

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, með síðari breytingum.

Flm.: Katrín Júlíusdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson,
Guðrún Ögmundsdóttir, Valdimar L. Friðriksson, Ásta R. Jóhannesdóttir,
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Mörður Árnason.

1. gr.

Á eftir 4. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef annað foreldrið getur ekki nýtt fæðingarorlofsrétt sinn vegna sérstakra aðstæðna getur einstætt foreldri lengt fæðingarorlof sitt um þrjá mánuði til viðbótar þeim sex mánuðum sem um ræðir í 1. mgr. Einstæðar mæður ófeðraðra barna hafa rétt til níu mánaða fæðingarorlofs. Þá getur einstaklingur sem ættleiðir barn lengt fæðingarorlof sitt um þrjá mánuði til viðbótar þeim sex mánuðum sem um ræðir í 1. mgr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Mánaðarleg greiðsla Fæðingarorlofssjóðs til starfsmanns í fæðingarorlofi skal nema 80% af meðaltali heildarlauna og skal miða við 18 mánaða samfellt tímabil sem lýkur tveimur mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs. Til launa teljast hvers konar laun og aðrar þóknanir samkvæmt lögum um tryggingagjald. Við útreikning á meðaltali heildarlauna skv. 1. másl. skal taka tillit til breytinga á launavísitölu á viðmiðunartímabilinu.

b. Í stað orðanna „launa, verðlags og efnahagsmála“ í 1. másl. 7. mgr. kemur: launavísitölu.

3. gr.

Í stað 3.–5. mgr. 15. gr. laganna kemur ein málsgrein, svohljóðandi:

Útreikningar á greiðslum til foreldris í fæðingarorlofi skulu byggjast á upplýsingum sem Tryggingastofnun ríkisins aflar um tekjur starfsmanns eða sjálfstætt starfandi foreldris úr staðgreiðsluskrá og tryggingagjaldsskrá skattyfirvalda. Telji foreldri upplýsingar úr viðkomandi skrá ekki réttar skal það leggja fram gögn því til staðfestingar.

4. gr.

15. gr. a laganna fellur brott.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. Í stað síðari málsliðar 2. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Að jafnaði skal foreldri eiga lögheimili hér á landi við fæðingu barns, ættleiðingu eða varanlegt föstur og hafa átt lögheimili hér á landi síðustu 12 mánuði fyrir þann tíma. Heimilt er þó að

veita undanþágu frá lögheimilisskilyrði hafi foreldri flutt lögheimili sitt tímabundið vegna náms maka erlendis, sbr. 2. mgr. 19. gr., enda hafi foreldri átt lögheimili hér á landi samfellt í a.m.k. fimm ár fyrir flutning. Njóti foreldri greiðslu vegna sömu fæðingar- ættleiðingar eða varanlegs fósturs í búsetulandinu kemur hún til frádráttar fæðingar- styrknum, sbr. 3. mgr. 33. gr.

- b. Í stað orðanna „launa, verðlags og efnahagsmála“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: launavísitölu.

6. gr.

Í stað orðanna „launa, verðlags og efnahagsmála“ í 1. másl. 3. mgr. 19. gr. laganna kemur: launavísitölu.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2007.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 132. löggjafarþingi en varð eigi útrætt og er því endurflutt efnislega óbreytt.

Með lögum nr. 90/2004 voru gerðar nokkrar breytingar á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof. Þær fólu m.a. í sér að viðmiðunartímabil tekna var lengt og miðað við tekju- ár í stað tiltekins fjölda mánaða. Einnig var lögheimilisskilyrði hert í 18. gr. laganna, en sú grein fjallar um fæðingarstyrk til foreldris utan vinnumarkaðar.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til fjórar breytingar. Í fyrsta lagi er lagt til að viðmiðunartímabili tekna verði breytt þannig að miðað verði við 18 mánaða samfellt tímabil sem lýkur tveimur mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs. Í öðru lagi er lagt til að við útreikning á meðaltali heildarlauna skuli taka tillit til breytinga á launavísitölu á viðmiðunartímabilinu. Í þriðja lagi er lagt til að einstæðir foreldrar geti við ákveðnar aðstæður framlengt fæðingarorlof í allt að níu mánuði og í fjórða lagi að heimilt verði að veita undanþágu frá lögheimilisskilyrði hafi foreldri flutt lögheimili sitt tímabundið vegna náms maka erlendis. Samsvarandi undanþágu er að finna í 3. másl. 2. mgr. 19. gr., en sú grein fjallar um fæðingarstyrk til foreldra í fullu námi.

Í meðförum þingsins á frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, og lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, o.fl. á 130. löggjafarþingi lagði minni hlutinn til breytingu á 33. gr. laganna sem miðaði að því að minnka skerðingu á tekjum öryrkja í tengslum við töku fæðingarorlofs. Þáverandi félagsmálaráðherra lýsti því yfir þá að þetta mál yrði skoðað sérstaklega. Engin niðurstaða hefur enn fengist og hvetja flutningsmenn til þess að málið verði skoðað sérstaklega í meðförum félagsmálanefndar á frumvarpi þessu.

Með lögum nr. 95/2000 varð sú breyting að mati flutningsmanna að viðmiðið við ákvörðun á rétti til töku fæðingarorlofs færðist frá barninu sjálfu, þ.e. rétti þess til samvista við foreldra eða foreldri, yfir á sjálfstæðan rétt foreldranna sjálfra. Núgildandi lög taka sökum þessa ekki nægjanlegt tillit til margbreytilegra aðstæðna sem börn fæðast inn í. Þessu frumvarpi er því ætlað að jafna rétt barna til samvista við foreldra óháð aðstæðum þeirra.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í nógildandi lögum um fæðingar- og foreldraorlof getur annað foreldri einungis fengið mest sex mánaða orlof vegna fæðingar barns. Börn einstæðra foreldra fá sökum þessa ekki í öllum tilvikum notið samvista við foreldra, annað eða bæði, fyrstu níu mánuði ævi sinnar líkt og börn sambúðarfólks eiga rétt á. Flutningsmenn telja eðlilegt að við sérstakar aðstæður sé einstæðu foreldri heimilt að sækja um níu mánaða orlof vegna fæðingar barns, þ.e. ef foreldrar eru ekki í sambúð og annað foreldrið hefur ekki tök á því að taka fæðingarorlof líkt og nógildandi lög kveða á um sökum alvarlegra veikinda, fangelsisvistar eða búsetu erlendis. Flutningsmenn vilja að jafnræði ríki milli barna óháð aðstæðum foreldranna og að öllum börnum verði tryggður réttur til samvista við foreldra í níu mánuði.

Í svari ráðherra Hagstofu Íslands við fyrirspurn Rannveigar Guðmundsdóttur um ófeðruð börn á 130. löggjafarþingi (1989. mál), sem er fylgiskjal með frumvarpi þessu, kemur fram að Hagstofa Íslands hafi á árinu 1999 gert könnun á því hvernig faðerni barna var háttáð á árunum 1996–1998. Þar kemur fram að afar fá börn eru ekki feðruð. Á ofangreindu árabili voru þetta 13–14 börn árlega. Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins sem Félag einstæðra foreldra aflaði og gat um í umsögn sinni til félagsmálanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof og lögum um tryggingagjald (síðar lög nr. 90/2004) kemur fram að árið 2002 hafi ófeðruð börn á aldrinum 0–18 ára verið samtals 148. Það er því ljóst að ekki er um mörg börn að ræða en flutningsmenn telja að þessum börnum eigi að tryggja með lögum níu mánaða orlof með foreldri til jafns við önnur börn.

Einhleypum eintaklingi er samkvæmt gildandi lögum um ættleiðingar, nr. 30/1999, heimilt að ættleiða barn. Flutningsmenn telja að börnum sem ættleidd eru af einhleypum skuli tryggð níu mánaða samvera með foreldri samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof, líkt og börnum sem ættleidd eru af hjónum eða sambúðarfólki.

Um 2. gr.

Með lögum nr. 90/2004 var gerð sú breyting á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, að viðmiðunartímabil tekna var lengt og miðað við tekjuár í stað tiltekins fjölda mánaða. Þessar breytingar hafa komið sér afar illa fyrir margar fjölskyldur af ýmsum ástæðum, auk þess að vera í eðli sínu óréttlátar þar sem viðmiðunartími verður mislangur eftir því hvenær ársins börn fæðast. Flutningsmenn telja að rétt sé að breyta viðmiðunartímanum aftur til tiltekins fjölda mánaða í stað tekjuára svo að viðmiðunartímabilið verði réttlátara og nær rauntekjum foreldra þegar barn fæðist.

Þegar miðað er við tekjuár eins og nú er gert getur munað töluverðu hvort barn er fætt í desember eða janúar. Þannig getur viðmiðunartíminn orðið frá 24 mánuðum upp í 36 mánuði fyrir fæðingu barns.

Þetta fyrirkomulag getur haft veruleg áhrif á tekjur. Þar má m.a. nefna að þetta kemur í fyrsta lagi illa niður á fjölskyldum þar sem foreldrar hafa verið í námi allan eða hluta af viðmiðunartímanum og reiknast því með lágar tekjur. Í öðru lagi kemur þetta illa niður á foreldrum sem eignast börn með skömmu millibili og hafa þannig fengið skertar tekjur í fæðingarorlofi með fyrra barni og reiknast sú skerðing inn í skerðingu á tekjum í fæðingarorlofi með því seinna. Í þriðja lagi getur margt gerst hjá ungu fólki á svo löngum tíma, svo sem stöðuhækkun, launahækkun eða tímabundið atvinnuleysi. Ungt fólk á barneignaraldri er oft að stíga fyrstu skrefin á starfsferli og því framgangur og breytingar á launum oft nokkrar.

Flutningsmenn telja að skoða beri sérstaklega stöðu þeirra sem eru nýkomnir úr námi út á vinnumarkaðinn og kanna hvort ástæða sé til að setja inn heimild til styttingar á viðmiðunartíma af þeim sökum.

Í meðförum málsins árið 2004 í félagsmálanefnd komu þónokkrar athugasemdir við þetta fyrirkomulag fram hjá umsagnaraðilum:

Í umsögn Tryggingastofnunar ríkisins frá 16. apríl 2004 segir m.a.: „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 geti falið í sér mismunun 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 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 mismunun á milli þessara hópa.“

Í umsögn Bandalags háskólamanna frá 16. apríl 2004 segir m.a.: „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 1999–2000. Með tvöföldun viðmiðunartímabils er víst að margir háskólamenn, sem eru að koma úr námi og hefja starfsframa ná ekki réttir 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.“

Minni hluti félagsmálanefndar skilaði séráliti um ofangreint frumvarp og gagnrýndi harðlega breytinguna á viðmiðunartímanum. Í álitinu (þskj. 1518 á 130. löggjafarþingi) sagði m.a.: „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 samfelld 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 ýms-um 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.“

Áður en breytingin var gerð árið 2004 var miðað við 12 mánaða samfelld tímabil. Flutningsmenn leggja með frumvarpi þessu til að viðmiðunartíminn verði 18 mánuðir eða sem svarar tveim meðgöngum. Með þessu vilja flutningsmenn koma til móts við sjónarmið Tryggingastofnunar sem lýsti áhyggjum af því að umsækjendur hefðu fyrir breytinguna reynt að sýna laun sín sem hæst á 12 mánaða viðmiðunartímabilinu.

Flutningsmenn telja mikilvægt að greiðslur úr fæðingarorlofssjóði endurspegli sem best rauntekjur orlofsþega. Því er lögð til sú breyting að við útreikning á meðaltali heildarlauna skuli taka tillit til breytinga á launavísitölu á viðmiðunartímabilinu.

Um 3. og 4. gr.

Í tengslum við breytingu sem lögð er til í 2. gr. frumvarpsins er nauðsynlegt að gera breytingar á 15. gr. laganna og fella brott 15. gr. a laganna.

Um 5. gr.

Með lögum nr. 90/2004 var gerð sú breyting á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, að lögheimilisskilyrði í 18. gr. laganna var hert, en sú grein fjallar um fæðingarstyrk til foreldris utan vinnumarkaðar. Fjölmargir foreldrar sem búsettir eru tímabundið erlendis vegna náms maka hafa lent í því að fá ekki fæðingarstyrk vegna þessarar breytingar. Flutningsmenn vilja tryggja börnum þeirra foreldra sem búsettir eru erlendis tímabundið vegna náms sama rétt til samvista við foreldra sína og börnum foreldra sem eru í námi hérlandis. Mismunandi er eftir þeim ríkjum þar sem foreldrar stunda nám hvort maki námsmanns á rétt til fæðingarstyrks í viðkomandi ríki og þá hvort upphæðin er í samræmi við greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Með þessari breytingu vilja flutningsmenn tryggja íslenskum ríkisborgurum sem búsettir eru tímabundið erlendis samsvarandi fæðingarstyrk og fengist ef nám væri stundað hér á landi.

Í b-lið er lögð til breyting til samræmis við 2. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Hér er lögð til sama breyting og í b-lið 5. gr.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

**Svar ráðherra Hagstofu Íslands við fyrirspurn
Rannveigar Guðmundsdóttur um ófeðruð börn.**
(Þskj. 1774, 989. mál á 130. löggjafarþingi.)

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hversu mörg börn, þ.e. 18 ára og yngri, eru ófeðruð hér á landi?*
2. *Fjölgaði ófeðruðum börnum hlutfallslega á árunum 1983–2003?*

Ekki eru fyrir hendi tölvuskráðar upplýsingar um það efni sem spurt er um. Spurningunum um fjölda ófeðraðra barna um þessar mundir og hvort þeim hafi fjölgað undangengna tvo áratugi er því aðeins unnt að svara til hlítar með því að gera sérstaka handvirka könnun á fæðingarskýrslum allra barna sem fæðst hafa þetta árabil. Þess háttar könnun yrði afar tímafrek. Ekki þykir gerlegt að ráðast í það verk að svo stöddu, m.a. þar sem nokkur vitneskja um þetta efni er fyrir hendi og varpar ljósi á stöðu þessara mála hér á landi.

Að beiðni sífjalaganefndar og í tengslum við undirbúning nágildandi barnalaga kannaði Hagstofa Íslands árið 1999 hvernig faðerni barna, sem fæddust árin 1996, 1997 og 1998 væri háttað. Þessi könnun gaf eftirfarandi niðurstöður um fjölda þeirra tilvika sem móðir lýsti engan föður að barni við fæðingu:

	1996	1997	1998
Fædd börn á árinu	4.329	4.151	4.178
Enginn lýstur faðir við fæðingu	13	14	14
% af fæddum börnum á árinu	0,30	0,34	0,33
Enginn lýstur faðir sömu barna við áramót 1999–2000	5	7	8
% af fæddum börnum á árinu	0,12	0,17	0,19

Við þetta má svo bæta að engar vísbendingar eru um meiri háttar breytingar í þessum efnum undanfarin ár. Verður því ekki annað séð en að þessi athugun gefi haldgóða vísbendingu um umfang þessara mála hér á landi.

Í þessu sambandi er vísað til skrifra sífjalaganefndar um faðerni barna í almennum athugasemdum með frumvarpi að nágildandi barnalögum. Sérstaklega má benda á nýmæli um skyldu móður til að feðra barn sitt og heimild manns, sem telur sig föður barns, til að höfða faðernismál hafi barnið ekki verið feðrað.