



FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

---

# Samræmd móttaka flóttafólks

Skýrsla nefndar

Janúar 2019

---

Félagsmálaráðuneytið: Skýrsla nefndar um samræmda móttöku flóttafólks  
Janúar, 2019

Útgefandi: Félagsmálaráðuneytið  
Skógarhlíð 6  
105 Reykjavík  
Sími: 545 8100  
Bréfasími: 551 9165  
Netfang: [postur@fnr.is](mailto:postur@fnr.is)  
Veffang: [felagsmalaraduneyti.is](http://felagsmalaraduneyti.is)

Umbrot og textavinnsla: Félagsmálaráðuneytið

© [2019] Félagsmálaráðuneytið

ISBN 978-9935-477-49-1-

# Efnisyfirlit

1	Inngangur – um nefndina og starf hennar	4
2	Þróun síðustu ára	5
3	Kortlagning þjónustu við flóttafólk	8
3.1	Þjónusta sveitarfélaga	8
3.2	Staða fylgdarlausra barna	9
3.3	Framlag frjálsra félagasamtaka	11
3.4	Þjónusta Vinnumálastofnunar	12
4	Búseta og húsnæðismál	14
5	Samantekt á helstu úrlausnarefnum	16
6	Tillögur	18
6.1	Áætlanagerð	18
6.2	Auglýst eftir móttökusveitarfélögum	19
6.3	Sett verði á stofn samráðsnefnd	19
6.4	Tilboð um búsetu	20
6.5	Tilboði tekið eða hafnað	20
6.6	Biðtími	22
6.7	Virk þátttaka í samfélaginu	22
6.8	Móttökusveitarfélaga	23
6.9	Upplýsingar og stuðningur við sveitarfélög	25
6.10	Fylgdarlaus börn	25
6.11	Stuðningur til lengri tíma – uppbygging innviða	26
6.12	Kostnaður	27
6.13	Þróunarsjóður	28
7	Samantekt á tillögum nefndarinnar	29
	Viðauki 1- Flæðirit sem lýsa verkferli samkvæmt tillögum nefndarinnar	31
	Viðauki 2 – Greinargerðir frá fulltrúum nefndarinnar	34
	Greinagerð dómsmálaráðuneytisins	34
	Greinagerð Sambands íslenskra sveitarfélaga	35
	Greinargerð Rauða krossins á Íslandi	39
	Viðauki 3- Samantekt um fyrirkomulag á Norðurlöndum	41
	Viðauki 4 – Orðskýringar	45

# 1 Inngangur - um nefndina og starf hennar

Hinn 24. mars 2017 skipaði félags- og jafnréttismálaráðherra nefnd um samræmda móttöku flóttafólks.<sup>1</sup> Skipun nefndarinnar er á grundvelli aðgerðar E.1 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem samþykkt var á Alþingi 20. september 2016. Markmiðið með starfi nefndarinnar var að kortleggja núverandi þjónustu og setja fram tillögur um hvernig hægt væri að bæta þjónustu við flóttafólk eftir að búið er að samþykkja umsókn um alþjóðlega vernd hér á landi.<sup>2</sup> Hlutverk nefndarinnar var að gera tillögu um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk óháð því hvernig fólk kemur til landsins og huga þar sérstaklega að þætti sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og tengslum á milli stjórnsýslustofnana. Þá skyldi einnig taka til athugunar fræðslu fyrir starfsfólk ríkis og sveitarfélaga sem kemur að móttöku flóttafólks.

Í nefndina voru skipaðir eftirtaldir aðilar: Kristján Sturluson formaður, tiln. af félags- og jafnréttismálaráðherra, Anna Guðrún Björnsdóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Guðlaug Hrönn Pétursdóttir, tiln. af Vinnumálastofnun, Páll Ólafsson, tiln. af Barnaverndarstofu, Rúnar H. Haraldsson, tiln. af Fjölmenningarsetri, Sigurður Örn Eyjólfsson, tiln. af Útlendingastofnun, Íris Björg Kristjánsdóttir, tiln. af innanríkisráðuneytinu og Hrafnhildur Kvaran, tiln. af Rauða krossinum á Íslandi. Íris og Hrafnhildur hættu í nefndinni og í þeirra stað kom Ívar Már Ottason, þá Lilja Borg Viðarsdóttir og síðan Vera Dögg Guðmundsdóttir frá dómismálaráðuneytinu og Nína Helgadóttir frá Rauða krossinum á Íslandi. Starfsmaður nefndarinnar var Linda Rós Alfreðsdóttir frá velferðarráðuneytinu.<sup>3</sup>

Nefndin fundaði alls 20 sinnum og komu eftirtaldir aðilar á fund hennar: Edda Ólafsdóttir, Sigurrós Ragnarsdóttir, Magdalena Kjartansdóttir, Ella Kristín Karlsdóttir, Jóhanna Vilborg Ingvarsdóttir frá Reykjavíkurborg, Tryggvi Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Angelea Panos frá Háskólanum í Utah, Vilborg Oddsdóttir og Sædís Arnardóttir frá Hjálparstarfi kirkjunnar. Nefndin fór einnig í vettvangsferð til Reykjanesbæjar og þann fund sátu fyrir hönd Reykjanesbæjar Bjarney Rós Guðmundsdóttir, Hera Ósk Einarsdóttir og Iðunn Ingólfssdóttir. Formaður nefndarinnar og starfsmaður fóru til Fjarðabyggðar þar sem fundað var með Rakel Kemp Guðnadóttur, Þóroddi Helgasyni og Ingu Rún Sigfúsdóttur. Þá fundaði nefndin með fulltrúa frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og samráð hefur verið haft við starfsmann nefndarinnar.

Við vinnu sína hafði nefndin til hliðsjónar skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands, *Greining á þjónustu við flóttafólk*, frá 2017 sem unnin var fyrir innanríkisráðuneytið og velferðarráðuneytið, *Skýrslu félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda árið 2016* sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþinginu 2015–2016, tölfræðiupplýsingar og viðtöl við aðila frá félagsþjónustum sveitarfélaga og hjálparsamtöku.

<sup>1</sup> Þegar rætt er um flóttafólk í þessari skýrslu þá er einnig átt við einstaklinga sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum nema annað sé sérstaklega tekið fram.

<sup>2</sup> Það sem varðar umsækjendur um alþjóðlega vernd á meðan mál þeirra er til meðferðar hjá stjórnvöldum fellur því utan verksviðs nefndarinnar.

<sup>3</sup> Varamenn komu einnig inn á fundi nefndarinnar í forföllum aðalmanna.

## 2 Þróun síðustu ára

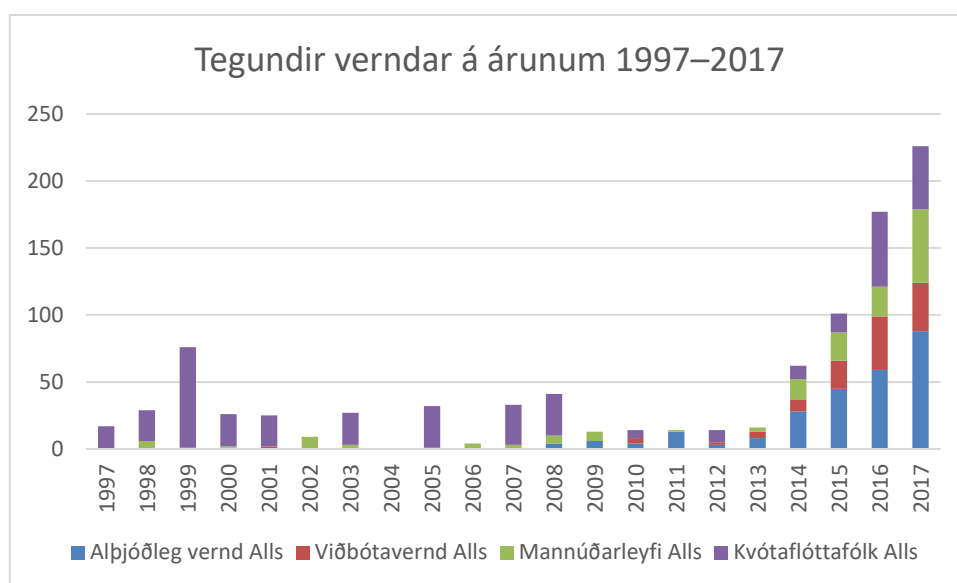
Aldrei hafa jafnmargir einstaklingar og nú verið á flótta vegna stríðsátaka og ofsókna í heiminum frá því að seinni heimsstyrjöldinni lauk. Umsækjendum um alþjóðlega vernd á Íslandi hefur fjölgað verulega og að sama skapi eru fleiri sem fá slíka vernd. Frá árinu 2014 hefur einstaklingum sem fá alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum fjölgað hratt.

Tafla 1. Fjöldi flóttamanna 2014–2017.

Ár	Kvóta-Flóttafólk	Alþjóðleg vernd	Mannúðarleyfi	Fjölskyldusameining flóttafólks
2014	10	36	14	4
2015	14	67	20	3
2016	56	99	18	6
2017	47	120	47	40

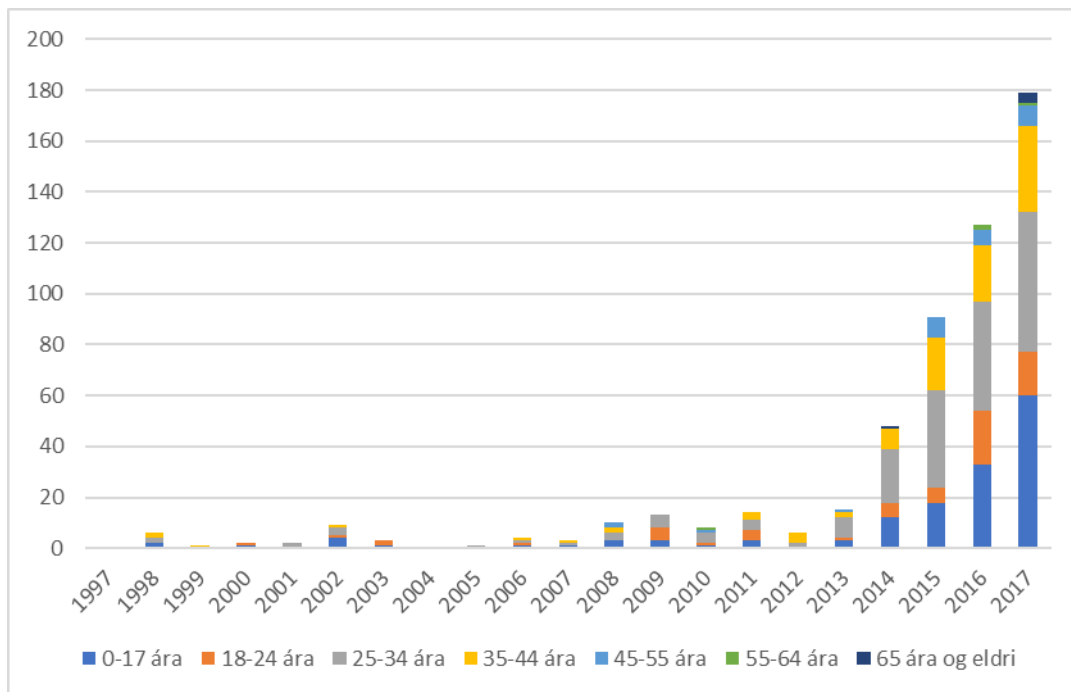
Íslensk stjórnvöld hafa tekið á móti kvótaflóttafólki frá 1956 og er komin góð reynsla á slíka móttöku. Aftur á móti hefur ekki verið um að ræða skipulagða móttöku flóttafólks sem kemur á eigin vegum, það er einstaklinga sem fá stöðu flóttamanns eftir að hafa sótt um alþjóðlega vernd hér á landi. Líklegasta skýringin á því er sú að síðast taldi hópurinn var mjög fámennur til 2014 og hvert mál um sig leyst á einstaklingsgrundvelli. Útlendingastofnun gerir ráð fyrir að umsækjendur um alþjóðlega vernd verði álíka margir og undanfarin ár en á hinn bóginn muni samsetning hópsins breytast þar sem færri umsóknir verði frá einstaklingum frá öruggum ríkjum og hlutfall þeirra sem fá stöðu flóttamanns muni því mögulega hækka. Þá hefur orðið veruleg aukning á fjölskyldusameiningu flóttafólks eins og sjá má í töflu 1 hér að ofan.

Einnig ber að geta þess að ekki liggja fyrir tölur um fjölskyldusameiningu flóttafólks yfir lengri tíma en samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er aukning á umsóknum og útgáfu á dvalarleyfum vegna fjölskyldusameiningar við flóttafólk fyrstu sex mánuði ársins 2018.



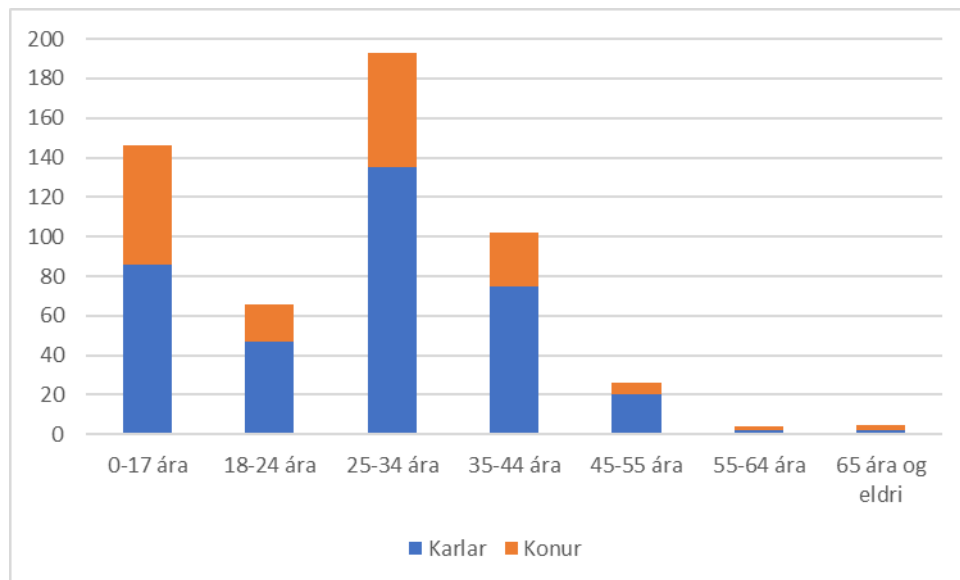
Mynd 1. Þróunin í fjölda flóttamanna frá 1997–2017.

Meirihluti flóttafólks sem hefur komið á síðustu 20 árum er á tveimur aldursbilum, þ.e. börn og einstaklingar á aldrinum 25–34 ára. Vakin er athygli á því að fjölskyldusameining flóttafólks er ekki tilgreind á mynd 1.



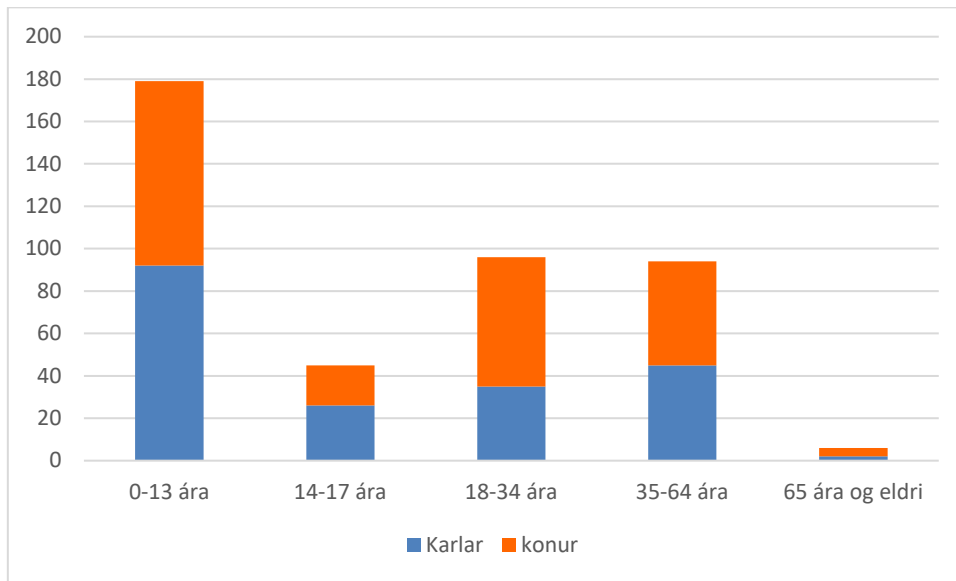
Mynd 2. Aldursskipting flóttafólks sem komið hefur á eigin vegum.

Sé litið nánar á aldrsdreifinguflóttafólks frá árunum 1997–2017 kemur fram að meirihluti þeirra sem fá alþjóðlega vernd og koma á eigin vegum eru karlmenn á aldrinum 18–34 ára.



Mynd 3. Aldursskipting og kyn einstaklinga sem fengið hafa alþjóðlega vernd á Íslandi 1997–2017 eftir efnismeðferð.

Mikil meirihluti þeirra sem fá alþjóðlega vernd eftir efnismeðferð hér á landi eru karlmenn í öllum aldursflokkum og flestir á aldrinum 25–34 ára.



*Mynd 4. Aldursskipting og kyn einstaklinga sem hafa komið í boði stjórnvalda til Íslands 1997–2017 í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.*

Meirihluti þeirra einstaklinga sem koma til landsins í boði stjórnvalda eru börn í fylgd með foreldrum sínum en stjórnvöld hafa á síðustu árum einblínt á viðkvæma hópa og má þar nefna konur og börn í hættu ásamt barnmörgum fjölskyldum. Tvisvar sinnum hafa íslensk stjórnvöld einnig tekið á móti hinsegin flóttafólki.

### 3 Kortlagning þjónustu við flóttafólk

Móttaka og þjónusta við flóttafólk sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda styðst við ákveðið verklag sem hefur þróast á löngu tímabili og byggist á samningum milli ráðuneytis félagsmála og móttökusveitarfélaga þar sem inntak þjónustu við flóttafólk er skilgreint. Hliðstætt móttökufyrirkomulag er ekki til fyrir aðra hópa flóttafólks enda um örfáa einstaklinga að ræða allt til ársins 2014.

Brugðist var við fjölgun flóttafólks sem kom á eigin vegum með því að gefa út [Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks](#) (hér eftir leiðbeinandi reglur) árið 2014. Markmiðið með leiðbeinandi reglum var að tryggja árangursríka aðlögun flóttafólks að íslenskum aðstæðum og samhliða að stuðla að því að samfélagið kæmi til móts við þarfir þess. Það yrði best gert með þverfaglegu samstarfi og samráði við flóttafólkið sjálft með því að tryggja upplýsingagjöf um réttindi og skyldur fólksins og samfélagslega þátttöku þess.

#### 3.1 Þjónusta sveitarfélaga

Í 6. gr. leiðbeinandi reglnanna er fjallað um inntak félagslegrar aðstoðar við flóttafólk. Flóttafólk fær fjölþætta þjónustu frá velferðar- og menntakerfinu. Félagsþjónusta lögheimilissveitarfélags útfærir þjónustuna nánar en mikilvægt er að fólkið fái tíð viðtöl með félagslegri ráðgjöf, sérstaklega fyrsta árið eftir leyfisveitingu. Flóttafólk ber sjálf ábyrgð á húsnæðisleit og hefur frjálst val um búsetu. Ef flóttafólk lendir í bráðum húsnæðisvanda ber lögheimilissveitarfélagi að aðstoða það skv. 46. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Flóttafólk fær grunnfjárhagsaðstoð og er það sveitarfélags að meta hvort veita beri fólkinu styrki út frá sérstöðu, aðstæðum eða þörfum þess sem flóttafólk. Meðal þeirra styrkja sem tilgreindir eru í leiðbeinandi reglum eru húsbúnaðarstyrkur, styrkur vegna íslenskunáms, ferðastyrkur vegna fjölskyldusameiningar og styrkur til sérfræðiaðstoðar vegna áfallastreitu. Flóttafólk hefur sambærilegan rétt og íslenskir ríkisborgarar í almannatryggingakerfinu.

Þjónusta sveitarfélaga miðast við lögheimili og á flóttafólk því sama rétt á þjónustu og aðrir íbúar sveitarfélags eftir lögheimilisskráningu og í samræmi við [lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991](#). Samkvæmt 15. gr. laganna endurgreiðir ríkissjóður útlagðan kostnað vegna erlendra ríkisborgara fyrstu tvö árin eftir að lögheimili þeirra hefur verið skráð. Þegar vísað er til útlagðs kostnaðar þá er hér átt við beinan kostnað en ekki er greitt fyrir vinnuframlag starfsmanna sveitarfélags. Lagaákvæðið er eftirfarandi:

*Erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skal veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við [ráðuneytið], enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. [Ráðherra] er heimilt að setja nánari reglur um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu. Ríkissjóður skal endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í eftirfarandi tilvikum:*

*a. Aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr.*

*b. Aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12.–13. gr. laganna sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.*



Fjölgun flóttafólks hefur aukið álag á þjónustu þeirra sveitarfélaga sem það sest að í. Sveitarfélögin hafa lagt mikla áherslu á að ríkið endurgreiði starfsmannakostnað vegna þjónustu við þennan hóp en starfsmannakostnaður fellur ekki undir 15. gr. laga um félagsþjónustu.

Í samræmi við ákvæði laganna hafa verið gefnar út [Reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi, nr. 203/2016](#), og er þar sérstaklega fjallað um stöðu flóttafólks. Í reglunum segir að dvalar- eða móttökusveitarfélagi sé ætlað að veita aðstoð:

- 1) *Á tímabili frá því dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða dvalarleyfi flóttamanns hefur verið veitt þar til lögheimili hefur verið skráð og viðkomandi nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Útlendingastofnunar.*
- 2) *Vegna fjölskyldusameiningar á tímabilinu frá því að nánustu aðstandendur erlends ríkisborgara, sem hefur dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða eða stöðu flóttamanns, koma til landsins uns lögheimili hefur verið skráð.*

## 3.2 Staða fylgdarlausra barna

Umsóknum fylgdarlausra barna hefur fjölgað líkt og öðrum umsóknum. Aðstæður fylgdarlausra barna eru nokkuð frábrugðnar því þegar fullorðnir einstaklingar eða fjölskyldur sækja um alþjóðlega vernd.

*Tafla 2. Fjöldi fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd og fjöldi fylgdarlausra barna sem fá vernd eftir árum.*

Árið	Fjöldi einstaklinga sem gefur upp að hann sé yngri en 18 ára	Fjöldi fylgdarlausra barna sem var veitt staða flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum
2012	1	0
2013	0	0
2014	3	3
2015	15	0
2016	18	11
2017	27	6

Þegar fylgdarlaust barn sækir um alþjóðlega vernd koma barnaverndaryfirvöld strax að málinu. Börnunum er að jafnaði komið fyrir hjá fósturfjölskyldu eða í öðru úrræði á vegum barnaverndarnefndar þegar staðfestur aldur liggur fyrir og viðtal hefur farið fram í Barnahúsi. Fá

fylgdarlaust barn stöðu flóttamanns er málið enn í umsjón þeirrar barnaverndarnefndar sem málið kom upphaflega til. Í 15. gr. [barnaverndarlaga, nr. 80/2002](#), er fjallað sérstaklega um börn sem hafa ekki lögheimili hér á landi eða eru án forsjáraðila og á það við um fylgdarlaus börn sem eru að sækja um alþjóðlega vernd:

*[Ef barn á ekki lögheimili á Íslandi eða er hér án forsjáraðila sinna skal barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem barn dvelst eða er stutt fara með mál þess. Barnaverndarnefnd fer þá með umsjá barnsins eftir því sem þörf krefur og ber að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja hagsmuni þess.] Barnaverndarstofa sker úr ágreiningi um hvaða barnaverndarnefnd skuli fara með mál. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarstjórn útlagðan kostnað sem af máli hlýst. Ef fylgdarlaust barn sækir um alþjóðlega vernd tryggir Barnaverndarstofa hagsmuni þess eftir því sem nánar er kveðið á um í ákvæðum laga um útlendinga.*

*Ef barni, sem er hér á landi án forsjáraðila sinna, er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi á Íslandi ákveður Barnaverndarstofa hvaða barnaverndarnefnd skuli taka við forsjá barnsins og fara með málið eftir að leyfi er veitt. Ríkissjóður greiðir allan kostnað viðkomandi barnaverndarnefndar samkvæmt ákvæðum laganna vegna ráðstöfunar barnsins í fóstur eða aðra vistun [samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um slíkan kostnað og útlagðan kostnað skv. 5. mgr.]*

Ríkissjóður endurgreiðir útlagðan kostnað óháð því hve lengi barnið hefur verið hérlendis en ekki er greitt fyrir starfsmannakostnað. Gagnrýnt hefur verið að ekki sé greitt fyrir starfsmannakostnað þar sem fylgdarlaus börn þurfa bæði sértæka og víðtæka þjónustu.

Vilji fylgdarlaust barn sameinast fjölskyldu sinni í kjölfar þess að því hefur verið veitt alþjóðleg vernd getur fjölskylda þess lagt fram umsókn um fjölskyldusameiningu til Útlendingastofnunar. Umsækjandinn um fjölskyldusameiningu er foreldri eða aðrir í kjarnafjölskyldu barns í heimalandi. Umsóknarferlið getur verið flókið og barnið sem stadd er hér á landi því þurft að bera óeðlilega ábyrgð vegna fjölskyldusameiningarinnar. Ef umsóknin er samþykkt þá leggur barnaverndarnefnd eða félagsþjónusta sveitarfélagsins fram beiðni um aðstoð vegna ferðatilhögunar til félagsmálaráðuneytisins. Reynslan sýnir að foreldrar fylgdarlausra barna sem eru staddir í heimalandinu þurfa aðstoð og leiðbeiningar vegna umsóknarinnar og því mikilvægt að ákveðinn skilgreindur aðili hafi það hlutverk að veita slíkar leiðbeiningar og aðstoð.

Hinn 1. maí 2018 höfðu fimm fylgdarlaus börn fengið fjölskyldusameiningu og hafa sveitarfélög kallað eftir því að mótað verði skýrt verklag um móttöku þessara fjölskyldna. Verklagið hefur til þessa verið á þá leið að þegar fylgdarlaust barn fær fjölskyldusameiningu þá fer það eftir lögheimilisskráningu barnsins hvar fjölskyldan fær þjónustu. Barn getur eðli málsins samkvæmt ekki leigt húsnæði né undirbúið komu fjölskyldunnar til landsins. Upp hafa komið tilvik þar sem barnaverndarnefndir í einu sveitarfélagi hafa vistað barn hjá fósturfjölskyldum í öðru sveitarfélagi og þegar kemur að fjölskyldusameiningu þá lýkur barnaverndarnefnd fyrrnefnda sveitarfélagsins málinu þegar forsjáraðili er kominn til landsins. Sveitarfélagið þar sem barnið er með skráð lögheimili þarf þá að annast þjónustu við fjölskylduna. Fjölskyldan, aðrir en barnið, er þó hvorki komin með húsnæði né lögheimili í sveitarfélaginu þar sem barnið býr. Komið hefur fyrir að undirbúningi, svo sem að húsnæði sé tryggt, er áfátt sem eykur enn á álag þeirra sem koma til landsins á þennan hátt, ekki síst barnanna. Aðstoðin við fjölskylduna er því veitt á grundvelli áðurnefndra Reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES sem ekki eiga lögheimili á

Íslandi. Gagnrýni hefur komið frá sveitarfélögum varðandi þetta fyrirkomulag þar sem um er að ræða undirbúning vegna einstaklinga sem eru ekki staddir í sveitarfélaginu eða á landinu. Hefur verið vísað í tilvik þar sem sveitarfélög hafa fengið skamman fyrirvara til að undirbúa móttökuna, þar á meðal að útvega húsnæði fyrir fjölskylduna. Samkvæmt gildandi reglum eiga sveitarfélögin ekki rétt á endurgreiðslu vegna vinnu starfsmanna sem sinna slíkum málum sem geta verið afar krefjandi.

---

### 3.3 Framlag frjálsra félagasamtaka

---

Félagasamtök gegna veigamiklu hlutverki þegar kemur að stuðningi við flóttafólk. Í gildi er samningur við Rauða krossinn á Íslandi frá janúar 2017 um félagslegan stuðning við flóttafólk; að útvega nauðsynlegan fatnað, aðstoð við að komast í samband við týnda ættingja, að veita almennar leiðbeiningar, fræðslu og ráðgjöf, þar á meðal um einkenni ofurálags, og miðlun þekkingar og reynslu á milli deilda Rauða krossins og sveitarfélaga. Meðal þess sem samningurinn tekur til er að nýta sérfræðiþekkingu starfsmanna og sjálfboðaliða á vegum Rauða krossins við móttöku, aðstoð og aðlögun flóttafólks. Þá er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti óskað eftir því við Rauða krossinn að hann hafi milligöngu um að bjóða flóttafólki stuðning annarra sjálfboðaliða.

Samningurinn gerir einnig ráð fyrir því að Rauði krossinn undirbúi íbúðir og útvegi innbú fyrir kvótaflóttafólk samkvæmt lista frá félagsmálaráðuneytinu og aðstoði flóttafólk sem kemur á eigin vegum við kaup á húsbúnaði, sé þess þörf. Rauði krossinn veitir einnig flóttafólki almennar leiðbeiningar, fræðslu og ráðgjöf og vísar því á úrræði sem standa til boða. Þá skal Rauði krossinn veita sjálfboðaliðum, starfsfólki Rauða krossins og sveitarfélaga, sem koma að verkefnum með flóttafólki, fræðslu um sálrænan stuðning við flóttafólk og miðla, ásamt samstarfsaðilum í sveitarfélögum, þekkingu og reynslu milli deilda Rauða krossins á landsvísu og stuðla þannig að aukinni samvinnu og samræmi varðandi þjónustu við flóttafólk. Undanfarið hefur Rauði krossinn einnig aðstoðað fólk sem sækir um fjölskyldusameiningu.

Flóttafólk hefur einnig nýtt sér úrræði hjá öðrum hjálparamtökum og má sem dæmi nefna Hjálparstarf kirkjunnar, Hjálpræðisherinn og Samhjálp en stjórnvöld hafa ekki gert samninga við umrædd félagasamtök vegna þessa.

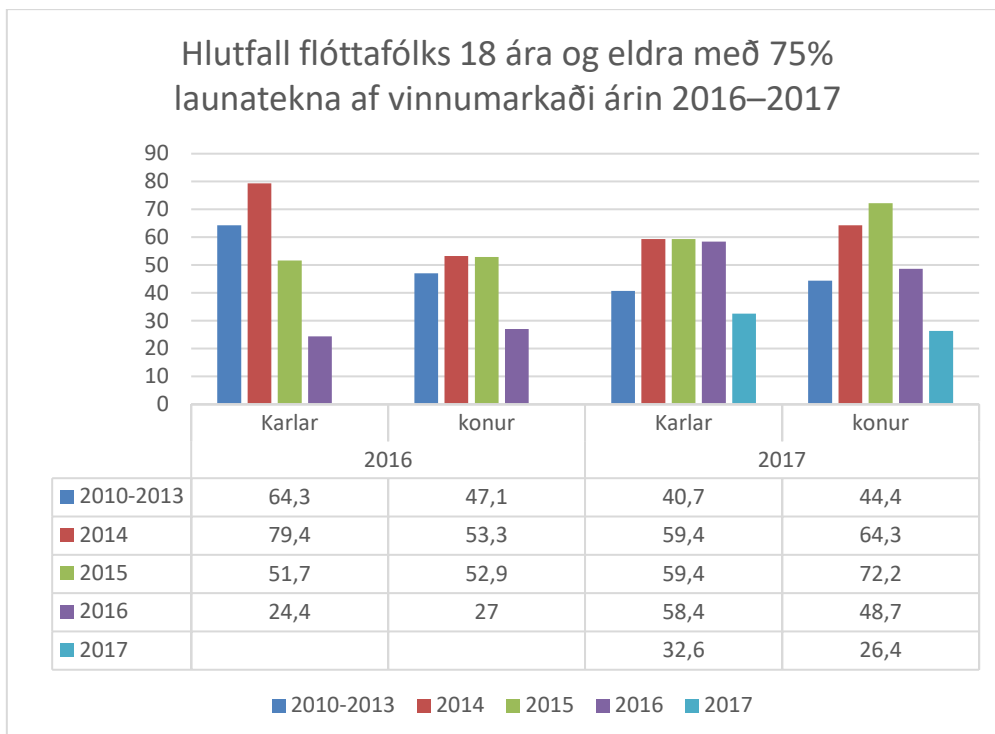
Hjálparstarf kirkjunnar hefur verið með verkefni eins og sálrænan og félagslegan stuðning og virkniúrræði, sérstaklega fyrir konur sem eru umsækjendur um alþjóðlega vernd og þær sem komnar eru með dvalarleyfi. Þetta virkniúrræði Hjálparstarfsins er mjög vinsælt og eru hátt í 60 konur á skrá og um 36–40 sem sækja það hvern mánudag. Þá hefur Hjálparstarfið staðið að samfélags- og réttindafræðslu. Stór og sívaxandi hluti þeirra sem leita til Hjálparstarfs kirkjunnar eru umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttamenn. Hjálparstarfið áætlar að um 80% af starfi félagsráðgjafa fari í að sinna þessum verkefnum og hefur þess vegna bætt við félagsráðgjafa í 70% starf þannig að núna starfa þar þrjú félagsráðgjafar.

Hjálpræðisherinn í Reykjavík býður upp á opið hús tvisvar í viku þar sem fólk getur komið og fengið heitan mat í hádeginu auk þess sem boðið er upp á aðstoð við heimanám tvisvar í viku. Hægt er að fá aðstoð við fatakaup í Hertex og þá er boðið upp á leikjanámskeið á sumrin sem er opið öllum börnum á aldrinum 7–13 ára. Bæði umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttafólk hafa starfað sem sjálfboðaliðar en ofangreind aðstoð stendur öllum til boða.

### 3.4 Þjónusta Vinnumálastofnunar

Vinnumálastofnun hefur á sínum vegum ráðgjafa sem hafa aðstoðað flóttafólk sérstaklega og þá hefur stofnunin einnig gefið út upplýsingaefni til vinnuveitenda um móttöku flóttafólks á vinnustað. Þjónusta við flóttafólk er einstaklingsmiðuð á sama hátt og þjónusta við aðra atvinnuleitendur. Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, Rauði krossinn á Íslandi og Útlendingastofnun hafa í samstarfi við einstaklinginn fyllt út tilvísunarblað þar sem grunnupplýsingar um hann koma fram, svo sem nafn, kyn, aldur, þjóðerni, tungumálakunnátta og menntun. Þegar tilvísun berst til Vinnumálastofnunar er henni vísað til ráðgjafa sem hafa sérhæft sig í þjónustu við flóttafólk.

Einstaklingurinn er boðaður í viðtal hjá Vinnumálastofnun eins fljótt og verða má eftir að tilvísun berst. Ef flóttamaður talar aðeins móðurmál sitt er pantaður túlkur, þó ekki ef hann talar ensku. Í fyrsta viðtali er farið yfir allt það helsta sem skiptir máli svo að hægt sé að veita sem besta og skilvirkasta þjónustu. Ráðgjafar notast við gátlista um mikilvæg atriði sem þarf að ræða og fá upplýsingar um til að fá sem réttasta mynd af þjónustupörf viðkomandi, til dæmis starfsreynslu, menntun o.fl. Að auki veita ráðgjafar upplýsingar um ýmis atriði sem nauðsynlegt er að flóttafólk, sem er á leið út á íslenskan vinnumarkað, fái vitneskju um. Það eru atriði eins og jafnréttismál, atvinnuþátttaka kvenna, réttindi og skyldur á vinnumarkaði, stéttarfélög, fæðingarorlof o.fl. Í fyrsta viðtalinu er einnig kannaður áhugi á íslenskunámskeiði og hvort einstaklingur sé tilbúinn til að hefja atvinnuþátttöku.



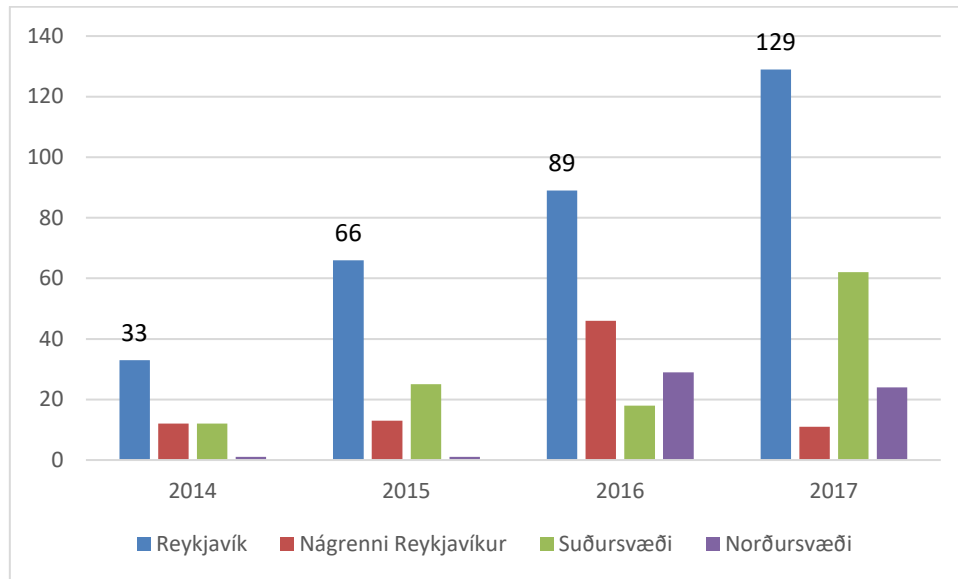
Mynd 5. Hlutfall flóttamanna 18 ára og eldri sem fékk 75% eða meira af tekjum sínum af launaðri vinnu árin 2016 og 2017, skipt eftir komuárum og kyni.

Á mynd 5 er hægt að sjá atvinnuþátttöku flóttafólks á árunum 2016–2017 eftir komuárum. Erfitt er að alhæfa um hópinn þar sem sérstaklega á árunum 2010–2014 er um tiltölulega fámennan hóp að ræða.

Það vekur þó athygli að atvinnuþátttaka kvenna sem komu á árunum 2014–2016 eykst meðan hún virðist dvína meðal karlmannna tveimur árum eftir komu til landsins. Tveimur árum eftir að konur hafa fengið alþjóðlega vernd er þátttaka þeirra á vinnumarkaði meiri en karlmannna. Reynsla Vinnumálastofnunar er að karlar úr hópi flóttafólks skipti örar um störf en almennt gerist hjá öðrum hópum. Þá sýnir reynsla Vinnumálastofnunar að flóttafólk þarf meiri og sértækari þjónustu en aðrir atvinnuleitendur. Flóttafólk hefur nýtt sér ráðgjafarþjónustu Vinnumálastofnunar vel og sækir mikið í þjónustu ráðgjafa að eigin frumkvæði. Reynsla ráðgjafanna er sú að flóttafólk þurfi oft meiri tíma en aðrir atvinnuleitendur, meiri tíma en ráðgjafarnir geta veitt þeim. Til að unnt sé að veita flóttafólki fullnægjandi þjónustu, eins og til dæmis að fylgja því eftir á vinnustað, þarf að efla ráðgjafarþjónustu Vinnumálastofnunar. Þá er mikilvægt að vel sé hugað að flóttafólki sem er nýkomið á vinnumarkað og því boðin regluleg viðtöl, einnig að kanna hvort umræddir aðilar hafi formlega menntun og þá hvaða möguleikar séu til þess að fá hana metna hérlandis.

Huga þarf sérstaklega að samræmdri samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk þar sem það er meðal annars frætt um réttindi og skyldur, samskipti á vinnustað, um jafna stöðu kynjanna hér á landi, jafna meðferð á vinnumarkaði og almennar upplýsingar eins og hvernig grunnþjónustan er uppbyggð, svo sem menntakerfi og heilbrigðisþjónusta. Þá má ekki gleyma stöðu flóttakvenna, ekki síst þeirra sem koma gegnum fjölskyldusameiningu, þar sem þær hafa oft litla eða enga reynslu af hinum formlega vinnumarkaði. Tryggja þarf að boðið sé upp á fræðslu varðandi réttindi kvenna, þær valdefldar og fái aukinn stuðning þegar fyrstu skrefin eru stigin á vinnumarkaði.

## 4 Búseta og húsnæðismál



Mynd 6. Búseta flóttafólks 2014–2017 eftir komuári og búsetu í árslok 2017.

Flest flóttafólk er búsett í Reykjavík og á suðursvæðinu. Suðursvæðið er skilgreint sem Vesturland, Suðurnes, Suðurland auk sveitarfélagsins Hornafjarðar. Líklegasta skýringin er sú að búsetuúrræði Útlendingastofnunar fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd eru í Reykjavík, Reykjanesbæ og Hafnarfirði og eru ofangreind sveitarfélög með samninga við Útlendingastofnun um að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu. Tekið hefur verið á móti flóttafólki sem kemur í boði stjórnvalda víðs vegar um landið á síðustu árum, bæði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni.

Ein helsta áskorun flóttafólks í íslensku samfélagi í dag eru erfiðleikar við að finna húsnæði. Mikill skortur er almennt á húsnæði, framboð á félagslegu húsnæði takmarkað og tekjulágu fólki reynist erfitt að finna leiguhúsnæði á kjörum sem það ræður við. Í þessu sambandi er mikilvægt að huga að aðgerð B.5<sup>4</sup> í [framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda](#). Flóttafólk og innflytjendur eru í hvað viðkvæmastri stöðu varðandi húsnæðisleit þar sem húsnæðismarkaður á Íslandi byggist oft á tengslaneti og takmarkað framboð er á leiguíbúðum. Í skýrslunni [Greining á þjónustu við flóttafólk](#) kom glögg fram mikilvægi þess að tryggja flóttafólki húsnæði sem fyrst en erfitt er að hefja markvissa félagslega ráðgjöf, hvort sem það er við atvinnuleit, nám eða starfsþjálfun, nema fyrir liggja hvar einstaklingurinn verði búsettur.

*„...hvernig á ég einhvern veginn að vinna fólk inn í aðlögun á Íslandi, inn í vinnu eða annað, börnin inn í skóla og svona ef fólk er húsnæðislaust. ... það er bara ekki hægt, og það er ekki hægt að gera kröfu um að ég geti það.“ (Greining á þjónustu við flóttafólk bls. 42).*

Nefndin kallaði tvisvar eftir upplýsingum frá sveitarfélögum þar sem flóttafólk býr helst, annars vegar 9. apríl 2017 og hins vegar 26. apríl 2018. Óskað var eftir upplýsingum um húsnæðisstöðu flóttafólks í sveitarfélaginu, þ.e. hversu margir einstaklingar sem væru með stöðu flóttamanns væru án húsnæðis,

<sup>4</sup> Aðgerð B.5 – Innflytjendur á húsnæðismarkaði: Að jafna stöðu innflytjenda á húsnæðismarkaði við það sem almennt gerist á Íslandi.

hvenær einstaklingurinn hefði fengið alþjóðlega vernd og hvort viðkomandi væri í leit að sínu fyrsta húsnæði. Í fyrri úttektinni kom fram að fjórar fjölskyldur væru enn í úrræði á vegum sveitarfélagsins á grundvelli samnings við Útlendingastofnun í Reykjanesbæ, samtals níu manns. Ári síðar voru þrjár fjölskyldur, samtals sex einstaklingar, sem fengið höfðu alþjóðlega vernd en ekki varanlegt húsnæði. Þess ber þó að geta að umræddir einstaklingar höfðu verið með stöðu flóttamanns í innan við tvær vikur þegar óskað var eftir upplýsingunum. Enginn einstaklingur var án húsnæðis í Hafnarfirði en í svari frá sveitarfélaginu kom fram að erfitt væri fyrir flóttafólk að finna leiguhúsnæði. Nákvæmar tölur lágu ekki fyrir hjá Reykjavíkurborg þegar óskað var eftir upplýsingum 9. apríl 2017 en fram kom í svarinu að enginn væri húsnæðislaus. Aftur á móti voru þá fjórir einstaklingar sem bjuggu í herbergi eða hjá vinum sínum og þrjár fjölskyldur í alvarlegum húsnæðisvanda.

Í svörum Reykjavíkurborgar frá 9. maí 2018 kom fram að fagfólk velferðarsviðs Reykjavíkurborgar finni verulega fyrir þeim mikla húsnæðisvanda sem flóttafólk stendur frammi fyrir þar sem erfitt sé að finna varanlegt húsnæði á viðráðanlegu verði. Þetta valdi kvíða og áhyggjum hjá flóttafólkinu. Erfitt sé að byrja aðlögun í nýju landi án þess að hafa öruggt húsnæði og sérstaklega flókið þegar komi að skólagöngu barna. Fram kom í svari Reykjavíkurborgar að helsti vandinn varðandi húsnæði flóttafólks sé of há húsaleiga, húsaleigusamningar sem eru að falla úr gildi eða að fjölskyldur búi í óviðunandi húsnæði; er þá helst nefnt að um sé að ræða of lítið húsnæði, til dæmis að fjölskyldur búi í einu herbergi.

Rauði krossinn í Reykjavík er með opið hús fyrir innflytjendur og kom fram í svörum frá félaginu að í apríl 2018 hafi 55 manns leitað til félagsins í samtals 105 heimsóknum. Um 80% þeirra sem leituðu til félagsins komu vegna húsnæðisvanda og af þeim var unnt að hjálpa 18 með húsnæði. Rauði krossinn tilgreindi fimm mál þar sem um var að ræða flóttafólk og að í fjórum tilfellum væri um að ræða fjölskyldur.

## 5 Samantekt á helstu úrlausnarefnum

Sveitarfélög, Rauði krossinn og fleiri hafa gagnrýnt þann aðstöðumun sem ríkir milli flóttafólks eftir því hvernig það kemur til landsins, þrátt fyrir að þjónustubörfin sé sambærileg í mörgum tilfellum. Aðstöðumunurinn birtist meðal annars í því að kvótaflóttafólki er úthlutað húsnæði við komuna til landsins en flóttafólk sem kemur á eigin vegum þarf sjálf að finna húsnæði með mjög skömmum fyrirvara, eftir að því er veitt vernd eða fær dvalarleyfi af mannúðarástæðum, sem reynist því oft og tíðum erfitt. Þessir einstaklingar bera sjálfir ábyrgð á húsnæðisleitinni og hafa frjálst val um búsetu. Búseta kvótaflóttafólks er aftur á móti ákveðin og undirbúin áður en fólk kemur til landsins. Þá eru dæmi um að afgangur á kennitölu eftir að einstaklingur hefur fengið stöðu flóttamanns hafi dregist og er mikilvægt að slíkt komi ekki í veg fyrir að viðkomandi fái þjónustu.

Ef einstaklingur lendir í bráðum húsnæðisvanda ber lögheimilissveitarfélagi að aðstoða hann skv. [46. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991](#). Í tilviki flóttafólks er hlutaðeigandi sveitarfélag fremur í hlutverki dvalar- eða móttökusveitarfélags og því reynir með öðrum hætti á þessa skyldu þar sem um er að ræða einstaklinga sem ekki eru með formlega skráð lögheimili. Í þessu sambandi hafa sveitarfélögin gagnrýnt að fyrirvari sé oft skammur og að einstaklingar leiti jafnvel til sveitarfélagsins eftir aðstoð eftir að hafa verið vísað úr húsnæði á vegum Útlendingastofnunar. Samkvæmt [reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017](#), getur flóttamaður sem komið hefur á eigin vegum búið í tvær vikur í búsetuúrræði á vegum stofnunarinnar eftir að hann hefur fengið vernd.

Miklar breytingar hafa orðið á komu flóttafólks til Íslands á síðustu þremur árum en fram til ársins 2014 kom langflest flóttafólk í boði stjórnvalda í skipulögðum hópum með löngum fyrirvara. Þörfin fyrir samræmda móttöku var því ekki jafn brýn og nú.

Bakgrunnur flóttafólks er margvíslegur og möguleikar þess til að takast á við nýjar aðstæður í nýju landi misjafnar. Frá árinu 2014 hefur flóttafólki sem kemur hingað á eigin vegum fjölgað mikið. Hópurinn er fjölbreyttur; einhleypir einstaklingar, fjölskyldur, fylgdarlaus börn og einstaklingar sem hafa orðið viðskila við fjölskyldur sínar. Árið 2017 fengu einstaklingar frá 20 ríkjum alþjóðlega vernd á Íslandi.

Algengt er að flóttafólk hafi búið við fjölbættan vanda í lengri eða skemmri tíma vegna reynslu sinnar. Því þarfnast það þverfaglegs stuðnings frá félags-, heilbrigðis- og menntakerfinu. Sá stuðningur felst ekki síst í þjónustu félagsráðgjafa sem veita upplýsingar og leiðbeina um félagsleg réttindamál sem og stuðning vegna félagslegs og persónulegs vanda, líkt og kveðið er á um í 16. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.<sup>5</sup>

Nefndin setur því hér á eftir fram tillögur um samræmt móttökukerfi fyrir allt flóttafólk óháð því hvort það hafi komið til landsins í boði stjórnvalda eða á eigin vegum og þá taki móttökukerfið einnig til fjölskyldusameiningar flóttafólks. Sérstaklega þarf að huga að fjölskyldusameiningu vegna fylgdarlausra barna sem fengið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Það er eðlismunur á þeim málum og öðrum fjölskyldusameiningarmálum því að fjölskylda barnsins getur ekki gengið að húsnæði og öðrum stuðningi eins og ef um er að ræða fjölskyldusameiningu við fullorðinn einstakling. Hafa sveitarfélög óskað eftir sambærilegum samningum vegna

<sup>5</sup> Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks, velferðarráðuneytið í maí 2014.



fjölskyldusameiningar barna og gert er varðandi kvótaflóttafólk. Þeirri ósk hefur verið hafnað á grundvelli þess að unnið sé að samræmdri móttöku flóttafólks og þangað til verði unnið samkvæmt gildandi lögum. Tillögum nefndarinnar varðandi fjölskyldusameiningu fylgdarlausra barna er ætlað að vera afturvirkar til 1. janúar 2018.

Greitt er fyrir starfsmannakostnað sveitarfélagsins vegna komu kvótaflóttafólks og segja má að allt utanumhald sé markvissara, hvort sem það snýr að íslenskunámi, samfélagsfræðslu eða félagsráðgjöf. Þjónustan sem flóttafólk sem kemur á eigin vegum fær getur á hinn bóginn verið misjöfn eftir sveitarfélögum og einnig er flóttafólk ekki ávallt meðvitað um réttindi sín og skyldur.

Huga þarf sérstaklega að börnum flóttafólks en mörg þeirra hafa misst mikið úr skólagöngu og eru jafnframt oft að kljást við erfiðleika, svo sem áfallastreituröskun. Ungmenni þarfnast sérstakrar athygli hvað varðar aðgang að námi og undirbúning fyrir frekara nám. Fjölskylduaðstæður barnanna geta verið misjafnar og í einhverjum tilvikum hafa þau verið viðskila við annað foreldri eða bæði í langan tíma og því þarf að huga að fjölskyldunni sem heild. Algengt er að fjölskyldur á flótta hafi verið sundraðar í langan tíma og glími ekki eingöngu við áfallastreituröskun heldur þurfi þær að byggja upp fjölskylduböndin á ný.

## 6 Tillögur

Nefndin leggur til að mál alls flóttafólks og einstaklinga sem fengið hafa synjun um alþjóðlega vernd, en hafa aftur á móti fengið dvalarleyfi á grundvelli ríkra mannúðarsjónarmiða, fari í sama farveg án tillits til þess með hvaða hætti fólkið hefur komið til landsins. Þetta komi í stað fyrirkomulags á móttöku kvótaflóttafólks og leiðbeinandi reglna um móttöku flóttamanna. Verður þessu ferli lýst hér á eftir.

Um er að ræða tillögur að nýju fyrirkomulagi vegna mikillar fjölgunar flóttafólks sem kemur hingað á eigin vegum og er þetta bæði nýtt og stærra verkefni fyrir ríki og sveitarfélög. Tillögur nefndarinnar byggjast á þeirri nálgun að nota beri þær stofnanir og kerfi sem til staðar eru og kalli því í litlum mæli á lagabreytingar. Breyta þarf lögum varðandi það sem snýr að stjórnsluhlutverki Fjölmenningsseturs og skipan og hlutverki samræmingarnefndar sem lagt er til að verði komið á fót. Breyta þarf regluverki er snýr að búsetuúrræðum og þjónustu við flóttafólk strax í kjölfar leyfisveitingar til dæmis með endurskoðun á [reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017](#).

Í tillögunum er gert ráð fyrir því að fjárhagsaðstoð fari í gegnum félagsþjónustu sveitarfélaga. Í nefndinni voru umræður um hvort fjárhagsaðstoð til flóttafólks ætti að vera með öðru formi og í því sambandi rætt um að flóttafólk fengi svokallaðar virknigreiðslur sem kæmu þá frá Vinnumálastofnun. Þetta er leið sem farin hefur verið víða á Norðurlöndunum, sjá viðauka 3. Mikilvægt er að skoða þessa nálgun með tilliti til lengri tíma og þeirra lagabreytinga sem hún kallar á.

Semja þarf verklagsreglur, gátlista og leiðbeiningar og er lagt til að það verkefni verði nánar útfært af starfsfólki félagsmálaráðuneytisins, Fjölmenningsseturs og Vinnumálastofnunar í samstarfi við sveitarfélög og aðra hluteigandi aðila. Mikilvægt er að nýta reynslu þeirra sveitarfélaga sem tekið hafa á móti flóttafólki á undanförunum árum og sveitarfélaga þar sem flestir sem komið hafa á eigin vegum hafa sest að. Það kemur í hlut Fjölmenningsseturs að tryggja að til staðar sé upplýsingaefni fyrir flóttafólk um íslenskt samfélag. Hafa þarf í huga að fara fjölbreyttar leiðir varðandi upplýsingamiðlun til fólksins. Þá verður einnig að huga að framboði á túlkum og þjálfun þeirra.<sup>6</sup>

Tillögur þessar leggja grunn að samræmdri móttöku flóttafólks óháð því hvernig það kemur til landsins og er verið að bregðast við nýjum aðstæðum vegna þess að flóttafólki hefur fjölgað í íslensku samfélagi á skömmum tíma.

---

### 6.1 Áætlanagerð

Miklar sveiflur hafa verið í fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd á undanförunum árum sem hefur gert alla áætlanagerð erfiða. Áætlanir um fjölda eru aftur á móti nauðsynleg forsenda samræmdrar og skilvirkrar móttöku.

Ljóst er að erfitt verður að gera áætlanir og verða þær í flestum tilvikum unnar þannig að horft verði til þróunarinnar mánuðina áður en áætlun er gerð. Þetta er meðal annars ástæðan fyrir því að lagt er til að áætlunartíminn verði aðeins sex mánuðir. Útlendingastofnun verði falið að áætla á sex mánaða fresti fjölda þeirra einstaklinga sem líklegt er að fái alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, þ.m.t. í gegnum fjölskyldusameiningu flóttafólks. Flóttamannanefnd geri grein

---

<sup>6</sup> Samanber aðgerð C.5 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.

fyrir hversu mörgum einstaklingum sé fyrirhugað að bjóða hingað til lands í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

---

## 6.2 Auglýst eftir móttökusveitarfélögum

Á grundvelli ofangreindra áætlana og ákvörðunar ríkisstjórnarinnar um fjölda flóttamanna, sem verður boðið að koma til landsins í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, auglýsi félagsmálaráðuneytið eftir sveitarfélögum sem vilja taka á móti flóttamönnum á hverju ári. Í slíkri auglýsingu væri hægt að auglýsa sérstaklega eftir sveitarfélögum sem eru tilbúin að taka á móti fjölskyldum eftir fjölskyldusameiningu þegar börnin hafa komið hingað fylgdarlaus. Félagsmálaráðuneytið semji síðan við þau sveitarfélög sem lýsa sig reiðubúin til móttöku á grundvelli kröfulýsingar og er áætlað að sveitarfélag hafi allt að tveggja mánaða undirbúningstíma ef flóttamaður samþykkir tilboðið (sbr. kafla 6-4). Mikilvægt er að tryggja nægan fyrirvara hvort sem um er að ræða flóttamenn sem komið hafa á eigin vegum eða í boði stjórnvalda. Byggist tillagan á norski fyrirmynd þar sem sveitarfélögum er í sjálfsvald sett hvort þau taka á móti flóttafólki en nefna má að í Danmörku er það skylda sveitarfélaga á landshlutagrunni að taka á móti flóttafólki. Æskilegt er að þau sveitarfélög sem taka að sér móttöku flóttafólks hafi gert móttökuáætlanir, sbr. aðgerð B.2 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.<sup>7</sup>

---

## 6.3 Sett verði á stofn samráðsnefnd<sup>8</sup>

Nefndin gerir tillögu um að sett verði á laggirnar samstarfs- og samhæfingarnefnd þar sem sitji fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðuneytisins (sem fari með formennsku í nefndinni), Útlendingastofnunar, Fjölmeningarseturs, Vinnumálastofnunar, Rauða krossins á Íslandi og fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru að taka á móti flóttafólki. Félags- og barnamálaráðherra skipi í nefndina og starfsmaður hennar komi frá félagsmálaráðuneytinu.

Meginhlutverk nefndarinnar verði að brúa bilið á milli stjórnsýslustiga og stofnana sem koma að málefnum flóttafólks. Nefndin skal hafa yfirsýn yfir stöðu móttökumála og vera vettvangur til að deila reynslu og þekkingu og fjalla um þau mál sem upp kunna að koma í samskiptum stofnana og í þjónustu við einstaklinga. Leitast verði við að koma þeim í betri farveg. Verkefni samráðsnefndarinnar verði að tryggja sem best samræmi og samhæfingu vegna móttöku og aðstoðar við flóttafólkið sjálft. Fyrirmynd nefndarinnar er að finna í því fyrirkomulagi sem verið hefur á [móttöku kvótaflóttafólks, sbr. 12. gr. viðmiðunarreglnanna](#).

Málefni flóttafólks snerta mörg málefnasvið stjórnsýslunnar, hvort sem þau snúa að lögmætri dvöl í landinu, félagspjónustu sveitarfélaga, menntun eða heilbrigðisþjónustu. Á þessi úrlausnarefni er bent bæði í skýrslu Ríkisendurskoðunar um málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi frá því í mars 2015 sem og í áður nefndri skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um greiningu á þjónustu við flóttafólk.

---

<sup>7</sup> Aðgerð sem hefur það að markmiði að stuðla að því að vel sé tekið á móti nýkomnum innflytjendum.

<sup>8</sup> Skipan samráðsnefndarinnar kallar á breytingu á lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012, þar sem bætt yrði inn grein þannig að nefndin fengi stöð í lögum. Velt er upp þeim möguleika að lagabreytingin fælist í að ráðherra yrði veitt heimild til að setja reglugerð með nánari ákvæðum um nefndina.

(meira á næstu síðu)

---

## 6.4 Tilboð um búsetu

---

Fjölmeningarsetri verði falið það verkefni að „para saman“ tilboð móttökusveitarfélaga um búsetuúrræði og flóttafólk.<sup>9</sup> Fjölmeningarsetur hefur annars vegar upplýsingar um þau sveitarfélög sem samið hefur verið við um að vera móttökusveitarfélög og hins vegar um flóttafólkið frá Útlendingastofnun og þjónustusveitarfélögunum að fengnu upplýstu samþykki frá viðkomandi einstaklingum.<sup>10</sup>

Fjölmeningarsetur, að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag, gerir flóttafólki tilboð um móttökusveitarfélag á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir eða kallar eftir ítarlegri upplýsingum ef þess er talin þörf.<sup>11</sup> Flóttafólki sem kemur sem kvótaflóttafólk til landsins verður úthlutað móttökusveitarfélagi og munu þær upplýsingar liggja fyrir áður en fólkið kemur til landsins. Mun lengri aðdragandi er vegna komu kvótaflóttafólks og því hægt að skipuleggja móttöku sveitarfélagsins með mun lengri fyrirvara en vegna flóttafólks sem kemur á eigin vegum. Huga þarf að ákveðnum þáttum, svo sem möguleika á námi, aðgangi að heilbrigðisþjónustu, atvinnutækifærum og samgöngum.

Fjölmeningarsetur hefur einnig það hlutverk að veita flóttafólki sem ákveður að þiggja ekki tilboð um móttökusveitarfélag upplýsingar um almenna þjónustu, réttindi og skyldur.

Samkvæmt tillögunum fær Fjölmeningarsetur breytt og útvíkkað hlutverk 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 þeir einstaklingar sem eru með umsóknir um alþjóðlega vernd dveljast nær allir á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum. Fulltrúar Fjölmeningarseturs munu þurfa að hitta viðkomandi flóttafólk og leggja fyrir það tilboð um móttökusveitarfélag.

---

## 6.5 Tilboði tekið eða hafnað

---

Ef flóttamaður þiggur tilboð um móttökusveitarfélag er lagt upp með að hann flytji sem fyrst í sveitarfélagið. Kanna þarf sérstaklega hvort viðkomandi muni óska eftir fjölskyldusameiningu því að miklu máli skiptir fyrir undirbúning móttökusveitarfélags að vita af slíku sem fyrst.

Afþakki flóttamaður tilboð um ákveðið móttökusveitarfélag ber Fjölmeningarsetri, eftir atvikum í samráði við félagsráðgjafa viðkomandi þjónustusveitarfélags eða Útlendingastofnun, að meta hvort fyrir því séu málefnaleg rök. Sé það niðurstaðan er flóttamanni boðin búseta í móttökusveitarfélagi sem hentar betur ef slíkur kostur í boði. Séu ástæðurnar ekki taldar vera málefnalegar á flóttamaðurinn sama rétt og aðrir íbúar sem hafa lögheimili í sveitarfélaginu.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Verði Fjölmeningarsetri falið það hlutverk að taka ákvörðun varðandi tilboð til flóttafólks þarf að gera breytingu á lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012, þar sem fjallað er um hlutverk Fjölmeningarseturs, svo að hægt væri að fela stofnuninni að sinna þessu verkefni.

<sup>10</sup> Fjölmeningarsetur mun þurfa að setja upp form og ferli til að tryggja að það fái í hendurnar nægjanlegar upplýsingar til að geta lagt upp þjónustutilboð fyrir flóttafólk.

<sup>11</sup> Við mótun vinnuferlisins mun Fjölmeningarsetur setja upp eyðublöð og gátlista til að tryggja að allar nauðsynlegar upplýsingar komi fram.

<sup>12</sup> Reynslan í Svíþjóð sýnir að 45% einstaklinga sem fengu alþjóðlega vernd árið 2014 þáðu boð um að vera úthlutað móttökusveitarfélagi en 55% kusu að hafna tilboðinu og finna sér húsnæði sjálfir. Reynslan frá Svíþjóð sýnar að áhætta fylgir því að einstaklingar ákveði að finna sér húsnæði sjálfir vegna erfiðs leigumarkaðar þar sem illa gengur að fá (meira á næstu síðu)

Æskilegt er að flóttafólk fái alltaf aðstoð til að aðlagast nýjum aðstæðum og íslensku samfélagi og gert er ráð fyrir að í þessum tilvikum standi viðkomandi til boða samfélagsfræðsla og íslenskunám á vegum Vinnumálastofnunar, sbr. hér að neðan. Þess vegna er mikilvægt að tryggja að flóttafólk fái upplýsingar um þá þjónustu sem það getur sótt til Vinnumálastofnunar og að unnið sé markvisst að því að tengja flóttafólk við mikilvæga þjónustuaðila. Flóttafólki skal í öllum tilvikum bent á mögulegan stuðning Rauða krossins og eftir atvikum annarra félagsamtaka.

-----  
langtímaleigu sem aftur veldur því að einstaklingar flytja oft. Þá er það reynsla Svía að flóttafólk sem þiggur boð um að vera í húsnæði sem sveitarfélagið útvegar er í nánari tengslum við félagsþjónustuna og Vinnumálastofnun, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TCM-Asylum-Sweden-FINAL.pdf>

---

## 6.6 Biðtími

Samkvæmt reglugerð um útlendinga getur flóttafólk, eins og áður hefur komið fram, dvalið í búsetuúrræði á vegum Útlendingastofnunar í tvær vikur eftir að hafa fengið dvalarleyfi. Í framkvæmd hefur flóttafólk dvalið þar mun lengur og hefur ekki verið vísað úr því húsnæði á meðan rými hefur verið til staðar og viðkomandi er í virkri leit að öðru húsnæði.<sup>13</sup> Í janúar 2018 voru til dæmis 34 einstaklingar sem höfðu fengið stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum búsettir í úrræði á vegum Útlendingastofnunar, nær allir fengu þjónustu hjá sveitarfélögunum og höfðu að meðaltali verið þar í sex vikur (lengst 10 vikur og styst tvær). Um miðjan apríl 2018 voru þeir 35. Þessi lausn er þó ekki æskileg. Nefndin leggur til að ef flóttamaður þiggur ekki boð um búsetu verði tíminn áfram tvær vikur en ef hann þiggur tilboðið geti biðtíminn orðið allt að átta vikur þar sem móttökusveitarfélagið getur þurft tíma til þess að finna hentugt íbúðarhúsnæði. Skoða þarf með hvaða hætti slíkt búsetuúrræði verður.<sup>14</sup> Þó er gert ráð fyrir að ekki þurfi að nýta þennan tíma til fullnustu eftir að búið verður semja við sveitarfélög um móttöku.<sup>15</sup> Kostnaður vegna húsnæðis einstaklinga sem fengið hafa stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, og er ekki lengur í úrræði á vegum Útlendingastofnunar en hefur ekki skráð lögheimili, getur fallið undir 2. tölul. 2. gr. [reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga í sérstökum tilvikum við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi](#) en heimilt er að veita aðstoð til dvalar á tímabili frá því að dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða dvalarleyfi flóttamanns hefur verið veitt og þar til lögheimili hefur verið skráð.<sup>16</sup>

---

## 6.7 Virk þátttaka í samfélaginu

Einn mikilvægasti þátturinn varðandi móttöku flóttafólks er virk þátttaka þess í samfélaginu og því eru fræðsla, menntun og atvinnuþátttaka grunnstoðir farsællar móttöku. Nauðsynlegt er að taka tillit til sérþarfa flóttafólks sem og fjölbreytileika varðandi alla þessa þætti. Lagt er til að Vinnumálastofnun verði falið að annast íslensku-<sup>17</sup> og samfélagsfræðslu auk aðstoðar við atvinnuleit og aðra virkni, svo sem nám, atvinnu með stuðningi og starfsþjálfun og að veita náms- og starfsráðgjöf. Stofnunin starfar á landsvísu og því má vænta þess að þekking og reynsla vegna þeirrar þjónustu við flóttamenn sem stofnunin sinnir nýtist sama hvar viðkomandi er búsettur. Þannig fengi flóttafólk samræmda fræðslu og úrræði hvar sem er á landinu. Slík fræðsla hefur fram til þessa verið í höndum sveitarfélaga þegar tekið er á móti kvótaflóttafólki en yrði með breyttri framkvæmd á vegum Vinnumálastofnunar. Með þessu yrði tryggt að þekking og reynsla er varðar samfélagsfræðslu og íslenskukennslu yrði samhæfð og miðlæg þar sem sama stofnunin sinni þessum þætti um allt land samkvæmt námskrá. Mennta- og menningarmálaráðuneytið gaf út námskrá fyrir íslensku fyrir útlendinga árið 2008 en vinna þarf að námskrá vegna samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk. Vinnumálastofnun veitir þessa þjónustu ýmist að

---

<sup>13</sup> Mikilvægt er að flóttafólk fái kennitölu sem fyrst enda er hún lykillinn að því til dæmis að geta gert húsaleigusamning.

<sup>14</sup> Útlendingastofnun hefur bent á að ekki sé æskilegt að einstaklingur sem fengið hefur vernd búi áfram í búsetuúrræði stofnunarinnar og telur að finna þurfi aðra leið til að brúa þetta bil.

<sup>15</sup> Með því að dreifa yfir árið hvenær sveitarfélög áætla að taka á móti flóttafólki ætti að vera hægt að stytta tímann frá því að fólk hefur fengið niðurstöðu í máli sínu og þar til það getur flutt í móttökusveitarfélag.

<sup>16</sup> <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=da6c01a5-5b14-4f95-aaef-c8316f467df2>

<sup>17</sup> [https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/MRN-pdf-namskrar/namskra\\_i\\_islensku\\_fyrir\\_utlendinga\\_framhald.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/MRN-pdf-namskrar/namskra_i_islensku_fyrir_utlendinga_framhald.pdf)

öllu leyti sjálf eða semur við aðila, svo sem símenntunarmiðstöðvar, um hana að hluta. Horft verði til reynslu af móttöku kvótaflóttafólks hvað varðar viðmið um fjölda kennslustunda.

Sá hluti þjónustu við flóttafólk sem Vinnumálastofnun myndi halda utan um stæði fólkinu til boða hvort sem það tæki tilboði móttökusveitarfélags um búsetu eða ekki. Því verður ætíð að tryggja að flóttafólk fái upplýsingar um þjónustu Vinnumálastofnunar og tilvísun þangað. Leita skal samþykkis fólksins um heimild til að veita Vinnumálastofnun upplýsingar þannig að stofnunin geti haft frumkvæði að því að hafa samband sé sú heimild veitt.

Ávallt verði leitast við að einstaklingar komist í virkni sem allra fyrst, hvort sem um er að ræða nám eða atvinnuþátttöku. Þá er það kostur ef flóttafólk á möguleika á að stunda hlutastarf til þess að það geti einnig sótt nám,<sup>18</sup> sérstaklega í íslensku og samfélagsfræðslu.<sup>19</sup>

Hluti þess flóttafólks (aldraðir eða öryrkjar) sem Vinnumálastofnun mun sinna verður ólíklega í virkri atvinnuleit. Því skal samt standa til boða íslenskukennsla og samfélagsfræðsla og eru veruleg samlegðaráhrif fólgin í því að stofnunin sinni því líka.<sup>20</sup> Huga þarf að úrræðum um annars konar virkni fyrir þessa einstaklinga.

Í þessu samhengi er rétt að benda á réttindi barna og mikilvægi þess að þau hafi tækifæri til að taka virkan þátt í samfélaginu.<sup>21</sup> Koma þarf til móts við þarfir barna og fjölskyldna þeirra í gegnum þjónustu sveitarfélaga til dæmis með daggæslu, þ.m.t. frístundaheimili, leikskólar, grunnskólar, framhaldsskólar eða önnur menntaúrræði, eftir því sem við á. Einnig þarf að leggja áherslu á þátttöku barna í tómstunda- og félagsstarfi. Eftirfylgni með stuðningi við börnin yrði á verksviði málstjóra móttökusveitarfélags.

---

## 6.8 Móttökusveitarfélag

Í dag eru húsnæðismál eitt snúnasta viðfangsefnið vegna móttöku flóttafólks og er erfitt hefja nám, atvinnuþátttöku eða fá félagslega ráðgjöf áður en búið er að tryggja húsaskjól. Fyrsta verkefni hvers móttökusveitarfélags er að tryggja að flóttafólkinu standi til boða húsnæði til leigu, hvort sem það er á almennum markaði eða félagslegt húsnæði.

Hlutverk sveitarfélaganna yrði að skipa málstjóra og tryggja samfellda, örugga og sveigjanlega þjónustu með heildstæðri einstaklingsmiðaðri áætlun sem unnin er með hverjum einstaklingi.<sup>22</sup> Málstjóri skal vera tengiliður á milli þjónustuaðila, svo sem Vinnumálastofnunar,

---

<sup>18</sup> Í Noregi er það fyrirkomulag að flóttafólk fær aðlögunargreiðslu/laun á meðan það sækir fræðslu.

<sup>19</sup> Bent hefur verið á mikilvægi þess að bjóða flóttafólki fræðslu um tölvunotkun.

<sup>20</sup> Reynslan sýnir að framtíðarhorfur eru allar betri ef flóttafólk nær tökum á íslensku.

<sup>21</sup> Útlendingastofnun ber að tryggja að barn sé að jafnaði ekki lengur en fjórar vikur í umsjá stofnunarinnar án þess að vera komið í almennan skóla eða annað úrræði til menntunar. Þá skal jafnframt leitast við að barn sé komið í almennan skóla innan 12 vikna frá umsókn um alþjóðlega vernd. Í samningum við sveitarfélögin er meðal annars tryggð skólavist fyrir börn samkvæmt reglum um skólavist. Þá skal samkvæmt viðauka við samningana leitast við að koma til móts við þarfir fjölskyldna í þjónustu sveitarfélaga með daggæslu, leikskóla og framhaldsskóla eða öðrum menntunarúrræðum eftir því sem við á, sbr. 27. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 540/2017. Þá er það einnig hlutverk Barnaverndarstofnu, sem tryggir hagsmunagæslu fylgdarlaus barns skv. 31. gr. laga um útlendinga, að ganga úr skugga um að barnaverndarnefndir uppfylli þarfir barnsins á viðeigandi hátt, meðal annars hvað varðar búsetu og möguleika til menntunar.

<sup>22</sup> Í norrænum nágrannalöndum hafa lengi verið lagaákvæði um einstaklingsmiðaðar áætlanir fyrir flóttafólk og mælt með því að Fjölmenningssetur horfi til þeirra við framkvæmd hér á landi.

Útlendingastofnunar, leik-, grunn- eða framhaldsskóla, annarra menntastofnana, heilbrigðisþjónustu og Rauða krossins og tryggja að gott samráð sé á milli allra þjónustuaðila eftir þörfum.

Markmiðið með einstaklingsmiðaðri áætlun er að einstaklingurinn nái að nýta styrkleika sína auk þess að efla viðkomandi í því að koma sér fyrir í nýju samfélagi. Mikilvægt er að áætlunin sé heildstæð og unnin með einstaklingnum sjálfum og helstu þjónustuaðilum sem koma að veitingu þjónustunnar sem og stuðningsúrræða. Áætlunin skal unnin út frá heildarsýn og sniðin að aðstæðum hvers og eins. Í einstaklingsmiðaðri áætlun skulu koma fram þau markmið sem unnið er að hverju sinni sem og aðkoma þeirra þjónustukerfa sem um ræðir. Má þar nefna íslenskunám, samfélagsfræðslu, nám, mat á námi og færni, starfsþjálfun til undirbúnings þátttöku á vinnumarkaði sem og almenna atvinnuþátttöku. Auk þess skulu einstaklingsmiðaðar áætlanir tilgreina þann sálfélagslega stuðning og ráðgjöf sem viðkomandi þarf á að halda, með tilliti til fjölskyldugerðar og þarfa barna. Markmið áætlunar skal miða að því að efla getu og færni einstaklingsins og fjölskyldu til að verða virkur þátttakandi í samfélaginu. Fjölmenningarsetur verði móttökusamfélögum til ráðgjafar vegna gerðar slíkra áætlana.

Flóttafólk hefur oft þörf fyrir umfangsmikla ráðgjöf vegna þeirrar lífsreynslu sem það hefur gengið í gegnum og er þá mikilvægt að fólkið njóti áfram félagslegrar ráðgjafar og stuðnings þrátt fyrir að það hefji störf eða stundi nám. Í mörgum tilvikum er flóttafólk ekki tilbúið til að vinna úr þeim áföllum sem það hefur gengið í gegnum fyrr en það hefur byggt upp traust á samfélaginu sem það býr í og getur það ferli verið langt.

Það kemur í hlut móttökusveitarfélagsins að huga að mögulegri fjölskyldusameiningu og undirbúningi hennar. Mikilvægt er að móttökusveitarfélagið sé upplýst strax í upphafi (eða svo fljótt sem mögulegt er) um að líklegt sé að einstaklingurinn óski eftir fjölskyldusameiningu. Ef fullorðinn einstaklingur á í hlut er oftast um að ræða maka og börn. Erfitt er fyrir fólk að hefja félagslega þátttöku og koma sér fyrir í nýju samfélagi ef nánasta fjölskylda býr við lífshættulegar aðstæður. Fjölskyldusameining einstaklinga sem hafa verið aðskildir í langan tíma getur reynst öllum aðilum erfitt og flókið ferli. Það er sérstaklega umfangsmikið þegar kemur að fjölskyldusameiningu fylgdarlausra barna. Í flestum tilvikum er um að ræða unglingsdrenge og misjafnt hversu lengi þeir hafa verið fjarri fjölskyldum sínum. Huga þarf vel að undirbúningi komu fjölskyldunnar, skráningu hennar og öðrum nauðsynlegum atriðum, svo sem læknisskoðun.

Þegar fjölskyldusameining hefur verið samþykkt af hálfu Útlendingastofnunar getur sveitarfélagið óskað eftir aðstoð félagsmálaráðuneytisins vegna flutnings fjölskyldunnar til landsins.<sup>23</sup> Markmiðið með þjónustu sveitarfélagsins er að stuðla að árangursríkri aðlögun flóttafólks að íslenskum aðstæðum og samhliða að því að samfélagið komi til móts við þarfir þess. Það er gert með heildarsýn, móttökuáætlunum, þverfaglegu samstarfi og samráði við flóttafólkið sjálft og með því að tryggja upplýsingagjöf um réttindi og skyldur fólksins og samfélagslega þátttöku þess.

Sveitarfélögin fá greidda ákveðna þóknun fyrir að taka á móti flóttafólki á grundvelli samnings á milli félagsmálaráðuneytisins og sveitarfélagsins. Flóttafólk hefur oft gengið í gegnum reynslu sem þýðir að heilsa þess og geta til að takast á við aðlögun að nýju samfélagi er minni en annarra innflytjenda.

-----  
<sup>23</sup> Velferðarráðuneytið er með samning við Alþjóðlegu fólksflutningastofnunina, IOM, sem annast flutning einstaklinga frá stríðshrjáðum svæðum.



Þannig verður að gera ráð fyrir því að móttaka flóttafólks þýði aukinn kostnað og álag á félagsþjónustu sveitarfélaganna, sérstaklega í upphafi, sem þóknun vegna móttökunnar þarf að mæta.

---

## 6.9 Upplýsingar og stuðningur við sveitarfélög

Sveitarfélög sem tekið hafa á móti flóttafólki hafa gert athugasemdir við að það skorti faglegar leiðbeiningar og ráðgjöf í tengslum við móttökuna. Jafnvel megi halda því fram að á stundum sé verið að „finna upp hjólið“ við hverja móttöku. Nefndin leggur til að Fjölmenningarsetur verði eftt til að sinna þessu hlutverki. Þetta fellur vel að þeim verkefnum sem Fjölmenningarsetri hefur þegar verið falið samkvæmt lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012. Stofnunin myndi sinna stuðningi og ráðgjöf við sveitarfélög, svo sem með útgáfu leiðbeininga um gerð einstaklingsmiðaðra áætlana, gátlista, reglulegri miðlun upplýsinga, stuðningi í erfiðum/flóknum einstaklingsmálum auk fræðslufunda.<sup>24</sup> Stofnunin á að geta stutt við starf félagsráðgjafa og annara fagaðila hjá sveitarfélögum sem vinna að málefnum flóttafólks og veitt aðstoð og fræðslu vegna menningarmiðlunar.

Fjölmenningarsetur fái einnig það hlutverk að skipuleggja og halda utan um fræðslu fyrir starfsfólk sem kemur að móttöku flóttafólks. Nýta þarf þá reynslu sem þegar er til hjá starfsfólki sveitarfélaga, Rauða krossinum á Íslandi, Barnaverndarstofu og fleirum. Þá hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna boðist til þess að vera stjórnvöldum til aðstoðar þegar kemur að skipulagningu fræðslu fyrir starfsfólk. Leita þarf samstarfs við háskólasamfélagið til þess að tryggja að þessi fræðsla sé ávallt hluti af grunnmenntun starfsstétta á sviði heilbrigðis-, félags- og menntamála og þróist í takti við breytta tíma.

---

## 6.10 Fylgdarlaus börn

Þegar fylgdarlaust barn sækir um alþjóðlega vernd koma barnaverndaryfirvöld strax að málinu og er barninu að jafnaði komið fyrir hjá fósturfjölskyldu.<sup>25</sup> Fá hið fylgdarlaus barn vernd eða dvalarleyfi af mannúðarsjónarmiðum er það áfram í umsjón barnaverndarnefndar í því sveitarfélagi þar sem málið hófst, það er í sveitarfélaginu sem barnið var statt þegar það óskaði eftir alþjóðlegri vernd, en barnið getur verið í fóstri í öðru sveitarfélagi. Úrræði fyrir fylgdarlaus börn sem fengið hafa alþjóðlega vernd geta verið að barnið sé vistað hjá fósturfjölskyldu eða í öðru úrræði á vegum barnaverndarnefndar.

Þegar fylgdarlaust barn fær alþjóðlega vernd á Íslandi er mikilvægt að félagsráðgjafi barnaverndarnefndar kanni fjölskylduaðstæður þess, það er hvort það hyggist óska eftir fjölskyldusameiningu við foreldra og systkini hér á landi. Það kemur í hlut foreldranna í heimalandinu að sækja um dvalarleyfi hér á grundvelli fjölskyldusameiningar viðkomandi barns en oft þarf leiðbeiningar og aðstoð við umsóknina, svo sem hvaða gögn þurfi að útvega. Hefur það oft komið í hlut barnsins, félagsráðgjafans eða starfsmanns Rauða krossins að aðstoða við umsóknina. Lagt er til að málstjóri sem barnið fær hjá sveitarfélaginu sinni því hlutverki að aðstoða fjölskyldur fylgdarlausra barna við umsóknarferlið, sé þess óskað. Fjölmenningarsetur sinni því að veita málstjórnnum leiðbeiningar varðandi umsóknarferlið. Sé umsókn um fjölskyldusameiningu samþykkt skal Fjölmenningarsetur hefja undirbúning þess að para saman fjölskylduna og sveitarfélag. Þó er að jafnaði talið þjóna hagsmunum barnsins best, sé þess kostur, að það haldi áfram að búa í

---

<sup>24</sup> Slíkir fundir gætu til dæmis verið þrjár á ári, að vori og hausti og um miðjan vetur.

<sup>25</sup> Þegar ekki er um að ræða dvöl hjá fósturfjölskyldu dvelur einstaklingurinn í búsetuúrræði á vegum Útlendingastofnunar.

sveitarfélaginu þar sem það hefur verið í úrræðum á vegum barnaverndarnefndar. Því þarf að tryggja fylgdarlausu barni, og eftir atvikum fjölskyldu þess eftir fjölskyldusameiningu, fullan stuðning, þ.m.t. málstjóra, óháð búsetu.

## 6.11 Stuðningur til lengri tíma - uppbygging innviða

Þrátt fyrir að tekið hafi verið reglulega á móti flóttafólki í formi samstarfsverkefnis ríkis, sveitarfélaga og Rauða krossins þá hefur verið um að ræða afmörkuð verkefni. Tekið hefur verið á móti hópi einstaklinga sem koma á sama tíma, frá sama landsvæði og tala sama tungumál. Þetta er nú breytt; flóttafólki hefur fjölgað, einstaklingarnir eru með fjölbreyttari bakgrunn, koma allan ársins hring og hafa frjálst val um búsetu.

Því er mikilvægt að efla þekkingu innan félagsmála-, heilbrigðis- og menntakerfisins á málefnum flóttafólks. Sérstaklega er bent á að ýmis vandamál, svo sem vegna áfallastreitu, sem geta komið upp jafnvel mörgum árum eftir að móttökuférlinu lýkur. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að hin hefðbundnu þjónustuúrræði geti tekið á vandanum. Má þar nefna að heilsugæslustöðvar þurfa að búa yfir þekkingu til þess að geta greint og sinnt einstaklingum sem kljást við áfallastreituröskun. Mikilvægt er að þessi þjónusta við flóttafólk, sérstaklega börn, verði hluti af sálfræðiþjónustu sem veitt verður á heilsugæslustöðvum. Einkenni áfallastreituröskunar geta verið fjölmörg og oft líkamleg og því mikilvægt að byggð verði upp þekking meðal heilbrigðisstarfsmanna um einkenni hennar. Þá þarf að huga vel að túlkunþjónustu, má þar nefna sérstaklega aðgerð C.5 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem fjallar um aukna hæfni og menntun samfélagstúlka.

Ýmsar breytingar hafa orðið á löggjöfinni sem eru til þess fallnar að ná enn betur utan um fjölgun flóttafólks hér á landi. Má þar nefna að flóttafólk, og einstaklingar sem fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum, er sjúkratryggt skv. 16. gr. laga um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, og gerðar hafa verið gerðar breytingar á reglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna svo að þessir einstaklingar geti sótt um námslán strax eftir leyfisveitingu. Hugsa þarf að fleiri þáttum en samkvæmt framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, aðgerð E.3, skal setja á laggirnar nefnd sem verði falið að fara yfir ábendingar um misræmi þegar kemur að sérstöðu flóttafólks gagnvart almennum lögum um opinbera þjónustu. Sérstaklega þarf að huga að börnum og ungmennum og þar eru menntamál grundvallaratriði. Má þar meðal annars vísa til aðgerða B.6, C.1, C.2 og C.3 í [framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda](#).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> *Markmið B.6. – Þátttaka barna og ungmenna í íþrótt-, tómstunda- og æskulýðsstarfi:* Að auka þátttöku barna og ungmenna af erlendum uppruna í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi sem og öðru tómstundastarfi og draga úr brotthvarfi þeirra úr slíku starfi.

*Markmið C.1. – Jöfn tækifæri til náms:* Að búa innflytjendum í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum jöfn tækifæri og sömu aðstöðu til náms og öðrum börnum og ungmennum, bæta námsárangur og styrkja kennslu í íslensku.

*Markmið C.2. – Virkt tvítyngi/fjölyngi:* Að auka vægi móðurmálskennslu hjá nemendum af erlendum uppruna í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Allir nemendur grunn- og framhaldsskóla og foreldrar þeirra séu upplýstir um rétt nemenda til að fá eigið móðurmál metið árið 2017. Við reglulegt námsmat skal gerð grein fyrir hvort og með hvaða hætti nemandi fær kennslu í móðurmáli.

*Markmið C.3. – Aðgerðir gegn brotthvarfi úr námi:* Að fjölga þeim nemendum sem standast námsmarkmið við lok grunnskóla, og hafa annað móðurmál en íslensku, til að innritast í framhaldsskóla og ljúka námi formlega með útskrift úr framhaldsskóla.

## 6.12 Kostnaður

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi endurgreiðir ríkissjóður sveitarfélögum útlagðan kostnað vegna erlendra ríkisborgara sem hafa haft skráð lögheimili á Íslandi skemur en tvö ár. Sá kostnaður hefur hækkað á milli ára og má rekja það að mestu leyti til fjölgunar flóttafólks. Hann hefur þó ekki hækkað hlutfallslega miðað við fjölgunina. Þá endurgreiðir ríkissjóður útlagðan kostnað vegna fylgdarlausra barna, óháð búsetutíma, og jafnframt útlagðan kostnað félagsþjónustu sveitarfélags, á grundvelli 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, vegna þjónustu við flóttafólk áður en það er komið með skráð lögheimili. Kostnaður vegna hvers einstaklings sem kemur á eigin vegum er mjög misjafn, allt frá því að viðkomandi leiti aldrei til félagsþjónustu sveitarfélags og til fullrar framfærslu og viðbótaraðstoðar.

Til þess að samræma kostnað vegna móttöku flóttafólks þá er mikilvægt að nálgast kostnaðinn þrjúþætt:

- a) Fastur kostnaður fyrir sveitarfélögin fyrir móttöku á hverjum flóttamanni í að minnsta kosti eitt ár, á sama hátt og framkvæmdin hefur verið varðandi kvótaflóttamenn til þessa.<sup>27</sup> Greiðslur þurfa að vera mismunandi eftir aðstæðum og þörfum fólksins. Þær þurfa til dæmis að fara eftir því hvort um er að ræða einhleypan einstakling, fjölskyldur, fylgdarlaus barn eða fjölskyldusameiningu við fylgdarlaus börn. Samningar milli félagsmálaráðuneytisins og sveitarfélaga setji rammann sem síðan er útfærður nánar í kröfulýsingu ráðuneytisins vegna þjónustunnar. Ríkissjóður myndi, í samræmi við slíkan samning, greiða ákveðna þóknun til sveitarfélaga sem taka á móti flóttafólki og veita því þjónustu. Gert er ráð fyrir að greiðslur myndu fylgja flóttafólki í ákveðinn tíma og má ætla að þær færu stíglækkandi eftir því sem lengra liði frá komu. Þessar greiðslur snúa helst að starfsmannakostnaði sveitarfélaga sem eru að veita sértæka þjónustu vegna móttöku flóttafólks.
- b) Útlagður kostnaður sveitarfélags varðandi fjárhagsaðstoð flóttafólks á grundvelli 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Undir þennan lið fellur öll fjárhagsaðstoð og greiðslur sem samræmast reglum sveitarfélaga um félagsþjónustu. Þá hefur verið ræddur sá möguleiki að greiddur yrði útlagður kostnaður í þrjú ár í stað tveggja en eingöngu yrði greitt vegna ríkisborgara utan EES.
- c) Stoðþjónusta hjá Fjölmeningarsetri og Vinnumálastofnun. Vegna stjórnsluverkefnis Fjölmeningarseturs, sbr. þörun milli sveitarfélaga og flóttamanna sem nefnd var hér að framan, og stuðnings- og ráðgjafarhlutverks þess við sveitarfélög gerir Fjölmeningarsetur ráð fyrir að þörf verði fyrir að minnsta kosti fjögur stöðugildi hjá stofnuninni. Vinnumálastofnun telur að bæta þurfi við þremur stöðugildum auk greiðslna vegna íslensku- og samfélagsfræðslu. Einnig þyrfti, eins og áður hefur verið nefnt, að koma upp starfsstöð frá Fjölmeningarsetri á höfuðborgarsvæðinu.

Varðandi fjárhæð og fyrirkomulag á greiðslum þá er það verkefni sem ríki og sveitarfélög þurfa að semja um sín á milli en er ekki á verksviði nefndarinnar að fjalla nánar um hér. Áherslur Sambands íslenskra sveitarfélaga birtast í viðauka 2.

Í nefndinni var fjallað um hvort huga ætti að sambærilegu fyrirkomulagi og í Noregi þar sem greiðslur til flóttafólks eru tengdar kröfum um virkni og þátttöku í fræðslu. Tengja mætti slíkar greiðslur við

<sup>27</sup> Rík áhersla hefur verið lögð á það af hálfu sveitarfélaga að greiðslutímabil fyrir allar tegundir kostnaðar verði lengt.

atvinnuleysisbætur hvað varðar fjárhæðir og virknikröfur. Að svo stöddu er ekki talin þörf á slíku fyrirkomulagi enda tillögurnar fyrstu skref að samræmdri móttöku flóttafólks.

---

### **6.13 Þróunarsjóður**

Eins og fram hefur komið hefur flóttafólki fjölgað mikið á undanförunum árum og er mikilvægt að stuðla að nýsköpun í málaflokknum með það að markmiði að auðvelda flóttafólki að setjast hér að og koma til móts við þarfir þeirra. Góð reynsla er af þróunarsjóði innflytjendamála sem hefur styrkt fjölda verkefna og rannsókna með góðum árangri. Nefndin leggur til að aukið fjármagn sé sett í þróunarsjóð innflytjendamála eða að álíka sjóður verði settur á laggirnar þar sem sveitarfélög, félagasamtök og háskólasamfélagið geti sótt um styrki árlega til verkefna sem sérstaklega sinna málefnum flóttafólks.

## 7 Samantekt á tillögum nefndarinnar

- Stofnuð verði samráðsnefnd með tryggri lagastoð til að stuðla að sem bestu samræmi og samhæfingu vegna móttöku og aðstoðar við flóttafólk.
- Gerðar verði áætlanir um fjölda flóttafólks á sex mánaða fresti.
- Félagsmálaráðuneytið auglýsi árlega eftir móttökusveitarfélögum og geri samninga við þau.
- Sérstaklega verði auglýst eftir sveitarfélögum vegna fjölskyldusameiningar barna.
- Kvótaflóttafólki verði úthlutað búsetu í sveitarfélögum sem hafa gert samning við félagsmálaráðuneytið um móttöku flóttafólks.
- Einstaklingar sem fá vernd eða mannúðarleyfi, en sem hafa komið á eigin vegum, munu fá tilboð um að setjast að í sveitarfélögum sem gert hafa samning við félagsmálaráðuneytið um móttöku flóttafólks.
- Tryggja þarf búsetuúrræði fyrir flóttafólk á biðtíma eftir að setjast að í móttökusveitarfélagi.
- Styrkja þarf velferðar- og menntakerfi landsins til að sinna flóttafólki.

Móttökusveitarfélögum verði falin eftirfarandi verkefni:

- Málstýring til að tryggja heildarsýn og samfellda, örugga og sveigjanlega þjónustu. Sveitarfélagið hefur yfirumsjón með að allir aðilar sem koma að þjónustu við flóttafólk vinni saman.
- Útvega flóttafólki húsnæði.
- Vinna með hverjum flóttamanni einstaklingsbundnar áætlanir þannig að einstaklingar og fjölskyldur geti nýtt styrkleika sína við að koma sér fyrir í nýju samfélagi. Sveitarfélagið tryggir að allir þjónustuaðilar sem þurfa, svo sem Vinnumálastofnun, komi að málinu með einstaklingum við gerð áætlunarinnar.
- Styðja fjölskyldusameiningu vegna fylgdarlausra barna.

Fjölmenningarsetri verði falin eftirfarandi verkefni:

- Að „para saman“ flóttamenn og tilboð móttökusveitarfélags.
- Meta hvort málefnalegar ástæður séu fyrir annarri niðurstöðu.
- Veita móttökusveitarfélögum faglegar leiðbeiningar og ráðgjöf vegna móttöku flóttafólks og vinna gátlista í tengslum við verkefnið.
- Ráðgjöf við gerð einstaklingsbundinna áætlana.
- Halda utan um og standa fyrir samráði milli þeirra aðila sem koma að móttöku flóttafólks.

Vinnumálastofnun verði falin eftirfarandi verkefni.

- Sjá um íslensku- og samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk.
- Aðstoð við atvinnuleit og aðra virkni.
- Náms- og starfsráðgjöf fyrir flóttafólk.
- Styðja flóttafólk hvort sem það þiggur tilboð um móttökusveitarfélag eða ekki.

Flóttamannanefnd sinni áfram verkefnum sínum varðandi móttöku kvótaflóttafólks.

Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga semji um fyrirkomulag á greiðslum til móttökusveitarfélags.

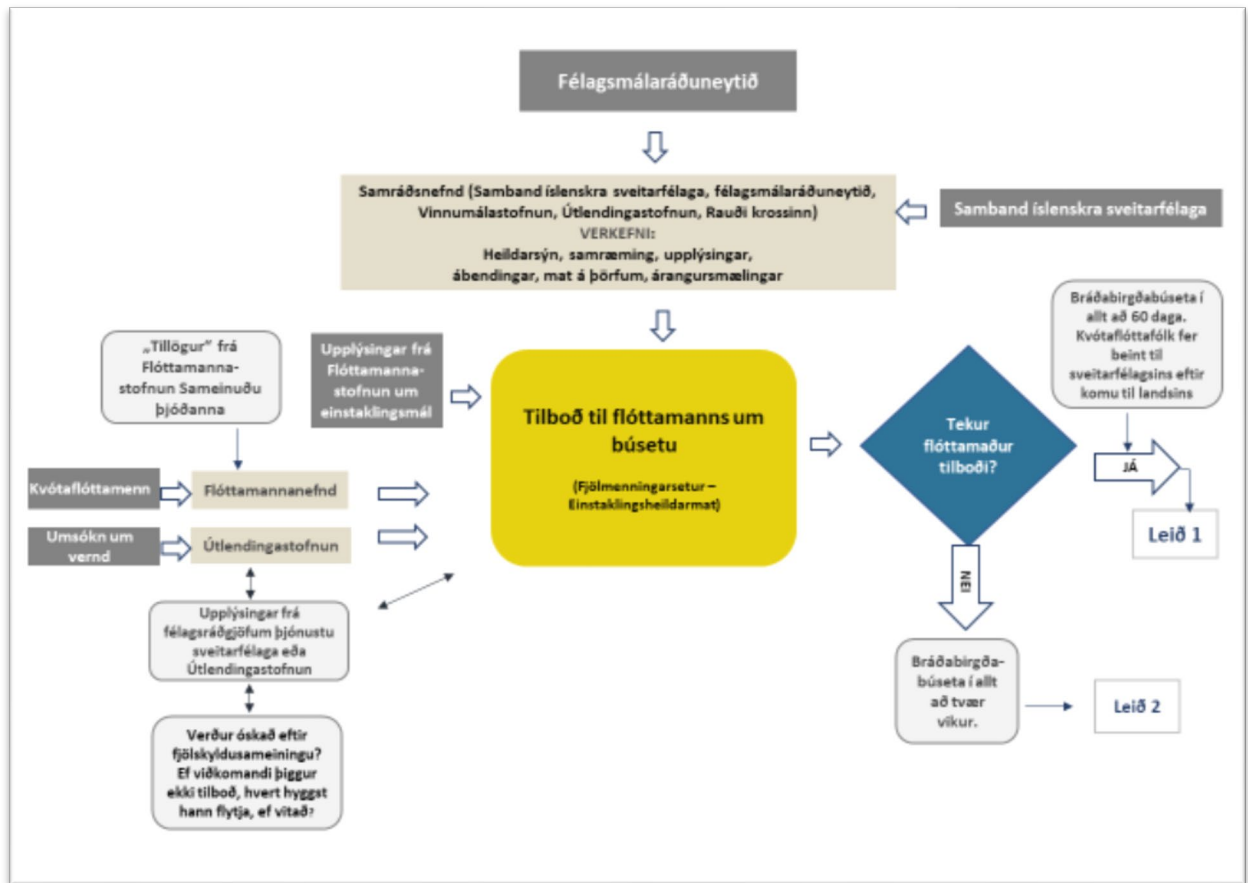
Gera þarf breytingar á lögum og reglugerðum í tengslum við tillögurnar varðandi:

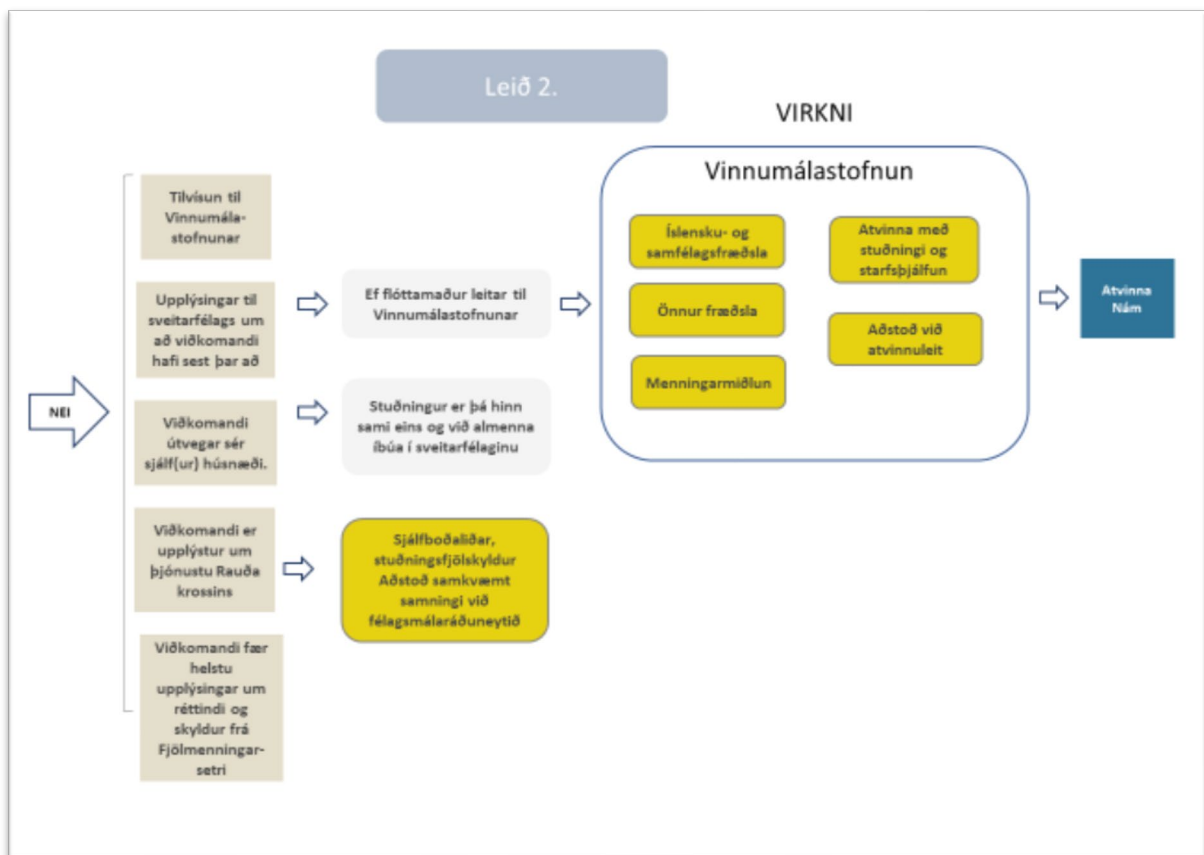
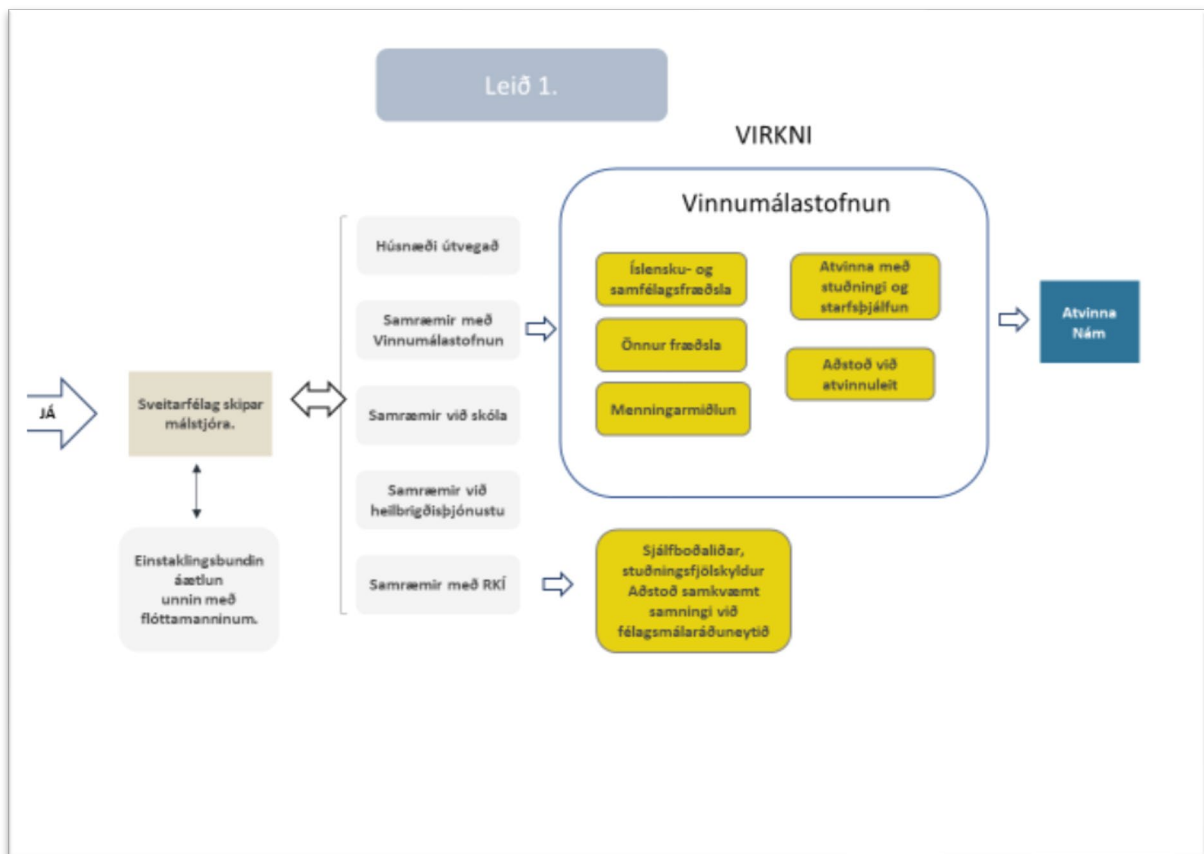
- Formlega stöðu og skipan samráðsnefndar.
- Stjórnsýslulega stöðu Fjölmenningsseturs til að stofnunin hafi lagaheimild til að sinna þeim verkefnum sem tillögur kveða á um að hún hafi með höndum.
- Reglugerð um útlendinga vegna búsetuúrræða.

Að lokum er bent á atriði sem þyrfti að skoða og sum þeirra kalla væntanlega á lagabreytingar:

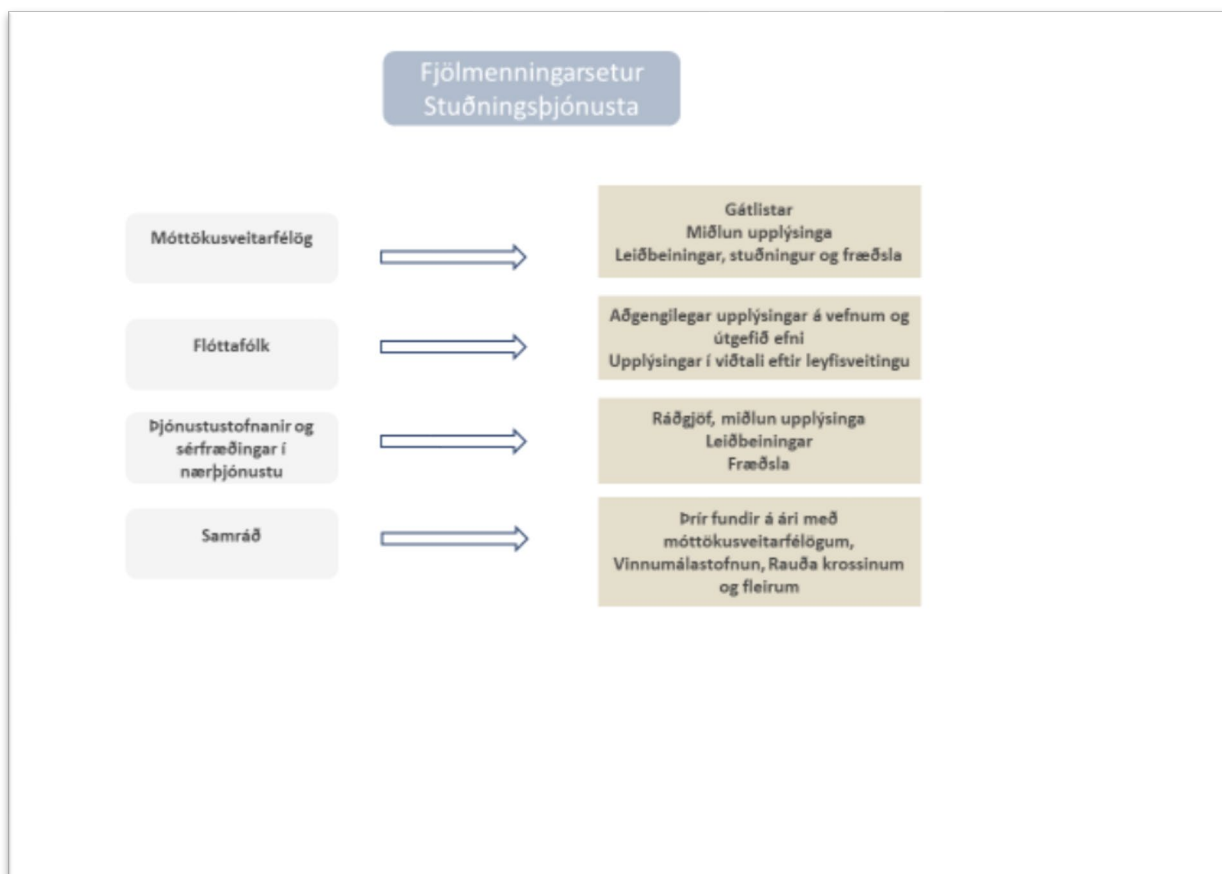
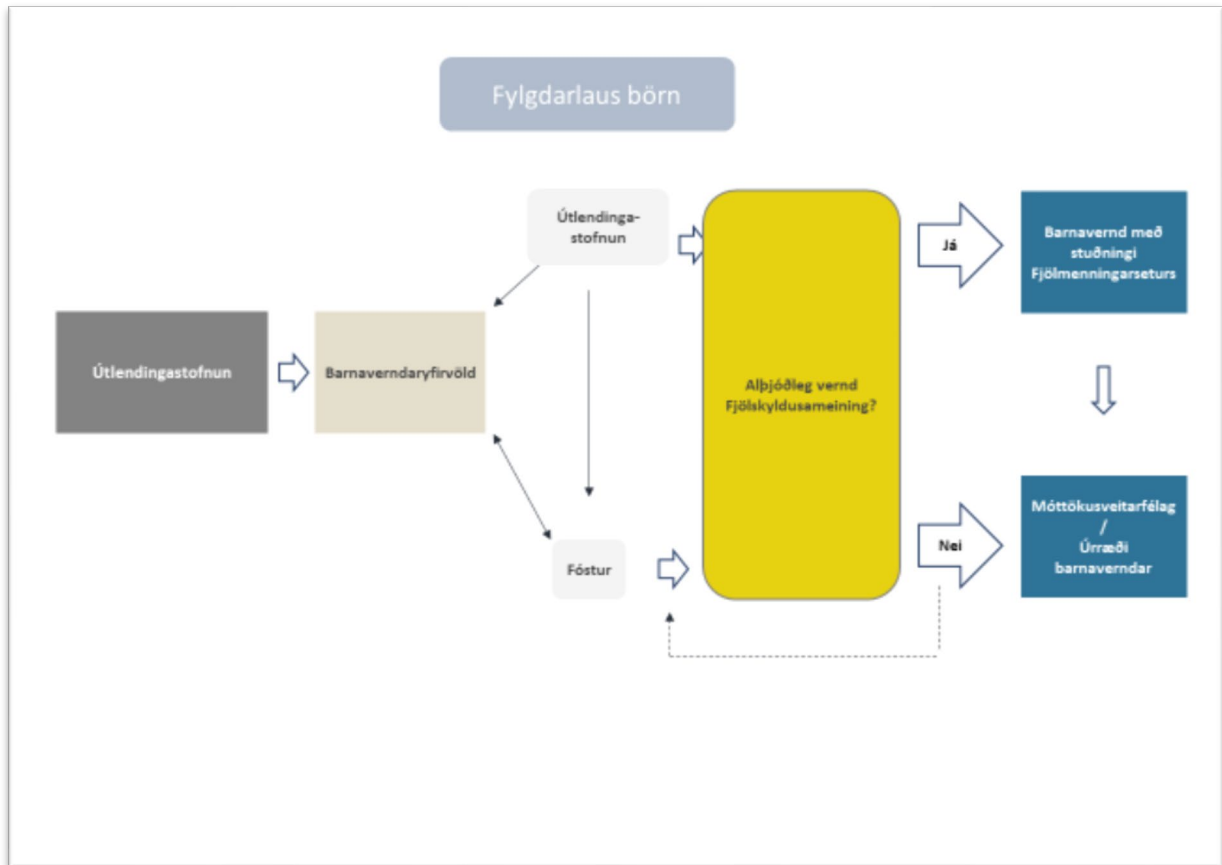
- Skoðað verði að taka upp greiðslur til flóttafólks tengdar kröfum um virkni og þátttöku í fræðslu. Tengja mætti slíkar greiðslur við atvinnuleysisbætur hvað varðar fjárhæðir og virknikröfur.

# Viðauki 1- Flæðirit sem lýsa verkferli samkvæmt tillögum nefndarinnar









## Viðauki 2 - Greinargerðir frá fulltrúum nefndarinnar

Fulltrúum í nefndinni stóð til boða að koma með athugasemdir og ábendingar sem viðbót við greinargerð nefndarinnar. Þessar viðbótargreinargerðir eru í þessum viðauka.

### **Greinargerð dómsmálaráðuneytisins**

Ljóst er að móttaka flóttafólks, hvort sem viðkomandi koma á eigin vegum eða er boðið hingað til lands af stjórnvöldum, er flókið verkefni sem teygir anga sína víða í íslenski stjórnsýslu. Dómsmálaráðuneytið fagnar því að samræma eigi móttöku flóttafólks og koma með auknum hætti til móts við útlendinga sem koma hingað til lands á eigin vegum að leita sér verndar.

Verkefni tengd þessum málaflokkum hafa þó verið skýrlega skipt niður á dómsmálaráðuneytið annars vegar og velferðarráðuneytið hins vegar og þeirra undirstofnanir. Ábyrgðin hefur alfarið miðast við það tímamark sem umsókn um alþjóðlega vernd er samþykkt, og ber dómsmálaráðuneytið ábyrgð á málaflokknum fyrir það tímamark en velferðarráðuneytið eftir. Þannig ber Útlendingastofnun að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd tiltekna þjónustu allt þar til viðkomandi hefur verið fluttur úr landi eða honum veitt dvalarleyfi hér á landi. Fáir umsækjandi um alþjóðlega vernd umsókn sína samþykka hér á landi skal þjónusta falla niður 14 dögum frá birtingu ákvörðunar. Í tillögum nefndarinnar er lagt til að þiggi flóttamaður boð móttökusveitarfélags skuli þjónusta Útlendingastofnunar haldast í allt að átta vikur, eða allt að fjórfaldan tíma sem nú er mælt fyrir um í reglugerð. Framkvæmdin hér á landi hefur þó verið sú að flóttafólki hefur ekki verið vísað úr úrræðum Útlendingastofnunar meðan rými er til staðar og viðkomandi er í virkri leit að öðru húsnæði.

Áréttuð er sú afstaða dómsmálaráðuneytisins að það er ekki hlutverk Útlendingastofnunar að þjónusta einstaklinga sem þegar hafa fengið samþykka umsókn sína um alþjóðlega vernd hér á landi heldur er það hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaganna. Þá er bent á að langvarandi búseta í úrræðum Útlendingastofnunar er ekki til þess fallinn að stuðla að árangursríkri aðlögun flóttafólks.

Í tillögum nefndarinnar er finna yfirlit yfir hvernig koma eigi til móts við móttökusveitarfélög, Fjölmenningssetur og Vinnumálastofnun vegna aukins kostnaðar. Ljóst er að verði það gert að meginreglu að flóttafólk dveljist í allt að átta vikur í búsetuúrræðum Útlendingastofnunar mun hljóttast af því töluverður kostnaður sem ekki virðist gert ráð fyrir að mæta með nokkrum hætti í tillögum nefndarinnar.

Dómsmálaráðuneytið telur ekki ástæðu til að breyta reglugerð um útlendinga eins og sakir standa en áréttar þó að styðjast megi við óbreytt verklag Útlendingastofnunar meðan húsrúm leyfir.

## Minnisblað

Móttakandi:	Félags- og jafnréttismálaráðherra	Dags.: 11. maí 2018
Sendandi:	Framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga	Málsnr.: Málalykill:

### Efni: Samræmt móttökukerfi fyrir allt flóttafólk - áherslur sambandsins

Frá árinu 2014 hefur þeim einstaklingum fjölgað verulega sem fá alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Jafnframt hefur orðið vöxtur í fjölskyldusameiningum, m.a. vegna barna sem hingað hafa komið fylgdarlaust á flótta. Gera verður ráð fyrir, m.a. út frá ákvæðum nýrra laga um útlendinga, að fjöldi leyfa sem gefinn er út á þessum grundvelli (alþjóðleg vernd, mannúðarástæður, fjölskyldusameiningar) verði áfram umtalsverður. Jafnframt kann þrýstingur á móttöku flóttafólks að vaxa frá því sem verið hefur, ef framvinda á alþjóðavettvangi reynist á þann veg að einstaklingum á flótta fjölgi enn vegna stríðsátaka og ofsókna í heiminum.

Þessi þróun hefur í för með sér verulegar áskoranir fyrir sveitarfélögin, sérstaklega gagnvart félagsþjónustu þeirra (þar með talið vegna húsnæðismála) sem og rekstri leik- og grunnskóla og tengdri skólþjónustu. Sambandið telur að þessar áskoranir feli í sér nýtt verkefni fyrir sveitarfélögin sem sé hliðstætt þeirri móttöku kvótaflóttafólks er unnið hefur verið með til margra ára.

### Tillögugerð sem unnið er að

Kveðið er á það í lið E.1 í þingsályktun nr. 63/145, um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019, að nefnd verði sett á stofn er geri tillögu um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk.

Nefndin var skipuð þann 24. mars 2017 og hefur síðan unnið að verkefni sínu. Sambandið á fulltrúa í nefndinni og telur að sú tillögugerð sem unnið er að, geti falið í sér jákvæðar umbætur enda verði vel staðið að innleiðingu nýs móttökufyrirkomulags í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að nefndin muni skila tillögum sínum á næstu vikum.

Samhliða þarf að ná samkomulagi um endurgreiðslu á kostnaði sveitarfélaga vegna móttökunnar, sem ná til allra hópa flóttafólks. Fyrir liggur að nefndinni er ekki ætlað að skila tillögum um greiðslufyrirkomulag og kemur það atriði því til úrlausnar í viðræðum um verka- og kostnaðarskipti milli ríkis og sveitarfélaga.

### Megináherslur sambandsins

Gagnvart tillögugerð nefndarinnar og væntanlegu samkomulagi um greiðslur, leggur sambandið megináherslu á að nýtt fyrirkomulag feli í sér eitt sameiginlegt og samræmt móttökukerfi. Jafnframt hvetur sambandið til þess að þetta móttökukerfi verði í stórum dráttum byggt á norskri fyrirmynd, m.a. varðandi það hvernig staðið verði að því að ákveða búsetu flóttafólks í sveitarfélögum. Í því felst:

- Að velferðarráðuneytið geri samninga við sveitarfélög, þar sem hverju fyrir sig er falið að sjá um móttöku og aðlögun flóttafólks út frá viðmiðum um fjölda einstaklinga eða fjölskyldna, auk stuðningsþarfa sem eru til staðar í viðkomandi hópi.
- Að samningar verði gerðir til að minnsta kosti þriggja ára. Á því tímabili verði móttaka og aðlögun sameiginlegt verkefni ríkis og hlutaðeigandi móttökusveitarfélags.
- Að sveitarfélög fái greiðslur frá ríkinu til þess að standa undir kostnaði við móttöku og aðlögun á samningstímanum, bæði samræmdar grunngreiðslur og til þess að mæta því hvernig kostnaður þróast í reynd vegna nýrra og viðbótarstuðningsþarfa.

Þá leggur sambandið einnig áherslu á að hlutverk flóttamannanefndar sem nú starfar, verði víkkað út þannig að nefndin verði samhæfingaraðili við alla móttöku flóttafólks og samstarfsvettvangur þeirra opinberu aðila sem að verkefninu koma. Sambandið telur nauðsynlegt að skýr lagastoð verði sett fyrir þessu útvíkkaða hlutverki.

Til framtíðar verði sérstaklega horft til þess, að norski fyrirmynd, að greiðslur séu til þess fallnar að hvetja á allan hátt til virkni þessara nýju íbúa.

Hér að neðan er fjallað nánar um einstakar áherslur.

## **1. Samstarf um endurskoðun á endurgreiðslufyrirkomulagi ríkisins til sveitarfélaga vegna samræmds móttökukerfis fyrir allt flóttafólk**

Af tillögum um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk leiðir að samræma þarf endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna móttöku allra flóttamanna sem tillögur nefndarinnar munu taka til. Endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna þjónustu við fólk sem hefur komið hingað á eigin vegum og fengið hæli og dvalarleyfi vegna fjölskyldusameininga hafa byggst á þrengri grunni en vegna kvótaflóttamanna. Aðalmunurinn er sá að starfsmannakostnaður sveitarfélaga vegna þjónustu við þetta fólk hefur ekki verið greiddur. Sveitarfélög hafa lagt þunga áherslu á að þessi mismunur verði leiðréttur. Þegar af þessari ástæðu er ljóst að tillögur nefndarinnar munu kalla á að ríki og sveitarfélög nái samkomulagi um endurgreiðsluviðmið vegna tillagna nefndarinnar. Tillögur nefndarinnar um einstaklingsáætlanir munu einnig fela í sér ný þjónustuverkefni við flóttamenn sem þarf að kostnaðarmeta.

Sveitarfélög hafa að auki gagnrýnt að kostnaðarviðmið vegna þess samningsfyrirkomulag sem hefur tíðkast vegna móttöku kvótaflóttamenn sé ógagnsæ, ekki ákveðin á jafnræðisgrunni á milli samningsaðila og að endurgreiðslutímabil sé ekki í samræmi við aðlögunarþarfir. Að einhverju leyti gerði ráðuneytið umbætur við síðustu samningsgerð á þessu ári en það breytir ekki því mati sambandsins að ríki og sveitarfélög þurfi að koma sér saman um gagnsæ og almenn endurgreiðsluviðmið sem taki til þess tíma sem flóttamenn þurfa á sértækri þjónustu sveitarfélaga að halda og verklag sem tryggir uppfærslu miðað við verðlagsþróun og raunkostnað. Það telur mikilvægt að ráðuneytið og sambandið nái samkomulagi í tengslum við tillögugerð nefndarinnar um samstarf um rannsókn á kostnaði sveitarfélaga við móttöku flóttamanna og þróun á nýju endurgreiðslufyrirkomulagi og verði m.a. skoðað hvort norskt endurgreiðslufyrirkomulag geti orðið fyrirmynd.

## **2. Innleiðing á nýju búsetufyrirkomulagi fyrir flóttamenn skv. tillögum nefndarinnar**

Fyrirliggjandi tillögur nefndarinnar gera ráð fyrir að á grundvelli mats Útlendingastofnunar á fjölda flóttamanna fram í tímann verði auglýst eftir sveitarfélögum sem eru tilbúin að taka á móti flóttamönnum þannig að það gefist betri tími til að undirbúa móttöku. Ekki er gert ráð fyrir að festa nýtt fyrirkomulag í sessi með lagasetningu, a.m.k. ekki að svo stöddu. Þess vegna telur sambandið nauðsynlegt að samkomulag ríkis og sveitarfélaga um innleiðingu á þessu fyrirkomulagi verði hluti af því samkomulagi sem vísað er til hér að ofan.

### **3. Þjónusta og ábyrgð gagnvart fylgdarlausum börnum**

Sambandið telur að í nýju móttökukerfi eigi að felast að leitað verði sérstaklega eftir sveitarfélögum sem séu tilbúin og hafi forsendur til að taka á móti fylgdarlausum börnum og þau og barnaverndaryfirvöld þeirra eigi að yfirtaka ábyrgð á barni frá barnaverndaryfirvöldum í því sveitarfélagi sem barn gaf sig fram í. Móttökusveitarfélag beri einnig ábyrgð á móttöku fjölskyldu barns ef Útlendingastofnun veitir leyfi til fjölskyldusameininga, gegn endurgreiðslu á kostnaði samkvæmt almennum viðmiðunum sem ríki og sveitarfélög ná samkomulagi um, sbr. lið 1. Ath. kallar líklegast á breytingu á barnaverndarlögum en hef ekki skoðað það.

### **4. Samhæfingar- og samstarfsnefnd um móttöku flóttamanna**

Tillögur nefndarinnar gera ráð fyrir að sett verði á laggirnar samstarfs- og samhæfingarnefnd um móttöku flóttamanna með fulltrúum velferðarráðuneytis, sveitarfélaga og viðkomandi stofnana. Sambandið hefur lagt áherslu á að nefndin þurfi lagastoð (ath.) og það felist í markmiði um samræmt móttökukerfi að eðlilegt sé nefndin yfirtaki verkefni flóttamannanefndar sem kallar á breytingu á lögum um útlendinga.

### **5. Samkomulag um skoðun á að taka upp virknitengdar greiðslur til flóttafólks**

Í norrænum grannríkjum er í lögum kveðið á um markmiðsbundnar einstaklingsáætlanir fyrir flóttamenn. Þær eru gerðar í samvinnu við flóttamennina sjálfa og kveða á um skyldu þeirra til að taka þátt í aðgerðum til að auðvelda þeim aðlögun að vinnumarkaði og nýju heimalandi. Flóttamenn fá greiðslur fyrir þátttöku í áætlunum sem heimilt er að skerða ef þeir standa ekki við skuldbindingar sínar samkvæmt þeim. Þessar greiðslur eru hærri en grunnfjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Í tillögum nefndarinnar er gert ráð fyrir að innleiða valkvæða þátttöku flóttamanna í slíkum áætlunum en hvorki er gert ráð fyrir að lögfesta þær að svo stöddu né að gera breytingu á því fyrirkomulagi að flóttamenn fái framfærslugreiðslur samkvæmt almennum reglum í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samstaða er þó í nefndinni um að norræna fyrirkomulagið hafi ýmsa kosti og það sé tilefni til að skoða það betur. Sambandið telur því rétt til að samkomulag um slíka skoðun verði hluti af samkomulagi á milli ríkis og sveitarfélaga í tilefni af tillögum nefndarinnar.

Reykjavík

Málalykill:

**Efni:**

**Samkomulag á milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytisins vegna tillagna nefndar um samræmt móttökukerfi fyrir allt flóttafólk skv. lið E1 í þingsályktun, nr. 63/145, um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019.**

Samkomulag er á milli ráðuneytisins og sambandsins um samstarf um innleiðingu og nánari útfærslu á tillögum nefndarinnar í samræmi við áherslur sambandsins í minnisblaði þess, dags. 14. maí 2018, sem lagt var fram á samráðsfundi með félags- og jafnréttismálaráðherra, 26. júní 2018. Sameiginlegum vinnuhópi verði falið að hafa umsjón með samstarfinu.

Af hálfu sambandsins munu taka þátt í vinnuhópnum þau Tryggvi Þórhallsson, Sigrún Þórarinsdóttir og Sigurður Snævarr og af hálfu ráðuneytisins .....

xxxxx mun stýra starfi hópsins.

Reykjavík, XX.XX.2018

\_\_\_\_\_  
Fyrir hönd sambandsins

\_\_\_\_\_  
Fyrir hönd velferðarráðuneytisins



Aðilum í nefndinni um samræmda og bættu móttöku flóttafólks eftir hælismeðferð<sup>28</sup> var boðið að senda inn ábendingar eða áhersluatriði varðandi fyrirbyggjandi tillögur, sem óskað er að komi fram í lokin. Hér á eftir fara ábendingar Rauða krossins á Íslandi.

Hlutverk Rauða krossins á Íslandi við móttöku á flóttamönnum hefur verið veigamikil allt frá árinu 1956. Eins og er veitir Rauði krossinn flóttafólki liðsinni og aðstoð við aðlögun fyrsta árið í nýjum heimkynnum samkvæmt samningi við velferðarráðuneytið og er jafnframt málsvari flóttafólksins.

Starf Rauða krossins byggist á grundvallarhugsjónum Alþjóðahreyfingar Rauða krossins og Rauða hálfmánans um mannúð, hlutleysi, óhlutdrægni, sjálfstæði og sjálfböðna þjónustu. Auk þess byggir starf Rauða krossins á stoðhlutverki félagsins við stjórnvöld, sem staðfest er með lögum um Rauða krossinn á Íslandi nr. 115/2014.

Rauði krossinn fagnar því að vinna skuli vera hafin við að jafna þjónustu við flóttamenn sem koma í boði stjórnvalda og þá sem koma á eigin vegum og fá hér vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Félagið vonast til að úrvinnsla á tillögum nefndarinnar gangi fljótt og vel fyrir sig og býður fram aðstoð sína til að svo megi verða.

Rauði krossinn er almennt sammála þeim meginlínunum sem fram koma í fyrirbyggjandi tillögum en vill benda á mikilvæg atriði við úrvinnslu tillagnanna og framtíðarstefnumótun um móttöku flóttafólks.

Við útfærslu á tillögnum telur Rauði krossinn nauðsynlegt að:

- Ríkt samráð verði haft við flóttafólk sem þegar hefur sest hér að þannig að byggt verði á reynslu þeirra og sjónarmiðum sem notendum þjónustunnar.
- Skoðuð verði lengd aðstoðar þar sem aðlögun er langtímaverkefni ef vel á takast til. Æskilegra væri að hafa aðstoðina til lengri tíma en eins árs, samanber fyrirkomulag annarra Norðurlanda.
- Mótuð verði lágmarksviðmið fyrir sveitarfélög sem taka á móti flóttafólki þannig að fólkíð fái tækifæri til að aðlagast nýjum heimkynnum á sem skilvirkastan hátt. Undirbúningur þjónustu og innviða í tíma er afar mikilvægur hvort sem um ræðir móttöku kvótahópa, einstaklinga sem koma á eigin vegum eða þeirra sem koma með fjölskyldusameiningu. Má m.a. nefna atriði eins og að móttökuáætlun sveitarfélags sé til staðar<sup>29</sup>, húsnæði sé tryggt, helst til tveggja ára og niðurgreitt af sveitarfélagi, aðgengi að öllum skólastigum og ef við á, æðri skólastigum, tómstundir og frístundastarf barna og fullorðinna, fjölbreytt atvinna við hæfi, viðeigandi íslenskukennsla, samfélagsfræðsla, náms- og starfsráðgjöf, túlkaþjónusta, almenningssamgöngur, samráð við heilbrigðisþjónustu, aðgengi að lágvöruverðsverslun o.s.frv. Einnig er mikilvægt að vel starfandi Rauða kross deild sé í sveitarfélaginu.

<sup>28</sup> Sjá E.1 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2016–2019, <https://www.althingi.is/altext/145/s/1692.html>

<sup>29</sup> Í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, lið B.2, er stefnt að því að unnin verði fyrirmynd að formlegri móttökuáætlun fyrir sveitarfélög og að sveitarfélög vinni samkvæmt slíkri áætlun.

<https://www.althingi.is/altext/145/s/1692.html>

(meira á næstu síðu)

- Fjöldi kennslustunda í íslensku og samfélagsfræðslu verði ekki minni en kvótaflóttafólk fær nú.
- Mikilvægt er að unnið verði samræmt efni samfélagsfræðslu til að tryggja að allt flóttafólk fái greinargóðar upplýsingar um réttindi sín og skyldur.<sup>30</sup>
- Unnið verði að því að bæta aðgengi flóttafólks að upplýsingum um réttindi og skyldur og komið verði á fót einum stað og/eða vefsvæði þar sem upplýsingar fást um það hvert fólk á að leita að ýmsu er varðar búsetu í nýju landi.
- Vinna verði lögð í að greina þær hindranir sem flóttafólk, sérstaklega ungmenni og ungt fólk, mætir í viðleitni sinni við að afla sér frekari menntunar og að unnið verði að úrbótum þar að lútandi m.a. samanber framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.<sup>31</sup>
- Andlegri heilsu og geðheilbrigði flóttafólks verði gefinn meiri gaumur. Horft verði í auknum mæli til fyrirbyggjandi aðgerða í heilsuefningu, bæði hvað snertir líkamlega og andlega heilsu. Afleiðingar langvarandi álags og áfallastreitu meðal flóttafólks eru þekktar og hafa mikil áhrif á almenna vellíðan og möguleika til þátttöku í samfélaginu.
- Hugað verði mjög gaumgæfilega að sértækum stuðningi við fólk sem kemur með fjölskyldusameiningu vegna þeirra flóknu aðstæðna sem það hefur í för með sér – og vakandi auga verði haft með hvernig þjónusta gagnast við fjölskyldusameiningar fylgdarlausra barna.
- Afgreiðsla á kennitölum gangi ávallt hratt og vel fyrir sig. Óásættanlegt er að fólk bíði vikum saman eftir kennitölu og geti þá lítið aðhafst á meðan við að festa sér húsnæði, atvinnu o.s.frv.
- Greint verði hvað greinir á milli réttinda þeirra sem hafa fengið stöðu flóttamanns/alþjóðlega vernd og þeirra sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum og unnið í því að jafna réttindi þessara hópa.
- Æskilegt að mótuð sé sú hugsun til lengri tíma að eðlilegt sé að öll sveitarfélög sem uppfylla viðmið stjórnvalda taki á móti flóttafólki eins og hverjum öðrum íbúa.
- Aðkoma Rauða krossins með sín tilboð um þjónustu sé tryggð í öllum tilvikum hvort sem fólk tekur eða hafnar tilboði Fjölmenningsseturs um búsetusveitarfélag. Um þá aðstoð verði gerðir áframhaldandi samningar.

Mótuð verði heildræn landsstefna um innflytjendamál og gagnkvæma aðlögun, þar með talið flóttafólks eins og lagt er til í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands *Greining á þjónustu við flóttafólk* frá 2017.<sup>32</sup> Þar verði ljóst að hverju er stefnt til langs tíma, hvernig á að nálgast þau markmið, hvernig samstarfi stofnana skuli háttað sem og náð sameiginlegum skilningi á íslensku á hugtökum sem snúa að aðlögun samfélags og innflytjenda. Þetta væri mjög til bóta þar sem málaflokkurinn snertir fleiri en eitt ráðuneyti, fjölda stofnana, sveitarfélög og aðra aðila.

<sup>30</sup> Nýleg óbirt rannsókn Rannveigar Gústafsdóttur leiðir m.a. í ljós vanþekkingu flóttafólks á réttindum sínum á vinnumarkaði og hlutverki stéttarféлага. <http://www.ruv.is/spila/ras-1/samfelagid/20180912>. Og sbr. liði D.6 og E.2 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. <https://www.althingi.is/altext/145/s/1692.html>

<sup>31</sup> Samanber lið c, um menntastoð, <https://www.althingi.is/altext/145/s/1692.html>

<sup>32</sup> <http://ams.hi.is/wp-content/uploads/2015/09/A%C3%B0lo%CC%88gun-flo%CC%81ttafo%CC%81ks-Sky%CC%81rsla-lesin.pdf>



## Viðauki 3- Samantekt um fyrirkomulag á Norðurlöndum

### Almennt um Norðurlöndin

Norðurlöndin hafa öll, að Íslandi undanskildu, sett sér einhvers konar aðlögunarlög um móttöku innflytjenda, þar á meðal flóttafólks. Þrátt fyrir að kerfið í öllum löndunum byggist á svipaðri hugmyndafræði er framkvæmdin nokkuð ólík. Í Svíþjóð og Danmörku eru til dæmis sveitarfélögin skyldug til að taka má móti ákveðnum fjölda flóttafólks meðan að móttakan í Noregi og Finnlandi grundvallast á samkomulagi. Í öllum löndunum er möguleiki fyrir flóttafólk að fá sértæka aðstoð til að aðlagast nýju samfélagi en mismunandi er milli landa hvernig sú aðstoð er útfærð.

### Noregur

Í Noregi sækja sveitarfélög um að gerast móttökusveitarfélög. Á grundvelli samstarfssamkomulags ríkis og sveitarfélaga er skipuð nefnd sem metur þörfina fyrir komandi ár og ákveður hversu margir skulu setjast að í hverju móttökusveitarfélagi.<sup>33</sup> Slík ákvörðun er meðal annars byggð á fólksfjölda, húsnæðismarkaðnum og fyrri reynslu viðkomandi sveitarfélags af móttöku flóttafólks.

Flest sveitarfélög sækja um að gerast móttökusveitarfélög en fyrir móttöku hvers einstaklings er greiddur styrkur.<sup>34</sup> Eftir atvikum geta sveitarfélögin sótt um annars konar styrki vegna sérstakra verkefna hverju sinni.

Núgildandi kerfi grundvallast einkum á sérstökum lögum sem tóku gildi árið 2004.<sup>35</sup>

Norska útlendingastofnunin (n. *UDI*) sér um að koma fylgdarlausum börnum á aldrinum 15–18 ára fyrir í móttökusveitarfélagi og *Barne-, ungdoms- og familieetaten* ber meginábyrgðina á því að koma fylgdarlausum börnum yngri en 15 ára fyrir.<sup>36</sup>

Það er síðan sérstök stofnun, aðlögunar- og fjölmenningsstofnun (n. *IMDi*), sem sér um að „para saman“ fullorðið flóttafólk (yfir 18 ára aldri) og tiltekið móttökusveitarfélag.<sup>37</sup> Flóttafólk er ekki skyldugt til samþykkja móttökusveitarfélagið sem því er úthlutað en það að samþykkja ekki slíkt boð getur kostað að fólk missi rétt til sértækra móttökubjónustu og sérstaks aðlögunarstyrks. Fólk missir einnig almennt rétt á styrknum ef það flytur milli sveitarfélaga á meðan á móttökutímanum stendur. Aðlögunarstyrkurinn er almennt greiddur í tvö ár, í sumum tilfellum þrjú, en síðan þarf fólk að treysta á almenna fjárhagsaðstoð sveitarfélagsins ef það getur ekki framfært sér sjálft. Aðlögunarstyrkurinn er skattskyldur.

Í sértækri móttökubjónustu við flóttafólk felst meðal annars uppsetning einstaklingsmiðaðrar áætlunar sem einstaklingnum er ætlað að fylgja. Ábyrgð á uppsetningu slíkrar áætlunar er í höndum móttökusveitarfélagsins sem sér um að viðkomandi einstaklingi standi til boða norsku- og samfélagsfræðsla, vinnumarkaðsaðgerðir, starfsþjálfun o.fl.

Almennt er slík áætlun eingöngu gerð fyrir fullorðið fólk á aldrinum 18–55 ára.<sup>38</sup> Áætlunin gildir að jafnaði í tvö ár en getur í vissum tilfellum verið til þriggja ára ef þörf þykir. Hún sætir reglulegri endurskoðun á meðan á aðlögunartímanum stendur.<sup>39</sup>

Sveitarfélögin bera meginábyrgðina á því að tryggja fólki þann sértæka stuðning sem það þarf á að halda og fá í því skyni almennt greiddan styrk til fimm ára með hverjum og einum einstaklingi, að því gefnu að hann flytji ekki innan þess tíma, auk fleiri sambærilegra skilyrða sem sett eru. Styrkurinn er

<sup>33</sup> Á norsku nefnist nefndin: *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger, samt etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre*.

<sup>34</sup> Nýjar viðmiðunarreglur um fjárhæðir styrkja eru ákvarðaðar fyrir hvert ár, fjárhæðir og skiptingu styrkja fyrir árið 2018 má sjá hér: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/id748361/#Tilskudd1>

<sup>35</sup> *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.

<sup>36</sup> <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/enslige-mindrearige-flyktninger/>

<sup>37</sup> [www.imdi.no](http://www.imdi.no)

<sup>38</sup> *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.

<sup>39</sup> *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.

(meira á næstu síðu)

aðeins greiddur í þrjú ár með þeim einstaklingum sem fá dvalarleyfi í gegnum fjölskyldusameiningu.<sup>40</sup> Styrkurinn er hæstur fyrstu tvö árin en síðan fer fjárhæðin lækkandi. Gert er ráð fyrir að hluti af þessum styrk komi á móti aðlögunarstyrknum sem sveitarfélögunum ber að greiða til einstaklinganna sjálfra, eða eftir atvikum fjárhagsaðstoð fyrir einstaklinginn sem og til að ná yfir kostnað við heilbrigðisþjónustu.<sup>41</sup>

Sveitarfélögin geta einnig sótt um að fá sérstaka styrki vegna móttöku flóttafólks sem hefur sértækari þjónustupörf svo sem fylgdarlaus börn og einstaklingar með fötlun.

## Svíþjóð

Í Svíþjóð hvílir lagaskylda á sveitarfélögum til móttöku flóttafólks.<sup>42</sup>

Grundvöllur núgildandi kerfis byggist á nokkrum lagabálkum sem og nánari útfærslu í hinum ýmsu reglugerðum.

Notaður er ákveðinn kvóti sem er ákvarðaður á grundvelli viðmiðunaráætlunar. Að slíkri áætlanagerð kemur Útlendingastofnun (s. *Migrationsverket*) og fleiri aðilar eftir þörfum, svo sem Vinnumálastofnun (s. *Arbetsförmedlingen*), og SKL (s. *Sveriges Kommuner och Landsting*). Útreikningur á kvóta byggist á fólksfjölda, stærð vinnumarkaðar og fleiri atriðum. Áætlunin er lögð fyrir ráðuneyti atvinnumála (s. *Arbetsmarknadsdepartementet*) til samþykktar.<sup>43</sup>

Útlendingastofnun sér um að „úthluta“ flóttafólki milli svæðisstjórna (s. *Länsstyrelsen*) sem aftur sér um „úthlutun“ milli þeirra sveitarfélaga sem umdæminu tilheyra.

Sveitarfélögin fá sérstaka styrki fyrir móttöku flóttafólks. Almennt er slíkur styrkur greiddur í tvö ár með hverjum einstaklingi. Hluti styrksins fer meðal annars í að greiða fjárhagsaðstoð til flóttafólksins og til að sinna ákveðinni sértækri móttökupjónustu, svo sem samskiptum og samfélagsfræðslu.<sup>44</sup> Einnig er ákveðinn grunnstyrkur greiddur til allra sveitarfélaga á hverju ári óháð því hvað er tekið á móti mörgum einstaklingum.<sup>45</sup>

Til viðbótar eru greiddir styrkir vegna móttöku fólks með meiri stuðningsþörf, svo sem fylgdarlaus börn.<sup>46</sup>

Einstaklingsmiðuð áætlun á vegum Vinnumálastofnunar (s. *Arbetsförmedlingen*) er almennt gerð fyrir flóttafólk sem er vinnufært og á aldrinum 20–65 ára.<sup>47</sup> Að gerð slíkrar áætlunar kemur ráðgjafi frá Vinnumálastofnun. Áætlunin samanstendur af ýmsum þáttum sem miða að því að aðstoða fólk í atvinnuleit og starfsþjálfun. Ákveðin skylda til að stunda nám hvílir einnig á þeim einstaklingum sem metnir eru í þörf fyrir frekari menntun (s. *utbildningsplikt*).<sup>48</sup> Áætlunin er einstaklingsmiðuð og tekur mið af þörfum hvers og eins. Þátttakendur sem fylgja því sem í áætluninni felst eiga almennt rétt á styrk sem greiddur er fimm daga vikunnar. Styrkurinn greiðist í gegnum Tryggingastofnun (s. *Försäkringskassan*) en hann er ekki skattskyldur.<sup>49</sup>

Sveitarfélögin hafa ákveðnum skyldum að gegna, bæði gagnvart þeim einstaklingum sem fengið hafa einstaklingsmiðaða áætlun hjá Vinnumálastofnun og þeim sem hafa ekki fengið slíka áætlun.

---

<sup>40</sup> [www.imdi.no](http://www.imdi.no)

<sup>41</sup> *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2017. Rapport fra Beregningsutvalget, august 2018.*

<sup>42</sup> *Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning og Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.*

<sup>43</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/jamnare-fordelning-av-nyanlanda-i-fokus-for-uppdrag-till-migrationsverket/>

<sup>44</sup> *Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar, sjá einkum ákvæði 10. gr.*

<sup>45</sup> Sjá nánari upplýsingar m.a. <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner.html>

<sup>46</sup> *Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar.*

<sup>47</sup> Sjá til dæmis *Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare og Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*

<sup>48</sup> Sjá nánar <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/fragor-och-svar-om-utbildningsplikten/>

<sup>49</sup> *Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.*

(meira á næstu síðu)

Vinnumálastofnun metur almennt hverjir eiga tilkall til slíkrar áætlunar, það á til dæmis ekki við um flóttafólk sem hefur þegar fengið vinnu, öryrkja, langveikt fólk, börn, ungmenni á aldrinum 18–19 ára og fleiri sem af einhverjum ástæðum eru ekki taldir hafa þörf fyrir slíka áætlun.<sup>50</sup>

## Danmörk

Í Danmörku hvílir ákveðin skylda á sveitarfélögunum um að taka á móti flóttafólki. Það er hlutverk dönsku Útlendingastofnunarinnar (d. *Udlændingestyrelsen*) að „úthluta“ flóttafólki sveitarfélag en um nánari útfærslu úthlutunarinnar er fjallað í lögum. Kerfið byggist í grunninn á ákveðnu kvótayfirirkomulagi.<sup>51</sup> Í Danmörku gilda sérstök aðlögunarlög.<sup>52</sup> Einnig eru í gildi tímabundin lög vegna tilraunaverkefnis sem sett var á laggirnar árið 2016 (d. *Integrationsgrunduddannelsen*).<sup>53</sup> Markmiðið með því verkefni er einkum að styðja flóttafólk við að komast út á vinnumarkaðinn, öðlast starfsþjálfun o.fl. Verkefnið nær almennt aðeins til flóttafólks á aldrinum 18–40 ára. Þátttaka í verkefninu er vinnumarkaðsmiðuð og stefnt er að því að fólk fái vinnu í kjölfarið. Vegna þessa eru gerðir sérstakir samstarfssamningar við atvinnurekendur.<sup>54</sup>

Fyrir móttöku flóttafólks fá sveitarfélögin ákveðinn styrk frá ríkinu en um það er nánar fjallað í aðlögunarlögunum. Tiltekin grunnfjárhæð er greidd mánaðarlega, almennt fyrstu þrjú árin eftir móttöku, vegna þeirrar sértæku móttökupjónustu sem sveitarfélögin sinna. Hærri fjárhæðir eru greiddar vegna móttöku fylgdarlausra barna. Til viðbótar er ákveðin endurgreiðsla af útlögðum kostnaði hverju sinni sem nemur oftast um 50% af kostnaðinum.<sup>55</sup> Einnig geta sveitarfélögin fengið tiltekinn hluta af greiddri fjárhagsaðstoð eða aðlögunarstyrk endurgreiddan.

Í Danmörku er einnig ákveðið hvatakerfi eða bónusgreiðslur þar sem sveitarfélögin geta fengið ákveðnar viðbótargreiðslur, til að mynda ef fólk kemst fljótt í vinnu.<sup>56</sup>

Sveitarfélögin hafa ákveðnum skyldum að gegna, svo sem við að útvega flóttafólki leiguhúsnæði o.fl. Í sértækri móttökupjónustu við flóttafólk felst meðal annars uppsetning einstaklingsmiðaðrar áætlunar. Sveitarfélagið skal tryggja að viðkomandi einstaklingum standi til boða dönskukennsla, starfsþjálfun o.fl.<sup>57</sup>

Gerðar eru ákveðnar kröfur um lágmarkstímalengd búsetu í Danmörku þegar kemur að rétti til almennrar fjárhagsaðstoðar (d. *kontanthjælp*).<sup>58</sup> Fyrstu árin á flóttafólk því almennt ekki rétt á fjárhagsaðstoð með sama hætti og aðrir. Flóttafólk getur eftir atvikum fengið annars konar styrk (d. *integrationsydelse*) sem er þó töluvert lægri en almenn fjárhagsaðstoð.<sup>59</sup> Til viðbótar getur flóttafólk átt rétt á ákveðnum viðbótargreiðslum fyrir það að ná tilskildum árangri í dönsku.

## Finnland

Í Finnlandi sækja sveitarfélögin um að gerast móttökusveitarfélög. Slíkt samkomulag er gert við ríkisrekna stofnun (s. *Närings-, trafik- och miljöcentralen*).<sup>60</sup> Samkomulag er almennt gert til nokkurra

<sup>50</sup> Förordning (2017:820) om etableringsinsatser for vissa nyanlända invandrare, sbr. 5. gr.

<sup>51</sup> Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) – LBK 1127 af 11/10/2017 og Bekendtgørelse om boligplacering af flygtninge – BEK nr 243 af 21/03/2018.

<sup>52</sup> Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) – LBK 1127 af 11/10/2017.

<sup>53</sup> Lov om integrationsgrunduddannelse (igu) – LOV nr. 623 af 08/06/2016.

<sup>54</sup> <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationsgrunduddannelsen/hvem-kan-tage-en-igu>

<sup>55</sup> Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) – LBK 1127 af 11/10/2017, sbr. 45. gr. laganna.

<sup>56</sup> Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) – LBK 1127 af 11/10/2017, sbr. 45. gr. laganna.

<sup>57</sup> Um sértæka móttökupjónustu er nánar fjallað í aðlögunarlögunum sjálfum en frekari upplýsingar má einnig finna hér:

<http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationsprogrammet>

<sup>58</sup> Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik – LBK nr. 269 af 21/03/2017.

<sup>59</sup> <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Integrationsydelse>

<sup>60</sup> <http://www.ely-keskus.fi>

(meira á næstu síðu)

ára í senn en kvótinn er þó endurskoðaður ár hvert. Flóttafólki er síðan deilt milli móttökusveitarfélaganna samkvæmt ákveðnum reglum.

Kerfið grundvallast einkum á sérstökum lögum þar um sem tóku gildi árið 2010 og nánari útfærslu í reglugerðum. Finnisk stjórnvöld stefna þó að lagabreytingum sem áætlað er að taki gildi árið 2021 og koma til með að hafa í för með sér ákveðnar breytingar á kerfinu.<sup>61</sup>

Þau sveitarfélög sem sækja um að gerast móttökusveitarfélög þurfa að setja sér ákveðna móttökuáætlun, annað hvort sjálfstætt eða í samvinnu við önnur nálæg sveitarfélög. Það er þó frekar sjaldgæft að sveitarfélögin geri slíkt í sameiningu þótt það sé heimilt.

Samkvæmt núgildandi kerfi fá móttökusveitarfélögin sérstaka styrki greidda með hverjum einstaklingi sem tekið er á móti. Fyrir móttöku flóttafólks sem kemur á eigin vegum greiðist slíkur styrkur almennt í þrjú ár en þegar um móttöku kvótaflóttafólks er að ræða fá sveitarfélögin greiddan styrk í fjögur ár.<sup>62</sup>

Sérstakur styrkur, ákveðin föst fjárhæð, er einnig greidd til móttökusveitarfélaganna fyrir gerð einstaklingsmiðaðrar áætlunar.<sup>63</sup> Til viðbótar eiga sveitarfélögin rétt á að sækja um að fá endurgreiddan tiltekinn útlagðan kostnaði sem til fellur til á grundvelli umsókna.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Regeringens proposition RP96/2018 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration. <https://www.eduskunta.fi/SV/>

<sup>62</sup> Lag om främjande av integration 1386/2010 og Statsrådets förordning om ersättning av statens medel för kommunens kostnader för främjande av integration 1393/2011.

<sup>63</sup> Statsrådets förordning om ersättning av statens medel för kommunens kostnader för främjande av integration 1393/2011, sbr. ákvæði 2. gr.

<sup>64</sup> Lag om främjande av integration 1386/2010.

## Viðauki 4 - Orðskýringar

*Alþjóðleg vernd.* Vernd sem stjórnvöld veita einstaklingi sem hingað leitar og uppfyllir þau skilyrði sem sett eru í A-lið 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna, vernd sem veitt er á grundvelli reglna um viðbótarvernd og vernd veitt ríkisfangslausum einstaklingum samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954.

*Búsetuúrræði Útlendingastofnunar.* Húsnæði sem Útlendingastofnun hefur fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Stofnunin sér um húsnæðið sjálf eða hefur samið við þjónustusveitarfélög um að leggja það til.

*Fjölskyldusameining.* Einstaklingar sem fá dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar við flóttafólk. Hægt er að sækja um fjölskyldusameiningu vegna kjarnafjölskyldu, með því er átt við maka og börn yngri en 18 ára. Móttökusveitarfélagi er skylt að sinna sömu verkefnum vegna þessara einstaklinga og sjálfs flóttafólksins. Sérstaklega þarf að horfa til þess þegar fylgdarlaus ungmenni fá fjölskyldusameiningu. Í slíkum tilvikum þarf að huga að auknum undirbúningi og aðstoð vegna fyrstu skrefa fjölskyldu viðkomandi hér á landi, meðal annars hvað varðar húsnæði, lækniþjónu og skráningu í þjóðskrá.

*Flóttamaður/flóttafólk.* Útlendingur sem er utan heimalands síns eða ríkisfangslaus einstaklingur sem er utan þess lands þar sem hann hafði reglulegt aðsetur vegna þess að hann hefur ástæðu til að óttast að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnámálaskoðana og getur ekki eða vill ekki vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands. Þeir einstaklingar sem falla undir viðbótarvernd teljast einnig flóttamenn samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Í þessari greinargerð er hugtakið flóttamaður notað í víðari merkingu en greinir hér að framan, sbr. neðanmálgrein 1.

*Dvalarleyfi af mannúðarástæðum.* Dvalarleyfi af mannúðarástæðum er veitt skv. 1. mgr. 74. gr. laga um útlendinga en þar kemur meðal annars fram að veita megja útlendingi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef hann getur sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd, til dæmis af heilbrigðisástæðum, vegna erfiðra félagslegra aðstæðna eða almennra slæmra aðstæðna í heimalandi.

*Fylgdarlaust barn.* Barn sem kemur fylgdarlaust inn á yfirráðasvæði ríkis, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið fært í umsjá foreldra eða fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á því samkvæmt lögræðislögum. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir án fylgdar eftir að það kemur inn á yfirráðasvæði ríkis.

*Kvótaflóttamaður/kvótaflóttafólk.* Flóttamaður sem íslenska ríkið hefur boðið að setjast að á Íslandi í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

*Menningarmiðlun.* Í henni felst að skapa skilning milli einstaklinga sem koma frá mismunandi menningarheimum. Þessu verkefni gætu menningarmiðlarar eða -túlkar sinnt en það eru einstaklingar sem koma frá sambærilegum stöðum og flóttamennirnir, tala tungumál þeirra og búa jafnvel yfir sambærilegri reynslu en hafa jafnframt búið lengi hér á landi og þekkja vel til í íslensku samfélagi.

*Móttökusveitarfélag.* Sveitarfélag sem tekur á móti flóttafólki og einstaklingum sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum samkvæmt samningi sem það gerir við velferðarráðuneytið.

*Samfélagstúlkur* miðlar munnlega merkingu á milli aðila sem ekki tala sama tungumál, án þess að taka afstöðu til viðfangsefnisins. Hann þarf að hafa þekkingu á tveimur eða fleiri tungumálum, mismunandi menningarheimum og siðvenjum. Stuðst er við skilgreiningu í drögum að námskrá fyrir samfélagstúlka hjá Mími.

*Umsækjandi um alþjóðlega vernd.* Einstaklingur sem kemur sjálfur til landsins og sækir um alþjóðlega vernd sem flóttamaður. Áður var hugtakið hælisleitandi notað um einstaklinga í þessari stöðu.

*Viðbótarvernd.* Útlendingur sem telst ekki flóttamaður samkvæmt ákvæði A-liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna en samt er raunhæf ástæða til að ætla að hann eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyntingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu eða að hann verði fyrir alvarlegum skaða af völdum handahófskennds ofbeldis vegna vopnaðra átaka verði hann sendur aftur til heimalands síns. Sama gildir um ríkisfangslausan einstakling.

*Þjónustusveitarfélag.* Sveitarfélag sem Útlendingastofnun hefur samið við um að sinna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, þar á meðal að útvega þeim húsnæði.