

## Frumvarp til laga

um afnám laga um orlof húsmæðra, nr. 53/1972, með síðari breytingum.

Fm.: Vilhjálmur Árnason, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir,  
Hildur Sverrisdóttir, Teitur Björn Einarsson.

1. gr.

Lög um orlof húsmæðra, nr. 53/1972, með síðari breytingum, falla úr gildi.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði laga þessara er sveitarfélagi heimilt að kveða á um að orlofsnefnd skuli starfa til 1. janúar 2019 enda sé rekstrarfé í sjóðum nefndarinnar. Sé enn rekstrarfé í sjóðum orlofsnefndar þegar hún lýkur störfum rennur það til þess sveitarfélags sem lagði í sjóðinn.

### Greinargerð.

Frumvarp þetta hefur áður verið lagt fram á 138., 141., 144. og 145. löggjafarþingi (214. mál) en síðustu tvö skiptin var Unnur Brá Konráðsdóttir fyrsti flutningsmaður. Frumvarpið er nú endurflutt nær óbreytt.

Frumvarpinu er ætlað að fella úr gildi lög um orlof húsmæðra en þó er gert ráð fyrir því í ákvæði til bráðabirgða að sveitarfélag geti heimilað orlofsnefnd að starfa áfram til 1. janúar 2019 sé rekstrarfé í sjóðum nefndarinnar. Við umfjöllun málsins á 144. löggjafarþingi komu fram sjónarmið um að nauðsynlegt væri að svigrúmið fyrir orlofsnefnd til að starfa áfram mætti ekki vera of þröngt þar sem margar nefndir hafi þegar skipulagt orlofsferðir eða hafið vinnu við skipulagningu slíkra ferða. Því er orlofsnefndum heimilað að starfa til 1. janúar 2019 til að veita þeim svigrúm til aðlögunar að breyttu lagaumhverfi. Sé enn til fé í sjóðum orlofsnefndar þegar hún lýkur störfum rennur það til baka til þess sveitarfélags sem lagði það fram. 1. janúar 2019 er þó ætlast til að lögin falli að fullu úr gildi enda er í þeim gert ráð fyrir að greitt sé til orlofsnefnda fyrir 15. maí ár hvert.

### Orlof húsmæðra.

Orlof húsmæðra á sér langa forstögu og kom fyrsta ríkisstyrkta húsmæðraorlofið til framkvæmda árið 1958 þegar sérstök fjárveiting var samþykkt vegna orlofs og sumardvalar húsmæðra frá barnmörgum heimilum. Þá hafði þegar verið talað fyrir slíku orlofi síðan 1944 en orlof fyrir almenna launþega hafði verið lögfest ári fyrir. Árið 1960 voru lögfest lög um orlof húsmæðra, nr. 45/1960. Ný heildarlög voru svo sett árið 1972 í kjölfar endurskoðunar og þeim hefur verið lítillega breytt fjórum sinnum, síðast árið 2011. Tilgangur laganna var að lögfesta viðurkenningu á þjóðfélagslegu mikilvægi ólaunaðra starfa og veita húsmæðrum orlofsréttindi líkt og launþegum. Lögin gerðu því ráð fyrir því að ríkissjóður og sveitarfélög veittu fé til orlofsnefnda sem skipulegðu orlof húsmæðra. Rétt til orlofsins á sérhver kona sem veitir eða hefur veitt heimili forstöðu án launagreiðslu fyrir það starf. Í athugasemdum

við frumvarp til laga um orlof húsmæðra segir enn fremur: „Þar sem húsmæður fá engin laun fyrir störf sín, m.a. við að ala upp næstu kynslóð, væri það verðug viðurkenning af hálfu þjóðfélagsins, að í fjárlögum væru ætlaðar a.m.k. kr. 100,00 á ári fyrir hverja húsmóður í landinu, í því skyni að gefa nokkrum hluta þeirra kost á orlofi og hvíld frá störfum.“ Lögin voru sett á þeim tíma þegar barnauppeldi og heimilishald var að mestu í höndum kvenna og stór hluti þeirra starfaði einungis á heimilum án þess að til kæmu launagreiðslur. Síðan þá hefur mikið vatn runnið til sjávar og margt áunnist í jafnréttisbaráttu, barnauppeldi er nú sameiginlega á ábyrgða beggja foreldra, konur eru virkari þátttakendur á vinnumarkaði en áður var og mynda meiri hluta þeirra nemenda sem stunda nám við háskóla landsins. Á þeim heimilum þar sem einungis annað foreldri vinnur utan heimilis eru mun meiri líkur en áður var á því að feðurnir kjósi að sinna börnum og búi.

### **Jafnrétti kynjanna.**

Verið hefur til skoðunar í lengri tíma að leggja niður orlof húsmæðra, m.a. með þeim rökum að um tímaskekkju væri að ræða enda hafa lögin verið mjög umdeild frá jafnréttissjónarmiði. Árið 1999 taldi Dröfn Farestveit, formaður orlofsnefndar húsmæðra í Reykjavík, að að því mundi koma að orlofið yrði lagt af og sagði: „Það er ennþá full þörf á orlofinu. Ég gæti ímyndað mér að innan tíu ára yrði tímabært að breyta þessu vegna breyttra þjóðfélagsaðstæðna.“ Á síðustu 16 árum hafa miklar breytingar orðið í átt til jafnréttis og jafnræðis og mikilvægt að haldið sé áfram að skapa samfélag og lagaumhverfi sem hefur í hávegum jafnan rétt og stöðu karla og kvenna, hvort sem það er á vinnumarkaði eða utan hans.

Ekki má þó gera lítið úr þeirri réttarbót sem lögin voru á sínum tíma enda höfðu húsmæður þá jafnan lítið milli handanna, þær fengu lítil eða engin laun eða greiðslur fyrir heimilishald, heimili voru oft barnmörg og vinnan við húsrekstur ströng. Margt hefur breyst til batnaðar á síðustu áratugum og foreldrar sem kjósa að vera heima í stað þess að starfa úti á almennum vinnumarkaði eiga lögbundinn rétt á ýmsum greiðslum. Vert er einnig að hafa í huga að orlof húsmæðra stendur jafnt þeim konum til boða sem starfa heima við eða á almennum vinnumarkaði og því er um að ræða niðurgreiðslur orlofs fyrir ákveðinn hóp samfélagsins, þ.e. konur sem veita eða veitt hafa heimili forstöðu en ekki körlum sem eru í sömu stöðu. Vegna breytinga á vinnumarkaði og stöðu kvenna má ætla að stór hluti þeirra sem þegið hafa húsmæðraorlof undanfarinn áratug eigi lögbundinn rétt til orlofs.

8. febrúar 2012 kvað kærufnd jafnréttismála upp úrskurð í máli þar sem deilt var um hvort orlofsnefnd Kvenfélagsambands Gullbringu- og Kjósarsýslu hefði brotið gegn lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, þegar hún synjaði karli um að taka þátt í orlofsferð húsmæðra til Slóveníu. Niðurstaða kærufndarinnar var að fyrirkomulagið sem lög nr. 53/1972 fælu í sér teldust sértækar aðgerðir sem væru heimilar skv. 2. mgr. 24. gr. jafnréttislaga, nr. 10/2008, og því hefði orlofsnefndin ekki brotið gegn þeim lögum með synjuninni. Athygli vekur að í forsendum úrskurðarins tekur kærufndin sérstaklega fram að undir verksvið hennar falli eingöngu umfjöllun um hvort jafnréttislög hafi verið brotin en hún fjalli hvorki um hvort önnur löggjöf gangi gegn stjórnarskrá né taki af skarið um hvort æskilegt sé að taka til athugunar breytingar á gildandi lögum.

Upphafsorð 1. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla hljóða svo: „Markmið laga þessara er að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins.“ Í ákvæðinu eru taldar upp nokkrar leiðir til að ná fram markmiði laganna, m.a. að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasambættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins auk þess að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Ein af þeim leiðum sem nefndar eru til að ná fram markmiði laganna er að bæta sérstaklega stöðu kvenna og auka möguleika þeirra í samfélaginu. Löggjafinn gerir því ráð fyrir að sum úrræði sem

gripið er til nýtist konum fremur en körlum. Í ljósi breyttra aðstæðna kvenna í þjóðfélaginu og með hliðsjón af jafnréttissjónarmiðum og grundvallarreglum stjórnskipunarinnar er þó augljóst að slíkum úrræðum verður eingöngu beitt þegar nauðsyn krefur og til að rétta hlut kvenna þar sem á hefur hallað. Í ljósi niðurstöðu kærunefndarinnar verður hér fullyrt að efni laga um orlof húsmæðra fari gegn meginreglu íslenskrar stjórnskipunar um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum.

### **Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga.**

Árið 2008 var gerður samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga þar sem m.a. er lögð rík áhersla á að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga sé virtur og löggjöf og reglugerð sé með þeim hætti að sveitarfélög hafi svigrúm til að haga verkefnum sínum og athöfnum með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum og viðhorfum. Á síðustu árum hafa mörg verkefni verið færð frá ríkisvaldi til sveitarfélaganna til að efla sveitarstjórnarstigið og gera verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga skýrari og einfaldari. Þá hefur einnig verið haft uppi það sjónarmið að sveitarfélög séu færari en ríkið um að meta hvar þörf sé á fjármagni í félagsleg verkefni.

Fram til 1972 hvíldi greiðsluskylda fyrir orlof húsmæðra á ríkissjóði, þótt gert væri ráð fyrir framlögum bæjar- og hreppsfélaga. Árið 1972 komu ný heildarlög þar sem kveðið var á um að ríkissjóður skyldi greiða árlega upphæð sem svaraði til minnst 100 kr. á hverja húsmóður í landinu og sveitarfélög skyldu greiða minnst 50% á móti því framlagi ríkissjóðs. Með lögum nr. 61/1978 var sú breyting gerð að sveitarfélögum einum bar að greiða til orlofs húsmæðra sem nemur 100 kr. á hvern íbúa sveitarfélagsins. Þessi upphæð tekur vísitölubreytingum og var fjárhæð framlagsins fyrir árið 2012 95,52 kr. á íbúa. Í lok árs 2011 voru íbúar sveitarfélaga landsins samkvæmt Hagstofu alls 319.575. Sé miðað við þessa tölu við útreikninga framlagsins nema útgjöld sveitarfélaga landsins til orlofsnefnda vegna húsmæðraorlofs á þessu ári í heildina 30.525.804 kr. Fjárframlög til orlofs húsmæðra koma nú einungis frá sveitarfélögum.

Í umsögn Alþýðusambands Íslands um málið á 144. þingi bendir sambandið á að tilgangur laga um orlof húsmæðra hafi verið að veita þeim konum sem veittu heimili forstöðu færi á að taka orlof líkt og launafólk hafði samið um við atvinnurekendur. Telur sambandið rétt að sá hópur sem á rétt á orlofi á grundvelli laganna verði afmarkaður og kannað verði hvaða áhrif afnám þeirra hefur á þann hóp. Í umsögn Kvenfélagasambands Íslands kemur fram að sambandið teldi frumvarpið ekki endurspeglar staðreyndir um stöðu kynjanna þar sem rannsóknir sýni að konur beri mun meiri ábyrgð á barnauppeldi og heimilisstörfum en karlar auk þess sem vinnutími karla utan heimilis sé að jafnaði mun meiri en vinnutími kvenna. Af lestri umsagnarinnar virðist sem Kvenfélagasambandið telji að ekki verði mögulegt að fella lögin niður fyrir en markmið jafnréttis laga hafi náðst, þ.e. að staða kynjanna verði jöfn, jafnrétti sé náð. Í sama streng tekur Kvenréttindafélag Íslands. Aðrir umsagnaraðilar gera ýmist engar athugasemdir við frumvarpið eða fagna framlagningu þess.

Vilji sveitarfélög styrkja einstaklinga til orlofs er ekkert sem stendur í vegi fyrir því að það sé gert á jafnréttisgrundvelli með tilliti til félagslegra viðmiða. Orlofsnefndir geta starfað áfram þrátt fyrir að lög um orlof húsmæðra falli úr gildi. Ekkert virðist koma í veg fyrir að slíkir styrkir verði einnig veittir húsfeðrum og framkvæmdin þannig útvíkkuð og samræmd ríkjandi viðhorfum. Afnám laga um orlof húsmæðra mun í raun gefa sveitarfélögunum meira svigrúm til að forgangsráða ráðstöfun fjármuna þannig að þeim verði veitt í þau verkefni sem sveitarfélögin sjálf telja brýnust. Aðstæður innan sveitarfélaga eru mismunandi. Sú skylda sem lögin setja á herðar þeirra er almenn. Af þeim sökum hafa einstök sveitarfélög í raun ekki haft svigrúm til að taka tillit til þess hvort þátttaka húsmæðra á vinnumarkaði er mikil eða lítil. Þá hefur sveitarfélögunum enn síður verið fært að taka tillit til annarra aðstæðna húsmæðra.

Þrátt fyrir að ljóst megi telja að staða kvenna sé ekki enn orðin jöfn stöðu karla þegar horft er til launakjara og atvinnuþátttöku verður ekki hjá því litið að viðhorf til vinnu og kjara kvenna hafa gjörbreyst. Fullyrða má að möguleikar þeirra hafi aukist að minnsta kosti sem þeirri viðhorfsbreytingu nemur. Af þeim sökum er orðið mjög erfitt að réttlæta þá jákvæðu mismunun sem lögin fela í sér. Að sama skapi er erfitt að réttlæta að almannafé verði áfram ráðstafað samkvæmt almennum lögum um orlof húsmæðra þegar forsendur þeirra hafa tekið svo miklum breytingum. Hefur spurning jafnvel vaknað um að hvaða marki húsmæðraorlof sé greitt til kvenna sem eigi vegna heimilisstarfa skertan orlofs- eða lífeyrisrétt. Í þeim erfiðu efnahagsaðstæðum sem ríkt hafa síðustu ár, þar sem sveitarfélögin leita allra leiða til þess að hagræða og nýta skattpeninga þegnanna sem best er vart boðlegt að ríkið skyldi þau til þess að nota hluta þess takmarkaða fjármagns sem þau hafa til þess að mismuna íbúunum á grunni kynferðis.

Mikill vilji virðist vera hjá sveitarfélögum landsins til að afnema lögin, t.d. samþykkti bæjarstjórn Vestmannaeyja á kvenréttindadaginn 19. júní 2008 ályktun þess efnis að skorað yrði á Alþingi að afnema lög um orlof húsmæðra. Í ályktuninni segir enn fremur: „Lög um að orlofsnefndir skipuleggi orlof húsmæðra hver í sínu umdæmi og sjái um rekstur orlofsheimila á kostnað bæjarins þykja tímaskekkja. Bæjarstjórn Vestmannaeyja telur gildandi lög um húsmæðraorlof ekki vera í anda jafnréttis enda taka þau einungis til kvenna.“ Haft er eftir bæjarstjóranum á Akureyri í svæðisfréttum Ríkisútvarpsins í júní 2009 að orlofið væri barn síns tíma og það ætti að leggja niður. Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 22. maí 2009 var svo tekið fyrir bréf Hveragerðisbæjar þar sem komið var á framfæri beiðni þess efnis að stjórn sambandsins beitti sér fyrir því að lögin yrðu felld úr gildi annars vegar vegna þess að þau væru úrelt og hins vegar með hliðsjón af því efnahagslega umhverfi sem ríkir í þjóðfélaginu. Samþykkt stjórnar sambandsins vegna málsins hljóðar svo: „Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga tekur undir sjónarmið bæjarstjórnar Hveragerðisbæjar og felur framkvæmdastjóra að koma þeim tilmælum til samgönguráðherra að lög nr. 53/1972 um orlof húsmæðra verði felld úr gildi sem fyrst.“

12. janúar 2012 tók bæjarráð Hafnarfjarðar fyrir erindi orlofsnefndar húsmæðra í Hafnarfirði og gekk að kröfu sem nefndin setti þar fram. Í tilkynningu sem bærinn gaf út af þessu tilefni kom eftirfarandi m.a. fram: „[...] bæjarráð ítrekar að það telur að lögin um orlof húsmæðra nr. 53/1972 séu úrelt og ekki í samræmi við gildandi lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008, nútíma jafnréttissjónarmið og jafnréttisáætlun Hafnarfjarðarbæjar“. Í frétt á vef Ríkisútvarpsins 9. maí 2012 kemur svo eftirfarandi fram: „Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir, formaður [bæjarráðs Hafnarfjarðar], telur lögin tímaskekkju. Þegar þau hafi verið sett á sínum tíma hafi þau verið mikil bragarbót. Hins vegar séu tímarnir aðrir og hún telji óeðlilegt að sveitarfélög sitji undir þessari lagasetningu. Það sé eðlilegt að Alþingi taki sig til, breyti þessum lögum og felli þau úr gildi. Guðrún segir að bæjarstjóra hafi verið falið að koma þessu á framfæri við Alþingi og Samband íslenskra sveitarfélaga.“

### Niðurstöður.

Alþingi setti fyrst lög um orlof húsmæðra árið 1960 og gildandi lög eru frá 1972. Lögin eru sett í þeim anda sem ríkti þá og miðast við þjóðfélag þess tíma. Sem betur fer hefur ýmislegt breyst til batnaðar, margt hefur áunnist í jafnréttisbaráttu og ljóst má vera að lögin eru í andstöðu við jafnréttissjónarmið. Það er því skylda Alþingis að afnema þau strax. Ekki má gera lítið úr þeim félagslegu áhrifum sem orlofsferðir húsmæðra hafa haft fyrir þær konur sem þær hafa farið. Verði lögin afnumin geta orlofsnefndirnar haldið áfram að skipuleggja ferðir kjósi þær svo. Aðkoma sveitarfélaganna yrði valkvæð og það sem mestu máli skiptir, íbúum væri ekki mismunað á grundvelli kynferðis.