

Móttaka og aðlögun flóttafólks

Hvað þarf að hafa í huga?

*Ásta Kristín Benediktsdóttir, félagsráðgjafi MBA,
deildarstjóri Þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis*



Ásta Kristín
Benediktsdóttir

Inngangur

Á undanförunum árum hefur einstaklingum sem hljóta alþjóðlega vernd á Íslandi fjölgað til muna. Þjónusta við þennan hóp er ólík eftir því hvort fólk kemur til landsins á eigin vegum eða í boði ríkisstjórnar Íslands sem kvótaflóttafólk. Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um

greiningu á þjónustu við flóttafólk (2017), sem unnin var fyrir innanríkisráðuneytið og velferðarráðuneytið, kemur fram að þörf er á að marka heildstæða langtíma-stefnu í málefnum flóttafólks þar sem markmið með aðlögun eru skýrari og markvissari en hefur verið fram til þessa, auk þess sem skerpa þarf á hlutverkum þeirra stofnana sem sinna málefnum flóttafólks.

Grundvöllur góðrar aðlögunar er greiður aðgangur að vinnumarkaði og húsnæði en tungumalahindranir, erfiðleikar í samgöngum og menningartengdir þættir, svo sem vantraust á opinberum aðilum, geta takmarkað tækifæri fólks (Hanley o.fl., 2018). Í viðleitni sinni til að marka stefnu, skýra hlutverk stofnana og samræma þjónustuna með það að markmiði að aðlögun að samfélaginu gangi sem best gaf félagsmálaráðuneytið út skýrslu í ársbyrjun 2019 þar sem fram koma tillögur um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk. Þar er lagt til að ríkið taki að sér nýtt og stærra hlutverk í aðlögun flóttafólks, en aðlögunin hefur fram til þessa verið í höndum sveitarfélaga. Lagt er til að Fjölmenningarsetur pari saman flóttafólk og sveitarfélög sem boðist hafa til að taka á móti flóttafólki og Vinnumálastofnun fái það hlutverk að aðstoða við atvinnuleit og sjá um íslenskukennslu og samfélagsfræðslu. Hlutverk móttökusveitarfélaga verður að skipa málsstjóra sem er tengiliður milli þjónustuaðila og þannig tryggja samfellda, örugga og sveigjanlega þjónustu með heildstæðri einstaklingsmiðaðri áætlun. Einnig verður það hlutverk sveitarfélaga að útvega flóttafólki húsnæði.

Hér verða hlutverk þessara stofnana samkvæmt til-

lögunum skoðuð, auk þess sem leitast verður við að gera grein fyrir því hvaða þætti þarf að hafa í huga til að aðlögun flóttafólks gangi sem best. Sérstök áhersla er lögð á hlutverk sveitarfélaga og félagsráðgjafa og hvaða áskorunum þeir geta mætt.

Skilgreining og réttarstaða flóttamanna

Flóttamaður er, í skilningi 8. mgr. 3. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016, útlendingur sem er utan heimalands síns eða ríkisfangslaus einstaklingur sem er utan þess lands þar sem hann hafði reglulegt aðsetur vegna þess að hann hefur ástæðuríkan ótta um að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana og getur ekki eða vill ekki vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands. Einstaklingur sem nýtur alþjóðlegrar verndar hefur réttarstöðu sem leiðir af íslenskum lögum og alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna, samningi um ríkisfangsleysi eða öðrum þjóðréttarsamningum um flóttamenn (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Hann hefur því sömu réttindi og skyldur og aðrir íbúar landsins.

Ríkisstjórn Íslands hefur frá árinu 1956 reglulega boðið hópi flóttafólks til landsins, í daglegu tali kallað kvótaflóttafólk, að fenginni tillögu flóttamannanefndar og í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (sjá nánar Stjórnarráð Íslands, 2013) og fá þessir einstaklingar stöðu á grundvelli alþjóðlegrar verndar. Útlendingastofnun tekur ákvörðun í málum einstaklinga sem leita sjálfir til landsins og óska eftir alþjóðlegri vernd, oft kallaðir hælisleitendur. Grundvöllur alþjóðlegrar verndar er að viðkomandi sé hælisleitandi, ríkisfangslaus einstaklingur eða að stöðu hans sé verulega ógnað í heimalandi. Alþjóðleg vernd, og þar með dvalarleyfi, er veitt á grundvelli verndar, viðbótarverndar eða á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Maki eða sambúðarmaki útlendinga sem nýtur alþjóðlegrar verndar og börn hans yngri en 18 ára, sem stödd eru í heimalandi eða eru á flotta, eiga einnig rétt á alþjóðlegri vernd, í daglegu tali kallað fjölskyldusam-



eining. Sama gildir um foreldra barns yngra en 18 ára sem nýtur alþjóðlegrar verndar og systkini þess yngri en 18 ára (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Á undanfórnum fimm árum hefur 860 einstaklingum verið veitt alþjóðleg vernd á Íslandi (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2019; Útlendingastofnun, 2018, 2019). Meirihluti þeirra flóttamanna sem koma til landsins er karlkyns. Þeir sem eiga fjölskyldu í heimalandi, flóttamannabúðum eða öðru öruggu landi óska undantekningarlaust eftir sameiningu við hana. Ekki eru aðgengilegar upplýsingar um fjölda fjölskyldusameininga og því er ekki ljóst hve margir hafa hlotið alþjóðlega vernd á þeim grundvelli.

Opinber stefnumótun í málefnum flóttamanna

Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna sem samþykktur var árið 1951, með viðauka frá árinu 1967, og kallast í daglegu tali Flóttamannasamningurinn. Í fjórða kafla samningsins er kveðið á um rétt flóttamanns til velferðar og er sérstaklega kveðið á um húsnæði, almenna menntun, opinbera aðstoð, vinnulöggjöf og félagslegt öryggi (Samningur sameinuðu þjóðanna). Samningur þessi er þungamiðja alþjóðlegrar flóttamannaverndar í dag (Arndís A. K. Gunnarsdóttir, 2018) og einnig þungamiðja íslenskrar flóttamannaverndar og stefnumótunar í málaflokknum.

Í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnar Íslands í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019 er fjallað um flóttafólk. Þar eru sett fram markmið í fimm liðum sem snúa að því að samræma og bæta móttöku flóttafólks eftir hælismeðferð, bjóða upp á samfélagsfræðslu og ráðgjöf um réttindi og skyldur sem allra fyrst eftir að vernd hefur verið veitt, endurskoða lagaumhverfi, gera rannsókn á stöðu og líðan flóttafólks og koma með tillögur um hvernig hægt er að auðvelda flóttafólki að komast inn á vinnumarkaðinn (Alþingi, 2016). Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um greiningu á þjónustu við flóttafólk (2017) er sjónum beint að þessum markmiðum. Þar kemur fram að þjónusta við flóttamenn hefur fram til þessa verið mismunandi eftir því hvort um er að ræða einstaklinga sem fá alþjóðlega vernd eftir komu til landsins á eigin vegum eða sem kvótaflóttafólk í boði ríkisstjórnar Íslands, en velferðarráðuneytið hefur frá árinu 1996 gert samning við einstaka sveitarfélög um þjónustu við kvótaflóttafólk og er samningurinn byggður á viðmiðunarreglum flóttamannanefndar (sjá nánar Stjórnarráð Íslands, 2013). Þeir flóttamenn sem koma til landsins á eigin vegum þurfa hins vegar sjálfir að leita eftir aðstoð sveitar-

félaga og hefur þjónustan við þá í flestum tilfellum verið viðaminni en þjónustan sem veitt er kvótaflóttafólki. Í samningi velferðarráðuneytisins við sveitarfélög er meðal annars gert ráð fyrir launakostnaði við veitingu ítarlegrar félags- og skólaþjónustu auk þess sem í samningunum er gert ráð fyrir að sveitarfélög útvegi kvótaflóttafólki húsnæði. Í veitingu þjónustu við annað flóttafólk en kvótaflóttafólk er mælt til þess að sveitarfélög hafi leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks sem gefnar voru út af Velferðarráðuneytinu árið 2014, til hliðsjónar til viðbótar við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Allur kostnaður tengdur fjárhagsaðstoð er endurgreiddur úr ríkissjóði fyrstu tvö ár eftir stöðuveitingu flóttafólks en annar kostnaður, svo sem launakostnaður, fellur á sveitarfélögin. Í skýrslunni er lögð áhersla á að marka þurfi heildstæða langtímastefnu í málefnum flóttafólks þar sem markmið með aðlögun séu skýrari og markvissari en hefur verið fram til þessa auk þess sem skerpa þurfi á hlutverkum þeirra stofnana sem sinna málefnum flóttafólks.

Í kjölfar niðurstaðna Alþjóðastofnunar Háskóla Íslands af greiningu á þjónustu við flóttafólk fékk nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins það hlutverk að koma með tillögur um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk óháð því hvernig það kemur til landsins, í samræmi við markmið framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019. Í tillögunum, sem snúast að mestu um hlutverk félagsmálaráðuneytisins, Fjölmenningsseturs og Vinnumálastofnunar í samstarfi við sveitarfélög og aðra hluteigandi aðila, er lagt til að félagsmálaráðuneytið auglýsi eftir móttökusveitarfélögum sem vilja taka á móti flóttamönnum, hvort sem það eru kvótaflóttamenn eða flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum, og geri við þau samning sem feli í sér ákveðna þjónustu, meðal annars um búsetuúrræði. Einstaka flóttamanni og flóttafjölskyldu verði gert tilboð um að flytja í ákveðið sveitarfélag en Fjölmenningssetri verði falið það verkefni að „para þau saman“ við tilboð móttökusveitarfélaga um búsetuúrræði. Lagt er til að Vinnumálastofnun sjái áfram um aðstoð við atvinnuleit en einnig um samfélagsfræðslu, íslenskunám og aðra virkni (Félagsmálaráðuneytið, 2019). Með þessum tillögum er gerð tilraun til að jafna og bæta aðgang flóttamanna að þjónustu.

Hlutverk Fjölmenningsseturs

Nefndin leggur til að Fjölmenningssetri verði meðal annars falið það hlutverk að „para saman“ flóttafólk og tilboð móttökusveitarfélags og meta hvort málefnalegar



ástæður séu fyrir annarri niðurstöðu ef flóttamaður hafnar tilboði móttökusveitarfélags (Félagsmálaráðuneytið, 2019).

Félagsþjónusta sveitarfélaga gegnir lykilllutverki í samræmingu og veitingu þjónustu við flóttafólk. Huga þarf sérstaklega að aðgengi að félagsþjónustu við pörun en einnig að aðgengi að heilbrigðisþjónustu, bæði almennri og sérhæfðri. Á flótta sínum hefur fólk orðið fyrir áföllum sem birtast sem andleg en ekki síður líkamleg veikindi og því þarf að tryggja gott aðgengi að heilsugæslu og sérfræðiþjónustu lækna og sálfræðinga. Hafa þarf í huga þá staðreynd að margir flóttamenn hafa ekki gilt bílpróf við komuna til landsins og því getur verið erfiðleikum háð að nálgast nauðsynlega þjónustu í dreifbýli. Það er því mikil áskorun fyrir sveitarfélög að taka á móti flóttafólki þannig að aðlögun heppnist. Bæði er það áskorun út frá stærð sveitarfélagsins og landfræðilegri legu þess en einnig í veitingu þjónustu með tilliti til þess að hafa yfir hæfu starfsfólki að ráða og góðu aðgengi að nauðsynlegri þjónustu. Mikilvægt er að við pörun sé tekið tillit til þessara þátta.

Annar mikilvægur þáttur sem taka þarf til greina við pörun er félagslegt tengslanet flóttafólksins. Til að aðlögun gangi sem best er mikilvægt fyrir flóttafólk að geta leitað til þeirra sem þekkja samfélagið og geta miðlað af reynslu sinni. Félagslegt tengslanet, svo sem fjölskylda, vinir, kunningjar og opinberir aðilar, skiptir miklu máli í miðlun upplýsinga, meðal annars um húsnæðismál, atvinnumöguleika og heilbrigðisþjónustu en ekki síður varðandi andlegan og félagslegan stuðning. Félagsleg hæfni einstaklings byggist á því hversu vel hann treystir tengslaneti sínu og hvernig hann getur nýtt sér bein og óbein úrræði og ráð þaðan (Hanley o.fl., 2018). Það að hafa ekki tengslanet samlanda og/eða ættingja í nærumhverfi sínu getur haft verulega áhrif á það hvernig aðlögun að nýju lífi gengur (Larsen, 2011). Það er því mikilvægt að kanna hvort einstaklingar og fjölskyldur hafa þegar myndað tengslanet, eiga fjölskyldu eða vini sem eru þeim stuðningur, þegar þau eru pörud við sveitarfélag.

Hlutverk Vinnumálastofnunar

Samkvæmt tillögum nefndarinnar verður hlutverk Vinnumálastofnunar að sjá um íslensku- og samfélagsfræðslu, aðstoða við atvinnuleit og aðra virkni og bjóða upp á náms- og starfsráðgjöf fyrir flóttafólk (Félagsmálaráðuneytið, 2019).

Tungumálakunnátta er lykillinn að samfélagi og órjúfanlegur þáttur í góðri aðlögun en rannsóknir hafa sýnt að það að tala tungumál viðkomandi lands auð-

veldar bæði félagslega aðlögun og atvinnumöguleika (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2017; Bucken-Knapp, Fakih og Spehar, 2019; Evrópuráðið, 2016). Tungumálakunnátta getur komið í veg fyrir félagslega einangrun og opnað dyr að samskiptum og vinnumarkaði og þar með að fjárhagslegu sjálfstæði. Rannsóknir hafa sýnt að ýmsir erfiðleikar sem tengjast tungumálakennslu fyrir flóttafólk geta hindrað góða aðlögun, svo sem ef töf verður á að tungumálanám hefjist, skortur er á praktísku, vinnutengdu tungumálanámi og ef námið er ekki lagað að getu flóttamannsins, með tilliti til lestrarkunnáttu á eigin tungumáli og menntunar hans (Bucken-Knapp o.fl., 2019; KumarAgrawal, 2018). Hafa þarf í huga að það tekur langan tíma að læra nýtt tungumál, en námið þarf að vera þannig uppbyggt að það mæti þörfum hvers og eins. Vinnumálastofnun þarf að geta boðið flóttafólki hvar sem er á landinu upp á íslenskukennslu eins fljótt og auðið er og í samræmi við getu og hæfni hvers og eins.

Samfélagsfræðsla fyrir flóttafólk er mikilvægur þáttur í góðri aðlögun en vænlegt til árangurs er að flétta hana inn í íslenskunámið. Auk almennrar fræðslu um íslenskt samfélag, venjur og siði er mikilvægt að í samfélagsfræðslu sé einnig fræðsla um íslenskt menntakerfi, svo sem um leikskóla og mikilvægi þeirra fyrir vitsmuna- og málþroska barna og um hlutverk foreldra í skólasterfinu. Inn í samfélagsfræðslu ætti einnig að flétta fræðslu um hlutverk opinberra aðila og rétt til opinberrar þjónustu (Hanley o.fl., 2018).

Fræðimenn eru sammála um að einn af mælikvörðunum á það að flóttamaður hafi aðlagast samfélagi sé þegar hann er kominn í vinnu (Bucken-Knapp o.fl., 2019; Hanley o.fl., 2018). Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að flóttafólk er ekki einsleitur hópur heldur með mismunandi reynslu, bakgrunn og menntun. Margir eru með formlega menntun frá heimalandi sínu, en gagnrýnt hefur verið hve langan tíma það tekur hið opinbera að meta menntun flóttamanna (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2017). Þær tafir sem það hefur í för með sér geta seinkað atvinnuþátttöku og þar með aðlögun.

Rannsóknir hafa sýnt að almennt mætir flóttafólk kerfisbundnum hindrunum í aðlögunarferli sínu, sérstaklega hvað viðkemur því að fá vinnu, burtséð frá menntun og hæfni. Rannsóknir sýna einnig að atvinnuleysi er almennt meira meðal flóttafólks en annarra og sú vinna sem það fær er oft ótrygg og illa borguð (Kumar Agrawal, 2018). Flóttafólk er því viðkvæmasti hópur þeirra sem eru á vinnumarkaðnum. Það tekur langan tíma að ná upp svipaðri atvinnuþátttöku og meðal inn-



fæddra og sérstök áskorun er að fá flóttakonur á vinnu- markaðinn (Evrópuráðið, 2016) þar sem í menningu margra landa sem flóttafólk kemur frá er það hlutverk kvenna að hugsa um heimili og börn.

Hlutverk móttökusveitarfélaga

Samkvæmt tillögum nefndarinnar verður hlutverk móttökusveitarfélaga meðal annars málstýring til að tryggja heildarsýn og samfellda, örugga og sveigjanlega þjónustu, útvega húsnæði og að vinna einstaklingsbundna áætlun með hverjum og einum flóttamanni þannig að einstaklingar og fjölskyldur geti nýtt styrkleika sína við að koma sér fyrir í nýju samfélagi (Félagsmálaráðuneytið, 2019).

Hugmyndafræðilega er það að vera flóttamaður ekki varanlegt ástand heldur tímabundið (Flóttamannastofnun sameinuðu þjóðanna, 2014). Samt sem áður þarf að gera ráð fyrir að flóttamaðurinn dvelji í langan tíma í landinu og búa þarf þannig um hnútana að hann hafi alla burði til að aðlagast samfélaginu sem hann sest að í, hvort sem það er til lengri eða skemmri tíma. Til að svo megi verða, og áður en tekið er á móti flóttafólki, ættu sveitarstjórnir að marka sér heildstæða stefnu í málefnum flóttafólks. Þar þarf að koma fram pólitísk afstaða sveitarfélagsins auk aðgerðaáætlunar um þjónustu við hópinn. Hafa þarf að leiðarljósi ólíkar þarfir hans og ábyrgð og verksvið einstakra þjónustubátta þurfa að vera skýr og mörkuð. Sveitarstjórnir sem óska eftir að taka á móti flóttafólki þurfa að viðurkenna að þjónusta við flóttafólk er tíma- og mannfrek þjónusta og að tryggja þarf að settir séu fjármunir í stöðugildi, handleiðslu og fræðslu fyrir starfsfólk, fyrir utan það sem ríkið áætlað að greiða.

Sveitarfélög ættu því að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að aðlögun gangi vel og flóttafólkið upplifi sig velkomið í sveitarfélagið. Mikilvægt er að muna að flóttafólk hefur ekki kosið það sjálft að yfirgefa heima-land sitt, heldur var það neytt til þess, en það sem ein- kennir flóttafólk sem hóp og það á sameiginlegt með evrópskum og vestrænum samfélögum er að vilja koma sér og fjölskyldu sinni í skjól frá hættu og búa sér og henni þannig örugga framtíð (Kristín Loftsdóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2016).

Segja má að aðlögun hafi átt sér stað þegar flóttamaður getur tekið þátt í samfélaginu sem jafningi inn- fædds en fær um leið haldið menningarlegum gildum sínum, að það sé viðurkennt í samfélaginu að ólíkir einstaklingar, menning og minnihlutahópar geti búið saman og þannig lært hver af öðrum, þroskast og eflst (Johnston, 2019). Sveitarfélög ættu að reyna að nýta

þær hjargir sem fyrirfinnast í samfélaginu til að hjálpa til við aðlögunina. Áður en flóttamenn koma í móttökusveitarfélag ætti að undirbúa nærsamfélagið með því að halda upplýsingafund með það að markmiði að draga úr fordómum og auka skilning þar sem fólk væri upplýst um almenna stöðu flóttafólks auk þess sem það væri hvatt til að taka þátt í sjálfbæðisstarfi, til dæmis í formi stuðningsmannakerfis. Einnig ætti að hvetja og virkja frjáls félagsamtök í sveitarfélaginu til þátttöku í sjálfbæðisstarfi með til að mynda utanumhaldi um slíkt starf. Vettvangur þar sem fólk af innlendum og er- lendum uppruna getur komið saman til að æfa tungu- málið hefur reynst vel til að draga úr fordómum og haft áhrif til góðs á marga vegu, ekki eingöngu í tungumála- æfingu heldur lærir fólk um siði og venjur hvert annars, umburðarlyndi eykst og vinátta myndast. Samskiptin eru nauðsynleg fyrir góða aðlögun því aðlögun fer ekki bara fram á vettvangi hins opinbera (macro-level) heldur einnig í samskiptum manna á milli (micro-level) (Johnston, 2019).

Mikilvægur þáttur í vel heppnaðri aðlögun er að flóttafólk geti leitað til þeirra sem þekkja samfélagið og geta miðlað af reynslu sinni, hvort sem það eru ættingjar, samlandar eða aðrir, stundum kallaðir menningarmiðlarar. Menningarmiðlari miðlar upplýsingum um venjur og siði samfélagsins. Hann gegnir einnig veigamiklu hlutverki í miðlun upplýsinga um kerfi og opinberar stofnanir, eins og leikskóla, skóla og félagsþjónustu, þar sem auðveldlega getur komið upp misskilningur milli aðila. Þannig getur hann byggt brú milli flóttamannsins, þeirra sem veita þjónustu og samfélagsins alls (Larsen, 2011). Samfélagstúlkar geta gegnt hlutverki menningarmiðlara en notkun sam- félagstúlka er nauðsynleg í vinnu með flóttafólki, hvort sem er innan félags- og skólaþjónustu eða heilbrigdis- þjónustu. Samfélagstúlkur miðlar munnlega merkingu á milli aðila sem ekki tala sama tungumál, án þess að taka afstöðu til viðfangsefnisins. Hann þarf að hafa þekkingu á báðum tungumálum, mismunandi menningar- heimum og siðvenjum (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2018). Sveitarfélög sem taka á móti flóttafólki þurfa að huga að aðgengi sínu að samfélagstúlkun.

Flóttafólk, eins og aðrir íbúar sveitarfélags, á rétt á félagsþjónustu, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, og er þjónusta við flóttafólk aðallega á hendi starfsmanna félagsþjónustu. Barnavernd getur einnig þurft að koma að málum flóttafjölskyldna. Þetta getur verið snúið í litlum sveitarfélögum þar sem það er oft sami starfsmaðurinn sem veitir félagsþjónustu og er starfsmaður barnaverndar. Þá er vert að hafa í huga að



mikið valdaójafnvægi er milli starfsmanna sveitarfélagsins og flóttafólksins þar sem flóttamaðurinn hefur ekki þekkingu á innviðum samfélagsins og kerfinu og veit því ekki hvaða þjónustu hann getur beðið um, auk þess sem hann hefur ekki sama vald á tungumálinu.

Gera verður ráð fyrir að mikill tími starfsmanna fari í að veita flóttafólki þjónustu, sérstaklega fyrstu mánuði eftir komu þar sem flóttafólk þarf aðstoð og stuðning við að setja sig inn í venjur samfélagsins. Auk þess þarf að laga þjónustuna að sérstökum þörfum flóttafólksins um leið og viðurkennd er misleitni innan hópsins hvað varðar menntunarstig, stétt, heilsufar, áhyggjur af fjölskyldu, reynslu af stríðsátökum og tengslanet og tungumálafærni (Hanley o.fl., 2018).

Huga verður að börnum flóttafólks, líðan þeirra og aðlögun að íslensku samfélagi, þar með talið að íslensku menntakerfi. Málskilningur er undirstaða annars lærdóms, eins og hlustunar, lesturs, skriftar og samskipta bæði við kennara og önnur börn. Mikilvægt er að börn flóttafólks fái skjótan og greiðan aðgang að skólakerfinu til að auka vitsmunabroska þeirra, félagsfærni og tungumálakunnáttu (Helga Guðmundsdóttir, Jónína Einarsdóttir og Geir Gunnlaugsson, 2019; Skoglund og Bretthauer, 2019) en búast má við að þau hafi verið utan skóla þann tíma sem þau hafa verið á flóttu. Undirbúa þarf framhaldsskóla, grunnskóla og leikskóla fyrir komu flóttabarna með fræðslu til handa starfsfólki, nemendum og foreldrum um hvað það er að vera flóttamaður og upplýsingum um menningu og siði viðkomandi. Einnig þarf að gera ráð fyrir miklum stuðningi við barnið.

Vel heppnuð aðlögun flóttafólks hefur verið tengd aukinni menntunar- og atvinnuþátttöku, auknum félagslegum tengslum, bættri heilsu og vellíðan og valdeflingu (Jewson, Lamaro, Crisp, Hanna og Taket, 2015). Menntun er lykillinn að bæði aðlögun og fjárhagslegu sjálfstæði flóttafólks, burtséð frá því æviskeiði sem það er á. Því betri tök sem foreldrar hafa á tungumálinu, þeim mun betur geta þeir tekið þátt í skólagöngu barna sinna (Skoglund og Bretthauer, 2019) og aðlögun allrar fjölskyldunnar að nýju samfélagi verður betri.

Félagsráðgjafar í hlutverki málstjóra

Sveitarfélögum er ætlað að skipa málstjóra og tryggja samfellda, örugga og sveigjanlega þjónustu með heildstæðri einstaklingsmiðaðri áætlun sem unnin er með hverjum einstaklingi (Félagsmálaráðuneytið, 2019). Vinna með flóttafólki með heildarsýn, notendasamráð og valdeflingu að leiðarljósi fellur vel að hugmynda-

fræði, siðareglum og menntun félagsráðgjafa. Hið opinbera viðurkennir mikilvægi félagsráðgjafa í vinnu með flóttafólki, ekki síst því sem snýr að upplýsingagjöf og leiðbeiningum um félagsleg réttindi og stuðning vegna félagslegs og persónulegs vanda (Félagsmálaráðuneytið, 2019; Velferðarráðuneytið, 2014). Sveitarfélög ættu því að leitast við að hafa félagsráðgjafa í hlutverki málstjóra.

Veigamikil aðriði í vinnu með flóttafólki er að skapa traust en til að stuðla að því þarf félagsráðgjafinn að vera næmur á menningu og geta sett sig í spor þess sem hann er að vinna með um leið og hann reynir að valdefla flóttamanninn. Að vera næmur á menningu felur í sér að reyna að skilja kynþátt, þjóðerni og menningu þess sem á í hlut, skilja hvernig menning og uppruni hefur áhrif á sjálfmynd hans, og að vera meðvitaður um eigin menningu og gildi en einnig eigin viðhorf, fordóma og huglægar túlkanir (George, 2012).

Vinna með flóttafólki er krefjandi og getur oft á tíðum tekið mikinn tíma. Félagsráðgjafar þurfa að vinna með aðstoð túlka, vera menningarnæmir og veita einstaklingsmiðaða þjónustu. Bent hefur verið á nokkra þætti sem einkenna góð vinnubrögð í vinnu með flóttafólki. Þeir eru: að nota mannlega, einstaklingsmiðaða, réttindamiðaða og lausnamiðaða nálgun, bera virðingu fyrir menningu og reynslu flóttamannsins, hafa jafnræði og jafnrétti í vinnubrögðum að leiðarljósi, að taka ákvarðanir í tíma og að hafa flóttamanninn eins mikið með í ráðum og unnt er og stuðla leynt og ljóst að félagslegri aðlögun og sjálfstæði hans (sjá nánar í Social Care Institute for excellence, 2015).

Til að geta veitt flóttafólki sem besta þjónustu verður félagsráðgjafinn að hafa góða mynd af lífsferli flóttamannsins, viðhorfum hans og þörfum. Huga þarf að stöðu hans fyrir flóttu, á meðan á flóttu stóð og eftir flóttu. Hvernig var staða hans í heimalandinu fyrir flóttu, hvað upplifði hann á flóttanum sem getur haft áhrif á líðan í dag og hvernig hefur upplifun af breytingum á menningu, siðum og venjum haft áhrif á andlega líðan (George, 2012)? Öflugt tæki til að átta sig á þessu er að teikna upp menningarkort sem tekur tillit til þessara þátta og fleiri, eins og félagslegra tengsla, heilsufars, ríkjandi gilda í menningu viðkomandi og annarra atriða sem gætu skipt máli í vinnu félagsráðgjafans með flóttafólki og um leið aukið menningarnæmni hans (Congress, 1994). Er þetta góð leið til að átta sig á þjónustuþörf flóttamannsins og um leið því hvernig hægt er að valdefla hann.

Flóttafólk á það sammerkt að hafa neyðst til að flýja heimaland sitt. Flest hefur það gengið í gegnum erfið-



leika en með þrautseigju er það komið hingað til lands. Ekki má gleyma því að flóttafólk býr yfir ákveðinni seiglu og því er mikilvægt að muna að það er fært um að bjarga sér á svo marga vegu. Um leið þarf að átta sig á því að flóttafólk sem sest að í vestrænum löndum er tíu sinnum líklegra en aðrir vestrænir borgarar til að þjást af áfallastreituröskun. Þættir eins og að missa félagslega stöðu sína og félagslegt net, eignarmissir, ástvinarmissir, viðvarandi streituástand, reiði, tungumálaerfiðleikar og félags- og stjórnmalalegir þættir geta ýtt undir andleg veikindi og áfallastreitu sem aftur hefur áhrif á það hvernig fólki farnast í samfélaginu (George, 2012; Schick o.fl., 2016). Félagsráðgjafar verða að þekkja merki áfallastreitu, gæta þess að ekki séu gerðar óraunhæfar væntingar til flóttafólks og taka tillit til færni og lífsreynslu viðkomandi þegar áætlun er gerð.

Það er engin ein nálgun sem hentar fyrir allt flóttafólk þegar kemur að aðlögun og samþættingu. Nokkra grundvallarþætti er þó mikilvægt fyrir félagsráðgjafa og annað starfsfólk sveitarfélaga að hafa í huga: Leitast þarf við að gera flóttafólki kleift að hámarka möguleika sína, vernda þarf mannréttindi þeirra, koma í veg fyrir að það verði jafdarsett í samfélaginu og stuðla að félagslegri samheldni þannig að allir geti lifað saman í sátt og samlyndi (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2014).

Lokaorð

Áætlun ríkisins um að samræma móttöku og þjónustu við flóttafólk er metnaðarfull og gæti orðið vænleg til árangurs ef vel tekst til. Mikilvægt er, eins og lagt er til í áætluninni, að skerpa á hlutverkum stofnana og samráði þeirra á milli. Hér hefur verið tæpt á helstu atriðum sem huga þarf sérstaklega að við móttöku og í aðlögunarferli flóttafólks. Mikilvægt er að hafa í huga að aðlögun flóttafólks er margbreytilegt tvíhliða ferli sem krefst viðleitni allra hlutaðeigandi aðila. Það krefst viðleitni af hálfu flóttamanna til að laga sig að nýju samfélagi án þess að þurfa að afsala sér sinni eigin menningarlegu sjálfsmynd og viðleitni af hálfu móttökusamfélagsins og opinberra stofnana þess til að taka á móti flóttamönnum og koma til móts við þarfir ólíkra samfélagsþegna. Samþættingarferlið er flókið og tekur tíma og samanstandur af aðskildum en innbyrðis tengdum lagalegum, efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum þáttum, sem allir gegna mikilvægu hlutverki í því að flóttafólk aðlagist með góðum árangri og verði fullgildir meðlimir samfélagsins (Bucken-Knapp o.fl., 2019; Flóttamannastofnun sameinuðu þjóðanna, 2014).

Heimildaskrá

- Alþingi. (2016). *Tillaga til þingsályktunar um framkvæmda-áætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019*. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/145/s/1285.htm>
- Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. (2017). *Greining á þjónustu við flóttafólk*. Sótt af <http://ams.hi.is/wp-content/uploads/2015/09/A%C3%B0lo%CC%88gunflo%CC%81ttafo%CC%81lks-Sky%CC%81rsla-lesin.pdf>
- Arndís A. K. Gunnarsdóttir. (2018). Dyflinnarreglugerðin og framkvæmd íslenskra stjórnvalda. *Úlfjótur*, 71(2), 175–228.
- Bucken-Knapp, G., Fakih, Z. og Spehar, A. (2019). Talking about Integration: The voices of Syrian refugees taking part in introduction programmes for integration into Swedish society. *International Migration*, 57(2), 221–234. doi:10.1111/imig.12440
- Congress, E. P. (1994). The use of culturagrams to assess and empower culturally diverse families. *Families in Society*, 75(9), 531. doi:<http://dx.doi.org/10.1177/104438949407500901>
- Evrópuráðið. (2016). *How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module* [Working Paper 1/2016]. doi:10.2767/350756
- Félagsmálaráðuneytið. (2019). *Félagsmálaráðuneytið: Skýrsla nefndar um samræmda móttöku flóttafólks*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=-5497912a-1a46-11e9-942f-005056bc4d74>
- Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. (2014). *The Integration of refugees, a discussion paper*. Sótt af https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/integration_discussion_paper_July_2014_EN.pdf
- Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. (2019). *UNHCR Regional Representation for Northern Europe* Sótt af <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68318>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2018). *Starfaprófill: samfélags-tálkur*. Sótt af <http://frae.is/wp-content/uploads/2019/05/Samf%C3%A9lagst%C3%BAlkur.pdf>
- George, M. (2012). Migration traumatic experiences and refugee distress: Implications for social work practice. *Clinical Social Work Journal*, 40(4), 429–437. doi:10.1007/s10615-012-0397-y
- Hanley, J., Al Mhamied, A., Cleveland, J., Hajjar, O., Hassan, G., Ives, N., . . . Hynie, M. (2018). The Social networks, social support and social capital of Syrian refugees privately sponsored to settle in Montreal: Indications for employment and housing during their early experiences of integration. *Canadian Ethnic Studies*, 50(2), 123–149. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/2085006075>
- Helga Guðmundsdóttir, Jónína Einarsdóttir og Geir Gunnlaugsson. (2019). Ósýnileiki barna sem leita alþjóðlegrar verndar á Íslandi. *Nordicum-Mediterraneum*, 14(1), 1–22. Sótt af <https://nome.unak.is/wordpress/volume-14-no-1-2019/other-contributions-volume-14-no-1-2019/osynileiki-barna-sem-leita-althjodlegrar-verndar-a-islandi-ifylgd-foreldra/>
- Jewson, A., Lamaro, G., Crisp, B. R., Hanna, L. og Taket, A. (2015). Service providers' experiences and needs in working with refugees in the Geelong region: a qualitative study. *Australian Journal of Primary Health*, 21(2), 233–238. doi:<http://dx.doi.org/10.1071/PY12132>



- Johnston, J. (2019). Friendship potential: Conversation-based programming and immigrant integration. *Journal of Librarianship and Information Science*, 51(3), 670–688. doi:10.1177/0961000617742459
- Kristín Loftsdóttir og Unnur Dís Skaptadóttir. (2016). Flóttafólk á Íslandi. Í Kristín Loftsdóttir, Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Lísía Rúnarsdóttir (ritstjórar), *Ísland í heiminum, heimurinn í Íslandi* (bls. 85–92). Reykjavík: Þjóðminjasafn Íslands.
- Kumar Agrawal, S. (2018). Canadian Refugee Sponsorship Programs: Experience of Syrian Refugees in Alberta, Canada. *Journal of International Migration and Integration*. doi:10.1007/s12134-018-0640-7
- Larsen, B. R. (2011). Becoming part of welfare Scandinavia: Integration through the spatial dispersal of newly arrived refugees in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(2), 333–350. doi:http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2011.521337
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html>
- Lög um útlendinga nr. 80/2016. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016080.html>
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna. Sótt af <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>
- Schick, M., Zumwald, A., Knöpfl, B., Nickerson, A., Bryant, R. A., Schnyder, U., . . . Morina, N. (2016). Challenging future, challenging past: the relationship of social integration and psychological impairment in traumatized refugees. *European Journal of Psychotraumatology*, 7. doi:http://dx.doi.org/10.3402/ejpt.v7.28057
- Skoglund, E. og Bretthauer, A. (2019). Starting early with language learning. Enhancing human capital and improving the integration of migrant families in the Danube region. Examples from Bavaria. *Südosteuropa*, 67(2), 234–263. doi:DOI:10.1515/soeu-2019-0016
- Social Care Institute for excellence. (2015). *Good practice in social care for refugees and asylum seekers*. London. Sótt af <https://www.scie.org.uk/publications/guides/guide37-good-practice-in-social-care-with-refugees-and-asylum-seekers/files/guide37.pdf>
- Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Félagsþjónusta sveitarfélaga*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/felagsthjonusta-sveitarfelaga/>
- Stjórnarráð Íslands. (2013). *Vidmiðunarreglur flóttamanna nefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/Rit_2013/Vidmiðunarreglur_flottamannnefndar_Mai2013.pdf
- Stjórnarráð Íslands. (2019). *Fjöldi flóttamanna*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utlendingar/flottafolk/fjoldi-flottamanna/>
- Útlendingastofnun. (2018). *Útlendingastofnun, ársskýrsla 2017*. Sótt af http://utl.is/images/2019/%C3%81rssk%C3%BDrslur/%C3%81rssk%C3%BDrsla_2017.pdf
- Útlendingastofnun. (2019). *216 fengu vernd það sem af er ári*. Sótt af <http://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/fretir>
- Velferðarráðuneytið. (2014). *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/leidb-reglur.LOK.pdf>

Guðrún Ögmundsdóttir sæmd fálkaorðunni

Þann 17. júní 2019 sæmdi forseti Íslands Guðrúnu Ögmundsdóttur, félagsráðgjafa og fyrrverandi þingkonu, riddarakrossi fyrir framlag hennar í þágu mannúðar og jafnréttisbaráttu hinsegin fólks. Guðrún útskrifaðist sem félagsráðgjafi frá Roskilde Universitetscenter árið 1983 og lauk framhaldsnámi í fjölmiðlafræði frá sama skóla 1985. Eftir heimkomu gekk Guðrún til liðs við Félagsráðgjafafélag Íslands, þáverandi Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa, sem var ört stækkandi fag- og stéttarfélag félagsráðgjafa. Var hún formaður þess árin 1988–1990 og sat í fyrstu stjórn Vísindasjóðs FÍ sem var stofnaður 1989. Á þeim árum var Guðrún yfirfélagsráðgjafi á Kvennadeild Landspítalans. Guðrún var ötull baráttumaður gegn hvers kyns óréttlæti og mannréttindabrotum og stétt félagsráðgjafa til mikils sóma allt til æviloka, en hún lést á gamlársdag 2019 eftir erfið veikindi.



Guðrún Ögmundsdóttir ásamt syni sínum, Ögmundi Viðari Rúnarsyni, við afhendingu fálkaorðunnar. (Mynd af Facebook-síðu Guðrúnar).