



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 7. október 2020

2010006SA KB
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fæðingar- og foreldraorlof – Mál nr. 195/2020

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda þann 23. september sl. þar sem óskað var eftir umsögn um ofangreind drög að frumvarpi. Í tilefni þess að árið 2020 voru 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 laganna. Sambandið átti fulltrúa í þeim samstarfshóp. Er frumvarpið afrakstur vinnu hópsins.

Í frumvarpinu eru helstu breytingar sem lagðar eru til á gildandi lögum eftirfarandi:

- Lagt er til að skipting fæðingarorlofsréttar verði sem jöfnust milli foreldra þannig að foreldrar geti nýtt sex mánuði hvor 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.
- Lagt er til að stytta 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 stytta í 18 mánuði.
- Lagðar eru til frekari heimildir til yfirfærslu réttinda til fæðingarorlofs/fæðingarstyrks milli foreldra þegar annað foreldri getur ekki af nánar tilgreindum ástæðum nýtt rétt sinn innan kerfisins.
- Lagt er til að tilkynning til vinnuveitanda skuli berast með átta vikna fyrirvara ef fyrsta tilkynning um töku fæðingarorlofs kemur eftir að barn er fætt. Er það sama tímamark og þegar tilkynnt er um töku fæðingarorlofs áður en barn er fætt.

Stefnumörkun sambandsins

Í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 segir:

Sambandið beiti sér fyrir því að fæðingarorlof verði lengt í 12 mánuði án þess að það leiði til skerðingar á greiðslum til foreldra. Teknar verði upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um fjármögnun leikskóladvalar að fæðingarorlofi loknu.

Styður því sambandið heilshugar að réttur til fæðingar- og foreldraorlofs sé lengt í 12 mánuði líkt og lagt er til í frumvarpinu.

Sjálfstæður réttur feðra til fæðingar- og foreldraorlofs og áhrif þess á skóla- og félagsþjónustu sveitarfélaga

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs annars vegar og fæðingarstyrks hins vegar lengist úr 10 mánuðum samkvæmt

gildandi lögum í tólf mánuði vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar. Þá er lagt til að rétturinn skiptist þannig milli foreldra að sjálfstæður réttur hvors foreldris fyrir sig verði sex mánuðir en að foreldrar geti framselt einn mánuð á milli sín sé þess óskað. Má því í raun segja að sjálfstæður réttur hvors foreldris sé 5 mánuðir en sameiginlegur réttur sé 2 mánuðir.

Sú tillaga að tryggja báðum foreldrum aukinn sjálfstæðan rétt til fæðingar- og foreldraorlofs mun væntanlega leiða til þess að fleiri feður taki fæðingar- og foreldraorlof. Í greinargerðinni er farið yfir jákvæð samfélagsleg áhrif umræddrar tillögu en því til viðbótar má nefna að fjöldi rannsókna hafa verið gerðar um fæðingarorlof og áhrif þess á foreldra og börn. Þar hefur meðal annars komið fram að umönnunarpátttaka feðra hefur margvísleg jákvæð áhrif á líf barna til lengri tíma, m.a. á hegðun, andlega líðan og félagslega stöðu barna, þar sem hegðunaryvandamálum drengja fækkar og sjálfstraust stúlkna eykst.¹ Mun því jafnari þátttaka beggja foreldra, hafa jákvæð áhrif á hegðun, andlega líðan og félagslega stöðu barna sem á sama tíma ætti að minnka álag á skóla- og félagsþjónustu sveitarfélaga. Hafa þarf í huga að fyrsta ár barns hefur afgerandi áhrif á framtíðarheilbrigði og vellíðan og þar gegna báðir foreldrar lykilhlutverki. Getur það því haft mikil áhrif á álag innan félags- og skólaþjónustu hvernig umönnun barna er háttað á fyrstu árum þess, jafnvel áður en barn hefur leik- eða grunnskólagöngu.

Einnig hafa erlendar og íslenskar rannsóknir sýnt að skilnaðir eru fágætari í fjölskyldum þar sem feður hafa tekið fæðingarorlof en í þeim fjölskyldum þar sem þeir hafa ekki gert það.² Einstæðir foreldrar kljást við aðstöðumun á heimili, vinnumarkaði og í opinberri stefnumótun³. Börn einstæðra foreldra alast upp við lakari uppeldisskilyrði og ójöfn tækifæri samanborið við börn foreldra í hjónabandi/sambúð.⁴ Hærra hlutfall einstæðra foreldra sækir um fjárhagsaðstoð og hærra hlutfall einstæðra búa við fátækt og félagslega einangrun og eiga erfiðara með að láta enda ná saman⁵. Allt þetta leiðir til aukins álags á skóla- og félagsþjónustu sveitarfélaga.

Að auki hefur komið fram að orlofsþátttaka einstæðra feðra bætir stöðu einstæðra mæðra. Einstæðir feður sem taka fæðingarorlof eru líklegri til að taka jafnan þátt í umönnun barns eftir að fæðingarorlofi lýkur og ef einstæður faðir tekur jafnan þátt

¹ Sarkadi, A., Kristiansson, R., Oberklaid, F. & Bremberg, S (2008). Fathers' involvement and children's development outcomes: a systematic review of longitudinal studies. *Acta Paediatrica*, 97, 153-158.

² Lappegard, Trude, Ann-Zofie Duvander, Gerda Neyer, Ida Viklund, Synöve N. Andersen & Ólöf Garðarsdóttir 2019. Fathers' Use of Parental Leave and Union Dissolution. *European Journal of Population*, 1-25. Olafsson, A., & Steingrimsdóttir, H. (2019). How Does Daddy at Home Affect Marital Stability? *The Economic Journal*. Steingrimsdóttir, Herdis and Arna Vardardóttir. 2014. Domestic Equality and Marital Stability. Does Paternity Leave affect Divorce Risk. Copenhagen Business School Working paper.

³ Nieuwenhuis, R. & Maldonado, L. C. (Eds.). 2018. The triple bind of single-parent families: resources, employment and policies to improve well-being. Bristol: Policy Press.

⁴ Blofield, M., et al. 2018. Pluralization of families. In International panel on social progress (IPSP), Rethinking society for the 21st century: Report of the International Panel on Social Progress (pp. 677-712). Cambridge: Cambridge University Press.

⁵ Hagstofa Íslands. Talnaefni sótt á vef Hagstofu Íslands.

Í umönnun barns er líklegra að einstæða móðirin eigi auðveldara með að láta enda ná saman á fjórða aldursári barns. Þ.e.a.s. orlofsþátttaka einstæðra feðra og áframhaldandi umönnunarþátttaka þeirra skilar sér í bættri fjárhagslegri stöðu einstæðra mæðra með jákvæðum áhrifum á bæði mæður og börn.⁶ Börnum einstæðra foreldra vegnar einnig almennt betur ef foreldrar sameinast um umönnun barns.⁷ Ásamt því sem atvinnuþátttaka mæðra dregur úr fátækt og ójöfnuði.⁸

Aukinn sjálfstæður réttur feðra til fæðingar- og foreldraorlofs mun því skila sér í minna álagi á skóla- og félagsþjónustu sveitarfélaga því orlofstaka feðra hefur jákvæð áhrif á börn, mæður og feður, hvort sem um er að ræða foreldra í sambandi eða einstæða foreldra.

Sjálfstæður réttur feðra til fæðingar- og foreldraorlofs og áhrif þess á jafnréttismál sveitarfélaga

Samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 skulu sveitarfélög skipa jafnréttisnefndir og gera jafnréttisáætlun til fjögurra ára, þar sem m.a. komi fram hvernig unnið skuli að kynjasambættingu á öllum sviðum ásamt framkvæmdaáætlun um það hvernig leiðréttá skuli mismun á stöðu kvenna og karla innan sveitarfélagsins. Með jafnri skiptingu fæðingarorlofs verður verkaskipting kynjanna á heimilinu jafnari sem eykur möguleika beggja foreldra til velgengni á vinnumarkaði. Styður því jöfn skipting fæðingar- og foreldraorlofs við lögbundna skyldu sveitarfélaga þegar kemur að jafnrétti milli kynjanna.

Jöfn skipting fæðingarorlofs styður við ábyrgð sveitarfélaga í jafnréttismálum og eykur líkur á að jafnrétti verði náð innan heimilis og í atvinnulífi.

Frumvarpið tryggir aukinn rétt beggja foreldra til fæðingarorlofs miðað við núverandi aðstæður.

Í umræðu um frumvarpið hefur mikið verið rætt um frelsi fjölskyldna til að ákveða hvað henti þeim og barni/börnum þeirra best. Í því samhengi þykir rétt að benda á að jafnvel þótt að nú sé kveðið á um jafna skiptingu fæðingar- og foreldraorlofs þá geta foreldrar afsalað sér einum mánuði til hins foreldris. Það þýðir að annað foreldrið getur tekið allt að 7 mánaða fæðingarorlof ef frumvarpið verður að lögum en í dag getur annað foreldri að hámarki aðeins tekið 6 mánaða fæðingar- og foreldraorlof. Í frumvarpinu er því boðið upp á meiri sveigjanleika en áður þekkist fyrir annað foreldri til að vera lengur heima en á sama tíma tryggt að réttindi barns til samvista við báða foreldra sé tryggt sem og réttur beggja foreldra til samvista við barn.

Í umsögnum við frumvarpsdrögin hefur einnig verið tíðrætt um mikilvægi brjóstgöngu og því verði að tryggja aukinn sveigjanleika fyrir mæður til að vera lengur í fæðingarorlofi. Samkvæmt World Health Organization (WHO) er mælt með því að barn nærast eingöngu á brjóstamjólk fyrstu 6 mánuðina en eftir það skuli

⁶ Lárusdóttir & Eydal, Niðurstöður úr PhD rannsókn Írisar Daggar Lárusdóttur (óbirtar)

⁷ Teubert, D. & Pinquart, M. 2010. The association between coparenting and child adjustment: A meta-analysis. *Parenting: Science and Practice*, 10(4), 286-307.

⁸ Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson, 2014 + ofl.

auka inntöku á annarri fæðu samhliða brjóstagiöf⁹. Löggjöfin tryggir að allar mæður geti verið heima í a.m.k. 6 mánuði, hugsanlega 7 mánuði ef hitt foreldrið afsalar einum mánuði til móður og enn er til staðar sú heimild sem er í lögunum í dag, að skipta fæðingarorlofi yfir lengri tíma. Einnig þarf að hafa í huga að vinnuréttarlöggjöf veitir móður er kemur aftur til vinnu ríkulegan rétt til frítíma innan vinnutímans til að gefa barni brjóst eða mjólka sig ásamt nauðsynlegri aðstöðu til þess¹⁰.

Frumvarpið tryggir meiri sveigjanleika til foreldra til töku fæðingar- og foreldraorlofs en núgildandi lög en á sama tíma er einnig tryggður sjálfstæður réttur beggja foreldra til fæðingarorlofs og réttur barns til samvista við báða foreldra.

Önnur jákvæð áhrif frumvarpsins sem hafa óbeint áhrif á sveitarfélög

Í lagafrumvarpinu er gengið mjög langt í að tryggja rétt einstakra foreldra, þ.e.a.s. foreldra sem eru að ala upp börn ein þar sem hitt foreldri er sannarlega ekki til staðar, til þess að fá að fullu 12 mánaða fæðingarorlof. Dæmi sem hér um ræðir er t.d. dæmi þar sem ekki tekst að feðra barn, foreldri sætir nálgunarbanni eða brottvísun af heimili, foreldri getur ekki annast barn vegna veikinda eða fangelsisvistarinnar eða foreldri fellur frá.

Stytting tímabils til að nýta rétt til töku fæðingarorlofs/fæðingarstyrks

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að stytta frest til töku fæðingarorlofs úr 24 mánuðum í 18 mánuði. Fram hafa komið ábendingar um að ekki sé ráðlagt að stytta frestinn þar sem allir foreldrar hafa ekki tryggt aðgang að leikskólavist frá 18 mánaða aldri. Sambandið styður að fresturinn verði áfram 24 mánuðir þar til hægt er að tryggja öllum börnum leikskólavist a.m.k. frá 18 mánaða aldri og að þá fyrst verði tíminn stytur í 18 mánuði. Í samræmi við stefnumörkun sambandsins er hvatt til þess að teknar verði upp viðræður hið fyrsta milli ríkis og sveitarfélaga um fjármögnum leikskóladvalar að fæðingarorlofi loknu og þá um leið tekið undir sambærilegar ábendingar starfshópsins er vann lagafrumvarpið .

Sambandið hvetur til þess að frestur til töku fæðingarorlofs verði áfram 24 mánuðir og að ríki og sveitarfélög hefji viðræður um fjármögnun leikskóladvalar að fæðingarorlofi loknu.

Atriði er frumvarpið nær ekki utan um en mikilvægt er að leysa

Frumvarpið nær þó ekki utan um öll atriði er hugsanlega mætti kalla grá svæði fæðingar- og foreldraorlofs. Þau atriði eru þá helst aðstæður einstæðra foreldra, þ.e.a.s. þegar til staðar eru tveir foreldrar sem ekki eru í sambúð/hjónabandi og aðstæður þungaðra mæðra sem búa fjarri heilbrigðisþjónustu.

Aðstæður einstæðra foreldra

Hér er talað um einstæða foreldra þegar um er að ræða að barn sannarlega á tvo foreldra og báðir aðilar geta annast barn. Á hverju ári fæðast börn þar sem

⁹ https://www.who.int/health-topics/breastfeeding#tab=tab_2

¹⁰ Reglugerð um ráðstafanir til þess að auka öryggi og heilbrigði á vinnustöðum fyrir konur sem eru þungaðar, hafa nýlega alið barn eða hafa barn á brjósti nr. 931/2000 með síðari breytingum.

foreldrar eru ekki í sambandi og er þá algengast að móðir taki allt mögulegt fæðingarorlof og oftast taki faðir lítið eða ekkert fæðingarorlof. Líkt og komið hefur fram hér að ofan hefur það jákvæð áhrif á bæði barn og foreldra ef báðir foreldrar taka fæðingarorlof og taka virkan þátt í umönnun barns frá upphafi, jafnvel þótt foreldrar séu ekki í sambúð/hjónabandi. Nú er í gangi tilraunaverkefni í Hafnarfirði í samstarfi við félagsmálaráðuneytið þar sem foreldrar er ganga í gegnum skilnað fá ráðgjöf til að tryggja að þau séu upplýst um áhrif skilnaðar á börn og hvernig best sé að vinna úr þeim aðstæðum svo börn verði fyrir sem minnstum neikvæðum áhrifum vegna skilnaðar. Sambandið hvetur til þess að félagsmálaráðuneytið hefji strax vinnu við að skoða sambærilega nálgun þegar kemur að einstæðum foreldrum er eiga von á barni. Það er samfélagslega hagkvæmt að einstæðir foreldrar fái félagsráðgjöf áður en barn fæðist og fyrstu mánuðina á eftir, á sama hátt og foreldrar barna er ganga í gegnum skilnað. Í raun myndi slík ráðgjöf falla undir snemmtæka þjónustu við börn þannig að hægt sé að búa því sem hagstæðastar aðstæður til að blómstra strax frá fæðingu.

Aðstæður þungaðra einstaklinga fjarri heilbrigðisþjónustu

Sambandið tekur undir ábendingar Bygðastofnunar um að frumvarpið tekur ekki tillit til aðstæðna fæðandi einstaklinga og fjölskyldna þeirra sem búa fjarri fæðingarþjónustu. Fram kom í vinnu starfshópsins er vann þetta frumvarp að einnig væri starfandi innan ráðuneytisins starfshópur sem hefði það hlutverk að fara yfir aðstæður verðandi foreldra á landsbyggðinni með tilliti til staðsetningar fæðingarþjónustu. Voru því aðstæður þungaðra einstaklinga fjarri heilbrigðisþjónustu lítið til umræðu en þó komu fram rök um að tryggingagjald, er stendur undir kostnaði við fæðingarorlof, ætti ekki að leysa vanda sem í raun og veru tengist aðgengi að heilbrigðisþjónustu. Í raun sé um að ræða heilbrigðismál sem eigi að vera greitt af ríkinu en ekki atvinnurekendum. Sambandið vill þó taka undir umsögn Bygðastofnunar og styður heilshugar að betur sé hugað að aðstæðum þungaðra einstaklinga fjarri heilbrigðisþjónustu og komið sé til móts við þarfir þeirra og viðbótarkostnað er þær fjölskyldur verða fyrir þar sem heilbrigðisþjónustu er ábótavant.

Að lokum

Sambandið styður frumvarpið að teknu tilliti til þess að tímabil til töku fæðingarorlofs verði óbreytt frá núgildandi lögum þar til öll börn geti gengið að leikskólaplássi vísu við 18 mánaða aldur.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri