Reykjavíkurborg
Velferðarsvið

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1951
komudagur 15.3.2013

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 11. mars 2013.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga. Lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Þskj. 917- 541. mál.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar óskar eftir að koma á framfæri eftirfarandi umsögn um frumvarp til laga um útlendinga. Gerð er athugasemd við það að svo viðamikið frumvarp hafi ekki verið kynnt fyrir Reykjavíkurborg í því skyni að hafa samráð um áhrif þess á félagslega þjónustu og grunnskóla- og leikskólaþjónustu í sveitarfélaginu. Því er að mati Velferðarsviðs eigi unnt að leggja til grundvallar mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga eins og það er fram sett á fylgiskjali nr. I með frumvarpinu. Nauðsynlegt er að fram fari mun víðtækara mat á þeim áhrifum sem ákvæði frumvarpsins munu hafa, verði það að lögum. Ljóst er að sá tímarammi sem hér hefur verið settur nægir ekki til þess að slíkt verði gert. Því eru í umsögn þessari einungis dregin fram þau helstu atriði í frumvarpinu sem hafa munu áhrif á fjárhag Reykjavíkurborgar.

Framfærsla skv. 30. gr. frumvarpsins.

Í 30. gr. frumvarpsins segir að útlendingur sem er eldri en 18 ára og sækir um dvalarleyfi skuli sýna fram á að framfærsla hans sé trygg þann tíma sem hann sækir um að fá að dveljast hér á landi. Þá er í 30. gr. frumvarpsins gerð krafa um að í þeim tilvikum sem umsækjandi sækir um dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar og tilgreint er að hann skuli vera á framfæri ábyrgðaraðila, þá sé það skilyrði að ábyrgðaraðili geti sýnt fram á að hann muni geta framfleytt sér og umsækjanda þann tíma sem dvöl er áætluð.

Í 12. og 13. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 kemur fram að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögunum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Með íbúa sveitarfélags er í lögunum átt við hvern þann sem lögheimili á í viðkomandi sveitarfélagi. Sveitarfélögum ber því skylda til að veita þeim

Borgartúni 12–14
105 Reykjavík
Sími: 411 1111
Bréfsími: 411 9049
www.velferdarsvid.is

einstaklingum sem hafa lögheimili í sveitarfélaginu þjónustu og aðstoð sem og tryggja framfærslu þeirra ef allt annað þrýtur. Nokkur tilvik hafa komið upp hjá Reykjavíkurborg þar sem einstaklingar með dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar hafa leitað eftir fjárhagsaðstoð til framfærslu. Nefna má sem dæmi tilfelli þar sem 18 ára gamall einstaklingur sótti um fjárhagsaðstoð í formi námsstyrks en honum var synjað um aðstoðina þar sem hann var með dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar og var samkvæmt því á framfæri föður síns. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála felldi þá ákvörðun úr gildi á þeim forsendum að tekjur föðurins væru ekki nógu háar til að framfleyta fjölskyldunni og þar af leiðandi varð að veita viðkomandi fjárhagsaðstoð til framfærslu. Þá er rétt að vekja athygli á því að í nokkrum tilfellum hafa aldraðir foreldrar komið til landsins á grundvelli fjölskyldusameiningar sem er háð því skilyrði að viðkomandi sé á framfæri ábyrgðaraðila. Þessir einstaklingar eiga afar lítinn rétt samkvæmt lögum um almannatryggingar og leita því eftir framfærslu frá sveitarfélagi þegar framfærsla ábyrgðaraðila bregst. Slíkar sérreglur um framfærslu sem framangreint frumvarp kveður á um eru jafnframt í ósamræmi við ýmis lagaákvæði sem fjalla um framfærslu þar sem ákveðnar aðstæður eru fyrir hendi.
Í VIII. kafla frumvarpsins eru lagðar til miklar breytingar varðandi dvalarleyfi fyrir aðstandendur. Hugtakið „ábyrgðaraðili" er ekki skýrt skilgreint og sama gildir um hugtakið „sanngirnisástæður"(32. gr.) og skilgreininguna „sérstök tengsl við landið" (44. gr.). Óæskilegt er að undanþága frá framfærsluskyldu geti byggt á svo matskenndum aðstæðum og ef svo verður er ljóst að ákveðinn hluti þeirra einstaklinga sem undanþáguna fá munu leita eftir framfærslu sveitarfélaga.

Skráning í þjóðskrá.

Þá telur Velferðarsvið einnig rétt að benda á að rétt skráning einstaklinga í Þjóðskrá skiptir miklu máli hvað varðar félagslega aðstoð. Í framkvæmd hefur borið á því að langur tími getur liðið frá því að Útlendingastofnun veitir dvalarleyfi þar til umræddur einstaklingur er skráður í Þjóðskrá og fær þá lögheimili og kennitölu. Slíkt getur valdið vandkvæðum hvað varðar þá þjónustu sem umræddur einstaklingur fær í samfélaginu t.d. hvað varðar félagslega þjónustu, leikskóla og heilbrigðisþjónustu.

Einnig hafa í framkvæmd komið upp tilfelli þar sem einstaklingar í Þjóðskrá eru skráðir með lögheimili í sveitarfélaginu en við nánari athugun kemur í ljós að dvalarleyfi þeirra er útrunnið. Eins og áður segir er sveitarfélaginu skylt að veita þeim þjónustu sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu og því getur sú staða komið upp að sveitarfélagið sé að veita einstaklingum sem eru með útrunnið dvalarleyfi þjónustu, t.d. fjárhagsaðstoð til framfærslu.
Nauðsynlegt er að einstaklingar sem eru með útrunnið dvalarleyfi séu skráðir á utangarðsskrá hjá Þjóðskrá enda yrði þeim þá veittur hvati til að ganga rétt frá málum sínum hjá Útlendingastofnun. Lögð er áhersla á að upplýsingar í Þjóðskrá veiti rétta mynd af stöðu útlendinga í landinu og að þjóðskrá sé uppfærð jafnóðum og breytingar verða. Því verður að telja nauðsynlegt að heimild verði sett til að samkeyra skrár Útlendingastofnunar og Þjóðskrár svo að slíkt náist fram.
Í frumvarpinu að finna þau nýmæli að réttindasöfnun til búsetuleyfis fylgi útlendingi en ekki dvalarleyfi og því ljóst að enn mikilvægara er að skráningar fólks í Þjóðskrá séu réttar og unnt sé að treysta því að þeir einstaklingar sem þar eru skráðir séu í raun í lögmætri dvöl í landinu.

Þá er einnig mikilvægt að hjúskaparstaða sé skráð í þjóðskrá þar sem fjárhagsaðstoð sveitarfélagsins til framfærslu tekur mið af hjúskaparstöðu. Mikill misbrestur er á því að hjúskaparstaða einstaklinga með dvalarleyfi sé upplýst (skráð óupplýst í Þjóðskrá).

Tilkynningarskylda skv. 129. gr. frumvarpsins.

Í 129. gr. er kveðið á um tilkynningarskyldu og í h.lið segir að stjórnvöld skuli samkvæmt beiðni láta Útlendingastofnun eða lögreglunni í té upplýsingar um nafn útlendings og heimili til nota í máli samkvæmt lögunum þrátt fyrir reglur um þagnarskyldu í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða barnaverndarlögum.

Í þessum texta er fjallað um að stjórnvöldum sé skylt að láta af hendi upplýsingar í ákveðnu máli að fram kominni beiðni Útlendingastofnunar eða lögreglu. Að mati Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar mætti kveða nánar á um skyldu stjórnvalda til að upplýsa Útlendingastofnun að eigin frumkvæði um vitneskju um brot á lögum um útlendinga s.s. um útrunnin dvalarleyfi og umsóknir um framfærslu þegar framfærsla á að vera tryggð samkvæmt lögum um útlendinga.

Móttökumiðstöð skv. 74. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er að finna nýmæli um móttökumiðstöð og í athugasemd með frumvarpinu kemur fram að í miðstöðinni þyrfti að fara fram samvinna ýmissa aðila þ.m.t. barnaverndaryfirvalda og félagsþjónustu.
Með umræddu ákvæði er því verið að leggja auknar skyldur á sveitarfélög og gert er ráð fyrir að starfsmenn þess sinni að einhverju leyti umræddri móttökumiðstöð. Ef leggja á slíkar skyldur á sveitarfélög er nauðsynlegt að slíkt komi fram í lagatexta og fram fari mat á kostnaðaráhrifum þess á fjárhag sveitarfélaga.

Þjónusta við útlendinga án dvalarleyfis.

Starfsmenn Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sinna ýmis konar þjónustu við útlendinga sem dvelja hér án dvalarleyfis af ýmsum orsökum. Um slík tilfelli gilda reglur ´nr. 1185/2011 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi. Reglurnar eru settar með stoð í 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og skal ríkissjóður endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í ákveðnum tilfellum. Velferðarráðuneytið hefur greitt Velferðarsviði útlagðan kostnað samkvæmt reikningi. Hins vegar felst mesti kostnaðurinn í vinnu starfsmanna við slík mál sem geta orðið mjög umfangsmikil vegna bágrar stöðu viðkomandi einstaklinga. Sá kostnaður hefur ekki fengist greiddur af hálfu ríkisins. Á það jafnt við um mál sem unnin eru hjá þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar og hjá Barnavernd Reykjavíkur. Sérstaklega er vakin athygli á því þegar um fylgdarlaus börn er að ræða þá þarf starfsmaður Barnaverndar ætíð að vera barninu og þeim er annast það innan handar. Í slíkum tilfellum er aðeins greiddur útlagður kostnaður samkvæmt framlögðum reikningi en ekki vinna starfsmanna sem vegur mjög þungt.

Í þessu samhengi má til viðmiðunar vísa til þeirrar kostnaðargreiningar sem kemur fram í samningi velferðarráðuneytisins og Reykjavíkurborgar um móttöku, aðstoð og stuðning við hóp flóttafólks á árunum 2012-2013. Þar var um að ræða þrjár fjölskyldur, alls 18 manns.

Samkvæmt samningnum er kostnaður vegna félagsráðgjafar og annars sérfræðikostnaðar metinn 3.696.507 kr. Kostnaður fyrir tilsjón, sem er stuðningur á grundvelli barnaverndarlaga, er 578.040 kr. og handleiðsla fyrir starfsmenn 180.000 kr. Kostnaður vegna vinnu starfsmanna varðandi þessar þrjár fjölskyldur er því talinn nema 4.454.547 kr. fyrir tímabilið 20. október 2012 til 19. desember 2013. Þá er ótalinn sá kostnaður sem til fellur vegna túlka. og skólakostnaður fyrir þrjú börn fyrir umrætt tímabil sem nemur 4.976.398 kr.
Annar kostnaður sem til myndi falla felst í öðrum tegundum þjónustu, s.s. félagslegri heimaþjónustu og stuðningsþjónustu auk greiðslna almennra og sérstakra húsaleigubóta.

Vakin er athygli á því að nauðsynlegt er að ríki og Reykjavíkurborg geri með sér þjónustusamning um þann kostnað sem stofnast vegna þjónustu starfsmanna borgarinnar við ýmsa hópa útlendinga sem eru í erfiðri stöðu, s.s. útlendinga í ólöglegri dvöl og fórnarlömb mansals. Um er að ræða einstaklinga sem ekki eiga lögheimili í Reykjavík og eiga því ekki rétt á þjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga en aðstæður þeirra eru með þeim hætti að þeir þurfa nauðsynlega á ráðgjöf að halda en ekki einungis fæði og húsnæði eins og gert er ráð fyrir samkvæmt framangreindum reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.

Hvað fylgdarlaus börn varðar kemur fram í 15. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 að ef barn á ekki lögheimili á Íslandi eða er hér án forsjáraðila sinna skuli barnaverndarnefnd í umdæmi þar sem barn dvelst eða er statt fara með mál þess. Barnaverndarnefnd fer þá með umsjá barnsins eftir því sem þörf krefur og ber að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja hagsmuni þess en ríkissjóður endurgreiði sveitarstjórn útlagðan kostnað sem af máli hlýst. Hér er einungis fjallað um útlagðan kostnað en ekki er tekið tillit til þess kostnaðar sem felst í vinnu starfsmanna borgarinnar.

EES-borgarar og EFTA-borgarar.

Í XIV. kafla frumvarpsins er að finna sérreglur um EES-borgara og EFTA-borgara. Í þeim kafla er fjallað um hugtakið „ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar". Félagsleg aðstoð getur verið af ýmsum toga en hér er sérstaklega bent á nauðsyn þess að hafa samráð við sveitarfélög hvað varðar nánari skilgreiningar á framangreindu hugtaki.

Mikilvægt er að hafa í huga að útlendingar eru þjóðfélagshópur sem í mörgum tilfellum þurfa oft meiri félagslega þjónustu en aðrir hópar, ekki síst þegar um er að ræða börn og ungmenni. Það er sérstaklega mikilvægt að þessi hópur fái þá þjónustu sem nauðsynleg er til að aðlögun að íslensku samfélagi gangi vel. Ljóst er að fara þarf fram heildstætt mat á áhrifum nýrra laga um útlendinga á íslenskt samfélag, þ.m.t velferðarþjónustu og gera ítarlegra mat á þeim útgjaldaauka sem þau munu óhjákvæmilega hafa hjá sveitarfélögunum.

Virðingarfyllst,

f.h. Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar

Helga Jóna Benediktsdóttir

Helga Jóna Benediktsdóttir, lögfr.

Reykjavíkurborg
Velferðarsvið