



MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Rannveig Einarsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs

Efni: Staða útlendinga sem synjað er um alþjóðlega vernd

Málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd eru á ábyrgð ríkisins en Útlendingastofnun, nú Vinnumálastofnun, hefur gert samninga við velferðarsvið Reykjavíkurborgar og önnur sveitarfélög (Reykjanesbæ og Hafnarfjörð) um þjónustu við þennan hóp. Stór hluti hópsins er þó í þjónustu á vegum Vinnumálastofnunar. Núgildandi samningur Reykjavíkurborgar kveður á um þjónustu við 300 umsækjendur um alþjóðlega vernd. Samningurinn rennur út 30. nóvember á þessu ári. Framkvæmd samningsins hefur gengið vel og hefur samstarf Reykjavíkurborgar og Útlendingastofnunar og nú síðustu mánuði Vinnumálastofnunar, verið gott.

Hinn 6. apríl sl. tóku gildi lög nr. 14/2023 um breytingar á lögum um útlendinga nr. 80/2016 er varða umsækjendur um alþjóðlega vernd. Samkvæmt nýju ákvæði í 8. gr. laganna, sem tók gildi 6. maí, fellur niður öll þjónusta við útlendinga sem synjað hefur verið um alþjóðlega vernd 30 dögum eftir synjun umsóknar. Ákvæðið hljóðar svo:

„Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnarsýslustigi. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Ekki er heimilt að fella niður rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu. Í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus falla réttindin þó niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. málsl. ekki við um þau mál.

Lögreglu er heimilt að fresta niðurfellingu réttinda skv. 8. mgr. hjá öðrum en ríkisborgurum EES- og EFTA-ríkja og ríkja sem eru á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsókn viðkomandi hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus ef það telst nauðsynlegt vegna sanngirnissjónarmiða og útlendingur hefur sýnt samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið. Við mat á því hvort fresta skuli niðurfellingu réttinda skal m.a. líta til þess hvort útlendingi hafi ekki tekist að fara sjálfviljugur af landi brott innan tilgreinds frests vegna aðstæðna sem ekki eru á ábyrgð hans, svo sem vegna ómöguleika við að afla ferðaskilríkja, fötlunar hans eða vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Jafnframt er heimilt að fresta niðurfellingu réttinda í þeim tilvikum þegar fallist hefur verið á frestun réttaráhrifa skv. 6. mgr. 104. gr. Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar samkvæmt þessari málsgrein“.

Í 15. gr. laga um félagsþjónustu nr. 40/1991 er kveðið á um útlendinga í sérstökum aðstæðum en þar segir í 1. mgr.: „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“.

Ráðherra hefur sett reglur á grundvelli ákvæðisins, reglur nr. 520/2021 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði. Reglurnar, sem alla jafna er vísað til undir heitinu USA (útlendingar í sérstökum aðstæðum), skýra nánar hvaða tilvik teljist til sérstakra tilvika og hvernig sveitarfélögum beri að óska eftir endurgreiðslum.



3. gr. reglnanna kveður á um þau tilvik sem teljast til sérstakra tilvika og hljóðar svo:

„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 fólkíð getur ekki ferðast til heimaríkis af eigin rammleik“.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur að engin ofangreindra tilvika taki til fólks í þeim aðstæðum sem ur ræðir. Hvað varðar 6. tl. sérstaklega þá er skilyrði að ákvörðun stjórnvalda um að yfirgefa landið geti ekki komið til framkvæmda en í tilvikum þeirra sem hafa fengið synjun getur ákvörðunin hins vegar vel komið til framkvæmda og hafa þeir fengið boð um aðstoð frá yfirvöldum við brottflutning. Á þessa túlkun hefur sérstaklega reynt en neyðargisting sem velferðarsvið hefur veitt í gistiskýlum borgarinnar hefur ekki fengist endurgreidd frá ríkinu með þeim rökstuðningi að viðkomandi einstaklingur hafi ekki viljað þiggja aðstoð við að fara úr landi.

Áður en ákvarðanir eru teknar um aðstoð til erlendra ríkisborgara á grundvelli reglnanna verður að bera þær undir Vinnuálastofnun (áður Fjölmenningssetur) samkvæmt 11. gr. en þar segir: „Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags sækir um heimild til endurgreiðslu úr ríkissjóði til Fjölmenningsseturs á þar til gerðu umsóknarformi. Aðstoð skal ekki veitt fyrr 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“.

Frá apríl 2023 hafa erlendir ríkisborgarar í 47 skipti nýtt neyðarskýli út frá ofangreindri undanþáguheimild 11. gr., þ.e. utan opnunartíma Suðarmiðstöðvar Reykjavíkurborgar og fjölmenningsviðs Vinnuálastofnunar. Í þeim hópi eru þó ekki eingöngu einstaklingar sem hefur verið synjað um vernd heldur geta verið t.d. í farbanni, á reynslulausn eða aðrar þær aðstæður uppi sem vísað er til í 3. gr. ofangreindra reglna. Endurgreiðslur hafa, sem áður sagði, ekki fengist fyrir þá sem neita að þiggja aðstoð stjórnvalda við að fara úr landi.

Áður en ofangreind lög tóku gildi var framkvæmdin sú að þegar synjun á umsókn um alþjóðlega vernd lá fyrir hjá þeim einstaklingum sem voru í þjónustu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar þá voru þeir áfram í þjónustu borgarinnar þar til þeir hurfu úr þjónustu án upplýsinga um dvalarstað (11. árið 2021, einn árið 2022 og 11 árið 2023) eða stöðeild ríkislögreglustjóra kom og sótti þá. Margir kusu að vinna með ráðgjöfum velferðarsviðs að brottför til síns heima. Aldrei reyndi því á að nokkrum væri vísað úr þjónustu Reykjavíkurborgar. USA-tilvik voru því ekki mörg fram til ársins 2023. Nú er staðan hins vegar sú að eftir að umsækjendur um alþjóðlega vernd fá synjun á vernd ber þjónustuaðilum að fella þjónustu niður. Kennitölulausir útlendingar, í þessum aðstæðum, leita nú í auknum mæli til neyðarskýla Reykjavíkurborgar með tilheyrandi kostnaði vegna neyðargistingar. Sjá meðfylgjandi verkferil neyðarskýla vegna útlendinga í sérstökum aðstæðum.



Velferðarsvið Reykjavíkurborgar sem og Samband íslenskra sveitarfélaga vöruðu við þeirri stöðu sem er uppi í dag, þ.e. að fjöldi erlendra ríkisborgara yrðu heimilislausir, í umsögn við lagafrumvarpið til allsherjarnefndar Alþingis. Sjá meðfylgjandi umsagnir.

Ljóst er að sú staða sem uppi er í dag er óviðunandi fyrir alla aðila. Velferðarsvið tekur undir meðfylgjandi yfirlýsingu Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og telur að ábyrgðin liggja hjá ríkinu. Þá er rétt að ítreka það sem kemur fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við lagafrumvarpið. Í fyrsta lagi mikilvægi þess að skýrt sé kveðið á um hvað taki við eftir að tilvitnuðum 30 daga fresti lýkur, þ.e.a.s. hvað taki við þegar réttur einstaklings til grunnþjónustu fellur niður og bið kann að myndast m.t.t. brottflutnings hans. Í öðru lagi að sveitarfélögin fái kostnaðarauka að fullu bættan og í þriðja lagi þá staðreynd að líklegt er að við þessar aðstæður fjölgi heimilislausum einstaklingum sem hafa engan rétt til þjónustu hér á landi og séu því berskjaldaðir gagnvart hver kyns misneytingu, mansali og ofbeldi.

Engar viðræður hafa átt sér stað af hálfu viðkomandi ráðuneyta við velferðarsvið Reykjavíkurborgar en ef það er vilji stjórnvalda að sveitarfélögin veiti fólki í þessari stöðu þjónustu þá þyrfti að koma til breytinga á ákvæðum ofangreindra ÚSA-reglna þannig að þær næðu til viðkomandi tilvika sem og að auk endurgreiðslu útlagðs kostnaðar kæmi einnig til endurgreiðslu á þjónustu ráðgjafa sem iðulega reynist umfangsmikil í þessum málum.

Velferðarsvið ítrekar að ábyrgðin liggur ekki á herðum sveitarfélagsins en brýnt er að það liggja skýrt fyrir hvað tekur við eftir að hinum 30 daga fresti lýkur.

Fylgiskjöl:

Yfirlýsing Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vegna málefna hælisleitenda, dags. 14. ágúst 2023.

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, dags. 7. nóvember 2022.

Minnisblað Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga skv. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, dags. 16. ágúst 2023.

Verkferill neyðarskýla velferðarsviðs vegna útlendinga í sérstökum aðstæðum.

Yfirlýsing SSH vegna málefna hælisleitenda

Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu harma stöðu þeirra hælisleitenda sem nú eru án grunnþjónustu en mótmæla um leið afstöðu ríkisins varðandi ábyrgð í málinu og hafa óskað eftir tafarlausu samtali við félags- og vinnumálaráðherra og dómsmálaráðherra.

Eins og komið hefur fram í fréttum að undanfögnu er nú fjöldi hælisleitenda á höfuðborgarsvæðinu sem ekki nýtur lengur grunnþjónustu samkvæmt breyttum útlendingalögum þar sem 30 dagar eru liðnir frá endanlegri synjun um alþjóðlega vernd. Af viðbrögðum einstakra fulltrúa ríkisstjórnarinnar í fjölmiðlum má ráða að ábyrgðin sé nú á höndum sveitarfélaganna.

Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu harma stöðu þessara einstaklinga en mótmæla um leið afstöðu ríkisins enda hefur ekkert samtal farið fram milli ríkis og sveitarfélaga um hvað tekur við hjá þeim hælisleitendum sem misst hafa framfæri sitt hjá ríkinu og eru án kennitölu og réttinda í landinu. Sveitarfélögin eru því sett í afar erfiða aðstöðu gagnvart þessum hópi. Í umsögn sinni vegna breytinga á útlendingalögum varaði Samband íslenskra sveitarfélaga við því að þessi staða gæti komið upp.

Að mati Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er þessi málaflokkur á ábyrgð ríkisins og nauðsynlegt að þau ráðuneyti sem málaflokkurinn fellur undir geri viðeigandi ráðstafanir til að tryggja umræddum einstaklingum þak yfir höfuðið og framfærslu á meðan þeir eru hér á landi.

Samtökin hafa óskað eftir tafarlausu samtali við félags- og vinnumálaráðherra og dómsmálaráðherra vegna þessa máls.

Frekari upplýsingar veita Regína Ásvaldsdóttir í síma [858-1800](tel:858-1800) og Páll Björgvin Guðmundsson framkvæmdastjóri SSH í síma [821-8179](tel:821-8179).



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. nóvember 2022
MSS22100268

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016
(alþjóðleg vernd)**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. nóvember 2019, þar sem ofangreint frumvarp var sent Reykjavíkurborg til umsagnar.

Í 6. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 33. gr. laga um útlendinga þar sem m.a. kemur eftirfarandi fram:

- a. *8. mgr. orðast svo: Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnáslustigi. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir.*

.....

Í þessu sambandi er vakin athygli á því að gera verður ráð fyrir því að einstaklingar sem ekki yfirgefa landið eftir 30 daga munu í mörgum tilfellum, í ljósi aðstæðna sinna, óska eftir félagslegri þjónustu hjá Reykjavíkurborg þegar þeir dvelja þar. Í gildi eru reglur nr. 520/2021 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði. Í 1.-7. tl. 1. mgr. 3. gr. reglnanna er að finna tæmandi talningu þeirra tilvika sem falla undir reglurnar. Ef frumvarp þetta verður að lögum er vakin athygli á því að nauðsynlegt verður að gera breytingar á framangreindum reglum þannig að endurgreiðsla samkvæmt þeim nái einnig til þeirra tilvika þegar einstaklingar, sem ekki hafa yfirgefið landið, leita eftir aðstoð hjá miðstöðvum Reykjavíkurborgar. Nauðsynlegt verður að veita þessum hópi aðstoð enda um að ræða einstaklinga í neyð.

Í því sambandi er jafnframt rétt að vekja athygli á því að samkvæmt framangreindum reglum fær félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags einungis endurgreiddan þann útlagða kostnað sem um ræðir í hverju tilviki. Ýmsar skyldur er þó lagðar á félagsþjónustu sveitarfélagsins, sem fela í sér mikið vinnuframlag af hálfu starfsmanna þess en sá kostnaður hefur ekki verið greiddur úr ríkissjóði. Af hálfu Reykjavíkurborgar er lögð áhersla á að auk greiðslu útlagðs



Reykjavíkurborg

kostnaðar verði jafnframt heimilt að greiða viðkomandi sveitarfélagi fyrir þá vinnu sem starfsmenn inna af hendi á grundvelli reglnanna.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar auk þess sem fulltrúar Reykjavíkurborgar munu koma fyrir þingnefnd, ef óskað er, til að gera frekar grein fyrir því sem fram kemur í umsögninni.

Virðingarfyllst,

f.h. Reykjavíkurborgar,

Helga Jóna Benediktsdóttir,
lögfræðingur



Minnisblað

Móttakandi: Arnar Þór Sævarsson,
framkvæmdastjóri sambands
Íslenskra sveitarfélaga

Dags.: 16. ágúst 2023

Sendandi: Flosi H. Sigurðsson

Málsnr.: 2308008SA
Málalykill: 02.61

Efni: Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga skv. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

I. ÁLITAEFNI

Er sveitarfélögum heimilt eða skylt að veita útlendingi fjárhagsaðstoð á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaga sem fengið hefur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd eftir að 30 daga biðtíma lýkur skv. 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga nr. 80/2016.

II. LAGAÁKVÆÐI

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

■ 7. gr. Almennar skyldur sveitarfélaga.

- Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Ráðuneytið gefur árlega út leiðbeinandi yfirlit yfir lögmaelt verkefni sveitarfélaga, flokkuð eftir því hvort verkefni eru skyldubundin eða ekki.
- Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.
- Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Lög um útlendinga nr. 80/2016

8. mgr. 33. gr.

[Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnarsýslustigi. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Ekki er heimilt að fella niður rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu. Í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfalaus falla réttindin þó niður þegar

Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. másl. ekki við um þau mál.]²⁾

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

■ 12. gr.

Sveitarfélag skal sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. [Sveitarfélög skulu tryggja að stuðningur við íbúa sem hafa barn á framfæri sé í samræmi við það sem er barninu fyrir bestu.]¹⁾

Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

¹⁾[L. 78/2022, 6. gr.](#)

■ 13. gr.

Með íbúa sveitarfélags er í lögum þessum átt við hvern þann sem lögheimili á í viðkomandi sveitarfélagi.

Verði eigi upplýst um lögheimili manns er leitar aðstoðar skal honum veitt aðstoð þar sem hann dvelur.

Flytjist maður milli sveitarfélaga skal hann eiga rétt til þjónustu í því sveitarfélagi er hann flyst til þegar hann hefur tekið sér þar lögheimili. Enginn öðlast þó rétt til þjónustu eða aðstoðar í öðru sveitarfélagi með dvöl sem ekki er ígildi fastrar búsetu, sbr. lög um lögheimili [og aðsetur].¹⁾

¹⁾[L. 80/2018, 20. gr.](#)

■ 15. gr.

[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],¹⁾ enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. [Ráðherra]¹⁾ er heimilt að setja nánari reglur²⁾ 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.]³⁾

¹⁾[L. 162/2010, 8. gr.](#) ²⁾ Rgl. 1185/2011, sbr. rgl. 28/2013, rgl. 1208/2013 og rgl. 1189/2014. Rgl. 203/2016, sbr. rgl. 110/2017. Rgl. 520/2021, sbr. rgl. 128/2023. ³⁾[L. 34/1997, 4. gr.](#)

Reglugerð um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði nr. 520/2021

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:

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.
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.

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. UMRÆÐA

Fyrir liggur að nýverið reyndi á nýja heimild í útlendingalögum sem kom inn í lögin með 8. gr. laga nr. 14/2023. Hefur hópi fólks verið vísað úr þjónustu ríkisins þar sem þau hafa ekki fengið samþykki fyrir umsókn sinni um alþjóðlega vernd og 30 daga biðtími sem fram kemur í ákvæðinu liðinn. Í fjölmiðlum hafa fulltrúar ríkisstjórnarinnar vísað til þess að umræddir einstaklingar geti einfaldlega sótt um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum

en því hafa fulltrúar sveitarfélaga, þ.m.t. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, hafnað sem möguleika. Vísa fulltrúar ríkisstjórnarinnar til 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í 12. gr. félagsþjónustulaganna kemur fram að sveitarfélag skuli veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Íbúi sveitarfélags er síðan skilgreindur í 13. gr. laganna þar sem fram kemur að íbúi sveitarfélags sé hver sá sem á lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Enginn vafi liggur á því að umræddur hópur sem vísað hefur verið úr þjónustu ríkisins uppfyllir ekki ákvæði 12. og 13. gr. laganna.

Vísað hefur verið til 15. gr. laganna þar sem fram kemur að erlendum ríkisborgurum skuli í „sérstökum tilvikum“ veitt fjárhagsaðstoð. Aðstoð skuli veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við ráðuneyti, og áður hafi verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Ríkissjóði ber jafnframt að endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara.

Í frumvarpi til laga um félagsþjónustu þar sem 15. gr. laganna er breytt kemur fram:

„Ákvæðið snýst um undantekningartilvik, um aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu eins og áður kom fram. Rétt þykir að tiltaka sérstaklega að aðstoð þeim til handa sé einungis veitt í sérstökum tilfellum, ákvæðið feli með öðrum orðum í sér þrönga sérreglu. Hér er fyrst og fremst um að ræða aðstoð til heimferðar. Einnig getur í undantekningartilvikum verið um að ræða fjárhagsaðstoð vegna brýnna þarfa í skamman tíma. Lagt er til að núverandi framkvæmd á aðstoð þessari verði lögfest. Í því felst að aðstoð er veitt í dvalarsveit að höfðu samráði við félagsmálaráðuneytið, enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi.“

Af umræddum frumvarpstexta má draga þá ályktun að ákvæði 15. gr. eigi ekki að taka til þeirra tilfella þar sem viðkomandi einstaklingur er í dvöl sem ekki liggur fyrir hversu lengi verði, heldur eingöngu þegar einstaklingar eru styrktir til heimferðar eða fá aðstoð í „skamman tíma“ sem er fyrir fram afmarkaður. Benda má á í þessu sambandi að ólíklegt er að einstaklingur sem synjað hefur verið um alþjóðlega vernd, og hann ekki sýnt samstarfsvilja til þess að fara af landi brott þrátt fyrir boð um styrk til heimferðar, muni vera í skamman tíma í umræddri fjárhagsaðstoð. Þá má jafnframt draga þá ályktun og með orðskýringu að sérstök tilvik í skilningi ákvæðisins geti ekki verið tilvik þar sem ríkisvaldið beinir sístækkandi hópi einstaklinga sem fengið hafa synjun um alþjóðlega vernd kerfisbundið í fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Þá liggur fyrir að sett hefur verið reglugerð á grundvelli ákvæðisins nr. 520/2021 þar sem nánar er fjallað um skilyrði til þess að veitt sé fjárhagsaðstoð á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaganna. Í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar kemur fram að aðstoð sé veitt ef umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hafi verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið geti ekki komið til framkvæmda. Í 6. gr. reglugerðarinnar kemur fram að greitt sé fyrir dvöl á landinu ef einstaklingur „þarf“ að dvelja á landinu um ákveðinn eða

óákveðinn tíma. Auk þess þarf að fullkanna með framfærslu einstaklingsins frá ríkisfangslandi og fleiri aðilum.

Forsenda þess að fjárhagsaðstoð sé veitt af hálfu sveitarfélags er að til staðar er e-s konar nauðsyn þess að hlutaðeigandi einstaklingur dvelji á landinu. Tilvik sem fjallað er um í minnisblaði þessu eru ekki þess eðlis heldur er um er að ræða aðstæður þar sem einstaklingar, sem þegar hafa fengið úrlausn sinna mála hér á landi, neita að fara af landi brott og sýna stjórnvöldum engan samstarfsvilja og eru af þeim sökum í ólögumætri dvöl. Þessir einstaklingar þurfa því ekki í skilningi ákvæðisins að vera á Íslandi heldur kjósa þeir að dvelja á Íslandi þrátt fyrir synjun umsóknar um alþjóðlega vernd. Ákvæði 15. gr. er þannig eingöngu heimilt að beita í tilvikum þar sem einhvers konar ómöguleiki er fyrir hendi sem kemur í veg fyrir brottför hlutaðeigandi aðila. Slíkt getur tengst t.d. ferðaskilríkjum viðkomandi einstaklings eða sönnun fyrir upprunalandi einstaklingsins. Þegar ákvæði reglugerðarinnar eru lesin saman við ákvæði 9. mgr. 33. gr. útlendingalaga þá tryggir það ákvæði réttindi og framfærslu einstaklinga sem komast ekki til síns heima vegna ómöguleika auk þess sem til staðar er samstarfsvilji til þess að yfirgefa landið. Hið sama má segja um 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar þar sem fjallað er um biðtíma milli þess tíma sem framkvæmd er brottvísun útlendinga skv. útlendingalögum. Ákvæðið getur ekki átt við umrætt tilvik enda liggur ekki fyrir ákvörðun um brottvísun þessa hóps heldur eingöngu endanleg ákvörðun um að viðkomandi fái ekki alþjóðlega vernd skv. útlendingalögum.

Af þeim sökum er ekki hægt að byggja réttindi þessa hóps sem telst vera í ólögumætri dvöl hér á landi með vísan til fjárhagsaðstoðar sveitarfélags á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaga né tilvitnuðum ákvæðum reglugerðarinnar.

Að fenginni framangreindri niðurstöðu um réttarstöðu þessara einstaklinga sem hér eru í ólögumætri dvöl, þ.e að þau eigi ekki rétt á fjárhagsaðstoð skv. því lagaumhverfi sem fyrir liggur, þá vakna spurningar um hvort ákvörðun um fjárhagsaðstoð gagnvart umræddum hópi teljist til ólögbundinna verkefna sveitarfélags. Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um skyldur sveitarfélaga. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Þá kemur í 2. mgr. fram að sveitarfélögum sé heimilt að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Þegar ákvæðið er kannað þá er grunnskilyrðið að verkefnið varði íbúa sveitarfélagsins. Þeir einstaklingar sem dveljast á Íslandi í ólögumætri dvöl geta ekki talist til íbúa viðkomandi sveitarfélags, þó þeir dveljist þar um stundarsakir. Annað grunnskilyrði þess að sveitarfélagi sé heimilt að taka upp ólögbundið verkefni er að það varði sameiginlegt velferðarmál íbúanna. Við orðskýringu á ákvæðinu verður að teljast afar hæpið að veiting fjárhagsaðstoðar gagnvart einstaklingum í ólögumætri dvöl á Íslandi teljist til sameiginlegs velferðarmáls íbúa viðkomandi sveitarfélags, enda fyrirséð að þessi hópur einstaklinga mun ekki hafa heimild til áframhaldandi dvalar í sveitarfélaginu þar sem búið er að úrskurða í málefnum þeirra að þau fái ekki alþjóðlega vernd og eigi að fara af landi brott. Þriðja grunnskilyrðið sem kanna þarf er að viðkomandi verkefni má ekki vera falið öðrum til úrlausnar að lögum. Þegar 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga og önnur ákvæði útlendingalaga er varða þjónustu við þennan hóp er lesin má leiða að þjónusta gagnvart þessum hópi er

afmörkuð með þeim hætti að ríkið sinni þjónustu við þennan hóp. Jafnframt afmarkar 8. mgr. útlendingalaga að viðkomandi einstaklingar eigi að missa allan rétt til þjónustu sem umsækjendur um alþjóðlega vernd. Löggjafinn hefur þar með afmarkað það í lögum að viðkomandi einstaklingar eigi ekki að fá neina þjónustu. Af öllu framangreindu má leiða að veiting fjárhagsaðstoðar af hálfu sveitarfélags gagnvart umræddum hópi fer út fyrir þær heimildir sem 7. gr. sveitarstjórnarlaga veitir sveitarfélögum og er þeim því ekki heimilt að starfrækja slíkt ólögbundið verkefni. Jafnframt má vísa til lögmætisreglu stjórnisýsluréttar, enda þurfa ákvarðanir stjórnvalda að byggja á lögum, þ.m.t. ólögbundin verkefni sveitarfélaga sem eiga rót sína að rækja til 7. gr. sveitarstjórnarlaga og sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga sem bundinn er í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.

Í þessari umræðu er jafnframt óhjákvæmilegt að benda á umsögn sambandsins við þær breytingar sem gerðar voru á útlendingalögum þar sem breytingar voru gerðar á 8. mgr. 33. gr. Þar segir meðal annars:

„Að gefnu tilefni, og í ljósi ábendinga sem sambandið hefur mótttekið, telur sambandið rétt að taka fram að mikilvægt er að gæta almennt að því að skýrt sé hvað taki við eftir að tilvitnuðum 30 daga fresti lýkur, þ.e.a.s. hvað tekur við þegar réttur einstaklings til grunnþjónustu fellur niður og bið kann að myndast m.t.t. brottflutninga hans. Leiði lagabreytingin til þess að auknar skyldur falli á sveitarfélög, með tilheyrandi kostnaðarauka, er jafnframt mikilvægt að sveitarfélög fái hann bættan að fullu.

Þá er og líklegt að við þessar aðstæður fjölgi heimilislausum einstaklingum með tilheyrandi álagi á félagsþjónustu sveitarfélaga og aukins kostnaðar í þeim efnum. Óhjákvæmilegur fylgifiskur slíkrar neyðar hlýtur ávallt að vera aukin hætta á því að hlutaðeigandi einstaklingar verði berskjaldaðri fyrir hver kyns misneytingu, mansali og ofbeldi.“

Enginn vafi leikur á því að stjórnvöld gerðu sér grein fyrir því að lögfesting á umræddu ákvæði myndi hafa tiltekna afleiðingar í för með sér og því nauðsynlegt að afmarka það fyrir fram með hvaða hætti þjónusta gagnvart umræddum hópi færi fram, þar til viðkomandi einstaklingar færu af landi brott. Aðgerðaleysi yfirvalda að þessu leyti má ekki valda því að kostnaður og stjórnisýsla þessa málaflokks færist til sveitarfélaga þvert gegn mótmælum þeirra.

Að lokum vill sambandið taka fram að líta þarf til þess að um stóran hóp einstaklinga getur verið að ræða ef framkvæmd þessi kæmist á, sem mun útheimta aukin stöðugildi hjá dvalarsveitarfélögum og þörf fyrir húsnæði eykst, sem nú þegar er af skornum skammti í félagslegu kerfi sveitarfélaga. Þrátt fyrir að ákvæði 2. mgr. 15. gr. félagsþjónustulaga kveði á um endurgreiðslu ríkisins vegna veittrar aðstoðar hefur það í framkvæmd eingöngu verið endurgreiðsla á útlögðum kostnaði. Verkefnið gæti því orðið verulega viðamikið og íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélög og jafnframt væri ríkisvaldið að færa verkefni til sveitarfélaganna án lagaheimildar, umræðu og fjármögnunar á viðkomandi þjónustu.

IV. NIÐURSTAÐA

Miðað við ofangreindar forsendur er sveitarfélögum hvorki heimilt né skylt að veita þeim erlendu ríkisborgurum, sem vísað hefur verið úr þjónustu ríkisins skv. 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga, fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaganna.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur brýnt að leysa úr þeirri óvissu sem upp er komin gagnvart þessum hópi fólks og þeim vanda sem það er í. Lýsir sambandið sig reiðubúið til fundahalda hvað varðar efni þessa minnisblaðs með þeim ráðuneytum sem að málaflokknum koma.

FHS

Leiðbeiningar vegna kennitölulausra útlendinga sem leita eftir þjónustu

Vísa skal málum á Suðurmiðstöð, Álfabakka 10, til að kanna rétt.

Netfang sudurmidstod@reykjavik.is

Tengiliðir:

- Kristín Erla Benediktsdóttir kristin.erla.benediktsdottir@reykjavik.is
- Elínborg Kolbeinsdóttir elinborg.kolbeinsdottir@reykjavik.is

Almenn atriði varðandi rétt kennitölulausra

- Alla jafna eiga kennitölulausir erlendir ríkisborgarar, einstaklingar með kennitölu á hliðarskrá Þjóðskrár („Utangarðsskrá“) og einstaklingar án lögheimilis á Íslandi **ekki** rétt á félagsþjónustu sveitarfélaga, þmt. gistingu í neyðarskýlum Reykjavíkurborgar.
- Mál eru unnin skv. reglum *nr. 520/2021 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur aðstoðar úr ríkissjóði*. Við vísum til þessa hóps sem útlendinga í sérstökum aðstæðum (ÚSA). Áður en hægt er að aðstoða einstakling sem ÚSA þarf samþykki frá MCC Fjölmenningssetri. Undanþága frá því er þegar um helgar og helgidaga er að ræða.
- Krafa MCC að viðkomandi hafi kannað allar aðrar leiðir til að bjarga sér, t.d. að hafa samband við sendiráð/ræðismann og fjölskyldu. Ef viðkomandi hefur leiðir til að framfleyta sér þarf hann að nýta þær áður en til aðstoðar kemur.
- Aðstoðin miðast alla jafna við einstaklinga sem eru frá ríkjum **utan EES og hafa lent í ófyrirséðum aðstæðum sem leiða til þess að þeir geta ekki séð sjálfum sér farborða eða komið sér úr landi**. Aðstoð snýr að upphaldi, gistingu og greiðslu vasapenings uns hægt er að koma við **flugi til heimalands**. Ef ekki er vilji til að snúa til heimalands falla einstaklingar oftast ekki undir reglurnar.
- Einstaklingar sem eru í farbanni, brottvísunarferli, eða á bið eftir útgáfu dvalarleyfis **óháð ríkisfangi** eiga að öllu jöfnu rétt til þjónustu ef þeir geta ekki framfleytt sér sjálfir.

Grunur um mansal:

Vísa á Suðurmiðstöð.

Réttur er oftast skýr til upphalds og gistingu uns hægt er að koma við heimferð.

Einstaklingar með barn/börn:

Vísa strax á þjónustumiðstöð þar sem mál er tilkynnt til BR eftir atvikum.

Réttur er oftast skýr til upphalds og gistingu uns hægt er að koma við heimferð.

EES-ríkisborgarar:

- Hafa leyfi til að dvelja á Íslandi í allt að 6 mánuði í atvinnuleit án skráningar
- Ekki réttur til félagsþjónustu sveitarfélaga
- Hægt að vísa á Vinnumálastofnun fyrir þá sem eru í atvinnuleit
- Hægt að vísa á sendiráð/ræðismann og fjölskyldu

- Sótt er um fyrir einstaklinga sem vilja fara til heimalands **ef um alvarleg veikindi og/eða mikill félagslegur vandi er til staðar. Ef einstaklingar hafa komið til landsins í atvinnuleit og eru húsnæðis- og peningalausir þá telst það ekki sem félagslegur vandi í þessu samhengi.**

Utan EES-ríkisborgarar:

- Hvert mál metið fyrir sig, t.d. ferðamenn sem lenda í ófyrirséðum vanda.

- Ef einstaklingar eru ekki með dvalarleyfi og eru komnir fram yfir 3 mánaða ferðmannavisa þá eru þeir komnir í ólöglega dvöl á Íslandi. Oft er samvinna við stoðdeild lögreglunnar um brottvísun.

Listi yfir lönd EES:

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|----------------|
| • Austurríki | • Ísland | • Pólland |
| • Belgía | • Ítalía | • Rúmenía |
| • Bretland (ath. Brexit) | • Króatía | • Spánn |
| • Búlgaría | • Kýpur (gríski hlutinn) | • Slóvakía |
| • Danmörk | • Lettland | • Slóvenía |
| • Eistland | • Liechtenstein | • Svíþjóð |
| • Finnland | • Litháen | • Tékkland |
| • Frakkland | • Lúxemborg | • Ungverjaland |
| • Grikkland | • Malta | • Þýskaland |
| • Holland | • Noregur | |
| • Írland | • Portúgal | |