breytingu hverfandi fyrir Fæðingarorlofssjóð. Hins vegar er ljóst að hún dregur úr sveigjanleika og getur haft mjög alvarlegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir þá foreldra sem verða fyrir skerðingu vegna þessarar breytingar.

### **Tillögur um auknar tekjur Fæðingarorlofssjóðs**

Eins og áður segir felast tillögur félagsmálaráðherra um að koma á jafnvægi í tekjum og gjöldum Fæðingarorlofssjóðs samkvæmt frumvarpinu, einkum í því að auka tekjur sjóðsins frá því sem nú er með því að breikka tekjugrunn hans. Þetta á að nást með því að auka hlutdeild Fæðingarorlofssjóðs í tryggingagjaldinu með breytingum á lögum um tryggingagjald. Alls á þetta að skila Fæðingarorlofssjóði tekjuauka upp á 1.150.000.000 á ári. Breytingin á að gerast með tvennum hætti:

a) Atvinnutryggingagjald sem rennur til Atvinnuleysistryggingasjóðs og sem nú er 0,8% af gjaldstofni almenna tryggingagjaldsins verður 0,65% og almennt tryggingagjald sem nú er 4,84% hækki samsvarandi og verði 4,99% og mismunurinn renni til Fæðingarorlofssjóðs.

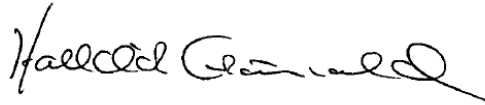
b) Gjald til Vinnueftirlits ríkisins sem samkvæmt lögnum er allt að 0,08% (hefur í reynd verið 0,048% síðustu ár) verði fellt niður og renni til fæðingarorlofssjóðs. Rekstur Vinnueftirlitsins verði hins vegar settur beint á fjárlög.

Ekki verður hjá því komist að gera alvarlegar athugasemdir við framangreindar tilfærslur. Þannig mun lækkunin á Atvinnutryggingagjaldi leiða til tekjulækkunar fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð upp á 750.000.000 á ári. Það þýðir að tekjur sjóðsins munu tæplega standa undir útgjöldum á næstu árum, miðað við bjartsýnar spár opinberra aðila um minnkandi atvinnuleysi og nánast

Óbreytta upphæð atvinnuleysisbóta. Þetta þýðir jafnframt að reynist atvinnuleysi meira en áætlað er mun ganga á eignir sjóðsins. Þá felur þessi tekjustofningur í sér að lítið sem ekkert fjárhagslegt svigrúm verður til þess að hækka atvinnuleysisbætur og treysta stöðu og afkomu fólks sem verður atvinnulaust. Það gengur þvert gegn stefnu Alþýðusambandsins og yfirlýstum markmiðum félagsmálaráðherra með þeirri endurskoðun á lögum um atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir sem nú er ný hafin.

Einnig er mikilvægt að efla og treysta starfsemi Vinnueftirlits ríkisins, en ljóst er að nýlegra breytingar á vinnuverndarlögunum, ný og aukin verkefni stofnunarinnar, almennar kröfur um aukið vinnuverndarstarf og þegar hafnar og fyrirhugaðar stórframkvæmdir, gera auknar kröfur til stofnunarinnar og kalla á aukið fjármagn til starfseminnar. Markaður tekjustofn VER sem tók mið að launasummunni í landinu fól í sér ákveðna tryggingu í þessum eignum. Mikilvægt er að frá þeirri meginhugsun verði ekki horfið með breytingunum á tryggingagjaldinu og fjármögnun á rekstri stofnunarinnar.

19. apríl 2004



Halldór Grönvold,  
aðstoðarframkvæmdastjóri ASÍ

Hjálagt fylgir stefna ASÍ frá 24. febrúar 2004 sem lögð var fram í héraðsdómi Reykjavíkur þar sem þess er krafist að viðurkennt verði fyrir dómi að fæðingarorlofssjóði beri að greiða foreldrum sem aðild eiga að aðildarfélögum ASÍ orlofslaun skv. 7. gr. laga um orlof nr. 30/1987.

**Nr. 1. Lagt fram í héraðsdómi  
Reykjavíkur 24.2 2004.**

## **STEFNA**

**Alþýðusamband Íslands,  
Sætúni 1, Reykjavík, kt. 420169-6209**

**GERIR KUNNUGT** að það þurfi að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur Tryggingastofnun ríkisins, kt. 060269-2669, Laugavegi 114-116, Reykjavík vegna Fæðingarorlofssjóðs, kt. 450101-3380, Laugavegi 114-116, Reykjavík.

### **Dómkröfur**

Að viðurkennt verði með dómi að Tryggingastofnun ríkisins vegna Fæðingarorlofssjóðs beri að greiða foreldum sem aðild eiga að aðildarfélagum Alþýðusambands Íslands, orlofslaun samkvæmt 7. gr. laga um orlof nr. 30/1987 af greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi og njóta greiðslna úr sjóðnum skv. 2. mgr. 13. gr. laga um fæðingar og foreldraorlof nr. 95/2000.

Að stefndi verði dæmdur til greiðslu málskostnaðar skv. mati réttarins.

### **Málavextir**

Ágreiningur er um það, hvort Tryggingastofnun ríkisins v/ Fæðingarorlofssjóðs beri að greiða orlof skv. orlofslögum ofan á greiðslur sínar til félagsmanna aðildarfélaga ASÍ í fæðingarorlofi.

Samkvæmt lögum nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof á launafólk í fæðingarorlofi rétt til greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði, sem nemi 80% af meðaltali heildarlauna þess miðað við 12 mánaða samfellt tímabil sem lýkur tveimur mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs.

Þann 6. janúar 2003 synjaði Tryggingastofnun ríkisins foreldrinu A um greiðslu orlofs á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. A sem mun vera rafvirki á almennum vinnumarkaði og tekur því laun skv. kjarasamningum á almennum vinnumarkaði kærði, ákvörðun Tryggingastofnunar til úrskurðarnefndar fæðingar og foreldraorlofsmála þann 21. mars 2003 en hlutverk nefndarinnar er að kveða upp úrskurði um ágreiningsefni sem kunna að rísa á grundvelli laga 95/2000 og sæta úrskurðir nefndarinnar ekki kæru til æðra stjórnvalds.

Nefndin óskaði greinargerðar frá Alþýðusambandi Íslands og fleiri aðilum áður en úrskurður var kveðinn upp. Í greinargerð sinni til úrskurðarnefndar setti stefnandi fram það álit sitt að greiða bæri launafólki á almennum vinnumarkaði orlof úr Fæðingarorlofssjóði líkt og A



hafði gert kröfu um. Þann 10. júlí 2003 staðfesti úrskurðarnefndin ákvörðun Tryggingastofnunar með úrskurði í málinu sem fengið hafði númer sem mál 19/2003.

Í niðurstöðu úrskurðarnefndar segir m.a.:

*"Barn kæranda er fætt 8. desember 2002. Samkvæmt útreikningi Tryggingastofnunar sem ekki hefur verið mótmælt voru heildarlaun kæranda á tólf mánaða viðmiðunartímabili B kr. eða að meðaltali D kr. á mánuði. Ekki verður annað séð en að í þessum heildartekjum séu orlofslaun meðtalin."* Og síðar:

*Sá greinarmunur sem gerður er á rétti til orlofstöku og rétti til orlofslauna í framangreindum lögum [ orlofslögum ] styður þá niðurstöðu að í 2. mgr. 14. gr. ffl. felist fyrirmæli um áunninn rétt til orlofstöku en ekki rétt til orlofslauna. Orðalag og efni ákvæðisins að öðru leyti styður einnig þá niðurstöðu. Í 2. mgr. 13. gr. ffl. er eins og áður er komið fram mælt fyrir um aðferð við útreikning á greiðslum til starfsmanns í fæðingarorlofi úr Fæðingarorlofssjóði. Telja verður að um rétt starfsmanns til frekari greiðslna í fæðingarorlofi en ákvæði 2. mgr. 13. gr. ffl. kveður á um þurfi skýr fyrirmæli í lögum."*

Fyrri afgreiðsla Tryggingastofnunar sem úrskurðarnefnd staðfesti liggur til grundvallar þeirri framkvæmd sem Tryggingastofnun hefur á um greiðslur til félagsmanna aðildarféлага stefnanda í fæðingarorlofi. Þá framkvæmd telur stefnandi ólögmeta og er mál þetta er höfðað til þess að fá þeirri framkvæmd hrundið.

#### **Málsástæður og lagarök**

Meginmálsástæða stefnanda er sú, að fyrrgreindur úrskurður úrskurðarnefndar og framkvæmd Tryggingastofnunar sé í andstöðu við 13 og 14. gr. l. 95/2000, orlofslög nr. 30/1987 og 7. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 93/104.

Í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 segir að mánaðarleg greiðsla Fæðingarorlofssjóðs til starfsmanns í fæðingarorlofi skuli nema 80% af meðaltali heildarlauna miðað við 12 mánaða samfellt tímabil sem ljúki tveimur mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs. Til launa teljist hvers konar laun og aðrar þóknanir samkvæmt lögum um tryggingagjald. Samhljóða ákvæði er í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 909/2000. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 113/1993 um Tryggingagjald teljast til gjaldstofns skv. 6. gr. laganna, meðal annars hvers konar laun og þóknanir, þar með talið orlofsfé og greiðslur fyrir ónotað orlof.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 95/2000 greiðir fæðingarorlofssjóður það mótramlag til lífeyrissjóðs sem atvinnurekanda ber ekki að greiða og samkvæmt 2. mgr. 14. gr. reiknast fæðingarorlof til starfstíma við mat á starfstengdum réttindum, svo sem rétti til orlofstöku og lengingar orlofs samkvæmt kjarasamningum, starfsaldurshækkana, veikindaréttar, uppsagnarfrests og réttar til atvinnuleysisbóta. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Í kjarasamningum aðildarfélaganna ASÍ segir að fæðingarorlof allt að sex mánuðum teljist til unnins tíma við útreikning orlofsréttar, þ.e. réttar til frítöku en ekki orlofslauna. Launamaður innan ASÍ á því ekki rétt til launaðs orlofs úr hendi atvinnurekanda þá mánuði sem hann er í fæðingarorlofi og nýtur greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, líkt og á við um rétt til mótframlags í lífeyrissjóði.

Með lögum um orlof nr. 16/1943 var staðfest sú meginregla, að órjúfanlegt samband er milli orlofs frá störfum og greiðslu. Þannig var ákveðið í 3 og 4. gr. laganna að launafólk hefði bæði rétt á og skyldu til hlutfallslega launaðs orlofs tiltekinn dagafjöldi á ári m.v. unna mánuði síðustu 12 mánuði þar á undan. Án hlutfallslegrar greiðslu myndi það ekki hafa efni á að fara í orlof eins og það var orðað í greinargerð. Meginregla þessi er enn í gildi þó reglum um meðferð, vörslu og innheimtu orlofsfjár hafi verið breytt og orlofsréttur aukinn.

Þessi meginregla kemur fram í gildandi lögum um orlof nr. 30/1987. Í 1. gr. þeirra segir að allir, sem starfa í þjónustu annarra eigi rétt á orlofi og orlofslaunum samkvæmt lögum. Skv. 4. gr. laganna skal orlof veitt í einu lagi á tilteknu tímabili almanaksársins og jafnframt að því skuli alltaf lokið fyrir lok orlofsársins og skv. 13. gr. er óheimilt sé að flytja áunnin orlofslaun milli orlofsára. Samkvæmt 3. gr. orlofslaga er orlof nú tveir dagar fyrir hvern unninn mánuð á síðasta orlofsári og reiknast hálfur mánuður eða meira heill mánuður en skemmri tími telst ekki með. Það telst unninn mánuður þótt maður sé frá vinnu vegna veikinda eða slysa ef hann fær greitt kaup á meðan eða er í orlofi.

Frítökuréttur án greiðslu er þannig ekki orlofsréttur eða orlofstökuréttur í skilningi orlofslaga.

Meginregla 13 og 14. gr. l. 95/2000 er því sú, að foreldri í fæðingarorlofi glatar hvorki né hættir að ávinna sér starfstengd réttindi meðan á fæðingarorlofi stendur. Að svo miklu leyti sem réttindi þessi eru ekki greidd af atvinnurekanda greiðir fæðingarorlofssjóður 80% þeirra. Á því er byggt að það eigi við um ávinnslu orlofs skv. orlofslögum. Úrskurður úrskurðarnefndar í málinu nr. 19/2003 og framkvæmd stefnda gengur gegn þessari meginreglu og skerðir lög- og kjarasamningsbundin orlofsréttindi félagsmanna aðildarfélaganna ASÍ í raun um sem nemur 2 launum orlofsdögum fyrir hvern þann mánuð sem tekinn er í fæðingarorlofi. Úrskurðurinn er einnig að þessu leiti til í andstöðu við 1. tl. 7.gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 93/104 um ákveðna þætti er varða vinnutíma sbr. auglýsingu nr. 285/1997 sem skyldar íslenska ríkið til að tryggja öllu launafólki a.m.k. 4 vikna launað árlegt orlof. Ólaunaður 2 daga frítökuréttur fyrir hvern mánuð í fæðingarorlofi samræmist því ákvæði ekki.

Úrskurðurinn er einnig í andstöðu við þá reglu 7.gr. orlofslaga sem kveður á um greiðslu orlofs við orlofstöku en samtíma greiðsla orlofs eins og úrskurðurinn gerir ráð fyrir er óheimill sbr. og 2. tl. 7.gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 93/104 sem kveður á um bann við samtíma greiðslu orlofs nema við starfslok.

Stefnandi byggir einnig á því, að úrskurðurinn sé í andstöðu við forsendur og markmið laganna um fæðingarorlof.

Í svari félagsmálaráðherra við fyrirspurn á 128 löggjafarþingi 2002-2003 kemur fram að ekki sé unnt að undanskilja ávinnslu á rétti til greiðslna í orlofi frá öðrum starfstengdum réttindum sem fæðingarorlof skal reiknast til starfstíma við mat á. Því beri Fæðingarorlofssjóði að greiða foreldrum orlofslaun vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi og njóta greiðslna úr sjóðnum. Félagsmálaráðherra sá sem svarar fyrirspurninni samdi og lagði fram lög nr. 95/2000 og ítrekaði þetta viðhorf sitt í umræðum á Alþingi.

Auk þess sem lög 95/2000 juku almenn fæðingarorlofsréttindi var markmið þeirra að jafna fæðingarorlofsréttindi þ.a. réttur beggja kynja skyldi vera jafn og sami réttur á opinberum og almennum vinnumarkaði. Samkvæmt kjarasamningum ríkisstarfsmanna halda þeir áfram að ávinna sér rétt til orlofsgreiðslna úr hendi launagreiðanda þá mánuði sem þeir eru í fæðingarorlofi. Ríkisstarfsmenn njóta sömu greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Ljóst má því vera að sú niðurstaða úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála að orlofslaun séu innifalin í greiðslum sjóðsins er röng því fjarri lagi skulu sjóðir ríkisins tvígreiða sömu réttindi.

Það er og í engu samræmi við jöfnunarmarkmið laganna að telja orlofslaun vera innifalin í greiðslum Fæðingarorlofssjóðs líkt og úrskurðarnefndin gerir þar sem það orlofsfé sem launamanni er greitt á 12 mánaða viðmiðunartímanum fyrir upphaf fæðingarorlofs er áunnið á mislöngum tíma utan viðmiðunartímabilsins. Þannig er sá hluti orlofslauna sem fellur á 12 mánaða viðmiðunartíma vegna þeirra foreldra sem hefja töku fæðingarorlofs 1. júní að 10/11 hlutum uppsafnaður orlofssparnaður utan viðmiðunartímabilsins meðan hann er 1/11 hjá þeim foreldrum sem hefja töku fæðingarorlofs 1. september.

Markmið laga 95/2000 var einnig að hvetja foreldra til samvista með börnum sínum sbr. 2.gr. þeirra en því markmiði verður ekki náð ef greiðslum Fæðingarorlofssjóðs er þannig hagað að fæðingarorlof skerði lög og kjarasamningsbundin rétt og raunar skyldu til launaðs orlofs frá störfum m.a. í sama tilgangi.

### **Um aðild og kröfugerð**

Fæðingarorlofssjóður er í vörslu Tryggingastofnunar ríkisins sem sér um reikningshald og daglega afgreiðslu sjóðsins í umboði félagsmálaráðherra sbr. 4.gr. laga nr. 95/2000. Forstjóri Tryggingastofnar ríkisins annast stjórn stofnunarinnar sbr. 4.gr. laga 117/1993. Mál þetta er því höfðað á hendur Tryggingastofnun ríkisins vegna Fæðingarorlofssjóðs til viðurkenningar á greiðsluskyldu sjóðsins.

Stefnandi er samkvæmt samþykktum sínum málsvari launafólks í sameiginlegum hagsmunamálum gagnvart stjórnvöldum. Ótilgreindur hópur launafólks í rúmlega áttatíu stéttarfélögum á almennum vinnumarkaði sem aðild eiga að Alþýðusambandi Íslands hefur lögvarða hagsmunum af því að fá úrlausn dómstóla um rétt sinn til greiðslu í

fæðingarorlofi eins og þeim rétti er skipað skv. lögum 95/2000, reglugerð 909/2000, úrskurði úrskurðarnefndar um fæðingar og foreldraorlofsmál í málinu nr. 19/2003 og framkvæmd Tryggingastofnunar ríkisins. Samkvæmt 25. gr. laga nr. 91/1991 höfðar Alþýðusamband Íslands því mál þetta í eigin nafni til viðurkenningar tiltekinna lögvarinna og vel afmarkaðra réttinda félagsmanna sinna.

### **Um málskostnað**

Um málskostnað úr hendi stefnda vísast til meginreglna 21.kafla l. 91/1991.

### **Framlögð skjöl**

Auk stefnu mun stefnandi leggja fram úrskurð úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum í málinu nr. 19/2003, þingskjal 1127, 574 mál 128. löggjafarþings og endurrit úr þingræðum.

### **Skýrslugjöf**

Eins og mál þetta liggur fyrir sér stefnandi ekki sérstaka ástæðu til skýrslugjafar fyrir dómi.

### **Áskilnaður**

Stefnandi áskilur sér rétt til þess að koma að frekari gögnum, málsástæðum og vitnisburði undir rekstri málsins þ.m.t. fyrir Hæstarétti allt eftir því sem tilefni gefst til.

### **Málflutningsumboð og fyrirkall**

Fyrir hönd stefnanda flytur mál þetta Magnús M. Norðdahl hrl., deildarstjóri lögfræðideildar ASÍ.

Fyrir því stefnist hér með Karli Steinari Guðnasyni, Heiðarbrún 8, Keflavík, kt. 270539-2549, forstjóra fyrir hönd Tryggingastofnunar ríkisins vegna Fæðingarorlofssjóðs til þess að mæta í Héraðsdómi Reykjavíkur, sem háður verður í húsnæði Héraðsdóms Reykjavíkur, dómhúsinu v/ Lækjartorg í Reykjavík, dómssal 102, þriðjudaginn 24. febrúar 2004 kl. 10.00 árdegis, þá er mál þetta verður þingfest, svara þar til saka, leggja fram gögn og þola dóm. Skorað er á stefnda að koma fyrir dóm þá er mál þetta verður þingfest en sæki hann ekki þing má búast við því að útivistardómur gangi.

Reykjavík 21. janúar 2004,

Magnús M. Norðdahl hrl.

Fylgiskjal III.**Umsögn Samtaka atvinnulífsins.**

(21. apríl 2004.)

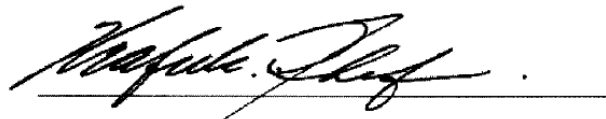
Samtökum atvinnulífsins hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar en því er ætlað að styrkja fæðingarorlofskerfið og koma böndum á útgreiðslur úr fæðingarorlofssjóði auk þess sem lagðar eru til breytingar á fjármögnun hans.

Samtök atvinnulífsins telja ljóst að nauðsynlegt er að bregðast við brýnum fjárhagsvanda sjóðsins. Hámarksgreiðsla á mánuði til starfsmanns í fæðingarorlofi er það há samkvæmt frumvarpinu að tæplega getur verið ástæða til að óttast að sú ákvörðun hafi neikvæð áhrif á jafnréttismarkmið frumvarpsins. Þak á greiðslur er einnig nauðsynlegt vegna óskýrrar og rúmrar afmörkunar laganna á viðmiðunarlaunum. Minna má á að samtökin hafa frá upphafi bent á að setja þurfi þak á greiðslur úr sjóðnum, meðal annars með tilliti til áhrifa óhefðbundinna launagreiðslna.

Fjármögnun fæðingarorlofssjóðs og tilfærslur á tryggingargjaldi frá atvinnuleysis-tryggingasjóði valda áhyggjum. Samtök atvinnulífsins óttast að sú fjármögnun sem skilin er eftir fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð muni ekki reynast nægjanleg og því vofi yfir hætta á gjaldahækkun fyrir atvinnulífið vegna þeirra skuldbindinga sem byggðar hafa verið upp í báðum þessum kerfum. Samtökin telja á hinn bóginn óeðlilegt að fjármagna eina ríkisstofnun með tryggingagjaldi svo sem gert hefur verið með Vinnueftirlit ríkisins.

Loks er rétt að gera athugasemd við það að áfram fái báðir foreldrar að vera í fæðingarorlofi. Slíkt er einungis eðlilegt takmarkaðan tíma orlofsins en fer að öðru leyti gegn markmiðinu um að tryggja barni samvistir við foreldri í sem lengstan tíma. Samtök atvinnulífsins telja brýnt að inn í lögini komi ákveðnari stefnumörkun um að tilgangur laganna sé að barn njóti umönnunnar föður og móður. Inn í 8. gr. frumvarpsins komi að foreldrar eigi sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs í allt að þrjá mánuði hvort um sig til að annast barn sitt. Verulega skortir á að þetta atriði sé áréttað í lögnum sem er til þess fallið að ýta undir misnotkun.

Virðingarfyllst,



Hrafnhildur Stefánsdóttir, yfirlögfræðingur

**Fylgiskjal IV.****Umsögn Tryggingastofnunar ríkisins.**  
(16. apríl 2004.)

Með vísan til bréfs félagsmálanefndar Alþingis, dags. 6. apríl 2004, er hér með komið á framfæri athugasemdum Tryggingastofnunar ríkisins við ofangreint frumvarp.

**2. gr.**

Tryggingastofnun telur 2. gr. frumvarpsins fela í sér breytingu til bóta.

**3. gr.**

Tryggingastofnun fagnar tillögu frumvarpsins um að lengja lágmarkstíma fæðingarorlofs úr viku í tvær vikur og telur Tryggingastofnun jafnvel ástæðu til að lengja lágmarkstímann í allt að mánuð.

Fæðingarorlofssjóður hefur tekið tillit til óska umsækjenda um að gerðar verði breytingar á umsókn þeirra um fæðingarorlof varðandi tímalengd orlofsins og skiptingu þess. Reynslan hefur sýnt að umsækjendur, einkum feður, óska oft eftir að gera breytingar á því sem þeir upphaflega óskuðu eftir eða setja jafnvel ekki fram fastmótaðar óskir með fyrstu umsókn. Það hefur berlega komið í ljós að mikil aukin vinna fylgir því fyrir starfsmenn Fæðingarorlofssjóðs þegar einstaklingar eru jafnvel að skipta fæðingarorlofi sínu upp í 12 einingar. Þá má ljóst vera að því styttra sem fæðingarorlof er hverju sinni þeim mun erfiðara er að fylgjast með því að umsækjandinn leggi niður störf. Auk þess sem ætla verður að markmið laganna um fæðingar- og foreldraorlof náist betur við lengri samfelldri orlofstöku.

**4. gr.****1. mgr. 4. gr.**

Tryggingastofnun fagnar því að kveðið verði skýrar á um það hvað átt sé við með upphafsdegi fæðingarorlofs. Þó er vert að hafa í huga að ákvæði frumvarpsins getur haft í för með sér þrengingu á rétti foreldra frá því sem verið hefur í framkvæmd ef einungis er litið til áætlaðs fæðingardags barns en ekki fæðingardags þess. Af þessum sökum vill Tryggingastofnun leggja til að bætt verði inn í ákvæðið fæðingardegi barns, t.d. með þeim hætti að 1. málslíður verði svohljóðandi: “Foreldri, sbr. 1. mgr. 1. gr., öðlast rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eftir að hafa verið samfellt í sex mánuði á innlendum vinnumarkaði fyrir áætlaðan fæðingardag barns eða fæðingardag barns, eftir því sem skapar foreldrinu meiri rétt, eða þann tíma þegar barn kemur inn á heimili við ættleiðingu eða varanlegt fóstur, sbr. 2. og 4. mgr. 8. gr.”

**2. mgr. og 4. mgr. 4. gr.**

Sem framkvæmdaraðili fagnar Tryggingastofnun þeim breytingum sem felast í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Ætla má að breytingar þessar verði bæði til að einfalda störf Fæðingarorlofssjóðs og leiða til þess að auðveldara verði að miða greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði við rauntekjur umsækjenda, en borið hefur á því að umsækjendur reyni að sýna laun sín sem hæst á viðmiðunartímabilinu. Á hinn bóginn telur Tryggingastofnun sér jafnframt skylt að benda á að bæði 2. mgr. og 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins geta falið í sér mismunum eftir því hvenær árs barn fæðist. Þá er ástæða til að benda á að 2. mgr. 4. gr. getur leitt til lækkunar greiðslna til foreldra í fæðingarorlofi þar sem ekki virðist vera gert ráð fyrir að tekið verði tillit til launaþróunar frá því viðmiðunartímabili lýkur og þar til að barn fæðist, en sá tími getur orðið allt að einu ári. Þá mun lenging viðmiðunartímabilsins væntanlega einnig leiða til lækkunar á greiðslum í fæðingarorlofi. Með lengingu viðmiðunartímabilsins eru einnig auknar líkur á skörun fæðingarorlofa sem myndi hafa áhrif til lækkunar greiðslna í fæðingarorlofi fyrir tiltekna hópa foreldra en ekki aðra og myndi þannig skapast aukin mismunur á milli þessara hópa.

**9. mgr. 4. gr.**

Tryggingastofnun leggur til að bætt verði við 1. málslíð málsgreinarinnar þannig að hann verði svohljóðandi: “Réttur foreldris til greiðslna í fæðingarorlofi er bundinn því að foreldri uppfylli skilyrði um rétt til fæðingarorlofs skv. 8. gr. og leggi niður störf í samræmi við þá tilhögun fæðingarorlofs sem ákveðin hefur verið skv. 10. gr.” Tryggingastofnun telur fulla ástæðu til að kveða á um það skýrt í lögnum að óheimilt sé að stunda launuð störf samhliða því að fá greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði umfram það skerta starfshlutfall sem ákveðið hefur verið að vinna samhliða fæðingarorlofi.

Í 9. mgr. er enn fremur kveðið á um að greiðslur frá vinnuveitanda sem eru hærri en nemi mismun greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og meðaltals heildarlauna foreldris skuli koma til frádráttar greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Tryggingastofnun óskar að kveðið verði skýrt á um framkvæmd þessa frádráttar annað hvort í lögum eða reglugerð.

**10. mgr. 4. gr.**

Tryggingastofnun leggur til að bætt verði við 1. málslíð málsgreinarinnar þannig að hann verði svohljóðandi: “Foreldri á innlendum vinnumarkaði sem á rétt til fæðingarorlofs skv. 8. gr. en uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. á rétt á fæðingarstyrk skv. 18. gr., sbr. þó 9. mgr. 19. gr, enda leggi foreldrið niður störf þann tíma sem fæðingarstyrkur er greiddur.”

Í 10. mgr. er enn fremur kveðið á um að greiðslur frá vinnuveitanda sem eru hærrí en nemi mismun fjárhæðar fæðingarstyrks og meðaltals heildarlauna foreldris skuli koma til frádráttar styrknum. Tryggingastofnun óskar að kveðið verði skýrt á um framkvæmd þessa frádráttar annað hvort í lögnum eða reglugerð. Jafnframt vill Tryggingastofnun benda á að greiðsla fæðingarstyrks er það lág fjárhæð að fái foreldri greiðslur frá vinnuveitanda á sama tíma og hann fær greiddan fæðingarstyrk, kann að vera mjög erfitt að sjá hvort störf hafi verið lögð niður.

**6. gr.**

Tryggingastofnun óskar eftir því að verksvið og hlutverk Tryggingastofnunar og Fæðingarorlofssjóðs annars vegar og skattyfirvalda og innheimtuaðila hins vegar verði skilgreint ítarlega í lögnum eða reglugerð, svo framkvæmd þeirra ákvæða sem 6. gr. hefur að geyma geti gengið sem best fyrir sig.

**3. mgr. a-liður 6. gr.**

Hér leggur Tryggingastofnun til að bætt verði við nýjum málslíð svohljóðandi: “Enn fremur er heimilt að skuldajafna ofgreiddum greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði á móti síðar tilkomnum rétti til fæðingarorlofs.”

**8. gr.****b-liður 8. gr.**

Tryggingastofnun telur að það að gera lögheimili á Íslandi að skýlausu skilyrði fyrir fæðingarstyrk vera til þess að gera heimild til fæðingarstyrks skýrari.

Á hinn bóginn vill Tryggingastofnun vekja athygli á að í framkvæmd og samkvæmt úrskurðum úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum hefur undanþáguákvæði 13. gr. reglugerðar nr. 909/2000, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, ekki bara átt við um námsmanninn sjálfan heldur og maka hans sem flytur með honum erlendis. Þannig hefur maki námsmanns, sem sjálfur er ekki í námi og ekki á vinnumarkaði, fengið greiddan fæðingarstyrk (lægri styrk). Þegar reglugerðarákvæðið er flutt með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir inn í 19. gr. laganna, sem varðar fæðingarstyrk til foreldra í fullu námi, og um leið er búið að gera lögheimilisákvæðið í 18. gr. skýlausara, virðist vera búið að girða fyrir þann möguleika að maki námsmanns sem flytur erlendis vegna náms eigi rétt á fæðingarstyrk. Í þessu sambandi þykir rétt að benda á að með þessum hætti er verið að mismuna mökum námsmanna eftir því hvar þeir eru í námi.



Sé nám stundað utan Norðurlandanna getur námsmaðurinn og maki hans átt áfram lögheimili hér á landi, en námsmenn á Norðurlöndum og fjölskyldur þeirra verða að flytja lögheimili sitt til námslandsins. Af þessum sökum telur Tryggingastofnun umhugsunarvert hvort bæta eigi inn í b-lið 8. gr. undanþáguákvæði sem eigi við um maka námsmanna erlendis.

#### 9. gr.

Tryggingastofnun telur rétt að ákvæði reglugerðar verði færð í lög eins og lagt er til í frumvarpinu.

#### 10. gr.

Af lestri laganna verður ekki ráðið með ótvíræðum hætti hvað talist geti brot á lögnum, nema þá ákvæði lokamálsgreinar 5. gr. frumvarpsins þar sem segir að foreldri beri að tilkynna Tryggingastofnun ríkisins skriflega um breytingu á töku fæðingarorlofs. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að refsíákvæði þessu sé einkum ætlað að eiga við þegar foreldrar leggja ekki niður störf er þeir taka fæðingarorlof og þiggja engu að síður greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði fyrir sama tímabil.

Tryggingastofnun telur að eigi lög um fæðingar- og foreldraorlof að hafa að geyma refsíákvæði verði þau að hafa að geyma skýrara ákvæði um það hvað sé brot á lögnum. Því telur Tryggingastofnun að réttast væri að kveða á um það berum orðum í lögnum að óheimilt sé að stunda launuð störf samhliða því að fá greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði umfram það skerta starfshlutfall sem ákveðið hefur verið að vinna samhliða fæðingarorlofi og að óheimilt sé að stunda launuð störf samhliða greiðslu fæðingarstyrk, sbr. áður framkomnar athugasemdir við 9. og 10. mgr. 4. gr.

Enn fremur telur Tryggingastofnun að refsíákvæði laganna ætti að vera skýrt með þeim hætti að þar væri tilgreint brot á hvaða ákvæðum laganna gæti varðað sektum og að lokum að í refsíákvæðinu kæmi fram að “með brot gegn lögum þessum skal farið að hætti opinberra mála”.

Auk þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu vill Tryggingastofnun koma á framfæri atriðum sem stofnunin telur að betur mættu fara í lögum um fæðingar- og foreldraorlof.

Í fyrsta lagi leggur Tryggingastofnun til að við 12. gr. verði bætt innan hvaða tímamarka réttur til fæðingarorlofs vegna andvanafæðingar og fósturláts sé til staðar og væri það til samræmis við ákvæði 8. gr. laganna og 2. gr. frumvarpsins þar sem kveðið á er um tímamörk vegna fæðingar lifandi barna. Varpar Tryggingastofnun fram þeirri hugmynd að við 12. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi: “Réttur til fæðingarorlofs vegna andvanafæðingar eða fósturláts fellur niður 6 mánuðum eftir andvanafæðingu eða fósturlát”.

Í öðru lagi skal á það bent að með lögum nr. 121/2003 um breytingu á lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald, sem tóku gildi 1. janúar sl., voru felld brott ákvæði sem

vörðuðu lögbundið framlag vegna séreignasparnaðar. Lögbundið mótframlag er því ekki lengur til í íslenskum lögum og því leggur TR til að síðari málsliður 1. mgr. 14. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof verði felldur brott.

Í þriðja lagi telur Tryggingastofnun rétt að vekja athygli á að þingfest hefur verið í héraðsdómi Reykjavíkur stefna Alþýðusambands Íslands gegn Tryggingastofnun ríkisins vegna Fæðingarorlofssjóðs, þar sem gerðar eru þær dómkröfur að viðurkennt verði með dómi að Tryggingastofnun ríkisins vegna Fæðingarorlofssjóðs beri að greiða foreldrum sem aðild eiga að aðildarfélögum Alþýðusambands Íslands, orlofslaun samkvæmt 7. gr. laga um orlof nr. 30/1987 af greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði vegna þess tíma sem þeir eru í fæðingarorlofi og njóta greiðslna úr sjóðnum skv. 2. mgr. 13. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000. Tryggingastofnun mun krefjast sýknu af stefnukröfum þessum og byggir m.a. á því að í lögum um fæðingar- og foreldraorlof er hvergi getið um greiðslu orlofslauna vegna greiðslna til foreldra í fæðingarorlofi. Eins og fyrir segir telur Tryggingastofnun rétt að vekja athygli löggjafans á þessum málaferlum nú þegar lög um fæðingar- og foreldraorlof eru til endurskoðunar og gefa þannig löggjafanum kost á að taka ákvörðun um það hvort greiða skuli orlofslaun af greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði eða ekki og taka á því með beinu ákvæði í lögnum tengdu 2. mgr. 14. gr. laganna.

Í fjórða lagi leggur Tryggingastofnun til að við 20. gr. verði bætt innan hvaða tímamarka réttur til fæðingarstyrks vegna andvanafæðingar og fósturláts sé til staðar og væri það til samræmis við ákvæði 1. mgr. 18. gr. og 1. mgr. 19. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að tímamörk vegna fæðingar lifandi barna. Varpar Tryggingastofnun fram þeirri hugmynd að við 20. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi: “Réttur til fæðingarorlofs vegna andvanafæðingar eða fósturláts fellur niður 6 mánuðum eftir andvanafæðingu eða fósturlát”.

Í fimmta lagi vill Tryggingastofnun, vegna 3. mgr. 33. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof þar sem kveðið er á um að greiðslur frá öðrum ríkjum vegna sömu fæðingar og fyrir sama tímabil komi frádráttur við greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði skv. 13. gr. og greiðslu fæðingarstyrks skv. 18. og 19. gr., vekja athygli á úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála í máli nr. 55/2003, þar sem fallist var á það með kæranda málsins að hann, sem átti rétt á fæðingarstyrk námsmanna, ætti rétt á að taka sameiginlegan rétt foreldra hérlendis, þegar maki hans átti rétt á fæðingarorlofi erlendis og verður ekki annað ráðið af úrskurðinum en að þessi réttur þess foreldris til að taka sameiginlega réttinn hérlendis sé óháður því hversu mikill réttur maki hans er erlendis.

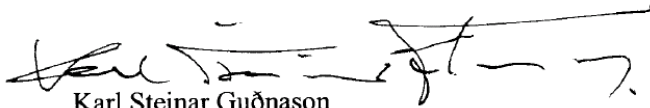
Telur Tryggingastofnun æskilegt að löggjafinn taki á þessu með skýrum hætti og þá annað hvort þannig að taka fram að maki þess sem á rétt á fæðingarorlofi erlendis eigi rétt á að taka sameiginlega réttinn hér á landi að fullu eða með því að taka fram að í slíkum tilvikum skuli taka tillit til þess hversu mikinn rétt hitt foreldrið eigi erlendis.

Í sjötta lagi leggur Tryggingastofnun til að í lög um fæðingar- og foreldraorlof verði bætt inn ákvæði sem veiti Fæðingarorlofssjóði heimild til að leita upplýsinga og

gagna frá þriðja aðila, t.d. vinnuveitanda umsækjanda, skóla og lánasjóði, til að ákveða rétt umsækjanda.

Að lokum vill Tryggingastofnun í sjöunda lagi vekja athygli á þeim mismun sem felst í ákvæðum 6. mgr. 8. gr. og 4. mgr. 18. gr. laganna. Samkvæmt 6. mgr. 8. gr. laganna nægir umgengnisréttur forsjarlaus foreldris til greiðsluréttar úr Fæðingarorlofssjóði, en til að umsækjendur um fæðingarstyrk geti fengið greiðslur verða þeir að hafa forsjá barns eða sameiginlega forsjá með hinu foreldrinu, sbr. 4. mgr 18. gr.

Virðingarfyllst



Karl Steinar Guðnason  
forstjóri

Fylgiskjal V.**Umsögn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja.**

(20. apríl 2004.)

Fram hefur komið að nauðsynlegt er að treysta fjárhagslegan grundvöll Fæðingarorlofssjóðs. Að óbreyttu stefnir í þrot sjóðsins. Gripið er á málum bæði hvað snertir útstreymi og innstreymi sjóðsins.

Hvað fyrra atriðið snertir er ætlunin að setja þak á greiðslur úr sjóðnum og er miðað við að greiðslur úr honum verði aldrei hærrí en 480 þúsund krónur á mánuði. BSRB leggst ekki gegn þeirri aðferð að setja þak á greiðslur úr sjóðnum ef valkosturinn er að skerða greiðslur til allra. Sú upphæð sem miðað er við í frumvarpinu er það há að ætla má að hún muni snerta tiltölulega fáa einstaklinga. Hins vegar er ástæða til að vekja athygli á því að þetta gengur gegn þeirri meginhugsun laganna að tryggja öllum foreldrum hlutfall af tekjum sínum, óháð hversu háar þær eru, meðan á fæðingarorlofi stendur. Þessi nálgun hvíldi á þeim forsendum að fyrst og fremst yrði horft til hagsmuna barnsins, freista þess að tryggja því að báðir foreldrar nýttu sér fæðingarorlof, með því að sjá til þess að þeir yrðu ekki fyrir tekjumissi meðan á fæðingarorlofi stendur. Þess vegna skyldi fólk greiða hlutfall tekna sinna inn í sjóðinn og fá að sama skapi fast hlutfall tekna meðan á fæðingarorlofi stæði. Horfið yrði að hluta frá þessari grundvallarhugsun með setningu laganna. Þótt BSRB hafi ekki uppi hörð andmæli gegn setningu þessara laga er vissulega ástæða til að spyrja hvort þessi breyting hafi verulega fjárhagslega þýðingu fyrir afkomu sjóðsins. Þá telja samtökin mikilvægt að tryggja að þessi viðmiðunarupphæð verði ekki lækkuð þegar fram líða stundir og er mikilvægt að hún fylgi launavísitölu.

Varðandi þá breytingu á lögnum að hafa viðmiðunartímabil launa tvö ár í stað eins, er ljóst að þetta mun skerða greiðslur úr sjóðnum vegna launaskriðs sem stöðugt á sér stað. Eftir því sem viðmiðunartímabilið nær lengra aftur í tímann þeim mun lægri verða greiðslur úr sjóðnum. Þetta er ágalli á fyrirhugaðri lagabreytingu. Hitt er þó kostur að lengra viðmiðunartímabil kann að sporna gegn misnotkun á sjóðnum, til dæmis með því að foreldrar flytji tekjur á milli tímabila. Eftir því sem viðmiðunartímabilið er lengra eru minni líkur á slíku.

Varðandi breytingar á tekjustreymi til sjóðsins vegur þyngst samkvæmt frumvarpinu að beina fjármagni inn í sjóðinn sem ella rynni til Atvinnuleysistryggingasjóðs. Enda þótt slíkt kynni að ganga um skeið hlýtur þetta að teljast áhættusöm ráðstöfun til lengri tíma lítið. Ætla má að aukist atvinnuleysi frá því sem nú er, muni fjárhagslegum forsendum

Atvinnuleysistryggingasjóðs í voða stefnt innan mjög skamms tíma með þessari ráðstöfun. Hvatt er til þess að þessi breyting á fjáröflun til sjóðsins verði endurskoðuð að nokkrum tíma liðnum. Hvað það atriði snertir að beina tekjum Vinnueftirlitsins inn í Fæðingarorlofssjóð og setja þá stofnun á fjárlög, vill BSRB lýsa eindregnum mótmælum. Mikilvægt er að tryggja

fjárhagslega stöðu og sjálfstæði Vinnueftirlitsins og gengur þessi breyting þvert á það markmið.

Í tilefni endurskoðunar á þessum lögum vill BSRB áréttta þá afstöðu sína að tryggja beri öllum foreldrum réttindi til greiðslu sumarorlofs sem þeir ávinna sér í fæðingarorlofi. Fram hefur komið frumvarp um lagabreytingu sem lýtur að þessu og hefur BSRB lýst stuðningi við það, sbr. meðfylgjandi bréf frá 5. nóvember 2003.

f.h. BSRB

  
Svanhildur Halldórsdóttir