

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um málefni innflytjenda og lögum um vinnumarkaðsaðgerðir  
(sameining Vinnumálastofnunar og Fjölmeningarseturs, þjónustustöðvar).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

### I. KAFLI

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

1. gr.

2. gr. laganna ásamt fyrirsögn fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Verkefni Fjölmeningarseturs 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 „Fjölmeningarsetur“ í 1.–4. mgr. 3. gr. a, 1. og 2. másl. 1. mgr. og 2.–4. mgr. 3. gr. b, 3. mgr. 4. gr., 1. mgr. 7. gr. og 9. gr. laganna kemur í réttri beygingarmynd: Vinnumálastofnun.

4. gr.

Í stað orðanna „Forstöðumaður Fjölmeningarseturs“ 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 Fjölmeningarsetur lagt niður og tekur Vinnumálastofnun við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum Fjölmeningarseturs.

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

Starfsfólk Fjölmeningarseturs 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 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Ákvæði 7. gr. þeirra laga gilda þó ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt ákvæði þessu.

Þrátt fyrir 3. mgr. verður embætti forstöðumanns Fjölmeningarseturs lagt niður við gildistöku 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 á hverju eftirtalinna landsvæða: Austurlandi, 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 Fjölmeningarsetur eru þær stofnanir á málefnasviði félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins sem veita innflytjendum, flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu. Fjölmeningarsetur er fámenn stofnun þar sem um það bil tíu einstaklingar starfa en stofnunin rekur skrifstofu á Ísafirði og í Reykjavík. Hjá Vinnumálastofnun starfa um það bil 190 einstaklingar og rekur stofnunin þjónustustöðvar um allt land.

Í upphafi árs 2022 hóf ráðuneytið vinnu við að greina heildstætt hvar verkefnum 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 framkvæmdaáðila þegar kemur að veitingu umræddrar þjónustu.

Fyrirnefndur stýrihópur rýndi meðal annars ýmis fyrirbyggjandi 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 taka virkan þátt í íslensku samfélagi. Í helstu niðurstöðum hópsins, sem fram koma í fyrirnefndri skýrslu, er meðal annars nefnt að þjónusta sem ríkið veitir 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 einnig fram að ákveðin fagleg þekking á sviði innflytjenda og flóttafólks sé nú þegar hjá Vinnumálastofnun sem yrði styrkt til muna með sameiningu stofnunarinnar og Fjölmeningarseturs.

### 2. Tilfni 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 því að öll í samfélaginu geti verið virkir þátttakendur í því, óháð þjóðerni og uppruna.

Stefna hins opinbera í málaflokknum er meðal annars að auka tækifæri innflytjenda og umsækjenda um alþjóðlega vernd til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði. Enn fremur er lögð áhersla á tækifæri sem felast í ólíkum bakgrunni landsmanna og því að nýta þekkingu innflytjenda til að efla íslenskt samfélag. Jafnframt þykir mikilvægt að hugað verði áfram að því að tryggja innflytjendum gott aðgengi að opinberum þjónustustofnunum, bæði hjá ríki og sveitarfélögum, 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 til 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 Fjölmenningsseturs til þess fallin að ná sem mestri skilvirkni í að veita fyrrnefnda þjónustu.

Sameiningu Vinnumálastofnunar og Fjölmenningsseturs er ætlað að ná fram samlegðar-áhrifum, meðal annars til þess 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 aðstoði þau sem veitt er vernd hér á landi eða flytjast hingað til lands við inngildinguna í íslenskt samfélag. Verði frumvarpið óbreytt að lögum bætast því öll þau mikilvægu verkefni sem Fjölmenningssetur hefur sinnt fram til þessa og falla undir málefnasvið stofnunarinnar við þau verkefni sem falla undir málefnasvið Vinnumálastofnunar á grundvelli ýmissa laga. Í því sambandi má nefna lög um fæðingar- og foreldraorlof og lög um atvinnuleysisstryggingar svo eitthvað sé nefnt auk þess sem Vinnumálastofnun hefur þegar tekið við auknu hlutverki í tengslum við þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Fjölmenningssetur er ríkisstofnun með aðalskrifstofu á Ísafirði en hluti starfsfólks stofnunarinnar starfar í Reykjavík. Þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir að Fjölmenningssetur 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 framkvæmdaaðili laganna í stað Fjölmenningsseturs. Þannig verði Fjölmenningssetur lagt niður og Vinnumálastofnun taki við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum Fjölmenningsseturs. Við sameiningu stofnananna tveggja er gert ráð fyrir að starfsfólk Fjölmenningsseturs sem er í starfi við sameininguna verði starfsfólk Vinnumálastofnunar. Þó er gert ráð fyrir að embætti forstjóra Fjölmenningsseturs 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, höfuðborgarsvæðinu, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, Suðurlandi, Suðurnesjum, Vestfjörðum og Vesturlandi.

#### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í ljósi þess að með frumvarpi þessu eru ekki lagðar til breytingar á þeim verkefnum sem stjórnvöldum ber að sinna samkvæmt lögum um málefni innflytjenda sem og þess að með frumvarpinu er eingöngu gert ráð fyrir sameiningu tveggja stofnana þykir efni frumvarpsins ekki gefa 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 stofnununum, 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 verkefnum sem falla undir málefna við ráðuneytisins og tengjast þjónustu við innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd væri best fyrir komið.

Hinn 23. janúar 2023 voru drög að frumvarpi þessu kynnt í opnu umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-14/2023) þar sem almenningi gafst kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drögin. Alls bárust fimm umsagnir þar sem meðal annars komu fram athugasemdir við að heiti Vinnumálastofnunar yrði óbreytt og ábendingar um mikilvægi þess að þau verkefni sem stjórnvöldum ber að sinna á grundvelli laga um málefni innflytjenda fái nauðsynlegt vægi í starfsemi stofnunarinnar og að brýnt væri að tryggja yfirfærslu á mikilvægri og sérhæfðri þekkingu, reynslu, menningarnæmi og verklagi þeirra sem unnið hafi undir merkjum Fjölmenningsseturs.

Á næstu misserum er gert ráð fyrir að enn frekari breytingar verði gerðar á þeim verkefnum sem falla undir málefna við Vinnumálastofnunar. Í ljósi þess þykir ekki tímabært að leggja til breytingar á heiti Vinnumálastofnunar þó að komið geti til þess að heitinu verði breytt síðar meir. Þá var í einni af umsögnunum sem bárust lögð áhersla á eflingu þjónustustöðvar Vinnumálastofnunar á Ísafirði og tekið undir mikilvægi þess að skipulag þjónustustöðva stofnunarinnar yrði lögfest eins og lagt er til í frumvarpinu.

#### 6. Mat á áhrifum.

Með sameiningu Fjölmenningsseturs og Vinnumálastofnunar er gert ráð fyrir að ná megi fram tilteknum samlegðaráhrifum, meðal annars hvað varðar kostnað við rekstur stofnananna. Þó má gera ráð fyrir tilfallandi tímabundnum kostnaði við sameininguna sem ætti að rúmast innan fjárhagsramma viðkomandi málaflokks samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2023. Til lengri tíma lítið má þó gera ráð fyrir að sameiningin muni leiða til aukinnar skilvirkni og að sá sparnaður sem kann að hljóta af sameiningunni verði nýttur í verkefni sameinaðrar stofnunar. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á útgjöld eða afkomu ríkissjóðs.

Í kjölfar þess að verkefni Fjölmenningsseturs flytjast til Vinnumálastofnunar munu innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd geta leitað á einn stað eftir þjónustu sem nú er veitt á fleiri en einum stað. Er því gert ráð fyrir að þjónusta við framangreinda hópa verði skilvirkari. Þá má ætla að með sameiningu stofnananna verði samstarf ríkis og sveitarfélaga í málaflöknum 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 Fjölmenningssetur sinnir samkvæmt gildandi lögum falli brott.

Jafnframt er lagt til að fyrirsögn greinarinnar verði breytt í samræmi við þær breytingar sem hér eru lagðar til.

Um 3. gr.

Í ákvæðum laga um málefni innflytjenda er víða vísað til Fjölmenningsseturs sem er sú stofnun sem fer með framkvæmd laganna. Í samræmi við þær breytingar sem frumvarpið felur í sér er hér lagt til að í stað orðsins *Fjölmenningssetur* í lögnum komi orðið *Vinnumálastofnun*.

Um 4. gr.

Í 3. mgr. 4. gr. laga um málefni innflytjenda er kveðið á um að forstöðumaður Fjölmenningsseturs 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 Fjölmenningsseturs og starfssvið forstjóra Vinnumálastofnunar þannig frábrugðið starfssviði forstöðumanns Fjölmenningsseturs. Þykir því rétt að forstjóra Vinnumálastofnunar verði eftir sameiningu stofnanna 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 Fjölmeningarsetur lagt niður og að Vinnu-  
málastofnun taki við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum  
Fjölmeningarseturs. Er þannig lögð áhersla á að hvergi sé dregið úr hlutverki Fjölmeningar-  
seturs þrátt fyrir að stofnunin verði lögð niður. Að sama skapi þykir rétt að kveða skýrt á um  
að ákvarðanir sem Fjölmeningarsetur hefur tekið haldi gildi sínu eftir gildistöku ákvæðisins.

Enn fremur er lagt til að starfsfólk Fjölmeningarseturs sem er í starfi við gildistöku  
ákvæðisins verði starfsfólk Vinnu-  
málastofnunar með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Jafnframt er lagt til að um rétt starfsmanna til starfa hjá Vinnu-  
málastofnun fari eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þó er gert ráð fyrir að ákvæði 7.  
gr. þeirra laga gildi ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt ákvæði þessu. Er þetta lagt til þar sem  
mikilvægt þykir að ljóst sé hvernig fara skuli með ráðningarsamninga starfsfólks Fjölmenn-  
ingarseturs sem er í starfi við gildistöku ákvæðisins. Skv. 7. gr. laga um réttindi og skyldur  
starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, skal auglýsa störf opinberlega samkvæmt reglum sem settar  
eru af fjármála- og efnahagsráðherra.

Þrátt fyrir að störf hjá Fjölmeningarsetri verði ekki lögð niður er gert ráð fyrir að embætti  
forstöðumanns Fjölmeningarseturs 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 efnis-  
breytingu að ræða.

## Um 7. gr.

Í 3. mgr. 4. gr. laga um vinnu-  
markaðsaðgerðir er kveðið á um að Vinnu-  
málastofnun 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 Vinnu-  
málastofnun skuli reka  
þjónustustöðvar um land allt og að minnst ein þjónustustöð skuli vera á Austurlandi, höfuð-  
borgarsvæðinu, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, Suðurlandi, Suðurnesjum, Vestfjörð-  
um og Vesturlandi. Er þetta lagt til í því skyni að tryggja skilvirka þjónustu Vinnu-  
málastofnunar um land allt.

Vinnu-  
málastofnun rekur þjónustustöðvar í öllum framangreindum landshlutum og eru  
stöðvarnar á Egilsstöðum, í Reykjavík, á Akureyri, Húsavík, Sauðárkróki, Selfossi, í Reykja-  
nesbæ, á Ísafirði og á Akranesi. Auk þess er Fæðingarorlofsjóður á Hvammstanga og  
Greiðslustofa atvinnuleysistrygginga á Skagaströnd. Sú breyting sem hér er lögð til felur því  
ekki í sér breytingu á skipulagi þjónustustöðva Vinnu-  
málastofnunar frá því sem nú er en trygg-  
ir að Vinnu-  
málastofnun geti áfram veitt einstaklingum þjónustu um land allt til lengri tíma  
litið.