

Svar

félags- og vinnumarkaðsráðherra við fyrirspurn frá Andréxi Inga Jónssyni um þjónustu við heimilislaust fólk.

1. *Hversu margt fólk telst heimilislaust hér á landi og hversu margt af því hefur aðgang að húsnæði? Hvernig skiptist fjöldi þess á milli sveitarfélaga? Hvernig hefur fjöldinn próast undanfarin fimm ár? Svör óskast skipt eftir kynjum.*

Hugtakið „heimilislaust fólk“ hefur verið notað jöfnum höndum við „utangarðsfólk“ þegar verið er að rannsaka eða gera úttektir á markhópnum hér á landi. Hugtakið „heimilislaust fólk“ er nokkuð viðtækara en „utangarðsfólk“ þar sem það inniheldur fólk sem er án heimilis án þess að eiga við nokkurn annan félags- eða heilsufarslegan vanda að stríða. En þetta á einnig við um notkun orðsins í erlendum tungumálum. Af þeiri ástæðu er iðulega vísað til þess þegar fjallað er um heimilislaust fólk að um afmarkaðan undirhóp sé að ræða, þ.e. heimilislaust fólk með annan félagslegan vanda eða flóknar þjónustuþarfir. Með orðinu heimilislaus felst lýsing á húsnaðisástandi viðkomandi án þess að í því felist nokkur dómur um þá einstaklinga sem þetta ástand kann að eiga við þá og þá stundina.

Opinber skilgreining á heimilisleysi var fyrst sett fram árið 2005 á Íslandi en þáverandi félagsmálaráðherra hafði stofnað samráðshóp sem falið var að fjalla um aðstæður heimilislausra á höfuðborgarsvæðinu. Árið 2005 birti samráðshópurinn eftirfarandi skilgreiningu á heimilisleysi:

„Húsnæðislaus er sá sem ekki hefur aðgang að hefðbundnu húsnæði, hann hefur ekki húskjól að staðaldri á sama stað og gistir þar sem kostur er hverja nótt, þar með talið í gistiheimili, á gistiheimili eða inni á öðru fólk. Þeir sem koma úr tímabundnu húskjóli, svo sem úr fangelsi eða úr vímuefnameðferð, eiga sögu um margháttáða húsnæðis- og félagslega erfiðleika og eiga ekki tryggt húskjól einum til tveimur mánuðum áður en þeir fara úr hinu tímabundna húsnæði, eru taldir hér með“ (Félagsmálaráðuneytið (2005), Skýrsla samráðshóps um heimilislausa: aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta).

Ekki er nein opinber skráning sem nær yfir heimilisleysi samkvæmt framangreindum skilgreiningum. Í 4. gr. laga nr. 80/2018, um lögheimili og aðsetur, segir:

„Leiki vafi á því hvar föst búseta einstaklings er, t.d. vegna þess að hann býr á fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi, skal hann eiga lögheimili þar sem hann dvelst meiri hluta árs. Dveljist hann ekki meiri hluta árs í neinu sveitarfélagi skal hann eiga lögheimili þar sem hann stundar aðalatvinnu sína enda hafi hann þar búsetu. Um er að ræða aðalatvinnu þegar hún gefur two þriðju hluta af árstekjum eða meira.

Verði ekki skorið úr um lögheimili einstaklings skv. 1. mgr. er heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skal þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hefur haft þriggja mánaða samfellda dvöl.“

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setti fram skilgreiningu á heimilisleysi (ETHOS) árið 2005 (e. European typology of homelessness and housing exclusion). ETHOS skilgreinir margvíslegar aðstæður sem flokkast undir heimilisleysi. Um er að ræða mjög breiða skilgreiningu en alls er um 13 þætti að ræða í ETHOS-skilgreiningunni. Ekki liggja fyrir upp-

lýsingar um að framkvæmd hafi verið rannsókn hér á landi á fjölda heimilislausra sem taka til allra 13 þáttanna sem skilgreindir eru í ETHOS.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar hefur hins vegar þrisvar sinnum framkvæmt kortlagningu á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík, þ.e. árin 2009, 2012 og 2017, en í þeim rannsóknum hafa einungis sex þættir ETHOS-skilgreiningarinnar verið notaðir. Þeir sex þættir eru:

- Einstaklingar sem búa á víðavangi við slæmar aðstæður/skilyrði (e. living rough). Opinber rými/svæði og/eða úti við. Viðkomandi býr á götunni eða í opinberu rými/opinberum stöðum í óþökk og/eða leyfisleysi sem ekki telst viðunandi til dvalar.
- Einstaklingar sem búa í neyðarskýlum. Viðkomandi á hvergi fastan dvalarstað og nýtir sér þjónustu gistiskýla á næturnar.
- Einstaklingar sem búa í athvörfum fyrir konur eða í Kvennaathvarfi. Viðkomandi dvelur tímabundið í athvarfi vegna ofbeldis heima fyrir og á ekki afturkvæmt.
- Einstaklingar sem eru að ljúka stofnanavist innan þriggja mánaða. Fangelsi, sjúkra-stofnanir, meðferðarstofnanir og áfangaheimili. Nánari útskýring: Gera má ráð fyrir að viðkomandi verði utangarðs að sjúkravistun eða afplánun lokinni þar sem ekki er vitað um neinn ákveðinn dvalarstað sem viðkomandi mun dvelja á. Viðkomandi dvelur jafnvel lengur á stofnuninni en þörf er á vegna skorts á húsnæði.
- Utangarðsfólk sem nýtur langtímahúsnæðisúrræðis vegna heimilisleysis. Stuðnings-sambýli fyrir utangarðs einstaklinga. Langtímbúsetu- og stuðningsúrræði.
- Einstaklingar sem búa við ótryggar aðstæður. Tímabundið hjá fjölskyldu og/eða vinum eða í ólöglegu húsnæði. Viðkomandi dvelur í hefðbundnu húsnæði tímabundið og/eða án formlegs leigusamnings eða býr í húsnæði sem ekki telst viðunandi til dvalar. Viðkomandi er þar með í áhættuhóp á að verða utangarðs.

(Reykjavíkurborg Velferðarsvið 2017, Kortlagning á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík, bls. 9–10.)

Í rannsókn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2017, „Kortlagning á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík“, kom fram að í júní 2017 hafi verið 349 einstaklingar skráðir af þátttakendum rannsóknarinnar sem utangarðs og/eða heimilislausir, 238 karlar, 108 konur og 3 óskráð.

	Fjöldi alls	Aukning á milli ára
2009	121	
2012	179	48%
2017	349	95%
	Hlutfall karla	Hlutfall kvenna
2009	76%	24%
2012	63%	36%
2017	68%	31%

- Hvernig er tryggt að heimilislaust fólk fái viðeigandi þjónustu af hálfu þess sveitarfélags par sem það er staðsett?*

Félagsleg þjónusta við heimilislaust fólk fellur m.a. undir lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 44/1991. Í XII. kafla laganna er fjallað um húsnæðismál en í 46. gr. segir: „Félagsmálanefndir skulu sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir

um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda á meðan unnið er að varanlegri lausn.“

Úrskurðarnefnd velferðarmála sker úr ágreiningsmálum sem kunna að rísa vegna ákvarðana félagsmálanefnida sveitarfélaga á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og vegna ákvarðana húsnæðisnefnida sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á grundvelli laga nr. 44/1998, um húsnæðismál. Jafnframt er heimilt að kæra til nefndarinnar ákvarðanir Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem teknar eru á grundvelli laga nr. 75/2016, um húsnæðisbætur, og laga nr. 52/2016, um almennar íbúðir.

Ekki hefur verið gerð heildstæð greining á þjónustu sveitarfélaga við heimilislausa eða á fjölda úrræða sem rekin eru fyrir heimilislaust fólk á landsvísu. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg eru rekin þrjú neyðarskýli fyrir heimilislaust fólk í Reykjavík með samtals 52 gistiþlássum. Ekki eru rekin neyðargistiskýli í öðrum sveitarfélögum. Þá er starfandi Vettvangs- og ráðgjafateymi (VoR) hjá Reykjavíkurborg sem aðstoðar fólk sem er heimilislaust og með vímuefnavanda og geðvanda. Teymið veitir einstaklingsmiðaða ráðgjöf og stuðning á vettvangi. Einnig á Reykjavíkurborg húsnæði fyrir fólk með fjölpættan vanda, sem glímir annars við heimilisleysi. Íbúar í því húsnæði fá þjónustu frá VoR-teyminu. Um er að ræða herbergjasambýli, íbúðakjarna, almennar íbúðir og smáhýsi.

Í maí 2018 gerði velferðarsvið Reykjavíkurborgar kortlagningu á úrræðum, samningum og styrkjum Reykjavíkurborgar vegna fíknivanda. Samkvæmt þeirri kortlagningu voru 131 rými á áfangaheimilum fyrir fólk í fíknivanda sem í voru 113 karlar og 18 konur.

3. Hefur ráðherra falið Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála að taka málefni heimilislausra sérstaklega fyrir? Ef ekki, hvaða stofnun ber ábyrgð á málefnum heimilislauss fólks?

Á grundvelli álits sem umboðsmaður Alþingis sendi félags- og jafnréttismálaráðherra 6. júlí 2018 var Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF), nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV), falið að skoða nánar stöðu og framkvæmd þessara mála hjá einstökum sveitarfélögum. GEF, nú GEV framkvæmdi könnun meðal allra sveitarfélaga landsins með því að senda fyrirspurn þar sem spurt var um framkvæmd húsnæðisstefnu sveitarfélagsins. GEF (nú GEV) skilaði niðurstöðu könnunarinnar 28. mars 2019. Í niðurstöðu GEF, nú GEV, segir:

„Í lögum um húsnæðismál er nú mælt fyrir um það að sveitarfélög geri húsnæðisáætlunar... Þar er gert ráð fyrir að sveitarfélög geri húsnæðisáætlun sem byggi á greiningum fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarféluginu m.t.t. mismunandi búsetuforma auk þess sem gert er ráð fyrir því að sveitarfélögin meti þörf fyrir húsnæði til að mæta þörfum einstakra hópa. Í lög um félagsþjónustu er nú komið inn ákvæði um að sveitarstjórnir skuli setja sér reglur um meðferð umsókna um húsnæði á vegum sveitarfélagsins.“

Samkvæmt því sem að ofan er rakið telur GEF (nú GEV) að þær breytingar sem gerðar hafa verið á lögum um húsnæðismál og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, séu til þess fallnar að ráðuneytið hafi framvegis möguleika á að tryggja að reglur sveitarfélaganna um félagslega aðstoð séu í samræmi við lög og alþjóðlega samninga sem Ísland hefur gerst aðili að.

Til þess ber að líta að skammt er liðið frá gildistöku breytinga á lögum um félagsþjónustu og enn eru fá sveitarfélög sem hafa tekið þessi atriði inn í sínar reglur. Gæða- og eftirlitsstofnun telur æskilegt að framkvæma könnun þessara mála reglulega. Því leggur GEF (nú GEV) til að könnunin verði endurtekin á haustmánuðum.“

Könnunin hefur ekki verið endurtekin hjá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sem tók gildi 1. febrúar 2022 segir m.a. að undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti heyri félags- og fjölskyldumál, þar á meðal félagsleg aðstoð og félagsþjónusta sveitarfélaga, að fratóldum málefnum barna og ungmenna. Þá segir í forsetaúrskurðinum að undir innviðaráðuneyti heyri húsnaðis- og mannvirkjamál, þar á meðal húsaleigumál og húsnaðisbætur.

Sveitarfélög bera ábyrgð á framkvæmd þjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, þ.m.t. þjónustu við heimilislaust fólk. Með breytingu á lögum um húsnaðismál, nr. 44/1998, sem gerðar voru árið 2018, er skerpt á hlutverki og skyldum sveitarfélaga við að greina þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélagini með tilliti til mismunandi búsetuforma. Þá er kveðið á um að sveitarfélög skuli leysa úr húsnaðisþörf einstaklinga í sveitarfélagini og eiga frumkvæði að því að aflað verði húsnaðis til að koma til móts við þá sem þurfa að stoði í húsnaðismálum. Húsnaðis- og mannvirkjastofnun heldur utan um og aðstoðar sveitarfélögin við gerð húsnaðisáætlana en hlutverk húsnaðisáætlana er að draga fram mynd af því hver staða húsnaðismála er í hverju sveitarfélagi fyrir sig, greina framboð og eftirsprung eftir margvíslegum húsnaðisformum og setja fram áætlun um hvernig sveitarfélagið ætlar að mæta húsnaðisþörf heimila, bæði til skemmrí og lengri tíma. Meginmarkmið með gerð húsnaðisáætlana er því að stuðla að auknu húsnaðisöryggi heimilanna.

4. Telur ráðherra að ákvæði laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, megi nýta í þágu heimilislausra? Ef ekki, mun ráðherra leggja til að lagaramminn verði bættur þannig að fólk sem upplifir heimilisleysi á lífsleiðinni sé tryggð réttindagæsla gagnvart opinberum þjónustuaðilum, öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum?

Réttindagæslumenn fatlaðs fólks starfa samkvæmt lögum nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Fatlaður einstaklingur getur leitað til réttindagæslumanns fyrir fatlað fólk með hvaðeina sem varðar réttindi hans, fjármuni og önnur persónuleg mál. Réttindagæslumaður skal veita honum stuðning og aðstoða hann við að leita réttar síns eftir því sem við á. Sé fatlaður einstaklingur heimilislaus getur hann leitað til réttindagæslumanna fatlaðs fólks telji hann á rétti sínum brotið.

Ekki verður séð að miðað við núverandi lagaramma að önnur en þau sem falla undir lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, geti leitað eftir þjónustu réttindagæslumanna fatlaðs fólks.

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokk og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs er kveðið á um að stofnuð verði ný Mannréttindastofnun á kjörtímabilinu. Gera má ráð fyrir að réttindagæsla fyrir viðkvæma hópa, þ.m.t. heimilislausa, verði til umræðu í því samhengi.