

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um málefni innflytjenda og lögum um vinnumarkaðsaðgerðir
(sameining Vinnumálastofnunar og Fjölmenningsseturs).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

I. KAFLI.

Breyting á lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012.

1. gr.

2. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Verkefni Fjölmenningsseturs eru meðal annars að“ í 1. mgr., kemur:
Vinnumálastofnun annast framkvæmd laga þessara, undir yfirstjórn ráðherra, og skal stofnunin í því sambandi meðal annars:
- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Framkvæmdaraðili*.

3. gr.

Í stað orðsins „Fjölmenningssetur“ í 1. mgr. 3. gr. a laganna og hvarvetna annars staðar í lögnum í hvaða beygingarmynd sem er kemur í rétttri beygingarmynd: Vinnumálastofnun.

4. gr.

Í stað orðanna „Forstöðumaður Fjölmenningsseturs“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur:
Forstjóri Vinnumálastofnunar eða fulltrúi hans.

5. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I í lögnum orðast svo:

Við gildistöku ákvæðis þessa skal Fjölmenningssetur lagt niður og tekur Vinnumálastofnun við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum Fjölmenningsseturs.

Ákvarðanir sem Fjölmenningssetur hefur tekið halda gildi sínu eftir gildistöku ákvæðis þessa.

Starfsfólk Fjölmenningsseturs sem er í starfi við gildistöku ákvæðis þessa verður starfsfólk Vinnumálastofnunar með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Um rétt starfsmanna til starfa hjá Vinnumálastofnun fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur

starfsmanna ríkisins. Ákvæði 7. gr. þeirra laga gilda þó ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt ákvæði þessu.

Þrátt fyrir 3. mgr. verður embætti forstöðumanns Fjölmenningarseturs lagt niður við gildistölu ákvæðis þessa.

6. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II-IV í lögnum falla brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006.

7. gr.

3. mgr. 4. gr. laganna orðast svo:

Vinnumálastofnun skal reka þjónustustöðvar um land allt og skal minnst ein þjónustustöð vera staðsett á Austurlandi, sem og á höfuðborgarsvæðinu, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, Suðurlandi, Suðurnesjum, Vestfjörðum og Vesturlandi.

8. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. apríl 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Vinnumálastofnun og Fjölmenningarsetur eru þær stofnanir á málefnasviði félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins sem veita innflytjendum, flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu. Fjölmenningarsetur er fámenn stofnun með um það bil 10 fastráðna einstaklinga og skrifstofu á Ísafirði og í Reykjavík. Hjá Vinnumálastofnun starfa um það bil 190 fastráðnir einstaklingar en stofnunin rekur þjónustustöðvar um allt land.

Í upphafi árs 2022 hóf ráðuneytið vinnu við að greina heildstætt hvar verkefni sem falla undir málefnasvið ráðuneytisins og tengjast þjónustu við innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd væri best fyrir komið og var komið á fót sérstökum stýrihópi í því sambandi. Í þeirri vinnu var sérstaklega horft til þess að koma í veg fyrir skörun verkefna milli framkvæmdaðila þegar kemur að veitingu umræddrar þjónustu.

Fyrirnefndur stýrihópur rýndi meðal annars ýmiss fyrirliggjandi gögn og tók viðtöl við lykilaðila sem veita innflytjendum og flóttafólki þjónustu. Stýrihópurinn mótaði tillögur að framtíðarfyrirkomulagi varðandi þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, flóttafólk og innflytjendur og koma tillögurnar fram í skýrslu hópsins. Í skýrslunni er lögð áhersla á að meginhlutverk hins opinbera í málaflokknum sé að gera innflytjendum og flóttafólki kleift að vera virkir þátttakendur í íslensku samfélagi. Í helstu niðurstöðum hópsins, sem fram koma í fyrirnefndri skýrslu, er meðal annars nefnt að þjónusta sem ríkið sé að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd, flóttafólki og innflytjendum sé of dreifð og ekki nægilega notendamiðuð. Þá var jafnframt talið að vöntun sé á öflugum samræmingaraðila sem tengi saman alla þætti þjónustunnar. Í skýrslunni kom jafnframt fram að ákveðin fagleg þekking á sviði innflytjenda og flóttafólks sé nú þegar til staðar hjá Vinnumálastofnun sem yrði styrkt til muna með sameiningu stofnananna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þátttaka fólks af erlendum uppruna í íslensku samfélagi eykur fjölbreytileika, eflir íslenskt samfélag og menningu þess og er ein af forsendum vaxtar í efnahagslífinu en mikilvægt þykir að lögð sé áhersla á að stuðla að samfélagi þar sem öll geti verið virkir þátttakendur, óháð þjóðerni og uppruna.

Stefna hins opinbera í málaflokknum er meðal annars að réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda og að málsmeðferð sé skilvirk og fagleg. Enn fremur er lögð áhersla á að kerfi og stofnanir sem meta einstaklingsbundnar aðstæður og hagsmuni einstaklinga eigi að vera skilvirk, laga- og regluverk skýrt og mannúðlegt og framkvæmd fullnægjandi. Jafnframt þykir mikilvægt að hugað verði áfram að því að tryggja innflytjendum gott aðgengi að opinberum þjónustustofnunum, bæði á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, og að tillit verði tekið til ólíkra þjónustubarfa innflytjenda svo að þekking þeirra og reynsla fái að njóta sín í samfélaginu. Þá þykir mikilvægt að tryggja eins og frekast er unnt að innflytjendur sem hér vilja búa og starfa fái tækifæri til aðlögunar og geti í því sambandi nýtt hæfileika sína, þekkingu og reynslu.

Í ljósi framangreinds og í því skyni að ná fram meiri skilvirkni en nú er þykir mikilvægt að öll þjónusta sem snýr að innflytjendum, flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd verði sameinuð hjá einni stofnun. Í því sambandi þykir sameining Vinnumálastofnunar og Fjölmenningarseturs í eina stofnun undir heiti Vinnumálastofnunar best til þess fallin að ná sem mestum árangri hvað varðar skilvirkni í tengslum við veitingu fyrrnefndrar þjónustu.

Sameiningu Vinnumálastofnunar og Fjölmenningarseturs er ætlað að ná fram samlegðaráhrifum meðal annars til að innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd geti leitað á einn stað vegna þeirrar þjónustu sem þeim stendur til boða og stjórnvöldum er ætlað að veita á umræddu málefnasviði. Jafnframt er stefnt að því að einfalda samstarf ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum og gera alla þjónustu skilvirkari. Er þannig gert ráð fyrir að til verði öflug þjónustustofnun sem meðal annars veiti umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu auk þess sem stofnunin veiti þeim sem fá verndarveitingu hér á landi eða flytjast hingað til lands aðstoð við inngildingu í íslenskt samfélag.

Fjölmenningarsetur er ríkisstofnun með aðalskrifstofu á Ísafirði en hluti starfsfólks stofnunarinnar starfar í Reykjavík. Þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir að Fjölmenningarsetur verði lagt niður er stefnt að því að fjölga störfum á þjónustustöð Vinnumálastofnunar á Ísafirði eftir sameiningu stofnananna. Jafnframt þykir mikilvægt að skipulag þjónustustöðva Vinnumálastofnunar verði lögfest til að tryggja skilvirka þjónustu stofnunarinnar um land allt, meðal annars í því skyni að jafna tækifæri allra sem hér búa til að nýta sér þjónustu stofnunarinnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að lögum um málefni innflytjenda verði breytt þannig að Vinnumálastofnun verði framkvæmdaraðili laganna í stað Fjölmenningarseturs. Þannig verði Fjölmenningarsetur lagt niður og Vinnumálastofnun taki við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum Fjölmenningarseturs. Við sameiningu stofnananna tveggja er gert ráð fyrir að starfsfólk Fjölmenningarseturs sem er í starfi við sameininguna verði starfsfólk Vinnumálastofnunar. Þrátt fyrir framangreint er gert ráð fyrir að embætti forstjóra Fjölmenningarseturs verði lagt niður.

Þá er gert ráð fyrir að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir verði breytt þannig að tryggt sé að sameinuð stofnun reki á hverjum tíma að minnsta kosti eina þjónustustöð á Austurlandi, sem

og á höfuðborgarsvæðinu, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, Suðurlandi, Suðurnesjum, Vestfirðum og Vesturlandi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins þessa gefur ekki tilefni til sérstaks mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir helst Vinnumálastofnun, Fjölmenningssetur, sveitarfélög, flóttafólk, innflytjendur og umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Á síðari hluta ársins 2022 kynnti félags- og vinnumarkaðsráðherra áform um sameiningu Vinnumálastofnunar og Fjölmenningsseturs fyrir báðum stofnunum, ríkisstjórn, bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar og þingmönnum Norðvesturkjördæmis. Þá voru á fundi ráðherranefndar um málefni innflytjenda og flóttafólks kynntar niðurstöður skýrslu fyrrgreinds stýrihóps sem settur var á fót í því skyni að greina heildstætt hvar verkefni sem falla undir málefna við ráðuneytisins og tengjast þjónustu við innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd væri best fyrir komið.

Hinn xx. janúar 2023 voru drög að frumvarpi þessu kynnt í opnu umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. **XX/2023**) þar sem almenningi gafst kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drögin. **[Í vinnslu]**

6. Mat á áhrifum.

[Fjárhagsáhrif - í vinnslu]

Í kjölfar þess að verkefni Fjölmenningsseturs flytjast til Vinnumálastofnunar munu innflytjendur sem og flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd geta leitað á einn stað eftir þjónustu sem nú er veitt á fleiri en einum stað. Má því ætla að með sameiningu stofnananna megi ná fram tilteknum samlegðaráhrifum auk þess sem gert er ráð fyrir að þjónusta við framangreinda hópa verði skilvirkari. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að með sameiningu stofnananna verði samstarf ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum einfaldað.

Með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á þeim verkefnum sem stjórnvöldum ber að sinna samkvæmt lögum um málefni innflytjenda þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir að Fjölmenningssetur verði lagt niður. Gefur efni frumvarpsins því ekki tilefni til að ætla að samþykkt þess á Alþingi komi til með að hafa mismunandi áhrif á stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 2. gr. laga um málefni innflytjenda er kveðið á um að starfrækja skuli sérstaka stofnun, Fjölmenningssetur, undir yfirstjórn ráðherra og að ráðherra skuli skipa forstöðumann Fjölmenningsseturs til fimm ára í senn.

Hér er lagt til að 2. gr. laganna verði felld brott þar sem gert er ráð fyrir að Fjölmenningssetur verði lagt niður sem og embætti forstöðumanns stofnunarinnar. Um nánari skýringar vísast til 1. og 2. kafla greinargerðar þessarar.

Um 2. gr.

Í 3. gr. laga um málefni innflytjenda er kveðið á um hlutverk Fjölmenningsseturs og listuð upp þau verkefni sem stofnuninni er meðal annars ætlað að sinna.

Hér er lagt til að í 3. gr. laganna verði kveðið á um að Vinnumálastofnun annist framkvæmd laganna, undir yfirstjórn ráðherra, og að í því sambandi skuli stofnunin meðal annars sinna þeim verkefnum sem talin eru upp í ákvæðinu. Að öðru leyti eru ekki lagðar til breytingar hvað varðar umrædd verkefni og því ekki gert ráð fyrir að einhver af þeim verkefnum sem Fjölmenningarsetur sinnir samkvæmt gildandi lögum falli brott.

Jafnframt er lagt til að fyrirsögn ákvæðisins verði breytt í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu.

Um 3. gr.

Í ákvæðum laga um málefni innflytjenda er víða vísað til Fjölmenningarseturs sem er sú stofnun sem fer með framkvæmd laganna. Í samræmi við þær breytingar sem frumvarpið ber með sér er hér lagt til að í stað orðsins *Fjölmenningarsetur* í 1. mgr. 3. gr. a laganna og hvarvetna annars staðar lögunum í hvaða beygingarmynd sem er komi í rétttri beygingarmynd orðið *Vinnumálastofnun*.

Um 4. gr.

Í 3. mgr. 4. gr. laga um málefni innflytjenda er kveðið á um að forstöðumaður Fjölmenningarseturs skuli sitja fundi innflytjendaráðs með málfrelsi og tillögurétt. Hér er lagt til að í fyrrnefndu ákvæði verði kveðið á um að forstjóri Vinnumálastofnunar eða fulltrúi hans skuli sitja fundi innflytjendaráðs með málfrelsi og tillögurétt. Sú breyting að fulltrúi forstjóra Vinnumálastofnunar geti setið fundi innflytjendaráðs þykir mikilvæg í þessu sambandi, ekki síst í ljósi þess að ætla má að skipulag og starfsumhverfi Vinnumálastofnunar sé bæði flóknara og víðfeðmara en starfsemi Fjölmenningarseturs og starfssvið forstjóra Vinnumálastofnunar þannig frábrugðið starfssviði forstöðumanns Fjölmenningarseturs. Þykir því rétt að forstjóra Vinnumálastofnunar verði eftir sameiningu stofnananna heimilt að fela fulltrúa sínum það hlutverk að sitja fundi innflytjendaráðs í sinn stað. Gengið er út frá því að um verði að ræða fulltrúa sem í störfum sínum hjá Vinnumálastofnun kemur að framkvæmd laga um málefni innflytjenda og verði, eftir því sem við á, í nánú sambandi við forstjóra stofnunarinnar varðandi starfsemi innflytjendaráðs.

Um 5. gr.

Hér er gert ráð fyrir að í ákvæði til bráðabirgða I í lögum um málefni innflytjenda verði kveðið á um að við gildistöku ákvæðisins skuli Fjölmenningarsetur lagt niður og Vinnumálastofnun taka við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum Fjölmenningarseturs. Þykir þetta mikilvægt þannig að skýrt sé að Vinnumálastofnun beri að taka við öllum þeim verkefnum, réttindum og skyldum sem falla undir málefnaþing Fjölmenningarseturs samkvæmt gildandi lögum. Er þannig lögð áhersla á að hvergi sé verið að draga út hlutverki Fjölmenningarseturs þrátt fyrir að stofnunin verði lögð niður. Að sama skapi þykir rétt að kveða skýrt á um að ákvarðanir sem Fjölmenningarsetur hefur tekið haldi gildi sínu eftir gildistöku ákvæðisins.

Enn fremur er gert ráð fyrir að kveðið verði á um að starfsfólk Fjölmenningarseturs sem er í starfi við gildistöku ákvæðisins verði starfsfólk Vinnumálastofnunar með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Jafnframt er gert ráð fyrir að um rétt starfsmanna til starfa hjá Vinnumálastofnun fari eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þrátt fyrir framangreint er þó gert ráð fyrir að ákvæði 7. gr. þeirra laga gildi þó ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt ákvæðinu. Er þetta lagt til þar sem mikilvægt þykir að ljóst sé hvernig fara skuli með ráðningarsamninga starfsfólks Fjölmenningarseturs sem er í starfi við

gildistöku ákvæðisins. Með frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir að störf hjá Fjölmenningssetri verði ekki lögð niður þrátt fyrir að stofnunin verði lögð niður heldur muni starfsfólk Fjölmenningsseturs sem er í starfi við sameiningu stofnananna verða starfsfólk Vinnumálastofnunar með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, skal auglýsa störf opinberlega samkvæmt reglum sem settar eru af fjármála- og efnahagsráðherra. Þar sem lagt er til að starfsfólk Fjölmenningsseturs sem er í starfi við sameiningu stofnananna verði starfsfólk Vinnumálastofnunar er gert ráð fyrir að fyrirnefnd 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gildi ekki við framangreinda ráðstöfun starfa við sameininguna.

Þrátt fyrir að störf hjá Fjölmenningssetri verði ekki lögð niður við það að stofnunin verði lögð niður er gert ráð fyrir að embætti forstöðumanns Fjölmenningsseturs verði lagt niður.

Um 6. gr.

Lagt er til að ákvæði til bráðabirgða II-IV í lögum um málefni innflytjenda falli brott í ljósi þess að þau tímamörk sem kveðið er á um í ákvæðunum eru liðin. Er því ekki um efnisbreytingu að ræða.

Um 7. gr.

Í 3. mgr. 4. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir er kveðið á um að Vinnumálastofnun skuli reka þjónustustöðvar. Jafnframt er kveðið á um að ráðherra ákveði hvar á landinu þær skuli vera að fenginni umsögn forstjóra og stjórnar stofnunarinnar.

Hér er lagt til að í 3. mgr. 4. gr. laganna verði kveðið á um að Vinnumálastofnun skuli reka þjónustustöðvar um land allt og að minnst ein þjónustustöð skuli vera staðsett á Austurlandi, höfuðborgarsvæðinu, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, Suðurlandi, Suðurnesjum, Vestfjörðum og Vesturlandi. Er þetta lagt til í því skyni að tryggja skilvirka þjónustu Vinnumálastofnunar um land allt.

Í dag rekur Vinnumálastofnun þjónustustöðvar í öllum framangreindum landshlutum og eru stöðvarnar staðsettar á Egilsstöðum, í Reykjavík, á Akureyri, Húsavík, Sauðárkróki, Selfossi, í Reykjanesbæ, á Ísafirði og á Akranesi. Auk þess er Fæðingarorlofssjóður staðsettur á Hvammstanga og Greiðslustofa atvinnuleysistrygginga er staðsett á Skagaströnd. Sú breyting sem hér er lögð til felur því ekki í sér breytingu á skipulagi þjónustustöðva Vinnumálastofnunar frá því sem nú er en tryggir að Vinnumálastofnun geti áfram veitt einstaklingum þjónustu um land allt til lengri tíma lítið.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.