



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar – FRN25060073
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Félags- og húsnæðismálaráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	28. ágúst 2025.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Afar mikilvægt þykir að grípa atvinnuleitendur sem fyrst í kjölfar atvinnumissis og stuðla að aukinni virkni hjá þeim hópi sem er útsettur fyrir langtímaatvinnuleysi. Aðgerðir sem stjórnvöld hafa gripið til á undanförunum misserum í því skyni að draga úr langtímaatvinnuleysi hér á landi hafa skilað árangri og reynslan sýnt að því lengur sem fjarvera einstaklings frá vinnumarkaði varir þeim mun ólíklegra er að viðkomandi snúi til baka á vinnumarkað. Brýnt er því að fjarveran sé ekki of löng.

Í dag er bótatímabil atvinnuleysistrygginga hvergi jafn langt á Norðurlöndum og á Íslandi eða 30 mánuðir. Mikilvægt þykir að stytta tímabilið, grípa fólk fyrir en áður og stuðla að aukinni virkni hjá þeim hópi sem er útsettur fyrir langtímaatvinnuleysi. Samhliða styttingu bótatímabilsins þykir brýnt að leggja aukinn kraft í að aðstoða þá sem hafa verið lengi án atvinnu við að komast út á vinnumarkað.

Þá þykir mikilvægt að breyta lágmarksskilyrðum fyrir greiðslu atvinnuleysisbóta þannig að atvinnuleitandi þurfi að hafa starfað á innlendum vinnumarkaði í a.m.k. 12 mánuði á ávinnslutímabili til að teljast tryggður innan kerfisins.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að endurskoða lög um atvinnuleysistryggingar meðal annars í samræmi við framangreint og með hliðsjón af vinnu samstarfshóps til heildarendurskoðunar laga um atvinnuleysistryggingar sem starfaði á árunum 2021-2023.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ljóst er að breyta þarf lögum um atvinnuleysistryggingar til að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Markmið hins opinbera á málefnasviði 30.1 (vinnumál og atvinnuleysi) er meðal annars að draga úr fjarveru frá vinnumarkaði.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmiðið með styttingu bótatímabils atvinnuleysistrygginga er að grípa fólk fyrir en áður og stuðla að aukinni virkni hjá þeim hópi sem útsettur er fyrir langtímaatvinnuleysi.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert yrði aðhafst myndu gildandi lög um atvinnuleysistryggingar gilda áfram óbreytt.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði en lagasetning þykja ekki vera fyrir hendi.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi á haustþingi 2025.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Gengið er út frá því að lagðar verði til breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar. Fyrirhugaðar breytingar þykja ekki vera þess efnis að nauðsynlegt sé að vinna frumvarp til nýrra heildarlaga.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Gengið er út frá því að í fyrirhuguðu frumvarpi verði lagt til að hámarkslengd tímabils sem atvinnuleysistryggingar eru greiddar verði stytta um 12 mánuði þannig að heimilt verði að greiða atvinnuleysistryggingar í samtals 18 mánuði í stað 30 mánaða líkt og nú er samkvæmt gildandi lögum.

Þá verði lagt til að lágmarksskilyrði fyrir ávinnslu atvinnuleysistrygginga verði að viðkomandi atvinnuleitandi hafi starfað á innlendum vinnumarkaði í a.m.k. 12 mánuði á ávinnslutímabili, en samkvæmt gildandi lögum kann atvinnuleitandi að hafa áunnið sér hlutfallslegan rétt eftir að hafa starfað á innlendum vinnumarkaði í 3 mánuði.

Auk framangreindra atriða er gert ráð fyrir tilteknum breytingum á lögum um atvinnuleysistryggingar sem ræddar voru á vettvangi fyrrgreinds samstarfshóps til heildarendurskoðunar laga um atvinnuleysistryggingar.

Er í því sambandi er meðal annars gert ráð fyrir að lagðar verði til breytingar í því skyni að einfalda stjórnarsýslu atvinnuleysistrygginga. Lagt verði til að Atvinnuleysistryggingasjóður og Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi verði lagðir niður en eftir gildistöku laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, eru slíkir sjóðir eins og aðrir ríkisaðilar í A-hluta ríkissjóðs og er ríkissjóður ábyrgur fyrir öllum þeim skuldbindingum sem slíkir aðilar stofna til. Þá renna tekjur af atvinnutryggingagjaldi beint í ríkissjóð en ekki í Atvinnuleysistryggingasjóð eins og áður var og hafa sjóðirnir því undanfarin ár aðeins verið taldir sjóðir að nafninu til. Í ljósi framangreindra breytinga er jafnframt gert ráð fyrir að hlutverk stjórnar Vinnumálastofnunar verði endurskoðað, ekki síst í ljósi þess að gert er ráð fyrir að stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs falli niður samhliða niðurlagningu sjóðsins. Þá er gengið út frá því að lögbundin úthlutunarnefnd sem og vinnumarkaðsráð sem kveðið er á um í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006, verði felld niður. Áfram er gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun annist framkvæmd atvinnuleysistryggingakerfisins undir yfirstjórn ráðherra og ákvarði um rétt atvinnuleitenda innan kerfisins.

Þá verði lagt til að heimildir atvinnuleitanda til að stunda nám samhliða atvinnuleysistryggingum verði skýrðar og einfaldaðar og sérreglum fækkað.

Enn fremur verði lagt til að greiðsla desemberuppbótar innan atvinnuleysistryggingakerfisins verði lögfest en samkvæmt gildandi lögum er ráðherra heimilt að fengnu samþykki ríkisstjórnar að ákveða að desemberuppbót sé greidd í lok hvers árs að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum.

Þá er gert er ráð fyrir að við vinnslu frumvarpsins verði tekið mið af reynslu við framkvæmd gildandi laga.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Gert er ráð fyrir að með frumvarpinu verði lögð til stytting á bótatímabili atvinnuleysistrygginga. Í ljósi þess að um er að ræða réttindi sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar þykir mikilvægt að skýrt verði kveðið á um að slík breyting skerði ekki rétt einstaklinga til greiðslu atvinnuleysistrygginga sem þegar eru virkir atvinnuleitendur við gildistöku breytinganna eða þeirra sem skrá sig án atvinnu og sækja um greiðslur

atvinnuleysistrygginga eftir gildistöku þeirra og halda áfram að nýta fyrri tímabil. Vísast í þessu sambandi til dóms Hæstaréttar í máli nr. 501/2016. Fyrirhugaðar breytingar á atvinnuleysistryggingakerfinu munu þannig ekki taka til einstaklinga sem þegar fá greiddar atvinnuleysisbætur. Áformin þykja ekki koma inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga að öðru leyti. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.	F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Efni fyrirhugaðs frumvarps snertir helst atvinnuleitendur sem koma nýir inn í atvinnuleysistryggingakerfið eftir að breytingarnar taka gildi og Vinnumálastofnun sem fer með framkvæmd laganna. Þá teljast til hagsmunaaðila samtök aðila vinnumarkaðarins og sveitarfélög. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Í 2. mgr. 2. gr. þeirra laga um tryggingagjald, nr. 113/1990, er kveðið á um að fyrir lok október hvers árs skuli Atvinnuleysistryggingasjóður gefa fjármála- og efnahagsráðherra skýrslu um fjárhagslega stöðu sjóðsins þar sem gerð verði grein fyrir fyrirsjáanlegum útgjöldum á næsta fjárhagsári með hliðsjón af horfum um atvinnuleysi og öðrum atriðum sem áhrif hafa á fjárhagslega stöðu sjóðsins. Þá er í 1. málsl 1. mgr. 3. gr. sömu laga kveðið á um að tekjur af atvinnutryggingagjaldi skuli renna í Atvinnuleysistryggingasjóð. Í ljósi þeirra breytinga sem ráðgerðar eru hvað varðar stjórnarsýslu atvinnuleysistrygginga og niðurlagningu Atvinnuleysistryggingasjóðs er gengið út frá því að lagðar verði til afleiddar breytingar á lögum um tryggingagjald. Að öðru leyti er ekki skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Félags- og húsnaðismálaráðherra fundaði með Alþýðusambandi Íslands, BSRB, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins þann 26. mars sl. þar sem framangreindir aðilar voru upplýstir um fyrirhugaðar breytingar á bótatímabili atvinnuleysistrygginga. Við vinnslu frumvarpsins er enn fremur gert ráð fyrir að litið verði til vinnu fyrrgreinds samstarfshóps til heildarendurskoðunar laga um atvinnuleysistryggingar en sá hópur var skipaður fulltrúum frá félags- og húsnaðismálaráðuneyti, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnumálastofnun. 4. Fyrirhugað samráð. Gert er ráð fyrir að drög að fyrirhuguðu frumvarpi verði birt í samráðsgátt stjórnvalda áður en mælt verði fyrir frumvarpinu á Alþingi G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Áætlað er að heildarfjárhagsáhrif á ríkissjóð vegna frumvarpsins verði útgjaldalækkun um rúmlega 5.800-6.400 milljónir króna á ársgrundvelli. H. Næstu skref, innleiðing 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei
--	--

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gert er ráð fyrir að frumvarp verði lagt fram á Alþingi á haustþingi 2025 og að frumvarpið geti tekið gildi fljótlega eftir samþykkt þess á Alþingi. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Mikilvægt þykir að hugað sé vel að kynningu fyrirhugaðra breytinga. Samhliða styttingu bótatímabils atvinnuleysistrygginga þykir jafnframt mikilvægt að efla þá aðstoð sem Vinnumálastofnun veitir fólki sem misst hefur atvinnu þannig að koma megi í veg fyrir langtímaatvinnuleysi eins og frekast er unnt, sbr. ofangreint 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Ýmsar tölulegar upplýsingar er varða atvinnuleysistryggingakerfið, virkni atvinnuleitenda og afdrif þeirra sem nýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Gert er ráð fyrir að Vinnumálastofnun fylgist áfram með þróun og horfum á innlendum vinnumarkaði hverju sinni með sambærilegum hætti og stofnunin hefur gert til þessa.	I. Annað
	J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.	