

# Frumvarp til laga

## um málefni innflytjenda.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

### I. KAFLI

#### Markmið.

##### 1. gr.

#### Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Markmiði þessu skal náð meðal annars með því að:

- hagsmunir innflytjenda séu samþættir allri stefnumótun, stjórnáslu og þjónustu hins opinbera,
- stuðla að viðtæku samstarfi og samþættingu aðgerða og verkefna milli allra aðila sem koma að málefnum innflytjenda,
- efla fræðslu og miðlun upplýsinga um málefni innflytjenda og samfélag án fordóma,
- stuðla að og styðja við rannsóknir og þróunarverkefni í málefnum innflytjenda.

### II. KAFLI

#### Stjórnáslu.

##### 2. gr.

#### Fjölmenningssetur.

Starfrækja skal sérstaka stofnun, Fjölmenningssetur, undir yfirstjórn ráðherra. Ráðherra skipar forstöðumann Fjölmenningsseturs til fimm ára í senn.

##### 3. gr.

#### Hlutverk Fjölmenningsseturs.

Verkefni Fjölmenningsseturs eru meðal annars að:

- veita stjórnvöldum, stofnunum, fyrirtækjum, félögum og einstaklingum ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda,
- vera sveitarfélögum til ráðgjafar við að taka á móti innflytjendum sem flytjast í sveitarfélagið,
- miðla upplýsingum til innflytjenda um réttindi þeirra og skyldur,
- fylgjast með þróun innflytjendamála í þjóðfélaginu, meðal annars með upplýsingaöflun, greiningu og upplýsingamiðlun,
- koma á framfæri við ráðherra, innflytjendaráð og önnur stjórnvöld ábendingum og tillögum um aðgerðir sem hafa það að markmiði að allir einstaklingar geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu óháð þjóðerni og uppruna,

- f. taka saman árlega skýrslu til ráðherra um málefni innflytjenda,
- g. hafa eftirlit með framgangi verkefna sem fram koma í þingsályktun um framkvæmda-  
áætlun í málefnum innflytjenda, sbr. 7. gr.,
- h. vinna önnur verkefni í samræmi við markmið laganna og þingsályktun um framkvæmda-  
áætlun í málefnum innflytjenda og einnig samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Stofnunum, fyrirtækjum og félagasamtökum er skylt að veita Fjölmeningarsetri hvers konar almennar upplýsingar sem stofnuninni eru nauðsynlegar til að annast þau verkefni sem lög þessi fela því.

#### 4. gr.

##### *Innflytjendaráð.*

Eftir hverjar alþingiskosningar skipar ráðherra sex manna innflytjendaráð. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar, þ.e. formann og einn fulltrúa, og skal að minnsta kosti annar þeirra vera úr hópi innflytjenda. Auk þess skal ráðherra skipa einn fulltrúa samkvæmt tilnefningu frá þeim ráðherra sem fer með málefni útlendinga, einn fulltrúa samkvæmt tilnefningu frá þeim ráðherra sem fer með fræðslumál, einn fulltrúa samkvæmt tilnefningu frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn fulltrúa samkvæmt tilnefningu frá Reykjavíkurborg. Vararmenn skulu skipaðir á sama hátt.

Komi til atkvæðagreiðslu í innflytjendaráði og atkvæði falla jafnt ræður atkvæði formanns.

Forstöðumaður Fjölmeningarseturs skal sitja fundi innflytjendaráðs með málfrelsi og tillögurétt.

#### 5. gr.

##### *Hlutverk innflytjendaráðs.*

Hlutverk innflytjendaráðs er að:

- a. vera ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og hafa eftirlit með framkvæmd hennar,
- b. stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnarsýslunnar,
- c. stuðla að opnum umræðum um málefni innflytjenda með ráðstefnum og fundum með hagsmunaaðilum,
- d. gera árlega tillögu til ráðherra um hverjar áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála skulu vera,
- e. gera árlega tillögu til ráðherra um veitingu styrkja úr þróunarsjóði innflytjendamála,
- f. skila ráðherra árlega skýrslu um störf sín,
- g. vinna önnur verkefni í samræmi við markmið laganna samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

#### 6. gr.

##### *Þróunarsjóður innflytjendamála.*

Starfrækja skal sjóð er nefnist þróunarsjóður innflytjendamála. Hlutverk sjóðsins skal vera að efla rannsóknir og styðja þróunarverkefni á sviði málefna innflytjenda með það að markmiði að auðvelda innflytjendum aðlögun að íslensku samfélagi og gera samfélaginu betur kleift að koma til móts við þá. Til sjóðsins renna fjármunir sem veittir eru í fjárlögum hverju sinni.

Innflytjendaráð gerir árlega tillögu til ráðherra um áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála. Jafnframt gerir innflytjendaráð tillögu til ráðherra um úthlutun styrkja og fjárhæð þeirra.

Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari reglur um starfsemi og skipulag þróunarsjóðs innflytjendamála.

7. gr.

*Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.*

Ráðherra skal leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til fjögurra ára í senn að fenginni umsögn annarra ráðuneyta, stofnana, Fjölmenningsseturs og innflytjendaráðs.

Í tillögu til þingsályktunar skv. 1. mgr. skal kveða á um verkefni sem hafa það að markmiði að stuðla að samfélagi þar sem allir einstaklingar geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Framkvæmd, ábyrgð og áætlaður kostnaður verkefna skulu tilgreind í áætluninni ásamt því hvernig mati á árangri aðgerða skuli háttáð.

Skýrsla ráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda skv. 8. gr. skal fylgja tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda skv. 1. mgr.

8. gr.

*Mat á stöðu og þróun í málefnum innflytjenda.*

Fjórða hvert ár skal ráðherra leggja fram á Alþingi skýrslu um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda. Í skýrslu ráðherra skal meðal annars koma fram mat á stöðu og árangri verkefna í gildandi þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda á hverjum tíma, sbr. 7. gr., auk umfjöllunar um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda á helstu sviðum samfélagsins í samræmi við markmið laganna.

III. KAFLI

**Önnur ákvæði.**

9. gr.

*Reglugerðarheimild.*

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, svo sem um starfsemi Fjölmenningsseturs og innflytjendaráðs.

10. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

**I.**

Ráðherra er heimilt að skipa núverandi framkvæmdastjóra Fjölmenningsseturs í embætti forstöðumanns Fjölmenningsseturs til loka árs 2013. Frá þeim tíma skal embættið auglýst laust til umsóknar í samræmi við ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þeir starfsmenn velferðarráðuneytis sem starfa hjá Fjölmenningssetri og eru í starfi við gildistöku laganna verða starfsmenn hjá hinni nýju stofnun með sömu starfskjörum og áður giltu. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eiga ekki við um flutning starfsmanna samkvæmt þessu ákvæði.

**II.**

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal ráðherra skipa nýtt innflytjendaráð, sbr. 4. gr.

**III.**

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal ráðherra innan árs leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, sbr. 7. gr.

**IV.**

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal ráðherra innan sex mánaða leggja fram á Alþingi skýrslu um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda, sbr. 8. gr.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta var lagt fram á 140. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt nánast óbreytt. Það hefur ekki tekið efnislegum breytingum frá síðustu framlagningu en orðalag reglugerðarheimildar í 9. gr. var lagfært.

Frumvarpið var samið í velferðarráðuneytinu, en það fer meðal annars með málefni innflytjenda og flóttafólks, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 125/2011. Aðdragandi frumvarpsins er nokkur en ýmsar nefndir og vinnuhópar hafa verið skipaðir á undanförunum árum til að skoða málefni innflytjenda frá ýmsum sjónarhornum.

Frumvarpið byggist á samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs en þar segir meðal annars: „Rík áhersla verður lögð á að tryggja rétt og þátttöku fólks af erlendum uppruna og lög um hælisleitendur verði endurskoðuð. Ný lög sett um málefni innflytjenda.“

Í samræmi við framangreinda stefnumörkun er markmið frumvarpsins að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna en slíkt markmið samræmist vel 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Með frumvarpinu er í fyrsta skipti mælt fyrir um hvernig stjórnarsýslu í málefnum innflytjenda skuli háttáð en ætlunin er að festa í sessi ákveðið starfsumhverfi sem mótast hefur á grundvelli reynslu undanfarinna ára. Í frumvarpinu er ekki fjallað um réttindi og skyldur innflytjenda en stefnt er að því að innleiða tilskipun nr. 2000/43/EB um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis (Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin) samhliða innleiðingu tilskipunar nr. 2000/78/EB um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi (Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation). Frumvarp þetta felur í sér mikilvæg skref til að tryggja bætta stöðu innflytjenda en næstu skref verða stigin með innleiðingu tilskipunar nr. 2000/43/EB.

**2. Tilefni lagasetningarinnar.**

Árið 2003 skipaði félagsmálaráðherra fimm manna starfshóp sem hafði það hlutverk að fjalla um þjónustu við innflytjendur á Íslandi, skipulag hennar og fyrirkomulag. Í starfshópnunum voru þrjár fulltrúar frá félagsmálaráðuneytinu, einn frá Alþjóðahúsi og einn frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Starfshópurinn hafði samráð við Alþýðusamband Íslands, Útlendingastofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, Ísa-

fjarðarbæ, Vinnumálastofnun og Samtök atvinnulífsins. Starfshópurinn skilaði greinargerð um þjónustu við innflytjendur í mars 2004 og var megininntak hennar að þjónusta við innflytjendur yrði samræmd í einni miðstöð sem næði til landsins alls.

Á grundvelli framangreindrar greinargerðar var skipuð önnur nefnd til að útfæra tillögurnar og skilgreina nánar verkefni slíkrar miðstöðvar. Nefndin skilaði skýrslu um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi í apríl 2005. Í skýrslunni komu fram tillögur sem margar hverjar hafa verið framkvæmdar og má þar nefna stofnun innflytjendaráðs sem meðal annars beiti sér fyrir rannsóknum og þróunarstarfi á högum og aðlögun innflytjenda og samræmingu og eflingu upplýsingamiðlunar til innflytjenda. Í janúar 2007 var samþykkt fyrsta opinbera stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda en hún hafði að geyma heildræna stefnu stjórnvalda um málefni innflytjenda. Í stefnunni voru sett fram markmið og tilgreindar leiðir að þeim. Meðal þess sem þar var fjallað um var íslenskunám fyrir fullorðna, miðlun og öflun upplýsinga, menntamál á sviði leik-, grunn- og framhaldsskóla, menntun kennara og heilbrigðisstarfsmanna og hlutverk félagsþjónustunnar.

Árið 2008 var samþykkt fyrsta þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Félags- og tryggingamálaráðherra fól innflytjendaráði verkstjórn með gerð áætlunarinnar. Framkvæmdaáætlunin var meðal annars byggð á stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá 2007. Við undirbúning hennar var leitast við að hafa náð samráð við hagsmunaaðila meðal annars með opnu málþingi í janúar 2008. Í framkvæmdaáætluninni er meðal annars kveðið á um undirbúning frumvarps um aðlögun innflytjenda og lögð áhersla á að við smíði slíks frumvarps yrði einungis horft til atriða sem snerta aðlögun innflytjenda sem önnur löggjöf tekur ekki á. Í áætluninni er einnig getið helstu atriða sem taka þurfi afstöðu til við undirbúning frumvarps, en þau eru:

- Miðlun upplýsinga til innflytjenda og öflun upplýsinga um innflytjendamál.
- Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga varðandi þjónustu við innflytjendur.
- Hlutverk innflytjendaráðs varðandi ráðgjöf við stjórnvöld og stefnumótun í málefnum innflytjenda.
- Hlutverk Fjölmeningarseturs, meðal annars sem grunnstofnunar um söfnun, samnýtingu, samræmingu og miðlun upplýsinga.
- Hlutverk þróunarsjóðs innflytjendamála um stuðning við rannsóknir og þróunarverkefni á sviði innflytjendamála.
- Skyldur opinberra aðila til að útvega túlka og þýðingar þegar gagnkvæmir og ríkir fjárhags-, öryggis-, réttar- eða velferðarhagsmunir eru í húfi.
- Skylda stjórnvalda til að sinna samfélagsfræðslu og starfi gegn fordómum í garð útlendinga í íslensku samfélagi.
- Mótun kæruleiða í þágu þeirra sem telja á sér brotið vegna trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar eða ætternis.
- Gerð framkvæmdaáætlunar í innflytjendamálum og skýrslur félags- og tryggingamálaráðherra til að tryggja framþróun í þessum málaflokki.
- Móttaka flóttafólks, þar á meðal reglur um hvernig staðið skuli að móttökunni.

Mörg framangreindra atriða hafa nú þegar orðið að veruleika með stoð í samþykktum ríkisstjórna, með ákvörðunum ráðherra eða í formi tilraunaverkefna á grunni framkvæmdaáætlunarinnar. Við gerð þessa frumvarps var því horft til þeirra, árangurinn af þeim metinn og tekin afstaða til hvort æskilegt væri að kveða á um tiltekin verkefni í lögum eða hvort heppilegra væri að hafa annan hátt á. Í kjölfar framangreinds mats var meðal annars ákveðið að leggja til að ákvæði um innflytjendaráð, Fjölmeningarsetur og þróunarsjóð innflytjenda-

mála yrðu lögfest. Í frumvarpinu er ekki tekið á öllum þeim atriðum sem voru í fyrrgreindri framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Þar er t.d. ekki ákvæði um sérstaka kærunefnd, um kvótaflóttamenn eða um túlkabjónustu. Ástæða þess að í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um kærunefnd er sú að fyrirhugað er að innleiða samhliða tilskipanir Evrópusambandsins um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis nr. 2000/43/EB (Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin) og tilskipun um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi nr. 2000/78/EB (Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation). Samkvæmt fyrrgreindum tilskipunum skulu aðildarríki meðal annars tryggja að einstaklingar geti leitað réttar síns telji þeir á sér brotið. Með innleiðingu þeirra yrði ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar um bann við mismunun á grundvelli kynþáttar og/eða þjóðernis útfært frekar í lögum og kveðið á um kæruleiðir. Ástæða þess að ekki eru ákvæði um kvótaflóttamenn í frumvarpinu er sú að staða þessara einstaklinga er nokkuð frábrugðin stöðu einstaklinga sem koma til landsins á grundvelli hefðbundinna dvalarleyfa eða EES-samningsins og því var talið að ákvæði um málefni þeirra ættu ekki heima í frumvarpinu. Hvað varðar ákvæði um túlkabjónustu fyrir innflytjendur er talið nauðsynlegt að fara heildstætt yfir túlkabjónustu fyrir innflytjendur og að í kjölfarið verði mótuð stefna, til dæmis hvað varðar hæfi og menntun túlka og rétt til þjónustunnar. Ekki var talið heppilegt að hafa ákvæði um túlkabjónustu í frumvarpinu enda ekki fjallað almennt um réttindi og skyldur innflytjenda að öðru leyti. Einnig þarf hér að hafa í huga að túlkabjónusta fyrir innflytjendur snertir málefnasvið fleiri ráðuneyta og æskilegt er að skoða málið heildstætt, til dæmis hvað varðar rétt til túlkabjónustu á grundvelli stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, og á grundvelli laga um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknaðs, nr. 61/2011. Við undirbúning frumvarpsins var talið æskilegt að heildarstefnumörkun um túlkabjónustu fyrir innflytjendur yrði eitt af verkefnum í næstu framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpinu er skipt upp í þrjú kafla. Í fyrsta kaflanum er að finna markmið laganna, í öðrum kafla er fjallað um stjórnisýsluna og í þeim þriðja er að finna önnur ákvæði, auk nokkurra bráðabirgðaákvæða.

Frumvarpið snýr fyrst og fremst að því að festa í sessi þá umgjörð um málefni innflytjenda sem mótast hefur undanfarin ár í kjölfar breyttra samfélagsaðstæðna. Sem kunnugt er hefur innflytjendum fjölgað ört síðastliðin ár en samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands voru innflytjendur hér á landi 8.425 árið 2000 en árið 2011 voru þeir 25.693. Í ljósi þessarar miklu fjölgunar innflytjenda er talin þörf á setningu lagaákvæða um stjórnisýsluna í málafloknum, bæði til að auka skýrleika og til að tryggja framhald þeirra verkefna sem unnið hefur verið að undanfarin ár. Í frumvarpinu er fjallað um hvernig stjórnisýslu í málafloknum skuli háttáð með það að leiðarljósi að innflytjendur geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu og notið sömu réttinda og aðrir þegnar landsins.

Segja má að meginþungi frumvarpsins sé í öðrum kafla. Þar er kveðið á um að starfrækja skuli sérstaka stofnun, Fjölmenningarsetur, undir yfirstjórn ráðherra. Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ákvæði í lög um þá starfsemi sem þróast hefur frá árinu 2000 þegar Fjölmenningarsetrið á Ísafirði, upphaflega nefnt Nýbúamiðstöð á Vestfjörðum, var sett á laggirnar með samþykkt þingsályktunartillögu. Upphaflega var ráðgert að miðstöðin yrði tilrauna- verkefni til þriggja ára og átti hlutverk hennar að vera að greiða fyrir samskiptum Íslendinga

og erlendra ríkisborgara, vinna með sveitarstjórnnum að eflingu þjónustu fyrir erlenda ríkisborgara, fyrirbyggja vandamál í samskiptum fólks af margvíslegum menningarsvæðum og auðvelda aðlögun erlendra einstaklinga að íslensku þjóðfélagi. Í frumvarpinu er ekki einungis að finna ákvæði er varða stofnun Fjölmenningsseturs heldur einnig um verkefni þess og hlutverk. Varðandi verkefni Fjölmenningsseturs er þó rétt að hafa í huga að hlutverk sveitarfélaga er að sinna öllum íbúum sínum óháð uppruna og því er verkaskipting í þjónustu ríkis og sveitarfélaga við innflytjendur sú sama og í þjónustu við aðra borgara samfélagsins. Sú þjónusta sem Fjölmenningssetrið veitir innflytjendum er upplýsingamiðlun um réttindi og skyldur og samfélagsfræðsla. Þá hefur Fjölmenningssetrið það hlutverk að vera sveitarfélögum til ráðgjafar við að taka á móti innflytjendum sem flytjast í sveitarfélagið, sé þess óskað. Með frumvarpinu er lagt til að Fjölmenningssetrið á Ísafirði verði fært úr formi tilrauna-verkefnis í lögbundna stofnun og verkefni og hlutverk þess skýrt nánar.

Í öðrum kafla frumvarpsins er einnig að finna ákvæði er varða hlutverk innflytjendaráðs sem ráðgjafa við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og samráðsvettvang aðila. Innflytjendaráð hefur verið starfrækt frá árinu 2005 en það var skipað í kjölfar tillagna nefndar félagsmálaráðherra. Taldi nefndin að með því að stofna innflytjendaráð sem hefði það hlutverk að gera tillögur um stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og hafa umsjón með framkvæmd hennar væri tryggður ákveðinn farvegur innan stjórnsýslunnar sem væri forsenda fyrir stefnumótun í málaflökknum. Í öðrum kafla frumvarpsins eru einnig ákvæði um lögfestingu þróunarsjóðs innflytjendamála, ákvæði um skyldu ráðherra að leggja fram þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda á fjögurra ára fresti og skýrslu til Alþingis um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda.

#### **4. Samráð og mat á áhrifum frumvarpsins.**

Frumvarp þetta varðar aðallega innflytjendur og stjórnsýsluna. Við undirbúning frumvarpsins var haft náið samráð við innflytjendaráð og forstöðumann Fjölmenningssetursins.

Frumvarpið var metið með hliðsjón af stöðu kynjanna og hvort það væri öðru kyninu frekar til íþyngingar eða ívilunar. Ekki verður séð að frumvarpið sem slíkt hafi áhrif á stöðu kynjanna. Verði frumvarpið að lögum er hins vegar, eins og á öðrum sviðum, nauðsynlegt að hafa kynjasjónarmið í huga við framkvæmd laganna. Þannig þarf innflytjendaráð að hafa kynjasjónarmið í huga þegar áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála eru ákveðnar ár hvert þannig að þær leiði ekki til þess að það halli á annað kynið. Tryggja þarf að auglýsingar og kynningar á þróunarsjóði innflytjendamála höfði til beggja kynja þannig að líkur séu á að bæði kynin sækni um í sjóðinn. Einnig er mikilvægt að kynjasjónarmið séu höfð í huga þegar verkefni í þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda eru ákveðin þannig að tryggt verði að innflytjendur af báðum kynjum verði virkir þátttakendur í samfélaginu.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér er kveðið á um það markmið laganna að stuðla að samfélagi þar sem innflytjendur geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna og jafnframt kveðið nánar á um hvernig unnið skuli að því markmiði. Ekki er þó um að ræða tæmandi talningu á aðferðum til að ná markmiði laganna.

Í fyrsta lagi er lögð áhersla á að samþætta hagsmuni innflytjenda allri stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu hins opinbera. Með því er átt við að aðilar sem taka þátt í stefnumótun

samfélagsins skuli skipuleggja, bæta, þróa og leggja mat á stefnumótunarferli þannig að sjónarhorn innflytjenda sé fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir. Í öðru lagi skal markmiðinu náð með því að stuðla að viðtæku samstarfi og samþættingu aðgerða og verkefna allra aðila sem koma að málefnum innflytjenda, jafnt einkaaðila sem opinberra. Í þriðja lagi skal efla fræðslu og miðlun upplýsinga, jafnt til innflytjenda sem annarra þegna landsins. Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi miðlunar upplýsinga til innflytjenda til að þeir öðlist sem fyrst þekkingu á réttindum sínum og skyldum og geti nálgast almennar upplýsingar um íslenskt samfélag. Jafnframt er talið mikilvægt að miðla fræðslu og upplýsingum um mannréttindi til annarra borgara. Í fjórða lagi skal markmiðunum náð með því að styðja við rannsóknir og þróunarverkefni í málefnum innflytjenda þannig að unnt sé að fylgjast með þróun málaflokksins og stöðu innflytjenda í samfélaginu. Með markvissum rannsóknum og þróunarverkefnum ætti að vera unnt að auðvelda innflytjendum aðlögun að íslensku samfélagi og gera samfélaginu betur kleift að koma til móts við þarfir þeirra þannig að innflytjendur verði ekki jaðarhópur í íslensku samfélagi.

#### Um 2. gr.

Fjölmeningarsetrið á Ísafirði, upphaflega nefnt Nýbúamiðstöð á Vestfjörðum, hefur nú starfað frá árinu 2000 og hefur hlutverk þess þróast í gegnum árin. Nú er eitt af meginhlutverkum þess að vera ráðgefandi fyrir sveitarfélög og innflytjendur, sinna öflugri upplýsingamiðlun til innflytjenda bæði á heimasíðu sinni og með símaráðgjöf. Fjölmeningarsetrið tekur einnig þátt í þróunarverkefnum og rannsóknum í málaflöknum og situr fulltrúi þess sem áheyrnarfulltrúi í innflytjendaráði. Í frumvarpi þessu er lagt til að formfesta það fyrirkomulag sem reynst hefur vel og rík ástæða þykir til að festa í sessi. Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 5. apríl 2011 um eflingu atvinnu og byggðar á Vestfjörðum er gert ráð fyrir að aðsetur Fjölmeningarseturs verði áfram á Vestfjörðum.

#### Um 3. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um helstu verkefni sem heyra undir Fjölmeningarsetrið. Verkefni Fjölmeningarsetursins eiga það sameiginlegt að þau felast aðallega í ráðgjafar- og upplýsingahlutverki hvort sem er til innflytjenda, stjórnvalda, stofnana, fyrirtækja, félaga eða einstaklinga. Einnig hefur Fjölmeningarsetrið lykilhutverki að gegna varðandi eftirlit með framgangi verkefna í þingsályktun um málefni innflytjenda. Fjölmeningarsetrið skal einnig vera sveitarfélögum til ráðgjafar við móttöku innflytjenda en sveitarfélögum ber skylda til að tryggja að innflytjendur geti nýtt sér borgaraleg réttindi sín með sama hætti og aðrir íbúar.

Í 2. mgr. er fjallað um skyldu til að veita Fjölmeningarsetrinu almennar upplýsingar sem eru því nauðsynlegar til að greina stöðu og þróun í málaflöknum. Ekki er verið að vísa til gagna er varða mál tiltekinna einstaklinga.

#### Um 4. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði um innflytjendaráð. Lagt er til að ráðherra skipi formann og annan fulltrúa án tilnefningar og skal annar þeirra hið minnsta vera úr hópi innflytjenda. Mikilvægt er að innflytjendur eigi fulltrúa í innflytjendaráði en þar sem ekki eru til heildarsamtök innflytjenda er þessi leið farin. Lagt er til að í ráðinu sitji, auk framangreindra, fulltrúar tilnefndir af þeim ráðuneytum sem fara með málefni sem varða innflytjendur auk fulltrúa sem verði tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg. Mikilvægt er að Samband íslenskra sveitarfélaga eigi fulltrúa í ráðinu til að tryggja

öflugt samstarf og upplýsingagjöf til sveitarfélaga. Hér er lögð til sú breyting að aðkoma Reykjavíkurborgar að ráðinu verði tryggð en ætlunin með því er að auka samstarf og upplýsingaflæði milli Reykjavíkurborgar og stjórnarsýslunnar. Mikilvægt er að slíkt samstarf sé tryggt þar sem langflestir innflytjendur eru búsettir í Reykjavík og þar hefur byggst upp mikil þekking í málaflokknum. Að lokum er tekið fram að forstöðumaður Fjölmenningssetursins skuli sitja fundi innflytjendaráðs með málfrelsi og tillögurétt. Mikilvægt er talið að forstöðumaður Fjölmenningsseturs sitji fundi innflytjendaráðs enda er sá aðili í hvað mestum tengslum við málefnasviðið. Ekki hefur þó verið talið æskilegt að forstöðumaðurinn sé fulltrúi í innflytjendaráði þar sem hlutverk og skyldur forstöðumanns fara ekki alltaf saman við hlutverk og skyldur innflytjendaráðs.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk innflytjendaráðs en eitt af meginhlutverkum þess er að vera ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda ásamt því að sjá um eftirlit með stefnumótuninni.

Eins og áður hefur komið fram var ein af ástæðum þess að innflytjendaráð var stofnað sú að nauðsynlegt þótti að auka samstarf milli ráðuneyta og annarra aðila sem vinna að málefnum innflytjenda og því er það sérstaklega tekið fram í b-lið að ráðið skuli stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnarsýslunnar.

Lagt er til að ráðið haldi sérstaka fundi þar sem hagsmunaaðilar og sérfræðingar eru kallaðir til samráðs um tiltekin atriði er snúa að málefnum innflytjenda sem sérstaklega er brýnt að fjalla um á hverjum tíma, sbr. c-lið. Tilgangur þess er að tryggja sem best að stjórnarsýslan sé í nánnum tengslum við hagsmunaaðila og grasrótarsamtök.

#### Um 6. gr.

Þróunarsjóður innflytjendamála hefur verið starfræktur frá árinu 2007 en þá var fyrst auglýst eftir umsóknum í sjóðinn.

Tilgangur sjóðsins er að efla rannsóknir og styðja við þróunarverkefni á sviði málefna innflytjenda með það að markmiði að auðvelda innflytjendum aðlögun að íslensku samfélagi og gera samfélaginu betur kleift að koma til móts við þá. Talið er að með eflingu rannsókna og þróunarverkefna á málefnasviðinu megi draga úr líkum á því að innflytjendur verði jaðarhópur í samfélaginu.

Samkvæmt 2. mgr. gerir innflytjendaráð tillögu til ráðherra um áherslusvið hverju sinni og skal það koma skýrt fram í auglýsingu um úthlutun styrkja úr sjóðnum. Jafnframt gerir innflytjendaráð tillögur til ráðherra um úthlutun styrkja. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari reglur um starfsemi og skipulag þróunarsjóðs innflytjendamála.

#### Um 7. gr.

Fyrsta framkvæmdaáætlunin í málefnum innflytjenda var samþykkt árið 2008. Í henni voru tilgreind 98 verkefni og voru þau á ábyrgð ýmissa stofnana og ráðuneyta. Helstu gallar þeirrar framkvæmdaáætlunar var fjöldi verkefna og að ekki fylgdi alltaf fjármagn með verkefnum sem sum hver voru kostnaðarsöm.

Samkvæmt 1. mgr. skal ráðherra leggja fyrir Alþingi á fjögurra ára fresti tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og skal gildistími hennar vera fjögur ár í senn. Tillagan skal unnin í nánú samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir, Fjöl-

menningarsetur og innflytjendaráð en einnig skal horft til þeirrar umræðu sem innflytjendaráð hefur stofnað til með hagsmunaaðilum og sérfræðingum í málaflokknum.

Samkvæmt 2. mgr. er gert ráð fyrir að áætlunin feli í sér verkefni sem ætlað er að tryggja og bæta þjónustu við innflytjendur. Þá skal kveðið skýrt á um framkvæmd, ábyrgð og áætlaðar fjárveitingar til einstakra verkefna og jafnframt tekið fram hvernig mati á árangri aðgerða skuli háttáð. Skýrsla ráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda skal fylgja þingsályktunartillögunni.

Um 8. gr.

Hér er lagt til að ráðherra leggi fjórða hvert ár fram á Alþingi skýrslu um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda. Í skýrslunni skal meðal annars koma fram mat á stöðu og árangri verkefna í gildandi framkvæmdaáætlun á hverjum tíma auk umfjöllunar um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda á helstu sviðum samfélagsins í samræmi við markmið laganna. Talið er að slíkar skýrslur séu mikilvægur þáttur í þróun málaflokksins enda gefi þær glögga mynd af stöðu og þróun á hverjum tíma.

Um 9. og 10. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að skipa núverandi framkvæmdastjóra Fjölmennningarseturs tímabundið í embætti forstöðumanns stofnunarinnar. Talið er nauðsynlegt að hafa slíka heimild til að auðvelda yfirfærslu Fjölmennningarseturs úr formi tilraunaverkefnis í lögbundna stofnun með ákveðið hlutverk og verkefni.

Núverandi starfsmenn Fjölmennningarseturs eru starfsmenn velferðarráðuneytisins með aðsetur á Ísafirði en laun þeirra eru greidd af sérstökum fjárlagalið hjá ráðuneytinu. Gert er ráð fyrir að fyrrgreindir starfsmenn ráðuneytisins sem eru í starfi á Fjölmennningarsetri við gildistöku laganna verði starfsmenn við hina nýju stofnun með óbreyttum starfskjörum og að ákvæði starfsmannalaga um auglýsingaskyldu eigi ekki við um flutning starfsmanna samkvæmt ákvæðinu.

Um ákvæði til bráðabirgða II–IV.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringar.

## **Fylgiskjal I.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa.*

### **Umsögn um frumvarp til laga um málefni innflytjenda.**

Markmiðið með frumvarpi þessu er að stuðla að samfélagi þar sem innflytjendur geti verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna meðal annars með því að horft verði til hagsmuna innflytjenda við stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu hins opinbera. Í frumvarpinu er einnig lagt til að lagastoðum verði rennt undir starfsemi á sviði málefna innflytjenda sem nú þegar er til staðar. Meginefni frumvarpsins er þriðjætt.

Í fyrsta lagi er lagt til að komið verði á fót sérstakri ríkisstofnun, sem heiti Fjölmenn-ingarsetur, undir yfirstjórn velferðarráðherra og að hann skipi forstöðumann hennar til fimm ára í senn. Byggist það á ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá apríl 2011 um eflingu atvinnu og byggðar á Vestfjörðum að starfsemi setursins verði tryggð með löggjöf með þessum hætti. Fjölmenningarsetrið, sem upphaflega var nefnt Nýbúamiðstöð á Vestfjörðum, hefur verið starfandi frá 30. júlí 2001. Starfsemin byggist á þingsályktun frá árinu 2000 um stofnun ný-búamiðstöðvar á Vestfjörðum í samvinnu við sveitarstjórnir, Rauða kross Íslands og Svæðis-vinnumiðlun Vestfjarða og var upphaflega ráðgert að starfsemin yrði tilraunaverkefni í þrjú ár. Verkefni setursins hafa meðal annars verið að greiða fyrir samskiptum Íslendinga og er-lendra ríkisborgara, vinna með sveitarstjórnunum að eflingu þjónustu fyrir erlenda ríkisborgara og auðvelda aðlögun erlendra ríkisborgara að íslensku samfélagi. Í frumvarpinu eru verkefni setursins tilgreind sérstaklega og eru þau að mestu óbreytt frá þeim málefnum sem setrið hefur haft með höndum undanfarin ár. Þá er með frumvarpinu lagt til að setrið fái stöðu ríkis-stofnunar. Í því sambandi er vakin athygli á að núverandi starfsmenn setursins teljast vera starfsmenn velferðarráðuneytisins og hafa ráðningarkjör ríkisstarfsmanna. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að starfsmennirnir verði starfsmenn hinnar nýju stofnunar og er auk þess gert ráð fyrir að forstöðumaðurinn haldi starfi sínu út árið 2013 áður þá verður það til umsóknar.

Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á því að með frumvarpinu er verið að lög-binda í mynd ríkisstofnunar starfsemi sem er afar lítil í sniðum þar sem árleg stöðugildi setursins eru nú einungis 3,25. Verður ekki séð að slíkt fyrirkomulag sé í samræmi við stefnu núverandi ríkisstjórnar um að sameina og stækka ríkisstofnanir og endurskoða verkaskipt-ingu til að ná fram hagræðingu. Enn fremur má benda á að í vinnuhópum sem hugað hafa að uppbyggingu og skipulagi stofnana í tengslum við aðhaldsaðgerðir og umbætur í ríkisrekstr-inum hefur verið lagt mat á starfsemi ríkisstofnana með hliðsjón af stærð þeirra og umfangi verkefna. Á þeirra vegum hafa verið sett fram sjónarmið um að jafnvel gæti verið tilefni til að setja reglur um lágmarksstærð stofnana sem þurfi til þess að geta sinnt stjórnsýslulegri og rekstrarlegri ábyrgð óháð faglegu starfi í þeim tilgangi að draga úr kostnaði við yfirstjórn og stoðþjónustu opinbers reksturs ásamt því um leið að efla faglega hluta starfseminnar. Líta þarf til þess að ábyrgð stjórnenda ríkisstofnana er mikil hvort heldur um er að ræða stofnun með 3–4 starfsmenn eða 100. Meðal hlutverka sem forstöðumenn bera ábyrgð á til viðbótar við meginviðfangsefni stofnunar eru samskipti við ráðherra og ráðuneyti, aðkoma að fjár-lagagerð og skil fjárlagatillagna, fjármálastjórn, reikningshald og rekstur stofnunarinnar, ráðningarmál, stefnumótun, lögfræðileg úrlausnarefni, innkaupamál, skjalavarsla, símsvörun og svörun erinda almennt. Til að sinna slíkum verkefnum þarf ákveðinn fjöldi stöðugilda svo sem til þess að annast um fjármál, árangursstjórnun, skjalastjórnun og mannauðsmál stofn-unarinnar samkvæmt þeim reglum sem um það gilda hjá stjórnsýslunni. Þegar starfseining tekur einungis til örfárra starfsmanna hlýtur ávallt að koma til skoðunar hvort hægt sé að sameina hana öðrum litlum einingum eða tengja við aðra stærri til að gæta að hagkvæmni í ríkisrekstrinum og treysta faglegan grundvöll þjónustunnar.

Árlegar fjárheimildir Fjölmenningarsetursins fram til 2005 voru um 10–11 m.kr. en þær hafa verið auknar á undanförunum árum. Í fjárlögum 2012 er gert ráð fyrir um 29,6 m.kr. fjárveitingu til setursins.

Í öðru lagi er í frumvarpinu lagt til að skipað verði sex manna innflytjendaráð sem hafi meðal annars það hlutverk að vera ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Einnig geri ráðið árlegar tillögur um áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála og tillögur um veitingu styrkja úr sjóðnum. Er hér

verið að lögfesta núverandi fyrirkomulag á starfsemi innflytjendaráðs. Fjárheimildir fyrir innflytjendaráð og móttöku flóttamanna hafa verið nokkuð sveiflukenndar á undanförunum árum og skýrist það aðallega af mismunandi stærð hópa flóttamanna sem tekið hefur verið á móti hverju sinni. Þannig voru útgjöldin t.d. um 134 m.kr. árið 2008 en í fjárlögum 2012 er gert ráð fyrir 46,3 m.kr. til þessara verkefna. Hafa fjárheimildirnar verið nýttar sem styrkir til Rauða kross Íslands, Háskólaseturs Vestfjarða vegna þróunarsjóðs innflytjendamála og sveitarfélaga vegna móttöku flóttamanna. Einnig hafa verið greiddar 8–10 m.kr. af þessum lið til aðalskrifstofu ráðuneytisins vegna aðkomu þess að móttöku flóttamanna. Á hinn bóginn hefur utanríkisráðuneytið á undanförunum árum einnig greitt styrki til þessa liðar sem teljast til þróunaraðstoðar. Ekki er gert ráð fyrir að útgjöld innflytjendaráðs muni breytast verði þetta frumvarp að lögum.

Í þriðja lagi er lagt til að þróunarsjóður innflytjendamála verði lögfestur en hann hefur verið starfræktur frá árinu 2007. Tilgangur sjóðsins hefur verið að efla rannsóknir og styðja við þróunarverkefni á sviði málefna innflytjenda og gerir innflytjendaráð tillögur til ráðherra um úthlutun styrkja. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á þau útgjöld sem hafa verið hluti af fjárheimild innflytjendaráðs og móttöku flóttamanna en útgjöld sjóðsins voru 10 m.kr. árið 2011.

Ef frumvarpið verður lögfest óbreytt er ekki ástæða til að ætla að það hafi í sjálfu sér teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Verði talin ástæða til að auka umsvif og fjölga störfum á næstu árum hjá Fjölmenningssetrinu vegna nýrra áforma um uppbyggingu málaflokksins verður að gera ráð fyrir að velferðarráðuneytið mæti útgjaldaaukningu á því sviði innan síns útgjaldaramma með forgangsröðun fjárheimilda frá öðrum verkefnum.