

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020 (EES-reglur o.fl.).

Frá félags- og húsnæðismálaráðherra.

1. gr.

Á undan orðunum „þar til atvinnuleit“ í b-lið 2. mgr. 22. gr. laganna kemur: frá því að atvinnuleit var hætt og.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- a. Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr.:
 1. Í stað tilvísunarinnar „4. og 5. mgr.“ í 1. málsl. kemur: 5. og 6. mgr.
 2. Við bætist: sbr. þó 4. mgr.
- b. Í stað tilvísunarinnar „1., 3. og 5. mgr.“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: 1., 3., 4., 5. og 6. mgr.
- c. Í stað tilvísunarinnar „1., 2., 4. og 5. mgr.“ í 4. málsl. 3. mgr. kemur: 1., 2., 4., 5. og 6. mgr.
- d. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar foreldri hefur starfað á innlendum vinnumarkaði skemur en fjóra mánuði á viðmiðunartímabili tekna skv. 1., 2. eða 3. mgr. en hefur starfað að hluta eða að öllu leyti í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, Norðurlandasamningnum um almannatryggingar, stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar á fyrrnefndu viðmiðunartímabili skal miða útreikning á meðaltali heildarlauna við þá almanaksmánuði sem foreldrið hefur starfað á innlendum vinnumarkaði fyrir fæðingarmánuð barns eða þann almanaksmánuð sem barn kemur inn á heimili við frumættleiðingu eða töku í varanlegt fóstur. Í slíkum tilvikum skal foreldri láta tilskilin vottorð um áunnin starfstímabil og tryggingatímabil í öðru aðildarríki að framangreindum samningum fylgja með umsókn um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði skv. 20. gr. Að öðru leyti gilda 1., 2., 3., 5. og 6. mgr. eins og við á.
- e. Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 1. málsl. 4. mgr., sem verður 5. mgr., kemur: 1.–4. mgr.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:

- a. Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 1. mgr. kemur: 1.–4. mgr.
- b. Á eftir tilvísuninni „1.–3. mgr. 23. gr.“ í 2. mgr. kemur: sbr. þó 4. mgr. 23. gr.

4. gr.

Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 2., 3., 7., 8. og 10. málsli. 1. mgr. 25. gr. laganna kemur: 1.–4. mgr.

5. gr.

Í stað tilvísunarinnar „5. mgr.“ í 1. mgr. 41. gr. laganna kemur: 6. mgr.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2025 og eiga við um foreldra sem rétt eiga til greiðslna samkvæmt lögum þessum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í félags- og vinnumarkaðsráðuneyti (nú félags- og húsnæðismálaráðuneyti) í því skyni að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA hvað varðar innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 883/2004 frá 29. apríl 2004 um samræmingu almannatryggingakerfa. Markmiðið með frumvarpinu er að koma til móts við foreldra sem starfa á innlendum vinnumarkaði en hafa starfað í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins á viðmiðunartímabili tekna samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020.

Frumvarpinu er jafnframt ætlað að bregðast við úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 485/2022 frá 18. nóvember 2022 en í úrskurðinum kemur fram að það sé mat nefndarinnar að orðalag b-liðar 2. mgr. 22. gr. laganna sé ekki að öllu leyti skýrt.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 883/2004 frá 29. apríl 2004 um samræmingu almannatryggingakerfa var innleidd hér á landi með reglugerðum gildistöku reglugerða Evrópusambandsins um almannatryggingar, nr. 442/2012. Þeim breytingum sem frumvarp þetta felur í sér er ætlað að koma til móts við athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA þess efnis að framangreind reglugerð hafi ekki verið innleidd að fullu hér á landi en athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA bárust í kjölfar ráðgefandi álits EFTA dómstólsins frá 29. júlí 2022 sem varðar túlkun á fyrrnefndri reglugerð. Héraðsdómur Reykjavíkur óskaði eftir fyrrnefndu áliti frá EFTA dómstólnum í máli E-582/2021 sem varðar útreikning á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði og mat á því við hvaða tekjur eigi að miða á viðmiðunartímabili tekna samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof í þeim tilvikum þegar foreldri flytur á milli ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins og ekki hefur verið um að ræða tekjur á innlendum vinnumarkaði á fyrrgreindu viðmiðunartímabili tekna. Niðurstaða héraðsdóms sem síðar var staðfest í Hæstarétti í máli nr. 24/2023 var að staðfesta ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs þess efnis að ekki væri heimild í lögum um fæðingar- og foreldraorlof til að taka mið af tekjum sem foreldri hefði aflað í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins. Í forsendum niðurstöðu Hæstaréttar kom þó fram að ekki hafi verið gerðar breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof til samræmis við skuldbindingu samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið til að koma í veg fyrir að launþegi frá öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins yrði verr settur hvað varðar fjárhæð greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði með flutningi til landsins.

Þá þykir tilefni til að bregðast við úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 485/2022 frá 18. nóvember 2022 með því að skýra nánar ákvæði laganna er lýtur að mati á

Þátttöku foreldris á innlendum vinnumarkaði þegar foreldri sem fær greiddar atvinnuleysisbætur á grundvelli laga um atvinnuleysistryggingar hættir atvinnuleit tímabundið vegna orlofs erlendis, sbr. b-lið 2. mgr. 22. gr. laganna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að við 23. gr. laganna verði bætt nýrri málsgrein þar sem kveðið verði á um það nýmæli að þegar foreldri hefur starfað á innlendum vinnumarkaði skemur en fjóra mánuði á viðmiðunartímabili tekna skv. 1., 2. eða 3. mgr. greinarinnar en hefur starfað að hluta eða að öllu leyti í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, Norðurlandasamningnum um almannatryggingar, stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heima-stjórnar Færeyja hins vegar á fyrrnefndu viðmiðunartímabili skuli miða útreikning á meðaltali heildarlauna við þá almanaksmánuði sem foreldrið hefur starfað á innlendum vinnumarkaði fyrir fæðingarmánuð barns eða þann almanaksmánuð sem barn kemur inn á heimili við frum-ættleiðingu eða töku í varanlegt fóstur. Enn fremur er lagt til að foreldri skuli í slíkum tilvikum láta tilskilin vottorð um áunnin starfstímabil og tryggingatímabil í öðru aðildarríki að framan- greindum samningum fylgja með umsókn um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði.

Einnig er lagt til að ákvæði b-liðar 2. mgr. 22. gr. laganna verði skýrt nánar þannig að kveðið verði á um að það teljist til þátttöku foreldris á innlendum vinnumarkaði þegar foreldri sem fær greiddar atvinnuleysisbætur á grundvelli laga um atvinnuleysistryggingar hættir atvinnuleit tímabundið vegna orlofs erlendis og ekki hafa liðið meira en tíu virkir dagar frá því að atvinnuleit var hætt og þar til foreldrið hefur hafið atvinnuleit að nýju í skilningi laga um atvinnuleysistryggingar, enda séu önnur skilyrði uppfyllt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpinu er m.a. ætlað að innleiða með fullnægjandi hætti reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 883/2004 frá 29. apríl 2004 um samræmingu almannatryggingarkerfa en reglugerðin hefur verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Efni frumvarpsins lýtur því m.a. að alþjóðlegum skuldbindingum en þykir þó ekki fela í sér álitæfni sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Áform um frumvarpið voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá og með 4. febrúar 2025 og var veittur frestur til og með 18. febrúar til að veita umsagnir um áformin (mál nr. S-16/2025) en engar umsagnir bárust.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá og með 27. febrúar 2025 og var veittur frestur til og með 13. mars. Alls bárust þrjár umsagnir um frumvarpið sem teknar voru til skoðunar en sú skoðun leiddi þó ekki til breytinga á efni frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst foreldra sem eiga rétt innan fæðingarorlofskerfisins en hafa starfað í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins á viðmiðunartímabili tekna samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof. Við mat á áhrifum frumvarpsins er m.a. byggt á upplýsingum og gögnum frá Vinnumálastofnun sem annast umsýslu Fæðingarorlofssjóðs, þ.m.t. tölulegum upplýsingum um nýtingu foreldra á rétti þeirra til fæðingarorlofs. Samkvæmt þeim upplýsingum hefur reynslan hingað til verið sú að mæður hafa í ríkari mæli

en feður nýtt rétt foreldra til fæðingarorlofs og má því ætla að frumvarpið hafi meiri áhrif á konur en karla.

Gert er ráð fyrir að sú breyting á lögnum sem lögð er til í d-lið 2. gr. frumvarpsins muni hafa áhrif á tiltölulega lítinn hóp foreldra, verði frumvarpið óbreytt að lögum, en samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hefði breytingin mögulega haft áhrif á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til 33 foreldra sé litið til fæðingarársins 2021.

Áætluð fjárhagsáhrif á ríkissjóð eru talin óveruleg og er gert ráð fyrir að þau rúmist innan fjárheimilda samkvæmt fjármálaáætlun 2025–2029, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Þá er gert ráð fyrir 2 millj. kr. einskiptiskostnaði við aðlögun tölvulausna hjá Vinnumálastofnun.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 22. gr. laganna er kveðið á um hvað teljist til þátttöku á vinnumarkaði í skilningi laganna og er í b-lið 2. mgr. ákvæðisins m.a. mælt fyrir um að til þátttöku á vinnumarkaði geti talist sá tími sem foreldri sem fær greiddar atvinnuleysisstryggingar á grundvelli laga um atvinnuleysisstryggingar hefur hætt atvinnuleit tímabundið vegna orlofs erlendis og ekki hafa liðið meira en tíu virkir dagar þar til atvinnuleit hefur hafist að nýju samkvæmt lögum um atvinnuleysisstryggingar, að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum.

Hér er lagt til að í b-lið 2. mgr. 22. gr. laganna verði skýrt kveðið á um að til þátttöku foreldris á innlendum vinnumarkaði í skilningi ákvæðisins teljist sá tími sem foreldri sem fær greiddar atvinnuleysisbætur á grundvelli laga um atvinnuleysisstryggingar hefur hætt atvinnuleit tímabundið vegna orlofs erlendis að því gefnu að ekki hafi liðið meira en tíu virkir dagar frá því að atvinnuleit var hætt þar til atvinnuleit hefur hafist að nýju samkvæmt lögum um atvinnuleysisstryggingar, enda séu önnur skilyrði uppfyllt.

Er þetta m.a. lagt til í ljósi þess sem fram kemur í úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 485/2022 frá 18. nóvember 2022 þess efnis að það sé mat nefndarinnar að orðalag b-liðar 2. mgr. 22. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof sé ekki að öllu leyti skýrt. Því sé óljóst hvort þar sé mælt fyrir um að foreldri skuli hefja atvinnuleit eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að orlof hefst eða eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að orlofi lýkur til þess að unnt sé að líta svo á að foreldri hafi verið þátttakandi á innlendum vinnumarkaði í skilningi laganna á umræddum tíma í þeim tilvikum þegar foreldri hefur hætt atvinnuleit tímabundið vegna orlofs erlendis.

Um 2. gr.

Í 23. gr. laganna er kveðið á um viðmiðunartímabil og útreikning á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Hér er lagt til að við ákvæðið verði bætt nýrri málsgrein, sem verði 4. mgr., þar sem kveðið verði á um undantekningu frá meginreglu laganna um viðmiðunartímabil tekna vegna greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði til starfsmanns og/eða sjálfstætt starfandi sem fram kemur í 1.–3. mgr. ákvæðisins. Er það lagt til í ljósi athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA þess efnis að foreldrar sem hafa unnið í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins á viðmiðunartímabili tekna samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof skuli ekki vera verr settir en aðrir hvað varðar fjárhæð greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði vegna flutninga til landsins. Er því lagt til að í þeim tilvikum þegar foreldri hefur starfað á innlendum vinnumarkaði skemur en fjóra mánuði á viðmiðunartímabili tekna skv. 1., 2. eða 3. mgr. 23. gr. en hefur starfað að hluta eða að öllu leyti í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, Norðurlandasamningnum um almannatryggingar, stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar

Færeyja hins vegar á fyrrnefndu viðmiðunartímabili skuli miða útreikning á meðaltali heildarlauna við þá almanaxsmánuði sem foreldrið hefur starfað á innlendum vinnumarkaði eftir flutning til landsins fyrir fæðingarmánuð barns eða þann almanaxsmánuð sem barn kemur inn á heimili við frumættleiðingu eða töku í varanlegt fóstur. Enn fremur er lagt til að foreldri skuli í slíkum tilvikum láta tilskilin vottorð um áunnin starfstímabil og tryggingatímabil í öðru aðildarríki að framangreindum samningum fylgja með umsókn um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Að auki er gert ráð fyrir að 1., 2., 3., 5. og 6. mgr. greinarinnar gildi eins og við á hverju sinni.

Þá eru lagðar til breyttar tilvísanir til málsgreina innan 23. gr. til samræmis við nýja 4. mgr. greinarinnar auk þess sem gert er ráð fyrir að í 2. mgr. verði bætt tilvísun til 5. mgr., sem er 4. mgr. í gildandi lögum, þannig að skýrt verði kveðið á um að líta skuli til 5. mgr. við útreikning á mánaðarlegri greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði. Ekki er um að ræða breytingu frá því sem gilt hefur við framkvæmd laganna.

Um 3.–5. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á tilvísunum til málsgreina í 23. gr. laganna til samræmis við breytingar sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir að verði á þeirri grein, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu öðlist gildi 1. júlí 2025 og eigi við um foreldra barna sem eiga rétt til greiðslna samkvæmt lögnum. Er þannig gert ráð fyrir að breytingarnar eigi við um alla foreldra sem eiga ónýttan rétt innan fæðingarorlofskerfisins 1. júlí 2025 óháð því hvenær börn fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur.