



Minnisblað

Móttakandi: Stjórn Sambands Íslenskra
sveitarfélaga

Dags.: 9. september 2015

Sendandi: Karl Björnsson framkvæmdastjóri
og Anna G. Björnsdóttir sviðsstjóri

Málsnr.: 1509005SA

Málalykill: 237

Efni: Móttaka sveitarfélaga á flóttamönnum

Minnisblað þetta er tekið saman vegna þeirrar umræðu sem nú er uppi um að Íslandi beri að taka á móti fleiri flóttamönnum og hlutverki sveitarfélaga í því sambandi.

Núgildandi regluverk og framkvæmd.

Flóttamenn koma hingað til lands annars vegar sem kvótaflóttamenn samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar og hins vegar kemur fólk hingað á eigin vegum og leitar eftir hæli. Um móttöku og aðstoð við fyrrnefnda hópinn er kveðið á um í viðmiðunarreglum flóttamannanefndar velferðarráðuneytisins frá 10. maí 2013¹. Þar kemur fram að ráðuneytið semji við sveitarfélög um móttöku og flóttafólk eigi rétt á sérstakri aðstoð að lágmarki í eitt ár frá komu til landsins. Samkvæmt 11. gr. reglnanna gerir sveitarfélag kostnaðaráætlun vegna móttöku flóttafólks í samráði við velferðarráðuneytið sem er hluti af samningi þess við ráðuneytið.

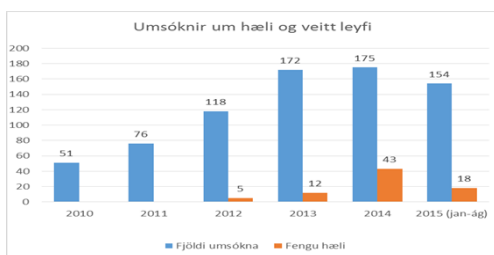
Reglurnar taka ekki til flóttamanna, sem koma á eigin vegum til landsins og fá hæli, og það eru ekki gerðir samningar á milli ríkis og sveitarfélaga um móttöku þeirra. Ráðuneytið hefur hins vegar gefið út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttöku og aðstoð við þennan hóp². Sveitarfélög eiga rétt á endurgreiðslu frá ríkinu vegna almennrar félagsþjónustu við einstaklinga í þessum hópi í allt að tvö ár skv. ákvæði um erlenda ríkisborgara í 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Sambandið hefur ítrekað gagnrýnt þetta misræmi og Ríkisendurskoðun tekur undir hana í nýlegri skýrslu sinni um "Málefni útlandinga og innflytjenda á Íslandi"³. Hælisleitendum hefur fjölgað gífurlega eins og myndin hér að neðan sýnir. Á tímabilinu janúar-ágúst á þessu ári hafa 66% fleiri einstaklingar sótt um hæli en á sama tímabili 2014.

¹ <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafolk/mottaka/nr/4548>

² <http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2014/leidb.regalur.LOK.pdf>

³ Bls. 5

http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/utlendingar_innflytjendur.pdf



Í 25. gr. frumvarps til laga um útlendinga, sem nefnd á vegum innanríkisráðuneytið hefur nýlega lagt fram til umsagnar, segir að ráðuneytið skuli sjá til þess að til staðar sé fullnægjandi móttökukerfi m.a. móttökumiðstöð, fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Ákvæðið nær samkvæmt orðanna hljóðan til allra hópa flóttamanna og er tvímælalaust skref í rétta átt en sambandið hefur gert athugasemd við að það sé ekki nægilega skýrt um hlutverk og grundvöll móttökumiðstöðvar og huga þurfi að samspili á milli laga um útlendinga og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í frumvarpinu er ekkert minnst á móttökuhlutverk sveitarfélaga gagnvart flóttamönnum. Í því sambandi þarf að hafa í huga að málefni útlendinga og innflytjenda, skiptast á milli tveggja ráðuneyta. Innanríkisráðuneytið fer með málefni útlendinga en velferðarráðuneytið með málefni innflytjenda og flóttamannahópa. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessa tvískiptingu í skýrslu sinni.

Kvótaflóttamenn á Íslandi Skipting eftir upprunalandi 1956 til 2015

Komuár	Móttökusveitarfélag	Uppruni	Fjöldi
1956		Ungverjaland	52
1959		Júgóslavía	32
1979		Víetnam	34
1982		Pólland	26
1990		Víetnam	30
1991		Víetnam	30
1996	Ísafjörður	Krajina	30
1997	Hornafjörður	Krajina	17
1998	Blönduós	Krajina	23
1999	Hafnarfj., Fjarðab., Dalvík	Kósóvó	75
2000	Siglufjörður	Krajina	24
2001	Reykjanesbær	Krajina	23
2003	Akureyri	Krajina	24
2005	Reykjavík	Kósóvó	7
2005	Reykjavík	Kólumbía	24
2007	Reykjavík	Kólumbía	30
2008	Akranes	Palestínumenn frá Írak	29
2010	Reykjavík	Kólumbía	6
2012	Reykjavík	Afganistan	9
2014	Hafnarfjörður	Afganistan	6
2014-2015	Reykjavík	Simbabve, Úganda, Sýrland og Kamerún	5
2015	Reykjavík	Sýrland	13

Eins og ofangreindar tölur sýna hafa sveitarfélög verið að taka á móti fámennum hópum kvótaflóttamanna undanfarin ár og ekki hefur heyrst annað en að þau hafi ráðið vel við það. Hins vegar hefur sú gagnrýni heyrst að það sé ekki nægilegt að ríkið veiti sveitarfélögum fjárhagsstuðning í eitt ár, sbr. eftirfarandi umsögn Regínu Ástvaldsdóttur bæjarstjóra á Akranesi:

"Í okkar tilviki þá fengum við aðstoðina framlengda um hálf t.ár en það er engan veginn nægjanlegt og við höfum borið kostnað við framfærslu og sérúrræði í skólum og annan stuðning í mörg ár eftir að stuðningi ríkisins lauk. Það skiptir afskaplega miklu máli að fá faglega aðstoð t.d. vinnumálastofnunar strax inn þar sem vinnumarkaðurinn er ágætur núna og hugsanlegt að styðja fólk fyrir inn á vinnumarkaðinn en var í okkar tilviki þar sem flóttamennirnir komu fjórum vikum fyrir efnahagshrun og það hefur lítað allt verkefnið. Algjört atvinnuleysi í c.a. 3 ár eftir hrún.

Ríkið þarf að aðstoða fólk í amk tvö ár, með allan kostnað, bæði framfærslu og stuðning, þ.m.t. sérstuðning í skólum, túlkþjónustu, íslenskukennslu, barnavernd ofl. Ef fólk kemst út á vinnumarkaðinn fyrir þá verði dregið úr framfærslu."

Svipuð sjónarmið koma fram í umsögn Eddu Ólafsdóttur sem er sérfræðingur í málefnum innflytjenda, flóttafólks og hælisleitenda á mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar:

"Ég er sammála Regínu um að ríkið þurfi að aðstoða fólk í amk. 2 ár. Einnig þarf að leggja miklu meiri áherslu á virkniúrræði og atvinnuúrræði.

Huga þarf að öllum sérstuðningi eins og Regína segir í skólunum, barnaverndinni og félagsþjónustunni almennt. Eitt af einkennum mikillar áfallastreitu er t.d. skert foreldrahæfni og það höfum við kynnst mikið með okkar fólki hér í Reykjavík og því þarf barnaverndin að vera vel undirbúin sem og annað fagfólk."

Edda telur mikilvægt að áður en tekið verði á móti næstu flóttamannahópum verði útbúin fræðsla fyrir starfsfólk sveitarfélaga um vinnu með kvótaflóttafólki og þjálfarir túlkar sem geti túlkað af fagmennsku tungumál flóttafólksins. Reykjavíkurborg hafi t.d. lent í vandræðum með að finna góða túlka fyrir sýrlenska hópinn sem borgin tók við á þessu ári. Enn fremur sé löngu tímabært að gera rannsókn á stöðu flóttafólks, sem tekið hefur verið á móti, og hversu mikla þjónustu það er ennþá að fá frá sveitarfélaginu, eins og fjárhagsaðstoð o.fl.

Að hverju þarf að huga ef taka á móti mun fleiri flóttamönnum en undanfarin ár.

Ljóst er að það þarf að fara vel í gegnum skipulag móttöku flóttamanna og kostnaðarskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga ef sveitarfélög eiga að fara að taka á móti mun fleiri flóttamönnum en hingað til. Meta þarf að hvaða leyti móttaka flóttamanna og greiðslur til sveitarfélaga eigi að byggjast á

samningum eins og verið hefur og að hvaða leyti sé þörf á lagaákvæðum til að skerpa á rétti flóttamanna til þjónustu og verka- og kostnaðarskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga. Samningar og lagaákvæði þurfa að taka til allra flóttamanna, bæði kvótaflóttamanna og þeirra sem koma til landsins á eigin vegum.

Innflytjendaráð og fjölmeningarsetur hafa skv. lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012, hlutverk og skyldur gagnvart innflytjendum almennt en lög in fjalla ekki sérstaklega um málefni flóttafólks. Eina ákvæði laganna sem kemur inn á móttökuhlutverk sveitarfélaga er í b lið 3. gr. þar sem segir að Fjölmeningarsetur skuli vera sveitarfélögum til ráðgjafar við að taka á móti innflytjendum sem flytjast í sveitarfélagið.

Eins og fram kemur í norrænu samantektinni, sem fylgir þessu minnisblaði, þá kveða sérstök lög á um móttökuhlutverk sveitarfélaga á hinum Norðurlöndunum. Þau mæla fyrir um gerðar skuli einstaklingsbundnar móttökuáætlanir fyrir flóttamenn, sem eiga að stuðla að því að þeir verði sem fyrst virkir þátttakendur í samfélaginu. Í öllum löndunum er ákveðnar reglur og viðmið um greiðslur til sveitarfélaga og flóttamanna, sem gerð er grein fyrir í samantektinni. Sveitarfélögin eiga rétt á greiðslum frá ríkinu til að mæta kostnaði vegna móttöku flóttamanna, bæði kvótaflóttamanna og annarra flóttamanna. Lengst í fimm ár í Noregi og styst í tvö ár í Svíþjóð en sænska sveitarfélagasambandið berst nú fyrir framlengingu og hækkun á stuðninginum. Í Danmörku og Noregi er meiri stýring á því hvernig flóttamönnum er deilt niður á sveitarfélög, en í Finnlandi og Svíþjóð og þar virðist vera betra skipulag á þessum málum. Danska sveitarfélagasambandið og það norska hafa samræmingar- og milligöngu hlutverki á milli sveitarfélaga og ríkisins. Það þarf að skoða hvort sambandið eigi að gegna slíku hlutverki vegna samninga um árlegan fjölda flóttamanna sem sveitarfélög eigi að taka við og hvernig þeir eigi að dreifast niður á sveitarfélög. Sambandið hefur hingað til ekki haft neina aðkomu að flóttamannamálum sveitarfélaga. Öll samskipti og samningar hafa verið beint á milli móttökusveitarfélaga og velferðarráðuneytisins.

Einnig þarf að skoða hvort sambandið eigi að leita eftir að tengjast flóttamannanefnd velferðarráðuneytisins. Nefndin gerir tillögur til ríkisstjórnarinnar um heildarstefnu og skipulag móttöku flóttamanna og hefur yfirumsjón með framkvæmd. Í 9. gr. frumvarps til nýrra útlendingalaga er gert ráð fyrir að flóttamannanefnd gegni áfram sama hlutverki og ekki er gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að nefndinni.

Í stefnumörkun sambandsins 2014–2018 er í liðum 3.3.29 og 3.3.30 kveðið á um að sambandið skuli stuðla að því, sérstaklega í gegnum þátttöku sína í innflytjendaráði, að hagsmunir íbúa af erlendum uppruna séu tryggðir og vinna að því að sveitarfélög fái lögbundinn stuðning Fjölmeningarseturs til að veita íbúum af erlendum uppruna fullnægjandi þjónustu. Málefni flóttafólks hafa ekki verið í brennidepli fyrr en núna og því er ekki vikið sérstaklega að málefnum þeirra í stefnumörkuninni. Ef sambandið á að fara að gegna ákveðnu hlutverki vegna flóttamannamála þá er það nýtt verkefni hjá sambandinu sem þarf að finna stað í skipuriti þess. Móttaka flóttamanna snýst fyrst og fremst um velferðarþjónustu og því er líklegast nærtækast að verkefnið verði vistað á lögfræði- og velferðarsviði.

Niðurstaða dregin saman

Fjölgun kvótaflóttamanna og hælisleitenda kallar á endurskoðun á framkvæmd móttöku þeirra og líklega lagasetningu um móttökuáætlanir og viðmið um greiðslur til sveitarfélaga, bæði beinar greiðslur og í gegnum almenna jöfnunarkerfið. Þar til niðurstaða liggur fyrir um þau mál er auðvitað mjög mikilvægt að sveitarfélög sem hafa hug á að taka á móti flóttamannahópum í fyrsta sinn geti notið góðs af reynslu annarra sveitarfélaga. Langmesta reynslan er hjá Reykjavíkurborg sem hefur tekið á móti tæplega 100 flóttamönnum síðan árið 2005. Æskilegt er að fulltrúi sambandsins fylgist með miðlun reynslu og undirbúningi móttöku til að byggja upp þekkingu á málefnum flóttafólks hér innanhúss og vegna hugsanlegs samræmingar- og milligönguhlutverks sambandsins í framtíðinni.