



Með strauminn í fangið

Fjöldi hælisleitenda á Íslandi gæti tvöfaldast á þessu ári.
Hvernig er tekið á móti þeim?

Pröstur Haraldsson



Pröstur Haraldsson,
bládamður

Árið sem leið kom vel á aðra milljón flóttamanna til ríkja Evrópusambandsins, flestir frá stríðshrjádum ríkjum í Asíu: Sírylandi, Írak og Afganistan. Enn er ekkert lát á flóttanum og leiðtogar Evrópu sitja langa og stranga fundi í Brussel til þess að reyna, með takmörkuðum árangri, að finna út úr því hvernig best sé að draga úr þessum straumi og taka á vandanum sem honum fylgir. Þrátt fyrir hert eftirlit á landamærum – allt upp í múra og gaddavírgirðingar – er ekki annað að sjá en að straumurinn verði áfram þungur því þær milljónir sem nú hirst í flóttamannabúðum eða á vergangi í Sírylandi, Tyrklandi, Líbanon, Líbýu og víðar hugsa sér til hreyfings. Þá er ótalinn flótti fólks innan Evrópu, ekki síst frá löndum í austanverðri Evrópu til vesturs og norðurs.

Í fyrra komu rúmlega 350 hælisleitendur til Íslands, tvöfalt fleiri en árið áður. Nú er því spáð að fjöldi þeirra sem leita hælis hér á landi tvöfaldist aftur á þessu ári. Um áramótin hljóðaði spáin upp á 500 en nú er hún komin í 6–800. Rétt er að taka fram að í þessum tölum er ekki reiknað með svokölluðum kvótaflóttamönnum sem stjórnvöld bjóða sérstaklega til landsins og tiltekin sveitarfélög taka á móti.

Þetta er alveg ný staða hér á landi. Framundir síðustu aldamót voru þeir sárafáir sem leituðu af sjálfsdáðum eftir því að fá hér pólitískt hæli og það var ekki fyrir en árið 2007 sem slíkt hæli var veitt öðrum en áðurnefndum kvótaflóttamönnum. Það er því kannski engin furða að hér sé haldið málþing á málþing ofan um þennan nýja veruleika og að þar séu hávæstar yfirlýsingar um að hér vanti bæði stefnu og þekkingu á vandanum. Sá skortur er sagður þeim mun meiri og átakanlegri eftir því sem hærra er farið í stjórnsýslunni, fjær þeim sem vinna með flóttafólkinu.

Mismunandi móttökur

Þessi skipting í kvótaflóttamenn og hælisleitendur er mikilvæg vegna þess að viðtökurnar hér á landi eru gerólíkar. Fyrirnefndi hópurinn mætir miklum skilningi og velvilja, enda er búið að undirbúa komu hans vel og vandlega í langan tíma í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Samfélagið tekur hópnum opnum örmum, stuðningsfjölskyldur leiða hann fyrstu skrefin í nýju landi og fólkinu er hjálpað að fóta sig, börnin fara í skóla og foreldrarinn fá vinnu. Síðast en ekki síst losnar þessi hópur alveg við að leita að íbúð á erfiðum íslenskum húsnæðismarkaði því hans biðla fullbúin heimili og aðstoð sveitarfélaga og sjálfböðaliða við að koma sér fyrir.

Öðru máli gegnir um þá sem birtast á Keflavíkurflugvelli óforvarendis, sækja um hæli af pólitískum ástæðum eða vegna ofsókna og óbærilegra aðstæðna heima fyrir. Þeir koma í leit að mannúð og framvísa engum pappírnum eða jafnvel fölsuðum pappírnum. Þeim er vísað til lögreglu og Útlendingastofnunar og við tekur langt, alltof langt ferli skrifinnsku og bið eftir úrlausn mála. Vissulega er þeim hjálpað um margt meðan á þeirri bið stendur, en þeir fá ekki kennitölu og þar með er þjónusta torsótt, enga atvinnu að hafa og lengi vel komust börn ekki í skóla. Samskipti við heilbrigðis- og velferðarstofnanir eru stíð vegna þess að þar er alltaf byrjað á að biðja um kennitölu. Bið eftir afgreiðslu mála getur dregist von úr viti, allt upp í fjögur-fimm ár, þótt reynt hafi verið að stytta hana upp á síðkastið.

Meðan beðið er lifir flóttafólkið í óvissu um framtíðina. Það getur ekki skipulagt líf sitt með neinum hætti því það veit ekki hvort það fær dvalarleyfi né hvenær það gerist. Verði niðurstaðan jákvæð er það sent út í samfélagið til að bjarga sér.

Hvað er kennitala?

Á ráðstefnunni *Fræði og fjölmennung* í Háskóla Íslands í febrúar sagði sómalskur Íslendingur, Yassin Hass-



an, frá reynslu sinni. Hann fékk dvalarleyfi hér á landi fyrir fimm árum en hafði þá þurft að bíða lengi eftir afgreiðslu umsóknar sinnar. Einn daginn kom leyfið og þá þurfti hann að yfirgefa dvalarstað sinn eftir sólarhring og bjarga sér upp á eigin spýtur. – Ég vissi ekki einu sinni hvað kennitala var, það hafði enginn útskýrt hana fyrir mér, sagði Yassin og bætti því við að enga hjálp hefði verið að fá. Hann hefði þó átt auðveldara með að bjarga sér en margir aðrir af því hann talaði ensku. Þess má geta að nú gengur Yassin flest í haginn og hann starfrækir fyrirtæki hér á landi með á annan tug starfsmanna.

Ferlið hefur breyst og biðin styst, sem betur fer. Nú er hælisleitendum tryggt húsnæði í einn mánuð eftir að dvalarleyfi er fengið, en staða þeirra er samt verulega miklu lakari en kvótaflóttamanna. **Áshildur Linnét** sem starfar við móttöku hælisleitenda og flóttamanna hjá Rauða krossinum sagði að í augum þeirra sem ynnu að þessum málum væri móttaka kvótaflóttamanna fyrirmyndin sem þyrfti einnig að innleiða í móttöku hælisleitenda, en þar væri langur vegur á milli.

Tveir starfsmenn með 200 flóttamenn

Á ráðstefnunni í Háskólanum voru sagðar fjölmargar sögur af þeim móttökum sem flóttafólk fær hér á landi og sama var uppi á teningnum á *Félagsráðgjafabingi* sem haldið var skömmu seinna. **Hera Ósk Einarsdóttir** félagsráðgjafi hjá Reykjanesbæ hefur starfað lengi að þessum málum. Hún sagði að margt hefði breyst til batnaðar, ekki síst eftir að Útlendingastofnun samdi við Reykjavíkurborg, Hafnarfjörð og Reykjanesbæ um að sinna þjónustu fyrir hælisleitendur árið 2014. Áður hafði hælisleitendum verið hrúgað inn í takmarkað húsnæði í Keflavík þar sem undir lokin voru um 200 manns. Hera sagði að til þess að sinna þessu fólki hafi verið starfsmenn í tveimur stöðugildum.

– Meðan fólkið bíður þurfum við að útvega því húsnæði og búa út heimilin, koma börnunum í skóla og tryggja þeim stuðning þar. Við erum með bakvaktaþjónustu sem er talsvert mikið notuð, bæði til að leita upplýsinga um allt sem hælisleitendum mætir og ekki síst vegna veikinda. Til þess að auðvelda starf okkar höfum við komið upp upplýsingasíðum á netinu sem við vísum fólki á, og svo erum við í sambandi við ýmsar stofnanir og samtök á borð við Rauða krossinn sem veitir hælisleitendum margs konar þjónustu.

– Eftir að hælið er fengið færast hælisleitandinn út úr þessu kerfi sem heldur ágætlega utan um hann yfir í hið almenna velferðarkerfi Íslendinga og þarf að fóta sig þar einn og óstuddur. Þar í liggur munurinn á

þeim og kvótaflóttafólkinu og í þessu er fólgin gífurleg mismunun. Fólk þarf að finna sér húsnæði, skrá lögheimili og sækja um bætur sem það á hugsanlega rétt á – allt á einum mánuði. Það var mikið framfaraspor þegar velferðarráðuneytið gaf út leiðbeinandi reglur um þjónustu sveitarfélaga við þennan hóp árið 2014. Í þeim fólst ákveðin samræming en samt eru göt á þessu sem eftir er að stoppa í, sagði Hera Ósk.

Vannýttur kraftur

Sólveig Sveinbjörnsdóttir félagsráðgjafi og verkefnastjóri málefna hælisleitenda hjá Reykjavíkurborg lýsti svipaðri reynslu. Hún sagði að ef rétt væri á haldið gæti þessi biðtími reynst fólki vel við að aðlagast íslensku samfélagi en þar væru ýmsar hindranir. – Þar á meðal er skortur á kennitölu sem opnar svo margar gáttir en er erfitt að fá. Það tekur yfirleitt tvo til þrjú mánuði samkvæmt minni reynslu. Í hópnum sem bíður eru margir einhleypir en flestir þeirra eru fjölskyldumenn sem bíða þess að geta sameinað fjölskyldur sínar. Þarna er fólk með alls konar menntun og reynslu, en atvinnuleyfi eru vandfengin. Af hverju nýtum við þennan kraft ekki á vinnumarkaði? spurði Sólveig.

Hera Ósk nefndi að samskipti við heilbrigðiskerfið væru meðal þess sem hælisleitendur þyrftu gjarnan á að halda og Sólveig bætti því við að einnig þar kæmi kennitalan við sögu. Hún nefndi að starfsfólk hennar hefði samið við tiltekna heilsugæslustöð í borginni um að þangað gætu leitað hælisleitendur sem ekki væru komnir með kennitölu. – En svo fór viðkomandi starfsmaður í frí og sá sem leysti af kannaðist ekki við neitt slíkt samkomulag. Í þetta fór talsverður tími sem hefði mátt nota til betri hluta, sagði hún.

Á það var bent á ráðstefnunni í Háskóla Íslands að fólk sem hingað kemur ætti í flestum tilfellum að baki erfiða tíma á flótta eða öðrum hrakningi. Það hefur oft þurft að yfirgefa heimahagana og ástvini sína í skyndingu, heimilin jafnvel jöfnuð við jörðu og mest af eignum þeirra glatað. Þess vegna væri algengt að fólkið þjáðist af alls kyns sjúkdómum, jafnt líkamlegum sem geðrænum, þegar það kemur hingað til lands. Áfallastreita er algeng í hópi hælisleitenda en alls óvíst að hún komi í ljós þegar heilbrigði þeirra er kannað strax eftir komu þeirra til landsins. Starfsfólk rekur sig hins vegar oft á hana hjá fólkinu þegar biðin eftir afgreiðslu mála fer að dragast á langinn.

Hvað segir starfsfólk?

Í ljósi þessara aðstæðna er forvitnilegt að heyra af rannsókn sem **Snjólaug Sigurjónsdóttir** meistaranemi í



félagsráðgjöf við Háskóla Íslands hefur gert um reynslu fagfólks sem vinnur með málefni hælisleitenda innan félagsþjónustunnar. Hún tók viðtöl við sjö manns sem störfuðu með hælisleitendum, þar af þrjú félagsráðgjafa. Þegar spurt var um áskoranir sem þeir mættu í störfum sínum voru það „meðal annars tímaskortur og forgangsroðun innan stofnunar. Skrifræði var einnig nefnt ... en stefna í málaflokknum getur týnst innan stórra stofnana ... Stór hluti þátttakenda rannsóknarinnar sögðu að stefna stofnana hefði menningarhæfni [hælisleitenda] að leiðarljósi í starfi en fyrir starfsfólk væri sú stefna í raun erfið í framkvæmd.“¹

Þegar Snjólaug dregur saman niðurstöður úr viðtölunum segir hún að viðmælendur hennar hafi svarað þeirri spurningu hvort sveitarfélagið sem þeir unnu hjá hefði formlega stefnu í málefnum hælisleitenda ýmist neitandi eða að þeir vissu ekki til þess. „... ég ætla bara að tala hreint út, mér fannst vera stefnuleysi,“ sagði einn viðmælendinn orðrétt. Þetta hafði að sjálfsgöðu þann kost að starfsfólkið naut meira sjálfstæðis í starfi og skipulagi þess. Það frelsi og sjálfstæði kom hins vegar oft fyrir lítið þegar fjármagn til starfseminnar varð fyrir barðinu á niðurskurði.

Skuggahlið stefnuleysisins er hins vegar að það gengur erfiðlega að koma skilaboðum áleiðis upp á við í kerfinu. Þegar við bætist að stöðugt aukid vinnuálag vegna fjölgunar skjólstaðinga hamlar þátttöku starfsfólks í fundum og samráði með stjórnendum og fulltrúum annarra stofnana er ekki undarlegt að viðmælendur óttist að þekking og reynsla nýtist illa eða týnist jafnvel í kerfinu. Aukið vinnuálag, úrræða- og valdleysi er uppskrift að kulnun í starfi og það kannast flestir við sem vinna í þessum geira.

Síðaklemma

Viðmælendur Snjólaugar Sigurjónsdóttur nefna einnig hversu erfitt er að takast á við tvöfalt hlutverk í starfi með hælisleitendum. **Guðbjörg Ottósdóttir** félagsráðgjafi hefur stundað rannsóknir á málefnum hælisleitenda í Bretlandi og kallar þetta síðaklemmu félagsráðgjafa, sem sé alþekkt fyrirbæri víða um lönd. Síðaklemman felst í því að starfið krefst þess að félagsráðgjafar veiti hælisleitendum aðstoð og ráðgjöf á sama tíma og þeim er skylt að hafa eftirlit með skjólstað-

ingum sínum. Hælisleitendur upplifi því félagsráðgjafa bæði sem hagsmunagæslumenn sína og hliðverði kerfisins. Úr þessu getur skapast tortryggni sem erfitt getur reynst að kveða niður.

Guðbjörg bætir því við að félagsráðgjafar eigi einnig á hættu að lenda í klemmu milli stofnana og sveitarfélaga sem ættu að hafa samstarf um málefni hælisleitenda en varpa ábyrgðinni á milli sín, meðal annars vegna mismunandi reglna og verklags. Þetta er útbreiddur vandi en kosturinn við Ísland er að kerfið er enn í mikilli þróun og þess vegna von til þess að hægt sé að ýta þróuninni í rétta átt.

– Nú er alls staðar verið að víkka skilgreiningar á þeirri vernd sem hælisleitendum stendur til boða. Í þeirri endurskoðun þarf að stuðla að heildarnálgun, þ.e. að ekki sé einblínt á lagalega stöðu flóttafólks heldur reynt að ná utan um alla tilveru þess. Velferðarkerfið þarf að koma til móts við þá staðreynd að flóttafólk er ekki einlitur hópur einhleypra karlmanna heldur er fjölskyldufólk með börn í meirihluta. Þess vegna þarf að sinna vandamálum barna og þeirra sem hafa sérþarfir, svo sem vegna fötlunar, segir Guðbjörg.

Hvenær koma ný lög?

Guðbjörg nefndi að kerfið væri í hraðri þróun og það er bæði satt og rétt. Stundum verður þó hefðbundinn hægagangur kerfisins yfirsterkari þörfinni fyrir skjót og röggssamleg viðbrögð. Dæmi um þetta er endurskoðun útlendingalaga sem staðið hefur yfir um alllangt skeið. Í lok ágúst á liðnu ári var innanríkisráðherra afhent fullbúið frumvarp að nýjum lögum frá þingmannanefnd sem hafði náð sjaldgæfri þverpólitískri samstöðu um þær breytingar sem brýn nauðsyn væri á að gera á lögnum. Í frétt á heimasíðu ráðuneytisins 24. ágúst sagði svo um starf nefndarinnar:

„Þingmannanefndin hefur haft það að leiðarljósi að bæta enn frekar íslenska löggjöf um útlendinga í samráði við helstu sérfræðinga á sviðinu, háskólasamfélagið og sjálfa notendur kerfisins. Fjölmargir aðilar, stofnanir, hagsmunasamtök og mannréttindasamtök, hafa komið að undirbúningi frumvarpsins. Megintilgangur þess er að tryggja að mannúð og skilvirkni ríki við meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi, koma til móts við auknar kröfur um samkeppnishæfni Íslands og sjá til þess að íslensk löggjöf sé leiðandi í málum er varða mannréttindi og aðrar alþjóðlegar og evrópskar skuldbindingar.“

Nú er liðið rúmlega hálf ár frá því frumvarpsdrögin voru afhent. Ráðherra lýsti því yfir á sínum tíma að stefnt væri að því að leggja frumvarpið fram á haust-

1 Snjólaug Sigurjónsdóttir, (2016). „...þetta er ofboðslega húmanískt, þú þarft að vera mikil manneskja...alltaf með jafnaðargæð, alltaf tilbúin...“ Þekking og reynsla fagfólks í starfi með hælisleitendum innan félagsþjónustunnar.

Óbirt MA-ritgerð, Háskóli Íslands, Félagsráðgjafardeild, Reykjavík.



þingi en það stóðst ekki. Það var ekki fyrr en eftir af-sögn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar að málið komst aftur á dagskrá (sem segir kannski sitt um ástæðu tafarinnar). Var frumvarpið loks lagt fram á þingi upp úr miðjum apríl og er til meðferðar í nefnd þegar þetta er skrifað.

Skuggahliðar þjóðflutninganna

Af og til slær í bakseglin hjá þeim sem fást við málefni flóttafólks af hálfu stjórnvalda. Stundum er það í sjálfu sér skiljanlegt í ljósi þess að þjóðin er að takast á við nýtt úrlausnarefni sem aðrar þjóðir hafa haft áratugi til þess að æfa sig í að meðhöndla. Dæmi um þetta er mansalsmálið sem kom upp í Vík í Mýrdal á dög-unum. Frásögn lögmans kvennanna sem þar áttu í hlut í Kastljósi af viðbrögðum innanríkisráðuneytisins gaf innsýn í það hvernig kerfið virkar oft. Konurnar bíða eftir úrlausn sinna mála og fyllast ótta við hvað sé að gerast í heimalandi þeirra. Lögmaðurinn leitar til ráðuneytisins sem sýnir mikinn skilning. Svo gerist ekkert og konurnar fara úr landi. Hvað skyldi taka við hjá þeim? Er það ekki vandi íslensks samfélags?

Edda Ólafsdóttir félagsráðgjafi á velferðarsviði Reykjavíkurborgar hefur lengi fylgst með og starfað að málefnum flóttafólks. Hún hélt erindi á *Félagsráð-gjafabíngi* um það sem hún nefndi skuggahliðar flóttamannastraumsins. Þar á hún við það sem oft er nefnt að þegar sá straumur tekur á sig mynd þjóðflutninga eins

og nú hefur gerst í Evrópu sé hætta á því að alls kyns skuggabaldrar sjái sér leik á borði. Þetta þurfi félags-ráðgjafar og aðrir sem sinna málefnum flóttafólks að hafa hugfast og læra að þekkja einkenni glæpsamlegrar starfsemi á borð við mansal.

Annar vandi sem komist hefur í fréttirnar eru að-stæður fylgdarlausra barna sem ýmist hafa misst for-eldra sína í stríðsátökum eða orðið viðskila við þá á flóttanum milli heimsálfa. Mönnum brá illilega í brún þegar upplýst var að allt að 10.000 börn hafi horfið úr flóttamannastraumnum. Hingað til lands hafa komið börn og unglingar ein sín liðs og leitað hælís. Þessum börnum þarf að mæta sérstaklega eins og Maja Loncar meistaraneimi í félagsráðgjöf við HÍ hvatti til á ráðstefnu HÍ um flóttamannavandann. Hún kom sjálf hingað sem barn með fjölskyldu sinni frá gömlu Júgóslavíu á tíunda áratugnum og þekkir vanda flóttabarna af eigin raun.

Gefandi starf

Síðast en ekki síst verður þó að hafa hugfast að starf með flóttafólki er ekki bara álag og sálarraun. Allir sem starfa að umönnun og þjónustu við flóttamenn tala um það hversu gefandi það sé. Þetta kemur skýrt fram hjá viðmælendum Snjólaugar Sigurjónsdóttur í áður-nefndri rannsókn þar sem einn þeirra segir:

„Þetta er ótrúlega skemmtilegt og ofboðslega mikið húmanískt. Þú þarft að vera mikil manneskja, alltaf með jafnaðargeð, alltaf tilbúin. En það finnst mér ógeðslega skemmtilegt, það er það sem ég fíla við þetta.“

Annar segir dagamun á álaginu: „Mér finnst þetta almennt rosalega áhugavert og skemmtilegt en það getur verið rosalega krefjandi og reynt á, líka tilfinningalega.“

Og tveimur viðmælendum leið eins og þeir væru í móður-hlutverki gagnvart flóttafólkinu: „Þeir hreyttu í okkur og þú veist ... fuku út með fússi og komu daginn eftir bara eins og ekkert hefði í skorist. Þú veist ... við erum svolitlar mömmur þeirra, við gáfum þeim að éta, við gáfum þeim föt og þú ferð stundum í fylu við mömmu þína. Þetta var daldið þannig samband.“

