



Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Síðumúla 14
108 Reykjavík

Reykjavík, 14. ágúst 2025
VEL25070060

Umsögn Reykjavíkurborgar um áform um frumvarp til laga um málefni innflytjenda

Vísað er til máls nr. S-123/2025 í samráðsgátt stjórnvalda er varðar áform um frumvarp til laga um málefni innflytjenda.

Reykjavíkurborg telur ljóst að tilvitnuð áform muni fyrirsjáanlega hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög og því samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ráðherra skylt að hlutast til um að fjárhagslegt mat á áformunum fari fram. Leiði slíkt mat í ljós kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin þarf að tryggja sveitarfélögunum aukna tekjustofna til þess að standa undir honum. Þá verður skýrlega ráðið af lögskýringargögnum laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga að íslenska ríkinu og sveitarfélögunum var ætlað að semja um hugsanlega niðurfellingu endurgreiðslna ríkissjóðs vegna erlendra ríkisborgara sem átt hefðu lögheimili hér á landi skemur en tvö ár. Samkvæmt bestu vitund Reykjavíkurborgar þá hefur slíkur samningur ekki verið gerður og því rétt að íslenska ríkið og sveitarfélögin semji um fyrirhugaða breytingu áður en hún sé færð í lög. Þá er ljóst að um verulegar breytingar er að ræða frá gildandi lögum. Huga þarf því að ýmsum þáttum við lagasetningu, svo sem samræmi við stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, og önnur lög, sér í lagi lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Eftirfarandi er umsögn Reykjavíkurborgar um áformin þar sem meðal annars er nánar fjallað um framangreind atriði:

Í áformum um setningu nýrra heildarlaga um málefni innflytjenda kemur fram að með þeim sé gert ráð fyrir að fella lög um málefni innflytjenda nr. 116/2012 úr gildi og færa ákvæði laganna inn í ný heildarlög. Þá er gert ráð fyrir að b. liður 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga um endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna veittrar aðstoðar við erlendra ríkisborgara sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár, verði felldur brott úr þeim lögum og færður inn í ný heildarlög um málefni innflytjenda. Gert er ráð fyrir að í stað þess að sveitarfélög greiði framfærslu erlendra ríkisborgara, sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár, og fái síðan endurgreitt úr ríkissjóði greiði Vinnumálastofnun framfærslu framangreindra einstaklinga beint til viðkomandi.

Enn fremur er gert ráð fyrir að framfærslan sem Vinnumálastofnun mun koma til með að greiða, sem og önnur veitt aðstoð sem stofnunin mun veita, sem sveitarfélögin veita í dag á grundvelli 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og endurgreidd er úr ríkissjóði, takmarkist við einstaklinga sem fengið hafa vernd hér á landi, sbr. 1. mgr. 3. gr. a. laga um málefni innflytjenda, enda sé viðkomandi búsettur hér á landi og hafi átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár. Gert er ráð fyrir að hið sama eigi við um veitta aðstoð til handa þolendum mansals samkvæmt 75. eða 76. gr. laga um útlendinga. Þannig er gert ráð fyrir að veitt aðstoð til handa ríkisborgurum EES- eða EFTA-ríkis og innflytjendum sem eru ríkisborgarar ríkis utan EES- eða EFTA-ríkis



Reykjavík



falli ekki lengur undir aðstoð sem ríkissjóður greiðir. Er framangreind takmörkun lögð til þar sem lög um útlendinga gera ráð fyrir að eitt af skilyrðum fyrir leyfilegri dvöl eða veitingu dvalarleyfis til viðkomandi einstaklinga hér á landi sé að viðkomandi verði ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar hérlandis á dvalartímanum eða að framfærsla viðkomandi sé örugg. Greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags teljast ekki til tryggrar framfærslu samkvæmt lögum um útlendinga.

Í 1. mgr. 12. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga kemur fram að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Þar segir einnig að sveitarfélög skuli tryggja að stuðningur við íbúa sem hafa barn á framfæri sé í samræmi við það sem er barninu fyrir bestu. Þá kemur fram í 1. mgr. 13. gr. að með íbúa sveitarfélags sé í lögnum átt við hvern þann sem lögheimili á í viðkomandi sveitarfélagi. Umrædd lagaákvæði kveða því með skýrum hætti á um að allir sem eiga lögheimili í tilteknu sveitarfélagi geti átt rétt á aðstoð frá því sveitarfélagi. Á grundvelli b. liðar 2. mgr. 15. gr. laganna hefur ríkissjóður endurgreitt sveitarfélögum veitta aðstoð við erlenda ríkisborgara, samkvæmt 12.-13. gr. laganna, sem átt hafa lögheimili á landinu skemur en tvö ár. Sé ætlunin með nýrri innflytjendalöggjöf að undanskilja tiltekinn hóp einstaklinga frá aðstoð á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, að öllu eða einhverju leyti, er mikilvægt að gætt sé að því að í því felist ekki félagsleg mismunun og/eða brot á jafnræðisreglu, sbr. 65. gr. stjórnarskrár. Þá þarf slík útfærsla að vera mjög skýr og afmörkuð í lagalegu tilliti.

Í áformunum kemur fram að greidd verði framfærsla af hálfu Vinnumálastofnunar en í mati á áhrifum lagasetningar kemur jafnframt fram að gert verði ráð fyrir sérstökum greiðslum til sveitarfélaga vegna þeirra sem eru ófærir um að sinna aðlögunaráætlun. Slíkar greiðslur eigi að renna til sveitarfélags viðkomandi vegna væntrar félagsþjónustu en óljóst sé hversu umfangsmikill sá hópur verður og þ.a.l. kostnaður vegna þess hóps. Ljóst er að sveitarfélög munu því áfram bera einhvern kostnað vegna ráðgjafar auk þess sem óvissa um fjölda hópsins gerir sveitarfélögum erfitt fyrir varðandi ráðningar á starfsfólki. Í kynningum á vegum ráðuneytisins hefur komið fram að gert sé ráð fyrir því að eftir sem áður verði önnur aðstoð en framfærsla veitt umræddum einstaklingum af hálfu sveitarfélaga ef þörf er á samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Einnig kom fram í kynningunni að í stað þjónustusamninga ríkis og sveitarfélaga um samræmda móttöku flóttafólks muni Vinnumálastofnun sinna gerð aðlögunaráætlunar einstaklinga sem fengið hafa vernd hér á landi.

Að mati Reykjavíkurborgar er mjög mikilvægt að viðkvæmum hópum sem þurfa sérstaka aðstoð sé sinnt með fullnægjandi hætti og að ekki verði um að ræða félagslega mismunun sem gæti haft alvarlegar afleiðingar. Það á ekki síst við um börn og ungmenni, fatlað fólk og aldraða. Gera verður ráð fyrir því að margir úr hópi viðkomandi einstaklinga muni eignast lögheimili í Reykjavík og því eiga rétt á aðstoð frá Reykjavíkurborg á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Mikilvægt er að tryggja áframhaldandi aðgengi að sérhæfðri ráðgjöf, menningarnæmni og einstaklingsmiðaðri þjónustu eins og veitt hefur verið að hálfu Reykjavíkurborgar. Í því samhengi þarf að tryggja að áfram verði stöðugildi í ráðgjafarþjónustu við innflytjendur (flóttafólk) hjá sveitarfélögum. Þá er mikilvægt að ný löggjöf tryggi áframhaldandi nýtingu á félagslegum björgum í nærumhverfi innflytjenda, svo sem leik- og grunnskólum, frístundastarfi og





Íþróttafélögum. Verkefnastjórar félagsauðs og frístunda hjá Reykjavíkurborg hafa gegnt lykilhlutverki í inngildingu og aðlögun flóttafólks í hverfum en ef þessi tenging rofnar gæti það haft neikvæð áhrif á samfélagslega þátttöku og vellíðan þeirra einstaklinga sem um ræðir. Þá er það reynsla Reykjavíkurborgar að flóttafólk þarf mikla einstaklingsráðgjöf, sérstaklega fyrstu mánuðina, í tengslum við húsnæðisleit, húsnæðismál og heilbrigðisþjónustu.

Ljóst er að áformaðar lagabreytingar munu leiða til þess að ekki verður fyrir hendi sama þekking hjá sveitarfélögum á aðstæðum innflytjenda og verið hefur þar sem þjónusta varðandi framfærslu og aðlögunaráætlun verður veitt af hálfu Vinnumálastofnunar. Hætta er á að sú sérhæfing sem byggst hefur upp hjá Reykjavíkurborg glatist. Þá er óljóst hvernig aðkoma sveitarfélaga verði að málaflokknum ef önnur aðstoð en framfærsla á að vera veitt af hendi sveitarfélaga, eins og fram kom í kynningu á vegum ráðuneytisins. Verði slíkt raunin þá er ljóst að ekki verður um að ræða heildstæða þjónustu við umræddan hóp innflytjenda (flóttafólks) heldur þurfa einstaklingarnir að sækja þjónustu til tveggja aðila. Fyrirséð er að slíkt gæti valdið ýmsum vandkvæðum.

Huga þarf að mögulegum skerðingum Vinnumálastofnunar hvað varðar framfærslu, sérstaklega hvað varðar barnafjölskyldur, fatlaða og óvinnufæra/veika einstaklinga og hvort sveitarfélögum verði gert skylt að grípa inn í slíkt á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þá er mikilvægt að aðlögunaráætlun á vegum Vinnumálastofnunar sé einstaklingsmiðuð, t.d. hvað varðar að boð um störf henti viðkomandi. Jafnframt er mikilvægt að rýnt sé hvað taki við þegar stuðningi/greiðslum frá Vinnumálastofnun lýkur á grundvelli nýrra innflytjendalaga og hvernig yfirfærsla á milli þjónustukerfa á sér stað.

Með vísan til alls framangreinds er því mikilvægt að rýnt verði í samspil laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og nýrra innflytjendalaga. Á það sérstaklega við þegar framangreind áform um frumvarp til laga um málefni innflytjenda verða kostnaðarmetin með tilliti til áhrifa á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Þegar það mat liggur fyrir skal það lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og sveitarfélögum tryggðir auknir tekjustofnar til að standa undir breytingunni, eins og áður hefur komið fram.

Hvað varðar niðurfellingu b. liðar 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er vert að benda á að í 4. gr. frumvarps til breytinga á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem varð að lögum nr. 34/1997, var vikið að ákvæði 2. mgr. 15. gr. en þar segir m.a.:

2. mgr. frumvarpsgreinarinnar, sem tekur til endurgreiðslu ríkissjóðs til sveitarfélaga vegna veittrar aðstoðar við erlenda ríkisborgara, er efnislega óbreytt frá gildandi lögum. Í því sambandi skal tekið fram að við undirbúning frumvarpsins kom til athugunar að fella niður endurgreiðslu ríkissjóðs vegna erlendra ríkisborgara sem átt hefðu lögheimili hér á landi skemur en tvö ár. Rökin voru þau að slík endurgreiðsla væri úrelt orðin, enda í takt við nútímafélagsþjónustu að sveitarfélög beri ábyrgð á félagsþjónustu gagnvart öllum sem þar eiga lögheimili. Aftur á móti er ljóst að það er samningsatriði milli ríkis og sveitarfélaga að fella niður endurgreiðslur ríkissjóðs sem staðið hafa um langt árabíl. Þeir samningar liggja ekki fyrir nú.



Nefndin, sem samdi frumvarp þetta, taldi því ekki tímabært að koma með tillögu um þetta efni í frumvarpinu.

Ríki og sveitarfélög hafa ekki samið um framangreint fyrirkomulag hvað varðar að fella niður endurgreiðslur ríkissjóðs á grundvelli b. liðar 2. mgr. 15. gr. laganna. Ljóst er að miklar breytingar hafa orðið í málefnum innflytjenda á undanförunum árum, bæði hvað varðar fjölda innflytjenda (flóttamanna) og þá aðstoð sem þeir fá frá sveitarfélögum.

Eins og rakið er hér að framan þá veita sveitarfélög félagsþjónustu til einstaklinga sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þeir einstaklingar sem munu fá framfærslu greidda frá Vinnumálastofnun munu því geta sótt um fjárhagsaðstoð vegna sérstakra aðstæðna frá Reykjavíkurborg ef lögheimili þeirra er þar. Slíkar greiðslur eru t.d. aðstoð til foreldra vegna barna á þeirra framfæri, styrkir vegna framfærslu í námi á framhaldsskólastigi, styrkir vegna húsbúnaðar, auk þess sem unnt er að fá ábyrgðaryfirlýsingu vegna tryggingar húsaleigu. Einnig getur réttur til greiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings verið til staðar. Um margskonar þjónustu er því að ræða sem sveitarfélög hafa veitt og fengið endurgreidda frá ríkinu á grundvelli b. liðar 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Með því að fella brott b. lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga mun því koma til kostnaðarauka hjá sveitarfélögum. Mikilvægt er því að mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins liggja fyrir með skýrum hætti og að samið sé um fyrirhugaða niðurfellingu endurgreiðslna.

Þá bendir Reykjavíkurborg á að ef ætlunin er að fella niður b. lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga þá væri æskilegt að fella 15. gr. laganna brott í heild sinni. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna, sbr. a. liður 2. mgr. 15. gr., eru sveitarfélög að veita fjárhagsaðstoð, í sérstökum tilvikum, til erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili hér á landi en slík aðstoð er síðan endurgreidd af hálfu ríkisins. Um framkvæmdina gilda reglur nr. 520/20201 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði. Verður að telja einkennilegt að ætla sveitarfélögum aðkomu að umræddum málum þar sem ekki er um að ræða einstaklinga sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu og verður að telja ábyrgð á umræddum einstaklingum sé alfarið á höndum ríkisins.

Þá bendir Reykjavíkurborg á að þjónustusamningar milli ríkis og sveitarfélaga um samræmda móttöku flóttafólks hafa leitt til ákveðinnar dreifingar í búsetu flóttafólks um allt land. Að mati Reykjavíkurborgar er mikilvægt að styðja við dreifða búsetu flóttafólks og aðkomu sem flestra sveitarfélaga landsins að málaflokknum. Án þess er möguleiki að stór hluti flóttafólks setjist að í Reykjavík eða á höfuðborgarsvæðinu með tilheyrandi álagi á húsnæðismarkað, heilbrigðisþjónustu, skóla og félagslega innviði.

Af hálfu Reykjavíkurborgar eru einnig gerðar alvarlegar athugasemdir við vísun til ákvæða útlendingalaga hvað varðar einstaklinga sem teljast vera ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar héraðs. Í 83. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga kemur fram að EES- eða EFTA-borgara sem framvísar gildu vegabréfi eða kennivottorði sé heimilt að koma til landsins án sérstaks leyfis og dveljast hér á landi í allt að þrjá mánuði frá komu til landsins svo lengi sem vera hans verður ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar. Þá er EES- eða EFTA-borgara sem fellur undir



Reykjavík



skilgreiningu 1. mgr. og er í atvinnuleit heimilt að dveljast hér á landi í allt að sex mánuði frá komu til landsins. Sama gildir um aðstandendur borgarans. Í 5. mgr. 83. gr. laga um útlendinga kemur fram að ráðherra sem fer með félagsmál sé heimilt að setja frekari fyrirsmáli í reglugerð um skilgreiningu hugtaksins ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar að höfðu samráði við Samband Íslenskra sveitarfélaga. Slík reglugerð hefur enn ekki verið sett þrátt fyrir beiðni Sambands Íslenskra sveitarfélaga en að mati Reykjavíkurborgar er setning slíkrar reglugerðar óhjákvæmileg ef beita á framangreindu ákvæði. Í athugasemdum frumvarpsins við 83. gr. koma fram ákveðin viðmið sem leggja ber til grundvallar við skilgreiningu á því hvað felst í hugtakinu.

Reykjavíkurborg hefur á undanförunum árum sent fjölda erinda til Útlendingastofnunar varðandi einstaklinga sem að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar megi telja ósanngjarna byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar en einungis eitt mál af þeim málum var afgreitt frá Útlendingastofnun. Ljóst er að Reykjavíkurborg ber ákveðinn kostnað vegna slíkra mála og verulega þarft að koma þeim í rétt horf.

Á fundi velferðarráðs Reykjavíkurborgar hinn 16. júlí 2025 fór fram kynning á áformum félags- og húsnæðismálaráðuneytis um breytt fyrirkomulag samræmdrar móttöku flóttafólks. Á fundinum var lögð fram svohljóðandi bókun:

Fulltrúar félags- og húsnæðismálaráðuneytisins kynntu áform um breytt fyrirkomulag samræmdrar móttöku flóttafólks. Í fyrirliggjandi tillögum er miðað við að Vinnumálastofnun sinni aðlögunaráætlunum þeirra sem fengið hafa vernd hér á landi sem flóttafólk. Hingað til hafa þessi verkefni verið á ábyrgð sveitarfélaga á grundvelli samnings um samræmda móttöku flóttafólks. Þessi tilfærsla á þjónustu við þennan viðkvæma hóp fólks vekur upp margar spurningar. Sérstaklega óttast velferðarráð um börn þeirra foreldra sem falla undir þennan hóp, sér í lagi þeirra foreldra sem ekki mæta kröfum og skyldum einstaklingsáætlunar þegar horft er á framfærslu og farsæld barna. Farsæld er tryggð með þátttöku barnsins í gegnum skóla-, frístundar-, og tómstundastarf. Það er miður, eiginlega ámælisvert, að framtíðarsýn á þennan þátt málaflokksins skorti en æskulýðsrannsóknin gefur til kynna að börnum af erlendum uppruna líði verr, tilheyri ekki í skólanum og upplifi sig utangarðs. Velferðarráð leggur áherslu á að farsæld barna við þessa stefnumótun sé höfð að leiðarljósi og að gert verði ráð fyrir þörfum barna og ungmenna í samningnum um samræmda móttöku flóttafólks. Velferðarráð telur mikilvægt að ríkið haldi áfram samtali við Reykjavíkurborg til að unnt verði að veita áframhaldandi góða þjónustu fyrir fólk í viðkvæmri stöðu. Velferðarráð átelur framsetningu þessara hugmynda.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar.

Virðingarfyllst,
f.h. Reykjavíkurborgar,

Rannveig Einarsdóttir,
sviðsstjóri velferðarsviðs