

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 25. september 2025

Mál nr. E-3268/2025:

Björn Leví Óskarsson

(Heiðar Örn Stefánsson lögmaður)

gegn

Vinnumálastofnun og íslenska ríkinu

(Fanneý Rós Þorsteinsdóttir lögmaður)

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var 1. september 2025, var höfðað 4. júní 2025 af hálfu Björns Levís Óskarssonar, [...], á hendur Vinnumálastofnun, Grensásvegi 9, Reykjavík og íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að felldur verði úr gildi úrskurður nr. 100/2025 frá úrskurðarnefnd velferðarmála sem kveðinn var upp þann 8. maí 2025, þar sem staðfest var ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs frá 23. janúar 2025 um að synja umsókn stefnanda um greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði. Stefnandi krefst þess jafnframt að viðurkennt verði með dómi að stefnandi eigi rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi, eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til greiðslu málskostnaðar að mati dómsins.

Með ákvörðun dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júní 2025 var fallist á beiðni stefnanda um að mál þetta sætti flýtimeðferð eftir ákvæðum laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Málsatvik eru þau helst að stefnandi starfaði hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) í Brussel í Belgíu á tímabilinu 1. september 2023 til 31. júlí 2024. Óumdeilt er að í störfum sínum hjá Eftirlitsstofnun EFTA var stefnandi undanþeginn greiðslu tekjuskatts og greiðslu tryggingagjalds í Belgíu. Stefnandi naut í starfi sínu trygginga í gegnum innra velferðarkerfi stofnunarinnar, s.s. réttar til atvinnuleysisbóta og fæðingarorlofs.

Áður en stefnandi hóf störf hjá Eftirlitsstofnun EFTA hafði hann allt frá árinu 2013 starfað á íslenskum vinnumarkaði, ýmist í fullu starfi eða í hlutastarfi meðfram námi. Er stefnandi lét af störfum hjá Eftirlitsstofnun EFTA fluttist hann að nýju til Íslands

og hóf í kjölfarið aftur störf á íslenskum vinnumarkaði, nánar tiltekið í byrjun ágúst-mánaðar 2024.

Með umsókn, dagsettri 3. september 2024, sótti stefnandi um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði í fæðingarorlofi sem nýtt yrði 100% á 30 daga tímabili frá fæðingardegi barns. Stefnanda fæddist dóttir [...] 2024 og snýst ágreiningur málsins um greiðslur úr sjóðnum frá þeim degi til [...] s.á. Með ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs, dagsettri 23. janúar 2025, var umsókn stefnanda um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hafnað. Af hálfu sjóðsins var til þess vísað að stefnandi uppfyllti ekki skilyrði 21. gr. laga nr. 144/2020 um fæðingar- og foreldraorlof um þátttöku á innlendum vinnumarkaði á tímabilinu 10. maí til 31. júlí 2024. Þá yrði ekki ráðið að hægt væri að taka tillit til starfstímabils hans í öðru EES-ríki samkvæmt 2. mgr. 21. gr. sömu laga. Stefnandi ætti þó rétt á greiðslu fæðingarstyrks sem foreldri utan vinnumarkaðar. Stefnandi kærði framangreinda ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs til úrskurðarnefndar velferðarmála hinn 17. febrúar 2025.

Með úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála nr. 100/2025 frá 8. maí 2025, sem stefnandi krefst hér ógildingar á, var ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs staðfest. Var það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að stefnandi uppfyllti ekki skilyrði 21. gr. laga nr. 144/2020 um að hafa verið í samfelldu starfi á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir fæðingardag barns. Er í úrskurðinum rakið að stefnandi hafi starfað hjá Eftirlitsstofnun EFTA í Belgíu á tímabilinu 1. september 2023 til 31. júlí 2024 og að óumdeilt væri að tekjur hans þar hafi verið undanþegnar tekjuskatti og greiðslu tryggingagjalds. Hafi stefnandi auk þess ekki verið tryggður þar í landi samkvæmt staðfestingu belgísku tryggingastofnunarinnar. Í ljósi framangreinds hafi starf stefnanda hjá Eftirlitsstofnun EFTA ekki veitt honum rétt til fæðingarorlofs í Belgíu og væri það skilyrði fyrir greiðslum, á grundvelli undanþáguákvæðis 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020, því ekki uppfyllt. Ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs um að synja stefnanda um greiðslur úr sjóðnum var því staðfest.

Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi kveður mál þetta snúast um það hvort hægt sé að túlka ákvæði 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 um fæðingar- og foreldraorlof með þeim hætti að starf hjá stofnun EES-samstarfsins, staðsettri í Brussel, teljist til starfs innan aðildarríkis Evrópska efnahagssvæðisins í skilningi ákvæðisins. Stefnandi kveður einnig ágreining vera um það hvort greiðsla tryggingagjalds sé fortakslaust skilyrði þess að njóta réttinda samkvæmt ákvæðinu.

Samkvæmt ákvæði 13. gr. þágildandi laga nr. 95/2000 um fæðingarorlof, eins og því hafi verið breytt með lögum nr. 74/2008, hafi verið skylt að taka tillit til starfstíma foreldris í öðrum EES-ríkjum við mat á rétti til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, enda hafi foreldrið starfað á innlendum vinnumarkaði í a.m.k. einn mánuð á síðustu sex

mánuðum fyrir upphaf fæðingarorlofs. Með lögum nr. 136/2011 hafi þessu skilyrði verið breytt í kjölfar athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA, sem hafi sérstaklega bent á að óheimilt væri að krefjast tiltekins lágmarkstímabils á innlendum vinnumarkaði áður en horft væri til starfa í öðrum EES-ríkjum. Hafi ákvæði 13. gr. þágildandi laga nr. 95/2000 verið breytt og viðurkennt að nauðsynlegt væri að meta hvert tilvik sérstaklega. Þannig skyldi, við mat á rétti foreldra sem stundað hafa störf erlendis, taka tillit til erlends starfstíma „að því marki sem nauðsynlegt er“, enda hafi störf foreldris veitt rétt til sambærilegs fæðingarorlofs í því ríki. Umrætt ákvæði sé efnislega samhljóða 2. mgr. 21. gr. núgildandi fæðingarorlofslaga.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 öðlist foreldri rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eftir að hafa verið í samfelldu starfi á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir fæðingardag barns, eða við frumættleiðingu eða töku í varanlegt fóstur. Frá þessu ákvæði sé undantekning í 2. mgr. sama ákvæðis, þar sem mælt sé fyrir um að Vinnumálastofnun skuli taka tillit til starfstímabila starfsmanns í öðru aðildarríki að m.a. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því marki sem nauðsynlegt er, enda hafi störf foreldris veitt honum rétt samkvæmt lögum hlutaðeigandi ríkis um fæðingarorlof. Þá sé í 57. gr. laga nr. 144/2020 reglugerðarheimild til handa ráðherra til að setja nánari reglur, m.a. um rétt þeirra sem hafa starfað í öðrum EES-ríkjum og um rétt þeirra sem gegna störfum sem undanskilin eru greiðslu tryggingagjalds. Sú reglugerðarheimild beri með sér að löggjafinn hafi ekki ætlað sér að löggin væru túlkuð bókstaflega samkvæmt orðanna hljóðan, heldur að heimild væri til frekari útfærslu og að svigrúm væri til mats í undantekningartilfellum. Í ljósi orðalags 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 og áður nefndrar reglugerðarheimildar skuli ákvæðið skýrt með rúmum hætti.

Með markmiðsskýringu, bæði samkvæmt yfirlýstum markmiðum í 2. gr. laga nr. 144/2020 og þeim markmiðum sem fram komi í frumvarpi til laganna, beri að skýra ákvæði 2. mgr. 21. gr. laganna með þeim hætti að stefnandi uppfylli skilyrði undanþáguheimildarinnar. Lög nr. 144/2020 miði að því að barni sé tryggður réttur til samvista við báða foreldra á fyrstu tveimur árum ævi þess, sem sé mikilvægasti tími í lífi fjölskyldu til tengslamyndunar til framtíðar. Við túlkun lagaákvæðanna verði þannig að hafa það markmið að leiðarljósi og túlka þau með það í huga að þau eigi að tryggja rétt foreldra sem sannarlega hafi lagt sitt af mörkum á innlendum vinnumarkaði. Þá sé ekkert sem til þess bendi að stefnandi sé að misnota fæðingarorlofskerfið, en samkvæmt athugasemdum í greinargerð með 21. gr. í frumvarpi til laga nr. 144/2020 sé markmið ákvæðisins m.a. að sporna við slíkri misnotkun. Engin gögn málsins bendi til þess að stefnandi hafi í nokkru tilliti ætlað að nýta kerfið með ósanngjörnum eða óeðlilegum hætti. Þvert á móti beri að líta til þess að stefnandi hafi lengi verið virkur þátttakandi á íslenskum vinnumarkaði. Aðeins vegna eðlis starfa hans fyrir alþjóðlega stofnun í takmarkaðan tíma hafi hann um tíma starfað utan Íslands. Þá beri til þess að líta að sjóðurinn sé

fjármagnaður með tryggingagjaldi. Við skýringu ákvæðisins sé því ekki hægt að líta framhjá því að stefnandi hafi starfað á íslenskum vinnumarkaði í tíu ár, áður en hann flutti til Belgíu, og hafi greitt tryggingagjald síðan hann hóf aftur störf á innlendum vinnumarkaði 1. ágúst 2024.

Skýra beri 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 með hliðsjón af barnarétti, en það sé meginregla í íslenskum rétti að ávallt skuli líta til þess sem barni sé fyrir bestu. Það leiði af barnalögum nr. 76/2003 og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Óumdeilt sé í máli þessu að mikil hætta sé á að stefnandi verði fyrir tjóni vegna skorts á tengslamyndun, en nýfædd börn séu mjög háð umönnunaraðila sínum fyrstu mánuðina og árin. Framangreind sjónarmið séu forsenda markmiðs laga nr. 144/2020 og því beri að túlka ákvæðið með þeim hætti sem leiði til þeirrar niðurstöðu sem sé barni fyrir bestu.

Ekki sé að sjá að vilji löggjafans hafi verið sá að veita öllum starfsmönnum innan Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkja að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu réttindi samkvæmt lögnum, en á sama tíma svipta eigin ríkisborgara sömu réttindum, sökum þess að þeir hafi starfað fyrir stofnanir alþjóðasamstarfsins. Öllu heldur líti út fyrir að ekki hafi verið gert ráð fyrir því við lagasetningu að sú staða sem umsækjandi sé í gæti komið upp. Líta verði til þess við túlkun ákvæðis 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 og haga beri skýringu á ákvæðinu svo að það feli í sér sanngjarna, réttláta og hallkvæma reglu. Öll skynsemis- og sanngirnissjónarmið hnígi að því að stefnandi uppfylli skilyrði til þess að hljóta greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Engin mál-efnaleg sjónarmið standi til þess að svipta stefnanda þessum réttindum á þeirri forsendu einni að hann hafi tekið að sér starf hjá alþjóðastofnun sem Ísland er aðili að.

Ákvörðun sjóðsins um að synja stefnanda um greiðslur í fæðingarorlofi á þeim grundvelli að hann hafi starfað tímabundið fyrir alþjóðastofnun, án þess að horfa til þess að hann hafi áunnið sér réttindi með greiðslu tryggingagjalds um árabíl á Íslandi og að hann hafi notið tryggingaréttinda hjá ESA á sama tíma, sé í andstöðu við stjórnarskrá íslenska lýðveldisins nr. 33/1944 og mannréttindasáttmála Evrópu. Í synjuninni hafi falist ómálafnaleg mismunur í skilningi jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár, sbr. einnig 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem leitt hafi til missis réttinda sem njóti stjórnarskrárverndar, bæði í skilningi 71. gr., sbr. einnig 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og 75. gr. stjórnarskrár. Í þessu felist annars vegar efnisregla og skýringarregla. Samkvæmt jafnræðisreglunni og meginreglum EES-samningsins um jafnræði og frjálsa för launafólks beri íslenskum stjórnvöldum að tryggja að allir íslenskir ríkisborgarar njóti sambærilegra réttinda við mat á almannatryggingum, óháð því hvort þeir hafi tímabundið starfað erlendis, þar á meðal við alþjóðastofnanir. Ákvörðun stefnda gangi í berhögg við framangreind stjórnarskrárákvæði og standist ákvörðunin því ekki lögmætisregluna. Það eitt valdi því að ógilda beri ákvörðunina. Þá gefi ákvæði 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 töluvert svigrúm til mats í ljósi orðalagsins „að því marki sem nauðsynlegt er“, og beri

Því að skýra ákvæðið í samræmi við framangreind mannréttinda- og stjórnarskrárákvæði. Slík skýring myndi leiða til þess að stefnandi uppfyllti skilyrði undantekningarreglu 2. mgr. 21. gr. laganna.

Þótt ESA sé ekki ríki, þá teljist starf hjá stofnuninni vera starf sem grundvallast á milliríkjasamningum EFTA-ríkjanna og þeim milliríkjasamningnum sem tilgreindir séu í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020. ESA sé stofnun á vegum EFTA-ríkjanna sem starfi á grundvelli samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, auk bókana með þeim samningi. Þar komi fram að starfsmenn EFTA séu undanþegnir tekjuskatti. Samkvæmt samningi milli ESA og belgíska ríkisins séu starfsmenn ESA undanþegnir greiðslu skatta til Belgíu og þá skuli starfsmenn ESA njóta tryggingar í gegnum innra velferðarkerfi stofnunarinnar. Stefnandi hafi á grundvelli þessa milliríkjasamnings notið tryggingaverndar, réttar til atvinnuleysisbóta og fæðingarorlofs í starfi sínu hjá ESA, en um tryggingaréttindi starfsmanna ESA gildi sérstakar reglur, *Staff Regulations & Rules*, frá 1. janúar 2024. Stefnandi hafi á grundvelli þeirra reglna t.d. átt rétt á allt að átta vikna fæðingarorlofi á fullum launum hefði hann starfað hjá stofnuninni við fæðingu barnsins. Líta verði svo á að starf hjá stofnun, sem starfi á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu, rúmist innan 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020. Ekki skuli skýra hugtakið „aðildarríki“ svo þröngt að störf fyrir alþjóðastofnanir á grundvelli alþjóðasamstarfs falli utan þess. Þá megi skýra hugtakið „lög“ með rúmunum hætti og líta svo á að höfuðstöðvasamningur milli ESA og Belgíu geti rúmast innan þeirrar skilgreiningar. Samkvæmt samningnum beri starfsmönnum ESA ekki að greiða skatta til ríkisins, en á móti komi að ESA beri sjálft ábyrgð á að veita starfsmönnum stofnunarinnar félagsleg réttindi. Þó svo að stefnandi hafi ekki greitt skatta til Belgíu hafi réttindi stefnanda hjá ESA veitt honum samþæfilegan rétt til atvinnuleysistrygginga og fæðingarorlofs og almennt tíðkast samkvæmt lögum aðildarríkja EES og EFTA. Sé efnislegt mat lagt á þá tryggingavernd sem stefnandi hafi notið hjá ESA sé ljóst að hann uppfylli skilyrði 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020. Ákvæði laganna um að taka beri tillit til starfstímabila „að því marki sem nauðsynlegt er“ beri með sér að skilyrðin sem talin séu í greininni beri ekki að túlka bókstaflega og að svigrúm sé til þess að leggja á efnislegt mat við sérstakar aðstæður. Þó svo að texti ákvæðisins sé ítarlegur beri að túlka ákvæðið í samræmi við markmið laganna, alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og með hliðsjón af raunverulegum tryggingaréttindum stefnanda.

Niðurstaða Fæðingarorlofssjóðs og úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála sé í andstöðu við rétt stefnanda til flutnings milli aðildarríkja og samræmdrar tryggingaverndar innan EES-svæðisins. Í 56. gr. laga nr. 144/2020 komi fram að tillit skuli tekið til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga og félagsmála sem Ísland sé aðili að. Í greinargerð með frumvarpinu sé tiltekið að einkum sé vísað til EES-samningsins og

ESB-gerða á sviði almannatrygginga og félagsmála sem taka beri upp í landsrétt. Þá segi í athugasemdum með 21. gr. laganna í greinargerð með frumvarpinu að túlka beri lögin í samræmi við EES-samninginn og þær gerðir sem felldar hafa verið undir VI. viðauka samningsins. Í athugasemdum sé sérstaklega vísað til reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum og fjölskyldum þeirra sem flytjast milli aðildarríkja, en samkvæmt reglugerðinni beri m.a. að taka tillit til starfstíma foreldra á vinnumörkuðum í öðrum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins við mat á því hvort foreldri teljist eiga rétt á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Jafnframt beri að skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem unnt sé, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993. Ein af meginreglum EES-réttar sé rétturinn til frjálstrar farar fólks og launþega, sbr. m.a. 29. gr. og staflíði a–c í 3. mgr. 28. gr. EES-samningsins. Samkvæmt 29. gr. EES-samningsins hvíli jafnframt skylda á aðildarríkjum að leggja saman og taka tillit til tryggingatímabila til að launþegar bæði öðlist og viðhaldi bótarétti innan félagslegra kerfa, auk þess sem lagt skuli mat á fjárhæð bóta með hliðsjón af þessum tímabilum. Sérstaklega beri að líta til ákvæða reglugerðar (EB) nr. 883/2004 um samræmingu almannatryggingakerfa, þar sem kveðið er á um að samræma skuli réttindi til félagslegra trygginga milli EES-ríkja og aðildarríkja, þar á meðal með tilliti til starfa fyrir alþjóðastofnanir. Ljóst sé að möguleiki launþega til að njóta þessara réttinda skerðist verulega njóti þeir ekki samræmdrar tryggingarverndar. Í tilviki stefnanda hafi þetta raungerst og hann tapað rétti sínum til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði einungis vegna þess að hann hafi kosið að starfa tímabundið í öðru aðildarríki innan EES. Ekki verði séð að það hafi verið vilji samningsaðila EES-samningsins að svipta þá starfsmenn sem starfi hjá stofnunum samningsins þeim réttindum sem stofnuninni sé ætlað að standa vörð um. Stefnandi telur að túlka beri ákvæði EES-samningsins með þeim hætti að störf fyrir stofnanir alþjóðasamstarfsins falli undir verndarandlag ákvæðanna.

Brotið hafi verið gegn málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttarins við meðferð málsins og beri að ógilda ákvörðunina á þeirri forsendu einni saman, óháð efnisatriðum málsins. Fortakslaust skilyrði um staðfestingu tryggingatímabils frá öðru aðildarríki sé fyrst og fremst stjórnisýsluframkvæmd sem stefndi hafi mótað. Sú nálgun sé andstæð lögmætisreglu stjórnisýsluréttar og þar með sé ólögmætt af hálfu stefnda að gera fortakslausa kröfu um greiðslu tryggingagjalds. Einungis sé um að ræða sjónarmið sem heimilt sé að líta til, en ekki skylt. Stefndi hafi brotið gegn meginreglu stjórnisýsluréttar um skyldubundið mat og kosið frekar að beita formbundinni nálgun. Orðalag ákvæðisins „að því marki sem nauðsynlegt er“ leiði til þess að stjórnvaldi hafi borið að framkvæma mat og líta heildrænt til málavaxta og efnisþátta málsins. Það hafi stefndi ekki gert. Brot gegn meginreglunni um skyldubundið mat geti falið í sér sjálfstæða ógildingarástæðu.

Málsmeðferð í máli stefnanda hafi tekið rúma [...] mánuði og niðurstaða á stjórn-sýslustigi hafi ekki legið fyrir fyrr en dóttir stefnanda hafi verið tæplega [...] mánaða gömul. Réttur foreldris til fæðingarorlofs renni út þegar barn verði 24 mánaða, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 144/2020. Ekki verði séð að stefnandi eigi rétt til framlengingar orlofs samkvæmt 9. gr. sömu laga, jafnvel þótt fallist yrði á dómkröfur hans. Í ljósi þessara tímabundnu réttinda telur stefnandi að brotið hafi verið gegn málshraðareglu 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Stefnanda hafi ekki verið greint frá því að fyrirséð yrði að afgreiðsla málsins myndi tefjast, sbr. 3. mgr. 9. gr. sömu laga. Þá hafi stefnanda ekki verið gefinn kostur á að andmæla niðurstöðu stefnda áður en ákvörðun var tekin í málinu, sbr. 13. gr. stjórn-sýslulaga, en brot gegn andmælarétti geti einnig leitt til þess að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga. Loks telur stefnandi að jafnræðisregla 11. gr. stjórn-sýslulaga sem og meðalhófsregla 12. gr. laganna hafi verið brotin.

Helstu málsástæður og lagarök stefndu

Stefndu fallast ekki á að stefnandi uppfylli skilyrði til þess að hljóta greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Niðurstaða í máli stefnanda hafi fengist á grundvelli rannsóknar sem uppfyllt hafi skilyrði rannsóknarreglu, verið byggð á lögmætum grunni og þá hafi einstaklingsbundnar aðstæður stefnanda verið metnar. Ekki hafi verið brotið gegn málshraðareglu, andmælareglu eða öðrum reglum stjórn-sýsluréttar. Við meðferð máls stefnanda hafi í einu og öllu verið farið að lögum.

Í 1. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 komi fram að foreldri öðlist rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eftir að hafa verið í samfelldu starfi á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir fæðingardag barns. Í tilfelli stefnanda hafi það sex mánaða tímabil hafist 10. maí 2024. Stefnandi hafi hafið störf hjá Landslögum slf. 1. ágúst 2024 og hafi því verið við störf á Íslandi í [...] er dóttir hans fæddist, en þar áður hafi hann starfað í um tíu mánuði hjá ESA. Óumdeilt sé að stefnandi uppfylli ekki skilyrði 1. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020, sbr. einnig 22. gr. sömu laga.

Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 skuli, að því marki sem nauðsynlegt er, litið til starfstímabila foreldrisins í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi foreldri starfað á innlendum vinnumarkaði að minnsta kosti síðasta mánuðinn á ávinnslutímabili samkvæmt 1. mgr. sömu greinar. Litið skuli til starfstímabils foreldris erlendis hafi þau störf veitt foreldrinu rétt samkvæmt lögum þess ríkis um fæðingarorlof. Stefnandi uppfylli ekki framangreint skilyrði, enda hafi hann ekki átt rétt til fæðingarorlofs samkvæmt belgískum lögum. Starfsfólk ESA sé undanþægt greiðslu tekjuskatts í Belgíu og heyri ekki undir almannatryggingakerfi Belgíu. Starfsfólk ESA lúti því ekki sömu lögmálum og starfsfólk sem starfi fyrir belgísk fyrirtæki eða aðra aðila á almennum eða opinberum belgískum vinnumarkaði. Til marks um þetta sé t.d. að ESA bjóði starfsfólki sínu foreldraorlof sem sé óháð belgíska almannatryggingakerfinu, enda

taki hvorki ESA né starfsfólk ESA þátt í rekstri þess kerfis. Stefnandi hafi því ekki verið hefðbundinn starfsmaður í ríki sem sé aðili að samningnum um Evrópska efnahags-
svæðið. Stefnandi hafi verið starfsmaður hjá stofnun sem sé í algjörri sérstöðu með tilliti
til stöðu sinnar innan Belgíu. Stefnandi hafi því ekki átt rétt til greiðslna úr Fæðingar-
orlofssjóði þegar dóttir hans fæddist.

Í lögum nr. 112/2008 um sjúkratryggingar sé að finna sérstaka vísan til íslenskra
starfsmanna alþjóðastofnana. Í 14. gr. laganna sé kveðið á um að heimilt sé að ákveða
samkvæmt umsókn að einstaklingur í þeirri stöðu teljist sjúkratryggður á Íslandi að
ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ekki sé að finna sambærilegt ákvæði í lögum nr.
144/2020. Þá sé ekki fjallað um sambærilega stöðu, sem átt gæti við í máli þessu, í
samningi milli Belgíu og ESA frá 22. desember 1994. Þvert á móti sé kveðið á um í 18.
og 19. gr. samningsins að ESA skuli tryggja starfsfólki sínu ákveðna vernd þar sem það
heyri ekki undir almannatryggingakerfið. Loks sé í 57. gr. laga nr. 144/2020 að finna
heimild til setningar reglugerðar um nánari framkvæmd laganna, en slík reglugerð hafi
ekki verið sett. Stefndu mótmæli því að í ljósi þeirrar reglugerðarheimildar og orðalags
21. gr. laganna skuli réttur til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði skýrður með rúmum hætti
þannig að hann nái til aðstæðna stefnanda. Orðalag ákvæðisins og laganna í heild sé með
þeim hætti að ljóst sé að stefnandi uppfylli ekki þau skilyrði til greiðslna úr sjóðnum sem
þar eru sett. Í synjun um þær greiðslur felist ekki brot á jafnræði heldur sé staðan sú að
hann uppfylli ekki lagaskilyrði fyrir þeim réttindum sem hann krefjist hér.

Stefnanda hafi með ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs verið veittur réttur til fæðing-
arstyrks eftir 26. gr. laga nr. 144/2020 og því sé ekki svo að stefnandi hafi verið algjörlega
án greiðslna hérlendis eftir fæðingu dóttur sinnar. Sú ákvörðun að veita stefnanda rétt til
fæðingarstyrks sé ívilnandi ákvörðun og þjóni þeim tilgangi að taka þá ákvörðun sem sé
barni fyrir bestu.

Lög nr. 144/2020 séu ekki þess eðlis að þau veiti öllum starfsmönnum innan
Evrópska efnahagssvæðisins réttindi, en svipti á sama tíma íslenska ríkisborgara rétt-
indum sínum starfi þeir fyrir alþjóðastofnanir, líkt og stefnandi haldi fram. Fæðingar-
orlofssjóður sé fjármagnaður með greiðslu tryggingagjalds, sem sé hlutfall af launum
þeirra sem starfi hérlendis. Lögin geri ekki greinarmun á því hvort greiðsluþegar séu
íslenskir eða erlendir ríkisborgarar. Einungis sé litið til þess hvort einstaklingar hafi
starfað á íslenskum vinnumarkaði eða uppfylli skilyrði til greiðslna í fæðingarorlofi
vegna starfa sinna á vinnumarkaði í ríki sem sé aðili samningsins um Evrópska efnahags-
svæðið á mánuðunum áður en barn fæðist. Um áunnin réttindi sé að ræða, ekki mann-
réttindi. Stefnandi hafi, á þeim tíma er barn hans fæddist, ekki átt rétt til greiðslna úr
Fæðingarorlofssjóði, enda hafi hann ekki áunnið sér slík réttindi. Með vísan til framan-
greinds hafna stefndu því að öll skynsemis- og sanngirnissjónarmið hnígi að því að stefn-
andi uppfylli skilyrði greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og að engin málefnaleg sjónarmið

standi til að svipta hann þeim réttindum. Stefnandi hafi auk þess engum réttindum verið sviptur, enda hafi hann ekki haft þau til að byrja með.

Hvorki hafi verið brotið gegn 65., 71. eða 75. gr. stjórnarskrár né 8. eða 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Jafnræði feli í sér að einstaklingar í sömu eða sambærilegri stöðu skuli fá sömu eða sambærilega niðurstöðu. Stefnandi sé ekki í sömu eða sambærilegri stöðu við þá sem uppfylli skilyrði greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og fái hann því ekki sömu eða sambærilega niðurstöðu og þeir sem það geri. Málefnaleg og lögmæt rök standi því fyllilega til grundvallar. Þá hafi stefndu í engu brotið gegn friðhelgi stefnanda til einkalífs, heimilis og fjölskyldu og atvinnufrelsi stefnanda hafi engar skorður verið settar.

Stefndu hafna þeirri fullyrðingu stefnanda að það að líta ekki til starfa stefnanda árin áður en hann hélt til starfa fyrir ESA og nýta þann tíma sem grundvöll að ákvörðun um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði árið 2024 feli í sér ómálefnalega mismunun sem brjóti gegn mannréttindum hans og að engin efnisleg rök standi til þess að synja stefnanda um fæðingarorlof. Í tilviki foreldra allra þeirra barna sem fæðst hafi hinn [...] 2024 hafi verið litið til nákvæmlega sama tímabils og lagaákvæða og í tilviki stefnanda. Sami grundvöllur hafi verið fyrir ákvörðunum um réttindi þeirra foreldra eða skort þar á. Engin mismunun hafi átt sér stað og ljóst sé að málefnaleg og efnisleg rök hafi staðið að baki ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs og úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála um að synja umsókn stefnanda um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði.

Ekki verði litið til ESA sem ígildis aðildarríkis í skilningi laga nr. 144/2020 líkt og stefnandi byggir á. Ljóst sé, til að mynda af lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, að ESA sé ekki eitt aðildarríki, enda sé ESA ekki ríki í neinum skilningi. Eigi því ekki sambærileg túlkun við um ESA og ríki í eiginlegum skilningi. Það að stefnandi hafi samkvæmt samningum ESA við starfsfólk þess átt rétt til heilbrigðistryggingar, atvinnuleysistryggingar og til átta vikna fæðingarorlofs á fullum launum feli í sér launakjör, ekki almannatryggingaréttindi. Framangreind réttindi sem stefnandi hafi notið í störfum sínum hjá ESA hafi fallið niður er hann hafi látið þar af störfum. Ótækt sé að leggja efnislegt mat á þessi réttindi, líkt og stefnandi telji sér fært að gera, og fella þau undir 21. gr. laga nr. 144/2020. Það sé ekki stefndu að framlengja launakjör einstaklinga frá óskyldum aðilum. Slíkt myndi fela í sér brot á jafnræðisreglu og mismunun milli einstaklinga.

Stefndu hafna því að synjun greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði til stefnanda sé í andstöðu við réttindi hans sem tryggð séu með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Ákvæði 21. gr. laga nr. 144/2020 taki að fullu tillit til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga og félagsmála sem Ísland sé aðili að í samræmi við 56. gr. sömu laga. Stefnandi hafi starfað fyrir aðila sem um gildi sérstakur samningur sem veiti sambærileg réttindi og almannatryggingakerfi, með þeim grundvallarmun að réttindin eru veitt af

vinnuveitandanum en ekki almannatryggingakerfi þess ríkis sem vinnuveitandinn er staðsettur í. Þannig eigi hið almenna kerfi ekki við og því séu þau réttindi sem byggja á almannatryggingakerfinu ekki veitt þeim aðilum sem starfi fyrir slíkan vinnuveitanda.

Ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar reglur stjórnarsýsluréttar hafi verið virtar í máli stefnanda og stefndu hafni fullyrðingum stefnanda um hið gagnstæða. Mál stefnanda hafi verið í stöðugri vinnslu frá umsóknardegi allt þar til niðurstaða lá fyrir. Vinnsla á umsókn stefnanda hafi aldrei legið niðri í lengri tíma og þá hafi niðurstaða ekki legið fyrir strax þar sem afla hafi þurft viðbótargagna og rannsaka málið ofan í kjölinn. Hvorki geti því verið um að ræða brot á málshraðareglu né rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar. Þá hafi andmælaréttur stefnanda ekki verið brotinn, enda hafi afstaða stefnanda legið fyrir með skýrum hætti og augljóslega hafi verið óþarft að afla hennar sérstaklega. Stefnanda hafi verið leiðbeint um feril málsins og hann fengið upplýsingar um meðferð og stöðu þess. Tíminn sem liðið hafi frá því að ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs var kærð til úrskurðarnefndar velferðarmála og þar til úrskurður nefndarinnar lá fyrir hafi ekki verið óhóflega langur.

Með 21. gr. laga nr. 144/2020 sé ekki veitt heimild til að líta til gagna frá öðrum ríkjum, heldur sé um skyldu að ræða, enda sé slík ávinnsla skilyrði þess að starfstímabil foreldris í erlendu ríki samkvæmt 21. gr. laga nr. 144/2020 verði reiknað með. Til þess að sýna fram á slíka ávinnslu verði að reikna með framlagningu staðfestingar frá viðeigandi ríki hverju sinni. Í máli þessu liggi fyrir af hálfu belgískra stjórnvalda að stefnandi hafi ekki áunnið sér umrædd réttindi þar í landi. Gildi þá einu hvort túlkun íslenskra stjórnvalda varði greiðslu tryggingagjalds eða hvort ávinnsla sé með öðrum hætti. Grundvallarskilyrðið sé að viðkomandi foreldri hafi áunnið sér rétt til greiðslna í fæðingarorlofi í viðkomandi erlendu ríki. Það hafi stefnandi ekki gert.

Vegna málsástæðu stefnanda um tryggingagjald og greiðslur slíks gjalds sé á það bent að í lögum nr. 144/2020 er ekki fjallað um slíkt gjald þegar komi að starfi erlendis, sem teljast skuli með í útreikningi greiðslna og til grundvallar réttar til greiðslna í fæðingarorlofi, aðeins að viðkomandi einstaklingur skuli hafa áunnið sér réttindi í öðru ríki sem falli undir ákvæðið, ekki með hvaða hætti það hafi verið gert.

Niðurstaða

Mál þetta snýst um þær dómkröfur stefnanda annars vegar að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála frá 8. maí 2025, þar sem staðfest var sú ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs frá 23. janúar 2025 að synja stefnanda um greiðslur úr sjóðnum, og hins vegar að viðurkennt verði með dómi að stefnandi eigi rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Stefndu krefjast sýknu af dómkröfum stefnanda og vísa m.a. til rökstuðnings hins umdeilda úrskurðar úrskurðarnefndar velferðarmála.

Þótt úrskurðarnefnd velferðarmála fullnægi kröfum til að teljast aðildarhæf hefur skapast nokkur festa um það í dómafrankvæmd að sjálfstæðar stjórnarsýslu- og úrskurðarnefndir á kærustigi eigi ekki aðild að dómsmálum sem rekin eru um úrskurði þeirra. Svo sem rakið er í dómi Hæstaréttar í máli réttarins nr. 24/2023 hefur þess í stað verið talið rétt að beina kröfum um gildi úrskurða þeirra að því stjórnvaldi sem tók ákvörðun á lægra stjórnarsýslustigi. Fæðingarorlofssjóður telst ekki hafa aðildarhæfi, en sjóðurinn er í vörslu Vinnumálastofnunar, sem hefur forstöðumann og sérstaka stjórn og nýtur því aðildarhæfis. Kröfum í máli þessu er beint að Vinnumálastofnun ásamt íslenska ríkinu, eins og bent er á í tilvitnuðum dómi Hæstaréttar nr. 24/2023 að rétt sé að gera.

Helstu málsatvikum, ágreiningsefnum og meðferð málsins er lýst í sérstökum kafla hér að framan og vísast til þess sem þar kemur fram. Í málinu er deilt um það hvort stefnandi hafi uppfyllt skilyrði laga nr. 144/2020 um fæðingar- og foreldraorlof til þess að hljóta greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði þegar dóttir hans fæddist, [...] 2024. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna taka lögin til réttinda foreldra á innlendum vinnumarkaði. Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. sömu laga öðlast foreldri rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eftir að hafa verið í samfelldu starfi á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir fæðingardag barns. Í 2. mgr. kemur fram að þegar foreldri hefur starfað á innlendum vinnumarkaði a.m.k. síðasta mánuðinn á ávinnslutímabili samkvæmt 1. mgr. skuli Vinnumálastofnun, að því marki sem nauðsynlegt er, taka tillit til starfstímabila foreldris sem starfsmanns og/eða sjálfstætt starfandi í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið á ávinnslutímabilinu, enda hafi störf foreldrisins veitt því rétt samkvæmt lögum hlutaðeigandi ríkis um fæðingarorlof. Skilyrði er að foreldri hafi hafið störf á innlendum vinnumarkaði innan tíu virkra daga frá því að það hætti störfum á vinnumarkaði í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins og láta skal tilskilin vottorð um áunnin starfstímabil og tryggingatímabil í öðru ríki fylgja umsókn.

Óumdeilt er að stefnandi starfaði hjá Eftirlitsstofnun EFTA í Brussel í Belgíu frá 1. september 2023 til 31. júlí 2024. Þann 1. ágúst 2024 hóf stefnandi störf á Íslandi og hafði starfað á Íslandi í [...] þegar dóttir hans fæddist. Sex mánaða ávinnslutímabil stefnanda samkvæmt 21. gr. laga nr. 144/2020 er frá [...] 2024 og fram að fæðingardegi dóttur hans, [...] sama ár. Þar sem stefnandi starfaði á innlendum vinnumarkaði síðasta mánuðinn á framangreindu tímabili koma skilyrði 2. mgr. 21. gr. laganna til skoðunar og lýtur ágreiningur málsins því að ávinnslu réttinda á tímabilinu 10. maí til 31. júlí 2024 er stefnandi starfaði fyrir Eftirlitsstofnun EFTA í Brussel í Belgíu. Að mati stefnanda hverfist málið annars vegar um túlkun á framangreindri 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 og hins vegar um það hvort greiðsla tryggingagjalds sé fortakslaust skilyrði til þess að geta notið réttinda samkvæmt ákvæðinu.

Hvað fyrra atriðið varðar eru kröfur stefnanda í málinu byggðar á því að 2. mgr. 21. gr. laganna beri að túlka í samræmi við markmið laganna, sem samkvæmt 2. gr. þeirra

sé að tryggja barni samvistir við báða foreldra, og með hliðsjón af barnarétti, þ.e. að líta skuli til þess sem er barni fyrir bestu, sem og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár, sbr. 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þá beri að skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem unnt sé, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993.

Svo sem fram er komið starfaði stefnandi hjá Eftirlitsstofnun EFTA, sem er alþjóðastofnun sem EFTA-ríkin komu á fót og er staðsett í Brussel í Belgíu. Vegna staðsetningar stofnunarinnar þar var gerður sérstakur samningur milli hennar og belgíska ríkisins. Samkvæmt samningnum eru starfsmenn stofnunarinnar undanþegnir greiðslu skatta til Belgíu af launum sínum hjá ESA. Í 19. gr. samningsins kemur fram að þeir sem ekki gegna öðru starfi í Belgíu en því sem ESA felur þeim skuli njóta félagslegra trygginga samkvæmt sérstöku kerfi stofnunarinnar, en því er lýst í starfsmannareglum sem lagðar hafa verið fram í málinu. ESA bar bæði að tryggja að þeir starfsmenn sem ekki féllu undir það kerfi yrðu tengdir við almannatryggingakerfi Belgíu og að tryggja þeim sem féllu undir kerfi ESA sambærileg réttindi. Meðan stefnandi dvaldi í Belgíu mun hann aðeins hafa starfað hjá ESA og hafa fallið undir umrætt innra kerfi ESA. Samkvæmt því átti stefnandi m.a. rétt til atvinnuleysisbóta og fæðingarorlofs sem starfi hans fylgdu hjá stofnuninni, en átti ekki slíkan rétt samkvæmt almannatryggingakerfi Belgíu. Í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 er sem fyrr segir gerð undantekning frá skilyrði um sex mánaða samfellt starf á innlendum vinnumarkaði og heimilað að tekið verði tillit til starfstímabíla erlendis á ávinnslutímabili, en fyrir því er m.a. sett það skilyrði að foreldri hafi þá starfað í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og að starfið hafi veitt því rétt samkvæmt lögum þess ríkis um fæðingarorlof. Stefnandi hafði samkvæmt gögnum málsins ekki gegnt slíku starfi í Belgíu að það hafi veitt honum rétt samkvæmt lögum þess ríkis um fæðingarorlof.

Í 56. gr. laga nr. 144/2020 kemur fram að við framkvæmd laganna skuli tekið tillit til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga sem Ísland er aðili að. Í lögskýringargögnum með 56. gr. sem varð að lögunum segir að einkum sé vísað til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Stefnandi hefur byggt á því að ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs sé í andstöðu við réttindi sem tryggð séu með framangreindum samningi með vísan til þess að skýra beri lögin, að svo miklu leyti sem unnt sé, til samræmis við hann, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993.

Um samspil EES-reglna og landsréttar er margdæmt í Hæstarétti Íslands. Í dómi réttarins 28. febrúar 2024 í máli nr. 24/2023 kemur fram að í dómaframkvæmd hefur 3. gr. laga nr. 2/1993 verið talin fela í sér reglu við lögskýringu um túlkun laga til samræmis við EES-samninginn. Þannig hefur ekki verið lagt til grundvallar að ákvæðið feli í sér almenna forgangsreglu í samræmi við bókun 35 við samninginn. Almennt verður að gera ráð fyrir því að löggjafinn hafi gætt að þessum reglum við lagasetningu hverju sinni. Í

dómi réttarins 9. desember 2010 í máli nr. 79/2010 kemur fram að lögskýring eftir 3. gr. laga nr. 2/1993 taki eðli máls samkvæmt til þess að ákvæðum íslenskra laga verði svo framast sem unnt er gefin merking sem rúmist innan þeirra og næst komist því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eigi á Evrópska efnahagssvæðinu, en hún geti ekki leitt til þess að litið sé framhjá skýrum orðum íslenskra laga. Þessi niðurstaða Hæstaréttar hefur ítrekað verið staðfest, sbr. dóma réttarins 2. október 2014 í máli nr. 92/2013 og 26. nóvember 2015 í máli nr. 243/2015. Af framangreindum dómum verður ráðið að stjórnvald geti ekki á grundvelli 3. gr. laga nr. 2/1993 og lögskýringar virt að vettugi skýr og afdráttarlaus ákvæði íslenskra laga.

Engan veginn er unnt að fallast á það með stefnanda að skýra skuli hugtakið aðildarríki svo rúmt að Eftirlitsstofnun EFTA falli þar undir. Aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið eru sérstaklega tilgreind í lögum nr. 2/1993, með síðari breytingum, og er þar um tæmandi talningu að ræða. Stefnandi var ekki starfsmaður ríkis sem er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið á framangreindu tímabili og hann átti ekki rétt til fæðingarorlofs samkvæmt lögum slíks aðildarríkis. Stefnandi hefur vísað til 57. gr. laga nr. 144/2020 um heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. um rétt þeirra sem starfað hafa í öðrum aðildarríkjum, og telur þá heimild vísbendingu um vilja löggjafans til að lög in yrðu ekki túlkuð bókstaflega. Ljóst er að engin slík reglugerð hefur verið sett eða yrði með réttu sett, sem veitt geti rýmri rétt en ákvæði laganna heimila. Lög nr. 144/2020 tóku gildi 1. janúar 2021 og leystu þá af hólmi eldri lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Að því leyti sem máli skiptir hér eru nýju lög in óbreytt frá því sem var í tíð eldri laga. Lög in eru yngri en lög nr. 2/1993 og hafa að geyma sérreglur um Fæðingarorlofssjóð. Við innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 883/2004, sem stefnandi vísar til, hefur löggjafinn ekki séð ástæðu til að breyta umræddum reglum um rétt foreldris til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði.

Stefnandi hefur jafnframt byggt á því, með vísan til þess að Fæðingarorlofssjóður er fjármagnaður með tryggingagjaldi, að horfa beri til þess að stefnandi hafi starfað á íslenskum vinnumarkaði í tíu ár áður en hann flutti til Belgíu tímabundið og hafi greitt tryggingagjald allan þann tíma og svo aftur frá 1. ágúst 2024 er hann hóf aftur störf á innlendum vinnumarkaði. Það kemur skýrt fram í 1. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 að foreldri ávinni sér rétt til greiðslna úr sjóðnum eftir að hafa verið í samfelldu starfi á innlendum vinnumarkaði í sex mánuði fyrir fæðingardag barns. Önnur tímabil hafa því ekki þýðingu við mat á því hvort foreldri hafi áunnið sér rétt til greiðslna úr sjóðnum.

Á það verður ekki fallist með stefnanda að með synjun umsóknar hans hafi verið brotið gegn jafnræðisreglunni, enda var ákvörðun um rétt hans tekin á grundvelli sömu reglna og eftir sömu málsmeðferð og á við um aðra umsækjendur um greiðslu úr sjóðnum og ekki verður ekki séð að slík úrlausn gangi gegn markmiðum laganna. Fallist er á sjónarmið stefndu um eðli þeirra áunnu réttinda sem leiða til réttar til greiðslna úr

Fæðingarorlofssjóði og eru reglur um þann rétt skýrar í lögum nr. 144/2020. Tilvísanir stefnanda til barnaréttar eða mannréttindaákvæða stjórnarskrár og alþjóðasamninga eiga ekki við í þessu sambandi.

Loks er á því byggt í stefnu að fella beri úrskurð kæruneftdarinnar úr gildi vegna brota gegn málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar. Stefnandi byggir á því að brotið hafi verið gegn meginreglunni um skyldubundið mat þar sem fortakslaust skilyrði um staðfestingu tryggingatímabils frá öðru aðildarríki sé fyrst og fremst stjórnarsýsluframkvæmd sem stefndu hafi mótað, að sú nálgun sé andstæð lögætisreglu og að um heimild sé að ræða en ekki skyldu. Í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 144/2020 segir skýrt að Vinnumálastofnun skuli, að því marki sem nauðsynlegt er, taka tillit til starfstímabila starfsmanns í erlendu ríki og í niðurlagi ákvæðisins er sérstaklega tekið fram að láta skal tilskilin vottorð um áunnin starfstímabil og tryggingatímabil í öðru ríki fylgja umsókn. Til þess að hægt sé að meta rétt foreldris til greiðslna samkvæmt 1. mgr. sömu lagagreinar verður því að telja eðlilegt að stjórnvald kalli eftir upplýsingum sem varða starfstímabil starfsmanns erlendis og rétt þar til greiðslu fæðingarorlofs, þegar slík vottorð vantar, til þess að ganga úr skugga um að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Að þessu virtu verður hafnað þeirri málsástæðu að brotið hafi verið gegn reglunni um skyldubundið mat. Stefnandi reyndist sem fyrr segir ekki uppfylla skýr skilyrði ákvæðisins svo að til þess kæmi að líta mætti til starfstímabils erlendis í hans tilviki.

Þá telur stefnandi að brotið hafi verið gegn málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en niðurstæða Fæðingarorlofssjóðs lá fyrir 23. janúar 2025 og úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála 8. maí 2025, fimm og átta mánuðum eftir að stefnandi sótti um greiðslur úr sjóðnum. Jafnframt hafi stefnanda ekki verið gefinn kostur á að andmæla niðurstöðunni og geti slíkt brot einnig leitt til þess að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. laganna. Þá telur stefnandi einnig að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu 11. gr. og meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Að mati dómsins hefur stefnanda ekki tekist að færa sönnur á að brotið hafi verið gegn framangreindum reglum. Stefnandi hefur ekki með málalíbúnaði sínum hnekkt niðurstöðu Fæðingarorlofssjóðs og úrskurðarnefndar velferðarmála eða sýnt fram á að meintir annmarkar hafi haft áhrif á niðurstöðuna eða raskað réttarstöðu hans með þeim hætti að það skuli leiða til ógildingar.

Samkvæmt öllu framansögðu bar Fæðingarorlofssjóði, og síðar úrskurðarnefnd velferðarmála, að virða reglur löggjafans um rétt foreldris til greiðslna úr sjóðnum samkvæmt skýrum og ótvíræðum ákvæðum laga nr. 144/2020, svo sem gert var með synjun á umsókn stefnanda um greiðslu úr sjóðnum á 30 daga tímabili frá [...] 2024 til [...] s.á. Að framangreindu virtu verður því ekki hjá því komist að sýkna stefndu af kröfu stefnanda um ógildingu úrskurðar nr. 100/2025 frá úrskurðarnefnd velferðarmála.

Jafnframt verður í ljósi alls framangreinds hafnað þeirri kröfu að viðurkennt verði að stefnandi eigi rétt til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði.

Eftir atvikum, í ljósi sakarefnis málsins og aðstöðu aðila, þykir þrátt fyrir þessa niðurstöðu rétt að fella niður málskostnað milli aðila, sbr. 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991. Stefnandi hefur gjafsókn í málinu og greiðist allur gjafsóknarkostnaður hans því úr ríkissjóði, þar með er talin málflutningsþóknun Heiðars Arnar Stefánssonar lögmanns, sem hæfileg er ákveðin 1.500.000 krónur, án virðisaukaskatts.

Kristrún Kristinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, Vinnumálastofnun og íslenska ríkið, eru sýknaðir af dómkröfum stefnanda, Björns Levís Óskarssonar.

Málskostnaður fellur niður milli aðila.

Allur gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun Heiðars Arnar Stefánssonar lögmanns, 1.500.000 krónur.

Kristrún Kristinsdóttir