

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um húsaleigubætur.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

Orðin „og séreignarsjóðum“ í 2. másl. 1. mgr. 36. gr. laganna falla brott.

##### 2. gr.

Í stað orðanna „í a.m.k. þrjá mánuði“ í fyrri málslið 3. mgr. 47. gr. laganna kemur: a.m.k. síðasta mánuðinn.

##### 3. gr.

Á eftir 63. gr. laganna kemur ný grein, 63. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

##### *Milliríkjasamningar.*

Við framkvæmd laga þessara skal tekið tillit til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga og félagsmála sem Ísland er aðili að.

##### 4. gr.

Í stað orðanna „30. júní 2010“ í 7. mgr. ákvæðis til bráðabirgða V í lögunum kemur: 31. desember 2010.

##### 5. gr.

Í stað orðanna „30. júní 2010“ í 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða VI í lögunum kemur: 31. desember 2010.

##### 6. gr.

Ákvæði til bráðabirgða VIII í lögunum verður svohljóðandi:

Atvinnuleysistryggingasjóður skal endurgreiða þeim atvinnuleitendum sem hafa fengið skertar atvinnuleysisbætur eftir 1. mars 2009 vegna elli- og örorkulífeyrisgreiðslna úr sér eignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, sem nemur fjárhæð skerðingarinnar. Skilyrði er að viðkomandi atvinnuleitendur hafi óskað eftir endurgreiðslu úr Atvinnuleysistryggingasjóði fyrir 1. september 2010.

II. KAFLI  
**Breyting á lögum nr. 138/1997, um húsaleigubætur,  
með síðari breytingum.**

7. gr.

Við 2. mgr. 9. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Þá teljast elli- og örorku-lífeyrisgreiðslur úr séreignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, ekki til tekna skv. 1. mgr.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Atvinnuleysistryggingakerfinu var breytt hér á landi sumarið 2006 með lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar. Fram til haustsins 2008 reyndi lítið á hið nýja kerfi enda var skráð atvinnuleysi hér á landi mjög lítið á því tímabili. Frá því í nóvember 2008 hefur hins vegar reynt afar mikið á kerfið en frá þeim tíma hefur atvinnuleysi farið ört vaxandi hér á landi. Þannig fór skráð atvinnuleysi úr 1,3% í 6,6% af mannafla á innlendum vinnumarkaði í september 2008 til janúar 2009 og hefur skráð atvinnuleysi hér á landi haldið áfram að aukast frá þeim tíma. Í janúar 2010 var skráð atvinnuleysi 9% á innlendum vinnumarkaði sem jafngildir því að 14.705 einstaklingar hafi að meðaltali verið án atvinnu þann mánuðinn og í febrúar 2010 var skráð atvinnuleysi orðið 9,3% sem jafngildir því að 15.026 einstaklingar hafi að meðaltali verið án atvinnu.

Með lögum nr. 131/2008, um breytingu á lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og lögum nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, vegna sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði, var ákvæðum til bráðabirgða V og VI bætt við lögum um atvinnuleysistryggingar. Ákvæði til bráðabirgða V kveður á um að heimilt sé að uppfylltum tilteknum skilyrðum að greiða hlutfallslegar atvinnuleysisbætur á móti skertu starfshlutfalli launamanna og að ekki komi til skerðingar atvinnuleysisbóta skv. 36. gr. laganna um atvinnuleysistryggingar að því er varðar greiðslur frá vinnuveitanda vegna minnkaðs starfshlutfalls á gildistíma ákvæðisins. Jafnframt var sjálfstætt starfandi einstaklingum gert heimilt að taka að sér tilfallandi verkefni samhliða greiðslu atvinnuleysisbóta að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum, sbr. ákvæði til bráðabirgða VI í lögum um atvinnuleysistryggingar. Samkvæmt frumvarpi því sem varð að fyrirnefndum lögum nr. 131/2008 var breytingum þessum ætlað að koma til móts við breyttar aðstæður á vinnumarkaði og var gildistími ákvæðanna því takmarkaður. Lögum um atvinnuleysistryggingar var breytt í tvígang á árinu 2009 þar sem gildistími fyrirnefndra ákvæða var framlengdur í bæði skiptin og er gildistími þeirra nú til 30. júní 2010. Með fyrirnefndum breytingalögum, þar sem gildistími ákvæðanna var framlengdur, voru jafnframt gerðar ákveðnar breytingar á efni þeirra. Þannig er það eitt af skilyrðum þess að geta átt rétt á hlutabótum samkvæmt ákvæði til bráðabirgða V að starfshlutfall viðkomandi hafi skerst um a.m.k. 20% en fari þó ekki niður fyrir 50% starfshlutfall. Hvað varðar rétt sjálfstætt starfandi einstaklinga samkvæmt ákvæði til bráðabirgða VI þá er þeim unnt að halda rekstri sínum opnum samhliða því að geta átt rétt á greiðslum úr Atvinnuleysistryggingasjóði á grundvelli ákvæðisins samfelld í þrjá mánuði. Ætli sjálfstætt starfandi einstaklingur að halda rekstri sínum áfram að þeim tíma liðnum á hann ekki rétt á greiðslum úr Atvinnuleysistryggingasjóði samhliða því. Standi reksturinn hins vegar ekki undir sér að loknum þessum þremur

mánuðum að því marki að viðkomandi einstaklingur hafi næga atvinnu í tengslum við reksturinn getur hann átt rétt á áframhaldandi greiðslum úr Atvinnuleysistryggingasjóði stöðvi hann rekstur sinn.

Í ljósi þess að enn fer skráð atvinnuleysi vaxandi hér á landi og að áframhaldandi óvissa ríkir á innlendum vinnumarkaði í kjölfar breyttra aðstæðna frá því haustið 2008 er í frumvarpi þessu lagt til að gildistími ákvæða til bráðabirgða V og VI í lögum um atvinnuleysistryggingar, sem hafa að geyma framangreind ákvæði, verði framlengdur til 31. desember 2010.

Enn fremur er í frumvarpi þessu lagt til að elli- og örorkulífeyrisgreiðslur úr séreignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, skerði ekki atvinnuleysibætur skv. 36. gr. laga um atvinnuleysistryggingar. Er það í samræmi við þær breytingar sem gerðar hafa verið í tengslum við skerðingu lífeyrisgreiðslna á grundvelli laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, með síðari breytingum, en greiðslur úr séreignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, skerða ekki þær greiðslur. Í því skyni að gæta jafnræðis er lagt til að ákvæði þetta verði afturvirktil til 1. mars 2009 eða til þess tíma er bráðabirgðaákvæði laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, hvað varðar heimild til úttektar elli- og örorkulífeyrisgreiðslna úr séreignarlífeyrissjóðum fyrir sextíu ára aldur tók fyrst gildi. Í samræmi við framangreint er í frumvarpi þessu lagt til að í ákvæði til bráðabirgða VIII í lögum um atvinnuleysistryggingar verði kveðið á um að Atvinnuleysistryggingasjóði beri að endurgreiða þeim atvinnuleitendum sem hafa fengið skertar atvinnuleysibætur eftir 1. mars 2009 vegna elli- og örorkulífeyrisgreiðslna úr séreignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, þá fjárhæð sem nemur skerðingunni. Þó er það gert að skilyrði að viðkomandi atvinnuleitendur hafi óskað eftir fyrrnefndri endurgreiðslu úr Atvinnuleysistryggingasjóði fyrir 1. september 2010.

Í því skyni að gæta jafnræðis að því er varðar húsaleigubætur milli þeirra sem eru yngri en sextíu ára og þeirra sem eru sextíu ára og eldri er í frumvarpi þessu jafnframt lögð til samsvarandi breyting á lögum nr. 138/1997, um húsaleigubætur, með síðari breytingum, hvað varðar áhrif elli- og örorkulífeyrisgreiðslna úr séreignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, á húsaleigubætur. Þannig er gert ráð fyrir að elli- og örorkulífeyrisgreiðslur úr séreignarlífeyrissjóðum á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, teljist ekki til tekna samkvæmt lögum um húsaleigubætur og skerði því ekki slíkar bætur.

Þá er í frumvarpinu lagt til að skýrt verði kveðið á um það í lögum um atvinnuleysistryggingar að við framkvæmd laganna skuli tekið tillit til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga og félagsmála sem Ísland er aðili að. Á þetta einkum við um túlkun ákvæða VIII. kafla laganna. Eftirlitsstofnun EFTA gerði athugasemdir við ákvæði 47. gr. laganna og var ákvæðinu í kjölfarið breytt með lögum nr. 134/2009, um breytingu á lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum, þar sem sá tími sem umsækjandi um atvinnuleysibætur þarf að hafa starfað á innlendum vinnumarkaði áður en heimilt er að leggja saman starfstímabil hans sem launamanns eða sjálfstætt starfandi einstaklings í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið var stytur úr þremur mánuðum í síðasta mánuðinn á ávinnslutímabilinu.

Þegar litið er til túlkunar Evrópudómstólsins á ákvæðum reglugerðar (EBE) nr. 1408/71, um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum, sjálfstætt starfandi einstaklingum og aðstandendum þeirra sem flytjast á milli aðildarríkja, sbr. 29. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og viðauka VI við samninginn, verður að ætla að Vinnumálastofnun sem fer með framkvæmd laganna verði jafnframt að hafa ákveðið svigrúm til að meta hvert tilvik fyrir sig (e. on case-by-case basis). Meginreglan er því að umsækjanda um atvinnuleysisbætur ber að hafa starfað hér á landi a.m.k. síðasta mánuðinn á ávinnslutímabili laganna en engu síður er gert ráð fyrir að ákvæði þetta veiti Vinnumálastofnun aukið svigrúm til að túlka ákvæði laganna til samræmis við dómafordæmi Evrópudómstólsins sem og EFTA-dómstólsins á framangreindri reglugerð sem og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 883/2004, um sama efni, sem leysa mun af hólmi reglugerð (EBE) nr. 1408/71, enda áhersla lögð á að túlkun innlendra laga sé í sem bestu samræmi við þær skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir á grundvelli þeirra milliríkjasamninga sem þau hafa gerst aðilar að.

Jafnframt eru lagðar til breytingar á 3. mgr. 47. gr. laganna til samræmis við fyrrnefndar breytingar sem gerðar voru á 1. mgr. ákvæðisins með lögum nr. 134/2009, um breytingu á lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum. Með fyrrnefndum breytingalögum voru hins vegar ekki gerðar breytingar á 3. mgr. ákvæðisins þar sem vísað er til 1. mgr. varðandi umrætt tímabil. Því er í frumvarpi þessu lagt til að 3. mgr. ákvæðisins verði breytt til samræmis við 1. mgr. þess hvað þetta varðar.

## **Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um húsaleigubætur.**

Með frumvarpinu er lagðar til nokkrar breytingar sem m.a. er ætlað að koma á mótis við ríkjandi aðstæður á vinnumarkaði og þróun atvinnuleysis.

Eftirfarandi breytingar eru lagðar til á lögum um atvinnuleysistryggingar. Í fyrsta lagi er lagt til að gildistími bráðabirgðaákvæðis nógildandi laga til að greiða hlutfallslegar atvinnuleysisbætur á móti skertu starfshlutfalli verði framlengdur til 31. desember 2010. Áður var gert ráð fyrir að heimildin mundi gilda út júní 2010. Í öðru lagi er lagt til að tekjur úr séreignarsjóðum skerði ekki atvinnuleysisbætur. Jafnframt er lagt til að Atvinnuleysistryggingasjóður skuli endurgreiða þeim atvinnuleitendum sem hafa fengið skertar atvinnuleysisbætur eftir 1. mars 2009 vegna greiðslna úr séreignarlífeyrissjóðum. Í þriðja lagi er lagt til að skýrt verði kveðið á um það í lögum um atvinnuleysistryggingar að við framkvæmd laganna skuli tekið tillit til milliríkjasamninga á sviði almannatrygginga og félagsmála sem Ísland á aðild að. Í fjórða lagi er lagt til sá sem flytur til Íslands verði að hafa unnið síðasta mánuðinn á ávinnslutímabilinu, sem er fimm ár, til að getað talist tryggður hjá atvinnuleysistryggingasjóði. Í gildandi lögum þarf viðkomandi að hafa unnið í a.m.k. þrjá mánuði á ávinnslutímabilinu.

Þá er lögð til sú breyting á lögum um húsaleigubætur að tekjur úr séreignarsparnaðarlífeyrissjóði skerði ekki húsaleigubætur.

Að mati fjármálaráðuneytisins fela breytingarnar í frumvarpinu í sér talsverðar líkur á auknum útgjöldum. Mikil óvissa er þó um hver stærðargráðan á þeirri aukningu gæti orðið. Reiknað er með að framlenging um sex mánuði á gildistíma bráðabirgðaákvæðis um hlutaatvinnuleysisbætur gæti aukið útgjöld ríkissjóðs. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnuálastofnun voru í janúar sl. 1.680 launþegar sem fengu greiddar hlutaatvinnuleysisbætur samkvæmt bráðabirgðaheimildinni. Einnig er áætlað að um 250 sjálfstætt starfandi einstaklingar hafi fengið greiddar hlutaatvinnuleysisbætur vegna verulegs samdráttar í rekstri. Í forsendum fjárlaga 2010 er reiknað með að atvinnuleysi í ár verði 9,6%. Framreiknað út frá þessum tölum gætu útgjöld ríkissjóðs í júlí og út desember á þessu ári orðið allt að 900 m.kr. hærrí en ella vegna framlengingar á bráðabirgðaákvæði um hlutaatvinnuleysisbætur. Sú útkoma miðast við að ákvæðið um hlutaatvinnuleysisbætur hafi ekki áhrif á ákvarðanir um uppsagnir, þ.e. að starfsmönnum sé ýmist sagt upp að hluta eða að fullu án tillits til bótaréttarins. Þess skal þó getið að í forsendum fjárlaga 2010 var ekki sérstaklega reiknað með lækkingu á útgjöldum atvinnuleysisbóta vegna afnáms ákvæða um hlutaatvinnuleysisbætur launþega. Á hinn bóginn, ef atvinnurekendur taka mið af rétti til hlutaatvinnuleysisbóta og lækka starfshlutföll í stað þess að segja starfsfólki alveg upp, gæti það vegið á móti útgjaldaaukningu vegna hlutaatvinnuleysisbóta og jafnvel gott betur þannig að nettósparnaður hljóti af því. Á móti er einhver hætt á misnotkun með þeim hætti að hlutaatvinnuleysisbætur verði í raun notaðar til að greiða niður launakostnað atvinnurekenda. Einnig er hætt við því að sjálfstætt starfandi einstaklingar noti hlutaatvinnuleysisbætur til að greiða niður sinn rekstur. Hert eftirlit hjá Vinnuálastofnun minnkar þó líkurnar á slíkri misnotkun. Vakin skal athygli á því að í breytingum á lögum um atvinnuleysistryggingar frá desember 2009 var reiknað með að breytingar á reglum um tekjutengdar hlutaatvinnuleysisbætur sjálfstætt starfandi mudi skila um 1.200 m.kr. í sparnaði. Í forsendum fyrir þeim sparnaði var m.a. reiknað með því að ákvæðið um hlutaatvinnuleysisbætur mundi falla úr gildi í lok júní á þessu ári en með því að framlengja það ákvæði um hálf ár er nú gert ráð fyrir að draga hluta af þeim áformum til baka þannig að sparnaður verði um 200 m.kr. lægri. Þar að auki er gert ráð fyrir að útgjöld vegna afnáms á tekjutengingu við séreignarlífeyrissparnað til útgreiðslu á atvinnuleysisbótum muni auka útgjöld ríkissjóðs um allt að 10 m.kr. Auk þess gætu útgjöld aukist verulega vegna framlengingar á ákvæði um hlutaatvinnuleysisbætur launþega en ef vel tekst til gæti það þó orðið óveruleg aukning á útgjöldum eða jafnvel orðið nettósparnaður. Talið er að aðrar breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu hafi minni háttar áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að útgjöld ríkissjóðs gætu aukist um 200 m.kr. vegna hlutaatvinnuleysisbóta sjálfstætt starfandi og um 10 m.kr. vegna breytingu á tekjutengingu atvinnuleysisbóta eða samtals um 210 m.kr. miðað við forsendur fjárlaga 2010. Félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur ekki lagt fram tillögur um hvernig skuli mæta þeirri útgjaldaaukningu.