

**Skýrsla nefndar um  
atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir**

**Nóvember 2005**

## Efnispættir

1. Atvinnuleysistryggingar	4
1.1 Stjórnýsylan	4
1.1.1 Félagsmálaráðherra	4
1.1.2 Atvinnuleysistryggingasjóður	4
1.1.3 Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs	4
1.1.4 Samspil Atvinnuleysistryggingasjóðs og vinnumarkaðsaðgerða	5
1.1.5 Vinnumálastofnun	5
1.1.6 Stjórn Vinnumálastofnunar	7
1.1.7 Vinnumarkaðsráð	8
1.1.8 Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta	8
1.2 Skilyrði fyrir rétti til atvinnuleysisbóta launafólks	9
1.2.1 Almennt	9
1.2.2 Skilyrði um virka atvinnuleit	9
1.2.3 Aldursskilyrði	11
1.2.4 Búsetuskilyrði	11
1.2.5 Skilyrði um óbundna heimild til að starfa á Íslandi	11
1.2.6 Skilyrði um lágmarksatvinnuþátttöku í tryggingarskyldu starfi	11
1.2.7 Skilyrði um þriggja daga skráningu	12
1.2.8 Vinnuveitendavottorð	12
1.3 Réttur sjálfstætt starfandi einstaklinga til atvinnuleysisbóta	13
1.3.1 Atvinnuleysistryggingasjóður og Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga	13
1.3.2 Hugtakið sjálfstætt starfandi einstaklingur	13
1.3.3 Skilyrði um virka atvinnuleit	13
1.3.4 Aldursskilyrði	14
1.3.5 Búsetuskilyrði	14
1.3.6 Skilyrði um óbundna heimild til að starfa á Íslandi	14
1.3.7 Skilyrði um lágmarksatvinnuþátttöku sjálfstætt starfandi einstaklinga	14
1.3.8 Skilyrði um þriggja daga skráningu	15
1.3.9 Stöðvun rekstrar	15
1.4 Réttur launamanna hjá eigin einkahlutafélögum	16
1.5 Hverjir geta ekki átt rétt til atvinnuleysisbóta	16
1.5.1 Þeir sem taka þátt í verkfalli eða verkbann tekur til	16
1.5.2 Þeir sem sitja í stjórnnum fyrirtækja	16
1.5.3 Þeir sem njóta slysa- eða sjúkradagpeninga samkvæmt lögum um almannatryggingar	16
1.5.4 Þeir sem sviptir hafa verið frelsi sínu með dómi	17
1.5.5 Námsmenn	17
1.6 Áhrif skertrar vinnufærni	17
1.7 Biðtími eftir bótum	18
1.7.1 Almennt	18
1.7.2 Biðtími þegar umsækjandi hefur sagt upp starfi án gildra ástæðna eða á sök á því sjálfur að hafa misst vinnuna	18
1.7.3 Biðtími eftir bótum þegar umsækjandi hefur hætt námi án gildra ástæðna	19
1.8 Geymdur bótaréttur	19
1.8.1 Færir til vinnu	19
1.8.2 Sérregla fyrir þá sem verða óvinnufærir vegna sjúkdóms eða afleiðinga slysa	20

1.8.3 Sérregla fyrir fanga	21
1.9 Bótatímabil	21
1.9.1 Lengd bótatímabils	21
1.9.2 Endurnýjun bótatímabils	21
1.9.3 Nýtt bótatímabil hefst áður en fyrra tímabili lýkur að fullu	22
1.9.4 Áhrif geyms bótaréttar á bótatímabili	22
1.10 Samspil atvinnuþátttöku og atvinnuleysistrygginga	22
1.10.1 Vinna í eigin þágu	22
1.11 Fjárhæð atvinnuleysisbóta	23
1.11.1 Fjárhæð atvinnuleysisbóta	23
1.11.2 Endurútreikningur fjárhæðar bóta vegna tilfallandi vinnu eða tímabundins starfs	23
1.12 Bætur vegna samdráttar í rekstri og gjaldþrots fyrirtækja	24
1.12.1 Samdráttur í rekstri fyrirtækja	24
1.12.2 Gjaldþrot fyrirtækja	24
2. Vinnumarkaðsaðgerðir	25
2.1 Almennt	25
2.2 Skipulag kerfisins	25
2.2.1 Mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúræða á einni hendi	25
2.2.2 Skilvirkara kerfi	26
2.2.3 Samvinna milli einstakra kerfa	27
2.2.4 Einstaklingsmiðuð þjónusta	28
3. Samspil virkra vinnumarkaðsaðgerða og atvinnuleysistryggingakerfisins	29
3.1 Almennt	29
3.2 Skráning og viðtöl ráðgjafa	30
4. Viðurlög innan atvinnuleysistryggingakerfisins	31
4.1 Viðurlög við að hafna starfi eða neita að fara í atvinnuviðtal	31
4.2 Viðurlög við að neita þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum	32
4.3 Viðurlög við að gefa ekki upp allar viðeigandi upplýsingar við skráningu	33
4.4 Viðurlög við að afla sér bóta með sviksamlegum hætti	33
Fylgiskjal I	35
Fylgiskjal II	36
Fylgiskjal III	37

# 1. Atvinnuleysistryggingar

## 1.1 Stjórnsýslan

### 1.1.1 Félagsmálaráðherra

Nefndin leggur til að atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir verði áfram undir yfirstjórn félagsmálaráðherra sem ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum á þessu sviði, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Fer ráðherra því með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir með þeim stofnunum, stjórnnum og ráðum sem fjalla um málaflokkinn en ráðherra ber þá jafnframt ábyrgð gagnvart Alþingi á að framkvæmd málaflokksins verði í samræmi við lög er um hann gilda. Þetta skipulag er í samræmi við meginreglur um skipulag hins íslenska stjórnsýslukerfis.

Lagt er til að ráðherra skipi stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs, stjórn Vinnumálastofnunar, forstjóra stofnunarinnar og vinnumarkaðsráð sem fara með framkvæmd atvinnuleysistryggingarkerfisins og vinnumarkaðsaðgerða undir yfirstjórn ráðherra. Telur nefndin mikilvægt að verkaskipting milli stofnunarinnar, stjórna og ráða verði gerð skilvirkari og hlutverk þeirra og ábyrgð betur skilgreind í lögum. Félagsmálaráðherra ákveður fjölda starfsstöðva stofnunarinnar og vinnumarkaðsráða í samráði við stjórn Vinnumálastofnunar.<sup>1</sup>

Þá er gert ráð fyrir að ráðherra skipi sérstaka úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta þannig að úrskurðarvald í kærumálum verði áfram lagt í hendur slíkrar nefndar í stað ráðuneytisins. Er um að ræða ágreining sem kann að stofnast til á grundvelli laga er fjalla um atvinnuleysistryggingar. Með þessu skipulagi er jafnframt rofin kæruehimild stjórnsýslulaga til ráðherra. Þrátt fyrir slíkt fyrirkomulag er þó gert ráð fyrir að ráðherra fari eftir sem áður með aðrar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart framangreindum stofnunum, ráðum og stjórnnum.

### 1.1.2 Atvinnuleysistryggingasjóður

Áfram er gert ráð fyrir að Atvinnuleysistryggingasjóður verði sérstakur sjóður, sérgreindur innan ríkissjóðs. Ekki eru gerðar tillögur um breytingar á stöðu sjóðsins frá því sem nú er. Sjóðurinn er fjármagnaður með atvinnutryggingagjaldi sem er hluti tryggingagjalds, sbr. lög nr. 113/1990, um tryggingagjald. Atvinnutryggingagjaldið er nú 0,65% af gjaldstofni tryggingagjaldsins sem rennur óskipt til að fjármagna atvinnuleysistryggingar. Enn fremur er lagt til að Vinnumálastofnun annist áfram á grundvelli þjónustusamnings hina daglegu umsýslu fyrir sjóðinn sem meðal annars felst í útgreiðslum atvinnuleysisbóta úr sjóðnum.

### 1.1.3 Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs

Nefndin gerir ráð fyrir að sjóðnum verði skipuð stjórn sem starfar í umboði félagsmálaráðherra. Lagt er þó til að fulltrúum í stjórninni verði fækkað úr níu í fimm fulltrúa. Áhersla er lögð á að þríhliða samstarfi samtaka aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda verði viðhaldið og því lagt til að Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins tilnefni sinn fulltrúann hvor, samtök launafólks á opinberum vinnumarkaði, sbr. lög nr. 94/1986, sameinist

---

<sup>1</sup> Nefndin gengur þó út frá því að vinnumarkaðsráðin verði átta eins og nú gildir um svæðisráð samkvæmt lögum nr. 13/1997, um vinnumarkaðsaðgerðir.

um einn fulltrúa<sup>2</sup> og sömuleiðis atvinnurekendur á opinberum vinnumarkaði. Þá er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra skipi fulltrúa sinn án tilnefningar sem yrði jafnframt formaður stjórnarinnar. Skal tilnefna jafnmarga fulltrúa til vara.

Hlutverk stjórnarinnar væri að fylgjast með og hafa eftirlit með framkvæmd laganna, gera rekstraráætlanir um rekstur og greiðslur sjóðsins. Að því loknu leggur stjórnin fram tillögur um fjárpörf sjóðsins til félagsmálaráðherra. Hann tekur afstöðu til þeirra og leggur þær til við fjármálaráðherra. Er þá jafnframt unnt að meta hvort breyta þurfi hlutfalli tryggingagjalds, sbr. lög nr. 113/1990, um tryggingagjald. Enn fremur er stjórninni ætlað að taka ákvarðanir um ávöxtun fjár Atvinnuleysistryggingasjóðs í samráði við félagsmálaráðherra. Stjórnin gefur félagsmálaráðherra skýrslu um reikningshald sjóðsins sem síðan kynnir fjármálaráðherra efni hennar. Enn fremur gerir stjórnin þjónustusamning við Vinnumálastofnun með fulltingi félagsmálaráðuneytisins, um umsýslu sjóðsins þ.á m. sjóðsvörslu, reikningshald og framkvæmd innra eftirlits við greiðslu atvinnuleysisbóta. Stjórnin hefur reglubundið eftirlit með framkvæmd þjónustusamningsins og veitir umsögn um stjórnvaldsreglur sem settar eru um atvinnuleysistryggingar. Síðast en ekki síst er stjórninni ætlað að gefa umsögn um tillögu félagsmálaráðherra um fjárhæð atvinnuleysisbóta.

#### **1.1.4 Samspil Atvinnuleysistryggingasjóðs og vinnumarkaðsaðgerða**

Lagt er til að sú meginregla verði mótuð í væntanlegri löggjöf að skýr verkaskipting verði á milli Atvinnuleysistryggingasjóðs og ríkissjóðs hvað varðar fjármögnun atvinnuleysisbóta og vinnumarkaðsaðgerða. Þannig verði hlutverk Atvinnuleysistryggingasjóðs að fjármagna atvinnuleysisbætur og kostnað við úthlutun og umsýslu þeirra. Fjármunir til vinnumarkaðsaðgerða komi að meginhluta til úr ríkissjóði en aðrir aðilar geta með samningum lagt til fjármuni til vinnumarkaðsaðgerða.<sup>3</sup>

#### **1.1.5 Vinnumálastofnun**

Nefndin telur ástæðu til að viðhalda því skipulagi sem komið var á með lögum nr. 13/1997, um vinnumarkaðsaðgerðir, að því er varðar að hafa sérstaka stofnun er lýtur yfirstjórn félagsmálaráðherra og ætlað er meðal annars að annast framkvæmd vinnumiðlunar. Nefndin telur Vinnumálastofnun vera jafnframt vel til þess fallna að annast mat á vinnufærni einstaklinga og skipulag vinnumarkaðsaðgerða þar sem mikilvægt er að leggja áherslu á vinnumarkaðsþáttinn í starfshæfingu. Í þessu felst að áhersla er lögð á hæfni einstaklinganna og styrkleika þeirra. Slíkt fæli í sér nokkuð breytt hlutverk stofnunarinnar að því er varðar framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða þar sem lagt er til að þær einskorðist ekki við úrræði í tengslum við atvinnuleysistryggingakerfið eins og verið hefur. Ljóst er að þessar tillögur nefndarinnar leiði til breyttrar samsetningar faglegrar þekkingar starfsfólks stofnunarinnar en vinnumarkaðsþekkingin og náíð samstarf við samtök aðila vinnumarkaðarins eru engu síður eitt af lykilatriðum þess að árangur megi nást í starfshæfingu. Þá er gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun starfi í nánú samstarfi við heilsugæsluna og aðra þá aðila sem málið varðar á hlutaðeigandi svæði. Nánar er fjallað um vinnumarkaðskerfið síðar í skýrslu nefndarinnar.

<sup>2</sup> Fulltrúi BSRB gerir almennan fyrirvara við þetta fyrirkomulag.

<sup>3</sup> Fulltrúi fjármálaráðuneytisins gerir almennan fyrirvara við þessa málsgrein.

Áfram er gert ráð fyrir að stofnunin sjái um söfnun, vinnslu og miðlun upplýsinga um stöðu og horfur á vinnumarkaði (atvinnuleysi, atvinnuástand og atvinnuhorfur). Enn fremur er lagt til að stofnunin annast framkvæmd atvinnuleysistrygginga og ákvarði því um rétt fólks til atvinnuleysisbóta og missi þeirra. Þannig annast starfsfólk stofnunarinnar afgreiðslu mála í umboði stofnunarinnar í stað úthlutunarnefnda. Lagt er til að úthlutunarnefndirnar verði felldar niður utan einnar nefndar sem ætlað er að taka ákvarðanir um rétt til atvinnuleysisbóta eða missi þeirra.

Um er að ræða nýmæli sem meðal annars er ætlað að mæta þeirri gagnrýni sem núverandi kerfi hefur sætt um að misræmi hafi gætt um túlkun laga um atvinnuleysistryggingar. Reynslan hefur sýnt að meirihluti umsókna er afgreiddur nokkuð sjálfkrafa í gildandi kerfi og þykir nefndinni því kerfið óþarflega þungt í vöfum með níu úthlutunarnefndum. Á það ekki síst við í ljósi þess að tiltölulega fáir hafa verið á atvinnuleysissskrá í gegnum tíðina. Enn fremur verður lögð á það áhersla að réttindi fólks til atvinnuleysisbóta verði gerð skýr skil í lögum. Markmiðið er því að auka skilvirkni innan kerfisins þar sem afgreiðslutími umsókna verði meðal annars stytur eins og kostur er. Þegar starfsmenn telja sig ekki færa um að afgreiða mál á grundvelli orðanna hljóðan laganna eða fordæma senda þeir málið til úthlutunarnefndarinnar til afgreiðslu. Eftir umfjöllun um málið tekur nefndin ákvörðun í umboði Vinnumálastofnunar. Þannig eru allar ákvarðanir teknar í umboði stofnunarinnar, þ.e. á sama stjórnarsýslustigi. Hafi starfsmaður þegar tekið ákvörðun í tilteknu máli er heimilt að kæra hana til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta. Úthlutunarnefndinni er óheimilt að taka sama mál til umfjöllunar nema að skilyrði stjórnarsýslulaga til endurupptöku máls séu fyrir hendi. Nefndinni er jafnframt ætlað að gæta þess að samræmi ríki við ákvörðun um atvinnuleysisbætur og missi þeirra. Er þannig reynt að tryggja að jafnræðis verði gætt. Gert er ráð fyrir að stjórn Vinnumálastofnunar skipi fimm einstaklinga í nefndina að fengnum tilnefningum frá samtökum aðila vinnumarkaðarins og félagsmálaráðherra með sama hætti og gildir um stjórn Vinnumálastofnunar.<sup>4</sup>

Áfram er gert ráð fyrir að starfsstöðvar stofnunarinnar verði á nokkrum stöðum á landinu eins og verið hefur (Vinnumálastofnun Suðurlandi, Vinnumálastofnun Austurlandi o.s.frv.). Nefndin telur mikilvægt að stofnunin hafi þjónustuskrifstofur á landsbyggðinni sem og á höfuðborgarsvæðinu í því skyni að veita öllum sem til hennar leita góða þjónustu óháð búsetu. Enn fremur skiptir máli að þekking á staðhátum sé fyrir hendi innan stofnunarinnar. Á það einkum við í ljósi þess að aðstæður á vinnumarkaði geta verið misjafnar eftir landshlutum enda þótt að landið sé eitt atvinnusvæði. Jafnframt er lagt til að í tengslum við starfsstöðvar stofnunarinnar verði starfandi sérstök vinnumarkaðsráð sem fjallað verður um í sérstökum kafla hér á eftir. Ákvarðanir um fækkun eða fjölgun starfsstöðva skal tekin að fenginni umsögn stjórnar Vinnumálastofnunar.

Enn fremur er gert ráð fyrir að stofnunin sinni áfram erlendum samskiptum er tengjast frjálsri för launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins og vinnumarkaðsmálum, svo sem EURES vinnumiðlun, útgáfu hlutaðeigandi E-vottorða og samskiptum vegna útsendra starfsmanna. Þá er gert ráð fyrir að stofnunin sinni öðrum þeim verkefnum sem henni hefur verið falið að sinna með öðrum lögum. Félagsmálaráðherra verður einnig heimilt að fela Vinnumálastofnun önnur verkefni á sviði vinnumarkaðsmála.

---

<sup>4</sup> Fulltrúi ASÍ gerir almennan fyrirvara við þessa málsgrein.

Gert er ráð fyrir að Vinnumálastofnun lúti sérstakri stjórn sem félagsmálaráðherra skipar og ráðherra skipar jafnframt forstjóra stofnunarinnar. Forstjórinn ber lagalega og rekstrarlega ábyrgð á stofnuninni gagnvart ráðherra og stjórn stofnunarinnar. Skal hann annast gerð starfs- og fjárhagsáætlunar stofnunarinnar sem hann leggur fyrir stjórn stofnunarinnar til samþykkis á ári hverju. Enn fremur ber forstjóri ábyrgð á framkvæmd starfs- og fjárhagsáætlunarinnar og fjármálum stofnunarinnar sem og rekstri stofnunarinnar almennt gagnvart ráðherra og stjórn stofnunarinnar. Þá ber forstjóri ábyrgð á ráðningu starfsfólks hennar, þar með talið starfsfólki starfsstöðva hennar sem dreifðar eru um landið.

### 1.1.6 Stjórn Vinnumálastofnunar

Nefndin leggur til að Vinnumálastofnun lúti áfram sérstakri stjórn er starfar í umboði félagsmálaráðherra. Er lagt til að fækkað verði um tvo í stjórninni frá því sem nú er þannig að í stjórn sitji fimm fulltrúar í stað sjö áður. Áhersla er lögð á að þríhliða samstarfi samtaka aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda verði viðhaldið og því lagt til að Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins tilnefni sinn fulltrúann hvor, samtök launafólks á opinberum vinnumarkaði<sup>5</sup>, sbr. lög nr. 94/1986, sameinist um einn fulltrúa og sömuleiðis atvinnurekendur á opinberum vinnumarkaði. Þá er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra skipi fulltrúa sinn án tilnefningar sem yrði jafnframt formaður stjórnarinnar. Skal tilnefna jafnmarga fulltrúa til vara.

Stjórn Vinnumálastofnunar skal fjalla um og samþykkja starfs- og fjárhagsáætlun stofnunarinnar sem forstjóri leggur, eins og áður sagði, fyrir stjórnina á ári hverju. Enn fremur er stjórninni falið að hafa eftirlit með rekstri og starfsemi stofnunarinnar. Það breytir þó ekki því að ráðherra fer áfram með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir með starfsemi stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að stjórnin annist faglega stefnumótun í umboði ráðherra en stjórnin mun gefa ráðherra árlega grein fyrir atvinnuástandi og árangri vinnumarkaðsaðgerða í skýrslu. Skal skýrslan jafnframt hafa að geyma tillögur að stefnu í vinnumarkaðsmálum. Gerir stjórnin tillögur til ráðherra um fjármagn til reksturs stofnunarinnar og til vinnumarkaðsaðgerða. Mun stjórnin meðal annars byggja tillögur sínar á upplýsingum og greiningu svæðisbundinna vinnumarkaðsráða sem starfa með einstökum starfsstöðvum Vinnumálastofnunar. Ráðin eru stofnuninni og stjórninni til ráðgjafar um vinnumarkaðsmálefni á hverju svæði. Félagsmálaráðherra tekur afstöðu til tillagna stjórnarinnar og leggur fjárlagatillögurnar fyrir fjármálaráðherra.

Þegar Alþingi hefur afgreitt fjárlög fyrir komandi ár er gert ráð fyrir að stjórnin endurskoði og afgreiði starfs- og fjárhagsáætlun fjárlagaársins, ef þörf krefur. Slíkt getur jafnframt falið í sér endurskoðun á þjónustusamningi stofnunarinnar við Atvinnuleysistryggingasjóð vegna greiðslu atvinnuleysisbóta. Stjórnin úthlutar síðan fé til einstakra starfsstöðva í samræmi við atvinnuástandið og tillögur vinnumarkaðsráðs á hverju svæði fyrir sig. Forstöðumenn starfsstöðvanna ráðstafa síðan í samræmi við tillögur hlutaðeigandi vinnumarkaðsráðs og í umboði forstjóra stofnunarinnar með hvaða hætti þeim fjármunum skuli varið. Jafnframt telur nefndin mikilvægt að stjórn Vinnumálastofnunar hafi reglulegt samráð við vinnumarkaðsráðin um atvinnuástandið á hverju svæði. Síðast en ekki síst er gert ráð fyrir að stjórnin veiti áfram umsagnir um stjórnvaldsreglur sem settar eru á sviði verkefna stofnunarinnar.

---

<sup>5</sup> Fulltrúi BSRB gerir almennan fyrirvara við þetta fyrirkomulag.

Gert er ráð fyrir að stjórn Vinnumálastofnunar geri tillögur til stjórnar Atvinnuleysis-tryggingasjóðs um fjármagn til greiðslu atvinnuleysisbóta og umsýslu Vinnumálastofnunar fyrir sjóðinn samkvæmt þjónustusamningi. Stjórnin skipar miðlæga úthlutunarnefnd og hefur eftirlit með störfum hennar. Þá er gert ráð fyrir að stjórnin hlutist til um gerð verklagsreglna um úthlutun atvinnuleysisbóta sem tryggir enn frekar en nú er samræmd vinnubrögð og jafnræði við úthlutun. Mikilvægt er að verkferlar og afgreiðslur stofnunarinnar sé í samræmi við góða stjórnsýsluhætti.

### **1.1.7 Vinnumarkaðsráð**

Vinnumarkaðsráðunum er ætlað að koma í stað svæðisráða samkvæmt gildandi lögum. Gert er ráð fyrir að þau séu hluti af starfsemi Vinnumálastofnunar og starfi með og fái þjónustu starfsstöðva hennar. Er starfsemi þeirra miðuð við að Vinnumálastofnun annist mat á vinnufærni einstaklinga og skipulag vinnumarkaðsúræða. Í samræmi við tillögur nefndarinnar um skipulag virkra vinnumarkaðsaðgerða er lagt til að vinnumarkaðsráðin verði skipuð sjö fulltrúum þannig að samtök launafólks og samtök atvinnurekenda tilnefni hvor tvo fulltrúa og sveitarfélögin, menntamálaráðherra og heilsugæslan tilnefni hver sinn fulltrúa.

Hlutverk þeirra er að hafa frumkvæði að tillögum að vinnumarkaðsúræðum og framkvæmd þeirra á viðkomandi svæði og er þeim ætlað að vera stofnuninni sem og stjórn hennar til ráðgjafar um vinnumarkaðsmálefni á hverju svæði. Enn fremur skulu forstöðumenn starfsstöðvanna hafa náð samráð við ráðin við ákvörðun á framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða á svæðinu í samræmi við stefnumótun stjórnar Vinnumálastofnunar um skipulag og val á vinnumarkaðsúræðum. Er ráðunum því ætlað meira hlutverk í framkvæmdinni en verið hefur. Þar á meðal skulu ráðin gefa stjórn stofnunarinnar árlega skýrslu um atvinnumál á svæðinu, þ.á m. um atvinnuástandið og mat á árangri vinnumarkaðsaðgerða, en þeim er ætlað að fylgjast með framvindu atvinnumála á viðkomandi svæði. Skýrslan skal meðal annars innihalda tillögur ráðanna um vinnumarkaðsaðgerðir á svæðinu. Er gert ráð fyrir að ráðin hafi reglulegt samráð við stjórn stofnunarinnar.

### **1.1.8 Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta**

Nefndin leggur til að úrskurðarvald í kærumálum vegna ágreinings um túlkun laga um atvinnuleysistryggingar verði áfram í höndum sérstakrar stjórnsýslunefndar í stað ráðuneytisins. Enn fremur er lagt til að ágreiningur um túlkun lagaákvæða er fjalla um rétt einstaklinga til þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum eða ákvarðanir teknar í tengslum við slíkar aðgerðir séu jafnframt kærnanlegar til sömu nefndar. Úrskurðir nefndarinnar fela í sér endanlega stjórnvaldsákvörðun en um málsmeðferð gilda ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Ráðgert er að nefndin verði skipuð þremur einstaklingum eins og verið hefur. Lagt er til að ráðherra skipi tvo þeirra samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar og skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar. Þá skipi ráðherra einn nefndarmann án tilnefningar. Áfram er gert ráð fyrir að formaður og varamaður hans fullnægi skilyrðum til þess að vera skipaðir héraðsdómarar.



## **1.2 Skilyrði fyrir rétti til atvinnuleysisbóta launafólks**

### **1.2.1 Almennt**

Nefndin telur ástæðu vera til þess að fjalla aðskilið um réttindi sjálfstætt starfandi einstaklinga og launafólks en nokkur eðlismunur er talinn vera á starfstengdum aðstæðum þessara hópa. Verður því hér á eftir fjallað eingöngu um skilyrði fyrir rétti launafólks til atvinnuleysisbóta enda þótt vel kunni að vera að sambærileg skilyrði eigi einnig við um réttindi sjálfstætt starfandi einstaklinga. Fjallað verður sérstaklega um skilyrði fyrir réttindum þeirra síðar í skýrslunni.

### **1.2.2 Skilyrði um virka atvinnuleit**

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, er eitt af skilyrðum fyrir bótarétti úr Atvinnuleysistryggingasjóði að launamaður eða sjálfstætt starfandi einstaklingur sé í atvinnuleit. Ekki er fjallað nánar um þetta skilyrði í lögum nr. 12/1997 en leiða má af öðrum ákvæðum laganna að áhersla er lögð á það skilyrði að umsækjandi sé í virkri atvinnuleit, sbr. til dæmis 12. gr. laganna.

Nefndin telur brýnt að áfram verði lögð áhersla á mikilvægi þess að gerðar séu þær kröfur til umsækjanda um atvinnuleysisbætur að hann sé jafnframt í virkri atvinnuleit. Enn fremur telur nefndin ástæðu vera til að skýra betur í lögum hvað átt er með hugtakinu „virk atvinnuleit“ enda mikilvægt að umsækjendur geti auðveldlega áttað sig á til hvers ætlast er af þeim svo þeir eigi rétt á bótum. Verður það jafnframt að teljast til hægðarauka fyrir þá sem ákvarða um rétt fólks til atvinnuleysisbóta að skýrt komi fram hvað átt er með því að einstaklingur sé í virkri atvinnuleit.

Að mati nefndarinnar telst einstaklingur vera í virkri atvinnuleit þegar hann:

1. er fær til vinnu;
2. er reiðubúinn að taka hvert það starf sem greitt er samkvæmt lögum og kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, og uppfyllir skilyrði annarra laga;
3. hefur vilja og getu til að taka starfi án sérstaks fyrirvara;
4. er reiðubúinn að taka starfi hvar sem er á Íslandi enda er landið eitt atvinnusvæði;
5. er tilbúinn að taka starfi óháð því hvort um fullt starf eða hlutastarf er að ræða eða vaktavinna;
6. á ekki rétt á launum eða öðrum greiðslum, til dæmis fyrir nefndarstörf eða stjórnarsetu, þann tíma sem hann telst vera í virkri atvinnuleit nema reglur um minnkað starfshlutfall geti átt þar við;
7. hefur vilja og getu til að taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum sem standa honum til boða. Þátttaka í vinnumarkaðsaðgerðum kemur þó ekki í veg fyrir að umsækjandi þurfi að taka starfi sem býðst á þeim tíma;
8. er reiðubúinn að gefa þeirri stofnun er annast mat á vinnufærni og vinnumarkaðsúrræði nauðsynlegar upplýsingar svo unnt sé að aðstoða hann við að fá starf við hæfi og gefa viðkomandi kost á þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum.

Við könnun á hugtakinu var meðal annars leitað fyrirmyndar í norskan og danskan rétt. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu að forsenda þess að einstaklingur telst vera í virkri atvinnuleit er að hann sé fær til vinnu og reiðubúinn að taka hvert það starf sem greitt er samkvæmt lögum og kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, og uppfyllir önnur skilyrði laga. Sá sem leitar sér sjálfur

starfa með því að sækja um auglýst störf telst vera í virkri atvinnuleit í skilningi laga um atvinnuleysistryggingar enda þótt hann njóti ekki sérstakrar aðstoðar þeirrar stofnunar er annast mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúræða. Gert er ráð fyrir að sá hinn sami hafi vilja og getu til að taka starfi án sérstaks fyrirvara. Felur þetta meðal annars í sér að foreldrar með ung börn hafi barnapössun en reynslan í núverandi kerfi er að ungt fólk ber oft fyrir sig að það geti hvorki mætt í atvinnuviðtöl eða tekið þátt í vinnumarkaðsúræðum þar sem það hefur ekki gæslu fyrir börn sín. Að öðrum kosti verður ekki litið á hlutaðeigandi í virkri atvinnuleit. Er þetta meðal þeirra upplýsinga sem þurfa að koma fram í umsókn atvinnuleitanda um atvinnuleysisbætur og því eðlilegt að sérstaklega verði spurt um þetta atriði á þar til gerðu eyðublaði.

Enn fremur er mikilvægt að einstaklingurinn sé reiðubúinn að taka starfi hvar sem er á Íslandi enda er landið eitt atvinnusvæði. Jafnframt skal sá hinn sami vera tilbúinn að taka starfi óháð því hvort um fullt starf eða hlutastarf er að ræða eða vaktavinna. Er jafnframt gert ráð fyrir að umsækjandi eigi ekki rétt á launum eða öðrum greiðslum vegna ótekins orlofs, nefndarstörf eða stjórnarsetu þann tíma sem hann telst vera í virkri atvinnuleit nema reglur um minnkað starfshlutfall geti átt þar við. Hér er ekki átt við fjármagnstekjur af hlutafé en slíkar tekjur koma þó til frádráttar atvinnuleysisbótum.

Þrátt fyrir þá meginreglu sem lögð er til hér að framan er lagt til að löggjafinn veiti framkvæmdaraðilum heimildir til að taka tillit til aðstæðna atvinnuleitanda og sanngirnissjónarmiða að einhverju marki. Yrði um að ræða matskennda lagareglu þannig að líta yrði til almennra reglna og sjónarmiða í stjórnsýslurétti sem eiga við þegar stjórnvöld taka matskenndar ákvarðanir. Þarf jafnframt að skoða hvort ekki sé eðlilegt að lagt verði til að löggjafinn takmarki þessar heimildir við tilteknar aðstæður, svo sem aldur umsækjanda, félagslegar aðstæður tengdar heilsu sem vega þungt (skert vinnufærni) og fjölskylduadstæður, þar á meðal umönnunarskyldu vegna ungra barna eða annarra náinna fjölskyldumeðlima. Slíkt yrði til þess fallið að auðvelda stjórnvöldum matið en mikilvægt er engu síður að stjórnvald meti aðstæður allar í hverju tilviki. Þá er venja í íslenskum rétti að túlka undanþágur laga þröngt og á það einnig við í þessu tilviki.

Í þessu sambandi leggur nefndin áherslu á að sem flestir líti á sig sem virka þátttakendur á vinnumarkaði þrátt fyrir skerta vinnufærni. Nokkur umræða varð innan nefndarinnar um gildi læknisvottorða en svo virðist sem að tiltölulega auðvelt sé að afla sér slíkra vottorða. Verður þá jafnframt að líta til þeirrar aðstöðu sem læknar eru í. Mikilvægt er að unnt sé að treysta læknisvottorðum þar sem ýmis réttindi eru óhjákvæmilega á þeim byggð, bæði í lögum og kjarasamningum. Voru nefndarmenn sammála um að varlega þyrfti að fara við gagnrýni á læknisvottorð en form og útgáfa þeirra fellur undir verksvið heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Hugmyndir komu fram um að hvetja til samvinnu við heilbrigðisyfirvöld um tiltekin formskilyrði sem vottorð þurfa að fullnægja sem og hvort ástæða er til sérstakrar samvinnu milli Vinnumálastofnunar og heilsugæslustöðva. Áhersla var lögð á að læknisvottorð sem lögð væru fram þjónuðu jafnframt sem mikilvægar upplýsingar við ráðgjöf og aðstoð Vinnumálastofnunar vegna starfshæfingar viðkomandi. Var nefnt sem dæmi að þegar fólk kæmi með vottorð um skerta vinnufærni biði þeirra þátttaka í vinnumarkaðsúræðum í formi starfsendurhæfingar eða reglulegs mats á starfshæfni þeirra.

Þá telur nefndin það mikilvægt skilyrði að umsækjandi hafi vilja og getu til að taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum sem standa honum til boða. Felur þetta jafnframt í sér að einstaklingur fari eftir þeirri ráðgjöf sem ráðgjafar Vinnumálastofnunar veita honum og sæki markvisst um þau störf sem í boði eru. Þátttaka í einstökum vinnumarkaðsúræðum kemur þó

ekki í veg fyrir að umsækjandi þarf að taka starfi sem býðst á þeim tíma. Síðast en ekki síst er það þýðingarmikið að atvinnuleitandi sé reiðubúinn við skráningu að veita þeirri stofnun er annast mat á vinnufærni og vinnumarkaðsúræði nauðsynlegar upplýsingar, svo sem hvort hann geti ekki unnið tiltekin störf vegna heilsu sinnar ásamt vottorði því til stuðnings, svo unnt sé að aðstoða hann við að fá starf við hæfi og gefa viðkomandi kost á þátttöku í vinnumarkaðsúræðum. Á sama hátt skal atvinnuleitandi vera reiðubúinn til að upplýsa stofnunina um þær breytingar sem kunna að verða á starfshæfni hans á bótatímabilinu án ástæðulausrar tafar.

Þetta telur nefndin vera mjög þýðingarmikið í því skyni að tryggja að rétt mynd liggi fyrir um samsetningu þeirra sem eru án atvinnu á hverjum tíma og ekki síst til að stuðla að því að hlutaðeiganda sé boðin viðeigandi þjónusta til þess að auka vinnufærni hans/hennar, svo sem starfsendurhæfing, námskeið og ráðgjöf.

### **1.2.3 Aldursskilyrði**

Nefndarmenn voru sammála um að halda aldursskilyrðum óbreyttum frá gildandi lögum þannig að fólk á aldrinum 16–70 ára geti átt rétt á atvinnuleysisbótum, þó þannig að ávinnsla réttinda hæfist jafnframt á 16. aldursári. Umsókn einstaklings undir 18 ára aldri skal hljóta samþykki foreldris/forráðamanns en í því felst meðal annars samþykki þeirra um ráðningu í starf. Leiðir slíkt samþykki af inntaki lögræðislaga og barnalaga en börn verða ekki lögráða fyrir en við 18 ára aldur. Enn fremur þarf að líta til efnis barnaverndarlaga og laga um aðbúnað, hollustuhátta og öryggi á vinnustöðum við skipulag á ráðgjöf við ungmenni á aldrinum 16–17 ára og hvaða störf unnt er að bjóða þeim aldurshópi enda sérreglur er gilda um þennan aldurshóp að þessu leyti.

### **1.2.4 Búsetuskilyrði**

Nefndin var sammála um að skilyrði um búsetu hér á landi haldist óbreytt. Enn fremur er mikilvægt að litið sé til þeirra reglna er falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu og gilda um atvinnuleysisbætur í sambandi við frjálsa för launafólks.

### **1.2.5 Skilyrði um óbundna heimild til að starfa á Íslandi**

Nefndin taldi ekki ástæðu til að gera breytingar á þessu skilyrði laganna þannig að áfram verði gert að skilyrði að umsækjandi hafi óbundna heimild til að starfa hér á landi. Um er að ræða íslenska ríkisborgara, þá sem hafa fengið óbundið atvinnuleyfi samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga og erlenda ríkisborgara sem ekki þarf að sækja um atvinnuleyfi fyrir samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

### **1.2.6 Skilyrði um lágmarksatvinnuþátttöku í tryggingarskyldu starfi**

Leggur nefndin til að ávinnsla til lágmarksréttinda innan atvinnuleysistryggingakerfisins verði óháð starfshlutfalli þannig að virk þátttaka á innlendum vinnumarkaði í þrjá mánuði á tólf mánaða samfelldu tímabili leiði til lágmarksbóta. Með virkri þátttöku er átt við að hlutaðeigandi hafi verið í a.m.k. 25% starfi í hverjum mánuði. Jafnframt er skilyrði að um sé að ræða tryggingagjaldsskylda vinnu sem ekki er hluti af sérstökum vinnumarkaðsaðgerðum, hvort sem er á vernduðum vinnustöðum eða hefðbundnum vinnumarkaði. Áfram er gert ráð fyrir að lágmarksbætur nemi ¼ hluta af fullum grunnbótum. Á sama hátt leiðir virk þátttaka á

vinnumarkaði í sex mánuði á tólf mánaða samfelldu tímabili til helmingsbóta, í átta mánuði til  $\frac{3}{4}$  hluta af fullum grunnbótum en virk þátttaka á öllu viðmiðunartímabilinu eða í tólf mánuði leiðir til fullra grunnbóta. Gert er ráð fyrir að viðmiðunartímabilið verði áfram síðustu tólf mánuðirnir áður en umsækjandi skráði sig án atvinnu hjá svæðisskrifstofum Vinnumálastofnunar, sbr. þó ákvæði um geymdan bótarétt. Hlutaðeigandi getur þó aldrei átt rétt á herra bótahlutfalli en sem nemur starfshlutfalli hans/hennar á ávinnslutímabilinu eða því hlutfalli sem hann er reiðubúinn að ráða sig til.

Enn fremur er gert ráð fyrir að hafi umsækjandi áunnið sér rétt til lágmarksbóta, þ.e. verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði í a.m.k. þrjá mánuði á síðustu tólf mánuðum, en hefur jafnframt stundað nám á þeim tíma í a.m.k. sex mánuði og lokið námi svari námið til þrettán vikna vinnuframlags í fullu starfi. Vinnuframlag hans vegna þátttöku hans á vinnumarkaði og námið geta þó aldrei numið herra en 100% starfshlutfalli. Þessi regla er efnislega samhljóða 3. mgr. 8. gr. gildandi laga um atvinnuleysistryggingar en þó er lagt til að það komi skýrt fram að námið feli í sér vinnuframlag sem nemi fullu starfi í þrettán vikur og eigi eingöngu við þegar námi er lokið. Hafi námsmaður unnið með námi er honum heimilt að fá það starf metið til bótaréttar og kemur sú ávinnsla þá í stað bótaréttar vegna náms.

### 1.2.7 Skilyrði um þriggja daga skráningu

Nefndin telur ástæðu til að skoða þetta skilyrði samhliða hugsanlegum breytingum á fjárhæð atvinnuleysisbóta. Þarf að huga sérstaklega að starfsfólki í fiskvinnslu sem ekki hefur rétt til að gera kauptryggingarsamninga samkvæmt kjarasamningum hlutaðeigandi samtaka aðila vinnumarkaðarins.<sup>6</sup>

### 1.2.8 Vinnuveitendavottorð

Einstaklingar þurfa að skila vinnuveitendavottorði þar sem fram kemur vinnuframlag þeirra til að sanna að þeir eigi rétt á bótum. Vinnuframlag sjálfstætt starfandi einstaklinga skal samkvæmt sömu lagagrein miðað við skil á tryggingagjaldi af reiknuðu endurgjaldi síðustu tólf mánuði. Til að finna vinnuframlag sjómanna skal telja fjölda lögskráningardaga en mánaðarvinna sjómanna telst vera 21,67 lögskráningardagar.

Vinnuveitendavottorðin eru grundvallarskjal þegar tekin er ákvörðun um það hvort einstaklingur á rétt á atvinnuleysisbótum og hve miklum. Í því ljósi er einkar mikilvægt að þau séu áreiðanleg og nákvæm.

Telja verður líklegt að meirihluti vinnuveitendavottorða sé réttur. Hvað sem því líður er það mat starfsfólks á svæðisvinnumiðlunum að vinnuveitendavottorðin séu einn helsti áhættuþátturinn í atvinnuleysisbótakerfinu og er ástæðan fyrst og fremst sú að erfitt er að sannreyna þau.

Nefndin leggur til að þegar kemur að vinnuveitendavottorðum verði meðal annars haft í huga:

- Hvort einstaklingurinn sem hlut á að máli vann í rauninni uppgefinn tíma og vinnuhlutfall hjá vinnuveitandanum sé rétt,
- hvort tilgreindar ástæður þess að viðkomandi hætti störfum séu réttar og
- hvort einstaklingur hafi tekið út orlof sitt við slit ráðningarsamnings.

---

<sup>6</sup> Fulltrúi fjármálaráðuneytis gerir almennar athugasemdir við þessa málsgrein.

## **1.3 Réttur sjálfstætt starfandi einstaklinga til atvinnuleysisbóta**

### **1.3.1 Atvinnuleysistryggingasjóður og Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga**

Sérlög hafa gilt um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi, sbr. lög nr. 47/1997, sem kveða á um rétt bænda, smábátæigenda og vörubifreiðastjóra til atvinnuleysisbóta. Í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum nr. 47/1997 kemur fram að það hafi verið mat nefndar er fjallaði um málið að bændur, smábátæigendur og vörubifreiðastjórar ættu að hafa aukin áhrif á réttindi sín og skyldur í atvinnuleysisbótakerfinu. Aðrir sjálfstætt starfandi einstaklingar eiga rétt úr Atvinnuleysistryggingasjóði.

Þróun mála hefur orðið sú að tvær efnislega samhljóða reglugerðir hafa verið settar á grundvelli annars vegar laga um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga og hins vegar laga um atvinnuleysistryggingar þannig að sömu reglur gilda um sjálfstætt starfandi einstaklinga óháð til hvaða sjóðs framlög þeirra renna. Verður því ekki séð að tilgangi með stofnun sérstaks sjóðs fyrir þrjár stéttir hafi skilað sér og þar með þykir hagsmunum þeirra ekki betur borgið í sérsjóði.

Þá liggur fyrir að nokkur umsýslukostnaður fylgir því að reka tvo sjóði en fækkun hefur orðið í hópi þeirra sem ætlað er að greiða í Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga. Má rekja þá fækkun að stórum hluta til þess að sjálfstætt starfandi einstaklingar hafa breytt rekstrarformi sínu og stofnað einkahlutafélög utan um reksturinn. Renna framlög þeirra til atvinnutryggingagjaldsins því til Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Að teknu tilliti til framangreinds leggur nefndin til að sjóðirnir verði sameinaðir í einn sjóð þar sem ekki er gerður greinarmunur á innan hvaða starfsgreinar rétthafi starfar. Nefndin leggur til að fylgst verði með útgjöldum sjóðsins vegna annars vegar sjálfstætt starfandi einstaklinga og hins vegar launafólks. Enn fremur leggur nefndin til að leitast verði við að setja skilyrði um atvinnuþátttöku sjálfstætt starfandi einstaklinga fram á skýrari hátt en áður, en mikilvægt er að kveðið verði á um réttindi þeirra í lögum. Þá er áhersla á að skilyrðin verði sambærileg þeim er gilda um réttindi launafólks til atvinnuleysistrygginga.

### **1.3.2 Hugtakið sjálfstætt starfandi einstaklingur**

Samkvæmt gildandi reglugerð um rétt sjálfstætt starfandi einstaklinga til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði telst sá vera sjálfstætt starfandi sem starfar við eigin rekstur, í eigin nafni eða í sameignarfélagi sem ekki er sjálfstæður skattaðili, í því umfangi að honum eða félagi er gert að standa mánaðarlega, eða með öðrum reglulegum hætti samkvæmt ákvörðun skattyfirvalda, skil á tryggingagjaldi. Ekki eru lagðar til breytingar á því hverjir teljist vera sjálfstætt starfandi einstaklingar.

### **1.3.3 Skilyrði um virka atvinnuleit**

Lagt er til að sömu skilyrði um að vera í virkri atvinnuleit verði sett fyrir rétti sjálfstætt starfandi einstaklinga til atvinnuleysisbóta og sett verði fyrir rétti launafólks. Er vísað um þá umfjöllun til þess kafla.

### **1.3.4 Aldursskilyrði**

Gert er ráð fyrir að sömu aldursskilyrði gildi um sjálfstætt starfandi einstaklinga og lagt er til að gildi um launafólk.

### **1.3.5 Búsetuskilyrði**

Nefndin leggur til að sömu búsetuskilyrði verði sett fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga og mælt er með að gildi um launafólk.

### **1.3.6 Skilyrði um óbundna heimild til að starfa á Íslandi**

Lagt er til að kveðið verði á um í lögum að sömu skilyrði um óbundna heimild til að starfa hér á landi gildi um sjálfstætt starfandi einstaklinga og gilda um launafólk.

### **1.3.7 Skilyrði um lágmarksatvinnuþátttöku sjálfstætt starfandi einstaklinga**

Nefndin gerir ráð fyrir að ávinnsla lágmarksréttinda innan atvinnuleysistryggingakerfisins ráðist af greiðslu tryggingagjalds í a.m.k. þrjá mánuði. Áfram er gert ráð fyrir að lágmarksbætur nemi  $\frac{1}{4}$  hluta af fullum grunnbótum. Á sama hátt leiðir greiðsla tryggingagjalds í sex mánuði til helmingsbóta, í átta mánuði til  $\frac{3}{4}$  hluta af fullum grunnbótum en greiðsla tryggingagjalds í tólf mánuði leiðir til fullra grunnbóta. Gert er ráð fyrir að viðmiðunartímabilið verði eftir sem áður síðustu tólf mánuðir áður en umsækjandi skráði sig án atvinnu hjá svæðisskrifstofum Vinnuálastofnunar, sbr. þó ákvæði um geymdan bótarétt.

Jafnframt er lagt til að fellt verði niður að miðað verði við viðmiðunarfjárhæðir fjármálaráðherra í viðkomandi starfsgrein til að leitast við að ákvarða starfshlutfall sjálfstætt starfandi einstaklings. Reynslan hefur sýnt að erfitt er að meta starfshlutfall sjálfstætt starfandi einstaklinga þar sem viðmiðunarfjárhæðir ráðast af gengi rekstursins fremur en vinnuframlagi einstaklingsins. Verður það því að teljast til einföldunar á kerfinu að líta svo á að sjálfstætt starfandi sé ávallt í fullu starfi. Hins vegar getur bótahlutfallið ráðist af því hlutfalli sem hann er reiðubúinn að ráða sig til og í hversu marga mánuði hlutaðeigandi hefur greitt tryggingagjald á viðmiðunartímabilinu, sbr. þó geymdan bótarétt. Þar af leiðandi er jafnframt lagt til að fellt verði niður að sjálfstætt starfandi einstaklingur geti átt rétt á hlutabótum samhliða minnkuðu starfshlutfalli í eigin rekstri þegar samdráttur verður í rekstrinum. Engu síður getur hlutaðeigandi átt rétt á hlutabótum í tilvikum er hann ræður sig í fast hlutastarf eftir að hafa áunnið sér rétt til fullra grunnbóta.

Lagt er til að sjálfstætt starfandi einstaklingar sem fengið hafa samþykki ríkisskattstjóra til að greiða tryggingagjald vegna reiknaðs endurgjalds einu sinni á ári öðlist ekki rétt innan atvinnuleysistryggingakerfisins á þeim grundvelli. Ástæðan er sú að um mjög umfangslitla atvinnustarfsemi er þá að ræða enda launagreiðslur og reiknað endurgjald hlutaðeigandi lægri en 505.000 kr. á ári (42.000 kr. á mánuði að meðaltali). Verður því litið svo á að um takmarkaða atvinnustarfsemi sé að ræða sem leiði ekki til bótaréttar innan kerfisins.

Hafi sjálfstætt starfandi einstaklingur bæði sinnt sjálfstætt starfandi starfsemi og verið launamaður á viðmiðunartímabilinu skal taka mið af báðum störfum hans við útreikninga á rétti hans til atvinnuleysisbóta. Í slíkum tilvikum skal meta vinnuframlag umsækjanda í hverjum mánuði en litið er þá til þess að þá mánuði sem einstaklingurinn er sjálfstætt

starfandi hafi hann verið í fullu starfi. Hafi umsækjandi verið sjálfstætt starfandi einstaklingur og launamaður á sama tíma er lagt til að litið verði á hann sem í fullu starfi enda hafi honum borið að skila inn reiknuðu endurgjaldi og tryggingagjaldi með reglulegum hætti. Þegar umsækjandi hefur verið svonefndur ársmaður samkvæmt skattalögum samhliða launuðu starfi skal eingöngu litið til þess að hann hafi verið launamaður.

Sérstaklega þarf að skoða aðstæður þeirra sem hafa fengið endurgreitt tryggingagjald frá skattyfirvöldum þar sem reksturinn hefur ekki gengið eins og ráð var fyrir gert. Verður ef til vill talið eðlilegra að í stað þess að miða eingöngu við mánaðarlegar greiðslur tryggingagjalds á viðmiðunartímabili megi jafnframt gera það að varaskilyrði að hlutaðeigandi hafi staðið skil á skyldum sínum gagnvart skattyfirvöldum á tímabilinu. Ljóst er að þegar hallar undan fæti í rekstri sem oft vill vera undanfari atvinnuleysis sjálfstætt starfandi einstaklinga þá dregur jafnframt úr greiðslum til skattyfirvalda þar sem þær miðast við gengi rekstursins eins og áður sagði. Ef um vanskil er að ræða getur sjálfstætt starfandi einstaklingur ekki öðlast bótarétt með því að greiða tryggingagjald aftur í tíma lengra en þrjá mánuði.

### **1.3.8 Skilyrði um þriggja daga skráningu**

Nefndin telur ástæðu til að skoða þetta skilyrði samhliða huganlegum breytingum á fjárhæð atvinnuleysisbóta.

### **1.3.9 Stöðvun rekstrar**

Samkvæmt 2. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 316/2003, um rétt sjálfstætt starfandi einstaklinga til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði, er það gert að skilyrði fyrir rétti umsækjanda til atvinnuleysisbóta að hann hafi stöðvað rekstur. Ákvæði IV. kafla sömu reglugerðar fjallar síðan nánar um hvað átt er við með stöðvun rekstrar. Telst sjálfstætt starfandi einstaklingur hafa stöðvað rekstur hafi hann tilkynnt til launagreiðendaskrár ríkisskattstjóra að hann hafi stöðvað rekstur og að öll starfsemi hafi verið stöðvuð. Þegar meta skal hvort starfsemi hafi verið stöðvuð skal líta til hreyfinga í virðisaukaskattsskrá ríkisskattstjóra. Heimilt er að taka tillit til hreyfinga í virðisaukaskattsskrá vegna eignasölu enda hafi sjóðfélagi lagt fram yfirlýsingu þess efnis að hann hyggist hætta rekstri. Enn fremur telst sjálfstætt starfandi einstaklingur hafa stöðvað rekstur hafi hann tilkynnt skráningarnúmer sitt af skrá, sýnt fram á að atvinnutæki hafi verið seld eða afskráð, reksturinn framseldur öðrum eða hafi verið tekinn til gjaldþrotaskipta.

Þá er gert ráð fyrir að sjálfstætt starfandi einstaklingur skuli láta staðfestingu fylgja umsókn um atvinnuleysisbætur þar sem fram kemur að öll starfsemi hafi verið stöðvuð og ástæður þess sem og afrit af tilkynningu til launagreiðendaskrár ríkisskattstjóra um að rekstur hafi verið stöðvaður og vottorð frá skattyfirvöldum um að skráningarnúmer hans hafi verið tekið af skrá þegar um skráningarskylt tæki er að ræða. Nefndin leggur ekki til breytingar á þessu fyrirkomulagi.

## **1.4 Réttur launamanna hjá eigin einkahlutafélögum**

Þykir eðlilegt að sambærilegar reglur gildi um einstaklinga sem starfa hjá eigin einkahlutafélögum og gilda um sjálfstætt starfandi einstaklinga þannig að gerðar verði kröfur um að reksturinn hafi verið stöðvaður til þess að hlutaðeigandi geti talist atvinnulaus. Einstaklingur sem ákveður sér reiknað endurgjald samkvæmt ákvörðun skattfyrivalda telst starfa hjá eigin einkahlutafélagi. Aðrir þeir sem starfa hjá fyrirtækinu sem launamenn öðlast rétt sem launamenn óháð eignahlut.

## **1.5 Hverjir geta ekki átt rétt til atvinnuleysisbóta**

### **1.5.1 Þeir sem taka þátt í verkfalli eða verkbann tekur til**

Nokkur umræða hefur átt sér stað um hverjir teljast vera þátttakendur í verkfalli í skilningi laganna en slík mál komu til kasta úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta í kjölfar kennaraverkfalls haustið 2004. Það er álit nefndarinnar að skýra þurfi ákvæði þetta betur þar sem um íþyngjandi ákvæði er að ræða. Er mikilvægt að taka afstöðu til hvað átt er við með því að taka þátt í verkfalli.

Þykir eðlilegt að kveða skýrar á um það að þeir sem sannanlega leggja niður störf í verkfalli eða vegna verkbanns atvinnurekanda eigi ekki rétt á atvinnuleysisbótum þann tíma sem vinnustöðvun stendur yfir. Enn fremur er lagt til að einstaklingur sem hefur orðið atvinnulaus áður en verkfall hefst og óskar eftir því á umsókn að honum verði boðið starf í sinni fyrri starfsgrein eigi jafnframt ekki rétt á bótum þann tíma sem hann á kost á að velja um starf. Þegar sá tími kemur að hann þarf að taka hvaða starfi sem er á hann rétt á bótum enda þótt verkfallið standi yfir í lengri tíma. Komi ekki fram séróskir starfsmanns á umsókn um starf í sinni fyrri starfsgrein á hann rétt á bótum óháð því að verkfall komi til síðar í þeirri starfsgrein. Nefndin mælir með að sú ákvörðun einstaklinga að greiða áfram til stéttarfélaga sinna til að halda tengslum við vinnumarkaðinn hafi engin áhrif á bótarétt þeirra í þessu tilliti enda lítur nefndin þá ákvörðun umsækjenda jákvæðum augum.

### **1.5.2 Þeir sem sitja í stjórnnum fyrirtækja**

Lagt er til að litið verði á þá sem sitja í stjórnnum fyrirtækja sem virka þátttakendur í atvinnurekstri án tillits til hvort þeir fá greiðslur fyrir stjórnarsetu eður ei. Geta þeir því ekki átt rétt á atvinnuleysisbótum á sama tíma. Mikilvægt er að kveðið verði á um stöðu þeirra sem sitja í stjórnnum fyrirtækja með skýrum hætti í lögum.

### **1.5.3 Þeir sem njóta slysa- eða sjúkradagpeninga samkvæmt lögum um almannatryggingar**

Nefndin leggur til óbreytt fyrirkomulag um að þeir sem njóta slysa- eða sjúkradagpeninga samkvæmt lögum um almannatryggingar geti ekki á sama tíma átt rétt á atvinnuleysisbótum enda eru þeir þá óvinnufærir.



#### **1.5.4 Þeir sem sviptir hafa verið frelsi sínu með dómi**

Nefndin telur eðlilegt að þeir sem sviptir hafa verið frelsi sínu með dómi eigi ekki rétt á atvinnuleysisbótum þann tíma er þeir afplána refsingu sína eins og verið hefur. Engu síður geta þeir hinir sömu átt inni þegar áunninn bótarétt þegar þeir öðlast frelsi að nýju. Telur nefndin jafnframt mikilvægt að sama regla gildi um rétt þeirra sem sviptir eru frelsi sínu með úrskurði dómara, til dæmis úrskurði um gæsluvarðhald, og samfélagsþjónustu enda eru þeir ekki í virki atvinnuleit á sama tíma.

#### **1.5.5 Námsmenn**

Lagt er til að námsmenn sem eru í 75–100% samfelldu námi, verklegu eða bóklegu, í viðurkenndri menntastofnun innan hins almenna menntakerfis á Íslandi sem stendur yfir í a.m.k. sex mánuði eigi ekki rétt á bótum á sama tíma. Enn fremur er gert ráð fyrir að sama eigi við um þá námsmenn sem er í 75–100% námi á háskólastigi og öðru námi sem gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi. Skiptir þar ekki máli hvort um er að ræða dag- eða kvöldskóla eða fjarnám. Einstök námskeið teljast ekki til náms. Meta verður sérstaklega þegar umsækjandi stundar nám sem ætlað er að sé stundað samhliða vinnu. Ef slíkt nám er lánshæft samkvæmt reglum um Lánasjóð íslenskra námsmanna á hlutaðeigandi ekki rétt á atvinnuleysisbótum á sama tíma. Framangreint á þó ekki við um það nám sem metið er sem hluti af vinnumarkaðsúrræðum innan kerfisins.

Þegar einstaklingar eru í lægra námshlutfalli en 75% er lagt til að það falli í hlut Vinnumálastofnunar að meta hvort þeir séu raunverulega í atvinnuleit og því reiðubúnir að taka þátt í vinnumarkaðsúrræðum og mæta í atvinnuviðtöl þrátt fyrir námið. Verður því hlutaðeigandi skrifstofa að meta aðstæður umsækjanda heildstætt þar sem tekið er tillit til náms viðkomandi.

Leggja skal fram staðfestingu frá viðkomandi menntastofnun um námshlutfall umsækjanda.

#### **1.6 Áhrif skertrar vinnufærni**

Nefndin telur mikilvægt að réttur þeirra sem hafa skerta vinnufærni til atvinnuleysisbóta verði skýrður betur í lögum og reglugerðum. Það er álit nefndarinnar að þeir sem hafa skerta vinnufærni geti átt rétt til atvinnuleysisbóta enda fullnægi þeir skilyrðum laganna að öðru leyti. Getur skipt miklu máli fyrir sjálfsmat einstaklingsins að einungis verði horft til þeirra starfa sem hann getur sinnt heldur en þeirra sem hann getur ekki stundað.

Enn fremur verður ekki talið rétt að kveða svo fast að orði að enginn geti öðlast bótarétt vegna atvinnuleysis sem stafar af veikindum hans, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Hefur verið bent á að til eru dæmi þess að einstaklingar hafi þurft að hætta störfum vegna veikinda, svo sem vegna ofnæmis fyrir tilteknum efnum, án þess að teljast óvinnufærir með öllu. Þegar til lengri tíma er litið getur reynst meiri ávinningur af því að aðstoða þá við að finna vinnu við hæfi heldur en að láta þá afskiptalaus. Þykir því eðlilegra að líta á þá sem virka atvinnuleitendur enda fullnægi þeir skilyrðum laganna að öðru leyti.

Þegar um skerta vinnufærni er að ræða þarf umsækjandi að skila inn læknisvottorði um vinnufærni. Lagt er til að gerð verði krafa um að vottorðið sé gefið út af heimilislækni umsækjanda eða öðrum sérfræðingi sem hefur annast hann. Verði því ekki við komið er gert ráð fyrir að sérstakar skýringar fylgi. Stofnuninni er síðan heimilt að leita álits annarra sérfræðinga á vinnufærni umsækjanda.

## **1.7 Biðtími eftir bótum**

### **1.7.1 Almennt**

Það verður að teljast mikilvægt að gera greinarmun á annars vegar biðtíma eftir atvinnuleysisbótum þegar einstaklingur sækir fyrst inn í atvinnuleysistryggingakerfið og hins vegar viðurlögum þegar einstaklingurinn virðir ekki reglur kerfisins eftir að hafa verið innan þess um tíma.

### **1.7.2 Biðtími þegar umsækjandi hefur sagt upp starfi án gildra ástæðna eða á sök á því sjálfur að hafa misst vinnuna**

Nefndin var sammála um að eðlilegt væri að fólk sæti biðtíma þegar það segði sjálft upp störfum án gildra ástæðna eða ætti sjálft sök á því að missa starfið. Leggur nefndin til að þegar einstaklingur sækir í fyrsta skipti inn í kerfið eftir að hafa sagt upp störfum án gildra ástæðna sæti það 40 bótadaga bið eftir atvinnuleysisbótum. Gert er ráð fyrir að umsækjandi sé engu síður í virkri atvinnuleit þann tíma. Taki umsækjandi starfi sem honum býðst meðan á biðtíma stendur frestast biðtíminn á sama hátt og bótatímabilið. Hafi umsækjandi starfað í því starfi lengur en a.m.k. tíu virka daga áður en hann missir starfið af gildum ástæðum fellur fyrri biðtími niður. Að öðrum kosti frestast biðtíminn sem starfinu nemur á sama hátt og bótatímabilið í heild sinni.

Taki umsækjandi starfi, hvort sem hann er á biðtíma eftir bótum eða á bótum, en segir því starfi einnig upp án gildra ástæðna og viðkomandi fer inn á sama bótatímabil og áður, kemur til ný ákvörðun um biðtíma. Hefur þá fyrri ákvörðun um biðtíma ítrekunaráhrif og skal sá hinn sami sæta 60 bótadaga biðtíma eftir að komast á bætur að nýju. Hafi hlutaðeigandi ekki átt sök á því að missa starfið kemst hann þegar á bætur en hafi hann tekið við starfinu á fyrri biðtíma gildir framangreind regla um fjölda unnina daga.

Endurtaki leikurinn sig enn á ný á sama bótatímabili hafa fyrri ákvarðanir um biðtíma ítrekunaráhrif þannig að sæki hlutaðeigandi aftur um bætur á sá hinn sami ekki rétt á bótum úr kerfinu. Einstaklingurinn getur öðlast rétt að nýju út úr kerfinu eftir að hafa stundað vinnu í a.m.k. 25% starfi samfellt í átta vikur eða lengri tíma. Í fjórða skiptið sem einstaklingur segir upp starfi án gildra ástæðna eða á sjálfur sök á vera sagt upp starfi á sama bótatímabili á hlutaðeigandi ekki rétt á bótum úr kerfinu fyrr en að hafa verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfellt í a.m.k. 24 mánuði enda hefst þá nýtt bótatímabil. Á sama hátt og áður er átt við með virkri þátttöku að hlutaðeigandi hafi verið í a.m.k. 25% starfi í hverjum mánuði á því tímabili sem um ræðir.

Gert er ráð fyrir að annars konar viðurlagaákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laganna hafi ítrekunaráhrif á sama hátt og ákvæðanir um biðtíma. Ítrekunaráhrifin falla niður eftir að einstaklingurinn hefur verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfellt í a.m.k. 24 mánuði í tryggingagjaldsskyldri vinnu enda hefst þá nýtt bótatímabil sæki hann um atvinnuleysisbætur að nýju.

Þá hefur þótt nokkuð óskýrt hvaða tilvik teljist til gildra ástæðna. Um er að ræða mjög matskennda lagareglu og hefur því úthlutunarnefndum borið að líta til almennra reglna og sjónarmiða í stjórnslurétti sem eiga við þegar stjórnvöld taka matskenndar ákvarðanir. Líklega er erfiðleikum bundið að takmarka þau tilvik sem gætu talist til gildra ástæðna í lögum eða reglugerð þar sem ástæður þess að fólk missir störf sín geta verið af margvíslegum toga. Leggur nefndin því áherslu á að hlutaðeigandi stjórnvald sem annast framkvæmd laganna haldi áfram að líta til almennra reglna og málefnalegra sjónarmiða við ákvarðanir um hvort umsækjendur skuli sæta biðtíma eftir bótum þegar þeir sækja um atvinnuleysisbætur enda óvinnandi vegur að tilgreina einstök tilvik í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem geta átt þar undir svo sanngjarnt geti talist. Það kæmi þá í hlut stjórnvalda að meta aðstæður umsækjanda til að kanna hvort gildar ástæður hafi verið fyrir því að umsækjandi missti starf sitt og tiltaka þau meginsjónarmið í rökstuðningi sem ákvörðunin byggðist á.

Ákvarðanir um biðtíma á grundvelli þess að umsækjandi segir upp starfi án gildra ástæðna eða hefur misst vinnu af ástæðum sem hann á sjálfur sök á eru kæránlegar til úrskurðarnefndarinnar. Kæra frestar þó ekki áhrifum ákvörðunar stjórnvalds.

### **1.7.3 Biðtími eftir bótum þegar umsækjandi hefur hætt námi án gildra ástæðna**

Sú breyting er lögð til frá gildandi kerfi að hætti námsmaður námi á miðri önn getur hann átt rétt á bótum fullnægi hann skilyrðum laganna um bótarétt. Enn fremur er lagt til að hann geti eigi síður þurft að sæta biðtíma á sama hátt og hann hefði sagt upp störfum án gildra ástæðna verði litið svo á að hann hafi horfið frá námi án gildra ástæðna. Er þá gert ráð fyrir að umsækjandi leggi fram vottorð frá hlutaðeigandi skóla um að hann hafi hætt námi. Að öðru leyti eiga við sömu sjónarmið og gilda um biðtíma eftir bótum þegar umsækjandi hefur sagt upp störfum án gildra ástæðna, meðal annars varðandi ítrekunaráhrif og hvað ástæður fyrir endi á skólagöngu geta talist gildar.

## **1.8 Geymdur bótaréttur**

### **1.8.1 Færir til vinnu**

Heimildir til geyms bótaréttar voru rýmkaðar mjög með lögum nr. 47/1998, um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 12/1997. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 47/1998 segir að ákvæði laganna feli í sér „*umtalsvert svigrúm fyrir þá sem misst hafa vinnu sína til að leita að nýrri vinnu án milligöngu vinnumiðlunar og án þess að sjálfstæð leit þeirra leiði til skerðingar bótaréttar*“. Enn fremur er gert ráð fyrir að þeir sem hafa verið í fullu starfi en minnka starfshlutfall sitt geti geymt bótarétt sinn til hámarksbóta í allt að 24 mánuði. Tekið er fram í athugasemdum við frumvarpið að „*áunninn bótaréttur geymist í allt að 24 mánuði sem þýðir að á þessu tímabili getur maður, uppfylli hann önnur skilyrði bótaréttar samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar, sótt um atvinnuleysisbætur með því að leggja fram umsókn hjá svæðisvinnumiðlun*“. Þá er kveðið á um að sama gildi þegar einstaklingar taki fæðingarorlof.

Nefndin leggur til að þessi regla verði áfram við líði óháð því hvað einstaklingar aðhafast á tímabilinu annað en að vera virkir á vinnumarkaði í tryggingagjaldsskyldri vinnu. Þannig getur það einnig átt við um fólk er hverfur af vinnumarkaði í því skyni að fara í nám í skemmri tíma en 24 mánuði en fær ekki vinnu þegar það snýr aftur á vinnumarkaðinn. Þegar launamaður hefur farið í nám og lokið getur geymdur bótaréttur varað í allt að 36 mánuði.

Þegar einstaklingur skráir sig án atvinnu innan 24 mánaða frá því að hann missti sannanlega vinnu sína er við útreikninga á bótahlutfalli hans miðað við síðustu 12 mánuðina á undan því tímamarki er hann missti sannanlega vinnuna, sbr. reglur um útreikninga á bótahlutfalli. Störf hans á fyrrgreindu 24 mánaða tímabili hafa jafnframt áhrif á útreikningana þannig að sá tími sem þau stóðu yfir kemur í stað fyrri hluta tólf mánaða viðmiðunartímabilsins sem því nemur. Dæmi er þegar atvinnuleitandi verður atvinnulaus í nóvember 2004. Hann skráir sig ekki sem atvinnulausan en tekur síðan vinnu í júní, júlí og ágúst 2005. Hann skráir sig atvinnulausan í nóvember 2005 og skal þá taka starfstímabilið júní–ágúst 2005 og mars–nóvember 2004 til viðmiðunar. Er þetta í samræmi við ákvæði 3. mgr. 8. gr. gildandi laga.

Gert er ráð fyrir að sá tími sem einstaklingar geyma rétt sinn teljist ekki til bótatímabilsins. Að loknum 24 mánuðum fellur réttur hlutaðeigandi að fullu niður. Þá er lagt til að ekki verði litið á að foreldrar geymi rétt sinn til atvinnuleysisbóta þegar þeir taka fæðingarorlof enda ávinna þeir sér rétt til bóta þann tíma, sbr. lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof. Til að ákvarða það bótahlutfall sem foreldrar ávinna sér í fæðingarorlofi er lagt til að litið verði til þess bótahlutfalls sem foreldri var í tveimur mánuðum fyrir fæðingardag barns, þann tíma sem barn kom inn á heimili við ættleiðingu eða varanlegt fóstur.

Þá er lagt til að reglur er gilda um geymdan bótarétt þeirra er minnka við sig starfshlutfall verði gerðar skýrari. Þannig er lagt til að í tilvikum er einstaklingur hefur misst starf sitt að hluta sé heimilt að greiða honum atvinnuleysisbætur samhliða sem nema mismun bótaréttar hans og þess starfshlutfalls sem hann gegnir í allt að 24 mánuði að teknu tilliti til frítekjumarks. Á sama tíma geymist bótaréttur hlutaðeiganda þannig að þegar framangreindur tími er liðinn getur hlutaðeigandi átt kost á gegna áfram starfi sínu án þess að fá bætur á mótí eða segja starfi sínu lausu og fái bætur í samræmi við fyrra starfshlutfall sitt. Reglur um biðtíma eiga þá ekki við. Sá tími sem umsækjandi fær hlutabætur telur til bótatímabilsins. Gert er ráð fyrir að sama regla gildi einnig um þá sem hafa misst starf sitt en verið boðið hlutastarf hjá öðrum vinnuveitanda. Öðru máli gegnir hins vegar um þá sem hafa sjálfir ákveðið að minnka við sig starfshlutfall óháð aðstæðum á vinnumarkaði. Verður ekki litið svo á að þeir séu í leit að starfi er felur í sér hærra starfshlutfall og eiga því hvorki rétt á hlutabótum né geymdum bótarétti.

Áfram er gert ráð fyrir að geymdur bótaréttur eigi ekki við þegar einstaklingur fer í atvinnuleit í öðru aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og fær á þeim tíma greiddar atvinnuleysisbætur samkvæmt íslenskum lögum.

### **1.8.2 Sérregla fyrir þá sem verða óvinnufærir vegna sjúkdóms eða afleiðinga slysa**

Nefndin leggur til að ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga um atvinnuleysistryggingar haldist óbreytt þannig að þeir sem verða óvinnufærir af völdum sjúkdóms eða afleiðinga slysa geymi þegar áunninn bótarétt þangað til þeir verða vinnufærir á nýjan leik án frekari tímatakmarkana. Gert er ráð fyrir að þeir sanni óvinnufærni sína með læknisvottorði.

### 1.8.3 Sérregla fyrir fanga

Gert er ráð fyrir að fangar sem hafa verið sviptir frelsi sínu með dómi eða úrskurði dómara eigi þess áfram kost að geyma áunninn bótarétt sinn þann tíma sem þeir afplána refsingu sína.

## 1.9 Bótatímabil

### 1.9.1 Lengd bótatímabils

Margir viðmælendur nefndarinnar töldu bótatímabil í gildandi lögum of langt þar sem töluverðar líkur eru á að fólk sé ekki lengur í virkri atvinnuleit eftir þriggja ára atvinnuleysi í skilningi laga um atvinnuleysistryggingar. Eftir þann tíma þykir eðlilegra að aðstæður einstaklinganna verði metnar heildstætt á nýjan leik.

Nefndin leggur því til að lengd þess tíma sem einstaklingur getur verið samfelld á atvinnuleysisbótum verði stytur úr fimm árum í þrjú ár. Telur nefndin mikilvægt að fólk sem hefur verið án atvinnu samfelld í þrjú ár geti engu síður átt áfram rétt á áframhaldandi þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum samhliða þjónustu heilbrigðis- eða félagslega kerfisins enda þótt það teljist ekki vera í virkri atvinnuleit í skilningi laga um atvinnuleysistrygginga. Getur það hugsanlega átt þá rétt úr öðrum greiðslukerfum sér og sínum til framfærslu, svo sem fjárhagsaðstoð sveitarfélaga eða endurhæfingarlífeyri almannatrygginga.

Bótatímabil hefst fyrsta daginn sem umsækjandi fær greitt atvinnuleysisbætur fyrir eða hefði átt að fá greitt fyrir hefði hann ekki þurft að sæta ákvörðun um biðtíma eftir bótum eða öðrum viðurlögum. Það tímabil sem hlutaðeigandi fær greiddar bætur eða sætir biðtíma eða öðrum viðurlögum telst til bótatímabils. Þau tímabil sem atvinnuleitandi tekur þátt í vinnumarkaðsaðgerðum, svo sem námskeiðum og starfsþjálfun, teljast jafnframt til bótatímabils og er hlutaðeigandi ekki að ávinna sér rétt til breytinga á bótafjárhæð eða ávinnslu nýs bótatímabils á meðan. Hið sama gildir um ýmis átaksverkefni á vegum ríkis og sveitarfélaga.

Áfram verður gert ráð fyrir að bótatímabil umsækjanda framlengist sem svarar starfstímabilum hans sem eru skemmri en 24 mánuðir eftir að hann er byrjaður á bótatímabili.

### 1.9.2 Endurnýjun bótatímabils

Þegar einstaklingur hefur fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta í sem svarar til þriggja ára leggur nefndin til að hann geti öðlast rétt að nýju að liðnum 24 mánuðum frá því að bótatímabili lauk enda hafi hann verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samtals í a.m.k. sex mánuði eftir að bótatímabili lauk óháð starfshlutfalli. Á sama hátt og áður er átt við með virkri þátttöku að umsækjandi hafi verið í a.m.k. 25% starfi í hverjum mánuði. Ekki er tekið tillit til starfstímabils ef hann hefur sjálfur sagt upp störfum án gildra ástæðna. Hlutaðeigandi getur þó aldrei átt rétt á herra bótahlutfalli en sem nemur starfshlutfalli hans/hennar á ávinnslutímabilinu eða því hlutfalli sem hann er reiðubúinn að ráða sig til. Að öðru leyti reiknast fjárhæð bóta umsækjanda á sama hátt og áður.

Þetta er breyting frá gildandi lögum en með þessu er verið að ítreka þá skoðun nefndarinnar að mikilvægt er að fólk fái aðstoð við hæfi innan samfélagsins. Það er mat nefndarinnar að hafi einstaklingur verið án atvinnu lengur en þrjú ár teljist hann ekki í virkri atvinnuleit í skilningi laga um atvinnuleysistryggingar.

Þá telur nefndin mikilvægt að einstaklingur sem sækir um atvinnuleysisbætur á nýju tímabili innan 36 mánaða frá því að hann lauk fyrra tímabili eigi kost á sérstakri aðstoð við atvinnuleitina, þar á meðal hvort hlutaðeigandi þurfi á annars konar aðstoð að halda samhliða vinnumarkaðsúrræðum. Er þarna lögð áhersla á að meginmarkmið atvinnuleysistryggingakerfisins sé að aðstoða fólk í tímabundnu atvinnuleysi.

### **1.9.3 Nýtt bótatímabil hefst áður en fyrra tímabili lýkur að fullu**

Það hefur sætt gagnrýni að umsækjandi um atvinnuleysisbætur þurfi að ljúka við fyrra tímabil áður en nýtt getur hafist óháð atvinnuþátttöku hlutaðeiganda. Dæmi hefur verið nefnt þegar einstaklingur hefur verið 4½ ár á bótum en fær þá vinnu sem hann heldur í tíu ár. Fyrirtækið verður gjaldþrota, hann missir vinnuna og samdráttur er á vinnumarkaði. Þá á þessi einstaklingur einungis sex mánuði eftir af eldra bótatímabili. Eftir að þeim lýkur verður hann að vera í starfi í sex mánuði á tólf mánuðum til að öðlast réttinn aftur.

Nefndin tekur undir þessa gagnrýni og telur eðlilegra að nýtt bótatímabil geti hafist eftir að einstaklingur hefur starfað í tiltekinn tíma á vinnumarkaði. Leggur nefndin því til að nýtt bótatímabil geti hafist eftir að einstaklingur hefur verið í starfi samfelt í a.m.k. 24 mánuði í tryggingagjaldsskyldri vinnu þegar hann missir vinnu sína aftur. Hins vegar þegar fólk fer út úr kerfinu í skemmri tíma en 24 mánuði er það áfram á sama bótatímabili þegar það kemur aftur inn í kerfið.

### **1.9.4 Áhrif geymds bótaréttar á bótatímabili**

Nefndin leggur til að ákvæði um geymdan bótarétt geti komið til enda þótt einstaklingur hafi byrjað bótatímabil sitt án þess þó að hafa lokið því að fullu en hverfur frá því að vera í virkri atvinnuleit, til dæmis vegna veikinda, frelsissviptingar eða náms. Gildandi lög taka ekki á því hvernig fara skuli um slík tilvik. Sem dæmi er einstaklingur sem er á atvinnuleysisbótum en ákveður að fara í nám. Getur það virkað hvetjandi að sá hinn sami geti geymt bótarétt sinn í allt að 24 mánuði. Hætti viðkomandi námi eða lýkur námi innan þess tíma og fær ekki vinnu getur hann sótt aftur um bætur þar sem frá var horfið á fyrra bótatímabili. Að öðru leyti gilda sömu reglur og gilda almennt um geymdan bótarétt.

## **1.10 Samspil atvinnuþátttöku og atvinnuleysistrygginga**

### **1.10.1 Vinna í eigin þágu**

Í 5. gr. núgildandi laga um atvinnuleysistryggingar eru tilteknir þeir sem ekki eiga rétt á atvinnuleysisbótum þrátt fyrir að uppfylla önnur lagaskilyrði. Sjötti tölul. hljóðar svo: *Þeir sem stunda vinnu í eigin þágu sem gefur þeim tekjur eða tekjuígildi er a.m.k. samsvarar hámarksbótum atvinnuleysistrygginga á hverjum tíma. Nú samsvara tekjurnar eða tekjuígildið ekki hámarksbótum atvinnuleysistrygginga og má þá greiða mismun atvinnuleysisbóta og teknanna eða tekjuígildisins.*

Nefndin er sammála um að framkvæmd þessa ákvæðis hafi reynst afar flókin og að það sé raunar barn síns tíma, enda vísað til annarra samfélagshátta og nú eru. Þess vegna sé rétt að fella þetta ákvæði brott.

## 1.11 Fjárhæð atvinnuleysisbóta

### 1.11.1 Fjárhæð atvinnuleysisbóta

Nefndin fjallaði um fjárhæð atvinnuleysisbóta og voru flestir nefndarmanna sammála um að mikilvægt væri að tryggja atvinnulausum ákveðið hlutfall fyrri tekna í tiltekinn tíma eftir að fólk hefur misst vinnu sína. Markmiðið með slíku fyrirkomulagi væri að gefa fólki tækifæri til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að draga úr útgjöldum þann tíma sem það væri án atvinnu en um leið er verið að renna styrkari stoðum undir sveigjanleika á vinnumarkaði.

Nefndin náði ekki saman um tillögur um fjárhæð bóta og útfærslu tekjutengingar enda þótt flestir hefðu verið sammála um meginatriðin í því sambandi. Toguðust þar á annars vegar áhyggjur manna um aukinn kostnað við rekstur kerfisins og að dregið yrði úr hvatanum til atvinnuleitar og hins vegar mikilvægi þess að gefa fólki svigrúm við að aðlaga sig að breyttum aðstæðum að því er varðar tekjuinnkomu fjölskyldunnar. Um afstöðu einstakra nefndarmanna vísast til bókana sem fylgja skýrslunni.

Umræður innan nefndarinnar lutu að því að fólk sem missir vinnu sína gæti átt rétt á því sem nemur 80% af fyrri tekjum í allt að þrjá mánuði frá því að það skráði sig án atvinnu en þó ekki hærrí fjárhæð en sem nemur tvöföldum atvinnuleysisbótum. Miðað var við að viðmiðunartímabilið yrði tekjuárið á undan því ári sem hlutaðeigandi verður atvinnulaus. Til launa teldust hvers konar laun og aðrar þóknanir samkvæmt lögum um tryggingagjald. Ætti þetta eingöngu við í upphafi hvers bótatímabils. Í tilvikum þegar starfstímabil einstaklings væri skemmra en 24 mánuðir eftir að hann byrjaði á bótatímabili þá framlengdist það bótatímabil og sá hinn sami ætti rétt á grunnbótum. Hafi hann hins vegar verið í starfi í 24 mánuði eða lengur hefst nýtt bótatímabil og hann ætti rétt til tekjutengdra atvinnuleysisbóta í allt að þrjá mánuði.

Nefndin gerir ráð fyrir að bætur vegna barna verði áfram reiknaðar með sama hætti og áður. Enn fremur telur nefndin rétt að breytingar á fjárhæðum atvinnuleysisbóta verði ákvarðaðar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála eins og verið hefur. Þá er mikilvægt að félagsmálaráðherra verði áfram heimilt, að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar, að breyta bótafjárhæð ef verulegar breytingar verða á launaþróun og þjóðhagsforsendum frá afgreiðslu fjárlaga.

### 1.11.2 Endurútreikningur fjárhæðar bóta vegna tilfallandi vinnu eða tímabundins starfs

Nefndin leggur til að þegar starfstímabil einstaklings varir lengur en þrjá mánuði eftir að hann hefur hafið bótatímabil en skemur en 24 mánuði þá er heimilt að endurútreikna það bótahlutfall sem hlutaðeigandi á rétt til leiði vinnuframlag hans til hækkunar á bótahlutfallinu. Að öðrum kosti gæti það haft letjandi áhrif að taka til dæmis tímabundin hlutastörf. Eingöngu er miðað við tryggingagjaldsskylda vinnu sem ekki er hluti af vinnumarkaðsúrræðum. Dæmi um þetta er þegar einstaklingur á rétt til 50% bóta þegar bótatímabil hans hefst. Þegar eitthvað er liðið á bótatímabilið fær hann fullt starf sem varir í þrjá mánuði áður en hann hefur aftur bótatímabilið. Það starfstímabil getur þar með haft þau áhrif að sá hinn sami eigi rétt til 75% bóta þegar hann kemur aftur inn á kerfið (50%+25%). Hafi hann hins vegar eingöngu verið í 50% starfi hefur það engin áhrif enda á sá hinn sami þegar 50% bótarétt.

## **1.12 Bætur vegna samdráttar í rekstri og gjaldþrots fyrirtækja**

### **1.12.1 Samdráttur í rekstri fyrirtækja**

Ákvæði 10. gr. gildandi laga um atvinnuleysistryggingar virðist hafa verið nýmæli í lögum nr. 64/1981, um sama efni. Svo virðist sem að um undanþágu hafi verið að ræða frá þeirri meginreglu laganna að greitt væri einungis fyrir þá heilu daga sem launamaður var án atvinnu. Þannig var gert heimilt í tilvikum þar sem nauðsynlegt var að skerða vinnutíma starfsmanna almennt að greiða hluta bóta sem nam skerðingunni. Í athugasemdum við 8. gr. laga nr. 64/1990, um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 64/1981, með síðari breytingum, kemur fram að tilgangur þessara greiðslna hafi verið að koma í veg fyrir uppsagnir þegar samdráttur verður í rekstri fyrirtækja. Þegar til uppsagna kæmi væru forsendur hins vegar brotnar fyrir greiðslunum enda eigi þá starfsmenn rétt á launum í uppsagnarfresti.

Nefndin telur ástæðu til að ákvæði þetta verði tekið til endurskoðunar þar sem leitast verður við að takmarka betur þau tilvik sem réttlæta greiðslur sem þessar. Á það einkum við þar sem sérákvæði um hlutabætur hafa verið í gildi frá árinu 1998 og nefndin mælir með að verði áfram fyrir hendi í lögum um atvinnuleysistryggingar. Gera þarf ríkar kröfur til atvinnurekanda um upplýsingar til Vinnuálastofnunar um tildrög samdráttar og hvernig fyrirtækið ætlar að haga skerðingu vinnutíma þeirra starfsmanna sem hún kemur til með að varða. Enn fremur er lagt til að skoðað verði sérstaklega hvort þessi regla skuli eiga við um samdrátt í fyrirtækjum sem hafa leitað nauðasamninga eða lagt fram beiðni um greiðslustöðvun til héraðsdómara. Í slíkum tilvikum geta ákvæði um hlutabætur starfsmanna ef til vill betur átt við enda rekstur fyrirtækis þá kominn í nokkrar ógöngur þannig að meiri líkur eru á en ella að fólk missi vinnu sína hjá fyrirtækinu. Þá þykir nefndinni mikilvægt að Vinnuálastofnun verði gert kleift að fylgjast með þróun mála hjá fyrirtækinu þannig að unnt verði að bjóða starfsfólki þjónustu stofnunarinnar þykir útlit fyrir að það missi vinnu sína hjá fyrirtækinu.

### **1.12.2 Gjaldþrot fyrirtækja**

Lagt er til að starfsmönnum sem missa vinnu sína vegna gjaldþrota fyrirtækja er þeir störfuðu hjá verði áfram tryggður réttur til atvinnuleysisbóta þann tíma sem þeir gætu hugsanlega átt rétt til bóta úr Ábyrgðasjóði launa vegna réttar þeirra til uppsagnarfrests. Skilyrði er að starfsfólkið uppfylli önnur skilyrði fyrir rétti til atvinnuleysisbóta. Þegar Ábyrgðasjóður launa greiðir starfmönnum bætur koma atvinnuleysisbætur til frádráttar þeirri fjárhæð og annast Ábyrgðasjóðurinn að greiða þá fjárhæð til Atvinnuleysistryggingasjóðs.



## 2. Vinnumarkaðsaðgerðir

### 2.1 Almenn

Nefndin kannaði hvernig skipulagi vinnumarkaðsaðgerða væri háttað innan íslenskrar stjórnsýslu og hafði meðal annars lokaskýrslu starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi sér til hliðsjónar. Eftir þá yfirferð er það niðurstaða nefndarinnar að þær tegundir úrræða sem í boði eru fyrir einstaklingana ráðast nánast eingöngu af því hvaða úrræði eru í boði á vegum þess greiðslukerfis sem hlutaðeigandi á rétt á greiðslum úr, sér og sínum til framfærslu. Ljóst er að úrræðin eru nokkuð dreifð innan stjórnsýslunnar og falla undir ólíkar stofnanir. Er það álit nefndarinnar að úrræðin miðist því ekki nægjanlega að þörfum einstaklinganna sjálfra heldur takmarkist of mikið við einstök greiðslukerfi. Þá getur verið ákveðinn tvíverknadur í gangi við framkvæmd starfsendurhæfingar fari einstaklingur milli greiðslukerfa. Nefndin leggur því til nokkrar breytingar á skipulagi vinnumarkaðsaðgerða. Markmiðið þeirra breytinga eru meðal annars að:

- a. gera kerfið einfaldara og skilvirkara,
- b. bjóða einstaklingsmiðaða þjónustu,
- c. litið verði til getu einstaklinganna,
- d. vinnumarkaðsúrræði verði slitin úr beinum tengslum við greiðslukerfin,
- e. gefa betri yfirsýn yfir þau úrræði sem í boði eru hverju sinni,
- f. auka samvinnu vinnumarkaðsaðgerða og annarra þjónustukerfa.

### 2.2 Skipulag kerfisins

#### 2.2.1 Mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúrræða á einni hendi

Tilgangur þeirra breytinga sem nefndin leggur til er að samhæfa þau vinnumarkaðsúrræði, þar á meðal starfsendurhæfingarúrræði<sup>7</sup>, sem eru fyrir hendi undir eina stofnun þannig að mat á vinnufærni einstaklinga og heildarskipulag úrræðanna verði á sömu hendi. Þar kemur Vinnuálastofnun til greina þar sem stofnunin hefur yfir að ráða þekkingu á þörfum vinnumarkaðarins jafnframt því sem stofnunin hefur nán tengsl við atvinnulífið.

Kostur þessa er að allir þeir sem þurfa á aðstoð að halda til að komast út á vinnumarkaðinn leiti inn í sama kerfið sem hefur sterka tengingu við vinnumarkaðinn. Þar er vinnufærni einstaklinganna metin og úrræði valin með hliðsjón af færninni. Um leið er stefnt að því að gera kerfið skilvirkara með því að slíta óbeint tengslin við einstök greiðslukerfi þannig að einstaklingarnir geti átt rétt á viðeigandi úrræðum óháð því hvaðan framfærsla þeirra kemur. Einstaklingar sem eiga rétt á örorkulífeyri, atvinnuleysisbótum og/eða fjárhagsaðstoð félagsþjónustunnar geta með þessu móti notið sama vinnumarkaðsúrræðis verði það talið vænlegast til árangurs út frá mati á getu þeirra og aðstæðum öllum. Ástæðan er einkum sú að lítill munur getur verið á aðstæðum og getu einstaklinganna í mismunandi kerfum og því geta sömu úrræðin hentað þeim. Sem dæmi má nefna að einstaklingur getur átt rétt á fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi þar sem hann hefur ekki áunnið sér rétt úr Atvinnuleysistryggingasjóði en að öðru leyti fær til vinnu. Kann því að vera töluverð hagræðing í því að skipuleggja úrræði á einum stað en þannig fæst jafnframt yfirsýn yfir þau úrræði sem eru í boði hverju sinni.

---

<sup>7</sup> Átt er við atvinnulega endurhæfingu en þar er aðalmarkmið endurhæfingar launað starf eða atvinnuþátttaka. Atvinnuleg endurhæfing er því strangt til tekið þrengra hugtak en starfsendurhæfing, þótt þau séu oft notuð sem samheiti.

Það er ekki síður mikilvægt að einstaklingur geti haldið áfram í starfshæfingu í ákveðinni samfellu enda þótt hann fari milli greiðslukerfa. Er þá komið í veg fyrir að einstaklingur fari aftur á eins konar byrjunarreit í starfsendurhæfingu sem ætlað er að auka færni hans til vinnu vegna þess eins að sá hinn sami skiptir um greiðslukerfi. Dæmi þessu til skýringar er einstaklingur sem hefur verið án atvinnu í tvö ár og fengið atvinnuleysisbætur á þeim tíma. Hann hefur tekið virkan þátt í vinnumarkaðsúræðum á vegum Vinnumálastofnunar. Á þessum tímamótum telur viðkomandi vera kominn tími til að sækja um örorkumat enda hafi honum ekki tekist að fá vinnu á síðustu tveimur árum vegna meðal annars eymsla í baki. Eins og kerfið virkar í dag leitar einstaklingurinn inn í örorkukerfið sem sendir hann í þau starfsendurhæfingarræði sem það kerfi rekur. Endurhæfingarkerfið sem tengist Atvinnuleysistryggingasjóði hefur ekki frekari afskipti af einstaklingnum sem hefur afskráð sig þar. Lagt er til að þessu verði breytt þannig að einstaklingur geti í raun farið milli greiðslukerfa án þess að fara milli kerfa að því er vinnumarkaðsúræði snertir þannig að fullreynt verði innan sama kerfisins hvort einstaklingurinn geti orðið virkur á vinnumarkaði.

Það að ráðgjafi geti beint einstaklingi í þau úrræði sem talin verða henta einstaklingnum best óháð því hvaðan framfærsla hans kemur hlýtur jafnframt að auka líkurnar á betri árangri vinnumarkaðsaðgerða. Samhliða aukinni yfirsýn yfir þau úrræði sem í boði eru má vænta þess að auðveldara verði að grípa inn í þegar í ljós kemur síðar að einstök úrræði henti illa fyrir einstaklinginn í því skyni að bjóða honum aðra þjónustu sem er vænlegri til árangurs að teknu tilliti til fyrri reynslu. Virkar aðgerðir geta leitt til þess að sem flestir fái þjónustu við hæfi og þá einnig inn í öðrum kerfum samfélagsins.

Mælir nefndin jafnframt með að þátttaka í vinnumarkaðsúræðum verði ekki bundin því skilyrði að hlutadeigandi eigi rétt á greiðslum úr einstökum greiðslukerfum, svo sem almannatryggingum eða Atvinnuleysistryggingasjóði. Meginmarkmiðið er að veita fólki sem af einhverjum ástæðum hefur helst úr lestinni á vinnumarkaði tækifæri til þess að taka aftur virkan þátt. Eiga því allir að eiga þess kost að bæta vinnufærni sína með þátttöku í vinnumarkaðsúræðum í því skyni að bæta lífskjör sín. Á sama tíma er jafnframt verið að draga úr kostnaði fyrir samfélagið þegar til lengri tíma er litið. Er einkum mikilvægt að ná til ungs fólks sem aldrei hefur náð að staðfesta sig á vinnumarkaði og kvenna sem hafa horfið af vinnumarkaði en rannsóknir sýna að algengara er að konur hverfi tímabundið af vinnumarkaði vegna fjölskylduábyrgðar, svo sem vegna barneigna, fötlunar barna eða langvinnra veikinda þeirra.

Í flestum tilvikum má þó gera ráð fyrir að einstaklingarnir eigi rétt á fjárhagsaðstoð sér og sínum til framfærslu. Þrátt fyrir að tengslin séu óbeint slitin milli vinnumarkaðsúræða og greiðslukerfanna getur engu síður verið þýðingarmikið að tengja rétt þeirra til fjárhagsaðstoðar úr einstökum greiðslukerfum við þátttöku í vinnumarkaðsúræðum í því skyni að tryggja virka þátttöku í úrræðunum. Með þeim hætti er leitast við að auka líkur á árangri vinnumarkaðsaðgerða. Þar þurfa greiðslukerfin sjálf að ákveða viðeigandi viðurlög enda aðstæður fólks misjafnar. Er þannig gert ráð fyrir að kerfi vinnumarkaðsaðgerða starfi náið með þeim greiðslukerfum sem fyrir hendi eru.

## **2.2.2 Skilvirkara kerfi**

Á sama tíma og tengslin eru slitin milli rétta einstaklinga til einstakra vinnumarkaðsúræða og greiðslukerfa verður kerfið einstaklingsmiðaðra en verið hefur þar sem litið verður eingöngu

til getu einstaklinganna sjálfra síður en á það greiðslukerfi sem hlutaðeigandi á rétt á greiðslum úr.

Meginmarkmið vinnumarkaðsaðgerða er að líta á alla sem leita til þeirrar stofnunar er annast mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúræða sem virka atvinnuleitendur og finna árangursríkar leiðir til að sem flestir verði aftur virkir á vinnumarkaði. Er meðal annars gert ráð fyrir að læknar, Tryggingastofnun ríkisins, félagsþjónusta sveitarfélaga og lífeyrissjóðirnir geti vísað fólki til þeirrar stofnunar nema í undantekningartilvikum er læknisfræðilegt mat gefur þegar til kynna að einstaklingur sé að fullu óvinnufær. Mikilvægt er að þegar í upphafi verði metið hverjir teljast líklegri til að þurfa mikla aðstoð af hálfu stofnunarinnar enda þótt gera megi ráð fyrir að stór hluti þeirra sem leita til hennar geti sjálfir bjargað sér um vinnu. Í síðarnefnda hópnum eru meðal annars þeir sem koma inn á atvinnuleysissskrá tímabundið og hafa jafnvel fengið loforð um vinnu eftir einn til tvo mánuði. Má jafnframt áætla að minni áhyggjur megi hafa af þeim sem eru í hlutastarfi en fá atvinnuleysisbætur á móti þar sem minni líkur eru á að þeir dragi sig inn í skelina.

Engu síður er gert ráð fyrir að þeir sem eru sjálfbjarga í atvinnuleit sinni hafi regluleg samskipti við ráðgjafa stofnunarinnar eftir því sem talið er nauðsynlegt. Ástæðan er meðal annars sú að það getur skipt sköpum að gripið sé inn í eins fljótt og þörf krefur dragist atvinnuleitin á langinn. Er ekki síður mikilvægt að hvetja fólk til að leita sér aðstoðar innan þessa kerfis þegar á uppsagnarfresti í því skyni að auka líkur þess að það fái vinnu við hæfi áður en uppsagnarfrestur er á enda. Hið sama á við þegar einstaklingur upplifir álag í starfi of mikið og leitar til læknis til dæmis vegna streitu. Getur þá verið mikilvægt að einstaklingur eigi kost á starfsendurhæfingu samhliða þjónustu til dæmis heilbrigðiskerfisins við að ná kröftum aftur. Getur það um leið komið í veg fyrir að fólk verði tímabundið án atvinnu sem getur reynst mörgum erfitt.

### **2.2.3 Samvinna milli einstakra kerfa**

Mat stofnunar er annast mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúræða getur leitt til þess að atvinnuleitandi verði að sækja sér annars konar þjónustu en vinnumarkaðsúræði áður en hann getur talist vera í virkri atvinnuleit. Er þá gert ráð fyrir að honum verði leiðbeint áfram til viðeigandi þjónustustofnana innan heilbrigðis- og félagslega kerfisins. Er því mikilvægt að ráðgjafar stofnunarinnar eigi mjög gott samráð við aðrar þjónustustofnanir innan heilbrigðis- og félagslega kerfisins svo allir þessir aðilar geti unnið saman við að aðstoða einstaklinginn til að verða aftur virkur á vinnumarkaðnum.

Síðar getur niðurstaðan innan þessa kerfis verið sú að útséð er um að einstaklingurinn verði virkur þátttakandi á vinnumarkaði. Er þá ekki síður mikilvægt að leiðbeina einstaklingnum til Tryggingastofnunar ríkisins þar sem hann getur óskað eftir örorkumati. Hið sama á við þegar ljóst þykir að vinnufærni einstaklings er skert en þá getur sá hinn sami átt rétt á örorkubótum sem svarar til skerðingarinnar. Getur Tryggingastofnun þá leitað umsagnar til þeirrar stofnunar, sem annast mat á vinnufærni og vinnumarkaðsúræðin, um vinnufærni hlutaðeiganda og þau úrræði sem hafi verið reynd.

## 2.2.4 Einstaklingsmiðuð þjónusta

Gert er ráð fyrir að atvinnuleitandi leiti til þeirrar stofnunar sem annast mat á vinnufærni og vinnumarkaðsúrræði eins fljótt og kostur er þar sem hann meðal annars ráðfærir sig við ráðgjafa um atvinnuleitina, til dæmis gerir starfsleitaráætlun, sækir námskeið, ráðgjöf eða annað sem talið er henta. Í þessu sambandi getur jafnframt skipt máli að sama stofnun og annast mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúrræða annist einnig vinnumiðlun þar sem að ljóst er að einstaklingar þurfa oft ekki á vinnumarkaðsúrræðum að halda þegar störf við hæfi eru í boði. Í því skyni að gera vinnumiðlun vænlega til árangurs skiptir ekki síður máli að þar séu að finna fjölbreytt störf sem atvinnuleitendum standa til boða. Er því mikilvægt að atvinnurekendur á almenna vinnumarkaðnum sem og opinberar stofnanir sjái sér hag í því að miðla lausum störfum í gegnum opinbera vinnumiðlun.

Þegar einstaklingur þarf hins vegar á aðstoð að halda er mikilvægt að fyrir valinu verði viðeigandi vinnumarkaðsúrræði sem eru til þess fallin að skila einstaklingnum árangri við að finna sér vinnu við hæfi. Ekki síður getur verið þýðingarmikið að atvinnuleitandi upplifi sig að hann sé með í ráðum hvað sé honum fyrir bestu. Er þannig lögð áhersla á einstaklingsmiðaða þjónustu.

Lagt er til að fyrir hendi verði nokkrar tegundir (stig) vinnumarkaðsúrræða þannig að sum þeirra feli í sér mjög takmarkaða þjónustu á meðan önnur úrræði feli í sér mjög öflugra aðstoð. Það væri þá hlutverk starfsfólks hlutaðeigandi stofnunar að meta hvaða úrræði henta hverjum og einum einstaklingi. Í tilvikum þegar einstaklingurinn hefur þegar leitað til félagsþjónustu sveitarfélagsins eða heilsugæslunnar þá er mikilvægt að matið verði unnið í nánú samstarfi við fyrri þjónustu- eða meðferðaraðila.

Gert er ráð fyrir sex tegundum vinnumarkaðsúrræða en úrræðin sem slík geta verið framkvæmd víða innan kerfisins eða á einkamarkaði:

1. Einstök námskeið, svo sem tölvu- og bókhaldsnámskeið, sjálfsstyrking, starfsleitaráætlun, vinnuklúbbar.  
Úrræði í dag: Úrræði Vinnumálastofnunar, Hringsjá, Kvennasmiðjan í Reykjavík, Janus og Fjölmennt.
2. Starfsúrræði, þ.e. starfskynning, starfsþjálfun og reynsluráðning.  
Úrræði í dag: Vinnumarkaðsaðgerðir Vinnumálastofnunar.
3. Ráðgjöf samhliða námsskeiðspáttöku eða starfsúrræðum.  
Úrræði í dag: Verkefnið á Húsavík, Karlasmíðjan í Reykjavík og verkefnið á Akureyri.
4. Námsúrræði.  
Úrræði í dag: Fjölmennt, námsúrræði Vinnumálastofnunar, endur- og símenntun á vegum samtaka aðila vinnumarkaðarins og menntakerfisins og Janus.  
Nefndarmenn voru almennt sammála um að það væri mikilvægt að skólakerfið og vinnumarkaðskerfið hefðu með sér einhvers konar samvinnu. Nám getur verið nauðsynlegur hluti af starfshæfingu en það þarf að skilgreina vel hvenær námsúrræði geta nýst einstaklingnum í atvinnuleit. Sem dæmi má nefna þegar atvinna sem í boði er á tilteknu atvinnusvæði er einsleit. Tiltekin atvinnugrein leggst niður sem launafólk

á svæðinu hefur unnið lengst af og verið er að byggja upp nýja atvinnugrein. Getur þá talið réttlæt看legt að atvinnuleitendur á svæðinu öðlist tækifæri til að afla sér þjálfunar í hinni nýju atvinnugrein enda mestar líkur á að þeir fái störf þar við hæfi. Enn fremur getur starfstengt nám nýst fólki beint á vinnumarkaðnum.

5. Öflugri starfsendurhæfingarúrræði sem fela í sér samvinnu heilsugæslu, félagsþjónustu og vinnumarkaðsaðila.  
Úrræði í dag: Endurhæfingarmiðstöðin á Reykjalandi, Grettistak í Reykjavík og endurhæfingarteymi Tryggingastofnunar.
6. Starfshæfing fyrir einstaka hópa.  
Úrræði í dag: Atvinna með stuðningi, Klúbburinn Geysir, Hugarafli og verndaðir vinnustaðir.

Síðan er gert ráð fyrir að einstökum úrræðum innan kerfisins verði nánar lýst í reglugerð sem ráðherra setur að fenginni umsögn þeirrar stofnunar sem annast mat á vinnufærni og skipulagi vinnumarkaðsúrræða. Það er viðurkennt sjónarmið að framsali lagasetningarvalds skuli þröngar skorður settar en ýmis rök mæla með því að slíkt framsal sé heimilt að vissu marki. Getur skipt mjög miklu máli að stjórnvöldin eigi þess kost að vera sveigjanleg á þessu sviði í ljósi þess að aðstæður á vinnumarkaði geta breyst hratt og þar með áherslur í starfshæfingu. Verður því að telja mikilvægt að stjórnvöld geti brugðist hratt við breyttum aðstæðum en lagabreytingar taka eðli málsins samkvæmt mun lengri tíma.

Þá er lagt til að ekki verði sérstök tímamörk á því hvenær einstaklingur geti átt rétt á því að taka þátt í vinnumarkaðsúrræðum heldur verði það háð mati starfsfólks stofnunarinnar sem unnið er í samráði við hvern og einn atvinnuleitanda og eftir atvikum öðrum þjónustuaðilum. Þó er gert ráð fyrir að heildarmat fari fram á aðstæðum einstaklinga eftir að þrjú ár eru liðin frá því að hlutaðeigandi kom fyrst inn í kerfið. Ljóst er að sumir þurfa á mjög öflugri aðstoð að halda þegar í upphafi á meðan aðrir kjósa að bíða átekta enda miklar líkur á að þeir fái vinnu án sérstakrar aðstoðar. Í síðara tilvikinu getur verið hæfilegt að gefa hlutaðeiganda tiltekinn tíma til að verða sér sjálfur úti um vinnu en smám saman eykst þrýstingurinn frá hlutaðeigandi skrifstofu um að hann taki þátt í úrræðum eða ráðgjöf. Er með þessu lögð áhersla á einstaklingsmiðaða ráðgjöf sem nefndin telur mjög þýðingarmikla í því skyni að tryggja viðunandi árangur vinnumarkaðsúrræða.

Enda þótt gert sé ráð fyrir að hlutaðeigandi stofnun annast mat á starfshæfni þeirra sem eru í atvinnuleit og leiðbeini þeim um þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum er áfram gert ráð fyrir að einkaaðilar eða önnur kerfi geti staðið að einstökum úrræðum. Þeir aðilar annast þá skipulag og rekstur en stofnunin gerir þjónustusamninga vegna þátttöku einstaklinganna í úrræðunum.

### **3. Samspil virkra vinnumarkaðsaðgerða og atvinnuleysistryggingakerfisins**

#### **3.1 Almenn**

Nefndin telur mikilvægt að það sé virk samvinna milli virkra vinnumarkaðsaðgerða og atvinnuleysistryggingakerfisins með þeim hætti að það sé skilyrði bótaréttar úr Atvinnuleysistryggingasjóði að einstaklingurinn sé reiðubúinn að taka þátt í vinnumarkaðsúrræðum þegar ráðgjafar Vinnuálastofnunar sjá ástæðu til. Þar undir falla enn

fremur regluleg viðtöl við ráðgjafa stofnunarinnar enda þótt atvinnuleitandi teljist nokkuð sjálfbjarga um að verða sér sjálfur út um vinnu. Að öðrum kosti telst hlutaðeigandi ekki vera í virkri atvinnuleit og getur þurft að sæta viðurlögum í formi missi bóta í tiltekinn tíma. Þykir mikilvægt að almennt verði við það miðað að allir hafi tekið þátt í vinnumarkaðsúrræðum samkvæmt mati ráðgjafa áður en þeir hafa verið sex mánuði á atvinnuleysissskrá. Virk tengsl milli vinnumarkaðsaðgerða og réttar til atvinnuleysisbóta auka líkur á að þeir einstaklingar afskrái sig fljótlega sem ekki eru raunverulega í atvinnuleit.

Gert er ráð fyrir að atvinnuleitandi eigi rétt á atvinnuleysisbótum meðan hann tekur þátt í vinnumarkaðsúrræðum. Telst jafnframt mikilvægt að áfram verði við líði starfsúrræði þar sem atvinnuleitandinn fær starf innan fyrirtækja eða stofnana en heimilt er að greiða atvinnuleysisbætur hans til fyrirtækisins sem aftur greiðir honum laun fyrir vinnuframlag sitt. Það tímabil sem atvinnuleitandi nýtur starfshæfingar telst til bótatímabils enda þótt bæturnar séu greiddar beint til fyrirtækis eða stofnunar.

Enn fremur telur nefndin mikilvægt að nám sé eitt þeirra vinnumarkaðsúrræða sem heimilt verður að greiða atvinnuleysisbætur samhliða. Verður að teljast eðlilegt að vinnumarkaðskerfið skilgreini hvaða nám telst til starfshæfingar. Nám er mjög fjölbreytilegt og misjafnt hvernig það getur nýst fólki í atvinnuleit. Margs konar starfstengt nám getur nýst fólki beint á vinnumarkaðnum en varla getur talist eðlilegt að háskólaneminn sem er að skrifa lokaritgerðina sína sé á atvinnuleysisbótum á sama tíma eða ungt fólk nemi til stúdentsprófs á fullum bótum. Gæti vel komið til greina að ráðherra geti sett nánari reglur að fenginni umsögn stjórnar Atvinnuleysistryggingasjóðs um hversu lengi unnt er að greiða bætur til þeirra sem eru í námi sem vinnumarkaðsúrræði.

### **3.2 Skráning og viðtöl ráðgjafa**

Þegar einstaklingur hefur skráð sig atvinnulausan hjá hlutaðeigandi svæðisvinnumiðlun hefur verið skylda að skrá sig reglulega einu sinni í viku eða á tveggja vikna fresti. Nefndin leggur hins vegar til að regluleg skráning verði lögð niður hér á landi en í stað hennar komi til samskipti við ráðgjafa með reglulegu millibili innan vinnumarkaðskerfisins. Ástæðan er sú að reglubundin skráning er tímafrek og hefur þótt nokkuð ómarkviss. Fólk hefur mætt á svæðisvinnumiðlanir einungis til að stimpla sig inn í kerfið. Þegar atvinnuleysi hefur verið nokkuð eða á fjölmennari stöðum hafa myndast biðraðir sem hafa ekki þótt samrýmast nútímaþankagangi um rétt fólks til almannatrygginga. Hefur mörgum þótt niðurlægjandi að standa í slíkum biðröðum og jafnvel haft áhrif á sjálfsálit fólks. Enn fremur hefur hin reglulega skráning ekki þótt reynast það eftirlit með því að fólk sé í virkri atvinnuleit sem gengið var út frá í upphafi enda þótt að það sé að sjálfsögðu misjafnt eftir einstökum svæðisvinnumiðlunum.

Það er því skoðun nefndarinnar að betur megi ná til þess atvinnulausa með reglulegum viðtölum við ráðgjafa þeirrar stofnunar sem annast mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúrræða er þjónar þá jafnframt nauðsynlegu eftirliti með að hlutaðeigandi sé í virkri atvinnuleit. Í tilvikum þegar ljóst þykir að einstaklingurinn þurfi á nokkrum stuðningi að halda í atvinnuleitinni er þýðingarmikið að hann geti átt kost á viðtölum hálfsmánaðarlega eða þátttöku í öðrum vinnumarkaðsúrræðum sem talin verða vænleg til árangurs. Í tilvikum þegar fyrirsjáanlegt er að hlutaðeigandi hafi flesta burði til að bjarga sér sjálfur um vinnu þá þurfi sá hinn sami að mæta sjaldnar í viðtöl, í það minnsta í upphafi atvinnuleitar.

Í ljósi þess að regluleg skráning verði lögð niður, leggur nefndin ríka áherslu á að einstaklingum sem þiggja bætur sé gerð skýr sú skylda að tilkynna sig þegar þeir hefja störf og þurfa ekki á bótum lengur að halda. Enn fremur getur verið mikilvægt að keyra útgreiðsluskrá úr Atvinnuleysistryggingasjóði saman við staðgreiðsluskrá skattfirvalda.

## 4. Viðurlög innan atvinnuleysistryggingakerfisins

### 4.1 Viðurlög við að hafna starfi eða neita að fara í atvinnuviðtal

Það hefur sætt gagnrýni að það að neita að fara í atvinnuviðtal hafi ekki sætt viðurlögum lögum samkvæmt enda þótt það megi leggja að jöfnu við að hafna starfi. Nefndin tekur undir þetta sjónarmið enda óeðlilegt að einstaklingur geti neitað því að fara í atvinnuviðtal án nokkurra afleiðinga á sama tíma og þeir sem fóru í viðtalið og var boðið starfið þurfa að þola biðtíma eftir bótum taki þeir ekki starfinu. Atvinnuviðtal er enn fremur venjulega meginforsenda þess að atvinnuleitanda verði boðið starf.

Er því lagt til að það að hafna starfi eða það að neita að fara í atvinnuviðtal geti leitt til viðurlagaákvörðunar þegar einstaklingur hefur verið án atvinnu í a.m.k. fjórar vikur. Eru því ekki lagðar til breytingar frá gildandi lögum um atvinnuleysistryggingar að því er varðar þann tíma sem atvinnuleitendum er ætlað að finna sér starf í starfsgrein sinni. Nefndin leggur til að viðurlögin feli í sér tímabundinn missi bóta á sama hátt og þegar umsækjandi þarf að sæta biðtíma hafi hann sagt upp störfum án gildra ástæðna, þ.e. að hann sæti missi bóta í 40 bótadaga í fyrsta skiptið, 60 bótadaga biðtíma í annað skipti og í þriðja skiptið fellur hlutaðeigandi út úr kerfinu. Einstaklingurinn getur öðlast rétt að nýju innan kerfisins eftir að hafa verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfellt í a.m.k. átta vikur. Á sama hátt og áður er átt við með virkri þátttöku að hlutaðeigandi hafi verið í a.m.k. 25% starfi í hverjum mánuði á því tímabili sem um ræðir. Í fjórða skiptið fellur einstaklingurinn út úr kerfinu að nýju og öðlast ekki rétt til bóta nema að hafa verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfellt í a.m.k. 24 mánuði enda hefst þá nýtt bótatímabil. Þannig hafa fyrri viðurlagaákvörðanir á grundvelli laganna sömu ítrekunaráhrif og lagt er til að gildi um endurteknar ákvarðanir um biðtíma.

Gert er ráð fyrir að umsækjandi sé engu síður í virkri atvinnuleit þann tíma sem hann á ekki rétt á bótum. Þjóðist umsækjanda tímabundið starf meðan á tímabilinu stendur gilda sömu viðurlög og áður. Verði einstaklingurinn virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfellt í a.m.k. 24 mánuði í tryggingagjaldsskyldri vinnu hefst nýtt bótatímabil og ítrekunaráhrifin falla niður.

Þá er lagt til að stjórnvaldi sé veitt heimild til að meta hvort málefnalegar ástæður hafi legið að baki því að umsækjandi hafi hafnað vinnu eða neitað að fara í atvinnuviðtal. Yrði um að ræða matskennda lagareglu en ef til vill væri unnt að leggja til að þau sjónarmið sem líta bæri til við ákvörðunartökuna væru tæmandi talin í lögum. Má þar nefna aldur umsækjanda, félagslegar aðstæður tengdar heilsu sem vega þungt (skert vinnufærni) og umönnunarskylda vegna ungra barna eða annarra náinna fjölskyldumeðlima. Það kæmi síðan í hlut stjórnvalda að meta aðstæður umsækjanda heildstætt og tiltaka þau meginsjónarmið í rökstuðningi sem ákvörðun þess byggdist á.

Ákvarðanir um missi bóta á grundvelli þess að atvinnuleitandi hafnar atvinnutilboði eða neitar að fara í atvinnutilboð eru kærnanlegar til úrskurðarnefndarinnar. Kæra frestar þó ekki áhrifum ákvörðunar stjórnvalds.

## **4.2 Viðurlög við að neita þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum**

Samkvæmt 12. gr. gildandi laga um atvinnuleysistryggingar getur það valdið missi bótaréttar í 40 bótadaga hafi sá sem skráður er atvinnulaus neitað að taka þátt í gerð starfsleitaráætlunar á vegum svæðisvinnumiðlunar eða fylgir ekki slíkri áætlun, þar á meðal hafnað úrræðum svæðisvinnumiðlunar skv. e-lið 1. mgr. 10. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir.

Gert er ráð fyrir að atvinnuleitendur njóti faglegrar ráðgjafar hjá sérfræðingum þeirrar stofnunar sem mun annast mat á vinnufærni og skipulag vinnumarkaðsúrræða og sé því boðin þátttaka í viðeigandi vinnumarkaðsúrræðum. Er gert ráð fyrir að sá sem á rétt á atvinnuleysisbótum og fær greiddar slíkar bætur beri jafnframt þær skyldur að taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum í því skyni að auka líkur sínar á að fá vinnu við hæfi. Á hið sama við þegar umsækjandi sætir biðtíma eftir bótum. Verður því að líta á ákvarðanir starfsmanna stofnunarinnar um þátttöku atvinnuleitenda í úrræðum sem stjórn-sýsluákvarðanir sem teknar eru í samráði við atvinnuleitanda. Bregðist atvinnuleitandi skyldum sínum um þátttöku í viðeigandi úrræðum sem í boði eru finnst nefndinni eðlilegt að atvinnuleitandi missi rétt á bótum tímabundið enda þá ekki litið svo á að umsækjandi sé í virkri atvinnuleit.

Er því lagt til að sömu reglur um missi bóta gildi og lýst er að gildi þegar umsækjandi hafnar atvinnutilboði eða neitar að fara í atvinnuviðtal. Enn fremur er gert ráð fyrir að fyrri viðurlagaákvarðanir á grundvelli laganna sem teknar eru á sama bótatímabili hafi ítrekunaráhrif sama á hvaða grundvelli þær eru teknar. Gert er ráð fyrir að umsækjandi sé engu síður í virkri atvinnuleit þann tíma. Þjóðist umsækjanda tímabundið starf meðan á tímabilinu stendur gilda sömu viðurlög og áður. Verði einstaklingurinn virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfelld í a.m.k. 24 mánuði í tryggingagjaldsskyldri vinnu hefst nýtt bótatímabil og ítrekunaráhrifin falla niður.

Ákvarðanir um missi bóta á grundvelli þess að atvinnuleitandi neitar að taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum eru kærnanlegar til úrskurðarnefndarinnar. Kæra frestar þó ekki áhrifum ákvörðunar stjórnvalds.



### **4.3 Viðurlög við að gefa ekki upp allar viðeigandi upplýsingar við skráningu**

Nefndin telur mjög mikilvægt að atvinnuleitandi sé í virkri atvinnuleit og sé reiðubúinn að gefa þeirri stofnun er annast mat á vinnufærni og vinnumarkaðsúrræði nauðsynlegar upplýsingar svo unnt sé að aðstoða hann við að fá starf við hæfi og gefa viðkomandi kost á þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum. Þetta telur nefndin vera mjög þýðingarmikið í því skyni að tryggja að rétt mynd liggi fyrir um samsetningu þeirra sem eru án atvinnu á hverjum tíma og ekki síst til að stuðla að því að hlutaðeiganda sé boðin viðeigandi þjónusta til þess að auka vinnufærni hans/hennar, svo sem starfsendurhæfing, námskeið og ráðgjöf.

Er því lagt til að sömu reglur um missi bóta gildi þegar umsækjandi neitar eða lætur hjá líða að leggja fram upplýsingar er geta haft áhrif á færni hans til að fá vinnu og þegar hann hafnar atvinnutilboði. Dæmi um slíkt er þegar atvinnuleitandi kemur með læknisvottorð þegar honum/henni er boðið starf. Mikilvægt er að fram komi þegar í upphafi að hlutaðeigandi geti ekki sinnt tilteknum störfum vegna heilsufarsástandna. Skorti mikilvægar upplýsingar um vinnufærni umsækjanda getur það haft neikvæð áhrif á árangur þeirra úrræða sem viðkomandi stendur til boða enda hefur þarfamatið verið byggt á ófullnægjandi upplýsingum. Að sjálfsögðu gerir nefndin ráð fyrir að undanþága verði veitt þegar um er að ræða upplýsingar sem voru ekki til staðar þegar umsækjandi sótti um bætur í fyrsta skipti. Engu síður er gert ráð fyrir að einstaklingurinn gefi upplýsingarnar um leið og þær koma fram enda gengið út frá því að hann hafi það markmið að verða aftur virkur þátttakandi á vinnumarkaðnum.

Enn fremur er gert ráð fyrir að fyrri viðurlagaákvörðanir á grundvelli laganna hafi ítrekunaráhrif sama á hvaða grundvelli þær eru teknar. Gert er ráð fyrir að umsækjandi sé engu síður í virkri atvinnuleit þann tíma. Þjóðist umsækjanda tímabundið starf meðan á tímabilinu stendur gilda sömu viðurlög og áður. Verði einstaklingurinn virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfelt í a.m.k. 24 mánuði í tryggingagjaldsskyldri vinnu hefst nýtt bótatímabil og ítrekunaráhrifin falla niður.

Ákvarðanir um missi bóta á grundvelli þess að atvinnuleitandi neitar að taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum eru kærnanlegar til úrskurðarnefndarinnar. Kæra frestar þó ekki áhrifum ákvörðunar stjórnvalds.

### **4.4 Viðurlög við að afla sér bóta með sviksamlegum hætti**

Ákvæði 15. gr. laganna fjallar um tilvik þegar einstaklingur aflar sér bóta með sviksamlegum hætti. Reyndar á orðalag ákvæðisins við um tilraun til brots þar sem segir: „*Sá sem reynir að afla sér bóta ...*“ Þar er að finna matskennda reglu um ákvörðun viðurlaga þar sem kveðið er á um að fyrsta brot varði missi bóta í 2–6 mánuði en ítrekað brot í 1–2 ár. Sama brot getur jafnframt varðað sektum skv. 1. mgr. 27. gr. laganna en þar er dómstólum falið að ákvarða um fjárhæð sektanna. Enn fremur skal sá sem brýtur af sér skv. 15. gr. laganna, til viðbótar missi bóta skv. 2. mgr. 15. gr., endurkrafinn um allt að tvöfaldri þeirri bótafjárhæð sem aflað var með sviksamlegum hætti (væntanlega þá miðað við fullframið brot). Þá er tekið fram í 7. tölul. 5. gr. laganna að þeir sem hafa reynt að afla sér bóta með sviksamlegum hætti, sbr. 15. gr., eigi ekki rétt á atvinnuleysisbótum.

Nefndin telur eðlilegt að slík mál sæti meðferð opinberra mála og verði einstaklingur því kærður til lögreglunnar gerist hann grunaður um að hafa svikið út bætur. Oft tengjast slík brot öðrum brotum, svo sem störfum sem ekki eru gefin upp til skattfyrivalda. Næði verknaðarlýsing bæði til fullframins brots sem og tilraunar til brots og hlutdeildarverknaðar. Slík brot gætu varðað tímabundinn missi bótaréttar að hámarki í tvö ár og sektum.

Í gildandi lögum er ekki skýrt kveðið á um í hversu langan tíma ítrekunaráhrif fyrri viðurlagaákvörðunar varir, sbr. 7. tölul. 5. gr. laga um atvinnuleysistryggingar, enda þótt leiða megi að því líkum að einungis sé vísað til þess tíma sem ákvarðað hefur verið að hlutaðeigandi eigi ekki rétt til bóta á grundvelli 15. gr. laganna. Nefndinni þykir eðlilegra að kveðið sé á um ítrekunaráhrif til að koma í veg fyrir misskilning. Er það í samræmi við önnur refsíákvæði, sbr. til dæmis 3. mgr. 71. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum, þar sem kveðið er á um að ítrekunaráhrif fyrri refsinga falli niður að fimm árum liðnum frá því að sökunautur hafi takið út fyrir refsinguna. Þykir nefndinni hæfilegt að ítrekunaráhrif brots falli niður þegar einstaklingur hefur verið virkur þátttakandi á innlendum vinnumarkaði samfellt í a.m.k. 24 mánuði í tryggingagjaldsskyldri vinnu.

Reykjavík, 9. nóvember 2005

\_\_\_\_\_  
Sigurjón Örn Þórsson, formaður

\_\_\_\_\_  
Árelía Eydís Guðmundsdóttir

\_\_\_\_\_  
Eypór Benediktsson

\_\_\_\_\_  
Halldór Grönvold

\_\_\_\_\_  
Ragnar Árnason

\_\_\_\_\_  
Sjöfn Ingólfssdóttir

## Fylgiskjal I

### Bókun Alþýðusambands Íslands vegna skýrslu nefndar um endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir

Nefnd um endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir hefur starfað um nokkurn tíma og fyrir liggur að nú er komið að lokum í störfum nefndarinnar.

Það er mat fulltrúa ASÍ að starf nefndarinnar og sú samstaða sem þar hefur náðst um fjölmarga þætti sem ætlað er að bæta hag atvinnulausra og efla þjónustu við fólk sem er tímabundið án atvinnu sé með ágætum og geti orðið grunnur að mikilvægum úrbótum á löggjöf um þetta efni. Sama gildir um þá áherslu sem lögð hefur verið á að efla vinnumarkaðsúrræði.

Strax í upphafi nefndarstarfsins lagði fulltrúa ASÍ fram áherslur og tillögur Alþýðusambandsins í nokkrum mikilvægum þáttum. Eitt þessara atriða varðar upphæð og fyrirkomulag greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Jafnframt hefur ítrekað komið fram hjá fulltrúa ASÍ að möguleg sátt um ýmsa þætti er varða m.a. breytingar á stjórnskipulagi og ákvarðanatöku byggði á því að ásættanleg niðurstaða fáiast varðandi upphæð atvinnuleysisbóta.

Af hálfu fulltrúa ASÍ var í upphafi lögð áhersla á að grunnbætur úr Atvinnuleysistryggingasjóði m.v. fullt starf yrðu þær sömu og lágmarkslaunum fyrir fulla dagvinnu. Þá var jafnframt lagt til að atvinnuleysisbætur yrðu tekjutengdar og tækju mið af tekjum viðkomandi áður en hann/hún missti vinnuna. Miðað yrði að atvinnuleysisbætur væru 80% af tekjum fyrir viðmiðunartímabil með hámarki sem gæti legið nærri hámarki sem gildir í Ábyrgðasjóði launa.

#### Tillaga um upphæð atvinnuleysisbóta og fjármögnun þeirra

Í starfi nefndarinnar hefur fulltrúi ASÍ lagt áherslu á að samstaða næðist um upphæð atvinnuleysisbóta og frekari útfærslu. Til að svo mætti vera hefur Alþýðusambandið fallist á málamiðlun sem gengur út á eftirfarandi meginatriði:

a) Grunnbætur m.v. fullt starf verði 100.000 kr. á mánuði.

b) Atvinnuleysisbætur verði tekjutengdar að hluta þannig að viðkomandi fái sem svarar 80% af heildarlaunum á viðmiðunartímabili, þó þannig að fullar grunnbætur verði 250.000 kr. (sem svarar til 2,5 x grunnbóta).

Tekjutengingin komi til þegar viðkomandi hefur verið tvær vikur á grunnbótum og vari í allt að þrjá mánuði. Fyrstu tvær vikurnar eigi viðkomandi rétt á grunnbótum og svo aftur að loknu tímabilinu tekjutengdra bóta, ef viðkomandi er ennþá atvinnulaus.

c) Atvinnuleysisbætur skv. framangreindu komi úr Atvinnuleysistryggingasjóði sem fjármagnaður verði með tryggingagjaldi.

d) Einstaklingum eða samtökum þeirra verði heimilt að bæta tryggingavernd þeirra enn frekar án skerðingar á greiðslum úr Atvinnuleysistryggingasjóði, en þó ekki umfram 100% af heildarlaunum á viðmiðunartímabilinu.

Að lokum skal áréttað sem áður hefur komið fram að af hálfu Alþýðusambandsins er gerður almennur fyrirvari við tillögur sem settar eru fram í skýrslunni um úthlutunarnefndir og fleiri þætti varðandi stjórnskipulag, enda byggir sátt um þá þætti á því að ásættanlega niðurstaða náist varðandi atvinnuleysisbætur.

## Fylgiskjal II

### Sérálit fulltrúa fjármálaráðuneytisins í nefnd félagsmálaráðherra um atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir.

#### Tekjutenging atvinnuleysisbóta:

Í skýrslu nefndarinnar er lögð fram hugmynd um að einstaklingur sem missir vinnu sína eigi rétt á því sem nemur ákveðnu hlutfalli af fyrri tekjum í allt að þrjú mánuði. Fulltrúi fjármálaráðuneytisins fellst ekki á þessa tillögu. Að jafnaði hefur um eða yfir helmingur þeirra sem verða atvinnulausir verið á atvinnuleysissskrá í þrjú mánuði eða minna. Þetta þýðir að ef tillagan um tekjutengingu verður samþykkt þá mun meirihluti þeirra sem verða atvinnulausir verða með tekjutengdar bætur nánast allan þann tíma sem þeir eru á atvinnuleysissskrá. Tillaga um tekjutengingu felur því í sér mjög mikla hækkun bóta eða að meðaltali á einstakling í kringum 50% og jafnvel meira eftir útfærslum. Hærri atvinnuleysisbætur munu keppa við laun og þannig draga úr hvata til atvinnuleitar. Ýmsar raunhæfar ástæður og dæmi má nefna þar sem að sá sem verður atvinnulaus mun fresta því að finna sér vinnu á meðan viðkomandi er með 80% af fyrrverandi launum í atvinnuleysisbætur. Einnig er talið að nokkur fjöldi einstaklinga sem verða atvinnulausir í skamman tíma sækji ekki um bætur í núverandi kerfi. Er þar oftast um að ræða fólk sem hefur verið í herra launuðum störfum og telur sig ekki hafa þörf fyrir aðstoð. Það fólk mun sjá sér hag í að sækja um bætur í nýju kerfi með tekjutengingu bóta. Erlendar rannsóknir sýna að mikið samband er á milli hækkun bóta og lengd atvinnuleysis. Því má fastlega gera ráð fyrir að hækkun bóta með þessum hætti leiðir til þess að jafnvægisatvinnuleysi á Íslandi muni hækka. Á Íslandi hefur atvinnuleysi á síðustu 10 árum verið að meðaltali um 3,2% af vinnuafli, gefum okkur að það sé nálægt jafnvægisatvinnuleysi. Ef atvinnuleysisbætur hækka um 50% má búast við því að jafnvægisatvinnuleysi verði um 4%, sem sagt hækkar um nærri eitt prósentustig, varlega áætlað. Tillagan er einnig óhnitmiðuð og þar með óþarflega dýr. Ef litið er á samsetningu einstaklinga á atvinnuleysissskrá, aldur, lengd atvinnuleysis o.fl. kemur í ljós að óraunhæft er að allir lendi í miklum fjárhagslegum vandræðum ef þeir lenda í atvinnuleysi. Gangi tillagan um tekjutengingu eftir þá munu bætur þeirra sem hafa góð laun hækka mest en það eru einmitt þeir sem líklegri eru til að eiga varasjóði til að mæta skakkaföllum svo sem atvinnuleysi. Tillagan miðar samt sem áður að því að allir fái tekjutengdar bætur. Með tekjutengingu atvinnuleysisbóta verður kerfið flóknara og dýrara. Utanumhald við atvinnuleysissskrá og útborgun bóta mun verða mun flóknara miðað við núverandi kerfi. Með tekjutengingu bóta þarf að fá aðgang að fyrrverandi tekjum þeirra sem verða atvinnulausir, það þarf að passa það að menn sveifli sér ekki inn og út á bætur eftir aðstæðum. Ekki er ólíklegt að það þurfi að auka við mannskap til þess að halda utan um flóknara kerfi og þar með hærri umsýslukostnaði.

#### Vinnumarkaðsaðgerðir:

Fulltrúi fjármálaráðuneytis telur mikilvægt að búið verði þannig um kerfið að útgjöld til vinnumarkaðsaðgerða séu sveigjanleg eftir ástandi á vinnumarkaðinum. Því er mikilvægt að yfirbygging vinnumarkaðskerfisins stækki ekki og verði fastur kostnaður hvernig sem atvinnuleysið þróast. Einungis ætti að fjárfesta í vinnumarkaðsaðgerðum þar sem að það liggur fyrir að þær verði gagnlegar. Þannig ætti t.d. Atvinnuleysistryggingarsjóður að fjármagna vinnumarkaðsaðgerðir þar sem að sýnt þykir að það sé góð fjárfesting fyrir sjóðinn og skjólstæðinga hans með minna atvinnuleysi.

#### Kostnaðarmat:

Fyrirvari er gerður á afstöðu gagnvart öllum þeim tillögum sem gætu haft í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð þar sem að kostnaðarmat liggur ekki fyrir.

## Fylgiskjal III

### Afstaða Samtaka atvinnulífsins til hugmynda um tekjutengingu atvinnuleysisbóta.

Í upphafi nefndarstarfsins og einnig á meðan starfi nefndarinnar stóð áréttaði fulltrúi Samtaka atvinnulífsins þá afstöðu samtakanna að hvatanum í núgildandi kerfi til að leita sér að atvinnu yrði að halda og að SA legðust gegn breytingum á lögum sem myndu hafa í för með sér beinan kostnaðarauka fyrir atvinnurekendur, sem kæmi væntanlega fram í hækkun tryggingargjalds.

SA hafa því ekki verið fylgjandi hugmyndum um tekjutengingu atvinnuleysisbóta. Engu að síður hafa SA skilning á því að einhver útfærsla á tekjutengingu atvinnuleysisbóta geti átt þátt í að viðhalda og tryggja í sessi sveigjanlegan vinnumarkað. Á þeim forsendum hafa SA tekið þátt í þessu nefndarstarfi, sem stjórnvöld hafa haft frumkvæði að, undir þeim formerkjum að bæta þurfi hag atvinnulausra.

Hins vegar er ljóst að atvinnurekendur geta ekki tekið á sig kostnaðarauka. SA geta því ekki fallist á að tekjutenging atvinnuleysisbóta leiði til kostnaðarauka fyrir atvinnurekendur eða að gengið verði á eignir sjóðsins til að mæta þessari kostnaðaraukningu. Bent er á að fyrir liggur yfirlýsing ríkisstjórnarinnar í tengslum við undirritun kjarasamninga 7. mars 2004 um að tryggingagjaldi lækki um 0,45% þann 1. janúar 2007 og við því verður ekki hróflað.

Verði lagðar fram tillögur um tekjutengingu bóta telja SA að fara verði mjög varlega í sakirnar enda má leiða líkur að því að hvatinn fyrir atvinnulausa að sækja um störf minnki auk þess sem búast má við aukinni ásókn hærra launaðra hópa sem til þessa hafa ekki skráð sig atvinnulausa.

Í ljósi framangreinds telja samtökin mikilvægt að áhersla sé lögð á eftirfarandi þætti:

- Skoðaðir verði kostir þess að launamenn kaupi sjálfir viðbótartryggingar eða taki a.m.k. þátt í þeim kostnaði, líkt og þekkist á Norðurlöndunum. SA hafa bent á þennan möguleika í nefndarvinnunni en mætt andstöðu ASÍ. Nærtækast væri að líta til þeirra kerfa sem þar hafa verið þróuð. Ef kostnaður vegna tekjutengingar á að greiðast úr atvinnuleysistryggingasjóði þá verður að ná fram samsvarandi sparnaði með breytingum á bótareglum eða auka tekjur sjóðsins með hækkun atvinnutryggingagjalds samhliða samsvarandi lækkun almenns tryggingagjalds.
- Gripið verði til sérstakra mótvægisáðgerða til að sporna gegn fjölgun bótaþega sem hækkun bóta getur haft í för með sér. Má þar nefna virkar vinnumarkaðsaðgerðir, kröfur um að umsækjendur séu sjálfir í virkri atvinnuleit og eftirlit með að svo sé og breytingum á starfsemi vinnumiðlana.
- Hlutfall bóta af launum verði ekki hærra en 50-60% og fullar grunnbætur verði ekki hærri en kr. 160.000. Biðtími eftir tekjutengingu verði ekki styttri en 3 – 4 vikur. Þeir sem segja sjálfir upp starfi eða missa starf sitt vegna eigin sakar njóti ekki tekjutengdra bóta. Tekjutengdar bætur verði ekki greiddar í meira en 6 vikur á hverju þriggja ára tímabili og aðeins til þeirra sem náð hafa tilteknum aldri eins og víða mun miðað við, m.a. vegna sjónarmiða um fjölskyldubyrði (t.d. 25 ára aldri).