

Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis
Guðbjartur Hannesson, formaður
Alþingi - nefndarsvið
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 136/517
komudagur 16.12.2008

Reykjavík 15. desember 2008
Tilv.: FEL08110093/0012

Texti:

Félags- og tryggingamálaráðuneytið vísar til erindis félags- og tryggingamálanefndar Alþingis, dags. 11. desember sl., þar sem óskað er eftir svörum ráðuneytisins við álitaeftum í tengslum við ákvæði 112. og 113. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og tengist umfjöllun nefndarinnar um 179. mál – frjáls atvinnu- og búseturéttur launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Almennt öryggisákvæði 112. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Í 112. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er að finna almennt öryggisákvæði sem samningsaðilar geta beitt einhliða en í 113. gr. samningsins er kveðið á um málsmeðferð við slíkar aðstæður. Samkvæmt 2. mgr. 112. gr. samningsins er að finna mjög mikilvæga meðalhófsreglu sem ber að hafa að leiðarljósi við mat á því hvort grípa skuli til þeirra öryggisráðstafana sem ákvæðið felur í sér. Þar er sérstaklega kveðið á um að ráðstafanir skv. 1. mgr. skuli takmarkast við það sem bráðnauðsynlegt er til að ráða bót á ástandi því sem hefur skapast og skulu valdar með það að markmiði að raska sem minnst framkvæmd samningsins.

Enn fremur ber stjórnvöldum að tilkynna um hugsanlega fyrirætlun um beitingu öryggisráðstafana til sameiginlegu EES-nefndarinnar og hafa þar samráð innan nefndarinnar sem hefur það markmið að finna lausn á vandamálinu, sbr. 1. og 2. mgr. 113. gr. samningsins. Óheimilt er að grípa til ráðstafana fyrr en einum mánuði eftir tilkynningu um beitingu þeirra, nema samráð hafi þegar farið fram innan þess tíma. Þessi málsmeðferð skal meðal annars tryggja góða framkvæmd samningsins og að meðalhófsreglu 2. mgr. 112. gr. samningsins sé gætt í hvívetna. Samráði innan nefndarinnar skal framhaldið á þriggja mánaða fresti með það fyrir augum að fella þær niður eða takmarka gildi þeirra eins og unnt er, sbr. 5. mgr. 113. gr. samningsins.

Þá ber að líta til þess að sé gripið til öryggisráðstafana skv. 112. gr. samningsins gilda þær gagnvart öllum samningsaðilum með sama hætti, en óheimilt er að beita þeim einungis gagnvart tilteknum ríkjum. Hefði það því í för með sér að meginreglan um frjálsa för um Evrópska efnahagssvæðið gildi ekki tímabundið hvað Ísland varðar. Jafnframt skal haft í huga að öðrum aðildarríkjum er heimilt að grípa til gagnaðgerða ef öryggisráðstöfun veldur

misvægi milli réttinda og skyldna samkvæmt samningnum, sbr. 1. mgr. 114. gr. samningsins. Við slíkar aðstæður gildir sama málsmeðferð og reifuð hefur verið að framan varðandi öryggisráðstafanir.

Fyrirvarar vegna nýrra aðildarríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Við stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðið sem kom til framkvæmda 1. maí 2004 var samið um sérstök aðlögunarákvæði varðandi átta af tíu nýjum aðildarríkjum (Malta og Kýpur undanskilin). Það sama var upp á teningnum við inngöngu Búlgaríu og Rúmeníu í janúar 2007, en sú stækkun kom til framkvæmda hvað samninginn um Evrópska efnahagssvæðið varðar 1. ágúst s.á. Heildaraðlögunartíminn var í báðum tilvikum sjö ár ef aðstæður á vinnumarkaði kölluðu á slíkt, sbr. einnig bókun 44 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Hafi aðildarríki tekið ákvörðun um að nýta sér ekki aðlögunarákvæði samningsins verður ekki aftur snúið til fyrra horfs og gilda þá meginreglur samningsins um frjálsa för án takmarkana.

Engu síður er að finna sérstakt öryggisákvæði sem heimilt er að grípa til allt að sjö árum eftir inngöngu ríkjanna vegna óróleika á vinnumarkaði eða hættu á slíku sem geti stefnt lífshjúfum eða atvinnustigi á tilteknu svæði eða í tiltekinni atvinnugrein í hættu. Ekki er nánar tilgreint í hverju slíkar ráðstafanir geta verið fólgnar, en það verður að teljast líklegt að þær fælust í því að reglur Evrópusambandsins um frjálsa för gildi ekki gagnvart öllum nýju aðildarríkjunum eða þá einungis einu þeirra eða fleirum, um tiltekna atvinnugrein eða tiltekið svæði.

Um málsmeðferð við beitingu þessara öryggisráðstafana gildir ákvæði 113. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og bærir íslenskum stjórnvöldum því skylda til að taka málið upp í sameiginlegu EES-nefndinni áður en gripið væri til aðgerða. Aðgerðir af þessu tagi yrðu í eðli sínu alltaf tímabundnar því þær gætu ekki staðið lengur en til loka apríl 2011 að því er átta ríkin varðar sem urðu aðilar 2004 og til loka árs 2013 að því er Búlgaríu og Rúmeníu varðar.

Það mál sem nú er til umfjöllunar í félags- og tryggingamálanefnd varðar aðlögunarákvæði sem voru nýtt við inngöngu Búlgaríu og Rúmeníu 1. janúar 2007. Hámarksaðlögunartími er sjö ár og gildir til 1. janúar 2014. Mun annar af þremur hlutum aðlögunartímabilsins hefjast 1. janúar nk. og þurfa þá ríki að hafa tekið afstöðu til þess hvort þau vilji áfram beita landslögum að því er varðar aðgengi Búlgara og Rúmena að vinnumörkuðum sínum eða hvort sameiginlegar reglur Evrópusambandsins um frjálsa för launafólks skuli taka gildi.

Aðstæður á íslenskum vinnumarkaði.

Samkvæmt upplýsingum Vinnumálastofnunar var skráð atvinnuleysi í nóvember 2008 3,3% eða að meðaltali 5.445 manns. Í kjölfar þrenginganna á fjármálamarkaði sigldi mikill samdráttur í flestum atvinnugreinum, einkum í byggingariðnaði, verslun, iðnaði og þjónustu. Atvinnuleysi jókst um 80% á höfuðborgarsvæðinu frá því í október en tæp 70% á landsbyggðinni. Atvinnuleysi var í nóvember mest á Suðurnesjum 7,2% en minnst á Vestfjörðum 0,6%. Atvinnuleysi meðal ungs fólks hefur aukist meira en þeirra eldri og hefur atvinnuleitendum á aldrinum 16-24 ára fjölgað úr 850 í lok október í 1.480 í lok nóvember.

Í framangreindum tölum verður að taka tillit til þess að ekki eru allir að fullu án atvinnu þannig að í lok nóvember voru samtals 6.350 manns skráðir á atvinnuleysisskrá hjá Vinnumálastofnun. Af þeim voru 662 atvinnuleitendur í hlutastörfum eða um 10%. Einstaklingum sem fá greiddar hlutfallslegar atvinnuleysisbætur hefur fjölgað í kjölfar nýrra laga sem samþykkt voru frá Alþingi í nóvember sl. en 210 einstaklingar hafa sótt um

atvinnuleysisbætur á grundvelli nýju laganna.

Við lok fimmtudagsins 11. desember sl. voru 8.736 atvinnuleitendur skráðir í skráningargrunni Vinnumálastofnunar og nemur fjölgunin um 2.100 einstaklingum frá mánaðarmótum. Enn sem fyrr er það starfsfólk úr mannvirkjagerð sem er fjölmennast í hópi nýskráðra en einnig er starfsfólk úr iðnaði og verslun áberandi. Dregið hefur úr fjölguninni á Suðurnesjum. Verkafólk er enn fjölmennasti hópurinn á atvinnuleysissskrá en fjölgunin er mest í hópi iðnaðarmanna og stjórnenda véla og bifreiðastjóra.

Í nóvember sl. bárust tólf tilkynningar um hópuppsagnir til Vinnumálastofnunar þar sem um 560 starfsmönnum var sagt upp störfum. Á árinu hefur tæpum 5.000 starfsmönnum verið sagt upp störfum með hópuppsögnum en stærsti hluti uppsagnanna barst í lok október eða tæp 60%.

Samtals voru 972 erlendir ríkisborgarar án atvinnu í lok nóvember, þar af 648 Pólverjar eða um 2/3 hlutar þeirra útlendinga sem voru á skrá í lok nóvember. Þetta er um fimmföldun á fjölda erlendra ríkisborgara á atvinnuleysissskrá stofnunarinnar en langflestir þeirra voru starfandi í byggingariðnaði. Vinnumálastofnun gerir ráð fyrir að um 12-13 þúsund erlendir ríkisborgarar hafi verið við vinnu um mánaðamótin nóvember og desember en stofnun gerir jafnframt ráð fyrir að þeim muni fækka í desember og verða nálægt 10.000 manns um áramótin.

Vinnumálastofnun gerir ráð fyrir að meðalatvinnuleysi í desember stefni í að verða um 5%. Könnun hefur verið gerð meðal almennings á Suðvesturlandi og á Norðurlandi eystra og benda fyrstu niðurstöður hennar að um 5-6 þúsund manns hafi verið á uppsagnarfresti í lok nóvember þegar könnunin var gerð. Það hlutfall sem taldi mjög líklegt að það missi vinnuna á næstu þremur mánuðum svarar til um 4-5 þúsund manns og það hlutfall sem taldi atvinnumissir frekar líklegan svarar til 3-4 þúsund manns. Niðurstöður könnunarinnar benda til að atvinnuleitendur verði nálægt 15.000 í lok febrúar og þá verði skráð atvinnuleysi um og yfir 8%.

Þá má einnig álykta út frá niðurstöðum könnunarinnar að starfshlutfall minnki hjá um 30 þúsund manns, yfirvinnugreiðslur dragist saman hjá nær 40 þúsund manns og laun komi til með að lækka hjá um 20 þúsund manns en þarna kann að vera um sama fólkið að ræða í þessum tölum. Þá benda niðurstöðurnar til að um 10.000 manns telji líklegt að það flytji til útlanda á næstu mánuðum en þar af var um helmingur sem taldi það mjög líklegt. Gert er ráð fyrir að Vinnumálastofnun birti niðurstöður könnunarinnar í heild fyrir jólin.

Samantekt.

Ljóst er að vegna þrenginga í efnahagslífi þjóðarinnar ríkir nokkur óvissa um stöðu og þróun á innlendum vinnumarkaði á næstu mánuðum. Upplýsingar um skráningu atvinnulausra hjá Vinnumálastofnun gefa til kynna að þeim hefur fjölgað mjög hratt undanfarnar vikur sem hafa misst störf sín og margt sem bendir til þess að þeim eigi eftir að fjölga enn frekar á næsta ári. Aðstæður hafa því breyst mjög hratt til hins verra á innlendum vinnumarkaði og erfitt að meta hversu langt er að bíða þess að atvinnuástand batni á nýjan leik.

Samningurinn um aðild Búlgaríu og Rúmeníu að Evrópska efnahagssvæðinu hefur að geyma ákvæði sem heimila ríkjum að viðhalda takmörkunum á fjálsu flæði fólks frá þessum ríkjum í allt að sjö ár frá aðild þeirra að samningnum. Slíkar takmarkanir teljast eðlilegar til þess að koma í veg fyrir of snörp áhrif á vinnumarkaði ríkjanna.

Beiting öryggisráðstafana samkvæmt 112. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er neyðaraðgerð sem aldrei hefur reynt á í EES-samstarfinu. Slík ákvörðun þarf að vera vel ígrunduð og rökstudd, enda miðað við að þær ráðstafanir takmarkist við það sem telst bráðnauðsynlegt til að ráða bót á því ástandi sem hefur skapast og skulu þær valdar með það að markmiði að raska sem minnst framkvæmd samningsins.

Við mat á því hvort grípa skuli til öryggisráðstafana 112. gr. samningsins verður jafnframt talið að líta verði til þess að atvinnuástandið hér á landi hefur á undanförunum misserum verið mjög gott og með því besta sem þekkist innan Evrópska efnahagssvæðisins. Til samanburðar mældist atvinnuleysi innan Evrópusambandsins að meðaltali 6,9% á þriðja ársfjórðungi 2008 (júlí-september) og 7,2% á árinu 2007. Í Noregi mældist atvinnuleysi að meðaltali 2,5% á þriðja ársfjórðungi 2008 og 2,6% á árinu 2007.

Hið góða atvinnuástand, þar sem framboð starfa var langt umfram eftirspurn, hafði óneitanlega mikil áhrif á komu fjölda erlendra starfsmanna hingað til lands. Við fyrrgreint mat þarf því jafnframt að líta til þeirra lögmála sem gilda um áhrif framboðs starfa og eftirspurnar á vinnumarkaði á fjölda erlendra starfsmanna sem þegar hafa aðgengi að innlendum vinnumarkaði. Gera verður ráð fyrir að þegar atvinnuástandið verður ótryggt og laus störf ekki lengur í boði á vinnumarkaði verði ekki eftirsóknarvert fyrir erlenda ríkisborgara að koma hingað til lands í þeim tilgangi að afla sér lífsviðurværis. Má því ætla að eðlislæg lögmál markaðarins hafi þarna töluverð áhrif en svo unnt sé að meta þessi áhrif með markvissum hætti þarf að líða lengri tími frá því að efnahagsþrengingarnar hófust fyrir alvöru í október sl.

Þegar litið er til alls framangreinds og þá sérstaklega til áður nefndrar meðalhöfsreglu 2. mgr. 112. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er það mat félags- og tryggingamálaráðuneytisins að aðstæður á innlendum vinnumarkaði réttlæti ekki að svo stöddu að íslensk stjórnvöld grípi einhliða til öryggisráðstafana skv. 112. gr. samningsins. Slík ákvörðun væri viðurhlutamikil og gæti haft ófyrirséðar afleiðingar fyrir framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Engu síður telur ráðuneytið mikilvægt að aðlögunarheimildir stækkunarsamningsins frá 2007 að því er varðar aðgengi Búlgara og Rúmena að lausum störfum á innlendum vinnumarkaði verði nýttar að teknu tilliti til aðstæðna, enda er þar um að ræða takmörkun á aðgengi hóps atvinnuleitenda sem hefur ekki áður haft slíkt aðgengi að innlendum vinnumarkaði. Er þetta ekki síst talið mikilvægt í ljósi þess að önnur aðildarríki að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafa hug á að nýta sér framangreindar aðlögunarheimildir að því er varðar aðgengi þessara ríkisborgara að vinnumörkuðum sínum.

Fyrir hönd ráðherra

Ragnhildur Arnljótsdóttir

Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir



11. des. 2008

Félags- og tryggingamálaráðuneytið
Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri.

Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis vísar eftirtöldum spurningum til félags- og tryggingamálaráðuneytisins í tengslum við umfjöllun nefndarinnar um 179. mál – frjáls atvinnu- og búseturéttur launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins o.fl. (framlenging aðlögunartíma).

Nefndin óskar þess að álit ráðuneytisins berist eigi síðar en mánudaginn 15. desember, nk.

1. Hvers vegna er ekki beitt undanþáguákvæðum þeim sem lögfest eru með 112. og 113. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, til að takmarka aðgang að íslenskum vinnumarkaði í stað þess að flytja frumvarpið?
2. Duga ákvæði framannefndra greina til að takmarka aðgang að vinnumarkaði, við sambærilegar aðstæður og nú eru? Þ.e. væri hægt að loka aðgangi ríkisborgara Evrópskra efnahagssvæðisins að hluta vinnumarkaðar með vísan í alvarlega efnahagslega, þjóðfélagslega eða umhverfislega erfiðleika, sbr. 112. gr.?
3. Við hvaða aðstæður á vinnumarkaði telur ráðuneytið að hægt sé að beita undanþáguákvæðum 112. og 113. gr.?

F.h. félags- og tryggingamálanefndar Alþingis,

Hildur Eva Sigurðardóttir
nefndarritari

FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLANEFND