



# Minnisblað

Móttakandi: Arnar Þór Sævarsson,  
framkvæmdastjóri sambands  
Íslenskra sveitarfélaga

Dags.: 16. ágúst 2023

Sendandi: Flosi H. Sigurðsson

Málsnr.: 2308008SA  
Málalykill: 02.61

**Efni: Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga skv. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991**

## I. ÁLITAEFNI

Er sveitarfélögum heimilt eða skylt að veita útlendingi fjárhagsaðstoð á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaga sem fengið hefur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd eftir að 30 daga biðtíma lýkur skv. 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga nr. 80/2016.

## II. LAGAÁKVÆÐI

### Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

#### ■ 7. gr. Almennar skyldur sveitarfélaga.

- Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Ráðuneytið gefur árlega út leiðbeinandi yfirlit yfir lögmaelt verkefni sveitarfélaga, flokkuð eftir því hvort verkefni eru skyldubundin eða ekki.
- Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.
- Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

### Lög um útlendinga nr. 80/2016

#### 8. mgr. 33. gr.

[Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnarsýslustigi. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Ekki er heimilt að fella niður rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu. Í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfalaus falla réttindin þó niður þegar

Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. másl. ekki við um þau mál.]<sup>2)</sup>

## Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

### ■ 12. gr.

Sveitarfélag skal sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. [Sveitarfélög skulu tryggja að stuðningur við íbúa sem hafa barn á framfæri sé í samræmi við það sem er barninu fyrir bestu.]<sup>1)</sup>

Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

<sup>1)</sup>[L. 78/2022, 6. gr.](#)

### ■ 13. gr.

Með íbúa sveitarfélags er í lögum þessum átt við hvern þann sem lögheimili á í viðkomandi sveitarfélagi.

Verði eigi upplýst um lögheimili manns er leitar aðstoðar skal honum veitt aðstoð þar sem hann dvelur.

Flytjist maður milli sveitarfélaga skal hann eiga rétt til þjónustu í því sveitarfélagi er hann flyst til þegar hann hefur tekið sér þar lögheimili. Enginn öðlast þó rétt til þjónustu eða aðstoðar í öðru sveitarfélagi með dvöl sem ekki er ígildi fastrar búsetu, sbr. lög um lögheimili [og aðsetur].<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 80/2018, 20. gr.](#)

### ■ 15. gr.

[Erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skal veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við [ráðuneytið],<sup>1)</sup> enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. [Ráðherra]<sup>1)</sup> er heimilt að setja nánari reglur<sup>2)</sup> um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu.

Ríkissjóður skal endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í eftirfarandi tilvikum:

a. Aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr.

b. Aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12.–13. gr. laganna sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.]<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup>[L. 162/2010, 8. gr.](#) <sup>2)</sup> Rgl. 1185/2011, sbr. rgl. 28/2013, rgl. 1208/2013 og rgl. 1189/2014. Rgl. 203/2016, sbr. rgl. 110/2017. Rgl. 520/2021, sbr. rgl. 128/2023. <sup>3)</sup>[L. 34/1997, 4. gr.](#)

## Reglugerð um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði nr. 520/2021

### 3. gr. Sérstök tilvik.

Aðstoð til brottfarar frá Íslandi eða til dvalar á landinu er veitt í sérstökum tilvikum, sbr. 2. mgr. 1. gr., ef a.m.k. eitt af eftirfarandi atriðum á við:

4. Beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda. Getur einnig átt við í ákveðnum tilvikum þrátt fyrir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur eigi að yfirgefa landið liggja ekki fyrir, til dæmis þegar fangi hefur fengið reynslulausn.
6. Umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda.

### 5. gr. För úr landi.

Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð fram að brottför úr landi og til fararinnar er að gengið hafi verið úr skugga um að einstaklingur geti hvorki framfleytt sér sjálfur né greitt fargjald. Jafnframt að hann fái ekki aðstoð til brottfarar frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, frá fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

### 6. gr. Dvöl í landinu.

Sé för úr landi skv. 4. gr. ekki möguleg er greitt fyrir dvöl á Íslandi enda séu aðstæður með þeim hætti að ekki sé annað fyrirsjáanlegt en að einstaklingur þurfi að dvelja á landinu um ákveðinn eða óákveðinn tíma. Jafnframt er skilyrði að fullkannað sé, innan lands sem utan, að einstaklingur geti ekki sjálfur framfleytt sér meðan á dvöl hans stendur hér á landi og ekki sé möguleiki á aðstoð frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

## III. UMRÆÐA

Fyrir liggur að nýverið reyndi á nýja heimild í útlendingalögum sem kom inn í lögin með 8. gr. laga nr. 14/2023. Hefur hópi fólks verið vísað úr þjónustu ríkisins þar sem þau hafa ekki fengið samþykki fyrir umsókn sinni um alþjóðlega vernd og 30 daga biðtími sem fram kemur í ákvæðinu liðinn. Í fjölmiðlum hafa fulltrúar ríkisstjórnarinnar vísað til þess að umræddir einstaklingar geti einfaldlega sótt um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum

en því hafa fulltrúar sveitarfélaga, þ.m.t. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, hafnað sem möguleika. Vísa fulltrúar ríkisstjórnarinnar til 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í 12. gr. félagsþjónustulaganna kemur fram að sveitarfélag skuli veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Íbúi sveitarfélags er síðan skilgreindur í 13. gr. laganna þar sem fram kemur að íbúi sveitarfélags sé hver sá sem á lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Enginn vafi liggur á því að umræddur hópur sem vísað hefur verið úr þjónustu ríkisins uppfyllir ekki ákvæði 12. og 13. gr. laganna.

Vísað hefur verið til 15. gr. laganna þar sem fram kemur að erlendum ríkisborgurum skuli í „sérstökum tilvikum“ veitt fjárhagsaðstoð. Aðstoð skuli veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við ráðuneyti, og áður hafi verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Ríkissjóði ber jafnframt að endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara.

Í frumvarpi til laga um félagsþjónustu þar sem 15. gr. laganna er breytt kemur fram:

„Ákvæðið snýst um undantekningartilvik, um aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu eins og áður kom fram. Rétt þykir að tiltaka sérstaklega að aðstoð þeim til handa sé einungis veitt í sérstökum tilfellum, ákvæðið feli með öðrum orðum í sér þrönga sérreglu. Hér er fyrst og fremst um að ræða aðstoð til heimferðar. Einnig getur í undantekningartilvikum verið um að ræða fjárhagsaðstoð vegna brýnna þarfa í skamman tíma. Lagt er til að núverandi framkvæmd á aðstoð þessari verði lögfest. Í því felst að aðstoð er veitt í dvalarsveit að höfðu samráði við félagsmálaráðuneytið, enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi.“

Af umræddum frumvarpstexta má draga þá ályktun að ákvæði 15. gr. eigi ekki að taka til þeirra tilfella þar sem viðkomandi einstaklingur er í dvöl sem ekki liggur fyrir hversu lengi verði, heldur eingöngu þegar einstaklingar eru styrktir til heimferðar eða fá aðstoð í „skamman tíma“ sem er fyrir fram afmarkaður. Benda má á í þessu sambandi að ólíklegt er að einstaklingur sem synjað hefur verið um alþjóðlega vernd, og hann ekki sýnt samstarfsvilja til þess að fara af landi brott þrátt fyrir boð um styrk til heimferðar, muni vera í skamman tíma í umræddri fjárhagsaðstoð. Þá má jafnframt draga þá ályktun og með orðskýringu að sérstök tilvik í skilningi ákvæðisins geti ekki verið tilvik þar sem ríkisvaldið beinir sístækkandi hópi einstaklinga sem fengið hafa synjun um alþjóðlega vernd kerfisbundið í fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Þá liggur fyrir að sett hefur verið reglugerð á grundvelli ákvæðisins nr. 520/2021 þar sem nánar er fjallað um skilyrði til þess að veitt sé fjárhagsaðstoð á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaganna. Í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar kemur fram að aðstoð sé veitt ef umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hafi verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið geti ekki komið til framkvæmda. Í 6. gr. reglugerðarinnar kemur fram að greitt sé fyrir dvöl á landinu ef einstaklingur „þarf“ að dvelja á landinu um ákveðinn eða

óákveðinn tíma. Auk þess þarf að fullkanna með framfærslu einstaklingsins frá ríkisfangslandi og fleiri aðilum.

Forsenda þess að fjárhagsaðstoð sé veitt af hálfu sveitarfélags er að til staðar er e-s konar nauðsyn þess að hlutaðeigandi einstaklingur dvelji á landinu. Tilvik sem fjallað er um í minnisblaði þessu eru ekki þess eðlis heldur er um er að ræða aðstæður þar sem einstaklingar, sem þegar hafa fengið úrlausn sinna mála hér á landi, neita að fara af landi brott og sýna stjórnvöldum engan samstarfsvilja og eru af þeim sökum í ólögumætri dvöl. Þessir einstaklingar þurfa því ekki í skilningi ákvæðisins að vera á Íslandi heldur kjósa þeir að dvelja á Íslandi þrátt fyrir synjun umsóknar um alþjóðlega vernd. Ákvæði 15. gr. er þannig eingöngu heimilt að beita í tilvikum þar sem einhvers konar ómöguleiki er fyrir hendi sem kemur í veg fyrir brottför hlutaðeigandi aðila. Slíkt getur tengst t.d. ferðaskilríkjum viðkomandi einstaklings eða sönnun fyrir upprunalandi einstaklingsins. Þegar ákvæði reglugerðarinnar eru lesin saman við ákvæði 9. mgr. 33. gr. útlendingalaga þá tryggir það ákvæði réttindi og framfærslu einstaklinga sem komast ekki til síns heima vegna ómöguleika auk þess sem til staðar er samstarfsvilji til þess að yfirgefa landið. Hið sama má segja um 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar þar sem fjallað er um biðtíma milli þess tíma sem framkvæmd er brottvísun útlendinga skv. útlendingalögum. Ákvæðið getur ekki átt við umrætt tilvik enda liggur ekki fyrir ákvörðun um brottvísun þessa hóps heldur eingöngu endanleg ákvörðun um að viðkomandi fái ekki alþjóðlega vernd skv. útlendingalögum.

Af þeim sökum er ekki hægt að byggja réttindi þessa hóps sem telst vera í ólögumætri dvöl hér á landi með vísan til fjárhagsaðstoðar sveitarfélags á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaga né tilvitnuðum ákvæðum reglugerðarinnar.

Að fenginni framangreindri niðurstöðu um réttarstöðu þessara einstaklinga sem hér eru í ólögumætri dvöl, þ.e að þau eigi ekki rétt á fjárhagsaðstoð skv. því lagaumhverfi sem fyrir liggur, þá vakna spurningar um hvort ákvörðun um fjárhagsaðstoð gagnvart umræddum hópi teljist til ólögbundinna verkefna sveitarfélags. Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um skyldur sveitarfélaga. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Þá kemur í 2. mgr. fram að sveitarfélögum sé heimilt að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Þegar ákvæðið er kannað þá er grunnskilyrðið að verkefnið varði íbúa sveitarfélagsins. Þeir einstaklingar sem dveljast á Íslandi í ólögumætri dvöl geta ekki talist til íbúa viðkomandi sveitarfélags, þó þeir dveljist þar um stundarsakir. Annað grunnskilyrði þess að sveitarfélagi sé heimilt að taka upp ólögbundið verkefni er að það varði sameiginlegt velferðarmál íbúanna. Við orðskýringu á ákvæðinu verður að teljast afar hæpið að veiting fjárhagsaðstoðar gagnvart einstaklingum í ólögumætri dvöl á Íslandi teljist til sameiginlegs velferðarmáls íbúa viðkomandi sveitarfélags, enda fyrirséð að þessi hópur einstaklinga mun ekki hafa heimild til áframhaldandi dvalar í sveitarfélaginu þar sem búið er að úrskurða í málefnum þeirra að þau fái ekki alþjóðlega vernd og eigi að fara af landi brott. Þriðja grunnskilyrðið sem kanna þarf er að viðkomandi verkefni má ekki vera falið öðrum til úrlausnar að lögum. Þegar 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga og önnur ákvæði útlendingalaga er varða þjónustu við þennan hóp er lesin má leiða að þjónusta gagnvart þessum hópi er

afmörkuð með þeim hætti að ríkið sinni þjónustu við þennan hóp. Jafnframt afmarkar 8. mgr. útlendingalaga að viðkomandi einstaklingar eigi að missa allan rétt til þjónustu sem umsækjendur um alþjóðlega vernd. Löggjafinn hefur þar með afmarkað það í lögum að viðkomandi einstaklingar eigi ekki að fá neina þjónustu. Af öllu framangreindu má leiða að veiting fjárhagsaðstoðar af hálfu sveitarfélags gagnvart umræddum hópi fer út fyrir þær heimildir sem 7. gr. sveitarstjórnarlaga veitir sveitarfélögum og er þeim því ekki heimilt að starfrækja slíkt ólögbundið verkefni. Jafnframt má vísa til lögmætisreglu stjórnisýsluréttar, enda þurfa ákvarðanir stjórnvalda að byggja á lögum, þ.m.t. ólögbundin verkefni sveitarfélaga sem eiga rót sína að rækja til 7. gr. sveitarstjórnarlaga og sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga sem bundinn er í 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands.

Í þessari umræðu er jafnframt óhjákvæmilegt að benda á umsögn sambandsins við þær breytingar sem gerðar voru á útlendingalögum þar sem breytingar voru gerðar á 8. mgr. 33. gr. Þar segir meðal annars:

„Að gefnu tilefni, og í ljósi ábendinga sem sambandið hefur mótttekið, telur sambandið rétt að taka fram að mikilvægt er að gæta almennt að því að skýrt sé hvað taki við eftir að tilvitnuðum 30 daga fresti lýkur, þ.e.a.s. hvað tekur við þegar réttur einstaklings til grunnþjónustu fellur niður og bið kann að myndast m.t.t. brottflutninga hans. Leiði lagabreytingin til þess að auknar skyldur falli á sveitarfélög, með tilheyrandi kostnaðarauka, er jafnframt mikilvægt að sveitarfélög fái hann bættan að fullu.

Þá er og líklegt að við þessar aðstæður fjölgi heimilislausum einstaklingum með tilheyrandi álagi á félagsþjónustu sveitarfélaga og aukins kostnaðar í þeim efnum. Óhjákvæmilegur fylgifyiskur slíkrar neyðar hlýtur ávallt að vera aukin hætta á því að hlutaðeigandi einstaklingar verði berskjaldaðri fyrir hver kyns misneytingu, mansali og ofbeldi.“

Enginn vafi leikur á því að stjórnvöld gerðu sér grein fyrir því að lögfesting á umræddu ákvæði myndi hafa tiltekna afleiðingar í för með sér og því nauðsynlegt að afmarka það fyrir fram með hvaða hætti þjónusta gagnvart umræddum hópi færi fram, þar til viðkomandi einstaklingar færu af landi brott. Aðgerðaleysi yfirvalda að þessu leyti má ekki valda því að kostnaður og stjórnsýsla þessa málaflokks færist til sveitarfélaga þvert gegn mótmælum þeirra.

Að lokum vill sambandið taka fram að líta þarf til þess að um stóran hóp einstaklinga getur verið að ræða ef framkvæmd þessi kæmist á, sem mun útheimta aukin stöðugildi hjá dvalarsveitarfélögum og þörf fyrir húsnæði eykst, sem nú þegar er af skornum skammti í félagslegu kerfi sveitarfélaga. Þrátt fyrir að ákvæði 2. mgr. 15. gr. félagsþjónustulaga kveði á um endurgreiðslu ríkisins vegna veittrar aðstoðar hefur það í framkvæmd eingöngu verið endurgreiðsla á útlögðum kostnaði. Verkefnið gæti því orðið verulega viðamikið og íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélög og jafnframt væri ríkisvaldið að færa verkefni til sveitarfélaganna án lagaheimildar, umræðu og fjármögnunar á viðkomandi þjónustu.

#### IV. NIÐURSTAÐA

Miðað við ofangreindar forsendur er sveitarfélögum hvorki heimilt né skylt að veita þeim erlendu ríkisborgurum, sem vísað hefur verið úr þjónustu ríkisins skv. 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga, fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum á grundvelli 15. gr. félagsþjónustulaganna.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur brýnt að leysa úr þeirri óvissu sem upp er komin gagnvart þessum hópi fólks og þeim vanda sem það er í. Lýsir sambandið sig reiðubúið til fundahalda hvað varðar efni þessa minnisblaðs með þeim ráðuneytum sem að málaflokknum koma.

FHS