

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012, með síðari breytingum
(móttaka flóttafólks og innflytjendaráð).

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

2. mgr. 3. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Á eftir 3. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 3. gr. a og 3. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (3. gr. a.)

Samræmd móttaka flóttafólks.

Fjölmenningarsetur skal veita móttökusveitarfélögum faglegar leiðbeiningar og ráðgjöf vegna samræmdrar móttöku flóttafólks. Fjölmenningarsetur, að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag, býður flóttafólki og einstaklingum sem hefur verið synjað um alþjóðlega vernd en fengið dvalarleyfi á grundvelli ríkra mannúðarsjónarmiða að setjast að í tilteknu móttökusveitarfélagi á grundvelli þeirra upplýsinga sem fyrir liggja.

Fjölmenningarsetur veitir flóttafólki sem ákveður að þiggja ekki boð um búsetu í móttökusveitarfélagi upplýsingar um almenna þjónustu sveitarfélaga.

Fjölmenningarsetur skal halda utan um og standa fyrir samráði milli þeirra aðila sem koma að móttöku flóttafólks á Íslandi.

b. (3. gr. b.)

Upplýsingaöflun.

Að því marki sem Fjölmenningarsetur telur nauðsynlegt vegna verkefna samkvæmt lögum þessum skal stofnunin afla upplýsinga frá Útlendingastofnun, sveitarfélögum og öðrum opinberum aðilum eftir því sem við á hverju sinni, og ber hlutaðeigandi aðilum að veita Fjölmenningarsetri umbeðnar upplýsingar búi þeir yfir þeim, án endurgjalds.

Fjölmenningarsetri er heimilt að miðla viðeigandi upplýsingum og ráðgjöf til aðila skv. 1. mgr. þegar nauðsynlegt er að mati stofnunarinnar vegna málefna flóttafólks samkvæmt lögum þessum.

Stofnuninni ber að upplýsa viðkomandi einstakling eða forráðamann hans um fyrirhugaða vinnslu og miðlun persónuupplýsinga í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „sex“ í 1. málsl. kemur: sjö.
- b. Á eftir orðunum „þeim ráðherra sem fer með málefni útlendinga“ í 3. málsl. kemur: einn fulltrúa samkvæmt tilnefningu frá þeim ráðherra sem fer með heilbrigðismál.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félagsmálaráðuneytinu í samráði við starfshóp um móttöku-áætlanir sveitarfélaga. Starfshópnum var falið að fylgja eftir tillögum nefndar um samræmda móttöku flóttafólks, sem skipuð var af félags- og jafnréttismálaráðherra 24. mars 2017.

Skipun nefndarinnar var hluti af framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem samþykkt var á Alþingi 20. september 2016. Markmið með starfi nefndarinnar var að kortleggja núverandi þjónustu og setja fram tillögur um hvernig hægt væri að bæta þjónustu við flóttafólk eftir að umsókn um alþjóðlega vernd hér á landi hefur verið samþykkt. Skyldi nefndin gera tillögu um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk óháð því hvernig fólk kemur til landsins, huga að þætti sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og tengslum á milli stjórnsýslustofnana og taka til athugunar fræðslu fyrir starfsfólk ríkis og sveitarfélaga sem kemur að móttöku flóttafólks.

Í skýrslu nefndarinnar, *Samræmd móttaka flóttafólks*, sem kom út í janúar 2019 var meðal annars lagt til að hlutverk Fjölmenningarseturs við móttöku flóttafólks yrði aukið og að stofnunin annaðist mestan hluta skipulags og fræðslumála vegna komu flóttafólks.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með tilurð nýrrar samræmdrar móttöku flóttafólks og því hlutverki sem Fjölmenningarsetri er ætlað í framkvæmd hennar þykir nauðsynlegt að lögfesta hin nýju verkefni stofnunarinnar og tryggja um leið heimild hennar til að vinna með persónuupplýsingar að því marki sem nauðsynlegt er í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Innflytjendaráð hóf störf í nóvember 2005. Upphaflega tilnefndi ráðherra félagsmála tvo fulltrúa en ráðherrar heilbrigðis- og tryggingamála, dóms- og kirkjumála og menntamála einn fulltrúa. Þá tilnefndi Samband íslenskra sveitarfélaga einn fulltrúa. Sameinað félags- og tryggingamálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti tók til starfa 1. janúar 2011 sem velferðarráðuneytið. Í nóvember 2012 voru lög um málefni innflytjenda samþykkt og var þá mælt fyrir um hlutverk og skipun innflytjendaráðs í lögum.

Samkvæmt 4. gr. laga um málefni innflytjenda skal ráðherra skipa eftir hverjar alþingiskosningar 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. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt.

Eftir uppskiptingu velferðarráðuneytisins í félagsmálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið frá og með 1. janúar 2019 á ráðherra heilbrigðismála ekki lengur fulltrúa í innflytjendaráði.

Talið er mikilvægt að slíkur fulltrúi hafi aðkomu að ráðinu þar sem meðal hlutverka ráðsins er að stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnsýslunnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er Fjölmenningarsetri falið viðtækara hlutverk vegna samræmdar móttöku flóttafólks með því að fela stofnuninni að veita sveitarfélögum faglegar leiðbeiningar og ráðgjöf í tengslum við móttöku flóttafólks, t.d. með útgáfu leiðbeininga um gerð einstaklingsmiðaðra áætlana, gátlista, reglulegri upplýsingamiðlun og stuðningi í erfiðum eða flóknum einstaklingsmálum, auk þess sem stofnuninni er falið að halda fræðslufundi. Með móttöku-sveitarfélagi er átt við þau sveitarfélög sem gert hafa samning við félagsmálaráðuneytið um móttöku flóttafólks.

Þá er Fjölmenningarsetri falið að halda utan um boð móttökusveitarfélaga um búsetu og þjónustu byggt á þeim upplýsingum sem fyrir liggja og með tilliti til ákveðinna þátta, svo sem möguleika á námi, aðgangi að nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu, atvinnutækifæra og samgangna. Fjölmenningarsetur þarf því að hafa aðgang að nauðsynlegum upplýsingum, annars vegar upplýsingum um þau sveitarfélög sem gert hafa samning við félagsmálaráðuneytið um móttökubjónustu við flóttafólk og hins vegar um flóttafólkið sjálft frá Útlendingastofnun og þjónustusveitarfélögunum eftir því sem við á. Til að Fjölmenningarsetur geti tekist á við þetta aukna hlutverk er áætlað að bæta við tveimur stöðugildum til lengri tíma litið auk þess sem gert er ráð fyrir fastri starfsstöð á höfuðborgarsvæðinu.

Mikilvægt er að kveðið sé skýrt á um heimild Fjölmenningarseturs til upplýsingaöflunar og miðlunar þannig að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, bæði hvað varðar aðstoð við flóttafólk en einnig til að geta veitt sveitarfélögum ráðgjöf og fræðslu. Sem dæmi um slíkar upplýsingar eru grunnupplýsingar um einstakling, þ.m.t. um menntun, fjölskylduhagi, fyrri atvinnuþátttöku og heilsufarsupplýsingar sem skipta máli varðandi þjónustuþörf, auk upplýsinga frá sveitarfélögum og stofnunum er varða atvinnu-, menntunar- og búsetumöguleika í móttökusveitarfélaginu.

Ný lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, voru samþykkt á Alþingi 13. júní 2018. Þau öðluðust gildi 15. júlí 2018 og féllu þar með úr gildi lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. Með lögunum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga var lögfest hér á landi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga eins og hún hefur verið löguð að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Reglugerðin kom til framkvæmda innan Evrópusambandsins 25. maí 2018 og leysti af hólmi tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 95/46/EB frá 24. október 1995 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga.

Er lagt til að vinnsla upplýsinga skv. 3. gr. b sé háð því skilyrði að umsækjandi hafi, áður en vinnsla fer fram, staðfest að hann hafi verið upplýstur um fyrirhugaða vinnslu upplýsinga í viðkomandi máli, svo sem með því að undirrita yfirlýsingu þess efnis. Er þannig gert ráð fyrir að slík staðfesting sé veitt skriflega eða á annan hátt eftir því sem við á, t.d. rafrænt. Er það gert svo að tryggt sé að framangreindir aðilar séu upplýstir um tilgang upplýsingaöflunar áður en hún á sér stað, ásamt frekari upplýsingum sem viðeigandi teljast hverju sinni til að tryggja sanngjarna og gagnsæja vinnslu gagnvart hlutaðeigandi aðilum. Breytingin þykir nauðsynleg eftir gildistöku laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, en ekki er gert ráð fyrir að vísað sé sérstaklega til þeirra þar sem þau gilda almennt um alla slíka vinnslu persónuupplýsinga.

Með uppskiptingu velferðarráðuneytisins í árslok 2018 í heilbrigðisráðuneyti annars vegar og félagsmálaráðuneyti hins vegar skipar félagsmálaráðuneyti tvo fulltrúa í innflytjendaráð en enginn fulltrúi er lengur frá ráðherra heilbrigðismála í ráðinu. Mikilvægt er að fulltrúi ráðherra heilbrigðismála hafi aðkomu að innflytjendaráði þar sem meðal hlutverka ráðsins er að stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnsýslunnar. Því er lagt til að ráðherra heilbrigðismála tilnefni fulltrúa í nefndina.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins þykir ekki gefa sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar þar sem hér er verið að tiltaka hlutverk Fjölmenningsseturs við samræmda móttöku flóttafólks og að upplýsingaöflun, skráning og miðlun persónuupplýsinga stofnunarinnar sé í samræmi við ákvæði persónuverndarlaga.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í félagsmálaráðuneytinu í samráði við starfshóp um móttökuáætlanir sveitarfélaga sem skipaður var 5. mars 2019 til að fylgja eftir tillögum nefndar um samræmda móttöku flóttafólks. Í starfshópnum voru fulltrúar frá félagsmálaráðuneytinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og fulltrúi sveitarfélaga. Fjölmenningssetri, heilbrigðisráðuneyti og innflytjendaráði voru kynnt áform um gerð frumvarpsins. Frumvarpið snertir fyrst og fremst heilbrigðisráðuneytið, Fjölmenningssetur og flóttafólk á Íslandi. Áform um gerð frumvarpsins voru einnig kynnt öðrum ráðuneytum.

Þá fóru drög að frumvarpinu í opið umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda í byrjun nóvember 2019, sbr. mál nr. 278/2019, þar sem almenningi gafst kostur á að senda umsagnir eða koma ábendingum á framfæri. Umsagnarfrestur var frá 5. nóvember til 18. nóvember 2019. Ein umsögn barst með þessum hætti frá Alþýðusambandi Íslands sem fagnaði því að samræma ætti þjónustu við flóttafólk. Þá barst ráðuneytinu umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Á meðal þess sem þar kom fram var ábending er varðaði tilgang upplýsingaöflunar og hver konar upplýsinga Fjölmenningssetur þyrfti að afla auk tillagna að orðalagsbreytingum við ákvæði 2. gr. frumvarpsins. Farið var yfir umsagnirnar og tillit tekið til athugasemda eftir því sem tilefni var til.

6. Mat á áhrifum.

Í ljósi mikillar fjölgunar flóttafólks á síðustu árum er mikilvægt að ríki og sveitarfélög tryggi því samfellda og jafna þjónustu. Með samræmdu móttökukerfi er unnið að því að tryggja flóttafólki jafna þjónustu óháð því hvernig það kemur til landsins og nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum en jafnframt sjá til þess að það fái fljótt tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu hvort sem það er á vinnumarkaði, varðandi menntun eða á öðrum sviðum. Með samræmdri móttöku fyrir flóttafólk er unnið að því að flóttafólk fái betri leiðsögn og nái að fóta sig fyrr í samfélaginu með þeim jákvæðu áhrifum sem slíkt hefur í för með sér bæði félagslega en ekki síður hvað varðar aukna atvinnuþátttöku sem er jákvætt fyrir samfélagið í heild.

Frumvarpið felur í sér þá meginbreytingu að Fjölmenningssetri er ætlað víðtækara hlutverk með tilkomu samræmdrar móttöku flóttafólks og því mikilvægt að efla stofnunina þannig að hún geti tekist á við þetta verkefni.

Nauðsynlegt er að stofnunin, sem staðsett er á Ísafirði, verði einnig með starfsstöð á höfuðborgarsvæðinu þar sem einstaklingar sem sækja um um alþjóðlega vernd dvelja nær allir á höfuðborgarsvæðinu eða á Suðurnesjum. Fulltrúar Fjölmenningsseturs munu þurfa að hitta

viðkomandi flóttafólk og leggja fyrir það tilboð um móttökusveitarfélag. Áætlað er að hið aukna hlutverk Fjölmennningarseturs muni kalla á tvö stöðugildi til lengri tíma lítið auk kostnaðar vegna fastrar starfsaðstöðu starfsmanna í Reykjavík. Mun árlegur rekstrarkostnaður Fjölmennningarseturs að líkindum hækka um 19,4 millj. kr. en auk þess er einskiptiskostnaður að fjárhæð 1,2 millj. kr. vegna skrifstofubúnaðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 2. mgr. 3. gr. laga um málefni innflytjenda er fjallað um skyldu stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka til að láta Fjölmennningarsetri í té almennar upplýsingar sem stofnuninni eru nauðsynlegar til að annast þau verkefni sem lögin fela henni. Í nýrri 3. gr. b koma fram heimildir Fjölmennningarseturs til upplýsingaöflunar frá Útlendingastofnun, sveitarfélögum og öðrum opinberum aðilum, sem byggja á lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Er því lagt til að 2. mgr. 3. gr. laganna falli brott.

Um 2. gr.

Um a-lið.

Fjölmennningarsetri er falið það hlutverk að veita móttökusveitarfélögum, þ.e. þeim sveitarfélögum sem gert hafa samning við félagsmálaráðuneytið um móttöku flóttafólks, faglegar leiðbeiningar og ráðgjöf vegna samræmdrar móttöku flóttafólks. Flóttafólk í skilningi ákvæðis þessa eru einstaklingar sem fengið hafa stöðu flóttamanns skv. 1. eða 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, einstaklingar sem fengið hafa dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar við flóttamann sem hefur fengið stöðu skv. 37. gr. sömu laga, einstaklingar sem fengið hafa synjun um hæli en fengið dvalarleyfi á grundvelli ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 1. mgr. 74. gr. sömu laga og einstaklingar sem íslenska ríkið hefur boðið að setjast að á Íslandi í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna skv. 43. gr. sömu laga.

Fjölmennningarsetur sinnir fræðslu, stuðningi og ráðgjöf við móttökusveitarfélög, svo sem með útgáfu leiðbeininga um gerð einstaklingsmiðaðra áætlana, gátlista, reglulegri miðlun upplýsinga og stuðningi í erfiðum eða flóknum einstaklingsmálum.

Fjölmennningarsetur, að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag, býður flóttafólki búsetu og þjónustu á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir, t.d. um húsnæðisþörf, velferðarþjónustu, menntamál og atvinnumál.

Fjölmennningarsetur hefur einnig það hlutverk að veita flóttafólki sem ákveður að þiggja ekki boð um að flytjast í tiltekið sveitarfélag upplýsingar um almenna þjónustu sveitarfélaga.

Fjölmennningarsetur skal halda utan um og standa fyrir samráði milli þeirra aðila sem koma að móttöku flóttafólks á Íslandi.

Um b-lið.

Að því marki sem Fjölmennningarsetur telur nauðsynlegt vegna verkefna samkvæmt lögum þessum skal stofnunin afla upplýsinga frá Útlendingastofnun, sveitarfélögum og öðrum opinberum aðilum eftir því sem við á hverju sinni, og ber hlutaðeigandi aðilum að veita Fjölmennningarsetri umbeðnar upplýsingar búi þeir yfir þeim, án endurgjalds.

Með persónuupplýsingum er átt við sérhverjar upplýsingar um persónugreindan eða persónugreinanlegan einstakling. Einstaklingur telst persónugreinanlegur ef unnt er að persónugreina hann, beint eða óbeint, svo sem með tilvísun í auðkenni eins og nafn, kennitölu, staðsetningargögn, netauðkenni eða einn eða fleiri þætti sem einkenna hann í líkamlegu, líf-eðlisfræðilegu, erfðafræðilegu, andlegu, efnalegu, menningarlegu eða félagslegu tilliti, sbr.

2. tölul. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Lagt er til að heimild stofnunarinnar nái einnig til nánar tiltekinna viðkvæmra persónuupplýsinga. Vinnsla persónuupplýsinga um kynþátt eða þjóðernislegan uppruna manns, stjórnmalaskoðanir, trúarbrögð, heimspekilega sannfæringu, stéttarfélagsaðild, heilsuhagi, kynferðisleg sambönd eða kynhneigð, erfðafræðilegar upplýsingar og lífkenniuupplýsingar í því skyni að persónugreina mann með einkvæmum hætti, er því aðeins heimil að brýna nauðsyn beri til vinnslunnar eða að hjá henni verði ekki komist vegna eðli máls, sbr. 11. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Um 3. gr.

Eftir uppskiptingu velferðarráðuneytisins í félagsmálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið frá og með 1. janúar 2019 á ráðherra heilbrigðismála ekki lengur fulltrúa í innflytjendaráði. Mikilvægt er að fulltrúi ráðherra heilbrigðismála hafi aðkomu að ráðinu þar sem meðal hlutverka ráðsins er að stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnarsýslunnar.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.