

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Smiðju við Vonarstræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. febrúar 2026

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um vinnumarkaðsaðgerðir (stytting bótatímabils o.fl.), 312. mál.

Með umsagnarbeiðni dags. 28. janúar sl. var óskað eftir athugasemdum BSRB við ofangreint frumvarp sem lagt hefur verið fram að félags- og húsnæðismálaráðherra. Með frumvarpinu eru lagðar til veigamiklar breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2026 ásamt breytingum á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2026.

Að mati BSRB eru alvarlegustu breytingarnar tvenns konar. Annars vegar er það sú breyting að stytta bótatímabil atvinnuleysistrygginga um 40% án samráðs við aðila vinnumarkaðarins. Í frumvarpinu er þannig lagt til að hámarkslengd þess tímabils sem atvinnuleysistryggingar eru greiddar verði stytta um tólf mánuði, og þannig verði heimilt að greiða atvinnuleysistryggingar í samtals 18 mánuði í stað 30 mánaða. Hins vegar er það sú breyting að atvinnuleitendur verði fyrst tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins eftir að hafa starfað á innlendum vinnumarkaði í að minnsta kosti tólf mánuði, að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna, í stað þriggja mánaða samkvæmt gildandi lögum. Þessu mótmælir BSRB harðlega og telur þessa breytingu órökstudda og skaðlega. Með frumvarpinu eru einnig gerðar breytingar á stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs og stjórn Vinnumálastofnunar. Þannig stendur til að leggja niður Atvinnuleysistryggingasjóð og stjórn hans, en einnig á að breyta eðli stjórnar Vinnumálastofnunar. Samkvæmt gildandi lögum ber ráðherra að leita umsagnar stjórnar Vinnumálastofnunar við hinar ýmsu breytingar tengt vinnumarkaðsaðgerðum en með frumvarpinu er slíkt afnumið og ekki gert ráð fyrir að ákvarðanir ráðherra samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir verði háðar því skilyrði að umsögn stjórnar Vinnumálastofnunar sé aflað. Engan rökstuðning fyrir þessum breytingum á eðli stjórnar stofnunarinnar er að finna í frumvarpinu.

Um bótatímabil atvinnuleysistrygginga

Frá árinu 2015 hefur bótatímabil atvinnuleysistrygginga verið að hámarki 30 mánuðir en í janúar árið 2021 skipaði páverandi félags- og barnamálaráðherra samstarfshóp til heildarendurskoðunar laga um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006. Undirritaður sat í hópnum fyrir hönd BSRB en þar áttu sæti fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, BHM, fjármála-

og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnumálastofnun. Hlutverk samstarfshópsins var að endurskoða lög um atvinnuleysis-tryggingar í heild sinni og vinna að frumvarpi að nýrri heildarlöggjöf.

Eitt af þeim stóru atriðum sem hópurinn varð að taka afstöðu til var hvort endurskoða ætti lengd tímabils atvinnuleysistrygginga hér á landi. Á tímabilinu frá janúar 2021 til desember 2023 var hópurinn virkur, fundaði reglulega í ráðuneytinu og vann í sameiningu að drögum að frumvarpi til laga um atvinnuleysistryggingar. Þegar vinnu hópsins lauk óformlega, þ.e. þegar ráðuneytið var hætt að boða fundi í hópnum, hafði starfshópurinn komið sér saman um ýmis veigamikil atriði og þar á meðal um lengd bótatímabilsins. Í frumvarpi sem starfshópurinn vann að var þannig lagt til að bótatímabil atvinnuleysistrygginga yrði framvegis 24 mánuðir en að á sama tíma yrði aukið við virkniúrræði til handa atvinnuleitendum. Jafnframt voru lagðar til breytingar á viðurlagakafla laganna og fleiri atriðum sem ekki má finna í því frumvarpi sem um ræðir hér.

Það sætti því mikilli furðu þegar þáverandi félags- og húsnæðismálaráðherra tilkynnti áform sín að stytta bótatímabil atvinnuleysistrygginga um tólf mánuði, úr 30 mánuðum í 18 mánuði, án samráðs við aðila vinnumarkaðarins. Þessi áform höfðu hvergi verið kynnt og situr undirritaður í stjórn Vinnumálastofnunar fyrir hönd BSRB, og aldrei fór fram kynning á þessum áformum á þeim vettvangi. Þegar frumvarpið var birt í Samráðsgátt stjórnvalda skilaði BSRB umsögn um málið og var umsögn bandalagsins afar gagnrýnin á áformin og efni frumvarpsins. Til dæmis gagnrýndi bandalagið tölfræðilega framsetningu frumvarpsins sem er bersýnilega röng, t.d. um þróun langtímaatvinnuleysis hér á landi að undanfögnu. Þrátt fyrir þessi mótmæli er frumvarpið nú birt óbreytt á Alþingi og í samráðskafla frumvarpsins er ekki að neinu leyti fjallað um þá gagnrýni sem kom fram í umsögn BSRB og fleiri aðila um efni þess. Það stendur einfaldlega að 15 umsagnir hafi borist og teknar til skoðunar en að sú skoðun hafi þó ekki leitt til breytinga. Að mati BSRB hefði verið eðlilegt að samráðskafla frumvarpsins hefði tiltekið þá gagnrýni sem fram kom og rökstuðning hvers vegna ekki hafi verið tekið tillit til þeirra athugasemda, sem margar hverjar voru einfaldlega leiðréttingar á rangri framsetningu á tölfræði.

Um styttingu bótatímabils atvinnuleysistrygginga

Áformin virðast byggja á þeirri forsendu að atvinnuleysi í landinu sé það lágt að óþarft sé að hafa tímabil atvinnuleysistrygginga eins langt og raun ber vitni, og að virkniúrræði Vinnumálastofnunar hafi skilað svo góðum árangri undanfarin ár að þessi breyting sé réttlætanleg. Þannig segir í frumvarpinu:

„Aðgerðir stjórnvalda síðastliðin ár til að draga úr langtímaatvinnuleysi hafa skilað góðum árangri og hefur hlutfall langtímaatvinnulausra, af þeim sem skráðir eru án

atvinnu hjá Vinnumálastofnun, lækkað. Sem dæmi um aðgerðir stjórnvalda má nefna aukna áherslu á einstaklingsmiðaða þjónustu fyrir en áður.¹

Þegar horft er til atvinnuleysis á Íslandi síðustu ár þá hefur það verið lítið í sögulegu samhengi en undanfarna mánuði hefur það aukist hratt. Á vef Vinnumálastofnunar má finna hina ýmsu tölfraði yfir atvinnuleysi og er það hægt sjá atvinnuleysi eftir kyni, aldri og því hversu lengi fólk hefur verið á atvinnuleysissskrá. Af lestri frumvarpsins má ætla að langtímaatvinnuleysi hafi minnkað undanfarin ár, þ.e. þeim sem hafa verið atvinnulaus lengur en tólf mánuði hafi farið fækkandi. Það er hins vegar augljóst af tölfraðigögnum á vefnum að langtíma atvinnuleysi (þ.e. umfram 12 mánuði) hefur farið hækkandi. Þannig hefur langtíma atvinnulausum fjölgað á síðustu tveimur árum úr 1.010 í desember 2023 og í 1.757 í desember 2025.

Ef horft er til hlutfalls af heildarfjölda á atvinnuleysissskrá, þá var hlutfall langtímaatvinnulausra 13,9% í desember 2023 en 18,3% í desember 2025. Auk þess gera efnahagsforsendur fjárlagafrumvarps ársins 2026 ráð fyrir auknu atvinnuleysi eða um 4,1% á yfirstandandi ári og 4% á árinu 2027, sem virðist þó vera bjartsýni miðað við nýjustu tölur Hagstofu Íslands².



Fjöldi einstaklinga sem hafa verið lengur en tólf mánuði á atvinnuleysissskrá, heimild: Vinnumálastofnun.

Undirritaður hefur setið í stjórn Vinnumálastofnunar undanfarin ár og orðið vitni að því góða starfi sem unnið er hjá stofnuninni. Það er vissulega rétt að stofnunin hefur í auknum mæli einbeitt sér að þeim atvinnuleitendum sem hafa verið lengur á atvinnuleysissskrá, í þeim tilgangi að aðstoða þau til virkni og atvinnuleitar. Í ljósi fullyrðinga frumvarpsins um að þær

¹ <https://www.althingi.is/altext/pdf/157/s/0436.pdf>, bls. 10.

² <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/vinumarkadur/vinumarkadurinn-a-4-arsfjordingi-2025/>

aðgerðir hafi gengið svo vel að það réttlæti svo umfangsmikla breytingu á réttindatímabili atvinnuleysistrygginga, sem nú hefur verið boðuð, hefði ráðuneytinu verið í lófa lagið að birta tölfræði sem sýnir fram á þær breytingar. Sú fullyrðing frumvarpsins að langtíma atvinnulausum hafi farið fækkandi virðist ekki eiga við rök að styðjast ef horft er til síðustu tveggja ára, en í því sambandi verður að nefna að árin á undan eru ómarktæk vegna kórónuveirufaraldursins þar sem hlutfall atvinnulausra fór mest í 18%.

Ef horft er til þróunar á hlutfalli atvinnulausra undanfarin ár, þá var hlutfallið 3,9% að meðaltali árið 2025, 3,5% að meðaltali árið 2024 og 3,3% árið 2023. Í desembermánuði á síðasta ári, sem eru nýjustu tölur um atvinnuleysi var það mælt 4,4% hjá Vinnumálastofnun en hærra hjá Hagstofu Íslands sem horfir á allan vinnumarkaðinn en ekki einungis þau sem eru á skrá hjá Vinnumálastofnun. Árstíðarleiddrétt atvinnuleysi var 4,5% í desember 2025 samkvæmt Hagstofu Íslands. Það eru því blikur á lofti og ljóst að atvinnuleysi er á uppleið. Þó ekki væri nema með hliðsjón af þeirri tölfræði og þeirri óvissu sem hefur verið í atvinnulífi samhliða hækkandi verðbólgu og háu vaxtastigi er ljóst nú er ekki rétti tímapunkturinn til þess að fara í svo alvarlega og stóra breytingu á bótatímabili atvinnuleysistryggingakerfisins.

BSRB hefur lagt ríka áherslu á það undanfarin ár að auka virkniúrræði komi til áður en stjórnvöld leggja fram breytingar á tímabili atvinnuleysistrygginga. Þannig þarf að sýna fram á að þau úrræði virki áður en slíkar breytingar, sem fela í sér skerðingu réttinda á vinnumarkaði, geta komið til álita. Til dæmis að öllum langtímaatvinnulausum hafi verið boðinn stuðningur og þjónusta í samræmi við aðstæður þeirra. Engin slík gögn fylgja með frumvarpinu né virðist hafa átt sér stað mat á áhrifum þess til framtíðar. Það hlýtur að vera lágmarkskrafa að stjórnvöld byggi ákvarðanir sínar um breytingar á tímabili atvinnuleysistrygginga á fyrirliggjandi gögnum um geti þannig rökstutt sínar breytingar með vísan til þeirra.

Í þessu sambandi ber að hafa í huga að áhersla hefur verið lögð á að auka virkni hjá þeim sem hafa lent í langtímaatvinnuleysi. Þessi hópur hefur í dag um 18 mánuði frá því þau eru skilgreind sem langtímaatvinnulaus og þar til þau eru búin að fullnýta sinn rétt til atvinnuleysistrygginga. Ef frumvarpið verður að lögum mun sami hópur einungis hafa innan við sex mánuði frá því þau eru skilgreind sem langtímaatvinnulaus og þar til þeirra tímabili lýkur. Þessi samanburður sýnir hversu mikil grundvallar breyting þetta yrði og fyrirséð hversu mikil áhrif hún mun hafa á stóran hóp atvinnuleitenda hér á landi. Þetta mun jafnframt vafalaust auka til muna ásókn einstaklinga í fjárhagsaðstoð á vegum sveitarfélaga.

Um samráðsleysi stjórnvalda

Það er ámælisvert að mati BSRB að ráðherra hafi tekið þá ákvörðun að láta útbúa og leggja fram frumvarp með svo veigamiklum breytingum án aðkomu og samráðs við aðila vinnumarkaðsins. Enn alvarlegra er að ráðherra hafi ákveðið að horfa framhjá vinnu starfshóps

stjórnvalda sem hafði það hlutverk að endurskoða lögin og bótatímabilið þar sem aðilar vinnumarkaðarins komu saman og störfuðu í tvö ár. Þar tókust á ólík sjónarmið en niðurstaðan varð málamiðlun sem allir aðilar sættu sig við og átti að fela í sér betri stöðu fyrir atvinnuleitendur með auknum virkniúrræðum. Sú vinna var í anda þeirra leikreglna sem viðhafðar hafa verið við breytingar á vinnumarkaðastengdum réttindum á íslenskum vinnumarkaði. Það er einfaldlega í andstöðu við þær leikreglur að unnið sé frumvarp um grundvallarréttindi á vinnumarkaði án aðkomu aðila vinnumarkarins og raunar er hér um hættulega þróun að ræða ef slíkt yrði látið viðgangast.

Lokaorð

Með vísan til framagreinds leggst BSRB alfarið gegn efni frumvarpsins og hvetur til þess að horft verði sérstaklega til þess frumvarps sem áður nefndur starfshópur hafði komið sér saman um ef vilji er til þess að leggja af stað í breytingar á svo veigamiklum réttindum eins og lög um atvinnuleysistryggingar fela í sér. Frumvarpinu skortir bæði framtíðarsýn og sýn á stöðuna á vinnumarkaði eins og hún er í dag. Það liggja engar greiningar fyrir eða tölfræðilegar upplýsingar sem styðja við þær breytingar sem frumvarpið felur í sér og yrði það slæmt fyrir ríkissjóð, fjárhag sveitarfélaga og vinnumarkaðinn í heild sinni ef það nær fram að ganga.

Fyrir hönd BSRB



Hrannar Már Gunnarsson
lögfræðingur