



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 25. október 2018

1810060SA TP
Málalykill: 00.63

Efni: Tillaga til þál. um ráðgjafarstofu innflytjenda - 19. mál 149. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 26. september sl., þar sem ofangreint þingmál var sent til umsagnar hjá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga. Vegna anna vannst ekki tími til þess að ljúka umsögninni fyrir þann dag sem gefinn var í umsagnarbeiðni, en fresturinn fékkst framlengdur.

Almennt

Þrátt fyrir mjög mikla fólksflutninga til landsins á síðastliðnum árum hefur ákveðin stöðnun ríkt í málefnum innflytjenda, bæði hvað varðar stefnumörkun og stjórnsýslu. Að mati sambandsins er margvíslegra útbóta þörf á því sviði og bagalegt að lærdómur hafi ekki verið dreginn af þróuninni á árabílinu 2003-2008, þegar stjórnsýslan fékk síðast það viðfangsefni að sinna stóráuknum fjölda nýrra íbúa sem hingað flytjast erlendis frá.

Fyrirliggjandi þingsályktunartillaga átta þingmanna felur í sér tilraun til þess að rjúfa þá stöðnun sem ríkt hefur. Sambandið er sammála því að þörf sé á aðgerðum en leyfir sér að benda á að stöðnunin er ekki síst tilkomin vegna þess að fjárveitingar til móttöku og stuðnings við innflytjendur, m.a. í gegnum Fjölmenningarsetur, hafa á undanförunum árum engan veginn náð að fylgja eftir vaxandi þörfum. Í þessu efni tekur sambandið undir með Ísfjarðarbæ sem í umsögn sinni um fyrirliggjandi mál bendir á að starfsemi Fjölmenningarseturs hafi verið fjársvelt allt frá upphafi. Einnig er ríft upp varnaðarorð hvað þetta varðar í umsögn sambandsins til velferðarnefndar dags. 14. mars 2012 (sjá meðf. afrit).

Fjárveitingar til verkefna á grundvelli laga nr. 116/2012, um málefni innflytjenda

Sambandið hefur gert tilraun til þess að rýna gögn úr fjárlagavinnu undanfarinna ára til þess að draga fram hvert samhengi er á milli markmiða í opinberri stefnumörkun í málefnum innflytjenda og fjármagns sem veitt eru til verkefna á grundvelli laga nr. 116/2012, um málefni innflytjenda.

Það veldur ákveðnum vanda að innan þessa málefnasviðs eru vistuð saman framlög vegna framkvæmdar annarra laga einnig, svo sem útlendingalaga og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (vegna móttöku flóttafólks, húsnæðismála hælisleitenda, fjárhagsaðstoðar o.fl.) Slík blanda ólíkra verkefna vinnur gegn markmiðum við gerð fjármálaáætlunar um aukið gegnsæi og rekjanleika fjárframlaga til verkefna. Ætti það að vera sjálfstætt umhugsunarefni Alþingis, sem fer með fjárstjórnarvaldið, að tryggja lágmarksskýrleika í fjármálaáætlun hvað varðar fjárveitingar til málefna innflytjenda.

Eftir því sem best verður séð má engu að síður slá því föstu að fjárveitingar til verkefna á grundvelli laga um málefni innflytjenda hafi í krónutölu dregist saman yfir árabilið 2015 til 2018. Þannig voru fjárveitingar til þessara verkefna (þ.m.t. Fjölmenningarseturs og



framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda) 157 m.kr. skv. ríkisreikningi 2015. Samkvæmt fjárlögum og fjárukalögum 2017 var fjárhæðin 153 m.kr. Á fjárlögum yfirstandandi árs (2018) stóð framlag til Fjölmenningsseturs nánast í stað í krónutölu sem í reynd þýðir samdrátt að teknu tilliti til útgjalda.

Próun fjárveitinga til Fjölmenningsseturs og annara verkefna á grundvelli laga um málefni innflytjenda hafa þannig ekki verið í neinu samhengi við fjölda þeirra erlendu ríkisborgara sem hér búa, en fyrir liggur frá árinu 2011 hefur hópurinn vaxið um 97%. Í vinnumarkaðsrannsókn ASÍ (mars 2018) kemur fram að árið 2017 hafi fjöldi erlendra ríkisborgara sem hingað fluttust umfram þá sem fluttust héðan verið í sögulegu hámarki. Tekur það m.a. til stöðunnar á árunum fyrir hrun og leiðir til þess að erlent launafólk telst að minnsta kosti 12-13% launafólks á Íslandi.

Í þessu ljósi má telja með ólíkindum að stjórnarsýsla ríkisins gagnvart meginþorra innflytjenda hér á landi - hópi sem telur tugþúsundir einstaklinga - sé rekin fyrir fjárveitingar af þessari stærðargráðu. Er ekki að furða að Fjölmenningssetur kemst engan veginn yfir að anna þeim verkefnum sem stofnuninni eru falin lögum samkvæmt.

Samspil mikli stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga

Framangreind þróun í málefnum innflytjenda skýrir að sveitarfélög finna fyrir miklum og vaxandi þrýstingi að sinna margvíslegri stjórnarsýslu í málaflokknum. Hér er vísað í upplýsingagjöf til innflytjenda um réttindi þeirra og skyldur en jafnframt liggur fyrir að hópurinn leitar mjög til félagsþjónustu sveitarfélaga eftir frekari stuðningi við meðferð mála í stjórnarsýslunni, en er í boði samkvæmt túlkun hlutaðeigandi stjórnvalda á leiðbeiningarskyldu sinni.

Minnt er á að á árabílinu 2010-2016 hélt mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar úti ráðgjöf fyrir innflytjendur. Yfir 6.000 einstaklingar leituðu stuðnings hjá ráðgjöfum en mikill meirihluti þeirra erinda sem bástust til ráðgjafanna snéru að ríkisstofnunum (sýslumönnum, Þjóðskrá, RSK, VMST, Útlendingastofnun og fleiri). Skrifstofan hætti að veita þessa þjónustu í lok árs 2016, enda ekki lögbundið hlutverk sveitarfélaga að framfylgja þeirri leiðbeiningarskyldu sem hvílir á stjórnvöldum ríkisins.

Því má taka undir það sem fram kemur í upphafi þingsályktunartillögunnar að gera þurfi ráð fyrir viðeigandi lagabreytingum. Einsýnt er að mati sambandsins að þær lagabreytingar skerpi mjög á leiðbeiningarskyldu stjórnvalda gagnvart málsaðilum af erlendum uppruna.

Hvaða stuðning er áformað að veita á vettvangi nýrrar ráðgjafarstofu?

Flutningsmenn tillögunnar gera ráð fyrir því að hlutverk nýrrar ráðgjafarstofu verði að bjóða upp á aðgengilega ráðgjöf um þjónustu, réttindi og skyldur jafnframt því að veita félagslegan og sálfélagslegan stuðning.

Við skipulagningu verkefna af þessum toga þarf að gera skýran greinarmun á stjórnarsýslu og þjónustu. Að þessu leyti tekur sambandið undir umsögn dómsmálaráðuneytisins og þá ábendingu að Fjölmenningssetur er stjórnarsýslustofnun sem lögum samkvæmt sinnir tilteknum verkefnum eins og rakið er í greinargerð með tillögunni. Þá liggur einnig fyrir, sbr. hér að framan, að stjórnvöld hafa leiðbeiningarskyldu gagnvart málsaðilum sem óráðlegt er að fela öðrum aðilum að rækja eða framfylgja. Þá eru starfræktar sérstakar miðstöðvar og úrræði fyrir einstaka hópa innflytjenda, einkum flóttamenn og



hælisleitendur. Móttökumiðstöðvum fyrir þessa hópa er ætlað að vera fyrsti viðkomustaður og því ekki rétt að ætla nýrri ráðgjafarstofu það sama hlutverk.

Það er áhygguefni að án skýrrar aðgreiningar á milli stjórnsýsluverkefna og eiginlegrar þjónustu muni hærra flækjustig fylgja tilkomu nýrrar ráðgjafarstofu. Af þeirri ástæðu telur sambandið koma til greina að ný ráðgjafarstofa verði skilgreind sem þjónustueining, er gegni tvíþættu hlutverki:

1. Að veita einstaklingum í hópi innflytjenda félagslegan og sálfélagslegan stuðning
2. Að benda einstaklingum í hópi innflytjenda á leiðir til þátttöku og virkni í samfélaginu sem skilað hafa árangri (gagnreyndar aðferðir til aðlögunar)

Verkefni af þessum toga eiga ágætlega heima í svonefndu „one-stop-shop“ fyrirkomulagi en einnig er mögulegt að fella það inn í net útibúa frá miðlægri starfsemi eins og Vinnumálastofnun vekur máls á í sinni umsögn. Þá lýsir Reykjanesbær áhugaverðri nálgun í sinni umsögn, þ.e. að tekið verði upp fyrirkomulag leiðandi sveitarfélaga. Slíkt fyrirkomulag er við lýði í hluta af velferðarþjónustu sveitarfélaga og hefur gefist vel.

Afstaða sambandsins

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ríkan skilning á því að fram sé komin tillaga til þingsályktunar um að bæta í þann stuðning sem innflytjendur eiga kost á hjá opinberum aðilum. Slíkar úrbætur eru í fullu samræmi við stefnumörkun sambandsins, þar sem áhersla er m.a. lögð á að framfygja aðgerðum í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og að áætlunin sé raunhæft aðgerðaplan en ekki ófjármagnaður óskalisti.

Sambandið áréttar hins vegar að nýjar aðgerðir mega ekki verða til þess að draga úr þeirri takmörkuðu fjármögnun sem stjórnsýsla í málaflokknum býr við. Verði ný ráðgjafarstofa sett á fót er nauðsynlegt að hún verði fjármögnuð frá grunni. Ef gert er ráð fyrir samstarfi ríkis og sveitarfélaga um reksturinn þarf að nást samkomulag um kostnaðar- og verkaskipti.

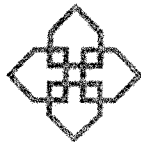
Sambandið telur einnig að í umfjöllun um tillöguna á Alþingi sé rétt að víkja sérstaklega að þeim valkosti að efla starfsemi Fjölmenningsarseturs á Ísafirði í samræmi við stefnumörkun um að dreifa störfum í opinberri stjórnsýslu um landið.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri

Meðf. Afrit af umsögn sambandsins dags. 14. mars 2012 um frumvarp til laga um málefni innflytjenda (erindi nr. P 140/1591)



Alþingi
Erindi nr. P 140/1591
komudagur 21.3.2012

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8 – 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 14. mars 2012

1112018SA AGB/TP
Málalykill: 40

Efni: Umsögn um frv. til laga um málefni innflytjenda - 555. mál 140. lj.

Með tölvupósti nefndasviðs Alþingis, dags. 29. febrúar sl., fékk Samband Íslenskra sveitarfélaga ofangreint frumvarp sent til umsagnar.

Almennt um frumvarpið

Drög frumvarpsins voru unnin í samráði við innflytjendaráð þar sem sitja fulltrúar frá sambandinu og Reykjavíkurborg. Sambandið átti því ágæta aðkomu að undirbúningi málsins og telur að vel hafi tekist til við verkefnið, þ.e. að skapa lagagrundvöll fyrir stjórnskipulag málaflokksins. Skiptir þar mestu að í frv. er gerð ákveðin tillaga um að styrkja stöðu Fjölmenningarseturs sem hingað til hefur verið rekið sem eitt af verkefnum ráðuneytisins. Verði frv. að lögum fær setrið stöðu ríkisstofnunar og öðlast miklu betri færi til þess að fylgja eftir skilgreindu hlutverki, einkum við upplýsingamiðlun og ráðgjöf. Brýnt er að þessari breyttu stofnanalegu stöðu verði fylgt eftir með framlögum á fjárlögum sem endurspegli aukin verkefni með raunhæfum hætti.

Samþætting og samfella í þjónustu

Markmiðslýsing 1. gr. frv. er í góðu samræmi við stefnumörkun sambandsins sem var samþykkt á fundi stjórnar þess þann 29. apríl 2011, sbr. meðf. Vakin er athygli á að eitt af meginmarkmiðum stefnunnar er að sveitarfélögin verði samfélög án aðgreiningar (liður 1.4.2). Þá er ítarlega fjallað um hlutverk sambandsins í lið 3.7 (málefni íbúa af erlendum uppruna), m.a. að stuðlað sé að því að hagsmunir innflytjenda og barna þeirra séu samþættir inn í alla stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga. Ennfremur segir þar að styðja skuli að innflytjendur þekki réttindi sín og skyldur sem íbúar og hafi greiðan aðgang að þjónustu sveitarfélaga.

Eina athugasemd má þó gera við orðalag a- og b-liða 1. gr. frv. þar sem hugtakið samþætting er notað í tvennri merkingu. Betur kann að fara á því að b-liður hljóði svo: stuðla að víðtæku samstarfi og samfelli í aðgerðum og verkefnum milli allra aðila sem koma að málefnum innflytjenda [...].

Þessi tillaga styðst m.a. við lið 3.7.6. í fyrrgreindri stefnumörkun svohljóðandi: „Vinna að því opinber þjónusta birtist innflytjendum sem ein heild án tillits til þess hvort ríki eða sveitarfélög beri ábyrgð á þjónustunni.“



Verkaskipting í þjónustu ríkis og sveitarfélaga

Fyrirliggjandi frumvarp fjallar um skipulag og stjórnsýslu og hefur því ekki að gefna eiginleg réttindaákvæði, t.d. varðandi túlkajónustu, eða ákvæði um bann við mismunun. Í greinargerð með frv. er vísað til þess að steinumörkun um túlkajónustu verði viðfangsefni næstu framkvæmda-áætlunar og að steint sé að lögfestingu meginreglna um jafna meðferð allra einstaklinga í sérstökum háli þar að lútandi.

Sambandið leggur mikla áherslu á að vandad verði til næstu framkvæmdaáætlunar - og réttindalöggjöf sem henni mun tengjast - með það að leiðarljósi að útrýmt verði „gráum svæðum“ í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Slík grá svæði eru vissulega til staðar þar sem erlendur uppruni kallar á frekari stuðning en sveitarfélög veita íbúum sínum að jafnaði. Er þar uppi hliðstæð staða og varðandi aðra hópa sem hafa sértaekari og meiri stuðningsþörf en sú sem svarað er með almennri grunnþjónustu sveitarfélaga. Af þessari ástæðu verður að gera alvarlega athugasemd við það orðalag í greinargerðinni að verkaskipting í þjónustu ríkis og sveitarfélaga við innflytjendur sé sú sama og í þjónustu við aðra borgara samfélagsins.

Samhliða verður að svara krefjandi spurningum um hlutverka ólíkra stofnana og þjónustukerfa, t.d. varðandi rétt íbúa af erlendum uppruna til leiðhveininga frá þeim opinberu aðilum sem fjalla um ýmis mikilvægustu málefni hvers einstaklings, svo sem um heilbrigði, hjúskap, fjölskylduhagi og önnur sífjamálefni auk skattskila og meðferð eigna. Stofnanir og umboðsmenn ríkisins eru hér í lykilhutverki og ljóst að á þeim hvílir ekki hvað síst að tryggja að innflytjendur geti nýtt sér borgaraleg réttindi sín. Af þeirri ástæðu skýtur nokkuð skökku við að sjá í athugasemdum við 3. gr. frv. að sveitarfélaganna sé eingöngu getið hvað þetta varðar.

Upplýsingaöflun og -miðlun

Ákvæði 2. mgr. 3. gr. frv. er sérstaklega mikilvægt að mati sambandsins og að Fjölmenningarsetur fái heimildir og berði til þess að afla upplýsinga í þágu greininga, rannsókna og miðlunar innan málaflokksins. Skortur á áreiðanlegum upplýsingum um málefni íbúa af erlendum uppruna hér á landi hefur leitt af sér margvíslegt misræmi í framkvæmd opinberra aðila auk þess að standa umræðunni fyrir þrífum og jafnvei viðhalda fordómum. Þess er að vænta að efling Fjölmenningarseturs og þróunarsjóðs innflytjendamála, og þar með auknir möguleikar til rannsókna og greininga, muni skila áþreifanlegum árangri.

Hlutverk innflytjendaráðs

Sambandið telur að treysta megi hlutverk innflytjendaráðs skv. frv. og tengja það eftirfylgi við þau markmið um samþættingu og samféllu, sem lagt er upp með sbr. hér að framan.

Af þeirri ástæðu er gerð tillaga um að nýr staflidur bætist við 5. gr. frv. svohljóðandi:



fygkjast með því að hagsmunir innflytjenda séu samþættir inn í stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu hins opinbera og að samfélla sé í stuðningi ríkis og sveitarfélaga við íbúa af erlendum uppruna.

Með þessu telur sambandið að skapaðir séu möguleikar á því að tvítna aðgerðir og verkefni í þágu innflytjenda inn í aðrar áætlanir, þannig að til framtíðar megi ná markmiðum laganna um samþættingu.

Um kostnaðarmat

Eins og áður er vikið að varða ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps fyrst og fremst stjórnskipulag málaflokksins. Fjárhagsleg áhrif þessara ákvæða á sveitarfélögin verða fyrirsjáanlega ekki mikil og er af þeim sökum látið athugasemdalaust að frumvarpið falli utan skyldu til kostnaðarmats gagnvart sveitarfélögunum skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Undirstrikað er á hinn bóginn að lagaákvæði sem mæla fyrir um einstaklingsbundin réttindi innflytjenda munu hafa kostnaðaráhrif og þurfa að fara í gegnum mat þar að lúandi. Er sérstaklega áréttad að kostnaður við einstök verkefni í framkvæmdaáætlun skv. 7. gr. sé metinn raunsemt og þannig að hugsad sé fyrir útfærslunni.

Nauðsynlegt er að verkefnum fylgi skuldbinding af hálfu ráðuneyta um að gera ráð fyrir fjármögnun í allri fjárlagagerð. Athugasemd í greinargerð með 7. gr. frv. gefur tilefni til þessarar áréttingar sem og að framkvæmdaáætlanir ríkisins verði raunhæf skjöl fremur en óskalistar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Fylgiskjöl:

- Sténumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga, samþykkt á fundi stjórnar þann 29. apríl 2011
- Steina sambandsins í innflytjendamálum frá árinu 2009