

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti
Skrifstofa vinnumarkaðar
Síðumúla 24
105 Reykjavík

Reykjavík, 8. desember 2023

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um *Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks – Stöðumat og valkostir*

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks – Stöðumat og valkostir

Útgefin af Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, í nóvember 2023

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Umsögn félagsins er mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og stuðningi við flóttafólk. Við yfirferð Grænbókarinnar hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um alþjóðlega vernd og stefnu í málefnum innflytjenda og farenda. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að því að standa vörð um mannréttindi nýrra íbúa hér og rétti þeirra til fullrar þátttöku án aðgreiningar sem og að miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jafnan saman.

Almennar athugasemdir

Rauði krossinn fagnar mjög framkominni Grænbók sem fyrsta skrefi í stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Félagið hefur árum saman kallað eftir langtímastefnu í málaflokknum þar sem skýrt er hver sameiginleg framtíðarsýn hinna ýmsu stofnana, ráðuneyta, stjórnsýslustiga og félagasamtaka er í málaflokknum, að við deilum sameiginlegum skilningi á hugtökum sem um ræðir og hvernig við getum öll róið í sömu átt að því að stuðla að árangursríkri inngildingu þannig að bæði innflytjendur og flóttafólk sjálft sem og samfélagið njóti góðs af.

Félagið vill hrósa undirbúningi að vinnu við gerð Grænbókarinnar og því mikla samráði við hagsmunaaðila sem viðhaft hefur verið og er áætlað, ekki síst við innflytjendur sjálfa og flóttafólk. Tekist hefur að ná saman gríðarlegu magni af upplýsingum um stöðu málaflokksins sem ættu að auðvelda vinnuna við sjálfa stefnumótunina. Félagið lýsir ánægju með afraksturinn heilt yfir og þau atriði sem hér eru tilgreind sérstaklega eru til viðbótar við þá góðu vinnu sem unnin hefur verið.

Inngangur

Í síðustu málsgrein 1.1 er fjallað stuttlega um hugtök og *inngilding* er þar nefnd. Það er hins vegar nýtt hugtak í tungumálinu og ekki öllum ljóst hvernig það skilur sig frá fyrri hugtökum sem notuð hafa verið. Það myndi vera til bóta að bæta við stuttum útskýringum á fyrri hugtökum og um leið þróuninni í notkun þeirra, frá samlögun, aðlögun, gagnkvæmri aðlögun, og svo að *inngildingu* sem er þýðing á enska hugtakinu *inclusion*.



Í kafla 1.2 væri fróðlegt að fá samanburð við nágrannalönd okkar um þróun í fjölgun innflytjenda, sem einnig myndi varpa ljósi á hversu stutt og hröð saga fjölmennningar á Íslandi raunverulega er miðað við önnur lönd. Það gæti slegið á ótta þeirra sem efast um að takist að sníða vankantana af því hvernig til hefur tekist fram að þessu og eins til að auka skilning á að uppbygging nauðsynlegra innviða í hratt vaxandi fjölmenningsamfélagi getur verið flókin og tímafrek.

Einnig mætti hnykkja á hversu mikið langtíma stefnumótun gerir fyrir innflytjendurna sjálfa, m.a. til draga úr hughrifum þess að þau séu aðallega vinnuafl. T.d. mætti bæta við fyrstu setningu í síðustu málsgrein „... til hagsbóta fyrir samfélagið í heild og ekki síst fyrir innflytjendur sjálfa.“

Kafli 2. Samráð

Rauði krossinn fagnar því sérstaklega að bætt hafi verið við heilbrigðismálum sem ekki hefur verið í undanförunum framkvæmdaáætlunum. Það skiptir flóttafólk með erfiða reynslu að baki, ekki síst gríðarlegu máli, að hugað sé heildstætt að líðan þeirra og heilsufari og þar með færni til inngildingar.

Rauði krossinn fagnar því sérstaklega að bætt hafi verið við heilbrigðismálum sem ekki hefur verið í undanförunum framkvæmdaáætlunum. Það skiptir flóttafólk með erfiða reynslu að baki, ekki síst gríðarlegu máli að hugað sé heildstætt að líðan þeirra og heilsufari og þar með færni til inngildingar.

Kafli 3. Stöðumat

Rauði krossinn telur að það hefði verið áhugavert í kafla **3.1 Þróun fjárheimilda** að sjá fjárhæðir sem varið er til inngildingar samanber töflu 1, lengra aftur í tímann. Einkum hefði verið áhugavert að sjá framlög til íslenskukennslu aftur til aldamóta, þegar fjöldi innflytjenda tók að vaxa. Samkvæmt úttekt menntamálaráðuneytisins á íslenskukennslu fyrir útlendinga var stuðningur til fræðsluáðila hlutfallslega mun meiri á árum áður miðað við 2015 (útgáfutíma skýrslunnar).¹ Væri gott að sjá hvernig sú þróun hefur verið allt tímabílið.

Hvað **3.3 Samfélag** varðar vill félagið taka sérstaklega undir að það skortir mjög rannsóknir í málaflokknum. Einnig mætti viðhafa meiri samvinnu milli rannsóknaraðila og þeirra sem vinna að framkvæmd stuðnings við innflytjendur og flóttafólk. Úrbætur hér gætu stuðlað að því framkvæmdin sé á þann hátt sem skilar mestum árangri og eins að rannsóknaraðilar fái upplýsingar frá framkvæmdaraðilum um þau svið sem rannsaka þarf betur. Hvað vöktun á fordómum og hatursorðræðu varðar þurfum við sem samfélag að halda sérstaklega vel á spöðunum til að sporna í tíma við óæskilegri þróun.

Í **3.3.1** er vikið að aðgengi að upplýsingum. Félagið vill undirstrika alvarleika núverandi ástands og innflytjendur og flóttafólk nefnir það gjarnan, samkvæmt okkar reynslu. Ekki er til staðar nein ein

¹ Menntamálaráðuneytið (2015) https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/utt_islkennsl_utlend_2015.pdf



allsherjar upplýsingagátt sem leiðir notanda sem ekki talar fullkomna íslensku á einfaldan og myndrænan hátt að þeim upplýsingum sem leitað er eftir þó svo www.mcc.is sé góður grunnur. Réttilega eru nefndar áhyggjur af ólæsi og lítilli tölvufærni. Hér þarf einnig að gefa gaum að mismuni milli byggða í landinu á aðgengi að upplýsingum.

Félagið vill undirstrika alvarleika þess að það er enn fjöldi þjónustustofnana sem ekki þjónustar sem skyldi þá fjölbreyttu hópa íbúa sem hér búa. Vísast þar í reynslu félagsins af aðstoð við fólk við að sækja og skilja þjónustu stofnana. Með réttu ættu stofnanirnar sjálfar að veita þá aðstoð. Sjá nánar neðar í skjalinu, í lok umfjöllunar um 3. kafla. Þetta ætti einnig að vera skýrt markmið í **lykilviðfangsefnum í kafla 4.3**. Einnig þarf almennt að huga að betri útskýringum fyrir aðflutta íbúa á hlutverki stofnana og hvernig starfið fer fram s.s. í skólastarfi.

Félagið fagnar sérstökum **kafla 3.3.2 um stöðuna á húsnæðismarkaði**. Til viðbótar við það sem þar kemur fram hefur orðið vart við neikvæða umfjöllun í samfélaginu á þann veg að ýjað er að því að móttaka flóttafólks sérstaklega sé meginorsök skorts á leiguhúsnæði fyrir almenning á landinu. Viðvarandi húsnæðisskortur getur því beinlínis verið aðför að öruggu samfélagi allra, án aðgreiningar.

3.3.3 Samráð við innflytjendur. Það er alger forsenda í allri vinnu um mál sem snúa að þeim sérstaklega. Þar ættum við öll sem vinnum í málaflokknum að líta í eigin barm, hvort sem eru stofnanir, stjórnvald eða félagsamtök. Þó margt sé vel gert er skortur á breiðari vettvangi sem styrktur er fjárhagslega til að bæði innflytjendur almennt og flóttafólk geti komið á framfæri sínum skoðunum, þörfum og hugmyndum til úrbóta.

Varðandi **kafla 3.3.4** vill félagið undirstrika mikilvægi rannsókna á bæði efni um og fyrir innflytjendur í fjölmiðlum og eins notkun þeirra á þeim. Hér er heldur ekki úr vegi að nefna þá vannýttu möguleika hvað varða íslenskukennslu, samfélagsfræðslu og fjölbreytta aðstoð við þau sem stunda nám á Íslandi sem væru mögulegir gegnum fjölmiðla, og myndu væntanlega nýtast langt út fyrir hóp innflytjenda.

Í kafla **3.4 Fjölskylda og heilbrigði** kemur fram sorglega hátt hlutfall fátæktar meðal innflytjenda. Það má bæta við þeirri staðreynd að félagslegt tengsla- og öryggisnet þeirra er mun takmarkaðra en innfæddra sem væntanlega veitir þeim enn minni möguleika á tímabundinni aðstoð stórfjölskyldu eða vina og eykur líklega enn á andlega vanlíðan og aðra erfiðleika.

Í **kafla 3.2.4** kemur fram að sveitarfélög og íþrótt- og æskulýðsfélög hafi mörg lagt aukna áherslu á að ná til barna og fjölskyldna af erlendum uppruna. Hér mætti nefna dæmi því til stuðnings þannig að ljóst sé við hvað er miðað. Sér í lagi þar sem fram kemur neðar í textanum að helmingur barna af erlendum uppruna er ekki í neinu tólmundastarfi.

Í **kafla 3.4.5** vantar tilvísun í þessa áhugaverðu könnun á samanburði á högum aldraðra innflytjenda og innlendra. Hér mætti einnig gera grein fyrir niðurstöðum könnunarinnar um fjárhag aldraðra af erlendum uppruna, hvort hann er sambærilegur við innlenda eða hvort hópurinn búi við skerðingar vegna styttri búsetu á landinu o.s.frv.



Í **3.4.6** er vikið að sálrænum vanda margs flóttafólks. Komið er inn á þennan vanda einnig hvað varðar áhrif áfalla foreldra á líðan og gengi skólabarna í **kafla 3.5.5**. Vert væri að gefa meiri gaum að útgjaldaminni úrræðum sem geta stuðlað að betra geðheilbrigði, meðal annars í anda þeirra sem t.d. Rauði krossinn viðhefur í nálgun sinni í stuðningi við flóttafólk.

Í **kafla 3.5.5** ætti einnig að nefna það ástand og líðan sem geta skapast á heimilum flóttafólks þegar átök eiga sér stað í heimalandi þeirra, eins og á við um fólk frá Palestínu þessi misserin. Allir aðilar sem sinna flóttafólki þurfa að þekkja aðferðir til að hjálpa fólki við að takast á við slíkar aðstæður og sérstaklega þar sem börn eiga í hlut, og þarna þarf að bæta úr.

Í **kafla 3.5.6** mætti fjalla meira um sérstakar aðstæður ungs flóttafólks sem hingað kemur. Rauði krossinn tók saman stutta skýrslu um aðgengi þeirra að námi. Flest atriði sem eru hamlandi fyrir þau eru hér þegar nefnd en vekja má athygli á því að þau búa einnig við framfærsluvanda á framhaldsskólaárunum og kvarta einnig undan skorti á aðgengi að upplýsingum um námið. Sjá nánar *Aðgengi flóttafólks að íslensku menntakerfi* á vef félagsins <https://www.raudikrossinn.is/um-okkur/frettir-og-utgefid-efni/>

Í **kafla 3.6.3 um atvinnustöðu flóttafólks** væri fróðlegt að sjá samanburð við aðra innflytjendur. Í **3.6.5** mætti einnig tiltaka hversu aðgengileg þjónustu s.s. VIRK er fólki sem býr ekki að mikilli færni í íslensku eða ensku.

Í **kafla 3.7 um málefni flóttafólks** mætti vel nefna hversu margir það eru sem koma frá Úkraínu og Venesúela og varpa þannig ljósi á mögulega þróun umsækjendahópsins.

Það kemur og fram að árlega hafi verið tekið á móti kvótahópum frá árinu 2015 og síðan sagt að vegna heimsfaraldurs hafi ekki verið eðlilegt framhald á. Réttar væri að segja að ekki hafi verið tekin ákvörðun um boð kvótahópa frá árinu 2020. Þrátt fyrir heimsfaraldur tóku mörg önnur ríki á móti kvótaflóttafólki meðan á honum stóð. Enn fremur kemur fram í þessum kafla að engar ákvarðanir hafi verið teknar um kvótahópa á yfirstandandi ári eða fyrir 2024 og mætti draga betur fram að það er í mótsögn við þau góðu áform sem fram koma í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar og nefnd eru aftast í kaflanum. Rauði krossinn leggur mikla áherslu á að Ísland haldi áfram að taka á móti kvótahópum í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna enda er það meðal fárra öruggra leiða sérstaklega viðkvæmra hópa meðal flóttafólks í öruggt skjól, eins og undirstrikað er reyndar í **kafla 3.7.4**.

Í **3.7.1** mætti gjarnan koma fram til upplýsingar hvernig nýtilkominni samþæfingu í málaflokknum er háttað eftir miklar breytingar undanfarið á verkefnum aðila, þannig að meira gagnsæis gæti.

3.7.2 Þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Félagið telur þá breytingu að flytja þjónustu við umsækjendur um vernd til félags-og vinnumarkaðsráðuneytis og Vinnumálastofnunar hafa verið til góðs. Það er þó miður að ekki hafi tekist betur til með að stærri hluti umsækjenda fái búsetu og þjónustu hjá félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem auðveldara væri fyrir umsækjendur að sækja og fá þá aðstoð sem þeim ber varðandi skólagöngu og heilbrigðisþjónustu. Þó að Vinnumálastofnun hafi gert ýmsar breytingar til batnaðar þá er félaglegur stuðningur og húsnæðisöflun ekki hlutverk stofnunarinnar að öllu jöfnu.



Rauði krossinn tekur undir að heilbrigðisþjónusta við umsækjendur um vernd sé afar umfangsmikil og telur bagalegt að ekki hafi verið til staðar samningur, allt frá árinu 2004, við Heilbrigðisstofnun Suðurnesja þar sem stór hluti umsækjenda er í búsetu á því svæði á vegum Vinnumálastofnunar. Margir þeirra eru að koma úr erfiðum aðstæðum og eru með ómeðhöndluð einkenni bæði líkamleg og andleg.

Úr þessu þarf að bæta hið fyrsta. Rauði krossinn telur áriðandi að tryggt sé að umsækjendur njóti þess réttar sem kveðið er á um í lögum er varðar túlkajónustu innan heilbrigðiskerfisins þó að það geti verið tímafrekt að ná tali af túlki í gegnum síma og hvetur einnig til að reynt verði frekar á notkun símatúlkana.

Félagið telur óviðundandi hversu illa gengur að koma börnum í skóla og ekki síst fylgdarlausum börnum sem eru umsækjendur um alþjóðlega vernd sem oft eiga að baki litla sem enga skólagöngu.

Í tengslum við að upphæð fæðispeninga umsækjenda hafi ekki hækkað frá 2017 mætti gjarnan tiltaka hversu mikil hækking hefur verið á vísitölu neysluverðs á sama tíma (frá janúar 2018 – desember 2023) en hún er 35% samkvæmt Hagstofu Íslands.

Þá vekur það undrun að hér sé ekki rætt um þá stöðu sem skapast hefur nýverið með því að svipta ákveðinn hóp umsækjenda allri þjónustu, þ.e. þau sem hafa fengið neitun á báðum stjórnáskilum og hafa ekki tök á að yfirgefa landið. Þetta er ekki stór hópur sem um ræðir en þó í mjög viðkvæmri stöðu og félagið hefur trú á að leita megi viðunandi lausna fyrir hann.

Í **3.7.3 um samræmda móttöku flóttafólks** er fjallað um þá samninga sem gerðir hafa verið við sveitarfélög þar um. Félagið styður að það ætti að vera sjálfsagður hluti af þjónustu sterkra sveitarfélaga með nauðsynlega innviði að taka á móti og styðja við komu flóttafólks. Mörg nágrannalönd okkar hafa komið málum í þann farveg. Tímarnir sem við lifum á eru einfaldlega þannig að ekki er hægt að loka augunum fyrir þeim vanda sem fólk sem þarf að flýja heimkynni sín verður fyrir og ekki fyrir séð að ástandið fari batnandi. Þetta er verkefni okkar allra sem þetta samfélag byggjum.

Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá undirbúningsvinnu að samræmdri móttöku óháð komuleið. Félagið tekur undir það sem fram kemur í kaflanum og setur jafnframt þá hugmynd fram að íslenskukennsla og samfélagsfræðsla verði í fastari skorðum og hugað verði að því að gera að skyldu í framtíðinni (eins og komið er inn á í kafla 3.10), enda meðal lykilatriða, meðal annars til að fólk festist ekki í láglaunastörfum fyrir ófaglærða. Þá þurfa þó námstækifærin að vera til staðar.

Í **kafla 3.7.5 um mannúðarsjónarmið í móttöku flóttafólks** er m.a. fjallað um þá andlegu líðan flóttafólks sem hér fær skjól, þann mikla bagga sem mörg þeirra bera eftir ofbeldi og áföll fyrir flóttann og á meðan honum stendur. Það er gríðarmikið átak að taka sig upp, flýja heimkynni sín og setjast að í nýju landi og mikil streita sem fylgir því í ofanálag við ofangreint. Það verður seint ofmetið hversu miklu skiptir að nálgast heilsufarsmál flóttafólks á heildrænan hátt, bæði líkamlega og andlega og huga að langtíma stuðningi við úrlausnarefni hvaða varða andlegrar heilsu. Þar þarf m.a. að huga að fræðslu til viðkomandi aðila og flóttafólksins sjálfs til sjálfshjálpar. Rauði krossinn hefur m.a. unnið að þessu undanfarin ár í samræmi við sameiginlega ályktun félagsins og stjórnvalda um geðheilbrigði og sálfélagslegan stuðning á ríkjaráðstefnu Rauða kross hreyfingarinnar 2019.



Hvað varðar kafla **3.7 um móttöku flóttafólks** vekur athygli að ekki er fjallað um fjölskyldusameiningar í Grænbókinni, flókinn veruleika þeirra, langan biðtíma og það flókna ferli sem þeim fylgja. Fólk upplifir mikla sálræna erfiðleika þegar beðið er eftir ástvinum, þurfa mikla aðstoð við að fylla út skjöl og afla gagna fyrir umsókn um sameiningar til Útlendingastofnunar. Rauði krossinn hefur undanfarin ár veitt töluvert mikla aðstoð varðandi fjölskyldusameiningar og það er mikilvægt að sú þjónusta haldi og ekki verði rof á henni burtséð frá hver mun sinna henni á komandi árum. Komið er inn á þetta atriði einnig hér ofar í umfjöllun um 3.3.1.

Um stöðumat í kafla 3.8 mætti skýra betur hvað tafla 4 felur í sér, er hún samantekt á því sem fram hefur komið eða aðeins hluta aðgerða.

Lokaorð

Almennt vill félagið undirstrika mikilvægi þess að viðhafa sterkt og gott notendasamráð í allri vinnu er varðar innflytjendur og flóttafólk. Enn fremur vill félagið hvetja stjórnvöld að setja sér markmið um inngildandi fjárlagagerð almennt þannig að tekið sé tillit til sérstakra þarfa þessa stækkandi hóps svo vinna megi betur að raunverulegri þátttöku allra, án aðgreiningar.

Eins má benda á það vantar almennt umfjöllun um þátt bæði félagasamtaka og almennings í inngildingarferlinu þar sem gagnkvæmni þarf að eiga sér stað. Hlutverk og starf fjölda félagasamtaka er töluvert í því ferli. Þar má einnig ekki vanmeta það hlutverk sem almenningur hefur þar, í aðstoð í gegnum fjölbreytt sjálfböðastörf sín og aðstoð í nærsamfélagi - og er í raun forsenda þess að inngildandi fjölmenningsamfélag verði að veruleika.

Rauði krossinn þakkar að lokum fyrir tækifæri til að senda inn umsögn um þennan merka áfanga sem Grænbókin er. Félagið lýsir sig reiðubúið til að hitta fulltrúa félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins til frekara samráðs eða ef spurningar vakna um umsögnina.

