

Dómsmálaráðuneyti
Sölvhóls götu 7
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. nóvember 2022

Efni: Vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd sem ekki er hægt að flytja úr landi

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Af gefnu tilefni hefur félagið skoðað sérstaklega aðstæður umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum.

Samkvæmt upplýsingum frá stoðdeild ríkislögreglustjóra, dags. 27. september sl., voru alls 64 einstaklingar sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á Íslandi en ekki er unnt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum. Til að kanna aðstæður framangreindra umsækjenda hefur Rauði krossinn tekið viðtöl við einstaklinga úr þeim hópi, alls fimmtán, og á þann hátt fengið tækifæri til að átta sig betur á aðstæðum þeirra og möguleikum á Íslandi.

Við rannsókn Rauða krossins kom í ljós að umsækjendur í framangreindri stöðu eigi í verulegum erfiðleikum með að fá útgefið bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi á meðan þeir dvelja hér á landi en slíka heimild er að finna í 1. mgr. 77. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 og 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002. Til þess þurfi þeir að leggja fram frumrit af vegabréfi sínu en mikill meirihluti þeirra 64 einstaklinga sem ekki er hægt að flytja úr landi er án vegabréfs og þurfa þeir því að ferðast til annarra landa til að verða sér úti um slíkt.

Í viðtölum Rauða krossins við áðurgreinda einstaklinga kom í ljós að mörg barna þeirra sem fæðst hafa utan heimalands síns eða hér á landi glími við ríkisfangsleysi, enda séu þau ekki skráð í kerfi heimalands síns. Samkvæmt skýrslu *European Council of Refugees and Exiles* frá árinu 2017 öðlast fjöldi flóttabarna sjálfkrafa ríkisfang foreldra sinna við fæðingu en það ríkisfang verður oft einungis til í orði, þar sem foreldrum er meinað að skrá barn sitt hjá yfirvöldum í heimalandinu. Afleiðing þess er sú að þúsundir flóttabarna falla á milli þilja í kerfinu og eru dæmd til ríkisfangsleysis en rétturinn til nafns og ríkisfangs er varðveittur í 7. gr. barnasáttmálan Sameinuðu þjóðanna.

Í meðfylgjandi skýrslu Rauða krossins um aðstæður umsækjenda sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum er að finna ítarlega greiningu á aðstæðum þessa hóps hér á landi. Þá er þar einnig að finna nokkrar tillögur til úrbóta sem Rauði krossinn hvetur dómsmálaráðherra til að skoða við gerð frumvarps síns um breytingar á útlendingalögum sem hann hyggst leggja fram á haustþingi Alþingis.

Sé þess óskað eru fulltrúar Rauða krossins reiðubúnir að gera nánari grein fyrir þeim athugasemdum félagsins sem finna má í skýrslunni.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi,



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri

Fylgiskjöl:

1. Umfjöllun unnin upp úr skýrslu Rauða krossins um aðstæður einstaklinga sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum, dags. 2. nóvember 2022.
2. Viðmið um fjárhagsaðstoð, sbr. 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði (fylgiskjal með reglum nr. 520/2021), dags. 7. maí 2021.

Umfjöllun unnin upp úr

SKÝRSLU RAUÐA KROSSINS

um

aðstæður einstaklinga sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum

3. nóvember 2022

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Af gefnu tilefni hefur félagið skoðað sérstaklega aðstæður umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum.

Samkvæmt upplýsingum frá stoðdeild ríkislögreglustjóra, dags. 27. september sl., eru alls 60 einstaklingar sem hafa fengið lokasynjun á umsókn sinni hjá íslenskum stjórnvöldum og ekki er unnt að fylgja úr landi vegna skorts á ferðaskilríkjum. Þar af eru 25 frá Nígeríu og 12 frá Írak. Til viðbótar við framangreinda 60 einstaklinga eru fjórir frá Írak sem ekki er unnt að flytja úr landi vegna þess að íslensk stjórnvöld hafa ekki gert samning við Íröskk yfirvöld um endurviðtöku á þegnum þeirra sem flúið hafa landið.

Til að kanna aðstæður framangreindra umsækjenda hefur Rauði krossinn tekið viðtöl við alls 15 umsækjendur í framangreindri stöðu og fengið að litast til um líf þeirra og möguleika á Íslandi. Hefur félagið sérstaklega skoðað hvers konar úrræði lög um útlendinga nr. 80/2016 (hér eftir útl.) og reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 hafa að geyma fyrir framangreindan hóp. Í lokin verða svo lagðar til nokkrar tillögur til úrbóta. Nánari umfjöllun má finna í köflunum hér á eftir.

1 Takmarkanir á veitingu bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi

Samkvæmt 1. mgr. 77. gr. útl. er heimilt að beiðni útlendingis sem fengið hefur endanlega synjun um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi, sem kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, að veita honum bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda. Eitt skilyrðianna fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæðinu er að finna í b-lið 1. mgr., þ.e. að ekki leiki vafi á því hver umsækjandi er. Í 1. málsli. 2. mgr. 77. gr. segir svo að heimilt sé að víkja frá skilyrði b-liðar 1. mgr. þegar sérstaklega stendur á, t.d. þegar ósanngjarnt eða ómögulegt er að ætlast til þess að umsækjandi framvísi fullnægjandi skilríkjum. Á heimasíðu Útlendingastofnunar er þó vakin athygli á því að *framangreind undanþága eigi ekki við hafi umsækjandi fengið endanlega synjun á umsókn sinni um hæli og beri honum þá að afla sér skilríkja*.¹

Líkt og fram kemur hér að framan eru alls 64 einstaklingar sem fengið hafa lokasynjun í máli sínu og ekki er unnt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum. Umsækjendur í slíkri stöðu geta þó sótt um framangreint bráðabirgðadvalarleyfi en með því opnar sá möguleiki fyrir umsækjendur að sækja um

¹ Útlendingastofnun: *Bráðabirgðadvalarleyfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd*, ódagsett: <https://island.is/bradabirgda-dvalar-atvinnuleyfi>

tímabundið atvinnuleyfi í þann tíma sem bráðabirgðadvalarleyfið gildir, sbr. 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002. Hafi umsækjandi ekki vegabréf meðferðis er slíku dvalarleyfi þó synjað, enda hefur Útlendingastofnun metið sem svo að annars konar skilríki, þó svo að um frumrit sé að ræða, séu ekki talin nægileg sönnun fyrir því hver umsækjandi er.

Til þess að umsækjendur geti lagt fram vegabréf hjá Útlendingastofnun og sannað frekar á sér deili þurfa þeir að ferðast í næsta sendiráð og sækja um ný vegabréf. Næsta írakska sendiráð, sem og hið nígeríska eru staðsett í Svíþjóð en til að ferðast til Svíþjóðar þarf umsækjandi að fá útgefið sérstakt ferðabréf frá Útlendingastofnun (stundum *Laissez-Passer*). Verulega erfitt hefur reynst fyrir umsækjendur að fá útgefið slíkt ferðabréf sem gerir það að verkum að þeir geta ekki fengið útgefin vegabréf og þar af leiðandi ekki fengið bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi. Verða þessir umsækjendur þá fyrir því að festast hér á landi réttindalausir og án möguleika á að framfæra sjálfum sér. Þá segir í 7. mgr. 77. gr. útl. að bráðabirgðadvalarleyfi samkvæmt ákvæðinu geti ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.

Vegna skorts á úrræðum fyrir framangreinda einstaklinga hafa þeir setið fastir hér á landi svo árum skiptir í lagalegri óvissu og án réttinda en slíkt getur haft óafturkræfar afleiðingar í för með sér fyrir heilsu þeirra og velferð.

Vakin er athygli á því að þegar einstaklingar sækja um alþjóðlega vernd hér á landi þykir nægja að leggja fram afrit af vegabréfi. Er því ekki gerð sérstök krafa um að frumrit af slíkum skilríkjum séu lögð fram líkt og gert er í tilviki umsækjenda sem fengið hafa loksynjun og sækja um bráðabirgðadvalarleyfi. Telur Rauði krossinn því rétt að Útlendingastofnun samræmi framkvæmd sína þegar kemur að verndar- og dvalarleyfisumsóknum og gera fólki þannig kleift að sækja um bráðabirgðadvalarleyfi með því að leggja fram afrit af vegabréfi í stað frumrits.

2 Framfærsla ófullnægjandi

Samkvæmt 23. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 njóta umsækjendur um alþjóðlega vernd þjónustu þar til 14 dögum eftir birtingu ákvörðunar um veitingu verndar, þremur dögum eftir að umsókn er dregin til baka eða til þess dags þegar ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið kemur til framkvæmdar. Af því leiðir að þeir umsækjendur sem hafa fengið lokasynjun í máli sínu en dvelja enn á landinu eiga rétt á sömu þjónustu og aðrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Samkvæmt 4. mgr. 25. gr. reglugerðar um útlendinga eru fæðispeningar einstaklinga í húsnæði án fæðis og einstaklinga í eigin húsnæði einungis 8.000 kr. á viku. Hjón eða sambúðarfólk fær 13.000 kr. á viku samanlagt og bætast 5.000 kr. við þá fjárhæð fyrir hvert barn innan fjölskyldunnar. Fjárhæðin skal þó aldrei vera hærri en sem nemur 28.000 kr. fyrir hverja fjölskyldu á viku. Samkvæmt 29. gr. reglugerðarinnar á umsækjandi um alþjóðlega vernd jafnframt rétt á vikulegu framfærslufé eftir fjögurra vikna dvöl á vegum Útlendingastofnunar. Á þá fullorðinn einstaklingur rétt á 2.700 kr. í framfærslufé á viku og barn 1.000 kr. Engar breytingar hafa verið gerðar á framangreindum fjárhæðum frá setningu reglugerðarinnar árið 2017 en samkvæmt verðlagsreiknivél Hagstofu Íslands hefur verðlag frá því í ársbyrjun 2017 hækkað um 28,1%.² Samkvæmt línuriti sem finna má á heimasíðu Hagstofu Íslands mælist ársverðbólga nú 9,4% en í janúar 2017 mældist hún einungis 1,9%.³

² Hagstofa Íslands: *Vísitala neysluverðs*: <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/verdlag/visitala-neysluverds/> [skoðað 2. nóvember 2022].

³ Hagstofa Íslands: *Vísitala neysluverðs*: <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/verdlag/visitala-neysluverds/> [skoðað 2. nóvember 2022].

Rauða krossinum hefur í gegnum tíðina borist ítrekaðar kvartanir þess efnis að umsækjendur hafi þurft að velja á milli þess að kaupa sér mat eða nauðsynleg lyf, auk þess sem umsækjendur hafa kvartað sáran undan því að eiga ekki fyrir næringarríkum mat fyrir sig og börnin sín. Upphæðin dugi einfaldlega ekki fyrir framfærslu, hvorki einstaklinga né fjölskyldna.

Samkvæmt viðmiðum um fjárhagsaðstoð (sjá **fylgiskjal nr. 2**), sbr. 3. gr. reglna nr. 520/2021 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur úr ríkissjóði, er einstaklingi sem greiðir sjálfur fyrir fullt fæði en þarf ekki að greiða fyrir húsnæði veitt að hámarki 62.722 kr. fjárhagsaðstoð á mánuði. Þegar aðstoð nær til fleiri einstaklinga úr sömu fjölskyldu skal miða við það að tveggja manna fjölskylda, hvort sem um börn eða fullorðna er að ræða, fái 160% af grunnfjárhæð (þ.e. 100.355 kr.), þriggja manna fjölskylda 180% (þ.e. 112.900 kr.), fjögurra manna fjölskylda 200% (þ.e. 125.444 kr.) o.s.frv. og nemur hækkun vegna hvers einstaklings 20%. Á þessi fjárhagsaðstoð við í eftirfarandi tilvikum, sbr. 4.-7. tölul. 3. gr. reglna nr. 520/2021:

4. tölul.: Þegar beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda. Getur einnig átt við í ákveðnum tilvikum þrátt fyrir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur eigi að yfirgefa landið liggi ekki fyrir, til dæmis þegar fangi hefur fengið reynslulausn.
5. tölul.: Þegar einstaklingur getur ekki yfirgefið landið vegna meðferðar sakamáls, svo sem ef í gildi er úrskurður um farbann skv. 100. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eða honum er skylt að tilkynna sig til lögreglustjóra eða dveljast á tilteknum stað skv. 114. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.
6. tölul.: Þegar umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda.
7. tölul.: Þegar ófyrirsjáanleg áföll í lífi einstaklings hafa átt sér stað meðan á dvöl hans stóð og/eða barn/börn eru með í för og fólkið getur ekki ferðast til heimaríkis af eigin rammleik.

Ljóst er að veruleg verðbólga og verðlagshækkun hefur átt sér stað hér á landi frá setningu reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 þegar fjárhæð fæðispeninga og framfærslufés var ákvörðuð, auk þess sem sú framfærsla sem umsækjendur um alþjóðlega vernd eiga rétt á samkvæmt reglugerðinni er langt undir þeirri fjárhagsaðstoð sem sveitarfélög veita framangreindum hópum.

Með vísan til framangreinds telur Rauði krossinn á Íslandi rétt að fjárhæð fæðispeninga og framfærslufés til umsækjenda um alþjóðlega vernd verði endurskoðuð og hækkuð í takt þá verðbólgu og verðlagshækkunar sem orðið hafa hér á landi frá árinu 2017.

3 Viðtöl við umsækjendur

Á undanförunum vikum hefur Rauði krossinn tekið viðtöl við alls 15 umsækjendur sem fengið hafa lokasynjun í máli sínu og ekki er hægt að flytja úr landi. Viðmælendur, sem komu hingað til lands á árunum 2017-2022, eru á aldrinum 25-59 ára og eru ýmist frá Kúrdistan í Írak eða Nígeríu og höfðu hlotið efnismeðferð hér á landi. Íröskur viðmælendurnir eiga það allir sameiginlegt að geta ekki farið sjálfviljugir úr landi af ótta við ofsóknir og ofbeldi í heimalandinu. Jafnframt geta íslensk yfirvöld ekki flutt þá úr landi vegna þess að íslensk stjórnvöld hafa ekki gert samning við írösk yfirvöld um endurviðtöku á þegnum þeirra. Flestar nígerísku kvennanna sem rætt var við kváðust vera fórnarlömb mansals. Greindu þær frá því að þær hafi verið tældar frá heimalandi sínu til Ítalíu þar sem þær hafi svo verið seldar í kynlífsþrælkun. Þær hafi svo flúið frá Ítalíu til Íslands en sumar þeirra hafi leitað til Stígamóta vegna upplifana sinna. Nígerísku karlmennirnir kváðust hafa flúið ofsóknir í heimalandi sínu þar sem þeir hafi m.a. verið pyndaðir. Þeir hafi farið til Ítalíu og þaðan komið til Íslands vegna slæmra

aðstæðna. Líkt og fram kom hér að framan skortir alls 60 einstaklinga sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni skilríki en af þeim er fjölmennasti hópurinn með útrunnin vegabréf frá Nígíeríu. Af þeim sökum sé ekki hægt að flytja þá úr landi.

Viðmælendur áttu allir það sameiginlegt að hafa þá djúpu löngun að lifa mannsæmandi lífi sem þátttakendur í samfélaginu. Hins vegar hefur verið erfitt fyrir einstaklinga í þessari stöðu að taka þátt í íslensku samfélagi, auk þess sem þeir upplifa mikla skerðingu á ferðafrelsi sínu. Þau sem ekki hafa bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi kváðust ekki fá nægilega framfærslu frá íslenskum stjórnvöldum til að framfæra sér og fjölskyldu sinni en þau finni fyrir mikilli löngun til að vinna og leggja sitt af mörkum til samfélagsins og vera sjálfum sér og sínum nóg. Verulega erfitt sé að búa með öðrum umsækjendum sem ítrekað séu að fá jákvæðar úrlausnir í sínum málum á meðan þau sitji eftir í tómarúmi og án úrlausna. Þau einangrist verulega og upplifi sig ekki sem hluta af samfélaginu. Telur Rauði krossinn ljóst að þau vandamál sem viðmælendur lýstu komi sérstaklega niður á börnum þeirra sem dvalið hafa hér í lengri tíma og aðlagast íslensku samfélagi. Þá eigi þau erfitt með að taka þátt í samfélagi jafnaldra sinna, s.s. félags- og tómstundarviðburðum, vegna skorts á fjármagni og öðrum stuðningi.

3.1 Börn sem fæðast hér á landi

Einhver börn viðmælenda hafa fæðst hér á landi og eru því ríkisfangslaus þrátt fyrir að skráning þeirra hér á landi beri það ekki með sér. Í skýrslu *European Council of Refugees and Exiles* frá árinu 2017 er farið yfir réttindi flóttabarna sem fæðast innan ESB til ríkisfangs. Þar segir að börn sem fæðast á flóttu eigi í sérstakri hættu á að verða ríkisfangslaus. Þó flest börn erfi ríkisfang foreldra sinna eru mörg börn sem erfa það ekki. Fjöldi flóttabarna öðlast sjálfkrafa ríkisfang foreldra sinna við fæðingu en það ríkisfang verður oft einungis til í orði, þar sem foreldrum er meinað að skrá barn sitt hjá yfirvöldum í heimalandinu. Veruleg vandamál hafa skapast innan ríkja Evrópu vegna skorts á skýrum leiðbeiningum um þennan vanda, mismunandi framkvæmd í fæðingarskráningum og almennum skorti á meðvitund um vandann í aðildarríkjum ESB. Afleiðing þess er sú að þúsundir flóttabarna falla á milli þilja í kerfinu og eru dæmd til ríkisfangsleysis. Ef Evrópuríkin grípa ekki inn í er um alvarlegt mannréttindabrot að ræða sem bregðast þarf við til að alþjóðlegar skuldbindingar ríkjanna verði uppfylltar, hagsmunir barna virtir og stuðlað verði að jákvæðri aðlögun þeirra að samfélaginu.⁴

Í 7. gr. barnasáttmálans er rétturinn til nafns og ríkisfangs varðveittur. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. skal barn skráð þegar eftir fæðingu og á það frá fæðingu m.a. rétt til nafns og að öðlast ríkisfang. Í 2. mgr. segir svo að aðildarríki barnasáttmálans skuli tryggja að réttindum þessum sé komið í framkvæmd í samræmi við lög sín og skuldbindingar í viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, *einkum í þeim tilvikum þegar barn yrði ella ríkisfangslaut*.

Í ákalli sem UNICEF og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sendi frá sér í desember 2019 voru ríki Evrópu hvött til þess að fara í brýnar aðgerðir til að enda ríkisfangsleysi í Evrópu. Hætta er á að ríkisfangslaut barn verði fyrir ofsóknum í skilningi alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 í upprunalandi sínu en slíkt getur valdið því að barn þurfi á viðbótarvernd að halda í því ríki sem það hefur flúið til eða fæðst í. Þá eru dæmi um að yfirvöld í upprunalandi barna sem fæðst

⁴ ECRE: *The Right to a Nationality of Refugee Children Born in the EU and the Relevance of the EU Charter of Fundamental Rights*, febrúar 2017: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/refugee-children-nationality-LEAP-leaflet.pdf>

hafa í Evrópu vilji ekki taka þeim þegar brottvísa á þeim til upprunalandisins eftir að hafa fengið hefur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd í Evrópu ef þau eru ekki skráð ríkisborgarar þess.⁵

Af framangreindu er ljóst að íslenskum stjórnvöldum ber skylda til að sjá til þess að börn sem fæðist hér á landi verði ekki ríkisfangslaus, enda eigi öll börn rétt til að öðlast ríkisfang þegar eftir fæðingu.

4 Afleiðingar frumvarps til laga um breytinga á lögum um útlendinga

Dómsmálaráðherra hefur nýverið lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga. Frumvarpið tekur því miður ekki á þeim mikla vanda sem framangreindur hópur stendur frammi fyrir hér á landi en Rauði krossinn telur nauðsynlegt að tekið verði sérstakt tillit til umsækjenda sem fastir eru réttindalausir á Íslandi. Með ákvæði 6. gr. frumvarpsins er lögð til sú grundvallarbreyting á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd að réttur til þjónustu verður felldur niður 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar í máli þeirra en verði frumvarpið að lögum yrðu afleiðingar þessa ákvæðis gríðarlegar. Áhrif tillögunnar á stöðu, velferð og mannvirðingu umsækjenda um alþjóðlega vernd eru nokkuð augljós. Réttur þeirra til framfærslu, húsnæðis og heilbrigðisþjónustu fellur niður og því er fyrirséð að þau sem ekki yfirgefa landið innan 30 daga verða heimilislaus án framfærslu. Ekki má heldur draga úr mikilvægi þess að fólk njóti grunnheilbrigðisþjónustu á meðan það dvelur hér á landi.

Með því að kveða á um niðurfellingu á þjónustu er varðar grunnvelferð fólks er hættu á að alvarleg vandamál skapist. Umræddir einstaklingar yrðu þar með berskjaldaðir fyrir hvers kyns misneytingu, mansali og ofbeldi. Breytingin hefði þau áhrif á íslenskt samfélag að heimilislausu fólki myndi fjölga, örbirgð og neyð aukast. Samhliða því myndu líkurnar á skaðlegri hegðun og afbrotum aukast. Ljóst er að álag á félagsleg kerfi sveitarfélaga og lögreglu mun aukast, samhliða breytingunni.

5 Tillögur til úrbóta

Sumir þeirra sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd hafa í reynd verið strandarglópar hér á landi frá árinu 2017 og því dvalið hér í fimm ár. Þar sem enga lausn er að finna fyrir þessa einstaklinga í núgildandi lögum telur Rauði krossinn rétt að einhvers konar lausn verði tekin upp í frumvarp dómsmálaráðherra sem t.a.m. auðveldar þeim að komast á vinnumarkað og framfæra sér og sínum. Jafnframt leggur Rauði krossinn til að umsækjendur sem dvalið hafa hérlendis í ákveðinn tíma eftir að lokasynjun liggur fyrir í máli þeirra geti sótt um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Ákvæði 51. gr. gildandi útlendingalaga heimilar þetta ekki og gerir kröfu um að umsókn um dvalarleyfi sé lögð fram *áður* en komið er til landsins. Í Svíþjóð geta umsækjendur um alþjóðlega vernd sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni þó sótt um atvinnuleyfi án þess að þurfa að yfirgefa landið og telur Rauði krossinn rétt að litið verði til þess ákvæðis við breytingar á lögum um útlendinga. Yrði þá til staðar einhvers konar ljós í myrkrinu fyrir þá sem tilbúnir væru til að aðlagast íslensku samfélagi og setjast hér að.

Þá telur Rauði krossinn rétt að framangreindum umsækjendum verði gert auðveldara fyrir að öðlast bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi á meðan á dvöl þeirra stendur hér á landi svo þeir þurfi ekki að þiggja framfærslu frá íslenskum yfirvöldum. Reynsla Rauða krossins hefur verið sú að langflestir umsækjendur vilji vinna og framfæra sjálfum sér og fjölskyldu sinni í stað þess að vera á framfæri íslenska ríkisins.

⁵ UNICEF og UNHCR: *Ending Childhood Statelessness in Europe*, desember 2019: <https://www.unicef.org/eca/media/5941/file/Ending%20childhood%20statelessness%20in%20Europe%20UNICEF-UNHCR.pdf>, bls. 1 og 2.

Með vísan til framangreinds telur Rauði krossinn á Íslandi rétt að dómsmálaráðherra skoði aðstæður umsækjenda sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og ekki er hægt að flytja úr landi. Mikilvægt er að fundin verði úrlausn fyrir þennan hóp umsækjenda sem býr við vonlausar aðstæður og mikla jaðarsetningu sem eykur enn frekar á félagslega einangrun þeirra, kemur í veg fyrir að þeir eigi kost á að skapa sér sitt eigið lífibrauð og ýtir enn frekar undir útskúfun úr íslensku samfélagi.

Er það mat Rauða krossins að í stað ákvæðis 6. gr. frumvarps til laga um breytingar á lögum um útlendinga, varðandi niðurfellingu þjónustu 30 dögum eftir lokasynjun, væri nær að auðvelda fólki sem bíður endursendingar um lengri tíma að sjá sér sjálft farborða.

Af þeim sökum leggur Rauði krossinn eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem kveðið er á um í 6. gr. frumvarpsins og hvetur dómsmálaráðherra til að skoða aðstæður framangreinds hóps umsækjenda sérstaklega og taki á þeim gríðarstóra vanda sem hann býr við hér á landi.

Lokaorð

Fulltrúar Rauða krossins eru reiðubúnir að gera nánari grein fyrir framangreindum athugasemdum félagsins sé þess óskað.

REGLUR

um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði.

I. KAFLI

Almenn atriði.

1. gr.

Gildissvið.

Reglur þessar taka til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili hér á landi og endurgreiðslur úr ríkissjóði vegna veittrar fjárhagsaðstoðar. Ákvæði 13. gr. reglnanna gilda jafnframt um endurgreiðslu úr ríkissjóði vegna fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga við erlenda ríkisborgara sem hafa átt lögheimili á Íslandi skemur en tvö ár.

2. gr.

Réttur til aðstoðar.

Aðstoð samkvæmt reglum þessum er veitt erlendum ríkisborgurum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem eiga ekki lögheimili í landinu.

Þrátt fyrir 1. mgr. er unnt að veita EES- eða EFTA-borgara aðstoð í sérstökum tilvikum, sbr. 4., 5. og 7. tölul. 3. gr. enda sé viðkomandi talinn óvinnufær vegna heilsufarsástæðna eða annarra sérstakra aðstæðna sem hann er í hér á landi. Sé EES-borgari vinnufær skal upplýsa hann um rétt hans til að starfa hér á landi.

Aðstoðin er veitt í sérstökum tilvikum þegar fyrrsjáanlegt er að einstaklingur hefur ekki möguleika á að fara úr landi eða framfleyta sér hér á landi án aðstoðar íslenskra stjórnvalda.

Þegar kveðið er á um einstakling í reglum þessum á það jafnframt við um fjölskyldu hans, þ.e. maka, sambúðaraðila og börn, eftir því sem við á.

Dvalarsveitarfélag veitir aðstoð samkvæmt reglum þessum. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélaginu útlagðan kostnað.

3. gr.

Sérstök tilvik.

Aðstoð til brottfarar frá Íslandi eða til dvalar á landinu er veitt í sérstökum tilvikum, sbr. 2. mgr. 1. gr., ef a.m.k. eitt af eftirfarandi atriðum á við:

1. Á tímabili frá því dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið veitt þar til lögheimili hefur verið skráð og einstaklingur nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Útlendingastofnunar.
2. Veitt hefur verið dvalar- og atvinnuleyfi til bráðabirgða og viðkomandi getur ekki framfleytt sér án aðstoðar. Leggja skal áherslu á að þetta tímabil vari sem styst og einstaklingur sé í virkri atvinnuleit.
3. Vegna fjölskyldusameiningar á tímabilinu frá því nánustu aðstandendur einstaklings, sem hefur dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar, koma til landsins uns lögheimili hefur verið skráð.
4. Beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda. Getur einnig átt við í ákveðnum tilvikum þrátt fyrir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur eigi að yfirgefa landið liggja ekki fyrir, til dæmis þegar fangi hefur fengið reynslulausn.
5. Einstaklingur getur ekki yfirgefið landið vegna meðferðar sakamáls, svo sem ef í gildi er úrskurður um farbann skv. 100. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eða honum er skylt að tilkynna sig til lögreglustjóra eða dveljast á tilteknum stað skv. 114. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.
6. Umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda.
7. Ófyrirsjáanleg áföll í lífi einstaklings hafa átt sér stað meðan á dvöl hans stóð og/eða barn/börn eru með í för og fólkið getur ekki ferðast til heimaríkis af eigin rammleik.

4. gr.

Viðmið vegna fjárhagsaðstoðar samkvæmt reglum þessum.
Félagsmálaráðuneytið setur viðmið um fjárhagsaðstoð samkvæmt reglum þessum. Viðmiðin sem birt eru sem fylgiskjal með reglum þessum skulu endurskoðuð einu sinni á ári.

II. KAFLI

Sérstök skilyrði fyrir aðstoð til farar úr landi eða vegna dvalar.

5. gr.

För úr landi.

Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð fram að brottför úr landi og til fararinnar er að gengið hafi verið úr skugga um að einstaklingur geti hvorki framfleytt sér sjálfur né greitt fargjald. Jafnframt að hann fái ekki aðstoð til brottfarar frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, frá fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

6. gr.

Dvöl í landinu.

Sé för úr landi skv. 4. gr. ekki möguleg er greitt fyrir dvöl á Íslandi enda séu aðstæður með þeim hætti að ekki sé annað fyrirsjáanlegt en að einstaklingur þurfi að dvelja á landinu um ákveðinn eða óákveðinn tíma. Jafnframt er skilyrði að fullkannað sé, innan lands sem utan, að einstaklingur geti ekki sjálfur framfleytt sér meðan á dvöl hans stendur hér á landi og ekki sé möguleiki á aðstoð frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

III. KAFLI

Aðstoð sem veitt er og endurgreidd úr ríkissjóði.

7. gr.

Aðstoð.

Með aðstoð til brottfarar úr landi er átt við fjárhagsaðstoð til framfærslu, greiðslu fyrir húsnæði fram að brottför og greiðslu ferðakostnaðar frá landinu. Með ferðakostnaði er átt við heildarkostnað, þar með talið flugfargjald, ferð að brottfararstað og eftir atvikum nauðsynlega vasapeninga fyrir tilfallandi kostnaði meðan á ferðinni stendur.

Með aðstoð vegna dvalar í landinu er átt við fjárhagsaðstoð vegna framfærslu og greiðslu fyrir húsnæði skv. 4. gr.

Þjónusta túlka skal notuð þegar þörf krefur.

Kappkosta skal að halda ferða- og dvalarkostnaði samkvæmt ákvæði þessu í lágmarki.

Almennt er kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu og lyfja ekki endurgreiddur. Í undantekningar-tilvikum eru lyfseðilsskyld lyf endurgreidd enda sé um að ræða nauðsynlega aðstoð, þ.e. aðstoð sem verður nauðsynleg af læknisfræðilegum ástæðum meðan á dvöl stendur sé tekið mið af eðli aðstoðarinnar og fyrirhugaðri lengd dvalarinnar, sbr. 2. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna, nr. 1455/2020. Um annan kostnað vegna heilbrigðisþjónustu fer skv. 13. gr. sömu reglugerðar.

IV. KAFLI

Málsmeðferð.

8. gr.

Upphaf máls.

Einstaklingur sækir um aðstoð hjá því sveitarfélagi þar sem hann dvelur. Málsmeðferð fer eftir lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnsýslulögum.

Við veitingu fjárhagsaðstoðar skal farið eftir viðmiðum félagsmálaráðuneytisins, sbr. 3. gr.

9. gr.

Þöf fyrir aðstoð metin.

Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags ákveður hvort aðstoð fellur undir reglur þessar og metur þörf á aðstoð, þar á meðal samkvæmt viðmiðum 3. gr. Áður en ákvörðun er tekin aflar félagsþjónustan

upplýsinga um stöðu umsækjanda hjá Útlendingastofnun og/eða lögreglu, eftir því sem við á. Þá sér félagsþjónustan um að afla upplýsinga um viðkomandi einstakling hjá sendiráði eða ræðismanni ríkisfangslands og gengur úr skugga um að skilyrði 5. og 6. gr. séu uppfyllt.

10. gr.

Barnafjölskyldur.

Þegar aðstoð er ákveðin skal sérstakt tillit tekið til barnafjölskyldna. Leitað skal eftir álit og aðstoð barnaverndaryfirvalda, eftir því sem við á, í samræmi við barnaverndarlög, nr. 80/2002. Þegar börn eru ein á ferð skal ævinlega hafa samband við barnaverndaryfirvöld sem taka málið til meðferðar í samvinnu við Útlendingastofnun.

11. gr.

Samþykki um endurgreiðslu úr ríkissjóði.

Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags sækir um heimild til endurgreiðslu úr ríkissjóði til Fjölmenningsseturs á þar til gerðu umsóknarformi. Aðstoð skal ekki veitt fyrir en samþykki stofnunarinnar liggur fyrir. Í undantekningartilvikum, þegar ekki er unnt að fá samþykki svo sem vegna helgidaga, skal greiðsla engu að síður eiga sér stað en þó aldrei fyrir lengri tíma en til næsta virka dags.

Í umsókn skal meðal annars tilgreina tímabil sem gert er ráð fyrir að einstaklingur njóti aðstoðarinnar, þó að hámarki 3 mánuðir og einnig skal tilgreina hámarksfjárhæð aðstoðar vegna gistingar. Vari þörf fyrir aðstoð lengur en tilgreint tímabil, fjárhæð aðstoðar hækki eða aðstæður umsækjanda breytist þarf að sækja um heimild til endurgreiðslu að nýju.

Félagsþjónustu sveitarfélags ber þó, eigi sjaldnar en einu sinni í mánuði að meta hvort enn er þörf fyrir aðstoð og hvort skilyrði fyrir aðstoðinni séu uppfyllt skv. 9. gr. reglnanna.

12. gr.

Framkvæmd hein.ferðar.

Félagsþjónustan afhendir viðkomandi einstaklingi farseðil og vasapeninga vegna fararinnar. Sé þörf á aðstoð lögreglu við förina veitir hún fylgd til flugvallar eða á annan brottfararstað.

13. gr.

Endurgreiðsla úr ríkissjóði.

Endurgreiðslutímabilið nær frá 1. nóvember til 31. október ár hvert og skal sveitarfélag senda Fjölmenningssetri yfirlit yfir veitta aðstoð sveitarfélagsins á þar til gerðu eyðublaði fyrir 15. nóvember fyrir síðastliðið ár.

Fjölmenningssetur fer yfir yfirlitið og samþykkir það eða kemur á framfæri athugasemdum og/eða óskar eftir skýringum eigi síðar en 5. desember á því ári. Þegar Fjölmenningssetur hefur samþykkt yfirlit sveitarfélagsins getur sveitarfélag gefið út reikning og sent félagsmálaráðuneytinu.

V. KAFLI

Gildistaka.

14. gr.

Reglur þessar, sem settar eru með stöð í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, taka þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi reglur nr. 382/2019 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur aðstoðar úr ríkissjóði.

Félagsmálaráðuneytinu, 7. maí 2021.

Ásmundur Einar Daðason.

Halldóra Dröfn Gunnarsdóttir.

Fylgiskjal.

VIÐMIÐ

um fjárhagsaðstoð, sbr. 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur aðstoðar úr ríkissjóði.

Greiðslur til einstaklings sem nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Útlendingastofnunar sem veitt er á vegum sveitarfélags skv. 1., 2. og 3. tölul. 2. gr. miðast við reglur sveitarfélags um fjárhagsaðstoð hverju sinni. Fyrir aðra skulu eftirfarandi viðmið notuð, eftir því sem við á, hverju sinni¹:

1. Full grunnfjárhæð greidd²: Einstaklingur greiðir sjálfur fyrir fæði og húsnæði. Þegar einstaklingur þarf óhjákvæmilega að greiða háa fjárhæð vegna húsnæðis, svo sem á gistiheimili og annað húsnæði er ekki í boði, greiðir félagsþjónusta sveitarfélags húsnæðiskostnað beint til rekstraraðila og er þá að öðru leyti miðað við aðstæður og greiðslur í samræmi við 2., 3. eða 4. lið hér á eftir og greitt samkvæmt þeim. Áhersla er lögð á að húsnæðiskostnaði sé haldið í lágmarki og greiðsla skilyrt við lágsta gjald.
2. Einstaklingur greiðir sjálfur fyrir fullt fæði en þarf ekki að greiða fyrir húsnæði eða húsnæðiskostnaður er greiddur af félagsþjónustu sveitarfélags: 35% af grunnfjárhæð að hámarki.
3. Einstaklingur greiðir fyrir fæði án morgunverðar en morgunverður er innifalinn í húsnæðiskostnaði sem greiddur er af öðrum: 30% af grunnfjárhæð að hámarki.
4. Einstaklingur greiðir hvorki fyrir fæði né húsnæði sem er veitt án þess að umsækjandi greiði sjálfur fyrir: 15% af grunnfjárhæð³ að hámarki:

Taflan miðast við greiðslur fyrir einn mánuð:

			1.	2.	3.	4.
			100%	35%	30%	15%
Einstaklingur	Grunnfjárhæð	x 1,0	179.206 kr.	62.722 kr.	53.762 kr.	26.881 kr.
Tveir í fjölskyldu	"	x 1,6	286.730 kr.	100.355 kr.	86.019 kr.	43.009 kr.
Þrír í fjölskyldu	"	x 1,8	322.571 kr.	112.900 kr.	96.771 kr.	48.386 kr.
Fjórir í fjölskyldu	"	x 2,0	358.412 kr.	125.444 kr.	107.524 kr.	53.762 kr.
Greiðsla á dag fyrir einstakling			5.974 kr.	2.091 kr.	1.792 kr.	896 kr.

Þegar aðstoð nær til fleiri einstaklinga úr sömu fjölskyldu skal miða við eftirfarandi: Tveggja manna fjölskylda, hvort sem um börn eða fullorðna er að ræða, fær 1,6 af grunnfjárhæð, þriggja manna 1,8, fjögurra manna 2,0 og svo framvegis og nemur hækkun vegna hvers einstaklings 0,2.

Heimferðarkostnaður skal metinn í hverju tilviki og leitast við að halda honum í lágmarki.

¹ Gert er ráð fyrir að grunnfjárhæð fyrir einstakling í sérstökum aðstæðum taki mið af reglum Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð, sbr. 4. mgr. 11. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg, nr. 1026/2010.

² Þetta á til dæmis við um einstaklinga sem dvelja hérlendis í einhvern tíma en fá ekki lögheimili, meðal annars ef ekki er vitað um ríkisfang.

³ Á meðal annars við um skjólstaðinga Kvennaathvarfs.