



BA ritgerð

Mannfræði

Einangrunarstefna Íslands gegn fólki á flóttu

Stefna Útlendingastofnunar skoðuð út frá einangrun og
útilokun

Katrín Alda Ámundadóttir

Leiðbeinandi Kristján Þór Sigurðsson
Febrúar 2021



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

FÉLAGSFRÆÐI-, MANNFRÆÐI-
OG ÞJÓÐFRÆÐIDEILD

Einangrunarstefna Íslands gegn fólki á flóttu
Stefna Útlendingastofnunar skoðuð út frá einangrun og útilokun

Katrín Alda Ámundadóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í mannfræði

Leiðbeinandi: Kristján Þór Sigurðsson

12 einingar

Félagsfræði-, mannfræði- og þjóðfræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2021

Einangrunarstefna Íslands gegn fólki á flóttu

Stefna Útlendingastofnunar skoðuð út frá einangrun og útilokun

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA prófs í mannfræði
og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Katrín Alda Ámundadóttir, 2021

Reykjavík, Ísland, 2021

Útdráttur

Samkvæmt Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna eru í heiminum í dag 79,5 milljónir manna á flótta. Aðeins lítið brot þessa fólks endar ferð sína á Íslandi en þó fer fjöldi þeirra umsækjenda um alþjóðlega vernd sem kemur hingað til lands á ári hverju sífellt hækkandi. Þegar til Íslands er komið mæta þeir hins vegar ýmsum hindrunum, til að mynda í formi einangrunar og útilokunar. Hér verður þremur gerðum þess gerð skil en það er landfræðileg einangrun, félagsleg einangrun og útilokun frá atvinnu. Reynt verður að svara spurningunni hvort það sé stefna Útlendingastofnunar sem með lögum og regluverki leiðir til þessarar einangrunar og hvaða afleiðingar hún getur haft fyrir hópinn. Þar með verður rýnt í hvort Útlendingastofnun taki virkan þátt í kerfisbundnu ofbeldi gegn fólki á flótta sem stendur frammi fyrir kerfi sem virðist oft við fyrstu sýn reyna að gera þeim erfitt fyrir í hverju fót máli. Til að skoða það nánar verður meðal annars stuðst við kenningar og hugtök á borð við mörk og mæri, sönnunarbyrði líkamans, „okkur og hina“ en ásamt því verða grunnhugtök á borð við umsækjandi um alþjóðlega vernd, hælisleitandi og flóttamaður skilgreind. Jafnframt verður ríkjandi orðræða gagnvart fólki á flótta skoðuð en hún einkennist gjarnan af ótta og fordómum auk þess sem reynt hefur verið að setja hópinn í stöðu óvinnar Vesturlanda.

Lykilorð: *Kerfisbundið ofbeldi, mörk, mæri, umsækjendur um alþjóðlega vernd, hælisleitendur, fólk á flótta, einangrun, útilokun.*

Abstract

According to the United Nations Refugee agency there are 79,5 million refugees in the world right now. Only a small portion of these people end up in Iceland, but despite that the number of asylum cases there is increasing each year. When they arrive to Iceland, they face many hindrances, as in the form of isolation and exclusion. Here, three of these forms will be explained, that is geographical isolation, social isolation, and exclusion from work. An attempt will be made to answer the question if the policies, laws, and regulations of the Directorate of immigration (ÚTL) leads to isolation and what the consequences can be for asylum seekers. That way it will be examined whether the Directorate of immigration is participating in a structural violence against refugees which face a system which seems to make their situation even more difficult every step of the way. To examine that up close the theories and concepts of for example, borders and boundaries, the proof of the body, "us and them" will be used and the concepts of asylum seeker and refugee will be explained. The dominant discourse towards refugees will also be discussed but it is often based on fear and prejudice along with refugees being put into the role as the enemy of the West.

Key words: *Structural violence, boundaries, borders, asylum seekers, refugees, isolation, exclusion.*

Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni til BA-gráðu í mannfræði og er metin til 12 (ECTS) eininga. Leiðbeinandi hennar er Kristján Þór Sigurðsson. Ég vil þakka fjölskyldu, vinum og vinnufélögum fyrir óendanlega hvatningu og stuðning í gegnum skrifin í miðjum heimsfaraldri og þá sérstaklega mömmu minni og kærasta fyrir að lesa yfir og veita ráðgjöf. Jafnframt vil ég þakka öllum þeim sérstaklega fyrir sem ég hef kynnst í gegnum No borders Iceland og Refugees in Iceland en án þeirra hefði ég aldrei kynnst heimi fólks á flóttu og misst af dýrmætri vináttu.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Abstract	4
Formáli	5
Efnisyfirlit	6
1 Inngangur	7
2 Kenningar og hugtök	9
2.1 Kerfisbundið ofbeldi.....	9
2.2 Mörk og mæri	11
3 Flóttamenn eða hælisleitendur?	15
3.1 Orðræða.....	17
3.2 Sönnunarbyrði líkamans	17
4 Útlendingastofnun	19
5 Landfræðileg einangrun	22
6 Félagsleg einangrun	27
7 Útilokun frá atvinnu	32
8 Umræður og lokaorð	37
Heimildaskrá	39

1 Inngangur

Það er gömul tugga meðal umsækjenda um alþjóðlega vernd að fyrsta orðið sem þeir læra í dvöl sinni á Íslandi sé orðið „kennitala“. Orðið skiptir þá öllu máli. Ef þeir fá jákvætt svar við hælisumsókn sinni þá fá þeir kennitölu, ef þeir fá atvinnuleyfi fá þeir bráðabirgðakennitölu. Það þarf kennitölu til að fá aðgang að ræktinni og ýmsum öðrum stöðum, þeir eru spurðir um kennitölu í símafyrirtækjum og þegar þeir fara að sækja lyf. Allt lífið virðist oft á tíðum snúast um kennitölur og þeir sem hafa hana nú þegar átta sig oft ekki almennilega á því hversu oft hennar er þarfnast. En ef til vill er það sem helst má lesa út úr því að þessi hópur hafi ekki aðgang að þessari mikilvægu talnarunu það, að í gegnum hana má byrja að sjá ákveðið kerfi útilokunar sem hópurinn býr við. Undanfarin ár hefur fjöldi fólks á flótta sem leggur leið sína til Íslands aukist mikið en árið 2019 var fjöldi þess 79,5 milljónir yfir heiminn allan. Langstærstur hluti þessa fólks, eða um 73% þess, flýr til nágrannalanda sinna og sest þar að en eitthvert þeirra fer þó til Evrópu og sumir koma sér alla leið til Íslands (UNHCR, 2020). Frá stofnun Lýðveldisins og allt til í kringum árið 2015 var fjöldinn tiltölulega lítill og fengu jafnframt fáir þeirra vernd hér á landi. Árið 2019 sóttu hér 867 manns um vernd og var það lítillæg aukning frá árinu á undan (Útlendingastofnun, 2020 -b). Í heiminum öllum er séð fram á enn meiri fjölda fólks á flótta og því má reikna með að fjöldi þess muni halda áfram að vaxa á Íslandi.

Það var raunar mannfræðin sem kynnti heim umsækjenda um alþjóðlega vernd fyrir mér í fyrsta sinn. Ég hafði eins og flestir aðrir Íslendingar orðið vör við ýmis mál sem komu upp í fjölmiðlum og hafði fylgst með niðurstöðu þeirra af athygli. Hins vegar hafði ég aldrei staðið frammi fyrir fólkinu sjálfu fyrr en í mannfræðitíma á vormánuðum 2019 þegar nokkrir fulltrúar nýstofnaðra samtakanna Refugees in Iceland mættu til að kynna málefni og aðstæður sínar fyrir okkur. Þá hafði nýverið hafist bylting innan samfélags umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á Íslandi þar sem þeir kröfðust betri aðstæðna og fundar með dómsmálaráðherra, Útlendingastofnun eða öðrum háttsettum aðilum til að ræða fimm kröfur sem þeir höfðu sett fram. Kröfurnar fólu í sér að brottvísunum til Grikklands og Ítalíu yrði stöðvaðar, að allir fengju efnislega meðferð, að allir fengju rétt til að vinna, að þeir fengju aðgang að heilbrigðiskerfinu og að lokum að flóttamannabúðunum á Ásbrú yrði lokað vegna mikillar einangrunar þeirra sem þar bjuggu. Ég, ásamt nokkrum öðrum, hreyfst með og ákvað að mæta á mótmæli hjá þeim á Austurvelli daginn eftir. Eftir það var ekki aftur snúið og smátt og smátt tók ég meiri þátt í því sem Refugees in Iceland

barðist fyrir og að lokum var ég gengin í No Borders Iceland, aðgerðasinnasamtök sem hafa barist fyrir málefnum fólks á flóttu í rúmlega áratug hér á landi. Vegna þess hve náin ég hef orðið mörgum úr hópi fólks á flóttu hér á landi ásamt því hversu litaðar skoðanir mínar eru af aðgerðasinnastarfi í þeim málaflokki geri ég mér grein fyrir að ég get ekki gætt að algjöru hlutleysi í þessum skrifum. Hins vegar mun ég á stöku stað geta sagt frá atburðum sem og reynslusögum sem ég varð vitni að eða upplifði á eigin skinni og vonast ég til að geta með þeim sýnt enn betur fram á aðstæður þessa hóps hér á landi.

Hér verður hluti þessara aðstæðna skoðaður nánar og rýnt verður í þær mismunandi gerðir útilokunar og einangrunar sem umsækjendur um alþjóðlega vernd hér á landi verða fyrir. Ritgerðin skiptist í sex meginkafla, en sá fyrsti kemur að kenningum og útskýringum á mannfræðilegum hugtökum sem tengjast umfjöllun á fólki á flóttu. Þar mun til að mynda verða gerð skil á hugtökunum landamæri, mörk, kerfisbundið ofbeldi, „við og hinir“ ásamt fleiru. Í næsta kafla verða hugtökin flóttamaður, hælisleitandi og umsækjandi um alþjóðlega vernd skilgreind og ferli þessa fólks þegar það bíður eftir málsmeðferð útskýrt. Þar á eftir tekur við umfjöllun um þá orðræðu sem hópurinn stendur oft frammi fyrir og í lok kaflans verður sönnunarbyrði líkamans, sem gjarnan fellur á þennan hóp, greind út frá kenningum Fassin og D'halluin (2005) og verða tanngreiningar sérstaklega skoðaðar í því ljósi. Í þriðja kafla verður hlutverk Útlendingastofnunar skýrt en það er sú stofnun sem ber meginábyrgð á málsmeðferð fólks á flóttu hérlendis og þar með aðstæðum þeirra. Í næstu þremur köflum verður mismunandi einangrun hópsins og útilokun skoðuð. Í þeim fyrsta er landfræðileg einangrun skoðuð, í öðrum kaflanum félagsleg útilokun með áherslu á heimsóknarbann og að lokun útilokun frá atvinnu. Einangrunin sem og útilokunin verður skoðuð út frá stefnu, reglugerðum og lögum tilheyrandi stofnana, út frá ýmsum kenningum. Í lokin verður því reynt að svara hvort stefna Útlendingastofnunar ýti með einum eða öðrum hætti undir einangrun umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi.

2 Kenningar og hugtök

Ofbeldi getur birst í ótal myndum í hinu daglega lífi fólks, sama hvort það hafi bein áhrif á það eða hvort það verði einungis vitni að ofbeldinu í gegnum samfélagsmiðla og eða fréttasíður. Ofbeldi er í grunninn tilfinningalegur og eða líkamlegur skaði sem fæst af verknaði sem unninn er annað hvort beint eða óbeint gegn einhverjum öðrum (Echeverry, 2018, bls. 168). Fólk á flóttu er hópur sem verður reglulega fyrir ofbeldi af ýmsu tagi en hluti þess er til að mynda þegar það stendur frammi fyrir mærum á borð við landamæri eða mörkum í samfélaginu sem við því tekur þegar yfir landamærin er komið. Í þessum kafla verður þessum hugtökum gerð nánari skil.

2.1 Kerfisbundið ofbeldi

Birtingarmyndir ofbeldis geta komið fram í mismunandi formum en eitt þeirra er kerfisbundið ofbeldi (Echeverry, 2018, bls. 168). Upphaflega var orðasambandið búið til af félagsfræðingnum Johan Galtung (f. 1930) í rannsóknum hans á friði og átökum. Hann sagði að hægt væri að greina kerfisbundið ofbeldi út frá því hvort gerandi beitir ofbeldinu eða ekki. Ef svo er, er um að ræða persónulegt eða beint ofbeldi en ef ekki er augljóslega hægt að benda á geranda er um að ræða óbeint eða kerfisbundið ofbeldi. Jafnframt er það auðþekkjandi að því leytinu til að bæði fórnarlömb þess sem og atvikið þegar það á sér stað er falið, þar sem það er hluti af kerfinu. Það er því ekki einungis maður á móti manni heldur eru leiðir ofbeldisins bundnir í þætti eins og reglugerðir, lög, venjur, álit fólks og svo framvegis (Galtung, 1969, bls. 170-171). Gerendur kerfisbundins ofbeldis eru allir þeir sem tilheyra ákveðnum hópi samfélagsins gegn hópi eða hópum sem eru undir. Sem dæmi má nefna ofbeldi hvíttra gegn svörtum, karla gegn konum og svo framvegis (Farmer, 2004, bls. 307). Vegna þess hve útbreitt kerfisbundið ofbeldi er og hversu inngróið það er því kerfi sem ríkir í samfélaginu næst kerfisbundið ofbeldi ekki einungis eftir eitt atvik eins og í persónulegu eða beinu ofbeldi heldur verður það til eftir langt ferli. Þegar þrælshaldið í Bandaríkjunum er til að mynda skoðað á sér í fyrstu stað beint ofbeldi. Fólki er rænt, því haldið föngnu og að lokum er það selt á uppboði. Það sem við tekur er flóknara og þegar litið er á samfélagið sem heild er um að ræða kerfisbundið ofbeldi þar sem heilt samfélag tekur þátt í að viðhalda ofbeldinu. Með tímanum gleymist svo fyrsti ofbeldisverknaðurinn en eftir stendur samfélag þar sem ákveðinn samfélagshópur hefur ekki jafn mörg tækifæri og býr jafnframt við verri aðstæður en aðrir hópar. Þá er beina

ofbeldið horfið úr myndinni en kerfisbundna ofbeldið lifir enn (Galtung, 2016, bls. 294–295).

Fólk finnur ekki alltaf fyrir því að það búi við kerfisbundið ofbeldi enda er slóð þess svo falin. Ofbeldið er vafið inn í hversdagsleika fólks og það þykir eðlilegt, siðferðislega rétt og er oft á tíðum jafnvel löglegt en með því nær það að smeygja sér auðveldlega undir yfirborðið og það þykir ekkert stórmál þegar það á sér stað (Scheper-Hughes og Bourgois, 2004, bls. 4–5; Sheehan, 2018, bls. 153). Dæmi um löglegt kerfisbundið ofbeldi sem á sér stað á Íslandi er úthlutun svokallaðrar kerfiskennitölu eða utangarðsskráningar eins og hún var jafnan kölluð. Samkvæmt íslenskum lögum um útlendinga (nr. 80/2016) er óheimilt að vísa hverjum þeim úr landi sem fæddur er á Íslandi og hefur alla sína ævi búið hérlendis samkvæmt Þjóðskrá (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Þau börn umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fæðast hér á landi falla hins vegar ekki undir þessa klausu því kerfið bindur svo um hnútana að þessi börn fá oftast kerfiskennitölu í stað kennitölu eins og önnur börn, og eru þar af leiðandi ekki inni í formlega hluta Þjóðskrár. Einnig þekktist að börnum sé gefin kennitala en búseta þeirra er hins vegar ekki skráð á Íslandi heldur annars staðar, jafnvel á jafn óljósum stað og „í Evrópu“. Þar af leiðandi er löglegt að vísa þessum börnum úr landi, í raun vegna stöðu foreldra þeirra sem umsækjendur um alþjóðlega vernd („Mismunað vegna stöðu“, 2019). Önnur mikilvæg ástæða þess hvernig það getur verið eins falið og raun ber vitni sú hve oft og auðveldlega valdastéttin stimplar þolendur ofbeldisins sem árásmenn eða þá sem ber að óttast þegar þeir reyna að brjótast út úr eigin aðstæðum. Álit almennings litast því af því og enginn veltir því nánar fyrir sér hvers vegna aðstæður þolandans eru eins og þær eru (Galtung, 2016, bls. 295). Ástæður þeirrar orðræðu hjá valdastéttinni eru tilkomnar vegna áforma þeirra um að telja almenningi í trú um að það sé þessum hópi að kenna þegar aðstæður fara illa, til að mynda í efnahagsmálum. Hinir ýmsu hópar hafa verið settir í stöðu blórabögguls í gegnum söguna, og nú virðist vera komið að fólki á flóttu. Með því að koma fólki á flóttu markvisst í hlutverk „hinna“ sem standa á móti „okkur“ er hægt að búa til andstæðing sem vert er að varast. „Hinir“ ógna „okkur“ efnahagslega með því að taka störf „okkar“ og þiggja bætur sem „við“ ættum alla jafna að eiga rétt á en ekki „hinir“ (Mehan, 1997, bls. 266).

Áhrif kerfisbundins ofbeldis geta komið fram á ýmsan máta en algeng form þess eru til dæmis í formi hungurs, félagslegrar einangrunar og fátæktar en einnig geta þolendur

Þess upplifað skort á heilbrigðisþjónustu og lyfjum, umhyggju, ástúð og svo framvegis (Farmer, 2004, bls. 315; Scheper-Hughes og Bourgois, 2004, bls. 1). Í verstu tilfellunum geta þau jafnvel orðið svo alvarleg að þolandi þess deyr eða verður fyrir varanlegu tjóni (Galtung, 2016, bls. 293). Þessar afleiðingar kerfisbundins ofbeldis sýna vel hversu takmarkandi það getur verið fyrir líf þolandans enda heftir það aðgang hans að frelsi, grunnþörfum og tækifærum sem þar af leiðandi hefur áhrif á almennan velfarnað hans (Farmer, 2004, bls. 315; Graeber, 2012, bls. 112; Sheehan, 2018, bls. 154).

Umsækjendur um alþjóðlega vernd er dæmi um hóp sem verður fyrir kerfisbundnu ofbeldi í nánast hverjum kima í þeirra umhverfi, bæði á Íslandi sem og annars staðar. Eðli málsins samkvæmt eru þeir án dvalarleyfis í þeim löndum sem þeir búa í og án þeirra pappíra þurfa þeir að takast á við ýmsar áskoranir. Þegar manneskju skortir dvalarleyfi skortir hana jafnframt kennitölu en hún er umsækjendum um alþjóðlega vernd hér á landi gríðarlega mikilvæg. Án hennar kemst ríkið upp með að meina þeim um ýmislegt og það á löglegan máta. Á þennan hátt, með því að hafa einn hóp án leyfa og pappíra á borð við kennitölur nær ríkið að halda honum utan eðlilegs lífs og þar af leiðandi er hann settur í viðkvæmari stöðu en ella (Sheehan, 2018, bls. 154). Íslenska ríkið, með Útlendingastofnun í fararbroddi, stendur einmitt á bak við það kerfisbundna ofbeldi sem umsækjendur um alþjóðlega vernd á Íslandi verða fyrir. Með því að halda fólkinu oft mánuðum saman án svars um hvort það fái vernd eða ekki skapast mikill kvíði og vanlíðan, sem veldur tilfinningalegum skaða, sem er einn af fylgikvillum ofbeldis. Ofan á það bætist að fólkinu eru settar skorður við að verða sér úti um vinnu og það er bæði látið búa við félagslega sem og landfræðilega einangrun. Þó þetta sé allt löglegt dregur það ekki úr þeim skaða sem fólkið verður fyrir af hendi kerfisins sem neyðir upp á það aðstæðurnar. Þegar allt þetta er tekið saman sést smátt og smátt hvernig kerfisbundna ofbeldið nær fótfestu í stórum hluta lífs umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi (Sheehan, 2018, bls. 159).

2.2 Mörk og mæri

Alls kyns mörk og mæri eru einkennandi fyrir líf umsækjenda um alþjóðlega vernd og eru áhrif þess jafnan afgerandi. Landamæri eru til þess hönnuð að aðskilja þjóðríki og ákvarða hverjir tilheyra og hverjir ekki. Innan þeirra ríkir sérstakt pólitískt, lagalegt og oft menningarlegt landslag sem greinir sig frá því sem er utan þeirra. Það fólk sem býr innan mæra er þegar þess þjóðríkis sem þar er, en þó ekki allir. Til að mynda eru þeir sem

koma sem umsækjendur um alþjóðlega vernd ekki hluti af þjóðríkinu enda hafa þeir ekki til þess nauðsynlega skjöl eða pappíra (Fassin, 2011, bls. 214). Þjóðerni, það að teljast hluti af þjóðríkinu, mætti því kalla hugmyndafræði sem byggir á útilokun, þeir sem tilheyra og hafa til þess pappíra á borð við vegabréf sameinast undir sameiginlegu þjóðerni (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 23). Til þess síðan að viðhalda völdum leita margir til þjóðernishyggju en hún felur í sér þá hugmyndafræði að einn hópur eigi rétt á að vera yfir annan hafinn á grundvelli þjóðernis, með öðrum orðum, innan hvaða mæra viðkomandi annað hvort fæddist eða til hvaða mæra ættfeður hans eiga rætur að rekja (Podoksik, 2017, bls. 303). Þó fólk búi vissulega innan ákveðinna landamæra er það þó ekki formlegur hluti þjóðarinnar og því fæst réttlætning á því að þessi hópur fái aðra meðferð en aðrir auk þess sem líklegra er að fólki þyki eðlilegt að koma öðruvísi fram við hann enda er hann hluti af „hinum“, en ýmis mörk eiga stóran þátt í að ákvarða hverjir falla undir að vera „hinir“ og hverjir falla undir að vera „við“ (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 17).

Landamæri Íslands eru auðþekkjanleg enda er landið eyland og því auðvelt að koma auga á þau. Á flestum stöðum heimsins eru landamæri hins vegar flóknari en á Íslandi þar sem búin hafa verið til mörk milli landsvæða sem liggja hlið við hlið og hafa jafnvel svipaða menningu, sögu, tungumál og svo framvegis. Nefna má tvö þekkt dæmi um slíkt sem bæði eru frá Miðausturlöndum. Árið 1916 settust tveir háttsettir embættismenn niður til að skipuleggja hvernig heimurinn yrði eftir heimsstyrjöldina fyrri. Það voru þeir Mark Sykes (f. 1879-1919) sem var breskur og François Georges-Picot (f. 1870-1951) sem var Frakki en bæði löndin börðust með bandamönnum (Magnús Þorkell Bernharðsson, 2018, bls. 87-88). Með Miðveldunum barðist hins vegar Ottómanveldið meðal annars en þegar líða tók á stríðið var sífellt augljósara að bandamenn myndu bera sigur úr bítum. Það var vegna þess sem Sykes og Georges-Picot hittust þennan örlagaríka dag árið 1916 en þeir vildu áætla hvernig hægt væri að skipta því landsvæði sem heyrði undir Ottómanveldið á milli Breta og Frakka eftir stríðið. Þar af leiðandi bundu þeir svo um hnútana að báðar þjóðir, auk Rússa, myndu hafa ítök á svæðinu og skiptu Miðausturlöndunum sín á milli. Ekki var látið skipta máli hvar etnískir hópar byggju eða hvar þjóðirnar sjálfar vildu að landamæri væru staðsett. Landamærin sem þarna voru teiknuð gilda mörg hver enn og má rekja stóran hluta þess ófriðar sem ríkt hefur á svæðinu á 20. og 21. öldinni til þessa ráðabriggs. Þetta samkomulag Breta og Frakka hefur verið nefnt eftir mönnunum tveimur og kallast

Sykes-Picot samkomulagið (Magnús Þorkell Bernharðsson, 2018, bls. 87-88). Hitt dæmið er svokallaður Hiksti Churchills en árið 1921 var þáverandi nýlenduráðherra Bretlands, Winston Churchill (f. 1874-1965), staddur á ráðstefnu í Kaíró ásamt fleiri fulltrúum Evrópuþjóða í þeim tilgangi að ræða framtíð Mið austurlanda. Hluti af því sem átti sér þar stað var að teikna upp landamæri á svæðinu ásamt því að stofna nokkur ný ríki, en þó kannski aðallega að tryggja áframhaldandi ítök Bretlands þar. Sagan segir að þegar Churchill var að teikna landamærin á milli Jórdaníu og Sádi-Arabíu hafi hann hins vegar hikstað og því hafi áberandi horn skagað út úr Sádi-Arabíu og inn í Jórdaníu sem enginn fjallgarður eða fljót geta skýrt (Magnús Þorkell Bernharðsson, 2018, bls. 76). Dæmin sýna hversu lauslega landamæri eru oft byggð á sögulegum eða menningarlegum rökum og eru ekkert endilega meitluð í stein. Jafnframt sýna þau hvernig landamæri hafa oft verið tengd ójafnrétti og jafnvel kúgun enda hafa þjóðir sem hafa yfirburði gjarnan getað stjórnað staðsetningu landamærum annarra þjóða.

Þessi mæri á milli landa hafa orðið bæði öryggisvæddari sem og hervæddari á undanförunum árum. Þó að þeirri þróun sé stillt upp sem forsendu meira öryggis fyrir þjóðríkið ýtir hún á sama tíma undir hættulegri aðstæður fyrir fólk á flóttu sem oft og iðulega þarf að ferðast yfir landamæri. Fólk þarf því æ oftast að ferðast varhugaverðar leiðir, til að mynda á litlum bát yfir opið haf, eða að treysta smyglurum fyrir lífi sínu og limum til að komast leiðar sinnar (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 17). Meðal annars vegna þess hefur því verið fleygt fram að stærstu fórnarlömb landamæra sé fólk á flóttu. Þegar fólkinu tekst loks að komast yfir ein mæri taka oft við þeim önnur en þá í formi bæði menningarlegra sem og félagslegra marka. Landamærin eru sett upp til að geta haldið sumum úti og öðrum inni og má líta á mörk sem nokkurs konar félagslega mótuð landamæri nema á milli mismunandi hópa eins og til að mynda á milli stétta, kynja, hverfa og svo framvegis. Meðan landamæri eru skýrar og augljósar línur á landi er hins vegar ekki alltaf augljóst hvar mörk liggja og eru þau því óljós. Mörk eiga jafnframt stóran þátt í að skapa sjálfumleika fólks og því skilgreinir fólk sig gjarnan út frá þeim.

Þau mörk sem bæði fólk á flóttu sem og innflytjendur finna gjarnan fyrir tengjast oft uppruna þeirra. Þegar þessir hópar flytja fyrst til nýs lands mæta þeir oft miklum kynþáttafordómum sem tengist oftast en ekki útliti þeirra og jafnvel lakari málskilningi á

Því máli sem talað er í landinu. Afkomendur þeirra, sem flokkast ekki lengur sem innflytjendur eða fólk á flótta heldur etniskir minnihlutahópar, verða einnig fyrir þessum fordómum og eru því stöðugt minntir á uppruna sinn sem sker sig úr fjöldanum. Þar af leiðandi er endurtekið verið að brýna fyrir þeim að þeir tilheyri í raun og veru ekki og séu því frekar hluti „hinna“ en ekki „okkar“ (Fassin, 2011, bls. 214). Fordómarnir geta til dæmis komið fram í að einhver neiti að leigja viðkomandi húsnæði, að viðkomandi sé stöðvaður oft af lögreglu, að viðkomandi eigi erfiðara með að vera ráðinn í vinnu og svo framvegis en allt eru þetta dæmi um þær ótal leiðir þar sem fólk skyndilega stendur frammi fyrir mörkum sem það hefði annars ekkert endilega vitað að væru til staðar (Fassin, 2001, bls. 7). Ríki geta einnig átt stóran þátt í að setja upp mörk sem hefta innflytjendur og eða fólk á flótta til að geta nýtt hæfileika sína til fulls en það gera þau til að mynda í gegnum lagasetningar, eftirfylgni laga og sífelld meiri og hervæddari gæslu á landamærum. Með því að gera það búa þeir óhjákvæmilega til hóp innan samfélagsins þar sem einstaklingurinn er „ólöglegur“. Koma hans til landsins er ólögleg, búseta hans og vinna er ólögleg og þar af leiðandi er tilvist hans ein og sér í landinu ólögleg. „Ólöglegt“ fólk er hins vegar oft á tíðum fólk sem hefur búið lengi í landinu og hefur búið sér til líf, en óttast þó stanslaust að finnast (Fassin, 2011, bls. 217-218). Íslenska ríkið er ekki undanskilið uppsetningu marka sem erfitt er fyrir bæði fólk á flótta sem og innflytjendur að komast yfir. Ef litið er á þau mörk sem standa í vegi umsækjenda um alþjóðlega vernd má til að mynda nefna fyrri dæmi um kerfisbundið ofbeldi en það eru lagasetningar þar sem þeim er gert erfiðara að sækja um vinnu en mörgum öðrum, sem og reglur Útlendingastofnunar um að banna heimsóknir til þeirra og setja því skorður á eðlileg félagsleg samskipti. Seinna verður þessu sem og fleiru gerð betri skil.

3 Flóttamenn eða hælisleitendur?

Í almennri orðræðu ber oft á því að fólk gerir sér ekki alltaf grein fyrir þeim muni sem felst í orðunum flóttamaður, umsækjandi um alþjóðlega vernd og hælisleitandi. Samkvæmt *Samningi um réttarstöðu flóttamannsins* sem samþykktur var árið 1951 í Genf er skilgreiningin á því hver fellur undir hugtakið flóttamaður sú sem hér að neðan er talin upp.

...er utan heimalands síns ... og af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana, og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta, færa sér í nyt vernd þess lands; eða þann, sem er ríkisfangalaus, og er utan þess lands, þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur, vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, hverfa aftur þangað (Samningur um réttarstöðu flóttamanna, 1951).

Þegar manneskja á flótta kemur fyrst til ríkis þar sem hún hyggst sækja um hæli er hún í laganna skilningi ekki formlega orðin flóttamaður enn, jafnvel þó margir myndu nú þegar kalla hana flóttamann í almennu tali enda væri hún á flótta frá sínu heimalandi. Fyrst þegar manneskjan kemur og sækir um hæli telst hún þess í stað vera hælisleitandi eða umsækjandi um alþjóðlega vernd. Munurinn á þessum tveimur orðum er í raun enginn annar en sá að umsækjandi um alþjóðlega vernd er einungis nýrra orð sem hefur tekið við í þeim tilvikum þar sem orðið hælisleitandi var áður notað. Sem dæmi um það má nefna að í lögum um útlendinga (nr. 96/2002) kemur orðið umsækjandi um alþjóðlega vernd hvergi fyrir en orðið hælisleitandi er þess í stað notað. Fjórtán árum síðar eða í lögum um útlendinga (nr. 80/2016) er málum þó öfugt farið en þar er hvergi minnst á orðið hælisleitandi en umsækjandi um alþjóðlega vernd kemur hins vegar reglulega fyrir en samkvæmt þeim er umsækjandi um alþjóðlega vernd hver sá útlendingur sem vill fá ríki til að staðfesta stöðu sína sem annað hvort flóttamaður eða ríkisfangslaus einstaklingur (Lög um útlendinga nr. 80/2016; Lög um útlendinga nr. 96/2002). Eftir að umsókn er lögð fram tekur við málsmeðferðartími sem annað hvort endar á því að umsækjandinn fær neikvætt eða jákvætt svar um vernd. Ef svarið er jákvætt fær manneskjan viðurkenningu ríkis á að hún uppfylli þau skilyrði sem til þarf til þess að geta verið skilgreind sem flóttamaður. Hins vegar gæti verið að Útlendingastofnun þyki mál umsækjandans ekki uppfylla þessi skilyrði en telur hann samt þurfa vernd en þá getur stofnunin gefið honum svonefnda viðbótarvernd, en þar með er verið að lýsa yfir að viðkomandi fái réttarstöðu flóttamanns hér á landi þótt hann uppfylli ekki alþjóðlega staðla. Ef Útlendingastofnun

finnst umsækjandinn heldur ekki eiga rétt á viðbótarvernd er til staðar þriðji möguleikinn en það er dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Viðkomandi fær þá dvalarleyfi til eins árs sem hann getur síðan endurnýjað (Útlendingastofnun, e.d.-b). Ef ekkert af þessu er talið eiga við fær umsækjandinn hins vegar neikvætt svar við umsókn sinni og er því áfram talin vera umsækjandi um alþjóðlega vernd. Málið flækist einnig þegar því er veitt athygli að ekki allir þeir sem koma hingað til lands að sækja um hæli teljast sem umsækjendur um alþjóðlega vernd heldur eru þeir nú þegar taldir vera flóttamenn. Það á til að mynda við um marga þeirra sem koma hingað frá Grikklandi en þar er fjöldi umsækjanda um alþjóðlega vernd svo mikill að ríkið hefur brugðist við með því að veita sem flestum hæli en fólki er eftir það gert að spjara sig sjálft. Þar af leiðandi myndast gríðarlega erfið staða hjá fólki sem á oft hvorki í sig né á og aðstæður þess verða því ekki betri við það að fá hæli. Margir bregða því á það ráð að reyna að sækja aftur um hæli í öðrum löndum en vegna þess að Grikklandi hefur nú þegar veitt þeim hæli teljast þeir því vera flóttamenn þegar þeir koma til annarra landa og sækja því um hæli sem slíkir. Einnig geta stjórnvöld valið fólk til að koma til landsins og fá hér vernd, en oftast er um að ræða fólk sem býr í flóttamannbúðum víðs vegar um heim. Þetta fólk kemur þá til landsins sem flóttafólk og nefnist hópurinn kvótaflóttafólk (Rauði krossinn, e.d.).

Síðastliðin ár hafa tugir manns komið til landsins á þennan hátt og velja stjórnvöld oft hópa sem eru sérstaklega viðkvæmir á þeim tíma sem um ræðir. Til að mynda kom hingað til lands hópur flóttafólks frá Sýrlandi í boði stjórnvalda árið 2015 þegar stríð hafði brotist út í heimaríki þess. Síðan þá hafa þó nokkrir hópar í viðbót komið þaðan enda er ástandið enn eldfimt á þeim slóðum (Stjórnarráðið, e.d.). Eins og áður sagði er kerfið á Íslandi þannig uppbyggt að eftir ferli hjá Útlendingastofnun geta umsóknir um alþjóðlega vernd endað með samþykkt eða neitun. Ef svarið er neikvætt stendur umsækjandanum til boða að áfrýja málinu til kærunefndar útlendingamála sem getur annað hvort staðfest eða snúið við ákvörðun Útlendingastofnunar (Útlendingastofnun, e.d.-b). Ef neitun hlýst aftur getur umsækjandinn fengið sinn eigin lögfræðing, en fram að því hafði hann lögfræðing frá Rauða krossinum sem borgaður er af ríkinu, og tekið mál sitt fyrir dóm sem aftur getur farið á báða vegu. Ef neitun hlýst enn á ný eru ekki fleiri dómstig sem umsækjandinn getur leitað til og þarf hann því annað hvort að yfirgefa landið sjálfur, ef hann á þess kost, eða bíða brottvísunar sinnar (Lög um útlendinga nr. 80/2016).

3.1 Orðræða

Þegar rætt er um umsækjendur um alþjóðlega vernd sem og flóttafólk koma oft upp ákveðin orð og frasar á borð við „ólöglegt fólk“, „sníkjudýr“, „ruslalaralyður“ og lýsingar á borð við að um sé að ræða fólk sem „vill fá allt frítt“ og „kemur til að lifa á kerfinu“. Þetta og fleira til má víða finna í umræðu almennings, í athugasemdakerfum og stundum ratar orðræðan jafnvel í fréttamiðla eða til þeirra sem standa við stjórnvölinn. Hugmyndafræði sem þessi getur auðveldlega átt þátt í að réttlæta ofbeldi sem hópurinn, í þessu tilviki umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttafólk, verður fyrir og getur það ýtt undir að hópurinn verði jafnvel fyrir enn meira aðkasti (Macedo, 2000, bls. 15). Orðræðan sprettur heldur ekki upp af sjálfu sér heldur er henni oft á tíðum komið fyrir í þeim tilgangi að geta fundið blóraböggul fyrir það sem miður fer í samfélaginu, til að mynda í tengslum við efnahag. Þar af leiðandi heyrir svo oft tuggan um að fólk á flótta vilji lifa á kerfinu og taki frá þeim sem nú þegar bjuggu í landinu vinnu. Slík dæmi þegar blóraböggjar eru fundnir hafa margoft sést áður en það gæti tengst þörfinni til að eiga sameiginlegan óvin, enda er fátt sem sameinar fólk jafn mikið. Í Kalda stríðinu var sameiginlegur óvinur fólks á Vesturlöndum kommúnisminn, austrið og fólk þaðan. Eftir að stríðinu lauk er hins vegar eitt og annað sem bendir til þess að nýi sameiginlegi óvinur fólks sé fólk á flótta og þá sérstaklega múslimar. Hópnum er stillt upp sem óvininum og tuggunni um að þeir taki vinnu og pening frá ríkinu verður sífellt háværi. Óvinavæðingin getur verið mjög hættuleg og í gegnum hana tekst stjórnvöldum að koma ýmsum áróðri í gegn, eins og sést í Bandaríkjunum þar sem búið er að sannfæra stóran hluta almennings um að þessu fólki þurfi að halda úti og búið er að veita mjög að réttindum þess með opinberri stefnu sem oftast en ekki er hönnuð til að klekkja á fólk á flótta (Mehan, 1997, bls. 150). Dæmi um þess konar stefnu er þegar stofnanir trúá ekki orðum fólksins sem það á að þjónusta og grunar það um græsku þess í stað.

3.2 Sönnunarbyrði líkamans

Sönnunarbyrði á frásögnum fólks á flótta í umsóknnum þess um alþjóðlega vernd þarf að vera töluverð en lýsing þess á því sem það hefur gengið í gegnum er ekki alltaf næg. Stjórnvöld draga fólkið gjarnan í efa og telja það ekki segja satt um aðstæður sínar sem og ástæður flóttans. Sönnunarbyrðin færir þá gjarnan á líkama fólksins en áverkar sem á þeim sjást teljast þá vera trúverðugri en orð fólksins sjálfs. Þegar manneskja á flótta

heldur því til dæmis fram að hún hafi orðið fyrir pyntingum eða öðrum áföllum annað hvort í heimalandi sínu eða á flóttanum sjálfum er ekkert endilega gert ráð fyrir að hún sé að segja satt. Því þarf hún gjarnan að fara í einhvers konar líkamsrannsókn þar sem úrskurðað er um hvort hún hafi í raun og veru gengið í gegnum þá upplifun sem hún heldur fram. Vandamál geta þó komið upp við þetta fyrirkomulag en það ofbeldi sem fólk verður fyrir í stríðum eða átökum nú til dags sker sig að nokkru leyti frá því ofbeldi sem fólk áður fyrr varð fyrir við svipaðar aðstæður. Ástæðan er sú að nú er algengara að ofbeldið eigi sér stað án þess að nokkur sjáanlegur miski komi fram á líkama þolandans. Það er líklega vegna þess að nú eru stríðsglæpamenn og aðrir gerendur í stríðum og átökum mun oftast dregnir fyrir dóm eftir að glæpirnir eiga sér stað. Með þá vitneskju er það þeim mjög mikilvægt að skilja eins lítið af sönnunargögnum eftir og mögulegt er, en eitt sterkasta sönnunargagnið væri til að mynda það sem sést á líkögnum fórnarlamba. Því gætu sögur fólks um áföll verið sannar en litlir sem engir áverkar á líkama þeirra til að styðja þá frásögn. Það að gera líkama fólks að sönnunarbyrði þess gerir líkamann einnig að pólitísku verkfæri sem stjórnvöld geta notað til að velja og hafna fólki á flótta út frá grundvelli sem betur hentar þeim. Til að mynda fæst þá auðveldara leið til að hafna stórum hluta þess fólks sem er á flótta vegna pólitískra ofsókna en oft er engin sönnun fyrir upplifun þeirra á líkögnum þeirra (Fassin og D' Halluin, 2005, bls. 598–601).

Dæmi um þegar sönnunarbyrði fellur á líkama fólks á Íslandi er þegar ungt fólk er neytt til að fara í tanngreiningu til að sýna fram á að það sé raunverulega á þeim aldri sem það segist vera. Afleiðingar þess að falla vitlausu megin við 18 ára geta verið miklar en við það missir manneskjan öll þau réttindi sem barn myndi venjulega hafa, eins og að geta gengið í skóla, búa utan búsetuúrræða fyrir fullorðna auk þess sem líkur á því að fá hæli eiga á hættu á að minnka. Samkvæmt Útlendingastofnun eru tanngreiningar alltaf hluti af heilðrænu mati á aldri viðkomandi en stofnanir á borð við Rauða krossinn vísa því á bug. Greiningin gengur út á að taka röntgenmyndir af þriðja endajaxlinum en vegna bæði landfræðilegra sem og umhverfislegra þátta geta niðurstöðurnar verið mjög ónákvæmar og með mikil skekkjumörk og því er um töluverða áhættu að ræða fyrir þann sem ef til vill er nálægt 18 ára í aldri. Ef viðkomandi neitar því hins vegar að fara í greininguna er það talið sannað að viðkomandi hafi ekki verið að segja rétt til aldurs og því er hann álitinn yfir 18 ára í málsúrlausn sinni og því er hægt að efast um að um upplýst samþykki sé að ræða. Ýmsar stofnanir, mannréttindasamtök og frjáls félagasamtök á borð við

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Barnahjálpi Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) og Evrópuráðið hafa gagnrýnt greiningarnar ásamt því að fjöldi fagfélaga lækna og tannlækna hafa sett út á að líkamsrannsóknir séu notaðar til aldursgreininga (Þingskjal nr. 115, 2019). Háskóli Íslands hafði í áráraðir framkvæmt þessar greiningar fyrir Útlendingastofnun en eftir kröftug mótmæli No Borders Iceland sem og stúdentasamfélagsins innan Háskólans lét hann af því vorið 2020 („Háskólinn hættir tanngreiningum“, 2020). Tanngreiningar eru þó ekki hættar á Íslandi heldur leitar Útlendingastofnun enn að aðila sem getur framkvæmt þær fyrir hana, þrátt fyrir mikla gagnrýni en stofnunin stendur nokkuð oft frammi fyrir því að stefna hennar sem og störf þykja gagnrýnisverð („Samningur um aldursgreiningar ekki framlengdur“, 2020).

4 Útlendingastofnun

Árið 1936 var sett á laggirnar ný stofnun sem hafði það hlutverk að fylgjast með þeim útlendingum sem staddir væru á landinu. Stofnunin fékk hið viðeigandi nafn Útlendingaeftirlitið og var undirdeild innan lögreglunnar. Samkvæmt fjórðu grein í lögum um eftirlit með útlendingum (nr. 45/1965) var það einnig hluti af hennar verkahring að stjórna útgáfu landgöngu- og dvalarleyfa (Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965). Árið 1999 var Útlendingaeftirlitið hins vegar gert að sérstakri ríkisstofnun sem heyrði undir dómsmálaráðuneytið en því var til dæmis sett það hlutverk að skipa stofnuninni forstjóra til fimm ára í senn (Lög um eftirlit með útlendingum 23/1999). Nokkrum árum síðar, eða árið 2002, voru lög um útlendinga endurskoðuð í heild sinni og var nafni Útlendingaeftirlitsins þá jafnframt breytt í núverandi nafn, Útlendingastofnun (Lög um útlendinga nr. 96/2002). Nú starfar Útlendingastofnun eftir nýjustu lögum um útlendinga (nr. 80/2016) og fer með framkvæmdarvald þeirra ásamt kærunefnd útlendingamála, lögreglunni, sýslumönnum, Þjóðskrá og fleirum. Einnig starfar hún eftir lögum um íslenskan ríkisborgararétt (nr. 100/1952), reglugerð um útlendinga (nr. 540/2017) ásamt reglugerð um vegabréfsáritanir (nr. 1160/2010) (Útlendingastofnun, e.d.-e). Stofnunin heyrir enn undir dómsmálaráðuneytið og hefur dómsmálaráðherra yfirstjórn yfir þeim málaflokki sem stofnunin vinnur með, til að mynda með áðurnefndri skipan forstjóra hennar ásamt því að setja það regluverk sem stofnuninni er gert að starfa eftir hverju

sinni (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Skjólstæðingar hennar eru eins og nafnið gefur til kynna útlendingar en það er hver sá sem ekki telst vera íslenskur ríkisborgari samkvæmt 28. grein laga um útlendinga (nr. 80/2016) og er stærsta hlutverk hennar að ákvarða hvort veita eigi hópnum dvalarleyfi eða ekki. Umsækjendur koma úr ýmsum áttum og af ýmsum ástæðum, en þær geta verið vegna náms, vinnu, fjölskyldutengsla, alþjóðlegrar verndar og svo framvegis (Lög um útlendinga nr. 80/2016, e.d.; Útlendingastofnun, e.d.-e). Útlendingastofnun á sér langa og flókna sögu og sumt er ekki jafn auðskilið og annað.

Árið 1945 komu í ljós ný skjöl úr geymslum dómsmálaráðuneytisins. Þessi skjöl vörpuðu ljósi á ferð sem þáverandi flugmálastjóri, Agnar Kofoed-Hansen, var sendur í af hendi þáverandi forsætisráðherra, Hermanns Jónassonar. Ferðin hafði átt sér stað árið 1939 og hafði opinberlega verið til Danmerkur þar sem hann átti að kynna sér störf lögreglunnar þar, en hins vegar hafði síðari hluti hennar verið hulinn almenningi. Að nokkrum vikum liðnum í Danmörku var Agnar síðan sendur til Þýskaland þar sem hann var sagður sérstakur gestur Heinrichs Himmlers. Þýskaland var á þessum tíma undir sterkri stjórn Nasistaflokksins sem einungis örfáum mánuðum síðar réðst inn í Pólland og þar með hófst síðari heimsstyrjöldin. Þar fékk Agnar bæði leiðsögn og nám í starfsháttum lögreglunnar og sáu stormsveitaforingjar um fylgd hans um landið („Furðuleg framkoma Hermanns Jónassonar“, 1945). Það sem hann lærði þarna nýtti hann sér þegar hann var sama ár skipaður lögreglustjóri og yfirmaður hins nýstofnaða Útlendingaeftirlits sem seinna fékk núverandi nafn sitt, Útlendingastofnun, eins og fyrr var sagt („Agnar Kofoed-Hansen tekur við“, 1939). Sérstaklega beitti hann sér fyrir því að eftirlit með þeim útlendingum sem á landinu væru staddir væri eft til muna. Margir hafa gagnrýnt þessa sögu Útlendingastofnunar og jafnvel velt því fyrir sér hvort uppruni hennar, sem rekja má að vissu leyti til Þýskalands nasismans, hafi haft áhrif á störf stofnunarinnar allt til þessa dags.

Gagnrýni almennings á Útlendingastofnun í gegnum árin hefur verið talsverð. Öðru hverju koma til að mynda upp mál sem ná með einum eða öðrum hætti athygli fjölmiðla og þar með að snerta tilfinningar almennings. Slík mál minna fólk reglulega á hvernig heimur umsækjenda um alþjóðlega vernd er og hversu hulinn hann er almenningi flestum stundum. Vegna þessara mála gýs reglulega upp reiði sem beinist oftast en ekki að Útlendingastofnun sem og öðrum þeim valdhöfum sem geta haft áhrif á málaflokkinn.

Oftast komast málin ekki upp á yfirborðið fyrr en að brottvísun er komið en dæmi um þau mál sem hafa skapað reiði í samfélaginu er mál óléttrar konu og fjölskyldu hennar, trans unglingsstráks og fjölskyldu hans og mál hjartveiks barns og fjölskyldu þess en öllum þessum fjölskyldum átti að vísa úr landi. Í fyrsta málinu fór brottvísunin fram eins og áætlað var, í öðru málinu náðist að stöðva hana eftir mikla samstöðu þjóðarinnar og í þriðja málinu var fjölskyldan sótt aftur til landsins eftir brottvísun (Jón Trausti Reynisson og Ingibjörg Dögg Kjartansdóttir, 2016; „Ólétta kona og tveggja ára barn“, 2019; Sýlvía Hall, 2020).

Gagnrýnin snýst oftast um það að Útlendingastofnun fari á svig við þau lög sem hún á að starfa eftir, skapi ekki mannsæmandi aðstæður fyrir skjólstaðinga sína auk þess sem hún hafi í mörg ár sýnt ákveðna tregðu þegar kemur að því að veita fólki hæli hér á landi. Sem dæmi um það má nefna að á árunum 1988 til 2007 var einum umsækjenda um alþjóðlega vernd veitt hæli hér á landi. Á þessu tímabili tók Ísland vissulega á móti kvótaflóttamönnum en einungis einum umsækjanda um alþjóðlega vernd tókst að fá jákvætt svar frá kerfinu (Haukur Már Helgason, 2019). Síðan þá hefur mikið vatn runnið til sjávar og eftir töluverða aukningu á vitneskju almennings varðandi þennan málaflokk sem og baráttu fólksins sjálfs um eigin velferð fóru tölurnar smásaman að aukast. Þó breytingarnar hafi verið hægar varð breyting í kringum 2015 þegar skyndileg aukning varð á komu fólks á flóttu hingað til lands. Eins og mál standa í dag hefur Útlendingastofnun aldrei veitt hærra hlutfalli þeirra sem leggja inn umsókn um alþjóðlega vernd jákvætt svar eins og í ár („323 fengið vernd eða mannúðarleyfi“, 2020; Guðni Einarsson, 2020). Þó er enn margt sem betur mætti fara og má þar nefna aðstæður fólksins á meðan það bíður málsúrlausnar sinnar. Sumir vilja jafnvel halda því fram að Útlendingastofnun sé hluti af stærra vandamáli en það er hvernig kerfisbundið ofbeldi er vafið inn í störf hennar. Þessu halda jafnvel sumir þeirra fram sem hafa áralanga reynslu innan kerfisins, eins og eftirfarandi dæmi lögfræðings nokkurs sýnir, sem hefur tekið að sér fjölda mála umsækjenda um alþjóðlega vernd í gegnum árin.

Þegar ég tók að mér fyrstu málin af þessu tagi fyrir nokkrum árum stóð ég í þeirri trú að þetta hlýtu að vera undantekningar hjá stjórnvöldum að koma fram með þessum hætti og breyting myndi verða til batnaðar. Áframhaldandi fjöldi mála af þessu tagi, þar sem börnum er leyft að aðlagast til þess eins að senda nauðug úr landi, er hins vegar slíkur að ekki er hægt að líta öðruvísi á en um sé að ræða kerfisbundið ofbeldi

af hálfu íslenskra yfirvalda gegn barnafjölskyldum á flóttu, segir Magnús (Oddur Þórðarson, 2020).

Kerfisbundið ofbeldi er, eins og orðið gefur til kynna, hluti af kerfinu. Allir sem því tilheyra á einn eða annan hátt taka því jafnframt þátt í ofbeldinu en þolendurnir eru þeir sem fyrir kerfinu verða (Farmer, 2004, bls. 307). Í þessu tilfelli skapa lög, reglur og stefna Útlendingastofnunar umhverfi þar sem ákveðið form ofbeldis fær að skjóta rótum. Það sem kerfisbundið ofbeldi gerir er að það kemur í veg fyrir að þolendur þess geti nýtt allan sinn atbeina eins og þeir gætu ef ekki væri fyrir þær aðstæður sem þeir búa við, möguleikar þeirra nýtast ekki að fullu (Farmer, 2004, bls. 315). Þegar Útlendingastofnun býr til að mynda til aðstæður þar sem erfiðara er fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að verða sér úti um atvinnu, þegar þeir fá ekki jöfn tækifæri á við aðra að spjara sig í hinu félagslega umhverfi eða eru látnir búa í landfræðilegri einangrun, þá er stofnunin að skapa aðstæður þar sem hæfileikar skjólstaðinga hennar fá ekki notið sín, og þar með verða þeir fyrir kerfisbundnu ofbeldi. Með tímanum verður ofbeldið jafnvel svo eðlilegt að það verður hluti af dagsdaglegu lífi fólks og það hættir að taka eftir því sem áður hefði stungið í stúf og fengið fólk til að benda á það sem því þætti betur mega fara (Galtung, 1969, bls. 173).

5 Landfræðileg einangrun

Þegar umsækjendur um alþjóðlega vernd koma hingað til lands stendur þeim til boða að fá þjónustu frá Útlendingastofnun ef þeir hafa ekki tök á að sjá um eigin framfærslu. Meðal þess sem þessi þjónusta á að innihalda eru búsetuúrræði fyrir viðkomandi á meðan verið er að fara yfir hælisumsókn hans (Útlendingastofnun, e.d.-d). Vegna lágrar tekjustöðu margra þeirra og takmarkaðra réttinda til að verða sér úti um atvinnuleyfi þurfa flestir umsækjenda að þiggja þessa aðstoð. Til þess að geta veitt þá þjónustu hefur Útlendingastofnun gert samninga við þrjú sveitarfélög til að veita umsækjendum húsnæði, en þessi þrjú sveitarfélög eru Reykjavíkurborg, Reykjanesbær og Hafnarfjörður. Reykjavíkurborg skuldbindur sig til að veita í það minnsta 220 manns húsnæði og þjónustu, hjá Reykjanesbær eru það 70 manns og Hafnarfjarðarbær hefur 60 manns í sinni umsjón. Jafnframt fer Útlendingastofnun fram á að hún geti bætt búsetuúrræðum við innan bæjarfélaganna ef aðstæður eru þannig, en þó með tilheyrandi aukakostnaði fyrir

stofnunina (*Samningur Útlendingastofnunar og Hafnarfjarðarkaupstaðar, 2020; Samningur Útlendingastofnunar og Reykjanesbæjar, 2014; Samningur Útlendingastofnunar og Reykjavíkurborgar, 2019*).

Búsetuúrræðin eru mismunandi, sum stærri en önnur. Jafnframt er misjafnt hversu nálægt miðlægri þjónustu þau eru. Sem dæmi má bera saman tvær ólíkar húsnæðisaðstæður sem Útlendingastofnun hefur í sinni umsjón. Annars vegar er það Saffran eins og það er vanalega kallað meðal umsækjenda um alþjóðlega vernd en nafnið er til komið vegna samnefnds veitingastaðar í húsalengjunni sem þeim finnst auðveldara að bera fram en raunverulegt nafn húsnæðisins. Saffran er staðsett í Hafnarfirði og er því nálægt ýmissi þjónustu sem fólk getur sótt, til að mynda stórmörkuðum, læknum, þjónustumiðstöð Útlendingastofnunar og skrifstofum lögfræðinga. Hins vegar er búsetuúrræði í Ásbrú sem hefur verið talsvert í brennidepli undanfarin misseri, en íbúar þar upplifa sig gjarnan útilokaða frá samfélaginu, með lítið að gera yfir daginn og lítinn sem engan pening til að gera sér ferð í einhverja tómsundaiðju sem gjarnan er staðsett í Reykjavík. Staða umsækjandans ræður því talsvert hvar Útlendingastofnun finnur húsnæði fyrir viðkomandi. Þeir sem koma til að mynda einir hingað til lands er nánast öllum komið fyrir í sameiginlegu húsnæði þar sem margir aðrir umsækjendur um alþjóðlega vernd búa og er til dæmis stærsti hluti þeirra fullorðnu karlmannna sem koma hingað einir staðsettir í Reykjanesbæ. Hér verður aðallega einblínt á þann hóp.

Það þekkist víðar en á Íslandi að umsækjendum um alþjóðlega vernd sé komið fyrir á stöðum fjarri stórum byggðakjörnum. Ástæður þess geta verið margar en oft er það gert til að minnka álag á ákveðin bæjarfélög eða til að eiga auðveldara með að verða sér úti um ódýrari húsaleigu fyrir skjólstaðinga sína (Schuster, 2004, bls. 12). Eins og fram hefur komið gerir Útlendingastofnun samninga við nokkur bæjarfélög en eitt þeirra, Reykjanesbær, er áberandi lengra frá stórum byggðarkjörnum en hin. Umsækjendur um alþjóðlega vernd sem fá húsnæði þar lýsa talsvert meiri einangrun og vanlíðan en þeir sem fá að búa í eða nálægt Reykjavík enda hefur verið sýnt fram á að fólk á flóttu sem býr í minni samfélögum er mun líklegra til að upplifa einangrun og eða útilokun frá þáttum eins og félagslífi, þjónustu og svo framvegis (Correa-Velez o.fl., 2013, bls. 182). Rannsóknir sem gerðar hafa verið hér á landi styðja við þær kenningar en þau búsetuúrræði Útlendingastofnunar sem eru staðsett utan Reykjavíkur er talin eiga beinan þátt í að ýta

undir félagslega einangrun þeirra umsækjenda um alþjóðlega vernd sem þar dvelja. Sá þáttur sem skiptir fólki hvað mestu máli er lítill aðgangur að stöðum þar sem það getur varið deginum en slíkt getur hjálpað fólki verulega til að takast á við erfiðar aðstæður (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 21). Landfræðileg einangrun, það er þegar fólki er komið fyrir í smærri samfélögum sem gjarnan eru úti á landi, getur því verið fólki erfið vegna þessa og ýmissa annarra þátta. Ef svo vill til að fólk vill komast til höfuðborgarinnar, hvort sem það er til að eyða tímanum í félagsstöðvum eða verslunarkjörnum, hitta vini á kaffistofum eða öðru þá lenda margir í því að eiga ekki fyrir fari fram og til baka með strætisvögnum (Helga Katrín Tryggvadóttir, 2019, bls. 121). Fjarlægðin er því ekki einungis landfræðileg heldur getur hún einnig verið fjárhagsleg í ákveðnum skilningi, en þeir sem hafa fjárráð til þess að komast á milli bæja með almenningssamgöngum finna ekki jafn mikið fyrir henni og því blæða þeir meira sem nú þegar hafa minna milli handanna. Þessar einangrandi aðstæður sem einkennast af því að fólk hefur ekki val um hvar það vill láta daga sína líða í bið eftir svari við hælisumsókn sinni taka jafnframt á sig en flóknari mynd þegar litið er til þess að möguleikar fólksins til að koma sér upp tengslaneti minnka töluvert. Auk þess er margt sem bendir til þess að mismunun og fordómar í garð fólksins geti mögulega aukist enn frekar af þessum ástæðum.

Þegar umsækjendur um alþjóðlega vernd koma fyrst til þess lands sem þeir hafa hugsað sér að sækja um hæli í skiptir þá einna mestu máli að afla sér tengslanets. Í fyrstu hendir það oft að traust er lítið gagnvart þeim sem eru í valdastöðu og þar með þeim sem eru tilbúnir til að rétta fram hjálp sína innan stofnana sem eru til þess fallnar. Þetta litla traust leiðir jafnframt stundum til þess að fólk á einnig erfitt með að treysta öðrum sem búa í landinu og það upplifir því gjarnan mikla einangrun (Larsen, 2011, bls. 343). Tengslanetið verður ef til vill enn mikilvægara í ljósi þess hve heitt margir þeirra óska þess að geta byrjað eðlilegt líf, sem einkennist ekki af langvarandi bið og óvissu. Eitt af því sem fram hefur komið í rannsóknum á því hvernig fólk vill byrja á að verða sér úti um það er með því að læra tungumál landsins sem það eru statt í, eins og til dæmis íslensku. Það reynist hins vegar mörgum erfitt vegna lítils tengslanets og þar af leiðandi fárra leiða fyrir fólk að æfa sig í málinu (Lilja Ingvarsson, Snæfríður Þóra Egilson og Unnur Dís Skaptadóttir, 2016, bls. 420).

Aðstæður sem þessar þegar fólk nær ekki að verða sér úti um tengslanet fljótlega eftir að það kemur til landsins getur gert slæmar aðstæður enn verri. Afleiðinganna gætir ekki einungis fyrst eftir komuna heldur geta þær haft langdregin, neikvæð áhrif á dvöl fólksins í landinu. Rannsókn Larsen (2011) sýnir að ákveðnir þættir geta komið í veg fyrir að aðstæður sem þessar myndist. Til að mynda gæti gert fólkinu gott að komast í samband við annað fólk frá sama landi sem hefur verið búandi í nýja landinu í þónokkurn tíma og þekkir því innviði samfélagsins. Þó félagsþjónustur og stofnanir á borð við Rauða krossinn hjálpi fólki að aðlagast þá er einnig mikilvægt fyrir fólk að heyra frá samlöndum sínum hvernig þeim tókst að samlagast samfélaginu og að fá góð ráð. Samlandar geta einnig spilað stórt hlutverk í að vera fyrsta tengslanet fólksins á landinu og í gegnum þá á fólk oft auðveldara með að færa tengslanet sitt lengra út og efla traust gagnvart því fólki sem býr í landinu. Í gegnum samlanda getur fólk til að mynda lært í hvaða búðum hægt er að nálgast ákveðnar vörur, hvernig mat sé gott að kaupa, hvernig félagslífi í nýja landinu sé háttað, hvernig á að útbúa sig sem best í margskonar veðráttu og hvernig á að koma í veg fyrir að lenda í mannlegum árekstrum vegna mismunandi menningarheima. Einnig verka þeir oft sem andlegur stuðningur þar sem margir þeirra hafa gengið í gegnum svipaðar upplifanir og fólkið sjálft þegar þeir komu fyrst til landsins. Þegar fólki er hins vegar komið fyrir í húsnæði fjarri stórum byggðarkjörnum er hætta á að það hafi ekki möguleika á að kynnast samlöndum sínum eins fljótt og þörf væri á og fara því á mis við þá aðstoð sem þeir gætu annars lagt fram (Larsen, 2011, bls. 343).

Erlendar rannsóknir hafa einnig sýnt fram á að þeir umsækjendur um alþjóðlega vernd sem fá húsnæði í smærri samfélögum eru líklegri til að finna fyrir mismunun í sinn garð í ýmsu formi (Correa-Velez o.fl., 2013, bls. 175). Þetta kallast vel á við veruleika umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi en upplifun þessa hóps er oft sú að þeim þyki þeir stinga of augljóslega í stúf í smærri samfélögum en í til dæmis Reykjavík þar sem mannflóran er gjarnan fjölbreyttari. Þar af leiðandi líður fólki eins og það hafi meiri friðhelgi í stærra samfélagi þar sem þeim líður ekki stanslaust eins og að fólk viti um stöðu þeirra innan samfélagsins sem umsækjendur um alþjóðlega vernd. Fyrir utan þá tilfinningu að passa ekki inn í samfélag sem annars samanstendur að stærstum hluta af hvítu fólki þá finnst þeim einnig sem þeir verði fyrir hreinni og beinni mismunun á borð við þá að strætisvagnar stöðvi ekki alltaf fyrir þeim (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 22).

Á Íslandi, sem og annars staðar, tíðkast það einnig að koma umsækjendum um alþjóðlega vernd fyrir í húsnæði þar sem margt annað fólk í sömu stöðu er statt. Þar af leiðandi eiga áhyggjur og kvíði til með að aukast enn frekar vegna þess hve margir í nánasta umhverfi fólksins er einnig að ganga í gegnum þess háttar tilfinningar. Þar er heldur enginn með áberandi meiri þekkingu af samfélagi nýja landsins en hver annar og því er litla hjálp að fá ef fólki bráðvantar aðstoð til að fóta sig (Larsen, 2011, bls. 346). Margir upplifa það líka sem svo að aðstæðurnar, það er að deila húsnæði með öðrum umsækjendum um alþjóðlega vernd, sé lítillækkandi. Þættir sem skipta máli er til að mynda að þurfa að deila með öðrum baðherbergi, eldhúsi, svefnherbergi og svo framvegis. Þeim sem er komið saman í herbergi þekkjast oft ekkert innbyrðis og geta því árekstrar auðveldlega átt sér stað. Jafnframt er fólkið af ýmsu þjóðerni, trúarbrögðum og ber með sér mismunandi siði og hefðir og geta því deilur spottið upp. Að auki líta ekki allir umsækjendur um alþjóðlega vernd á sig sem hluta af því samfélagi og því ef til vill undarlegt að setja þá alla undir sama þak (Lilja Ingvarsson, Snæfríður Þóra Egilson og Unnur Dís Skaptadóttir, 2016, bls. 419–421). Aðstæður geta einnig einkennst af vantrausti í garð annarra sambýlismanna, þá sérstaklega ef til staðar er hópur sem fólk hefur vanist að ógn stafi af. Þetta getur til að mynda átt sér stað hjá fólki frá mismunandi þjóðfélagshópum innan sama lands, þar sem annar hópurinn hefur yfirráð. Til eru dæmi um að fólk sem tilheyrir minnihlutahóp innan síns lands og stendur skyndilega frammi fyrir að þurfa að deila húsnæði með einhverjum samlanda sínum af andstæðum hópi upplifi ótta og kvíða við að vita af viðkomandi. Fyrri reynsla og áföll geta jafnvel gert ástandið svo alvarlegt að manneskjan upplifir sig í hættu og telur sig ofsótta af viðkomandi aðila og eða aðilum.

Það getur einnig haft slæm áhrif þegar fólki er ekki leyft að ákveða hvar það býr, en umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa ekki völd til að ákveða það sjálfir heldur er þeim komið fyrir á ákveðnum stöðum, oft gegn sínum vilja. Þetta leiðir til þess að fólki líður sem það hafi enn minni völd í eigin lífi og það bætist ofan á það valdleysi sem ríkir nú þegar hjá því. Yfirvöld eru því við stjórn varðandi bæði nútíð og framtíð fólks, því ekki má gleyma að leyfið til að fá að setjast að í landinu er nú þegar í þeirra höndum. Slíkt valdleysi á eigin lífi getur brotist fram í kvíða og vanlíðan. Vanlíðan umsækjenda um alþjóðlega vernd sést til að mynda á því hve hátt hlutfall þeirra reynir að taka eigið líf miðað við sama hlutfall í öðrum hópum samfélagsins (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís

Skaptadóttir, 2018, bls. 21). Landfræðileg einangrun ein og sér nægir ekki til að vera eini einangrandi þátturinn í lífi umsækjenda um alþjóðlega vernd því fleira kemur til. Hins vegar er það veigamikilið þegar litið er á þá þætti sem hafa einangrandi eða útilokandi áhrif á líf þeirra þar sem að það hefur áhrif á svo margt annað. Þeir sem eru staðsettir langt frá Reykjavík eru til að mynda líklegri til að upplifa félagslega einangrun, minna tengslanet, erfiðleika við að verða sér úti um dægrastyttingu, aukna fordóma og mismunun ásamt mörgu fleira eins og rakið hefur verið. Þar af leiðandi er það nokkuð augljóst að það að hafa húsnæði fyrir stóran hluta fólks langt frá Reykjavík hefur einangrandi áhrif.

6 Félagsleg einangrun

Árið 2015 ætlaði ungverski blaðamaðurinn Illés Szurovecz að fá aðgang að móttökustöðinni *Vámoszabadi Reception center for asylum-seekers and refugees* í Ungverjalandi í þeim tilgangi að skrifa um líf og athafnir íbúa. Tæplega viku síðar var beiðni hans hafnað á þeim grundvelli að það stríddi gegn réttindum þeirra sem þar bjuggu þegar kæmi að persónuvernd. Sá sem hafnað hafði beiðninni var útlendingastofnunin þar í landi, nefnd *Office of immigration and nationality*, hér eftir nefnt OIN. Nokkrum mánuðum síðar sótti hann aftur um leyfi en í þetta skipti í móttökumiðstöðina *Debrecen Reception center* en þar hafði hann hugsað sér að taka viðtöl og myndir sem myndu geta varpað ljósi á aðstæðurnar á staðnum. Ástæðuna sagði hann vera þá að á árinu 2015 hafði þessi móttökumiðstöð fengið alvarlegar athugasemdir þegar kom að velferð íbúanna (Szurovecz gegn Ungverjalandi, e.d.). Hluti af gagnrýninni var til að mynda yfirþyrmandi mikil gæsla vopnaðra varða, ófullnægjandi aðbúnaður fyrir lítil börn, ekki nægjanleg virðing borin fyrir aðskilnaði kynja við viðkvæmar líkamsskoðanir, slæm loftkæling, að sálfræðingur væri ekki til staðar auk annars slæms aðbúnaðar (Haraszti o.fl., 2015, bls. 21–22). Samdægurs hafnaði OIN hins vegar enn á ný beiðni hans og voru rökin þau að vegna mikils áhuga fjölmiðla á stöðum sem þessum þá myndi aðgengi geta ýtt undir ásókn þeirra þangað og myndi umfjöllunin brjóta gegn einkalífi íbúanna auk þess sem hún gæti lagt ákveðinn hluta íbúanna í hættu þar sem aðstæður þeirra og ástæður flóttu kölluðu eftir að þeir gætu farið huldu höfði (Szurovecz gegn Ungverjalandi, 2019).

Szurovecz ákvað að taka málið lengra og kærði það til Mannréttindadómstóls Evrópu. Úrskurðurinn féll haustið 2019 og var honum í hag. Í dómnum sagði að þó að ástæðurnar sem Ungverjaland teldi upp ættu við rök að styðjast þá bæri þó ekki að taka þær fram yfir grein 10 í Mannréttindasáttmála Evrópu sem fjallar um tjáningarfrelsi einstaklingsins og væri því verið að brjóta á því ákvæði með banninu. Rökin sem haldið var uppi fyrir því að verið væri að brjóta á grein 10 voru þau að einn veigamesti hluti blaðamennsku væri að geta séð og upplifað það viðfang sem blaðamaðurinn hefur valið sér að fjalla um. Að auki var bent á þá staðreynd að umsækjendur um alþjóðlega vernd væru í viðkvæmri stöðu og þar af leiðandi gerði það að verkum að enn mikilvægara sé að blaðamenn fái aðgang að vettvanginum svo hægt sé að koma upp um hvort verið sé að brjóta á hópnum eða ekki. Það væri hluti af gríðarlega mikilvægu eftirliti með stjórnvöldum. Þar af leiðandi var það ályktað að Ungverjalandi væri óheimilt að banna blaðamönnum aðgang að búsetuúrræðum flóttafólks og umsækjenda að alþjóðlegri vernd (Voorhoof og Fathaigh, 2019).

Það voru svo samtökin No Borders Iceland ásamt blaðamönnum *Stundarinnar* sem yfirfærðu efni dómsins til Íslands og bentu á að aðfarir Útlendingastofnunar hlytu að brjóta gegn sömu lögum. Hér á landi hefur það verið svo um árabil að engum gestum er heimilaður aðgangur að þeim búsetuúrræðum sem Útlendingastofnun ræður yfir, utan ákveðinna sjálfboðaliða frá Rauða krossinum. Nær bannið bæði til venjulegra gesta sem og fjölmiðla („Íslenska ríkið má ekki banna“, 2020). Samkvæmt vef Útlendingastofnunar eru ástæður bannsins að stórum hluta þær sömu og OIN hélt fram í Ungverjalandi. Það er að segja vegna þess að þarna byggi viðkvæmur hópur með mismunandi bakgrunn og þar af leiðandi á gestabannið að tryggja að sem flestum líði vel enda skapi það ákveðna óreiðu í hinu dagsdaglega lífi íbúanna að hafa gesti valsandi inn og út. Jafnframt er bannið látið ganga yfir fjölmiðla þar sem það gæti hreinlega lagt marga íbúana í hættu að sjást í fjölmiðlum þar sem staðsetning þeirra gæti þá komist upp. Einnig þyrfti hver einasti íbúi að gefa leyfi sitt fyrir veru fjölmiðilsins þar sem aðrir gætu komið fram í annað hvort hljóði eða mynd og væri sú öflun leyfa erfið í framkvæmd (Útlendingastofnun, e.d.-c).

Eftir að málið komst upp er ekki að sjá að Útlendingastofnun hafi breytt reglum sínum að neinu verulegu leyti og því ríkir enn bæði heimsóknarbann fyrir almenna gesti sem og sjálfboðaliða annarra samtaka en Rauða krossins ásamt því að verulegar skorður eru

lagðar á komu blaðamanna í búsetuúrræði stofnunarinnar. Íbúarnir sem búa í því húsnæði sem bannið nær til tala sjálfir um hversu mjög þeim þykir bannið hafa áhrif á sig og segja það eiga stóran þátt í að efla þá félagslegu einangrun sem umsækjendur um alþjóðlega vernd hér á landi búa við („Útlendingastofnun hyggst halda heimsóknabanni“, 2019). Bannið virðist upphaflega hafa verið sett á árið 2016 við misgóðar undirtektir. Áður hafði til að mynda verið menning innan samfélags sjálfboðaliða og aðgerðasinna að koma reglulega í heimsókn til umsækjenda um alþjóðlega vernd, til dæmis til að veita félagsskap, aðstoða við hælisumsókn fólksins, veita andlegan stuðning og svo framvegis. Að mati Útlendingastofnunar á þeim tíma sem bannið var sett á var það þó ekki talið geta ýtt undir félagslega einangrun hópsins enda gætu þeir enn átt í samskiptum við fólk þó bannið væri í gildi (Jón Bjarki Magnússon, 2016).

Fjórum árum síðar er þó heimsóknarbannið enn eitt af því helsta sem umsækjendur um alþjóðlega vernd nefna sér til stuðnings þegar þeir segjast búa við félagslega einangrun. Á vormánuðum 2019 fór til að mynda af stað bylting innan samfélags umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi þar sem þeir kröfðust betri aðstæðna á meðan að mál þeirra væru til vinnslu. Þeir lögðu því fram fimm kröfur sem snertu málaflokka allt frá atvinnuleyfi og til heilbrigðismála. Seinasta krafan á þeim lista varðaði búsetuúrræðin á Ásbrú en farið var fram á að þeim yrði lokað. Þeir lögðu áherslu á að gagnrýnin væri ekki gagnvart húsnæðinu sjálfu, sem eitt og sér væri ágætt, heldur væri hún vegna þeirrar einangrunar sem íbúar þar upplifa bæði vegna þess hve mikil fjarlægð væri í dægrastyttingu og þjónustu og ekki síst vegna heimsóknarbannsins. Gagnrýnin gagnvart heimsóknarbanninu var ein og sér einkar hávær og þess krafist að skoðað yrði hvort ekki væri hægt að fara aðrar leiðir en að banna gestakomur í heild sinni (Bryndís Silja Pálmadóttir, 2019).

Þó svo að gestum sé ekki hleypt inn í húsnæði Útlendingastofnunar er íbúum þess þó að fullu leyfilegt að fara sjálfir út og geta þeir því hitt gesti sína fyrir utan húsið. Sú ráðstöfun getur þó reynst umsækjendum um alþjóðlega vernd erfið vegna þess hvernig íslenskar aðstæður eru. Veðráttan hér er óáreiðanleg og oft á tíðum getur það reynst ansi óhentugt að eyða löngum tíma utandyra vegna veðurs. Því eru fáir sem vilja eingöngu geta hitt gesti sína úti. Þá er til dæmis hægt að hitta fólk á kaffihúsum en vegna þess hve

litla peninga margir umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa til ráðstöfunar gengur slíkt ekki heldur alltaf upp.

Jafnvel þó að umsækjendur um alþjóðlega vernd sé leyft að yfirgefa húsnæði sitt, getur heimsóknarbannið þó enn ýtt undir einangrunina þeirra. Einn þátttakandi sem bjó í sameiginlegu húsnæði í Reykjavík var hindraður frá því af öryggisvörðum að bjóða vinum til sín í kaffi; honum var sagt að fara á kaffihús í staðinn. Mest allan tíma ársins á Íslandi er of kalt að sitja þægilega úti svo það að hittast utan heimilisins krefst þess oft að penings sé eytt hjá einkareknum stofnunum. Abdoulaye líkti sameiginlega húsnæðinu við fangelsi, jafnvel þó þeim væri leyft að fara út:... (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 21).¹ Þýtt af höfundi.

Eins og sjá má á reynslu þeirra sem búa við heimsóknarbannið getur það haft mjög íþyngjandi sem og einangrandi áhrif (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 21). Tilraunir til þess að hitta gesti sína annars staðar en í húsnæði Útlendingastofnunar geta jafnvel verið enn erfiðari í framkvæmd með kerfi sem nýverið tók við af því sem áður ríkti varðandi vikupeninga sem umsækjendur um alþjóðlega vernd fá greidda. Upphæðin var lág, einungis í kringum 10.000 kr. en fólk gat þó safnað því sem eftir var í vikulok í annað sem þurfti, eins og til að kaupa dýrari hluti eina vikuna, borga lögfræðikostnað og svo framvegis. Nýja kerfið, sem var innleitt í byrjun árs 2020, er hins vegar byggt í kringum kort sem umsækjendur um alþjóðlega vernd fá afhent. Kortið virkar eins og inneignarkort og gildir það í ákveðnar matvörubúðir, apótek, tækjabúðir og svo framvegis og er upphæðin, í kringum 10.000 kr., ætluð fyrir eina viku. Listinn yfir staði þar sem kortið gildir hefur verið að lengjast smám saman en því miður eru ekki margir staði sem hægt er um að velja eins og er. Til að mynda hafa kvartanir heyrst vegna þess að ekki eru búðir á listanum sem selja erlendan varning, búðir á borð við Istanbul market, en þess konar búðir eru oft eini kostur fólks til að verða sér úti um vörur sem almennt eru ekki seldar á Íslandi til þess að elda mat frá sínu heimalandi. Inn á kortið vantar einnig staði á borð við kaffihús eða veitingastaði. Þar með fellur niður sá möguleiki fyrir marga að geta tekið gesti sína, sem ekki mega koma heim til fólksins, á þess konar staði. Þeir sem hafa

¹ Although the asylum seekers are allowed to leave their housing, the visiting ban can still increase their isolation. One participant who lived in a shared house in Reykjavík was stopped by a security guard from inviting friends over for coffee; he was told to go to a café instead. During most of the year in Iceland, it is too cold to sit comfortably outside, so meeting outside of homes often requires spending money in private establishments. Abdoulaye compared the shared house to a jail, even though they were allowed to go out:... (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 21)

meira á milli handanna hafa enn ráð á að leyfa sér slíkan munað en þeir sem eru í verri fjárhagslegri stöðu og geta einungis reitt sig á inneignarkortið hafa það ekki. Jafnframt finnst mörgum sem þeir séu að þiggja ölmusu ef gestirnir bjóðast til að borga og því stendur það ekki heldur alltaf til boða.

Hindranir sem þessar geta oft leitt til þess að fólk upplifir ekki sem það sé í raun og veru heima hjá sér enda hefur það ekki fulla stjórn á aðstæðum (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 21). Það upplifði ég til að mynda eitt sinn þegar ég fór að hitta nokkra vini sem bjuggu í húsnæði Útlendingastofnunar á Ásbrú, þar sem gestakomur eru bannaðar eins og annars staðar. Vegna reglnanna ákváðum við að fara út og gengum um hverfið og spjölluðum. Heima vissu þeir hins vegar að verið væri að elda dásemdarrétt frá þeirra heimalandi sem þeir ætluðu að borða þegar þeir sneru aftur. Þeir vissu að ég og þeir Íslendingar sem voru með okkur hefðum aldrei smakkað réttinn áður og urðu skyndilega fullir eftirvæntingar að fá okkur í heimsókn og leyfa okkur að borða með þeim, enda var sá sem var að elda einnig vinur okkar allra og myndi því þykja meira en í lagi að fleiri myndu bætast í hópinn. Allir í hópnum vissu af heimsóknarbanninu en strákarnir ákváðu samt að láta reyna á að spyrja verðina þar sem þeir gátu ekki ímyndað sér að reglurnar væru svo strangar, þetta væri nú bara kvöldmat. Eftir nokkurn tíma inni sneru þeir aftur út daprir og niðurlútir enda hafði grunur okkar reynst réttur, við máttum ekki koma inn. Upplifun mín var sú að þeim þættu þessar aðstæður niðurlægjandi, eins og þeir væru ekki fullorðnir menn heldur í þörf á að biðja um leyfi fyrir einhverju jafn sjálfsgöðu og að fá vini í heimsókn. Við fengum þó með okkur lítinn poka af mat en vegna þess hve kalt var orðið úti skyldu leiðir okkar þarna og við borðuðum matinn í bílnum á leiðinni til baka til höfuðborgarinnar, án félagsskapar þeirra.

Leið sem hægt væri að fara til að minnka þá félagslegu einangrun sem umsækjendur um alþjóðlega vernd hér á landi finna fyrir væri fyrir þá að komast eins fljótt og auðið væri inn á vinnumarkaðinn. Þar væru samstarfsfélagar og þeir yrðu hluti af ákveðinni heild. Hins vegar setur ein önnur stefna Útlendingastofnunar skorður á möguleika þeirra til þess enda er þeim gert erfitt fyrir að verða sér úti um atvinnuleyfi með fjölda skjala sem fylla þarf út, kostnaðar ásamt tíma sem slíkt tekur.

7 Útilokun frá atvinnu

Í ríkjandi orðræðu um umsækjendur um alþjóðlega vernd fer oft mikið fyrir þeirri hugmynd að þeir vilji einungis lifa á bótum og vinni ekki fyrir sér. Því séu þeir latir og byrði á samfélaginu. Samkvæmt íslenskum lögum á umsækjendum um alþjóðlega vernd að vera leyfilegt að sækja um dvalar- og atvinnuleyfi meðan mál þeirra eru til skoðunar. Leyfið er þó háð nokkrum þáttum og því er ekki öllum fært að verða sér úti um slíkt. Í fyrsta lagi þarf viðkomandi að hafa farið í skýrslutöku og hvorki má leika vafi á því hver hann er né má hann hafa reynt að gera málsúrlausn sína erfiða til yfirferðar. Jafnframt má ekki vera til staðar yfirvofandi möguleiki um brottvísun hjá viðkomandi og að auki má ekki annað ríki bera ábyrgð á máli hans (Útlendingastofnun, e.d.-a).

Síðasti liðurinn snertir þau mál sem falla undir Dyflinnarreglugerðina. Dyflinnarreglugerðin á rætur sínar að rekja til samnings sem gerður var árið 1990 milli þeirra landa sem tilheyra Schengen-samstarfinu. Honum var svo hins vegar rift árið 2003 og reglugerð samin í staðinn. Árið 2013 var reglugerðin svo endurrituð og gildir sú útgáfa í dag (Evrópuvefurinn, e.d.). Ísland gekk í Schengen-samstarfið árið 2001 og undirritaði Dyflinnarreglugerðina síðar sama ár (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.). Þau lönd sem nú eru hluti af reglugerðinni eru öll þau 28 lönd sem eru hluti af Evrópusambandinu ásamt EFTA-ríkjunum fjórum, það er Íslandi, Liechtenstein, Noregi og Sviss (Útlendingastofnun, e.d.-b). Tilgangur reglugerðarinnar er meðal annars sá að koma í veg fyrir að fólk geti ferðast á milli landa og sótt um hæli í mörgum löndum á sama tíma, eitthvað sem hefur fengið á sig nafnið verndarviðskipti eða „asylum shopping“ á ensku en þar er vísað til þess að umsækjandi um alþjóðlega vernd sé staddur á einhvers konar markaði þar sem hann fer á milli staða til að „kaupa“ sér hæli í mismunandi löndum. Reglugerðin gerir það þá að verkum að umsækjandinn getur ekki farið á milli því fyrsta landið sem hann fer í gegnum eða sækir um hæli í ber ábyrgð á máli hans og hin löndin mega því senda hann aftur þangað (Bhatia, 2015, bls. 98). Það hefur hins vegar sýnt sig að samstarfið stuðlar að því að löndin sem eru hvað syðst í Evrópu bera þungan af þeim fjölda fólks sem kemur og sækist eftir vernd í álfunni, ekki einungis vegna þess að flestir koma fyrst þangað heldur einnig vegna þess að mörgum er snúið aftur til þessara landa frá öðrum löndum í samstarfinu vegna þess að þau fyrrnefndu eru sögð bera ábyrgð á málum fólksins vegna Dyflinnarreglunnar („Merkel: Dyflinnarreglugerðin virkar ekki“, 2018).

Þegar mál koma fyrst inn á borð Útlendingastofnunar er eitt af því fyrsta sem athugað er hvort málið falli undir Dyflinnarreglugerðina. Það er gert með því að leita í gagnagrunni sem nefnist *Eurodac* en hann er til þess ætlaður að aðstoða þau ríki sem fylgja Dyflinnarreglugerðinni að ákvarða hvaða land beri ábyrgð á hverju máli fyrir sig. Þegar fólk næst við að fara ólöglega yfir landamæri eða það sækir um hæli í landi innan Schengen-samstarfsins þá eru fingraför þess skráð í þennan gagnagrunn og hafa svo önnur ríki aðgang að honum. Þegar upplýsingarnar liggja fyrir hjá Útlendingastofnun um að annað land beri ábyrgð er því send beiðni á viðkomandi land og ef samþykki hlýst svo þaðan er umsækjandinn sendur þangað aftur (European commission, e.d.; Útlendingastofnun, e.d.-b). Þar af leiðandi falla Dyflinarmálin beint undir liðinn um að það megi ekki liggja fyrir beiðni um að annað ríki skuli taka við viðkomandi umsækjenda vegna ábyrgðar þess á málinu. Hins vegar er veitt undanþága fyrir þá sem falla undir þessa klausu en hún er sú að þeim sem hafa Dyflinarmál er leyfilegt að sækja um atvinnuleyfi þegar 90 dagar eru liðnir síðan þeir lögðu fram umsókn sína um alþjóðlega vernd. Við þau tímamót byrjar hefðbundið ferli hjá umsækjandanum en til þess að fá leyfið þurfa allir umsækjendur sem það vilja að verða sér úti um ýmis gögn. Leggja verður fram læknisvottorð, sjúkrakostnaðartryggingu, umsókn um bráðabirgðadvalarleyfi, umsókn um atvinnuleyfi, ráðningarsamning, húsnæðisvottorð eða leigusamning auk kvittunar fyrir 15.000 króna afgreiðslugjaldi (Útlendingastofnun, e.d.-a). Eins og gefur að skilja getur tekið tíma að útvega þessi gögn og getur jafnframt kostnaður þess að verða sér úti um atvinnuleyfið orðið töluverður. Ísland er þó ekki eina landið sem setur kerfið upp í formi hindrana fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Samkvæmt samtökum á borð við *UN refugee agency* og *OECD (Organisation for economic co-operation and development)* er mælt eindregið með því að þessu fólki sé leyft að vinna. Flest lönd fylgja því en algengast er þó að ferlið við að verða sér úti um atvinnuleyfi sé bæði tímafrekt og kostnaðarsamt (Zetter og Ruaudel, 2018, bls. 4–5).

Þeir þættir sem taldir voru upp áðan sem umsækjendur um alþjóðlega vernd þurfa að uppfylla hér á landi til að fá atvinnuleyfi eru nokkrir og geta sumir þeirra verið miklar hindranir í vegi þeirra. Í fyrsta lagi þarf umsækjandinn að verða sér úti um læknisvottorð og sjúkrakostnaðartryggingu en samtals getur upphæðin fyrir þessum liðum verið há, jafnvel uppundir á þriðja tug þúsunda. Sjúkrakostnaðartryggingin gildir jafnframt einungis innan Íslands og fellur því úr gildi ef viðkomandi fær neitun og þarf þar af leiðandi að

yfirgefa landið. Því getur það átt sér stað að borga þarf af lengri gildistíma en raunveruleg not eru fyrir. Viðkomandi þarf einnig að hafa orðið sér úti um húsnæði þegar hann sækir um atvinnuleyfi enda er ekki leyfilegt að búa lengur í húsnæði frá Útlendingastofnun þegar viðkomandi hefur atvinnu. Margir upplifa þó húsnæðisleitina sem ákveðna hindrun og telja hana flókna, til að mynda vegna þess hve algengt það er að þörf sé á fyrirframgreiðslu til eiganda húsnæðisins sem eðli málsins samkvæmt, vegna atvinnuleysis umsækjandans, getur verið erfitt að finna fjármagn fyrir. Að auki þarf að verða sér úti um ráðningarsamning áður en atvinnuleyfi hefur fengist. Þetta gerir það að verkum að margir byrja að vinna svart áður en leyfið fæst með loforðum um að þeir fái það greitt eftir á. Með engin réttindi lenda hins vegar margir í því að það sé svindlað á þeim og hefur það til að mynda hent marga að afturvirka launagreiðslan, sem lofað var, hafi ekki borist þegar umsókninni um atvinnuleyfi var hafnað (Helga Katrín Tryggvadóttir, 2019, bls. 120). Enn og aftur skapast kringumstæður þar sem þeir umsækjendur um alþjóðlega vernd sem eru efnameiri hafa töluvert betri tækifæri til að verða sér úti um það sem þarf og þar með atvinnuleyfið sjálft. Þeir efnaminni lenda því í ákveðnum vítahring þar sem þeir hafa minni á milli handanna nú þegar en geta á sama tíma ekki orðið sér úti um meira pening í gegnum vinnu.

Það að verða sér úti um ráðningarsamninginn getur eitt og sér einnig reynst erfitt enda eru margir vinnuveitendur tregir til að ráða fólk í vinnu sem ekki hefur kennitölu og umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa ekki ráð á því að verða sér úti um bráðabirgðakennitölu nema þeir hafi orðið sér úti um samning (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 19). Ráðningarsamningurinn þarf einnig að ná lágmarkslaunum sem býður fólki ekki upp á að geta unnið hlutastarf rétt til að hafa eitthvað að gera. Að auki gefast margir vinnuveitendur upp á þeirri bið sem það getur tekið fyrir fólk að fá atvinnuleyfið og rifta því samningnum sem gerir það að verkum að umsækjandinn þarf að byrja ferlið upp á nýtt þar sem að hver umsókn er einungis háð einum atvinnuveitanda. Vegna þessa er einnig mikil hætta á því að fólk þori ekki að leita réttinda sinna eða leyfi atvinnuveitanda sínum að svindla á sér af hræðslu við að missa vinnuna, enda myndi þá atvinnuleyfið sjálft falla niður (Helga Katrín Tryggvadóttir, 2019, bls. 120–122).

Þegar búið er að skila inn öllu sem á þarf að halda getur biðin sjálf eftir því að fá atvinnuleyfið tekið langan tíma, allt upp í nokkra mánuði (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 19). Í þessu samhengi má til að mynda nefna dæmi vinar míns en hann sótti um hæli hér á landi árið 2018 og ætlaði sér að fara að vinna eins fljótt og hægt væri. Hann komst þó fljótt að því að bið yrði þar á þar sem mál hans var Dyflinnarmál og hann þyrfti því að bíða í þrjá mánuði svo hann gæti sótt um leyfi til að vinna. Þegar sá tími var liðinn flýtti hann sér því að fylla út alla pappíra, fá leigusamning, ráðningarsamning og allt sem til þurfti en það tók einnig nokkurn tíma. Að lokum hófst biðin eftir samþykki á umsókninni og dag einn sendi hann vinum sínum skilaboð sigri hrósandi þess efnis að það hefði tekist, hann hefði fengið leyfið. Gleðin var þó skammvinn því aðeins viku seinna var hann handtekinn og vísað úr landi. Hann hafði því beðið í sjö mánuði og reynt að láta tímann líða án þess að hafa nokkuð við að vera. Þegar að brottvísuninni kom leið honum eins og hann hefði eytt öllum þessum mánuðum til einskis. Hann hafði ekki náð að safna sér pening, ekki eft starfsreynslu sína og ekki náð að komast almennilega inn í íslenskt samfélag. Jafnframt fannst honum óþægilegt að neyðast til að þiggja bætur og upplifði sig oft á tíðum sem bagga á íslensku þjóðinni.

Tilfinningar sem þessar eru þekktar meðal umsækjenda um alþjóðlega vernd sem eiga erfitt með að komast inn á vinnumarkaðinn þar sem þeir eru staddir. Sú erfiða reynsla að bíða eftir jákvæðu eða neikvæðu svari við hælisumsókn sinni getur tekið gríðarlegan toll af fólki, eins og eðlilegt er. Í ofanálag upplifa margir að biðin verði enn erfiðari þegar dagarnir líða án þess að hægt sé að fara til vinnu til að halda huganum uppteknum. Kvíði og svartσύni er mun líklegri til að láta á sér kræla við þær aðstæður og margir leggjast enn dýpra í þunglyndi en ella (Fleay og Hartley, 2016, bls. 1037). Fyrir marga verður þessi breyting einnig meira áberandi vegna þess hve vanir þeir eru að hafa verið á vinnumarkaðnum frá unga aldri á flóttanum eða í sínu heimalandi. Vinnan er því orðin stór hluti af sjálfsmynd fólks og því getur verið erfitt fyrir það að finna sig skyndilega í aðstæðum þar sem það getur illa haft atbeina í eigin lífi og þurfa að vera upp á aðra kominn. Hjá sumum fer einnig að bera á þeim staðalímyndum sem nú þegar eru til um umsækjendur um alþjóðlega vernd, það er að segja að þeir séu latir vegna þess að þeir séu ekki vinnandi. Upplifun sumra þeirra á sér sjálfum getur fengið brag af þessu álit og þeir upplifa sjálfa sig sem lata ónytjunga, jafnvel þó ástæður þess að þeir séu ekki í vinnu sé utan þeirra valds (Helga Katrín Tryggvadóttir, 2019, bls. 119). Það að taka við bótum er

Því hluti af þessari sýn enda líður mörgum eins og það sé niðurlægjandi að taka á móti þeim, vitandi að þeir séu í góðu formi og vel til þess fallnir að haldast í starfi (Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, 2018, bls. 20). Til langs tíma getur þessi bið einnig gert fólki slæmt. Rannsóknir hafa sýnt fram á að það að halda fólki markvisst frá vinnu getur skapað þá hættu að fólk missi trúna á sjálfu sér á vinnumarkaðinum og eigi þar af leiðandi erfiðara með að koma sér þangað aftur. Einnig sé fólk líklegra til að finnast það þurfa meira á stuðningi utanaðkomandi afla að halda, eins og til dæmis bóta, vegna þess hve mikið er búið að vega að sjálfsöryggi þeirra (Fleay og Hartley, 2016, bls. 1042).

Vilji þessa hóps til að vinna er einnig mikill og er ein helsta ósk þeirra sem hingað koma að fá að komast út á vinnumarkaðinn. Ástæðurnar eru margar en þær geta verið allt frá því að fá pening fyrir lögfræðingi eða fjölskylduna í heimalandinu, til þess að bæta ferilskrá sína eða hafa eitthvað að gera yfir daginn. Vegna þess getur biðin eftir atvinnuleyfi, eða jafnvel neitun til þess í verstu tilfellunum, orðið fólki enn þungbærari enda löngunin mikil (Helga Katrín Tryggvadóttir, 2019, bls. 118). Þörfin hefur ef til vill aukist enn frekar í núverandi skipulagi af hálfu Útlendingastofnunar vegna þess að þeir hófu að gefa skjólstæðingum sínum inneignarkort sem gildir á ákveðnum stöðum í stað þess að greiða vikupening eins og áður tíðkaðist. Þar af leiðandi er þeim ekki mögulegt að leggja fyrir hluta þeirrar litlu upphæðar sem þeir fengu í hverri viku í fyrra skipulaginu. Dæmi eru um að einmitt þessi söfnun hafi farið í að borga lögfræðingum, og hafa sumir þurft að horfast í augu við það að þeir eiga ekki lengur pening til að borga af kostnaðinum við að áfrýja neituninni um dvalarleyfi í núverandi skipulagi. Atvinnuleyfi verður því enn dýrmætara og eftirsóknarverðara en áður.

Þegar fólki er með einum eða öðrum hætti neitað um tækifæri til að koma sér út á atvinnumarkaðinn getur það haft einangrandi áhrif á viðkomandi. Umsækjendur um alþjóðlega vernd er hópur sem upplifir mikla einangrun þegar kemur að dvöl þeirra í ókunnu landi og þar af leiðandi getur hún eflst til muna við að hafa ekki vinnu. Vinnan á þátt í að hjálpa þeim að líða sem þeir séu hluti af heild, þar eru samstarfsfélagar og þeir tilheyra ákveðnu samfélagi. (Fleay og Hartley, 2016, bls. 1044). Einnig getur vinnan átt þátt í að brjóta múra sem eru milli þeirra og annarra samfélagsborgara og því minnka fordómar úr báðum áttum. Því ýtir vinnuleysi undir félagslega einangrun og stefna Útlendingastofnunar til að hafa ferlið flókið og tímafrekt gerir það því að verkum að fleiri

og fleiri finna sig utangarðs í samfélaginu og ná illa að búa til tengslanet meðal annarra íbúa landsins.

8 Umræður og lokaorð

Þegar staðreyndir hafa verið dregnar saman stendur eftir hversu einangrandi líf umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi getur verið. Samkvæmt Fassin (2011) ferðast fólk á flóttu yfir landamæri, oft á tíðum í miklu óöryggi og jafnvel hættu, einungis til að átta sig á að þegar á áfangastaðinn er komið taka við þeim allskyns mörk. Mörkin eru verka sem takmarkanir á frelsi einstaklingsins og verða til þess að viðkomandi verður fyrir annarri meðferð en flestir aðrir hópar samfélagsins. Þegar mörk hafa á annað borð verið sett upp verður gjarnan hætta á að þeim sé viðhaldið í gegnum kerfisbundið ofbeldi, en samkvæmt Galtung (1969) á kerfisbundið ofbeldi sér stað þegar enginn einn gerandi framkvæmir ofbeldið heldur er það inngróið í kerfi samfélagsins og viðhaldið í gegnum lög, reglugerðir, venjur, siði og svo framvegis. Þolendurnir eru því fórnarlömb kerfisins en dæmi um kerfisbundið ofbeldi væri til að mynda ofbeldi hvíttra gegn svörtum, karla gegn konum og ríkisins gegn fólki á flóttu.

Víðast hvar hefur fjöldi fólks á flóttu aukist gífurlega á undanförunum árum og jafnframt hafa lög og reglugerðir þjóða orðið viðameiri og strangari með tímanum í þeim málaflokk. Hugtakið flóttamaður var fyrst skilgreint árið 1951 en til að teljast sem flóttamaður þarf ríki að telja mann uppfylla þau skilyrði. Fram að því telst manneskjan vera umsækjandi um alþjóðlega vernd en eldra orð yfir þá stöðu er hælisleitandi, en það orð lifir þó enn góðu lífi í almennu tali. Í gegnum ritgerðina var staða þess hóps sem kallast umsækjendur um alþjóðlega vernd aðallega skoðuð sem og þess hluta flóttamanna sem hafa fengið vernd í öðru landi en hafa einnig komið til Íslands að leita hælís og búa því við sömu aðstæður og þeir sem hafa einungis stöðu umsækjanda um alþjóðlega vernd. Útlendingastofnun sér um málaflokk þessa hóps en um hana var sérstaklega fjallað í þriðja kafla. Þær hindranir sem hópurinn verður fyrir er að mörgu leyti til staðar vegna stefnu Útlendingastofnunar í málaflokknum en vegna ýmissa laga sem og reglugerða verða aðstæður þeirra enn flóknari en þær myndu annars vera. Þeir þættir sem sérstaklega voru skoðaðir voru landfræðileg einangrun, félagsleg einangrun og útilokun frá atvinnu.

Umsækjendum um alþjóðlega vernd um allan heim er oft komið fyrir á stöðum fjarri stórum byggðakjörnum og á það líka við um Ísland þar sem búsetuúrræði á vegum Útlendingastofnunar eru mörg hver utan höfuðborgarsvæðisins. Slíkt ýtir undir að þeir eigi erfiðara með að skapa sér félagslegt net auk þess sem það veldur því að fólki gengur verr að verða sér úti um afþreyingu sem getur dreift huganum við erfiðar aðstæður. Þeir umsækjendur um alþjóðlega vernd sem búa í þessum tilteknu úrræðum lýsa gjarnan mikilli einangrun og er það stutt af fjölda rannsókna. Einangrunin verður jafnframt enn meiri í ljósi þess að íbúum búsetuúrræðanna er ekki leyfilegt að fá til sín gesti, en bannið gildir einnig fyrir fjölmiðlafólk þrátt fyrir nýfallinn dóm hjá Mannréttindadómstól Evrópu um að slíkt brjóti gegn grein 10 í Mannréttindasáttmála Evrópu er varðar tjáningarfrelsi einstaklingsins. Samkvæmt rannsókn Helgu Katrínar Tryggvadóttir og Unnar Dísar Skaptadóttur (2018) sem framkvæmd var á Íslandi upplifa umsækjendur um alþjóðlega vernd mikla félagslega einangrun og skipar þar heimsóknarbannið stóran sess í ástæðum þess. Að lokum var útilokun frá atvinnu skoðuð nánar enda þurfa umsækjendur um alþjóðlega vernd að uppfylla fjölda skilyrða og getur ferlið verið bæði tímafrekt og kostnaðarsamt. Allt leiðir þetta til enn meiri einangrunar hópsins enda væri vinnumarkaðurinn gott tækifæri til að geta verið í daglegum samskiptum við annað fólk auk þess sem það hjálpar til við að draga úr vanlíðan. Í heildina litið er ljóst að stefna Útlendingastofnunar leiðir til þess með einum eða öðrum hætti að skjólstaðingar hennar búa við einangrun og útilokun sem ýtir enn frekar undir vanlíðan hópsins sem nú þegar er viðkvæmur. Áhugavert væri að skoða hvort ákveðnir hópar umsækjenda um alþjóðlega vernd verði fyrir meiri einangrun en aðrir, til að mynda tengt aldri, kyni, þjóðerni og svo framvegis. Til dæmis væri hægt að skoða nánar börn í Reykjavík sem eru með hælisumsókn sína til meðferðar en þau fá ekki aðgang að hverfissskólum heldur þurfa þau, sem eru átta ára og eldri, að ganga í sérbekk með öðrum börnum umsækjenda um alþjóðlega vernd þar til málsmeðferð þeirra lýkur.

Katrín Alda Ámundadóttir

Katrín Alda Ámundadóttir

Heimildaskrá

- Agnar Kofoed-Hansen tekur við þjálfun lögreglunnar í Reykjavík. (1939, 24. ágúst). *Þjóðviljinn*. Sótt 15. desember 2020 af <https://timarit.is/page/2736471?iabr=on#page/n0/mode/2up/search/agnar%20kof oed%20hansen>
- Bhatia, M. (2015). Turning Asylum Seekers into 'Dangerous Criminals': Experiences of the Criminal Justice System of those Seeking Sanctuary. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 4(3), 97–111. <https://doi.org/10.5204/ijcsd.v4i3.245>
- Bryndís Silja Pálmadóttir. (2019, 2. mars). Sökkva dýpra í depurð ef ekki er gripið inn í. *Fréttablaðið*. Sótt 3. desember 2020 af <https://www.frettabladid.is/frettir/flottamenn-soekkva-dpra-i-depur-ef-ekki-er-gripi-inn-i/>
- Correa-Velez, I., Spaaij, R., og Upham, S. (2013). 'We Are Not Here to Claim Better Services Than Any Other': Social Exclusion among Men from Refugee Backgrounds in Urban and Regional Australia. *Journal of Refugee Studies*, 26(2), 163–186. <https://doi.org/10.1093/jrs/fes003>
- Echeverry, E. (2018). Violence, Development, and Canada's New Transnational Jurisprudence. *Conflict and Society*, 4(1), 167–185. <https://doi.org/10.3167/arcs.2018.040113>
- European Commission. (e.d.). *Identification of applicants (EURODAC)*. Sótt 17. desember 2020 af https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en
- European court of human rights. (2019, 8. október) *Szurovecz v. Hungary*. Sótt 10. mars 2020, af <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-196418%22%5D%7D>
- Evrópuvefurinn. (e.d.). *Dyflinnarsamstarfið*. Sótt 8. desember 2020, af <http://www.evropuvefur.is/svar.php?id=66281>
- Farmer, P. (2004). An Anthropology of Structural Violence. *Current Anthropology*, 45(3), 305–325. <https://doi.org/10.1086/382250>
- Fassin, D., og D' Halluin, E. (2005). The Truth from the Body: Medical Certificates as Ultimate Evidence for Asylum Seekers. *American Anthropologist*, 107(4), 597–608. <https://doi.org/10.1525/aa.2005.107.4.597>
- Fassin, D. (2001). The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate. *Anthropology Today*, 17(1), 3–7.

- Fassin, D. (2011). Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *Annual Review of Anthropology*, 40(1), 213–226. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-081309-145847>
- Fleay, C., og Hartley, L. (2016). 'I Feel Like a Beggar': Asylum Seekers Living in the Australian Community Without the Right to Work. *Journal of International Migration and Integration*, 17(4), 1031–1048. <https://doi.org/10.1007/s12134-015-0453-x>
- Furðuleg framkoma Hermanns Jónassonar afhjúpuð. (1945, 14. desember). *Alþýðublaðið*. <https://timarit.is/page/1073738?iabr=on#page/n1/mode/2up/search/agnar%20kof%20oed%20hansen>
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>
- Galtung, J. (2016). Cultural Violence: Journal of Peace Research. 27(3):291-305. <https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>
- Graeber, D. (2012). Dead zones of the imagination: On violence, bureaucracy, and interpretive labor. The 2006 Malinowski Memorial Lecture. *HAU : Journal of Ethnographic Theory*, 2(2), 105–128–128. <https://doi.org/10.14318/hau2.2.007>
- Guðni Einarsson. (2020, 4. nóvember). Nær þriðji hver umsækjandi fékk alþjóðlega vernd. *Mbl.is*. Sótt 1. janúar 2021 af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/11/04/naer_thridji_hver_umsaekjandi_fek_k_althjodlega_vern/
- Haraszti, K., Gergely, F., Rita, R., István, S., og Vuk, K. M. (2015). *Commissioner for fundamental rights as OPCAT national preventive mechanism: Report in case AJB-366/2015*. UN national human rights institution. Sótt 5. október 2020 af https://www.ajbh.hu/documents/14315/1887891/Report+on+monitoring+the+Debr+ecen+Guarded+Refugee+Reception+Centre++366_2015.pdf/4a45943e-f0f6-42d6-acc5-21d050e81f2f
- Haukur Már Helgason. (2019, 23. mars). Flóttamaður eða hælisleitandi? *Kvennablaðið*. Sótt 31. desember 2020 af <https://kvennabladid.is/2019/03/23/hvers-vegna-vid-kollum-flottafofk-flottafofk/>
- Háskólinn hættir tanngreiningum. (2020, 11. mars). *Mbl.is*. Sótt 4. janúar 2021 af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/03/11/haskolinn_haettir_tanngreiningum/
- Helga Katrín Tryggvadóttir og Unnur Dís Skaptadóttir. (2018). Borders, Boundaries, and Exclusion in the Icelandic Asylum System. *Refugee*, 34(2), 16–27. <https://doi.org/10.7202/1055573ar>
- Helga Katrín Tryggvadóttir. (2019). Aðgengi hælisleitenda að íslenskum vinnumarkaði. *Íslenska þjóðfélagið*, 10(2), 113-128. <http://www.thjodfelagid.is/index.php/Th/article/view/156>

- Íslenska ríkið má ekki banna heimsóknir til flóttafólks. (2020, 15. janúar). *Stundin*. Sótt 14. desember 2020 af <https://stundin.is/grein/10286/>
- Jón Bjarki Magnússon. (2016, 28. júní). Innanríkisráðuneytið samþykkir að banna sjálfboðaliðum að heimsækja flóttafólk. *Stundin*. Sótt 27. desember 2020 af <http://stundin.is/frett/innanrikisraduneytid-samthykkir-ad-banna-sjalfboda/>
- Jón Trausti Reynisson og Ingibjörg Dögg Kjartansdóttir. (2016, 12. janúar). Kevin er kominn aftur til Íslands: „Okkur langar að þakka ykkur öllum“. *Stundin*. Sótt 4. janúar 2021 af <http://stundin.is/frett/kevin-er-kominn-aftur-til-islands/>
- Kærunefnd Útlendingamála. (e.d.). *Málsmeðferð*. Sótt 5. janúar 2021 af <https://www.knu.is/malsmedferd/>
- 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. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.521337>
- Lilja Ingvarsson, Snæfríður Þóra Egilson og Unnur Dís Skaptadóttir. (2016). “I want a normal life like everyone else”: Daily life of asylum seekers in Iceland. *Scandinavian Journal of Occupational Therapy*, 23(6), 416–424. <https://doi.org/10.3109/11038128.2016.1144787>
- Lög um eftirlit með útlendingum 23/1999. Sótt 3. janúar 2021, af <https://www.althingi.is/altext/stjt/1999.023.html>
- Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965. Sótt 2. janúar 2021, af <https://www.althingi.is/lagas/127b/1965045.html>
- Lög um útlendinga nr. 80/2016. Sótt 8. nóvember 2020, af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016080.html>
- Lög um útlendinga nr. 96/2002. Sótt 2. janúar 2021, af <https://www.althingi.is/lagas/145b/2002096.html>
- Macedo, D. (2000). The Colonialism of the English Only Movement. *Educational Researcher*, 29(3), 15–24. <https://doi.org/10.3102/0013189X029003015>
- Magnús Þorkell Bernharðsson. (2018). *Mið-Austurlönd: Fortíð, nútíð og framtíð*. Reykjavík: Mál og menning.
- Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). *Flóttamenn og hælisleitendur*. Sótt 12. desember 2020 af <https://www.humanrights.is/is/mannrettindi-og-island/mannrettindi-akvedinna-hopa/flottamenn-og-haelisleitendur>
- Mehan, H. (1997). The Discourse of the Illegal Immigration Debate: A Case Study in the Politics of Representation. *Discourse & Society*, 8(2), 249–270. <https://doi.org/10.1177/0957926597008002006>

- Merkel: Dyflinnarreglugerðin virkar ekki. (2018, 12. ágúst). *Mbl.is*. Sótt 16. desember 2020 af https://www.mbl.is/frettir/erlent/2018/08/12/merkel_dyflinnarreglugerdin_virkar_ekki/
- Mismunað vegna stöðu foreldra sinna. (2019, 12. september). *Mbl.is*. Sótt 8. janúar 2021 af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/09/12/mismunad_vegna_stodu_foreldra_sinna/
- Oddur Þórðarson. (2020, 7. september). „Kerfisbundið ofbeldi“ gegn hælisleitendum. *Mbl.is*. Sótt 2. janúar 2021 af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/09/07/kerfisbundid_ofbeldi_gegn_haelisleitendum/
- Ólétt kona með tveggja ára barn tekin af lögreglu í nótt til brottvísunar úr landi. (2019, 5. nóvember). *Stundin*. Sótt 4. janúar 2021 af <https://stundin.is/grein/9897/>
- Podoksik, E. (2017). What is a Nation in Nationalism? *Journal of Political Philosophy*, 25(3), 303–323. <https://doi.org/10.1111/jopp.12109>
- Rauði krossinn. (e.d.). *Fólk á flóttu*. Sótt 4. janúar 2021 af <https://www.raudikrossinn.is/hvad-gerum-vid/folk-a-flotta/>
- Samningur um réttarstöðu flóttamanna*. (1951). *Mannréttindaskrifstofa Íslands*. Sótt 5. október 2020 af <https://www.humanrights.is/is/mannrettindi-og-island/helstu-samningar-og-yfirlýsingar/sameinudu-thjodirnar/samningur-um-rettarstodu-flottamanna>
- Samningur Útlendingastofnunar og Hafnafjarðarkaupstaðar um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd*. (2020).
- Samningur Útlendingastofnunar og Reykjanesbæjar um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd*. (2014).
- Samningur Útlendingastofnunar og Reykjavíkurborgar um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd*. (2019).
- Scheper-Hughes, N., og Bourgois, P. (2004). Introduction: Making sense of violence. Í *Violence in war and peace: An anthology* (bls. 1–31). Útgáfustað vantar: Blackwell.
- Schuster, L. (2004). *The exclusion and inclusion of asylum seekers in Europe*. Oxford: University of Oxford.
- Sheehan, M. (2018). Migrant Residents in Search of Residences. *Conflict and Society*, 4(1), 151–166. <https://doi.org/10.3167/arcs.2018.040112>
- Stjórnarráðið. (e.d.). *Fjöldi flóttamanna*. Sótt 4. janúar 2021 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utlendingar/flottafofk/fjoldi-flottamanna/>

- Sylvía Hall. (2020, febrúar 28). Brottvísun Maní frestað. *Vísir*. Sótt 4. janúar 2021 af <https://www.visir.is/g/20208273d>
- UNHCR (2020, 18. júní). *79.5 million forcibly displaced people worldwide at the end of 2019*. Sótt 6. janúar 2021 af <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Útlendingastofnun. (e.d.). *Bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfi*. Sótt 6. desember 2020 af <https://utl.is/index.php/bradhabirgdhadvalar-og-atvinnuleyfi>
- Útlendingastofnun. (e.d.). *Meðferð umsókna*. Sótt 8. desember 2020 af <https://utl.is/index.php/medhferdh-umsokna>
- Útlendingastofnun. (e.d.). *Reglur um gestakomur í búsetuúrræðum Útlendingastofnunar*. Sótt 24. mars 2020 af <https://utl.is/index.php/rettindi-og-thjonusta-vidh-haelisleitendur/reglur-um-gestakomur-i-busetuurraedhum-utlendingastofnunar>
- Útlendingastofnun. (e.d.). *Réttindi og þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd*. Sótt 21. október 2020 af <https://utl.is/index.php/rettindi-og-thjonusta-vidh-haelisleitendur>
- Útlendingastofnun. (e.d.) *Um Útlendingastofnun*. Sótt 2. janúar 2021 af <https://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun>
- Útlendingastofnun hyggst halda heimsóknabanni til streitu. (2019, 21. mars). *Kvennablaðið*. Sótt 15. desember 2020 af <https://kvennabladid.is/2019/03/21/utlendingastofnun-hyggst-halda-heimsoknabanni-til-streitu/>
- Útlendingastofnun. (2020, ágúst). *323 fengið vernd eða mannúðarleyfi það sem af er ári*. Sótt 4. janúar 2021 af <https://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/frettir/1125-323-fengidh-vernd-edha-mannudharleyfi-thadh-sem-af-er-ari>
- Útlendingastofnun. (2020, 11. mars). *Samningur um aldursgreiningar ekki framlengdur*. Sótt 5. janúar 2021 af <https://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/frettir/1075-samningur-um-aldursgreiningar-ekki-framlengdur>
- Útlendingastofnun. (2020, 22. janúar). *Margir umsækjendur með þörf fyrir vernd*. Sótt 5. janúar 2021 af <https://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/frettir/1058-margir-umsaekjendur-med-thoerf-fyrir-vernd>
- Voorhoof, D., og Fathaigh, R. Ó. (2019, 4. nóvember). Denying journalist access to asylum-seeker 'reception centre' in Hungary violated Article 10 ECHR. *Strasbourg Observers*. Sótt 10. mars 2020 af <https://strasbourgobservers.com/2019/11/04/denying-journalist-access-to-asylum-seeker-reception-centre-in-hungary-violated-article-10-echr/>
- Zetter, R., og Ruadel, H. (2018). Refugees' right to work and access to labour markets: Constraints, challenges and ways forward. *Forced Migration Review*, 58, 4–7.

Þingskjal 115. (2019). Umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (aldursgreiningar með heildstæðu mati). *Alþingistíðindi A-deild*, Sótt 6. janúar 2021 af <https://www.althingi.is/alttext/erindi/150/150-187.pdf>