

Undirskriftir samstarfshópsins

Skilabréf samstarfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof

Almennt.

Hér verður gerð grein fyrir helstu tillögum samstarfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof. Hópurinn hefur unnið að gerð frumvarps þar sem meðal annars hafa verið útfærðar þær efnislegu breytingar sem hópurinn leggur til að gerðar verði á lögnum. Í tillögum hópsins eru lagðar til ýmsar breytingar á gildandi lögum, bæði á formi og efni og því leggur hópurinn til að lagt verði fram frumvarp til nýrra heildarlaga.

Í tilefni þess að árið 2020 eru tuttugu ár liðin frá gildistöku laga nr. 95/2000, um fæðingar og foreldraorlof skipaði félags- og barnamálaráðherra samstarfshóp í september 2019 sem hafði það hlutverk að vinna að heildarendurskoðun laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof. Formaður samstarfshópsins var skipaður án tilnefningar og var hann jafnframt fulltrúi félags- og barnamálaráðherra í hópnum en auk hans áttu sæti fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Samtökum atvinnulífsins og Vinnumálastofnun. Samkvæmt skipunarbréfi var hlutverk samstarfshópsins að endurskoða lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof í heild sinni og vinna að frumvarpi þess efnis. Jafnframt var gert ráð fyrir að í frumvarpinu yrði kveðið á um lengingu á samanlögðum rétti foreldra til fæðingarorlofs í tólf mánuði vegna barna sem fæðast, verða ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda þess efnis að efla fæðingarorlofskerfið en í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er meðal annars gert ráð fyrir að samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs verði lengdur. Gert var ráð fyrir að vinnu samstarfshópsins myndi ljúka á haustmánuðum árið 2020 þannig að unnt yrði að leggja fram frumvarp á haustþingi sama ár.

Samstarfshópurinn hefur fengið til sín á fundi fulltrúa ýmissa hagsmunahópa og má þar meðal annars nefna fulltrúa frá félagi einstæðra foreldra, félagi um foreldrajafnrétti, sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Barnaverndarstofu, umboðsmanni barna, Tryggingastofnun og fræðasamfélaginu. Þá hefur samstarfshópurinn litið til vinnu sem hófst í desember 2014 þegar þáverandi félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði starfshóp um framtíðarstefnu stjórnvalda í fæðingarorlofsmálum en starfshópurinn skilaði tillögum til ráðherra í mars 2016.

Meðfylgjandi tillögur samstarfshópsins eru meðal annars lagðar fram í því skyni að tryggja að lögum um fæðingar- og foreldraorlof nái enn frekar markmiðum sínum þess efnis að tryggja barni samvistir við báða foreldra sína og að gera báðum foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf, sbr. 2. gr. núgildandi laga um fæðingar- og foreldraorlof. Samstarfshópurinn hefur lagt áherslu á það í tillögum sínum að aðlaga fæðingarorlofskerfið að þeirri miklu þróun sem hefur orðið í samfélaginu á síðastliðnum 20 árum, þ.á m. í jafnréttismálum og hvað varðar stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Eitt af meginverkefnum samstarfshópsins var einnig að bregðast við fyrirliggjandi álitum frá umboðsmanni Alþingis, dómum sem kveðnir hafa verið upp af dómstólum landsins og úrskurðum úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála (nú úrskurðarnefndar velferðarmála) í því skyni að skýra betur ýmis atriði sem þótt hafa óskýr við framkvæmd laganna.

Í lögum nr. 149/2019, um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000, kemur meðal annars fram að ráðherra skuli í október 2020 leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga þar sem kveðið verði á um að foreldrar barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar skuli eiga rétt á tólf mánaða samanlögðu fæðingarorlofi og um skiptingu þess milli foreldra sem og um lengingu á rétti til fæðingarstyrks í tólf mánuði.

Helstu tillögur samstarfshópsins.

Skýrsla um stöðu Fæðingarorlofssjóðs og nýtingu réttinda innan kerfisins.

Samstarfshópurinn leggur til að Vinnumálastofnun verði skylt að gefa árlega út skýrslu stöðu Fæðingarorlofssjóðs og hvernig nýtingu réttinda foreldra innan kerfisins er háttað.

Skipting fæðingarorlofs/fæðingarstyrks á milli foreldra.

Í samstarfshópnum var mikil umræða um hvernig best væri að hátta skiptingu fæðingarorlofs/fæðingarstyrks milli foreldra þegar orlofið verður lengt úr 10 mánuðum í 12 mánuði vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur frá 1. janúar 2021. Fulltrúar í samstarfshópnum voru sammála um að hafa skiptinguna sem jafnasta en ekki var þó einhugur um að sjálfstæður réttur hvors foreldris um sig yrði sex mánuðir. Samstarfshópurinn leggur því til að sjálfstæður réttur hvors foreldris verði sex mánuðir en foreldrum verði þó heimilt að framselja einn mánuð sín á milli. Þannig er lagt til að uppleggið verði 6-6 en í framkvæmd geti skiptingin orðið 5-7.

Tillaga samstarfshópsins um skiptingu fæðingarorlofs á milli foreldra byggir meðal annars á upplýsingum sem hópurinn fékk um rannsóknir í tengslum við framkvæmd laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, með síðari breytingum, sem og upplýsingar um stöðu einstæðra foreldra í samfélaginu og tölulegum upplýsingum frá Fæðingarorlofssjóði um nýtingu fæðingarorlofs meðal foreldra. Á hverjum tíma eru um 25% barnafjölskyldna skráðar með eitt foreldri sem deilir lögheimili með börnum. Svo virðist sem einstæðir feður nýti frekar rétt sinn til töku fæðingarorlofs en feður í sambúð og jafnframt að einstæðir feður sem nýti rétt sinn til töku fæðingarorlofs taki jafnan þátt í umönnun barns eftir að fæðingarorlofi lýkur sem hafi margvísleg jákvæð áhrif á aðstæður barnsins til lengri tíma, meðal annars á hegðun, andlega líðan og félagslega stöðu. Þegar kemur að einstæðum foreldrum sýna rannsóknir fram á mikilvægi þess að foreldrar sameinist um umönnun barnsins á fyrstu árum ævi þess og er sjálfstæður réttur til töku fæðingarorlofs liður í átt að því markmiði. Þá sýna rannsóknir á íslenska fæðingarorlofskerfinu meðal annars fram á að feðrakvótinn svokallaði eða fæðingarorlofsréttur sem einungis feður geta nýtt sér hafi reynst vel til að ná fram markmiðum laganna um fæðingar- og foreldraorlof um að tryggja réttindi barna til samvasta við báða foreldra og að gera þannig foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Þá benda niðurstöður rannsókna einnig til þess að hin íslenska samfélagslega tilraun, sem fólst í að tryggja í lögum um fæðingar- og foreldraorlof að foreldrar ættu sjálfstæðan fæðingarorlofsrétt hvort um sig, hafi reynst árangursrík leið til jákvæðra breytinga. Þær breytingar hafi meðal annars leitt til þess að ábyrgð vegna umönnunar barna er nú jafnari milli foreldra. Að teknu tilliti til hagsmuna fjölskyldna sem og jafnréttissjónarmiða á vinnumarkaði leggur samráðshópurinn því fram þá tillögu að skipting fæðingarorlofsréttar verði sem jöfnust á milli foreldra þannig að foreldrar geti nýtt sex mánuði hvort um sig en þó verði heimilt að framselja einn mánuð á milli foreldra sé þess óskað í því skyni að koma til móts við aðstæður fjölskyldna.

Heildarlengd tímabils til nýtingar á rétti foreldra til fæðingarorlofs/fæðingarstyrks.

Samstarfshópurinn leggur til að stytt verði það tímabil sem foreldrar hafa til þess að nýta rétt sinn til töku fæðingarorlofs/fæðingarstyrks. Samkvæmt gildandi lögum er þetta tímabil 24 mánuðir en lagt er til að það verði stytt í 18 mánuði. Er það meðal annars lagt til með það að markmiði að foreldrar nýti orlofið fyrstu mánuðina í lífi barns þegar það þarf á mikilli umönnun foreldra að halda. Þá er lagt er uppi með það að foreldrar nýti rétt sinn til fæðingarorlofs á því tímabili frá því að barn fæðist og þangað til því býðst dagvistun. Er í því sambandi jafnframt lögð áhersla á mikilvægi þess að viðræður verði hafnar milli ríkis og sveitarfélaga um möguleika barna á að hefja leikskóladvöl við tólf mánaða aldur. Fram til ársins 2009 höfðu foreldrar 18 mánuði til þess að nýta rétt sinn til orlofs en árið 2009 var þessi tími lengdur í 36 mánuði. Með lagabreytingum árið 2012 var þetta tímabil stytt í 24 mánuði en samstarfshópurinn leggur til að hann verði færður aftur til fyrra horfs.

Yfirfærsla fæðingarorlofs/fæðingarstyrks milli foreldra í tengslum við barnalög og barnaverndarlög.

Samstarfshópurinn leggur til frekari heimildir til yfirfærslu réttinda til fæðingarorlofs/fæðingarstyrks milli foreldra þegar annað foreldrið getur ekki af nánar tilgreindum ástæðum nýtt rétt sinn innan kerfisins. Er í fyrsta lagi um að ræða þegar ekki hefur reynst mögulegt að feðra barn samkvæmt barnalögum fyrir sýslumanni eða dómara. Taldi samstarfshópurinn þessa tillögu meðal annars koma til móts við aðstæður foreldra þegar sannarlega einungis eitt foreldri er til staðar. Í tengslum við tillöguna aflaði hópurinn upplýsinga frá Tryggingastofnun um hvernig einstæðir foreldrar eru afmarkaðir innan almannatryggingakerfisins sem og um fjölda þeirra. Var það mat hópsins að þessi leið væri best til þess fallin að koma til móts við aðstæður einstæðra foreldra en líkt og að framan er rakið er meginmarkmið lögjafar um fæðingar- og foreldraorlof að barnið fái notið samvistar við báða foreldra sína og sé þar af leiðandi með tillögu þessari ekki verið að vinna gegn því markmiði.

Í öðru lagi er um að ræða þau tilvik þegar foreldri er gert að sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili samkvæmt lögum um nálgunarbann og/eða brottvísun. Lagt er til að í framangreindum tilvikum færist réttur til fæðingarorlofs/fæðingarstyrks til hins foreldrisins á fyrstu 18 mánuðum barnsins. Er hér um að ræða sambærileg sjónarmið og eru í gildandi lögum um fæðingar- og foreldraorlof hvað varðar fangelsisvist, sjúkdóma eða afleiðingar slyss.

Réttur til fæðingarorlofs/fæðingarstyrks vegna andvanafæðingar eða fósturláts.

Í gildandi lögum er sjálfstæður réttur hvors foreldris um sig til fæðingarorlofs/fæðingastyrks þrjú mánuðir vegna andvanafæðingar eftir 22 vikna meðgöngu en ef um er að ræða fósturlát eftir 18 vikna meðgöngu eiga foreldrar sameiginlegan rétt í tvo mánuði. Samstarfshópurinn leggur til að í staðinn fyrir sameiginlegan rétt foreldra til fæðingarorlofs/fæðingastyrks eftir fósturlát verði um sjálfstæðan rétt hvors foreldris um sig að ræða.

Tilkynning til atvinnurekanda um töku fæðingarorlofs.

Samkvæmt gildandi lögum ber foreldrum að láta vinnuveitanda vita hafi þeir í hyggju að nýta sér rétt til fæðingarorlofs/fæðingarstyrks með að lágmarki átta vikna fyrirvari fyrir áætlaðan fæðingardag barns. Hins vegar er ekki er kveðið á um tímafresti og framkvæmd ef starfsmaður tilkynnir fyrst um töku fæðingarorlofs eftir að barn er fætt. Samstarfshópurinn leggur til að tilkynning til vinnuveitanda skuli einnig berast með átta vikna fyrirvara ef fyrsta tilkynning um töku fæðingarorlofs kemur eftir að barn er fætt. Í þeim tilvikum geti vinnuveitandi þó frestað töku fæðingarorlofsins um nokkrar vikur ef nauðsyn ber til en þó er gert ráð fyrir tilteknum undantekningum frá því, svo sem ef foreldri hyggst nýta sér rétt sinn í kjölfar veikinda barns.

Tölulegar upplýsingar um nýtingu foreldraorlofs.

Samstarfshópurinn leggur til að afrit af tilkynningum til vinnuveitanda um nýtingu á rétti til foreldraorlofs verði skilað til Vinnumálastofnunar svo unnt verði að fá tölulegar upplýsingar um nýtingu foreldra á þeim rétti en engar slíkar upplýsingar eru til í dag.

Áætlaður kostnaður vegna tillagnanna.

Með lögum nr. 149/2019, um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000, með síðari breytingum (lenging fæðingarorlofs), hefur þegar verið gert ráð fyrir lengingu orlofsins úr 10 í 12 mánuði og á því kostnaður vegna lengingarinnar að vera komin inn í fjármálamálaáætlun tímabilsins 2020–2024. Varðandi skiptingu réttar foreldra þá var í kostnaðarmati laga nr. 149/2019, um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000, með síðari breytingum (lenging fæðingarorlofs), miðað við skiptinguna 5-5-2, en samstarfshópurinn leggur til skiptinguna 6-6 með einum framseljanlegum mánuði hvors foreldris fyrir sig. Gert er ráð fyrir að framangreint kostnaðarmat vegna lengingarinnar breytist ekki, eða óverulega, hvor skiptingin sem valin verður, 5-5-2 eða 6-6. Í tillögunum er horft til þess að heildarlengd þess tímabils sem foreldrar hafa rétt til töku orlofsins verði stytta úr 24 í 18 mánuði. Stytting tímabilsins mun ekki hafa áhrif á kostnað við töku orlofsins, en getur þó leitt til þess að kostnaður falli til á styttra tímabili í upphafi gildistöku laganna, en jafnist síðan út.

Einnig er í heildarendurskoðuninni lagt til að heimilt verði að færa réttinn til annars foreldris í þeim tilvikum þegar ekki hefur reynst mögulegt að feðra barn samkvæmt barnalögum fyrir sýslumanni eða dómara. Það sama á við ef að foreldri er gert að sæta nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili á fyrstu 18 mánuðum barnsins. Kostnaður vegna yfirfærslu rétta í tilviki nálgunarbanns/brottvísunar af heimili er óverulegur. Varðandi mat á kostnaði við yfirfærslu réttar til móður þegar ekki tekst að feðra barn má gera ráð fyrir að kostnaður geti verið á bilinu 55 til 87 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun þá hefur verið greiddur árlega barnalífeyrir vegna 35–55 nýfæddra ófeðraðra barna síðastliðin fimm ár og samkvæmt upplýsingum frá Vinnuálastofnun nemur meðalgreiðsla til mæðra um 264 þús.kr. á mánuði, að meðtöldu mótframlagi. Þá eru lagðar til þær breytingar að í stað sameiginlegs tveggja mánaða réttar til fæðingarorlofs eftir fósturlát á 18 til 22 viku meðgöngu komi sjálfstæður tveggja mánaða réttur hvors foreldris. Kostnaður vegna þessarar breytingar er talinn óverulegur.

Önnur atriði.

Í tillögum samstarfshópsins er jafnframt gert ráð fyrir tilteknum breytingum á lögum um fæðingar- og foreldraorlof meðal annars með það að markmiði að koma til móts við álit Umboðsmanns Alþingis, sem gert hefur ýmsar athugasemdir við löggin á undanförunum árum. Þá hafa verið lagðar til orðalagsbreytingar, ásamt breytingum á uppsetningu laganna með það að markmiði að auka á skýrleika laganna.

Þá hefur samstarfshópurinn rætt ýmis önnur atriði sem lagt er til að lögð verði áhersla á innan málaflokksins til framtíðar. Má þar nefna tillögur um hvernig best sé að haga breytingum á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði þannig æskilegast sé að forðast stór stökk þegar hámarksgreiðslum er breytt. Einnig má nefna að til umræðu í samstarfshópnum var að setja inn í lögjöfina tiltekið frítekjumark þess efnis að laun undir ákveðinni upphæð myndu ekki skerðast í fæðingarorlofi. Jafnframt var til umræðu í samstarfshópnum, hvernig og hvar innan stjórnarsýslunnar væri best að sinna aukinni ráðgjöf til foreldra sem búa ekki saman um hvað sé barninu fyrir bestu, m.a. með tilliti til töku fæðingarorlofs.

Samstarfshópurinn hefur jafnframt farið yfir skýrslur meiri- og minnihluta starfshópsins um stöðu barnshafandi kvenna á landsbyggðinni. Er það mat samstarfshópsins að leggja beri þær tillögur sem þar koma fram og falla undir heilbrigðisráðuneytið fram við heilbrigðisráðherra. Samstarfshópurinn telur einnig rétt að kanna þær tillögur meirihluta starfshópsins um stöðu barnshafandi kvenna á landsbyggðinni hvað varðar lengingu fæðingarorlofs/fæðingarstyrks fyrir settan fæðingardag, að tilteknum skilyrðum uppfylltum.