

Skýrsla

**félags- og húsnæðismálaráðherra
um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda árið 2016**

**Velferðarráðuneytið
Maí 2016**

Velferðarráðuneytið: Skýrsla félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun í málefnum
innflytjenda árið 2016
Maí 2016

Útgefandi: Velferðarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
101 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferðarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneytið

© 2016 Velferðarráðuneytið

ISBN 978-9979-799-92-4

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Efnisyfirlit | 3 |
| Myndaskrá | 4 |
| Töfluskrá | 4 |
| Inngangur | 5 |
| Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2008 | 6 |
| Ný framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2016–2019 | 6 |
| Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands | 7 |
| Samþætt stefnumótun; stjórnsýsla og þjónusta | 9 |
| Félagsvísar og gagnasöfnun | 11 |
| Þróunarsjóður í málefnum innflytjenda | 11 |
| 1 Samfélag | 13 |
| 1.1 Fjöldi innflytjenda og samsetning samfélagsins | 13 |
| 1.2 Önnur kynslóð | 15 |
| 1.3 Kynjahlutföll | 16 |
| 1.4 Búseta | 16 |
| 1.5 Dvalarleyfi | 17 |
| 1.6 Fordómar í íslensku samfélagi | 18 |
| 1.7 Félags- og hagsmunasamtök innflytjenda | 19 |
| 2 Fjölskylda | 21 |
| 2.1 Félagsleg þátttaka | 22 |
| 2.2 Móttaka nýrra íbúa sveitarfélaga | 22 |
| 2.3 Húsnæðismál | 22 |
| 2.4 Fæðingarorlof | 23 |
| 2.5 Barnavernd | 24 |
| 2.6 Heimilisofbeldi | 24 |
| 2.7 Forsjármál barna af erlendum uppruna | 25 |
| 3 Menntun | 27 |
| 3.1 Leikskólar | 28 |
| 3.2 Grunnskólar | 29 |
| 3.3 Framhaldsskólar | 31 |
| 3.4 Móðurmál | 33 |
| 3.5 Íslenskunám fyrir fullorðna | 34 |
| 3.6 Túlkaþjónusta | 35 |
| 3.7 Námslán | 35 |
| 4 Vinnumarkaður | 36 |
| 4.1 Innflytjendur á íslenskum vinnumarkaði | 36 |
| 4.2 Atvinnuleysi | 38 |

| | | |
|-----|--|----|
| 4.3 | Íslenskukunnátta á vinnumarkaði | 41 |
| 4.4 | Fordómar á vinnustað | 41 |
| 4.5 | Vinnuslys | 42 |
| 5 | Málefni flóttafólks | 43 |
| 5.1 | Í alþjóðasamhengi | 43 |
| 5.2 | Viðbrögð við breyttum aðstæðum | 46 |
| 5.3 | Móttaka kvótaflóttafólks | 46 |
| 5.4 | Þjónusta við flóttafólk eftir hælismeðferð | 48 |
| | Heimildaskrá | 50 |

Myndaskrá

| | | |
|---------|---|----|
| MYND 1 | - HLUTFALL ERLENDRA RÍKISBORGARA 2005–2015 (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015 ^B) | 14 |
| MYND 2 | - ALDURSDREIFING INNFLYTJENDA EFTIR KYNI (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015 ^A) | 14 |
| MYND 3 | - ALDURSDREIFING ÍSLENSKRA RÍKISBORGARA EFTIR KYNI (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015A) | 15 |
| MYND 4 | - HLUTFALL INNFLYTJENDA Á BARNALDRI AF HEILDARFJÖLDA BARNNA Á ÍSLANDI (HAGSTOFA ÍSLANDS, E.D. ^B) | 15 |
| MYND 5 | - ÚTGEFNI DVALARLEYFI FRÁ ÚTLENINGASTOFNUN 2015 (ÚTLENINGASTOFNUN, 2016) | 18 |
| MYND 6 | - FJÖLDI NEMENDA Í LEIKSKÓLUM MEÐ ERLENT RÍKISFANG (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015C) & (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015D) | 28 |
| MYND 7 | - FJÖLDI NEMENDA Í LEIKSKÓLUM MEÐ ERLENT MÓÐURMÁL 2014 (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015D) | 28 |
| MYND 8 | - FJÖLDI NEMENDA Í GRUNNSKÓLUM MEÐ ERLENT RÍKISFANG (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015E) & (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015F) | 30 |
| MYND 9 | - FJÖLDI NEMENDA Í GRUNNSKÓLUM MEÐ ERLENT MÓÐURMÁL 2014 (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015E) | 30 |
| MYND 10 | - INNRIÐIR OG ÚTSKRIFÐIR ERLENDIR RÍKISBORGARAR – FRAMHALDSSKÓLAR (ADVANIA, 2015) | 32 |
| MYND 11 | - ÍSLENSKIR OG ERLENDIR RÍKISBORGARAR Á VINNUMARKAÐI (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^A) | 37 |
| MYND 12 | - HLUTFALL KARLA AF HEILDARFJÖLDA ERLENDRA RÍKISBORGARA Á VINNUMARKAÐI (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^A) | 37 |
| MYND 13 | - FJÖLDI ATVINNULAUSRA MEÐ ÍSLENSKT/ERLENT RÍKISFANG 2001–2016 (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^C) | 38 |
| MYND 14 | - HLUTFALL ERLENDRA RÍKISBORGARA AF MANNFJÖLDA OG Á ATVINNULEYSISSKRÁ (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^A) & (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2016 ^A) | 39 |
| MYND 15 | - ERLENDIR ATVINNULAUSIR – FJÖLDI FLOKKAÐUR EFTIR RÍKISFANGI (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^C) | 39 |
| MYND 16 | - ERLENDIR ATVINNULAUSIR – FJÖLDI FLOKKAÐUR EFTIR KYNI 2006–2015 (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^A) | 40 |
| MYND 17 | - FJÖLDI ATVINNULAUSRA EINSTAKLINGA EFTIR LANDSVÆÐUM OG RÍKISFANGI (VINNUMÁLASTOFNUN, 2016 ^C) | 40 |
| MYND 18 | - FJÖLDI UMSÆKIENDA UM ALPJÓÐLEGA VERND 2010-2015 (ÚTLENINGASTOFNUN, 2016) | 44 |
| MYND 19 | - FJÖLDI KVÓTAFLÓTTAFÓLKS, MANNÚÐARLEYFA OG FLÓTTAFÓLKS EFTIR HÆLISMEÐFERÐ 1996-2015 (ÚTLENINGASTOFNUN, 2016) | 44 |
| MYND 20 | - FJÖLDI OG UPPRUNALAND EINSTAKLINGAR SEM FENGIÐ HAFNA VERND Á ÍSLANDI 2014-2015 (ÚTLENINGASTOFNUN, 2016) | 45 |
| MYND 21 | - FJÖLDI EINSTAKLINGA SEM VEITT VAR STAÐA FLÓTTAMANNNA EDA VIÐBÓTARVERND 2009-2015 (ÚTLENINGASTOFNUN, 2016) | 48 |

Töfluskrá

| | | |
|---------|---|----|
| TAFLA 1 | - FJÖLDI OG HLUTFALL INNFLYTJENDA Í SVEITARFÉLÖGUM (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2015A) | 17 |
| TAFLA 2 | - TÖLFRÆÐILEGAR UPPLÝSINGAR UM BROTPOLA OG SAKBORNINGA Í HEIMILISOFBELDISMÁLUM (LÖGREGLUSTJÓRINN Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU, ÓBIRT) | 25 |
| TAFLA 3 | - YFIRLIT YFIR FIMM FJÖLMENNUSTU ÞJÓÐERNI EINSTAKLINGA SEM SÆKJA UM ALPJÓÐLEGA VERND Á NORÐURLÖNDUNUM | 45 |
| TAFLA 4 | - MÓTTÖKUSVEITARFÉLAG OG UPPRUNI KVÓTAFLÓTTAFÓLKS 1996-2016 | 47 |

Inngangur

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að hún leggi áherslu á jafnrétti til búsetu og að íbúar landsins fái notið þeirrar grunnþjónustu sem gera á kröfu um í þróðu nútímasamfélagi. Þannig verði unnið að því að tryggja jafnrétti allra landsmanna, óháð einstaklingsbundnum þáttum og stöðu, svo sem vegna búsetu, og að rækta með þjóðinni þær dygðir sem best tryggja farsæld og jafnræði (Stjórnarráð Íslands, 2013).

Skýrsla þessi um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda er lögð fram með þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, fyrir árin 2016–2019, á 145. löggjafarþingi vorið 2016. Slík framkvæmdaáætlun er nú lögð fram á Alþingi í annað skipti. Fyrsta áætlunin var lögð fram árið 2008, en sú áætlun hafði ekki beina lagastoð. Haustið 2012 voru samþykkt lög um málefni innflytjenda, nr. 116/2011, sem hafa það að markmiði að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Því skuli náð m.a. með því að:

- Hagsmunir innflytjenda séu samþættir allri stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu hins opinbera.
- Stuðla að víðtæku samstarfi og samþættingu aðgerða og verkefna milli allra aðila sem koma að málefnum innflytjenda.
- Efla fræðslu og miðlun upplýsinga um málefni innflytjenda og samfélag án fordóma.
- Stuðla að og styðja við rannsóknir og þróunarverkefni í málefnum innflytjenda.

Í 7. gr. laganna er kveðið á um að leggja skuli fram tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til fjögurra ára í senn að fenginni umsögn annarra ráðuneyta, stofnana, Fjölmenningsseturs og innflytjendaráðs. Þar er tekið fram að verkefni áætlunarinnar skuli vera í takt við meginmarkmið laganna og að skýrsla ráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda skuli fylgja þingsályktunartillögunni. Í 8. gr. laganna er nánar fjallað um tilgang skýrslunnar og kemur þar fram að lagt skuli mat á stöðu og árangur verkefna í gildandi þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda á hverjum tíma. Þar á að hafa til umfjöllunar stöðu og þróun í málefnum innflytjenda á helstu sviðum samfélagsins í samræmi við markmið laganna. Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2016–2019 er því í senn stefnumótunarskjal og aðgerðaáætlun.

Skýrsla félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda kemur nú út í fyrsta sinn. Gert er ráð fyrir að skýrsla sem þessi komi út fjórða hvert ár í tengslum við þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Fjölmenningssetur vann drög að skýrslunni og skýrslan var svo unnin áfram af starfsfólki velferðarráðuneytisins í samstarfi við formann innflytjendaráðs. Jafnframt var notast við gögn frá Hagstofu Íslands, niðurstöður óháðra rannsókna sem og upplýsingar frá stofnunum eins og OECD og Vinnumálastofnun. Skýrslan er í senn upplýsingarit um fjölmenningsfélagið Ísland og stefnumótunarskjal fyrir stjórnvöld. Hún gefur yfirlit um þróun málaflokksins á helstu sviðum samfélagsins og er henni skipt niður í samræmi við stöðir framkvæmdaáætlunarinnar: Samfélag, fjölskylda, menntun, vinnumarkaður og flóttafólk. Fjallað er um hverja stoð en fyrst er greint frá afdrifum helstu aðgerða framkvæmdaáætlunarinnar frá 2008, greint frá þróunarsjóði innflytjendamála, alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, annarri stefnumótun og samþættingu hennar innan Stjórnarráðsins og vinnuferli framkvæmdaáætlunarinnar lýst með örfáum orðum.

Samkvæmt Hagstofu Íslands (2014^b) telst *innflytjandi* vera einstaklingur sem „...fæddur er erlendis og af foreldrum sem eru líka fæddir erlendis, sem og báðir afar og ömmur. Önnur kynslóð *innflytjenda* eru einstaklingar sem eru fæddir á Íslandi af foreldrum sem eru báðir innflytjendur. Fólk er talið með *erlendan bakgrunn* ef annað foreldrið er erlent“.

Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2008

Framkvæmdaáætlunin sem lögð var fram á vorþingi 2008 var metnaðarfull og víðfeðm. Hún samanstóð af 98 aðgerðum sem settar voru fram í 16 þáttum. Áætlunin bar það með sér að vera sú fyrsta á þessu sviði sem ríkisstjórn samþykkti og komið var á framfæri ábendingum til fjölmargra aðila í samfélaginu sem gegndu mikilvægu hlutverki í aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi (Velferðarráðuneytið, 2008).

Efnahagsþrengingar, niðurskurður hjá ráðuneytum, stofnunum og sveitarfélögum og stórkostlegar breytingar á íslensku samfélagi skömmu eftir samþykkt áætlunarinnar höfðu fyrirjáanleg áhrif á framgang hennar. Í óbirtri greinargerð um stöðu framkvæmdaáætlunarinnar, sem unnin var í þáverandi félags- og tryggingamálaráðuneyti í ágúst 2010, kemur fram að mörgum verkefnum hafði samt sem áður verið lokið, sum verkefni voru viðvarandi og önnur höfðu verið sett í biðstöðu. Allnokkur komust þó aldrei til framkvæmda. Margar aðgerðirnar tóku breytingum og voru ekki framkvæmdar eins og lagt var upp með í áætluninni en markmiðið náðist að hluta til eða öllu leyti. Íslenskt samfélag hefur tekið miklum breytingum frá því að fyrri framkvæmdaáætlun var unnin og því eru sumar aðgerðirnar ekki í takt við það sem tíðkast í dag.

Við skoðun á framkvæmd áætlunarinnar frá 2008 er ljóst að forgangur verkefna hafði ekki verið ákveðinn miðlægt. Það var undir ábyrgðaraðila hvernig aðgerðar komið hvenær og hvernig aðgerðin skyldi framkvæmd. Engu að síður skal tekið fram að margt hefur áunnist frá því að áætlunin var samþykkt og má nefna að upplýsingamiðlun á vefsíðum hefur tekist einstaklega vel, en það er aðallega kostnaðarsöm fræðsla og regluleg námskeið sem hafa setið á hakanum. Sé litið til þeirra verkefna sem lágu fyrir í framkvæmdaáætluninni má segja að meira en helmingi verkefnanna sem tilgreind voru hafi verið lokið eða þau séu viðvarandi, 23 verkefni eru í vinnslu, misjafnlega langt komin þó, og um 15 verkefni voru sett í biðstöðu.

Fjöldi aðgerða í síðustu framkvæmdaáætlun réðst auk þess af því að aðgerðirnar voru settar fram með öðrum hætti en gert er í þeirri framkvæmdaáætlun sem nú er lögð fram. Í nýrri framkvæmdaáætlun væri vafalítið hægt að fjölga aðgerðum undir hverju og einu markmiði en vonir eru bundnar við að þeir starfshópar sem fara af stað muni huga að fjölbreyttum leiðum við framkvæmd aðgerðanna.

Ný framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2016-2019

Lögð hefur verið fram framkvæmdaáætlun sem er bæði metnaðarfull og raunhæf, með skýrum markmiðum um það sem helst brennur á innflytjendum og brýnast er að taka á í samfélaginu öllu. Aðgerðir nýrrar framkvæmdaáætlunar eru færri en í fyrri áætlun, en ná þrátt fyrir það yfir vítt svið. Þá var einnig ákveðið að fjalla um málefni flóttamanna sem var ekki gert í fyrri áætlun en í ljósi þess að flóttafólki fer ört fjölgandi hér á landi, bæði því sem kemur hingað fyrir tilstuðlan stjórnvalda í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (SÞ) og á eigin vegum, þá er ljóst að nauðsynlegt er að bregðast við þessari breyttu mynd. Frá upphafi vinnu við áætlunina var lögð áhersla á að hver aðgerð hefði skýr markmið, mælikvarða á árangur aðgerðar og hefði bak við sig nauðsynlegt fjármagn og annað sem þarf til að aðgerðin kæmi að fullu til framkvæmda.

Innflytjendaráð er sex manna ráð, skipað tveimur fulltrúum ráðherra sem fer með málefni innflytjenda (nú félags- og húsnæðismálaráðherra), einum fulltrúa þess ráðuneytis sem fer með málefni útlendinga (nú innanríkisráðuneytið), einum fulltrúa ráðuneytis fræðslumála (nú mennta- og menningarmálaráðuneytið), fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar, sbr. 4. gr. laga um málefni innflytjenda, nr. 116/2012. Þar kemur auk þess fram að forstöðumaður Fjölmeningarseturs skuli sitja fundi innflytjendaráðs með málfrelsi og tillögurétt. Það er því óhætt að segja að innflytjendaráð er breiður samráðsvettvangur á sviði innflytjendamála og þar liggur mikil þekking á málaflokknum. Samkvæmt 5. gr. laganna er hlutverk þess að:

- a. Vera ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og hafa eftirlit með framkvæmd hennar.
- b. Stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnsýslunnar.

- c. Stuðla að opinni umræðu um málefni innflytjenda með ráðstefnum og fundum með hagsmunaaðilum.
- d. Gera árlega tillögu til ráðherra um hverjar áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála skulu vera.
- e. Gera árlega tillögu til ráðherra um veitingu styrkja úr þróunarsjóði innflytjendamála.
- f. Skila ráðherra árlega skýrslu um störf sín.
- g. Vinna önnur verkefni í samræmi við markmið laganna samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Því lá beint við að innflytjendaráð ynni grunnvinnu áætlunarinnar og leitaði það til ýmissa sérfræðinga á vettvangi á þeim tíma. Má þar nefna: Starfsfólk Þjóðskrár Íslands, Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar, sérfræðinga á sviði kennsluráðgjafar, menntunar, velferðarþjónustu og tómstunda og félagasamtaka innflytjenda.

Innflytjendaráð skipti sér í fjóra vinnuhópa út frá þeim stöðum sem strax var ákveðið að starfa eftir, þ.e. samfélagi, fjölskyldu, menntun og vinnumarkaði – en síðar var bætt við sér stoð fyrir flóttafólk. Allir fulltrúar og flestir varamenn tóku þátt í þeirri vinnu auk þess sem Reykjavíkurborg lagði til aukafulltrúa. Heildarfjöldi í vinnuhópunum var því tólf. Starfsmaður innflytjendaráðs og sérfræðingur velferðarráðuneytisins störfuðu með vinnuhópunum. Hóparnir hófu störf í ársbyrjun 2014 og var áætlað að skila inn fullmótaðri tillögu í mars 2014. Vinnuhóparnir skiluðu tillögum að aðgerðum fyrir þann tíma en fljótlega varð ljóst að ekki næðist að vera með fullmótaða þingsályktunartillögu á vorþingi 2014. Haustið 2014 var unnið að því að gera framkvæmdaáætlunina heildstæða og tillögur að aðgerðum sem vinnuhóparnir skiluðu af sér voru finpússaðar.

Frá þeim tíma hefur samráði verið haldið áfram við ýmsa fagaðila og sérfræðinga, framkvæmdaáætlunin kynnt á fundum og ráðstefnum og almennt leitast við að nýta öll tækifæri til að bæta og tryggja gæði þeirra aðgerða sem fram koma í henni. Í desember 2014 fór framkvæmdaáætlunin í opið umsagnarferli og var þar með gerð opinber á vefsíðu velferðarráðuneytisins. Við henni bærust góð viðbrögð og komu umsagnir frá átta aðilum: Barnaverndarstofu, fjölmeningarteymi skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, Móðurmáli, félagi um móðurmálskennslu tvítýngdra barna, Rauða krossinum á Íslandi, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, starfshópi skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar um eflingu móðurmáls barna af erlendum uppruna og Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða. Ýmsar góðar hugmyndir og ábendingar komu fram í umsögnunum og var reynt að taka tillit til þeirra allra. Sumar ábendingar áttu þó fremur heima í þessari skýrslu en þingsályktunartillögunni sjálfri.

Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands

Við móttöku framkvæmdaáætlunarinnar voru m.a. eftirfarandi skýrslur og alþjóðlegar skuldbindingar hafðar að leiðarljósi: Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis, skýrsla Sameinuðu þjóðanna um stöðu mannréttindamála á Íslandi, skýrsla Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi, samningur Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gegn konum, samningur Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórn-málaleg réttindi og samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (hér eftir barnasáttmálinn). Aðrar alþjóðlegar skuldbindingar er varða fólk sem flytur til Ísland eru t.d. Palermo-samningurinn um alþjóðlega baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi. Með honum var samþykkt bókun til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsast fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Einnig má nefna Lanzarote-samninginn sem er samningur Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegu ofbeldi og samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. En um þá samninga alla er fjallað í áætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013–2016 (Innanríkisráðuneytið, 2013).

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna var samþykkt samhljóða 10. desember 1948 af Sameinuðu þjóðunum í kjölfar hryllings síðari heimstyrjaldarinnar. Kjarninn í boðskap hennar er hið meðfædda eigið gildi sérhvers mannsveru. Í yfirlýsingu eru talin upp grundvallarréttindi sérhvers einstaklings óháð kynþætti, litarhætti, kynferði, tungu, trúarbrögðum, stjórn-málaskoðunum eða

öðrum skoðunum, þjóðerni og félagslegum uppruna, efnahag, ættarni eða stöðu. Mannréttindayfirlýsingin hefur frá 1948 verið hinn alþjóðlegi staðall sem gildir um mannréttindi (Útanríkisráðuneytið, 2008).

Alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis, nr. 14/1968 (e. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), var samþykktur af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 21. desember 1965 og tók gildi 4. janúar 1969. Hann var fullgiltur af hálfu Íslands árið 1967. Samningurinn var fyrsti mannréttindasamningurinn sem var samþykktur af SP og markaði tímamót í eftirliti með mannréttindaskuldbindingum ríkja, þar sem að með honum var komið á laggirnar sjálfstæðu eftirlitakerfi eins og hefur verið sett á laggirnar í tengslum við fjölmarga mannréttindasamninga síðan. Ríkjum sem fullgilda alþjóðasamninginn um afnám alls kynþáttamisréttis ber að fordæma og afnema alla mismunun á grundvelli kynþáttar, húðlitar eða uppruna.

Nú er unnið að 23. skýrslu Íslands til nefndarinnar sem hefur eftirlit með framkvæmd samningsins. Fyrirtaka á grundvelli síðustu skýrslu Íslands til nefndarinnar var árið 2010, en þar komu fram ýmsar ábendingar til stjórnvalda um úrbætur í lagaumhverfi og framkvæmd með hliðsjón af ákvæðum samningsins. Meðal þess var hvatning til stjórnvalda um að lögfesta alhliða löggjöf gegn mismunun, bæta upplýsingagjöf og fræðslu til útlendinga og fólks ef erlendum uppruna, berjast gegn hatursorðræðu og fordómum, m.a. með lagasetningu, upplýsingum til útlendinga, fræðslu fyrir almenning og þjálfun fagstétta (Innanríkisráðuneytið, e.d.).

Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (e. European Commission against Racism and Intolerance, hér eftir ECRI) var stofnuð af Evrópuráðinu og er sjálfstæður eftirlitsaðili á sviði mannréttinda sem sérhæfir sig í málum er varða kynþáttafordóma og umburðarleysi. Nefndin hefur eftirlitshlutverk með öllum Evrópuríkjum og greinir stöðuna í hverju aðildarríki fyrir sig á sviði kynþáttafordóma og umburðarleysis og kemur með ráðleggingar og tillögur um hvernig best sé að bregðast við vandamálum sem komið hefur verið auga á. Hvert land er heimsótt á fimm ára fresti og hefur Ísland fjórum sinnum verið til skoðunar hjá nefndinni. Síðasta skýrslan um Ísland kom út í febrúar 2012 og var það vegna úttektar sem gerð var árið 2011. Fyrir þann tíma voru gerðar úttektir í árslok 1998, 2002 og 2007.

Eftir heimsókn ECRI-nefndarinnar til Íslands í ársbyrjun 2011 fengu íslensk yfirvöld þrenn tilmæli til að fylgja eftir:

- ▶ Íslensk stjórnvöld voru hvött til að veita samfélagi múslíma á Íslandi leyfi til að byggja moskur og úthluta þeim landi svo þeir geti iðkað trú sína eins og þeir hafa rétt til skv. 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.
- ▶ Íslensk stjórnvöld voru eindregið hvött til að ljúka vinnu frumvarps til laga um bann við mismunun með hliðsjón af almennum stefnutilmælum nefndarinnar um löggjöf til að sporna gegn kynþáttafordómum og kynþáttamisrétti.
- ▶ Hvatning til íslenskra stjórnvalda var ítrekuð um að ákvæði yrði sett inn í hegningarlög sem mæli sérstaklega fyrir um að meta beri það til refsihækkunar ef kynþáttafordómar liggja að baki broti.

(European Commission against Racism and Intolerance, 2012)

Þessum tilmælum fylgdi ECRI eftir í október 2014. Velferðarráðuneytið upplýsti þá um að borgarráð hefði veitt Félagi múslíma byggingarlóð fyrir mosku 19. september 2013 og samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg væri félagið að fjármagna byggingu hennar. Einnig var upplýst að félags- og húsnæðismálaráðherra muni leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af efni tilskipunar ráðsins 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, en þó einungis þeim hluta hennar sem lýtur að öðrum sviðum samfélagsins en vinnumarkaði. Hvað varðar þann hluta tilskipunarinnar sem lýtur að vinnumarkaði mun ráðherra félags- og húsnæðismála samhliða leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði þar sem lagt er til að innleidd verði meginreglan um jafna meðferð óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund. Refsírættar-

nefnd hefur það hlutverk að vera innanríkisráðuneytinu til ráðgjafar á sviði refsiréttar og annast endurskoðun refsilaga; hún hefur fengið þriðju tilmælin til umfjöllunar.

Lögð hefur verið áhersla á að fylgjast með hvernig Ísland uppfyllir barnasáttmálann. Ísland undirritaði barnasáttmálann 26. janúar 1990, fullgilti hann 28. október 1992 og lögfesti 20. febrúar 2013 með lögum nr. 19/2013. Ísland er því skuldbundið af þjóðarrétti til að virða og uppfylla ákvæði sáttmálans. Önnur grein sáttmálans kveður á um jöfnuð og jafnrétti og að það skuli vera stef sáttmálans sem og stef allra samþykktu aðildarríkja hans að taka tillit til barna án kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, uppruna með tilliti til þjóðernis, þjóðháttar eða félagslegrar stöðu, eigna, fötlunar, ætternis eða annarra aðstæðna þess eða foreldris þess eða lögráðamanns. Aðildarríki skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir til að fyrirbyggja að barni sé mismunað eða refsað vegna stöðu eða athafna foreldra þess, lögráðamanna eða fjölskyldumeðlima, eða sjónarmiða sem þeir láta í ljós eða skoðana þeirra. Samkvæmt 8. gr. sáttmálans skuldbinda aðildarríki sig til að virða rétt barns til að viðhalda auðkennum sínum, þar með töldu ríkisfangi, nafni og fjölskyldutengslum.

Í ljósi ofangreindra samninga og sáttmála er lögð sérstök áhersla á að horft sé til viðkvæmra hópa við framkvæmd þeirra aðgerða sem lagðar eru til í framkvæmdaáætluninni. Þar er átt við flóttafólk, hælisleitendur og innflytjendur með hvers kyns sérþarfir, svo sem fötlun og öldrun eða hafa búið við langvarandi fátækt og/eða félagslega einangrun.

Samþætt stefnumótun; stjórnþýsla og þjónusta

Við vinnslu framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda var litið til annarrar stefnumótunar sem unnin hefur verið innan velferðarráðuneytisins og víðar í stjórnþýslunni. Á sama tíma og vinna við framkvæmdaáætlunina stóð yfir var unnið að heildrænni stefnumótun fyrir fjölskyldur með samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna að leiðarljósi. Meginmarkmið fjölskyldustefnunnar er að tryggja rétt allra barna til verndar, umönnunar og þátttöku í samfélaginu í samræmi við inntak barnasáttmálans. Þar er miðað við að verndun barna í viðkvæmri stöðu sé samstarfsverkefni allra; foreldra, nærsamfélags, ríkis og sveitarfélaga (Velferðarráðuneytið, e.d.^b). Drög að þingsályktunartillögu um fjölskyldustefnu falla vel að framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda enda er tekið mið af fjölbreytileika fjölskyldunnar í fyrrnefndri fjölskyldustefnu.

Við gerð framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda var auk fjölskyldustefnunnar litið til framkvæmdaáætlunar í málefnum fatlaðs fólks frá 2012 til 2014, en þar er um að ræða viðtæka framkvæmdaáætlun um málefni samfélagshóps sem þarfnast sérstakrar skoðunar innan stjórnþýslunnar sem og í nærþjónustunni. Horft var til ýmissa aðgerða í þeirri framkvæmdaáætlun sem fyrirmynd fyrir þá framkvæmdaáætlun sem hér um ræðir í málefnum innflytjenda. Má þar nefna hvatningarverðlaun, kynningarverkefni og fræðslu til fagfólks sem sinnir nærþjónustu (Þingskjal 1496, 2011–2012).

Viðtæk stefnumótun í húsnæðismálum hefur verið í vinnslu á vegum velferðarráðuneytisins. Verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála ásamt samvinnuhópi og sérfræðingahópi hefur lagt fram tillögur um framtíðarskipan húsnæðismála þar sem lögð er rík áhersla á að einstaklingar búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins og hafi raunverulegt val um búsetuform. Í því sambandi er m.a. lögð áhersla á að efla leigumarkaðinn og styrkja stöðu leigjenda (Velferðarráðuneytið, e.d.^a). Staða innflytjenda á húsnæðismarkaði hefur verið til umræðu síðustu misseri og þá sérstaklega sem hluti af þeim hópi sem nýtir sér ótryggan húsaleigumarkað. Búið er að upplýsa þá sem vinna að fyrrnefndri endurskipulagningu húsnæðismála um aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar um húsnæðismál innflytjenda og þær rannsóknir sem verið er að vinna um málefni innflytjenda eftir síðustu styrkveitingu þróunarsjóðs innflytjendamála. Mikilvægt er að horft sé til þarfa innflytjenda í þeim aðgerðum sem unnið er að við að efla leigumarkað og stöðu leigjenda.

Á vegum félags- og húsnæðismálaráðherra var stofnaður óformlegur starfshópur með fulltrúum frá Vinnumálastofnun, Vinnueftirliti ríkisins, skattayfirvöldum og lögreglu til að efla eftirlit á vinnumarkaði. Erlendum ríkisborgurum fjölga ört nú á íslenskum vinnumarkaði og spáir Vinnumálastofnun því að þeir verði um eða yfir 18.000 í ár. Vinnumálastofnun bendir á að vegna mikillar

fjölgunar erlendra starfsmanna á vinnumarkaði muni reyna á eftirlit með vinnumarkaðslöggjöfinni, svo sem lögum um starfsmannaleigur, lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og lögum um um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands. Einnig hafa Vinnuástandstofnun, Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins sammælt um að vinna saman að því að tryggja sem best eftirlit á vinnumarkaði.

Félags- og húsnæðismálaráðherra, innanríkisráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra undirrituðu 18. desember 2014 samstarfsyfirlýsingu um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess. Ráðherrarnir eru einhuga um að vinna saman gegn ofbeldi í íslensku samfélagi og niðurbrotandi áhrifum þess, auka fræðslu og forvarnarstarf um ofbeldi, bæta samvinnu og verklag við að draga úr ofbeldi og styrkja samstarf við rannsókn ofbeldismála. Samkomulag er um það milli ráðherranna þriggja að samstarfið verði leitt af velferðarráðuneytinu.

Hinn 10. júní 2015 skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra stýrihóp um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess. Hópurinn er skipaður fulltrúum velferðarráðuneytisins, mennta- og menningarmálaráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins. Stýrihópurinn hélt landssamráðsfund með fulltrúum félagsþjónustu, barnaverndaryfirvalda, mennta- og heilbrigðiskerfis, lögreglu og ákærvalds 29. október 2015. Á grundvelli landssamráðsins verður undirbúin aðgerðaáætlun til fjögurra ára gegn ofbeldi í íslensku samfélagi. Þá mun stýrihópurinn jafnframt koma á reglulegu svæðisbundnu samráði, sem m.a. er ætlað að bæta verklag við fyrirbyggjandi aðgerðir og rannsóknir ofbeldismála með sérstakri áherslu á ofbeldi gegn börnum og fötluðu fólki.

Heilbrigðisráðherra skipaði verkefnisstjórn um lýðheilsu í júní 2014 og er henni ætlað að vinna drög að heildstæðri stefnu og aðgerðaáætlun sem hefur það að markmiði að efla og bæta lýðheilsu á öllum aldurs skeiðum með sérstaka áherslu á börn og ungmenni. Nefndin skal vera ráðgefandi við ráðherranefnd um lýðheilsu (Velferðarráðuneytið, 2014⁶). Lýðheilsunefndin hefur verið upplýst um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og minnt á mikilvægi þess að huga að fjölbreytileika samfélagsins við stefnumótun sína. Aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar, sem tengist íþróttaiðkun og tómstundum barna af erlendum uppruna, er meðal þess sem ætla má að lýðheilsunefndin taki til umfjöllunar.

Í mennta- og menningarmálaráðuneytinu var unnin *Hvítbók um umbætur í menntun* sem kom út árið 2014 og í kjölfarið voru settir af stað verkefnahópar til að móta aðgerðaáætlanir í samræmi við markmið Hvítbókarinnar. Þau eru m.a. að 90% grunnskólanema nái lágmarksviðmiðum í lestri við lok grunnskóla. Að hlutfall nemenda sem lýkur námi úr framhaldsskóla á tilsettum tíma hækkir úr 44% upp í 60% m.a. með því að skimað verði fyrir áhættuþáttum brotthvarfs meðal nemenda allra framhaldsskóla. Starfsnám verði endurskoðað með einföldun grunnnáms og uppbyggingu fagháskólastigs í huga. Framtíðarsýnin er að ungt fólk á Íslandi hafi sömu möguleika til þess að lifa og starfa í síbreytilegum heimi og jafnaldrar þess í löndum sem íslenskt samfélag vill helst bera sig saman við. Til að svo megi verða þarf íslenskt menntakerfi að veita nemendum á Íslandi sambærileg tækifæri til menntunar og standast samanburð við það sem best gerist erlendis.

Menntamálastofnun hefur verið falið að fylgja eftir markmiðum Hvítbókarinnar á sviði læsis og brottfalls úr framhaldsskóla, m.a. með ráðningu læsisráðgjafa til fimm ára, eflingu skimunarprófa í grunnskólum og vinnu að aðgerðum gegn brotthvarfi í framhaldsskólum á næstu árum. Samkvæmt því sem fram kemur í Hvítbókinni skal sérstaklega hugað að stuðningi við nemendur af erlendum uppruna (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014). Með menntastoð framkvæmdaáætlunar er unnið að því markmiði.

Fyrir Alþingi liggur frumvarp að lögum um útlendinga eftir tillögum frá þverpólitískri þingmannanefnd. Um er að ræða heildarendurskoðun á lögum um útlendinga, nr. 96/2002. Við vinnslu framkvæmdaáætlunarinnar var haft samráð við starfsmenn þingmannanefndar. Ein aðgerð áætlunarinnar snýr að fjölgun sérfræðimenntaðra innflytjenda en þingmannanefndin og starfsmenn hennar hafa einnig verið að skoða leiðir til þess eftir ábendingar frá vísinda- og tækniráði Íslands. Ráðið gaf út stefnu og aðgerðaáætlun árið 2014 og snýr ein aðgerð þeirra að því að tryggja alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks vinnumarkaðar fyrir þá sem stunda vísindi og nýsköpun (Forsætisráðuneytið, 2014). Til samræmis við þetta markmið var sett fram aðgerð í framkvæmdaáætluninni í

málefnum innflytjenda til að auðga íslenskt atvinnulíf með því að rýna í ferlið við veitingu dvalar- og atvinnuleysis á grundvelli sérfræðipækkingar og skoða hvernig styðja megi við fjölskyldur sem flytja til Íslands betur en nú er gert. Þá er sérstaklega átt við stuðning með tilliti til aðgengis að upplýsingum um íslenskt samfélag og möguleika barna til alþjóðlegrar menntunar. Jafnframt er í framkvæmdaáætluninni lögð áhersla á samþætta upplýsingagjöf til innflytjenda fyrst eftir komu til landsins sem og til samstarfsteymis helstu stofnana sem koma að skráningu erlendra ríkisborgara. Má þar nefna Útlendingastofnun, Þjóðskrá Íslands, Sjúkratryggingar Íslands, Ríkisskattstjóra, Vinnumálastofnun og Fjölmenningarsetur.

Í mars 2015 kom skýrsla frá Ríkisendurskoðun til Alþingis um málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi þar sem komu fram m.a. ábendingar til velferðarráðuneytisins um að jafna stöðu flóttafólks sem kemur hingað, hvort sem það komi í boði stjórnvalda eða á eigin vegum. Þá kemur einnig fram í skýrslunni hvatning til ráðuneytisins um að beita sér fyrir aðgerðum sem stuðla að því að innflytjendur verði virkir þátttakendur í samfélaginu og er þá sérstaklega bent á eflingu íslenskukennslu og túlkþjónustu. Þá verði brottfall innflytjenda úr námi skoðað og ýtt undir aukna atvinnuþátttöku innflytjenda. Væntingar eru til þess að með framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda verði komið til móts við þessar ábendingar.

Félagsvísar og gagnasöfnun

Mikil framþróun hefur orðið undanfarin ár í gagnasöfnun og lýðfræðilegum upplýsingum um íslenskt samfélag. Fjölmenningarsetur hefur á undanförunum árum safnað saman upplýsingum um innflytjendamála frá Hagstofu Íslands, Barnaverndarstofu, Samtökum um kvennaathvarf, Vinnumálastofnun, OECD og fleiri aðilum. Jafnframt hefur þar verið haldið utan um niðurstöður ýmissa óháðra rannsókna á málefnum innflytjenda á Íslandi.

Félagsvísar komu fyrst út árið 2011 og var þá markvisst tekin saman lýðfræðileg breyting á íslensku samfélagi með tilliti til uppruna. Í félagsvísu má finna mikilvægar upplýsingar um fjölmörg atriði sem tengjast lífskjörum þjóðarinnar og ólíkum aðstæðum hópa, svo sem eftir fjölskyldugerð, kyni og aldri (Velferðarráðuneytið, 2012). Hingað til hafa hópar innflytjenda eða annarrar kynslóðar þeirra ekki verið teknir sérstaklega með í ljósi smæðar samfélagsins.

Mikilvægt er að efla útgáfu tölfræðigagna er tengjast innflytjendum. Ákveðið var að félagsvísar bættu inn upplýsingum er tengjast fæðingarlandi og/eða ríkisfangi sem fastri greiningarbreytu í sérútgáfum félagsvísa nema aðferðafræðilegar ástæður komi í veg fyrir slíkt. Að auki eru nú birtar upplýsingar um innflytjendur í árlegri skýrslu félagsvísanna þar sem því verður við komið. Þetta er helst hægt í gögnum er varða vinnumarkaðs- og lífskjararannsóknir Hagstofunnar og mögulega upplýsingar frá stofnunum ríkisins. Það skal þó haft í huga að innflytjendur eru nokkuð fjölbreyttur hópur en fjöldi þeirra í úrtökum í könnunum er yfirleitt fremur lítill svo erfitt hefur reynst að sundurgreina hópinn eða láta hann endurspeglar hlutfall innflytjenda af samfélaginu.

Þróunarsjóður í málefnum innflytjenda

Þróunarsjóður innflytjendamála hefur verið starfræktur frá árinu 2007, en hlutverk sjóðsins var lögfest á Alþingi með lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012. Hlutverk sjóðsins er að „...efla rannsóknir og styðja þróunarverkefni á sviði málefna innflytjenda með það að markmiði að auðvelda innflytjendum aðlögun að íslensku samfélagi og gera samfélaginu betur kleift að koma til móts við þá“.

Innflytjendaráð fer með stjórn sjóðsins og gerir árlega tillögu til ráðherra innflytjendamála um áherslur hans og jafnframt um úthlutun styrkja sem og fjárhæð þeirra. Árlegt framlag til sjóðsins hefur verið 10 milljónir króna frá upphafi. Háskólasetur Vestfjarða annast umsýslu sjóðsins og var gerður samningur við það þar um strax árið 2007. Setrið annast utnumhald upplýsinga um styrkþega, sér um samningsgerð, útborganir á styrkjum til þeirra og tekur á móti og leggur mat á skýrslur frá styrkþegum auk þess að rita ársskýrslur sjóðsins.

Átta sinnum hefur verið úthlutað úr sjóðnum frá því hann var stofnaður og hafa rúmlega eitt hundrað verkefni hlotið styrk frá þeim tíma. Síðast var úthlutað í september 2015 og voru þá veittir styrkir til átján verkefna, samtals 9,4 milljónum króna. Fyrir árið 2014 var áhersla lögð á eftirfarandi viðfangsefni í sjóðnum, en þau voru valin með það að leiðarljósi að styðja við markmið þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda:

- ▶ Þróunarverkefni sem styðja við félög sem hafa það að markmiði að efla virka þátttöku innflytjenda í samfélaginu og vinna að hagsmunamálum þeirra.
- ▶ Þróunarverkefni sem styrkja nærþjónustu við innflytjendur á öllum stigum stjórnsýslunnar og í samfélaginu almennt.
- ▶ Þróunarverkefni sem sýna hvernig fjölmening eykur félagsauð og styrkir innviði samfélagsins.
- ▶ Þróunarverkefni og rannsóknir sem beinast að auknum tækifærum innflytjenda til endurmenntunar og starfstengds náms og stuðla almennt að bættri stöðu þeirra á vinnumarkaði.

Fyrir árið 2015 var lögð áhersla á að styrkja rannsóknar- og þróunarverkefni sem leggja áherslu á mannauðinn sem býr í innflytjendum og þann styrk sem innflytjendur færa íslensku samfélagi og rannsóknar- og þróunarverkefni sem stuðla að virkri þátttöku innflytjenda í samfélaginu og auka sýnileika þeirra. Var þessi áhersla lögð fram til þess að styðja við markmið þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og auk þess að styðja átaksverkefnið #fordómalaus sem sett var í gang á vegum innflytjendaráðs og velferðarráðuneytisins í lok ársins 2015. Auk þess má geta að á vefsíðu Háskólaseturs Vestfjarða (e.d.) er að finna lista yfir öll verkefni sem fengið hafa úthlutað styrk frá árinu 2007.

1 Samfélag

Innflytjendum á Íslandi hefur fjölgað mikið síðustu tvo áratugi og íslenskt samfélag tekið breytingum. Breyttu samfélagsmynstri fylgja nýjar áskoranir og mörg tækifæri sem ber að fagna. Samfélag er samsett úr mörgum smærri hópum sem mynda eina heild. Tryggja skal jafna þátttöku allra í samfélaginu, m.a. með aðgengi að þekkingu á réttindum og skyldum.

Í samfélagsstoð framkvæmdaáætlunarinnar kemur fram að leggja skuli áherslu á eftirfarandi fyrir þróun samfélagsins:

- ▶ Samfélagsviðhorf.
- ▶ Samfélagsþátttöku innflytjenda.
- ▶ Aðgang innflytjenda að þjónustu ríkis og sveitarfélaga.

Í áætluninni er lögð áhersla á að draga fram kosti fjölmenningsamfélagsins, þann styrk sem innflytjendur færa íslensku samfélagi og nýta þannig þekkingu þeirra til að auðga íslenskt samfélag. Huga þarf að góðu aðgengi innflytjenda að opinberum þjónustustofnunum, bæði á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, og þarf þjónustan að mæta þörfum margbreytileika samfélagsins. Auk þess er lögð áhersla á að aðgerðirnar stuðli að aukinni þátttöku innflytjenda í samfélaginu og meðvitund um þann ávinning sem fjölmennig færir íslensku samfélagi.

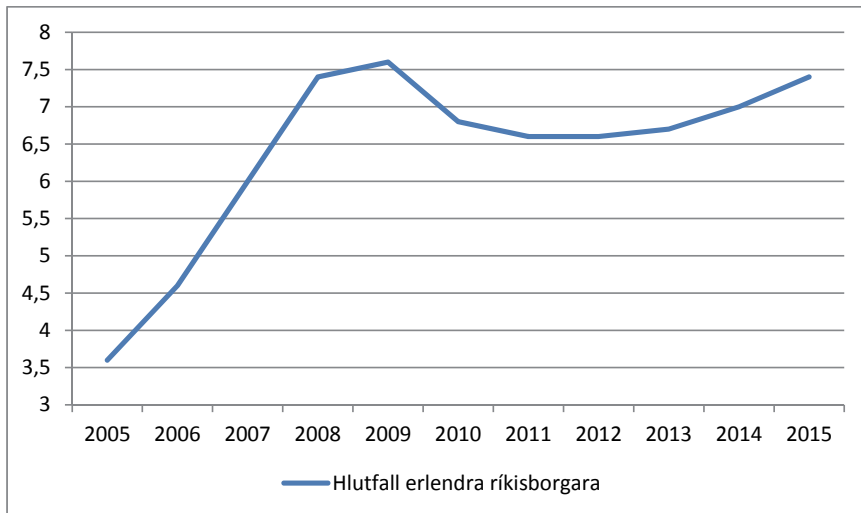
Í samfélagsstoð framkvæmdaáætlunarinnar eru fimm aðgerðir:

- A.1 Mælingar á viðhorfum.
- A.2 Kynning.
- A.3 Hvatningarverðlaun.
- A.4 Fræðsla til starfsfólks ríkis og sveitarfélaga.
- A.5 Málþing innflytjenda.

1.1 Fjöldi innflytjenda og samsetning samfélagsins

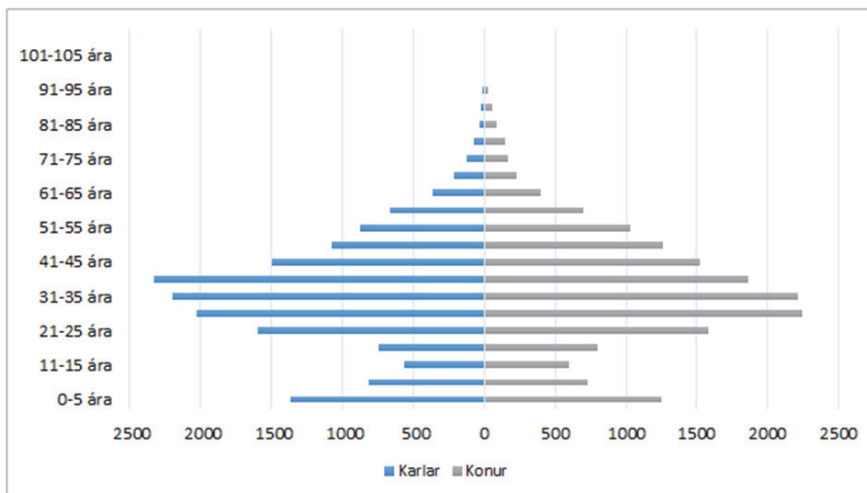
Í ársbyrjun 2014 voru 27.445 innflytjendur á Íslandi, eða 8,4% íslensku þjóðarinnar. Fjöldi þeirra sem taldist til annarrar kynslóðar á þessu sama tímabili var um 3.534. Það þýðir að 9,5% þjóðarinnar töldust til fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjenda. Í ársbyrjun 2015 hafði innflytjendum fjölgað frá árinu áður og voru þá 29.192 talsins, eða 8,9% íbúafjölda landsins (Hagstofa Íslands, 2015^a). Annarri kynslóð innflytjenda fjölgaði einnig í 3.846 einstaklinga, eða sem nemur 1,1%, og töldu fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda samtals 10% landsmanna. Pólverjar eru langfjölmennasti hópur innflytjenda á Íslandi eins og verið hefur frá árinu 2006. Í ársbyrjun 2015 voru þeir 11.073, eða 45,7% allra innflytjenda. Pólskir karlar voru rúmlega 47,9% allra karlkyns innflytjenda og pólskar konur 43% (Hagstofa Íslands, 2015^b).

Á Íslandi er fremur lítill munur á fjölda innflytjenda og fjölda erlendra ríkisborgara. Í ársbyrjun 2014 voru erlendir ríkisborgarar 22.744, eða 7% íslensku þjóðarinnar, og árið 2015 voru þeir 24.294, eða 7,4% (Hagstofa Íslands, 2015^b). Skýringar þess má að hluta til rekja til þess hve stutt er síðan mikil fjölgun varð í hópi innflytjenda í íslensku samfélagi í samanburði við mörg nágrannaríki okkar. Til að mynda er hlutfall innflytjenda og barna þeirra hærra í Svíþjóð og Noregi en hér á landi, þrátt fyrir að hlutfall erlendra ríkisborgara sé nokkuð svipað (Nordic Statistics, e.d.). Á mynd 1 má sjá þróun lýðfræðilegrar samsetningar í íslensku samfélagi með tilliti til hlutfalls erlendra ríkisborgara. Þar sést glögglega hvernig aukningin varð veruleg um miðjan tíunda áratuginn og náði hámarki á uppgangstíma byggingariðnarins árin 2005–2008.



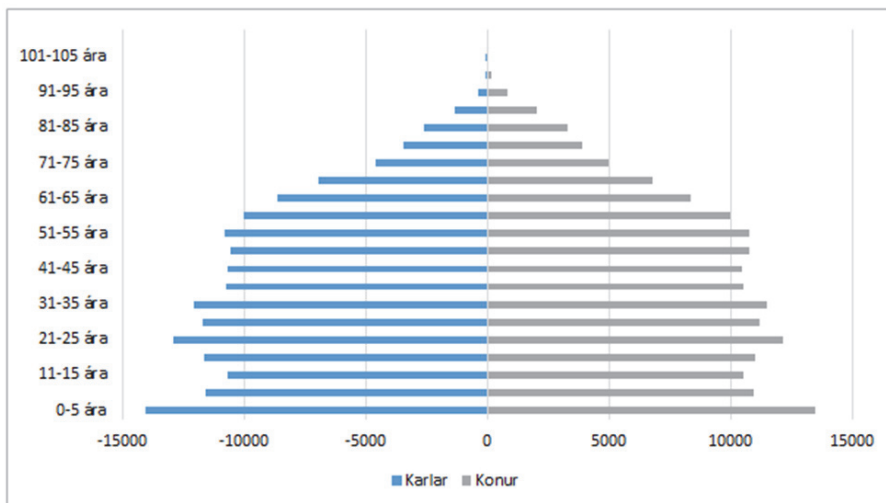
Mynd 1 - Hlutfall erlendra ríkisborgara 2005–2015 (Hagstofa Íslands, 2015^b).

Aldursdreifing erlendra ríkisborgara ber með sér að aðflutningur fólks til landsins er tiltölulega nýr af nálíni. Hlutfallslega eru flestir erlendir ríkisborgarar á aldrinum 20–39 ára (Hagstofa Íslands, 2015^b). Því má segja að þeir fylli upp í það skarð sem hlutfallslega fámennari Íslenskir aldurshópar hafa skilið eftir sig.



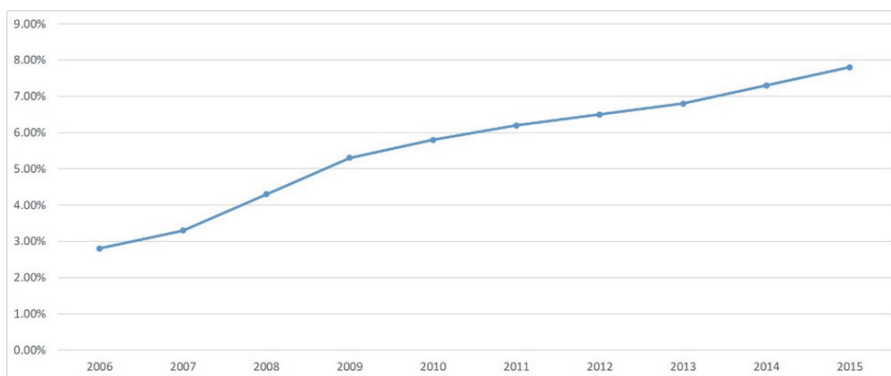
Mynd 2 - Aldursdreifing innflytjenda eftir kyni (Hagstofa Íslands, 2015^a).

Aldursdreifing innflytjenda er sambærileg og hjá þeim sem teljast hafa erlendan uppruna. Um 33% innflytjenda eru á aldrinum 25–34 ára, langflestir á aldrinum 20–40 ára, en hlutfallslega eru mun færri börn á fyrsta til níunda aldursári samanborið við erlendu ríkisborgarana. Þess í stað eru fleiri einstaklingar í efstu lögum píramídans, þ.e. þeir sem eru eldri en 70 ára. Til samanburðar er aldersdreifing á Íslandi almennt mun jafnari eins og sést á mynd 3 hér að neðan.



Mynd 3 - Aldursdreifing íslenskra ríkisborgara eftir kyni (Hagstofa Íslands, 2015a).

Börnum með erlent ríkisfang og þau sem skilgreind eru sem innflytjendur hefur fjölgað töluvert á undanförunum árum. Þau voru tæp 3% af heildarfjölda barna árið 2006 en 7,8% árið 2015, sbr. mynd 4.



Mynd 4 - Hlutfall innflytjenda á barnsaldri af heildarfjölda barna á Íslandi (Hagstofa Íslands, e.d.^b).

1.2 Önnur kynslóð

Aldur og fjöldi þeirra sem teljast til annarrar kynslóðar innflytjenda sýnir best hve stutt er síðan að erlendir ríkisborgarar fóru að flytjast hingað til lands í stórum stíl. Rúmlega fjórir af hverjum fimm einstaklingum sem teljast til annarrar kynslóðar hafa ekki náð tíu ára aldri og einungis um 7% eru tvítugir eða eldri. Það þýðir að um 8% allra barna á Íslandi, á aldrinum núll til fjögurra ára, eru af annarri kynslóð innflytjenda.

Lítill fjöldi sem telst til annarrar kynslóðar sýnir að þrátt fyrir mikla fjölgun innflytjenda á síðustu tveimur áratugum eru þeir enn að langstærstum hluta fyrstu kynslóðar innflytjendur. Þó má benda á að fyrir tíu árum, þ.e. árið 2005, töldust einungis 0,3% landsmanna til annarrar kynslóðar innflytjenda, eða 960 einstaklingar, samanborið við 3.846 í byrjun árs 2015 sem jafngildir 1,2% þjóðarinnar.

Miðað við þann mikla fjölda barna sem enn er á leikskólaaldri, og telst annað hvort til innflytjenda eða annarrar kynslóðar þeirra, má reikna með að velferðar- og menntakerfið standi frammi fyrir nýjum áskorunum. Um 11,2% barna á aldrinum núll til þriggja ára eru annað hvort innflytjendur eða af annarri kynslóð innflytjenda. Árið 1996 var sambærilegt hlutfall 0,7% (Hagstofa Íslands, 2015^a).

1.3 Kynjahlutföll

Kynjahlutföll innflytjenda hafa sveiflast nokkuð síðustu áratugi. Fram til 2004 fluttust almennt fleiri erlendar konur til Íslands en karlmenn, en á árunum 2004–2008 snérist það við. Eftir efnahagsþrengingarnar sem hófust árið 2008 hafa konur aftur verið í meirihluta þeirra sem flytjast til landsins. Konur hafa ávallt verið fleiri í hópi þeirra sem fá íslenskan ríkisborgararétt. Nokkur aukning hefur verið meðal þeirra einstaklinga sem fá ríkisborgararétt hér á landi á síðustu árum. 2012 fengu 413 einstaklingar ríkisborgararétt en ári síðar voru þeir 597 sem er nokkuð mikil aukning. Árið 2014 fengu 595 einstaklingar íslenskan ríkisborgararétt sem er sambærilegt fyrra ári. Árið 2014 fengu 357 konur og 238 karlar íslenskan ríkisborgararétt (Hagstofa Íslands, e.d.⁵).

Rétt eins og hjá innflytjendum hafa miklar sveiflur einkennt kynjahlutföll erlendra ríkisborgara í gegnum tíðina. Þannig voru erlendir karlmenn 61% allra erlendra ríkisborgara í janúar 2008 en árið 2001 voru þeir 45% erlendra ríkisborgara. Vinnumarkaðurinn á Íslandi er mesti áhrifavaldur þessara breytinga milli ára, en þörf fyrir vinnuafli hefur mikil áhrif á hverjir það eru sem flytjast hingað til lands sem og fjölda einstaklinga og uppruna þeirra (Ari Klængur Jónsson, 2013). Mikil umsvif í byggingariðnaði og stóriðju- og virkjanaf framkvæmdum leiddu til þess að hingað fluttu mun fleiri erlendir karlmenn en konur frá og með árinu 2004 og til ársins 2008 (Hagstofa Íslands, 2009). Þegar samevrópski vinnumarkaðurinn var stækkaður árið 2004 auðveldaði það nýjum aðildarríkjum Evrópusambandsins aðgengi að íslenskum vinnumarkaði og hafði það áhrif á hverrar þjóðar innflytjendurnir voru sem settust hér að.

1.4 Búseta

Langflestir innflytjendur eru búsettir á höfuðborgarsvæðinu, 21.857 í ársbyrjun 2015, eða 10,3% af íbúafjölda. Hlutfallslega búa flestir innflytjendur af fyrstu og annarri kynslóð á Suðurnesjum, 14,5%, og Vestfjörðum, 14,4%, miðað við heildaríbúafjölda í landshlutunum. Í upphafi ársins 2015 voru 7–10% íbúa Vesturlands, Austurlands og Suðurlands af erlendum uppruna. Hlutfallslega eru fæstir innflytjendur á Norðurlandi vestra og eystra, eða um 7% íbúa.

Tveir af hverjum þremur innflytjendum voru búsettir á höfuðborgarsvæðinu í ársbyrjun 2015, eða tæplega 21.857 einstaklingar af 33.038. Innflytjendum á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði því um 1.168 á milli ára. Næstfjölmennastir voru þeir á Suðurnesjum þar sem tæplega tíundi hver innflytjandi var búsettur. Á Suðurlandi bjuggu tæplega 7% þeirra og 3% á Vestfjörðum.

Þegar sjónum er beint að einstökum sveitarfélögum er oft fremur hátt hlutfall innflytjenda í litlum sveitarfélögum. Til að mynda hafði Eyja- og Miklaholtshreppur hlutfallslega flesta íbúa af erlendum uppruna í ársbyrjun 2015, en þá voru um 29% íbúanna innflytjendur af þeim 150 einstaklingum sem þá bjuggu í Eyja- og Miklaholtshreppi. Í Tálknafjarðarhreppi eru 22,3% íbúa af erlendum uppruna, 21% íbúa Snæfellsbæjar og 17,7% íbúa Grundarfjarðarbæjar. Þá eru 19% íbúa Sveitarfélagsins Ölfuss, 18,9% Sveitarfélagsins Garðs og 20% Sandgerðisbæjar af erlendum uppruna (Hagstofa Íslands, e.d.⁶). Tafla 1 sýnir fjölda innflytjenda í nokkrum af fjölmennustu sveitarfélögum á Íslandi.

Tafla 1 - Fjöldi og hlutfall innflytjenda í sveitarfélögum (Hagstofa Íslands, 2015a).

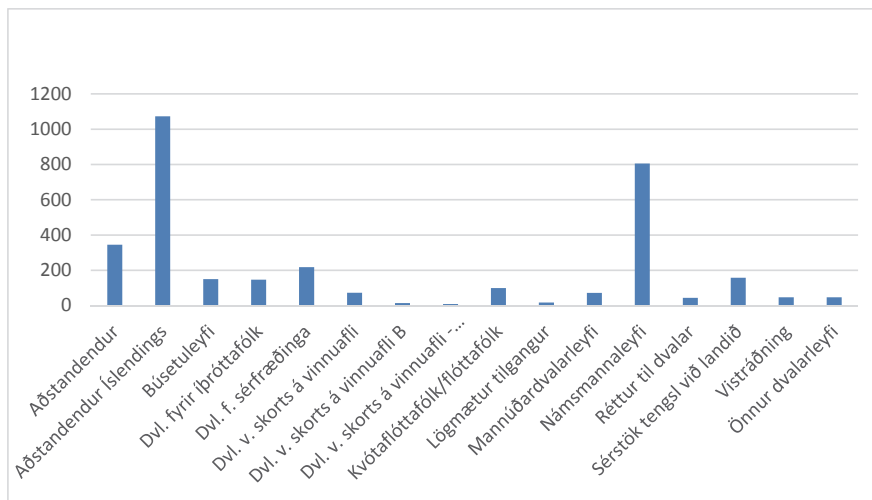
| SVEITARFELAG | FJÖLDI INNFLYTJENDA | ÍBUAR SVEITARFELAGS | HLUTFALL INNFLYTJENDA |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| <i>Reykjavík</i> | 14.761 | 122.020 | 12,1% |
| <i>Kópavogur</i> | 2.975 | 33.430 | 8,9% |
| <i>Hafnarfjörður</i> | 2.730 | 27.960 | 9,8% |
| <i>Garðabær</i> | 626 | 14.440 | 4,3% |
| <i>Mosfellsbær</i> | 473 | 9.350 | 5,1% |
| <i>Akranes</i> | 536 | 6.780 | 7,9% |
| <i>Ísafjarðarbær</i> | 509 | 3.620 | 14,1% |
| <i>Sveitarfélagið Skagafjörður</i> | 163 | 3.900 | 4,2% |
| <i>Akureyri</i> | 771 | 18.230 | 4,2% |
| <i>Norðurþing</i> | 218 | 2.800 | 7,8% |
| <i>Fljótsdalshérað</i> | 208 | 3.460 | 6,0% |
| <i>Fjarðabyggð</i> | 659 | 4.750 | 13,9% |
| <i>Sveitarfélagið Hornafjörður</i> | 188 | 2.150 | 8,7% |
| <i>Sveitarfélagið Árborg</i> | 487 | 8.090 | 6,0% |
| <i>Vestmannaeyjar</i> | 274 | 4.290 | 6,4% |
| <i>Grindavíkurbær</i> | 420 | 3.040 | 13,8% |
| <i>Reykjanesbær</i> | 2.072 | 14.910 | 13,9% |

Nokkuð misjafnt er hvernig búseta fólks af erlendum uppruna dreifist eftir hverfum Reykjavíkurborgar. Hæst er hlutfall íbúa af erlendum uppruna á Kjalarnesi, þar sem rúmlega þriðji hver íbúi er innflytjandi, en Kjalarnes er fámennasta hverfi Reykjavíkurborgar. Í Efra-Breiðholti er rúmlega fjórði hver íbúi innflytjandi. Staðahverfi, Grafarholt-vestra, Norðlingaholt og Úlfarsárdalur hafa fæsta íbúa af erlendum uppruna; í öllum þessum hverfum er hlutfallið undir fimm af hundraði. Þegar sjónum er beint að fjölda innflytjenda, í stað hlutfalls þeirra af íbúum, má sjá að flestir þeirra búa í Efra-Breiðholti, eða 2.324 einstaklingar, 1.564 í Austurbæ og 1.135 í Norðurmýri. Þá búa rétt rúmlega 1.000 einstaklingar af erlendum uppruna í gamla Vesturbænum og í Seljahverfi (Hagstofa Íslands, 2015^a).

1.5 Dvalarleyfi

Árið 2015 voru útgefin dvalarleyfi 3.318 sem er umtalsverð fjölgun frá árinu 2014 þegar þau voru 2.914. Útgefin voru 150 búsetuleyfi sem eru sambærilegt frá árinu 2014 þegar þau voru 152. Frá árinu 2008 hefur útgefnum dvalarleyfum fækkað úr 12.601 í 3.318. Mest var fækkunin á milli árunna 2008 og 2009, en síðan þá hefur fjöldi útgefna dvalarleyfa sveiflast nokkuð eða um 3–400 á milli ára (Útlendingastofnun, 2016).

Af öllum útgefnum dvalarleyfum á árinu 2015 þá eru 42,7% þeirra aðstandendaleyfi sem eru gefin út á grundvelli fjölskyldusameiningar, annað hvort til aðstandenda erlends ríkisborgara sem búsettir er á Íslandi eða Íslendinga, sjá mynd 5. Síðustu fjögur árin þar á undan var sambærilegt hlutfall í kringum 51–55%. Að frátöldum dvalarleyfum til aðstandenda voru langflest dvalarleyfin árið 2015 veitt á grundvelli náms, eða 805, sem er umtalsverð fjölgun frá árinu áður þegar gefin voru út 568 námsmannaleyfi. Þá voru veitt 218 sérfræðingaleyfi, en árið 2014 voru þau 167. Leyfi til íþróttafólks voru 147 sem er sambærilegt og árið áður. Þeir einstaklingar sem fengu leyfi vegna skorts á vinnuafli voru 96, en þau dvalarleyfi flokkast í dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli (73), dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli B (14) og dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli og þjónustusamningum (9) (Útlendingastofnun, 2016).



Mynd 5 - Útgefin dvalarleyfi frá Útlendingastofnun 2015 (Útlendingastofnun, 2016).

1.6 Fordómar í íslensku samfélagi

Fordómar skilgreinast sem neikvæð viðhorf og afstaða til tiltekins hóps, byggt á fyrirframgefnum hugmyndum af ýmsu tagi. Gagnvart innflytjendum er bæði talað um hversdagsfordóma og kerfisbundna mismunun. Talið er að kerfisbundin mismunun viðgangist nánast ósjálfrátt og án mikillar umhugsunar í daglegu lífi fólks en þrátt fyrir sakleysislegt yfirbragð hafi hún mikil áhrif á líf, líðan og heilsu þess sem fyrir henni verður (Essed, 1991 í Guðrún Pétursdóttir, 2013). Árið 2012 veitti þróunarsjóður innflytjendamála (Inter cultural Iceland, hér eftir ICI) styrk til að rannsaka birtingarmyndir dulinna fordóma og mismununar í garð innflytjenda á Íslandi. Þar kemur fram að „...93% þátttakenda rannsóknarinnar af erlendum uppruna höfðu upplifað einhverja birtingarmynd dulinna fordóma einu sinni eða oftár á því 14 daga tímabili sem þeir fylgdust með framkomu gagnvart sér“. Dæmi um slíka fordóma eru að fólk af erlendum uppruna upplifði að það væri hunsað, á það væri glápt, það væri viljandi misskilið og talað væri um það en ekki við það (Guðrún Pétursdóttir, 2013).

Árið 2014 framkvæmdu Fjölmenningarsetur og Mannréttindaskrifstofa Íslands viðtæka rannsókn á viðmóti opinberra starfsmanna hjá þjónustustofnunum og sveitarfélögum í garð innflytjenda. Starfsfólk lykilstofnana var spurt um fordóma gagnvart innflytjendum og stöðu þeirra í íslensku samfélagi almennt. Einnig voru innflytjendur sjálfir spurðir. Rannsóknin var styrkt af *Progress*, jafnréttis og vinnumálaáætlun Evrópusambandsins. Rannsóknin staðfestir niðurstöður ICI að verulegu leyti. Þar skýrðu 72% þátttakenda frá því að þau hafi orðið vör við fordóma gagnvart sér í daglegu lífi. Á móti segjast 28% aldrei verða vör við slíka fordóma, 23% segjast sjaldan verða vör við slíkt, 37% stundum og 11% segjast oft verða vör við fordóma. Um 15% pólskra þátttakenda sögðust oft verða vör við fordóma í sinn garð en 8% tælensku þátttakendanna sögðu það sama. Fram kom að slíkir atvik voru algengari á veitinga- og skemmtistöðum og í verslunum en á öðrum stöðum.

Starfsfólk stofnana var auk þess spurt um fordóma hjá ríkisstofnunum almennt og einnig hjá þeirri stofnun sem það sjálft vann hjá. Þar kom fram að 55% starfsmanna töldu að innflytjendur yrðu stundum eða oft fyrir fordómum þegar þeir þyrftu að nýta sér þjónustu hins opinbera. Spurð um þá stofnun sem það sjálft vann hjá lækkaði hlutfallið niður í 22%. Þegar þátttakendur úr hópi innflytjenda voru spurðir að því sama kom í ljós að samsvarandi tala var 17% (Elsa Arnardóttir og Rúnar Helgi Haraldsson, 2014).

Í skýrslu Rauða krossins á Íslandi (2014) er að finna sambærilegar niðurstöður en þar koma fram auknir fordómar í garð fólks af erlendum uppruna. Lagðar voru fram viðhorfsspurningar í spurningavagni Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands þar sem spurt var um þá hópa sem fólk teldi helst verða fyrir fordómum í íslensku samfélagi. Nokkur fjöldi svarenda, eða 44%, taldi fólk af

erlendum uppruna helst verða fyrir fordómum og þar á eftir komu öryrkjar en 10% svarenda töldu þá verða fyrir fordómum.

Mannréttindaskrifstofa Íslands tók saman yfirlit yfir gildandi lög og reglur er varða hatursorðræðu árið 2013. Í þeirri skýrslu er hatursorðræða skilgreind sem hvers konar tjáning sem „...sett er fram af mörgum ólíkum aðilum sem tengjast ekki endilega á einhvern hátt og er því ekki kerfisbundin“. Þrátt fyrir það geti hatursorðræða haft mikil áhrif þar sem svo margir ólíkir aðilar á ólíkum stöðum ala á sams konar hatri og fordómum gegn sömu hópum. Sameinuðu þjóðirnar gerðu með sér samning um afnám alls kynþáttamisréttis, nr. 14/1968. Þar er kynþáttamisrétti skilgreint og öll aðildarríkin skylduð til að fordæma allan áróður og öll samtök sem byggjast á hugmyndum eða kenningum um yfirburði eins kynþáttar eða hóps fólks af ákveðnum litarhætti eða þjóðlegum uppruna yfir öðrum. Þar er einnig bannað að hvetja til kynþáttahaturs og/eða misréttis í hvers konar mynd. Sá skaði sem stafar af ákveðinni tjáningu er alþjóðlega viðurkenndur með samningnum. Það sama á við um hættu (Jóna Aðalheiður Pálmadóttir og Juliana Kalenikova, 2013).

Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar (2014) lét vinna greiningu á hatursorðræðu í ummæla-kerfum íslenskra vefmiðla sumarið 2014. Þar voru ummæli í garð ýmissa minnihlutahópa greind, þ.m.t. hinsegin fólk, konur og innflytjendur. Af þeim þremur hópum snérist 2.721 ummæli, sem tekin voru til skoðunar, um innflytjendur og þar af 1.821 um flóttafólk og hælisleitendur. Til samanburðar snérist 2.577 umræðukveikjur um hinsegin fólk og 1.463 um jafnrétti kynjanna, femínisma og kynferðislegt ofbeldi. Umræðukveikjur vefmiðla voru greindar og lagt mat á það hvort þær teldust falla undir 233. gr. almennra hegningalaga, nr. 19/1940. Lagagreinin snýr að því að hver sá „...sem hefur í frammi hótun um að fremja refsiverðan verknað, og hótunin er til þess fallin að vekja hjá öðrum manni ótta um líf, heilbrigði eða velferð sína eða annarra, þá varðar það sektum ... eða fangelsi“. Í a-lið sömu lagagreinar er sérstaklega tekið fram að háð, rógburður, smán eða ógn með ummælum eða annars konar tjáningu vegna þjóðernis, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða, kynhneigðar eða kynvitundar sé auk þess refsivert athæfi. Í greiningu Reykjavíkurborgar á umræðukveikjum um fólk af erlendum uppruna og innflytjendur var að finna nokkur ummæli sem hugsanlega töldust falla undir skilgreiningu hatursorðræðu samkvæmt 233. gr. almennra hegningar-laga, en það átti ekki við um flóttafólk og hælisleitendur.

Þróunarsjóður innflytjendamála hefur í gegnum árin lagt áherslu á að styrkja verkefni sem vinna gegn fordómum, auka fjölmenningslega færni og hvetja til virkrar þátttöku innflytjenda í samfélaginu og hefur þannig styrkt fjölda verkefna og rannsókna. Undir lok árs 2015 settu velferðarráðuneytið og innflytjendaráð af stað kynningarverkefnið #fordómalaus. Útbúið var myndband sem kynnt var í viðtali í Kastljósi og auk þess birt oftar í sjónvarpi og dreift á vefnum. Stofnuð var sérstök „facebook“ síða þar sem myndbandið og fleiri upplýsingar um málefni innflytjenda voru birt. Jafnframt var myndbandið textað til þess að ná til heyrnarskertra. Myndbandinu var vel tekið, það fékk rúmlega 130.000 áhorf auk þess sem umræða á samfélagsmiðlum og í fjölmiðlum var metin mjög jákvæð.

1.7 Félags- og hagsmunasamtök innflytjenda

Ríkisstjórnin leggur áherslu á samfélagslegt mikilvægi frjálsra félagasamtaka og sjálfbóðastarfs í stjórnarsáttmála sínum. Æskilegt er talið að stjórnvöld viðurkenni í auknum mæli í verki mikilvægi ýmissa samtaka og frjálsra félagasamtaka sem efla og bæta íslenskt samfélag (Stjórnarráð Íslands, 2013).

Innflytjendur á Íslandi eru ekki einsleitir hópur og einstök félög þeirra hafa hvert sína rödd sem mikilvægt er að fá að hljóma, má þar að öðrum ólöstuðum nefna: Móðurmál, félag um móðurmál-kennslu tvítýngdra barna, Samtök Pólverja á Íslandi, Samtök kvenna af erlendum uppruna (W.O.M.E.N), *Hola*, félag spænskumælandi á Íslandi, og *Project Polski*. Engin heildarsamtök eða samráðsvettvangur er til fyrir félög innflytjenda á landinu en jákvætt væri ef að slík samtök yrðu til héraendis til þess að styrkja stöðu innflytjenda sem hagsmunahóps og vera stjórnvöldum til ráðgjafar.

Fjölmenningarsetur heldur skrá yfir félags- og hagsmunasamtök innflytjenda og er hún aðgengileg á vefsíðu setursins. Nokkur fjöldi félaga er nú starfandi á Íslandi en í byrjun árs 2016 voru fleiri en 30 slík samtök á skrá. Sum þessara félaga eða samtaka eru félög fólks af tilteknum uppruna, ýmist þjóðríkja eða heimshluta, önnur taka fyrir málefni hópa eins og barna (t.d. í tengslum við kennslu á móðurmáli) eða málefni kvenna. Mörg verkefni hjá félagasamtökum hafa verið styrkt í gegnum þróunarsjóð innflytjendamála. Lögð hefur verið sérstök áhersla á að styrkja verkefni sem stuðla að stofnun félaga innflytjenda sem vinna að hagsmunamálum þeirra.

Gert er ráð fyrir viðtæku samstarfi við félagasamtök innflytjenda þegar kemur að framkvæmd ýmissa aðgerða næstu framkvæmdaáætlunar í málefnum þeirra. Fram hefur komið við undirbúning framkvæmdaáætlunarinnar að slíkt samstarf sé lykilatridi til að tryggja að markmið hennar nái að fullu fram að ganga.

2 Fjölskylda

Ísland á að vera fjölskylduvænt land þar sem börn búa við öryggi og jöfn tækifæri og njóta lögvarinna réttinda líkt og aðrir þjóðfélagsþegnar. Stefna stjórnvalda skal stuðla að því að yngstu kynslóðirnar öðlist trú á framtíð lands og þjóðar með þá þekkingu og framfaraprá sem er grundvöllur hagsældar til framtíðar. Íslenskt samfélag tekur mið af þörfum ólíkra fjölskyldugerða. Samfélagið á að skapa góð skilyrði fyrir allar fjölskyldur, ekki síst barnafjölskyldur, óháð þjóðerni og uppruna, sambærileg við það sem best þekkest og styðja þær til þeirra verkefna sem þær standa frammi fyrir. Tryggja skal rétt allra barna til verndar, umönnunar og samfélagsþátttöku í samræmi við inntak samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þar er miðað við að verndun barna í viðkvæmri stöðu sé samstarfsverkefni allra; foreldra, nærsamfélags, ríkis og sveitarfélaga.

Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur unnið að heilðrænni stefnumótun fyrir fjölskyldur með samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins að leiðarljósi. Meginmarkmið fjölskyldustefnunnar er að tryggja rétt allra barna til verndar, umönnunar og þátttöku í samræmi við inntak barnasáttmálans. Þar er miðað við að verndun barna í viðkvæmri stöðu sé samstarfsverkefni allra; foreldra, nærsamfélags, ríkis og sveitarfélaga. Drög að þingsályktunartillögu um fjölskyldustefnu á vel við framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda enda er tekið mið af fjölbreytileika fjölskyldunnar í þeirri stefnu. Starfshópur um fjölskyldustefnuna hefur starfað frá vori 2013 og hefur skilað félags- og húsnæðismálaráðherra tillögu til þingsályktunar.

Samræmd stefna í málefnum barnafjölskyldna byggist á þremur meginstöðum; lífsafkomu, aðgengi allra að þjónustu og virðingu fyrir rétti barnsins til þátttöku. Stefnan stuðlar að félagslegri fjárfestingu sem byggist á forvarnarhugsun og dregur úr líkum á ójöfnuði strax frá unga aldri. Aðgengi allra að þjónustu felur í sér öflugna grunnþjónustu þar sem skólar, félags- og heilbrigðiskerfi vinna saman að því að tryggja öllum börnum gæðaðþjónustu. Virðing fyrir rétti barnsins felst í rétti til þátttöku í leik, sköpun, íþróttum og menningu og að vera þátttakandi í málum sem snerta það sjálf (European Commission, 2013). Foreldrar bera fyrst og fremst ábyrgð á uppeldi barns og þroska en tryggja verður viðeigandi stuðning við þá.

Í fjölskyldustoð framkvæmdaáætlunarinnar kemur fram að leggja skuli áherslu á eftirfarandi þætti fyrir þróun samfélagsins:

- ▶ Móttökuáætlun.
- ▶ Húsnæðismál.
- ▶ Velferð.

Í áætluninni er lögð áhersla á skýra upplýsingagjöf til innflytjenda fyrst eftir komuna til landsins, jafna stöðu þeirra á húsnæðismarkaði sem og velferð þeirra innan samfélagsins. Skýr móttökuáætlun samfélags er mikilvægur þáttur fyrir farsæla búsetu í nýju landi. Húsnæðismál hafa verið mikið til umræðu í samfélaginu undanfarin ár, ekki síst staða innflytjenda á húsnæðismarkaði. Fram hefur komið að innflytjendur búi margir við bágbornar aðstæður og er því talið mikilvægt að finna leiðir til að varpa frekara ljósi á aðstæður þeirra á húsnæðismarkaði og í framhaldi að vinna að bættum hag innflytjenda í húsnæðismálum. Velferð fjölskyldna tvinnast saman við flestar aðgerðir framkvæmdaáætlunarinnar en hér verður lögð áhersla á stuðning við þá hópa innflytjenda sem standa höllum fæti og skortir stuðningsnet hér á landi.

Í fjölskyldustoð framkvæmdaáætlunarinnar eru átta aðgerðir:

- B.1 Samstarfsteymi helstu stofnana sem koma að skráningu erlendra ríkisborgara.
- B.2 Fyrirmynd að móttökuáætlun.
- B.3 Upplýsingagjöf til innflytjenda fyrst eftir flutning til Íslands.
- B.4 Upplýsingar til innflytjenda frá sveitarfélögum.
- B.5 Innflytjendur á húsnæðismarkaði.
- B.6 Þátttaka barna og ungmenna í íþrótt- og æskulýðsstarfi.
- B.7 Stuðningur við konur sem hafa búið við heimilisofbeldi.
- B.8 Ofbeldi.

2.1 Félagsleg þátttaka

Mikilvægt er að auðvelda aðgengi fjölskyldna að hvers kyns virkni innan samfélagsins, hvort sem um er að ræða innflytjendur sem eru nýfluttir til landsins eða hafa búið á Íslandi til lengri tíma. Foreldrafélög, vinnumarkaður, starfsmannafélög, félagasamtök og nærþjónustan leika þar stórt hlutverk.

Rannsóknir hafa sýnt að þátttaka barna af erlendum uppruna í íþróttum og æskulýðsstarfi hefur verið minni en almennt gerist á Íslandi (Sólveig H. Georgsdóttir og Hallfríður Þórarinsdóttir, 2008). Aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar sem snýr að aukinni þátttöku barna af erlendum uppruna í íþróttum og tómstundum er liður í því að virkja félagslega þátttöku og efla aðlögun barna og fjölskyldna þeirra að íslensku samfélagi sem og að styrkja félagsauð þeirra. Jafnframt hefur verið sýnt fram á að þátttaka í slíku starfi sé mikilvægur stuðningur við að börn nái tókum á tungumáli þess ríkis þar sem þau búa. Sýnt hefur verið fram á að börn þurfi að eyða allt að 50% af vökutíma sínum í því málumhverfi sem þau eru að ná tókum á svo vel megi fara (Elín Þóll Þórðardóttir, 2007).

2.2 Móttaka nýrra íbúa sveitarfélaga

Sveitarfélög á Íslandi hafa unnið margs konar sértæk verkefni á vettvangi innflytjendamála á undanförunum árum. Gróflega má skipta verkefnum í þrjá flokka.

Í fyrsta lagi má nefna þróunarverkefni af ýmsu tagi sem geta verið allt frá stefnumótun til mjög sérhæfðra verkefna eins og innflytjendaúttvarps eða myndunar hópa þar sem innflytjendur hittast og ræða málin svo sem Fjölmeningarráð Reykjavíkurborgar. Verkefni af þessu tagi hafa t.d. verið unnin hjá Akureyrarbæ, í Bolungarvík, Garðabæ, Fjarðabyggð, Grímsnes- og Grafningshreppi, Hafnarfjarðarbæ, Kópavogsbæ, Mosfellsbæ, Reykjanesbæ, Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbæ og Vogum.

Í öðru lagi hafa verið gerðar áætlanir til að taka á móti nýjum íbúum til sveitarfélaga. Áætlanir sem þessar taka til ýmissa þátta eins og barna í grunn- og leikskóla, upplýsingamiðlunar og þjónustu sveitarfélagsins almennt. Samkvæmt könnun sem Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir árið 2008, í tengslum við stefnumótun sína í málefnum innflytjenda, höfðu fjögur sveitarfélög tekið upp slíkar áætlanir: Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær, Reykjanesbær og Sveitarfélagið Vogar. Síðan þá hafa fleiri sveitarfélög komið á slíkum áætlunum eða hafið undirbúning þeirra, t.d. Fjarðabyggð, Rangárþing eystra, Sveitarfélagið Skagafjörður og Akureyrarbær.

Þriðji flokkurinn samanstendur af sveitarfélögum sem hafa unnið kynningar- og upplýsingaefni á ýmsum tungumálum fyrir innflytjendur. Til þessa flokks teljast t.d. Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær, Reykjanesbær og Reykjavíkurborg.

Lengi hefur verið til umræðu í íslensku samfélagi hvernig koma megi upplýsingum til innflytjenda fljótt og örugglega eftir að þeir flytjast til landsins. Í framkvæmdaáætluninni eru settar fram aðgerðir sem eiga að auðvelda sveitarfélögum að setja sér móttökuáætlun og vinna markvisst að upplýsingamiðlun um þjónustu. Lögð er áhersla á að vinna fyrirmynd að móttökuáætlun sem sveitarfélög geti nýtt sér sem og að bættu aðgengi sveitarfélaga að upplýsingum þjóðskrár um nýja íbúa þeirra. Auk þess verður komið á reynsluverkefni um innleiðingu móttökuáætlana hjá sveitarfélögum. Jafnframt er að finna aðgerðir sem snúa að bættu upplýsingaflæði ríkisstofnana til innflytjenda með það að markmiði að stuðla að aðgengilegum upplýsingum, góðum móttökuháttum vegna nýrra íbúa sveitarfélaganna og auðveldu samspili milli stofnana.

2.3 Húsnæðismál

Íslenskur leigumarkaður hefur löngum þótt ótryggur og reynslan sýnir að fjölskyldur í leiguhúsnæði þurfa oftast að flytja en þær sem búa í eigin húsnæði. Mikilvægt er að hlúa vel að þeim börnum sem búa með foreldrum sínum í ótryggum leiguíbúðum, en börnum er ekki talið hollt að skipta oft um skólahverfi eins og raunin getur verið hjá þeim börnum sem neyðast til að flytja oft á milli staða.

Í undirbúningi eru breytingar á húsnæðiskerfinu á Íslandi og er mikilvægt í því sambandi að horft sé til stöðu innflytjenda á húsnæðismarkaðinum. Einn af þeim þáttum sem hefur verið notaður sem mælistika á það hvernig hinum ýmsu hópum vegnar í samfélaginu er hversu vel viðkomandi hópi gengur að koma undir sig fótunum á húsnæðismarkaði (Bobbitt, L., Sheridan, G., Leann, C., og George A. M., 2005). Húsnæðismarkaðurinn á Íslandi hefur um langt skeið einkennst af því að flestir kaupir sér húsnæði og fjármagni þau kaup að verulegu leyti með lánum.

Kolbeinn H. Stefánsson (2013) vann skýrslu um útgreiðslu húsaleigubóta fyrir samráðsnefnd um framkvæmd laga og reglugerða um húsaleigubætur. Upplýsinga var aflað frá sveitarfélögum þar sem hvert sveitarfélag fékk senda ítarlega könnun með beiðni um upplýsingar um ýmsa þætti er varða húsaleigubætur og húsaleigubótaþega. Miðað var við húsaleigubætur sem greiddar voru út 1. október 2012 en einnig var spurt um tímabilið 1. janúar 2012 til 31. október 2012 varðandi einstaka þætti. Upplýsingar bárust frá 64 sveitarfélögum sem saman hýsa 97% mannfjöldans á Íslandi. Óskað var eftir því að sveitarfélög greindu húsaleigubótaþega eftir ríkisfangi þeirra. Fram kom að 7% húsaleigubótaþega voru erlendir ríkisborgarar en 1. janúar 2012 voru 6,5% íbúa landsins erlendir ríkisborgarar. Niðurstöður könnunarinnar bentu því til þess að hlutfall erlendra ríkisborgara meðal húsaleigubótaþega endurspeglaði hlutfall þeirra af íbúafjölda landsins. Það sama gilti með greiðslur sérstakra húsaleigubóta. Erlendir ríkisborgarar voru um 6,4% þeirra er fengu sérstakar húsaleigubætur á þessu tímabili árið 2012.

Fram hefur komið í ýmsum rannsóknum að innflytjendur eru mun frekar á leigumarkaði en í eigin húsnæði. MIRRA – Miðstöð innflytjendarannsókna hjá Reykjavíkurakademíunni vann rannsókn um húsnæðisaðstæður pólskra innflytjenda á höfuðborgarsvæðinu eftir að hafa hlotið styrk úr þróunarsjóði innflytjendamála árið 2014. MIRRA kynnti rannsóknina á fundi um þróunarsjóð innflytjendamála í janúar 2015 og greindi þá frá því að 63% svarenda búi í leiguhúsnæði en aðeins 30% í eigin húsnæði. Til samanburðar var hlutfall heimila á Íslandi á almennum leigumarkaði 14,2% árið 2013. Þá vakti athygli í rannsókninni að 80% svarenda voru með húsaleigusamning en á hinn bóginn var gildistími samninga afar misjafn og oft mjög skammur. Einungis 2% samninga giltu skemur en sex mánuði, 45% svarenda voru með samning sem gildi frá sex mánuðum upp í eitt ár, 10% voru með samning sem gildi í eitt til tvö ár og 3% með samning sem gildi í tvö til þrjú ár. Þessar niðurstöður benda ótvírætt til mikils óstöðugleika og óvissu um framtíðarþættu. Um helmingur svarenda þekkti ekki rétt sinn til húsaleigubóta. Hlutfall húseigenda, meðal pólskra innflytjenda á höfuðborgarsvæðinu, fjórfaldaðist frá árinu 2010. Af þeim sem bjuggu í eigin húsnæði höfðu 30%, keypt húsnæðið fyrir árið 2008 en meginþorrinn, rúmlega 70%, á árunum 2008–2014. (Hallfríður Þórarinsdóttir og Anna Wojtyńska, 2015)

Í rannsókn Fjölmenningsseturs og Mannréttindaskrifstofu Íslands um margþætta mismunun var m.a. spurt um búsetuskilyrði svarenda. Þar kom fram að 47% þátttakenda bjuggu í eigin húsnæði. Nokkur munur var á kynjum og þjóðerni í könnuninni. Karlar voru ólíklegri til þess að vera í eigin húsnæði, eða 40% á móti 52% kvenna. Þátttakendur frá Póllandi voru einnig ólíklegri til eiga eigið húsnæði heldur en þátttakendur frá Taílandi, 39% pólskra þátttakenda sögðust búa í eigin húsnæði á móti 56% taílenskra þátttakenda.

Þróunarsjóður innflytjendamála styrkti á árinu 2014 tvær rannsóknir um húsnæðismál innflytjenda. Önnur rannsóknin snýr að könnun á húsnæðisaðstæðum pólskra ríkisborgara sem greint var frá hér að framan. Hin rannsóknin snýr að kortlagningu á stöðu innflytjenda á húsnæðismarkaði í Reykjavík. Í framhaldi af niðurstöðum þeirra rannsókna munu innflytjendaráð og velferðarráðuneytið rýna í niðurstöðurnar og hefja heildstæða skoðun á stöðu innflytjenda á húsnæðismarkaði. Í framhaldi af því verður ráðist í viðeigandi aðgerðir.

2.4 Fæðingarorlof

Nýjustu tölur um fjölda fæðingarorlofsþega eftir ríkisfangi eru frá árinu 2014. Í tölum Fæðingarorlofssjóðs kemur fram að hlutfall mæðra með erlent ríkisfang hefur hækkað mikið frá árinu 2001 þegar 4,2% mæðra voru með erlent ríkisfang samanborið við 12,6% árið 2014. Í samanburði við

mæðurnar eru hlutfallslega færri feður af erlendum uppruna sem nýta sér fæðingarorlofið. Árið 2014 fengu 617 erlendir karlmenn greitt orlof, eða 11,5%.

Hvort sem um ræðir erlendar mæður eða feður þá eru Pólverjar langfjölmennastir þegar ríkisfang þeirra sem taka fæðingarorlof er greint sérstaklega og er það í samræmi við það að Pólverjar eru rúmlega þriðjungur allra erlendra ríkisborgara á landinu. Árið 2014 var hlutfall Pólverja af erlendum feðrum, sem fengu greiðslur frá Fæðingarorlofssjóði, 53,6% sem er hærra en hlutfall þeirra af erlendum ríkisborgurum á Íslandi. Pólskar mæður voru 53,4% erlendra mæðra árið 2014 (Fæðingarorlofssjóður, 2015).

2.5 Barnavernd

Þjóðerni barna sem fjallað er um á grundvelli barnaverndarlaga var fyrst skráð árið 2008 og hefur verið gert æ síðan. Miðað er við börn sem eiga að minnsta kosti annað foreldri af erlendum uppruna eða hafa annað móðurmál en íslensku. Hlutfall barna af erlendum uppruna sem barnaverndarnefndir fengu til umfjöllunar árið 2014 var 18,4% sem er í samræmi við hlutfall barna af erlendum uppruna hér á landi það ár, eða 17,4%. Á hinn bóginn er hlutfallið mun hærra þegar kemur að barnaverndarmálum er varða ofbeldi, eða um þriðjungur þeirra mála. Hlutfallið er aftur á móti mun lægra þegar kemur að meðferð vegna hegðunarvanda barna, eða 2,2%, og fósturráðstafana, 7,1% (Barnaverndarstofa, 2014).

Í rannsókn á vegum Barnaverndarstofu, þar sem skoðaðar voru sérstaklega tilkynningar sem bárust barnaverndarnefndum varðandi grun um líkamlegt ofbeldi gagnvart barni af hálfu foreldra, reyndist 31% barna vera af erlendum uppruna. Þetta hlutfall hélt þegar skoðaður var fjöldi þeirra barna sem ákveðið var að kanna mál hjá á grundvelli tilkynningar, eða 32%. Sama ár voru 11% barna á Íslandi af erlendum uppruna. Þá var hlutfallslega oftast tilkynnt um ítrekað ofbeldi gagnvart börnum af erlendum uppruna. Í þeim tilvikum þar sem tíu eða fleiri tilkynningar bárust um ofbeldi gegn sama barni vörðuðu 66% þeirra börn af erlendum uppruna (Steinunn Bergmann, 2010).

Á tímabilinu 2010–2012 gátu barnaverndarnefndir sótt um sérhæfða þjónustu til Barnaverndarstofu fyrir sex til 17 ára börn sem bjuggu við heimilisofbeldi. Var um tilraunaverkefni til þriggja ára að ræða. Þjónustan fólst í hópmeðferð sem spannaði tíu vikur. Um 20–28 umsóknir bárust á ári og voru kynjahlutföll nokkuð jöfn. Börn af erlendum uppruna voru helmingur þeirra barna sem sótt var um meðferð fyrir fyrstu tvö árin en árið 2012 var hlutfall þeirra barna 10% (Steinunn Bergmann, 2013).

Á árunum 2011–2013 var Barnaverndarstofa með annað tilraunaverkefni í samstarfi við barnaverndarnefndir og lögreglu á höfuðborgarsvæðinu. Fólst það í því að félagsráðgjafi á vegum Barnaverndarstofu fór með lögreglu í útköll vegna heimilisofbeldismála þegar börn voru á staðnum. Alls var 296 börn að ræða og var 31,1% þeirra af erlendum uppruna (Ragna Björg Guðbrandsdóttir, 2013).

Talsvert misræmi virðist vera varðandi tilkynningar og úrræði þegar börn af erlendum uppruna eiga í hlut, en vert er að hafa í huga að börn innflytjenda eru viðkvæmur hópur og því líklegt að þau séu í meiri þörf fyrir stuðning en önnur börn. Orsakir þessa misræmis eru fremur óljósar. Athuga þarf nánar aðstæður þessara barna og greina ítarlega hvort ráðast þurfi í heildrænar aðgerðir. Í þeirri framkvæmdaáætlun sem nú hefur verið lögð fram eru tvær aðgerðir varðandi ofbeldisvarnir. Önnur er um fræðslu, stuðning og námskeið fyrir konur sem orðið hafa fyrir heimilisofbeldi. Þær konur eru í einhverjum tilvikum mæður þeirra barna sem hér hefur verið fjallað um. Hin aðgerðin felst í því að vinna gegn ofbeldi í garð innflytjenda og kortleggja betur þær aðstæður sem að ofan greinir. Gert er ráð fyrir að styrkveitingar úr þróunarsjóði innflytjendamála árið 2016 verði miðaðar við rannsóknir þessa efnis.

2.6 Heimilisofbeldi

Á árinu 2014 leituðu 706 konur til Kvennaathvarfsins; 606 konur komu í viðtöl og ráðgjöf en 100 konur dvöldu þar. Af þeim konum sem leituðu til athvarfsins voru 35% af erlendum uppruna og 32%

þeirra kvenna sem dvöldust í athvarfinu. Konurnar komu frá 35 löndum. Erlendu konurnar sem dvöldust í athvarfinu komu flestar frá Evrópu, eða 14%, 9% frá Asíu og 3% frá Afríku og 6% frá Ameríku. Um fjórðungur kvenna sem komu í viðtal hjá Samtökum um kvennaathvarf voru erlendir ríkisborgarar. Konur af erlendum uppruna virðast frekar koma í dvöl en viðtal en um helmingur dvalargesta Kvennaathvarfsins var af erlendum uppruna. Þegar litið er á gerendur í málum þeirra kvenna sem leita til athvarfsins þá kemur í ljós að í 78% tilvika er um íslenska gerendur að ræða en erlenda í 22% tilvika (Samtök um kvennaathvarf, 2014).

Konur af erlendum uppruna sem leita til Kvennaathvarfsins eru mun fleiri en hlutfall þeirra af íbúafjölda segir til um. Kvenkyns erlendir ríkisborgarar voru 7% árið 2014 og tæplega 9% kvenna voru innflytjendur. Í ársskýrslu Kvennaathvarfsins (2014) kemur fram að þetta háa hlutfall gefi ekki endilega vísbendingu um að konur af erlendum uppruna séu frekar beittar ofbeldi en íslenskar kynsystur þeirra. Þar segir að ástæðuna megi frekar rekja til þess að erlendar konur geti síður leitað til ættingja og vina en þær íslensku og hafi þannig í færri hús að venda. Þá skipti ríkisfang viðkomandi máli en staða kvenna frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins sé í mörgum tilfellum verri og konurnar jafnvel háðar maka varðandi dvalarleyfi. Samtök um Kvennaathvarf greina jafnframt frá því að konur af erlendum uppruna dvelji jafnan lengur en konur af íslenskum uppruna en tilgreina ekki mun á dvalarlengd.

Ársskýrslur Samtaka um kvennaathvarf síðustu ár hafa sýnt að hlutfall kvenna af erlendum uppruna sem dvelst í athvarfinu er mun hærra en hlutfall þeirra af íbúafjölda Íslands. Markmið aðgerðarinnar er að efla stuðningsnet kvenna sem búið hafa við heimilisofbeldi. Með hinni aðgerðinni er lagt upp með að vinna gegn ofbeldi í garð innflytjenda og kortleggja betur þær aðstæður sem að ofan greinir sem og hatursorðræðu í garð innflytjenda. Gert er ráð fyrir að styrkveitingar úr þróunarsjóði innflytjendamála árið 2016 verði miðaðar við rannsóknir þess efnis.

Embætti lögreglustjóranna á Suðurnesjum, höfuðborgarsvæðinu og Norðurlandi eystra hafa hrint af stað átaki gegn heimilisofbeldi í samstarfi við félagsþjónustu sveitarfélaga. Markmið átaksins er að gefa skýr skilaboð um að heimilisofbeldi verði ekki umborið og vinnur lögreglan og félagsþjónusta sveitarfélaganna saman að því að aðstoða fjölskyldur á markvissan hátt, tryggja öryggi barna og veita þeim stuðning og leiðbeina. Þjónusta við þolendur heimilisofbeldis er bætt til muna, málin eru rannsökuð betur og upplýsingar um úrræði og eftirfylgni með þolenda er aukin. Þá fá gerendur aðstoð í formi ráðgjafar og boð um meðferð.

Tafla 2 - Tölfræðilegar upplýsingar um brotþola og sakborninga í heimilisofbeldismálum (Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, óbirt).

| BROTAPOLI - RIKISFANG | KARL | KONA | ALLS |
|-----------------------|------|------|------|
| Íslenskt | 158 | 408 | 566 |
| Erlent | 31 | 99 | 130 |
| Alls | 189 | 507 | 696 |

| SAKBORNINGUR - RIKISFANG | KARL | KONA | ALLS |
|--------------------------|------|------|------|
| Íslenskt | 418 | 81 | 499 |
| Erlent | 130 | 27 | 157 |
| Alls | 548 | 108 | 656 |

2.7 Forsjármál barna af erlendum uppruna

Rannsókn sem unnin var af Fjölmenningssetri og Mannréttindaskrifstofu Íslands um fyrirkomulag forsjár barna af erlendum uppruna í samanburði við önnur börn á Íslandi leiddi í ljós að skipan forsjármála barna af erlendum uppruna er almennt frábrugðin þeirri tilhögun sem algengust er þegar börn íslenskra foreldra eiga í hlut. Börn af íslenskum uppruna virðast mun líklegri til að vera í sameiginlegri forsjá foreldra heldur en börn af erlendum uppruna, en á árunum 2001–2010 voru þrjú af hverjum fjórum börnum þar sem foreldrar höfðu skilið eða slitið samvistum í sameiginlegri forsjá.

Til samanburðar voru um 64% barna af erlendum uppruna, öðrum en asískum og afrískum, í sameiginlegri forsjá á tímabilinu. Einungis helmingur barna af asískum eð afrískum uppruna var í sameiginlegri forsjá foreldra á árunum 2001–2010. Barn af asískum eða afrískum uppruna var líklegra til að vera í forsjá föður borið saman við önnur börn og líklegra til að hafa lögheimili hjá föður ef það var í sameiginlegri forsjá foreldra sinna.

3 Menntun

Menntun er drifkraftur sem veitir ekki einungis tækifæri á vinnumarkaði heldur er hún líka besti undirbúningurinn fyrir líf og starf í fjölbreyttu og samkeppnishæfu samfélagi. Mikilvægt er að allir samfélagsþegnar njóti jafnrar stöðu og tækifæra til náms en til þess að svo megi vera þarf að veita ýmsum hópum samfélagsins sérstakan stuðning. Innflytjendur þurfa að búa við jafna stöðu og tækifæri og aðrir og mat á menntun þeirra þarf að vera skilvirkt.

Upphafsorð Hvítbókar mennta- og menningarmálaráðuneytisins um umbætur í menntun, sem kom út í júní 2014, eru eftirfarandi:

Við lifum á tímum örrar tækniþróunar, alþjóðavæðingar og breytinga á náttúru og samfélagi. Hvert svo sem við teljum að leiðin liggja til framtíðar eru flestir á einu máli um að góð menntun sé það veganesti sem best dugar. Traust menntun auðveldar ungu fólki að fóta sig í flóknum og breytilegum heimi, auk þess að leggja grunn að öfluglu atvinnulífi og velsæld borgaranna. (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014).

Í Hvítbókinni eru sett fram tvö meginmarkmið um umbætur í menntun á Íslandi til ársins 2018. Þau eru að 90% grunnskólanema nái lágmarksviðmiðum í lestri við lok grunnskóla og að hlutfall nemenda sem lýkur námi úr framhaldsskóla á tilsettum tíma hækki úr 44% í 60%. Með það að leiðarljósi er áhersla lögð á aukna hlutdeild móðurmálskennslu í viðmiðunarstundaskrá aðalnámskrár grunnskóla, mótun viðmiða um lestrarkunnáttu nemenda á hverju skólastigi og reglulegar mælingar á lesskilningi. Jafnframt er lögð áhersla á endurskipulagningu námstíma og styttingu náms til lokaprófa, minnkun brotthvarfs úr framhaldsskólum og breytt skipulag starfsmenntunar. Skima á sérstaklega eftir áhættuþáttum sem valda brotthvarfi hjá nemendum allra framhaldsskóla.

Markmið og áherslur Hvítbókarinnar ríma vel við þau atriði sem helst þarf að taka tillit til svo bæta megi framgöngu innflytjenda í menntakerfinu. Í menntastoð framkvæmdaáætlunarinnar kemur fram að leggja skuli áherslu á eftirfarandi þætti fyrir þróun samfélagsins:

- ▶ Jöfnuð til menntunar.
- ▶ Aukin gæði þjónustu við innflytjendur.
- ▶ Aukin tækifæri fyrir innflytjendur til að taka virkan þátt í samfélaginu.
- ▶ Að menntun innflytjenda verði metin og nýtt.

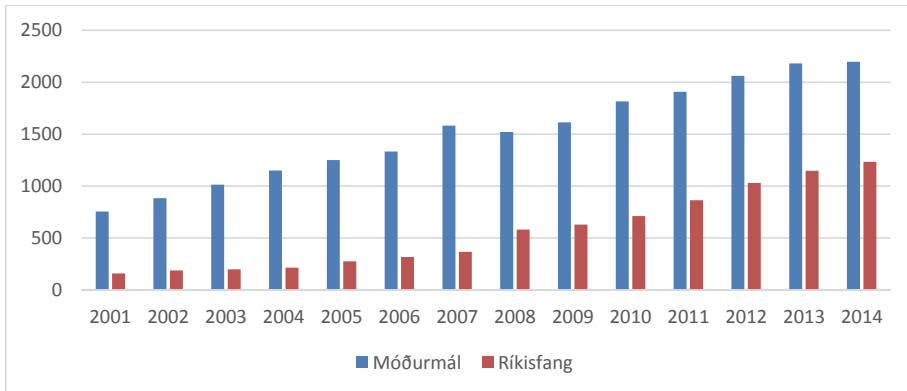
Lögð er áhersla á jöfnuð í menntun og tækifærum einstaklinga til þess að nýta þekkingu sína og fá hana metna. Mikilvægt er að börn og ungmenni með annað móðurmál en íslensku hafi jöfn tækifæri og aðstöðu til náms og önnur börn og ungmenni, bæði fyrir þau sjálf og samfélagið í heild til að nýta þá hæfileika og mannaúð sem í þeim býr. Vinna þarf markvisst gegn brotthvarfi innflytjenda úr framhaldsskólum. Rannsóknir hafa sýnt að mikilvægur hluti af heildstæðu og góðu námi barna með annað móðurmál en íslensku er kennsla í þeirra eigin móðurmáli og af þeim ástæðum er lögð aukin áhersla á þennan þátt námsins.

Í menntastoð framkvæmdaáætlunarinnar eru sex aðgerðir:

- C.1 Jöfn tækifæri til náms.
- C.2 Virkt tvítýngi/fjöltýngi.
- C.3 Aðgerðir gegn brotthvarfi frá námi.
- C.4 Íslenskukennsla fyrir fullorðna.
- C.5 Menntun túlka.
- C.6 Mat á menntun.

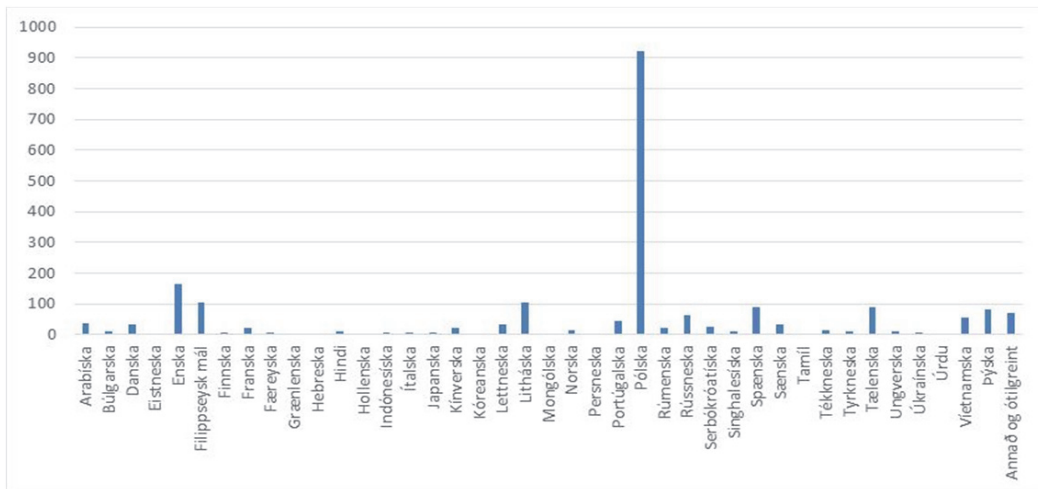
3.1 Leikskólar

Markmið laga um leikskóla, nr. 90/2008, er að efla velferð og hag barna í öllu starfi. Leikskólar skulu veita börnum umönnun og menntun, búa þeim höllt og hvetjandi uppeldisumhverfi og örugg náms- og leikskilyrði. Stuðla skal að því að nám fari fram í leik og skapandi starfi þar sem börn njóta fjölbreyttra uppeldiskosta. Hlutverk leikskóla er m.a. að stuðla að alhliða þroska barna með því að leggja grunn að þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi, örva færni í íslensku, styrkja hæfileika barna til tjáningar og sköpunar og leitast við að styrkja sjálfsmýnd þeirra, heilbrigðisvitund, öryggi og hæfni í mannlegum samskiptum. Sérstaklega er svo lögð áhersla á jafnrétti og fjölbreytileika í aðalámskrá leikskóla, en þar kemur m.a fram að „lýðræðislegt leikskólastarf byggist á jafnrétti, fjölbreytileika, samábyrgð, samstöðu og viðurkenningu fyrir ólíkum sjónarmiðum“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).



Mynd 6 - Fjöldi nemenda í leikskólum með erlent ríkisfang (Hagstofa Íslands, 2015c) & (Hagstofa Íslands, 2015d).

Löggjöf, stefnumótun og starfshættir leikskóla eiga því vel við fjölmenningsamfélagið enda hefur fjöldi leikskólabarna með erlent ríkisfang rúmlega sexfaldast frá aldamótum, eins og sjá má á mynd 6 hér að ofan. Hagstofa Íslands hefur frá árinu 2001 safnað saman tölfræði um ríkisfang og móðurmál leikskólabarna. Árið 2001 voru 159 börn í leikskólum landsins með erlent ríkisfang en árið 2014 hafði þeim fjölgað í 1.234 börn, eða 6,2% allra leikskólabarna (Hagstofa Íslands, 2015^d). Á sama tíma hefur fjöldi barna með erlent móðurmál þrefaldast, úr 755 í 2.197 sem nemur 11% leikskólabarna (Hagstofa Íslands, 2015^c). Á mynd 7 má sjá hvernig sá fjöldi skiptist niður á helstu móðurmálin, þar er pólska algengust en 922 börn með pólsku sem móðurmál stunduðu nám í leikskólum hérlendis árið 2014.



Mynd 7 - Fjöldi nemenda í leikskólum með erlent móðurmál 2014 (Hagstofa Íslands, 2015d).

Í leikskólum Reykjavíkurborgar eru um 18% barna af erlendum uppruna og í nokkrum skólum er hlutfallið mun hærra. Hjá skóla- og frístundasviði borgarinnar hefur verið lagt upp með að mikilvægt sé að leikskólastarf í nútíma samfélagi endurspegli fjölbreytileika mannlífsins. „Framlag barna af erlendum uppruna og foreldra þeirra auðgar daglegt starf leikskólanna með ýmsu móti og skapar tækifæri til að kynnst annarri menningu og tungumálum.“ (Reykjavíkurborg, e.d.).

3.2 Grunnskólar

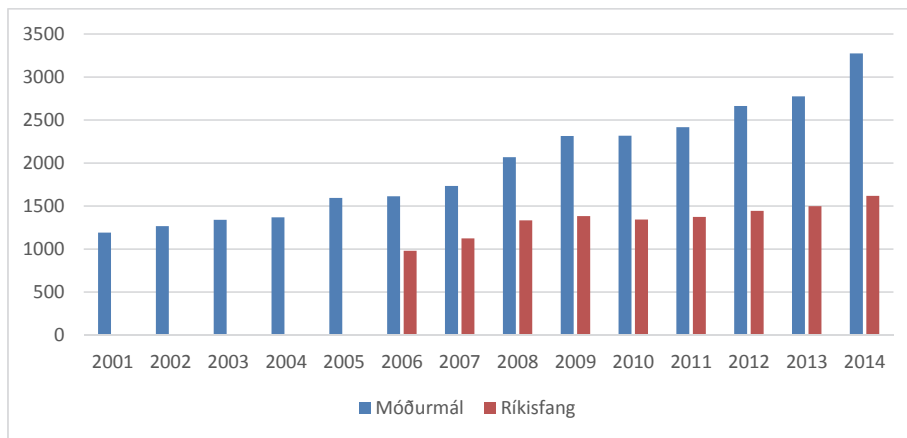
Markmið laga um grunnskóla, nr. 91/2008, er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi. Starfshættir skólanna skulu m.a. mótast af umburðarlyndi og kærleika, jafnrétti, umhyggju, sáttfýsi og virðingu fyrir manngildi. Leitast skal við að taka mið af stöðu og þörfum nemenda og stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun hvers og eins.

Grunnskóli skal stuðla að viðsýni hjá nemendum og efla færni þeirra í íslensku máli, skilning þeirra á íslensku samfélagi, sögu þess og sérkennum, högum fólks og á skyldum einstaklingsins við samfélagið, umhverfið og umheiminn. Í aðalnámskrá grunnskóla kemur enn fremur fram að „mikilvægt er að nemendur öðlist færni í að nýta íslensku í námi, leik og starfi. Leggja ber áherslu á að þjálfar nemendur í íslensku í öllu námi. Þetta gildir jafnt um þá sem eiga íslensku að móðurmáli, þá sem eru af erlendu bergi brotnir og þá sem hafa táknað að móðurmáli“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2013^a).

Samkvæmt lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, skal nemendum veitt tækifæri til að nýta sköpunarkraft sinn og að afla sér þekkingar og leikni í stöðugri viðleitni til menntunar og þroska. Skólastarfið skal leggja grundvöll að frumkvæði og sjálfstæðri hugsun nemenda og þjálfar hæfni þeirra til samstarfs við aðra. Grunnskóli skal auk þess stuðla að góðu samstarfi heimilis og skóla með það að markmiði að tryggja farsælt skólastarf, almenna velferð og öryggi nemenda.

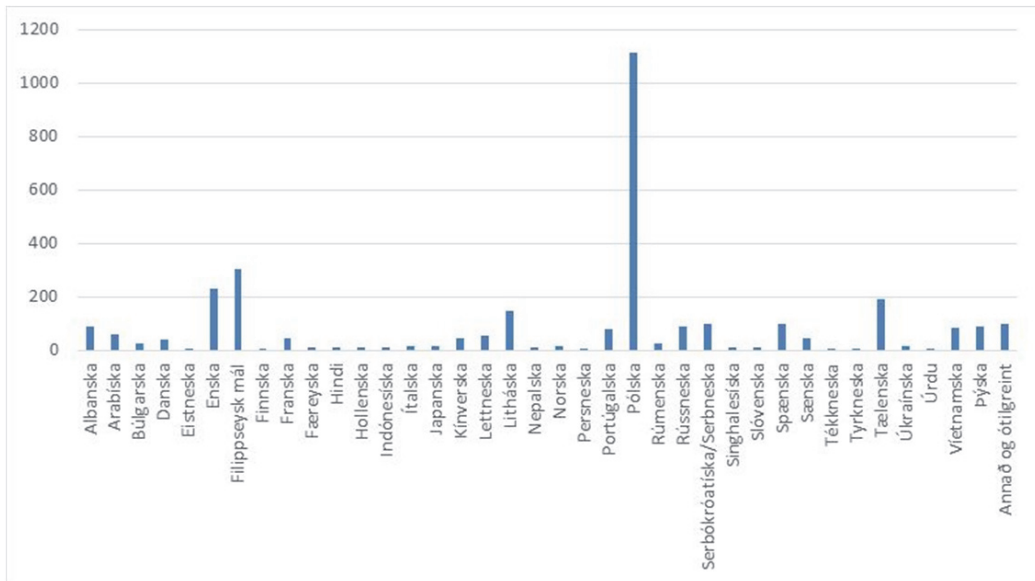
Þegar nemendur með annað móðurmál en íslensku hefja skólagöngu skulu grunnskólar sjá til þess að móttökuáætlun vegna nemenda taki mið af bakgrunni þeirra, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum. Auk þess skulu nemendur og foreldrar þeirra fá ráðgjöf og aðgang að upplýsingum um grunnskólastarfið, skv. 2. og 3. mgr. 16. gr. laga um grunnskóla. Í aðalnámskrá grunnskóla er áhersla lögð á jafnan rétt allra til náms, en þar kemur fram að „í grunnskóla eiga allir nemendur rétt á að stunda nám við sitt hæfi. Tækifærin eiga að vera jöfn óháð atgervi og aðstæðum hvers og eins. Þess er því gætt að tækifærin ráðist ekki af því hvort nemandi er af íslensku bergi brotinn eða af erlendum uppruna.“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2013^a).

Eins og sjá má á mynd 8 hér að neðan, þá hefur frá árinu 2001 fjöldi barna í grunnskólum landsins með erlent móðurmál þrefaldast. Þá voru nemendurnir 1.192 talsins, eða 2,7% grunnskólanema. Árið 2014 voru nemendur með erlent móðurmál 3.275, eða um 7,5% nemenda. Á höfuðborgarsvæðinu bjuggu 2.043 nemendur (62,3%) og 1.232 (37,7%) á landsbyggðinni (Hagstofa Íslands, 2015^e). Frá árinu 2006 hefur Hagstofan haldið utan um tölfræði um ríkisfang grunnskólanema. Árið 2006 voru 980 nemendur í grunnskólum hérlendis með erlent ríkisfang, eða 2,2% af heildarfjölda nemenda. Árið 2014 var sá fjöldi kominn upp í 1.618 nemendur, eða 3,7% af heildarfjölda nemenda (Hagstofa Íslands, 2015^f).



Mynd 8 - Fjöldi nemenda í grunnskólum með erlent ríkisfang (Hagstofa Íslands, 2015e) & (Hagstofa Íslands, 2015f)

Eins og sjá má á mynd 8 hér að ofan hefur fjöldi nemenda í grunnskólum með erlent móðurmál nánast þrefaldast á árunum 2001–2014, úr 1.192 nemendum í 3.275 nemendum (Hagstofa Íslands, 2015^e). Á mynd 9 að neðan má sjá hvernig sá fjöldi skiptist niður á helstu móðurmálin árið 2014, þar er pólska algengust en 1.114 börn með pólsku sem móðurmál stunduðu nám í grunnskólum hérlendis árið 2014.



Mynd 9 - Fjöldi nemenda í grunnskólum með erlent móðurmál 2014 (Hagstofa Íslands, 2015e).

Gerður var samanburður á útkomu barna almennt á Íslandi og innflytjendabarna í síðustu PISA-könnun sem framkvæmd var árið 2012. Þar kom í ljós að:

Meðaltal innflytjenda fellur í lesskilningi um 47 stig á 12 árum, frá 2000 til 2012. Það er mjög mikið fall eða sem nemur heilu skólaári samkvæmt viðmiði OECD. Það er einnig mikið miðað við innfædda en á sama tíma fellur meðaltal þeirra um 20 stig. Þessar niðurstöður sýna að um leið og grunnskólanemendum af erlendum uppruna hefur fjölgað mjög á undanförunum áratug versnar lesskilningur þeirra í heild mun meira hlutfallslega en hjá innfæddum. (Almar Halldórsson, Ragnar Ólafsson og Júlíus K. Björnsson, 2012).

Hvítbók mennta- og menningarmálaráðherra leggur áherslu á að útkoma nemenda með annað móðurmál en íslensku í PISA-könnuninni sé vissulega áhyggjuefni og er þar gert ráð fyrir því að unnið verði að úrbótum fyrir nemendurna (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014).

Í framkvæmdaáætluninni er lögð áhersla á að byggja þurfi undir stoðir nemenda sem hafa annað móðurmál en íslensku og vinna að aðgerðum sem jafna tækifæri þeirra til náms á við aðra nemendur. Auk þess er aðgerð sem snýr að styrkingu móðurmáls barna um leið og unnið er að því að styrkja kennslu í íslensku sem annars máls. Þessar aðgerðir eru á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytisins og er mikilvægt að vinna þær með öðrum aðgerðum ráðuneytisins sem snúa að sömu markmiðum.

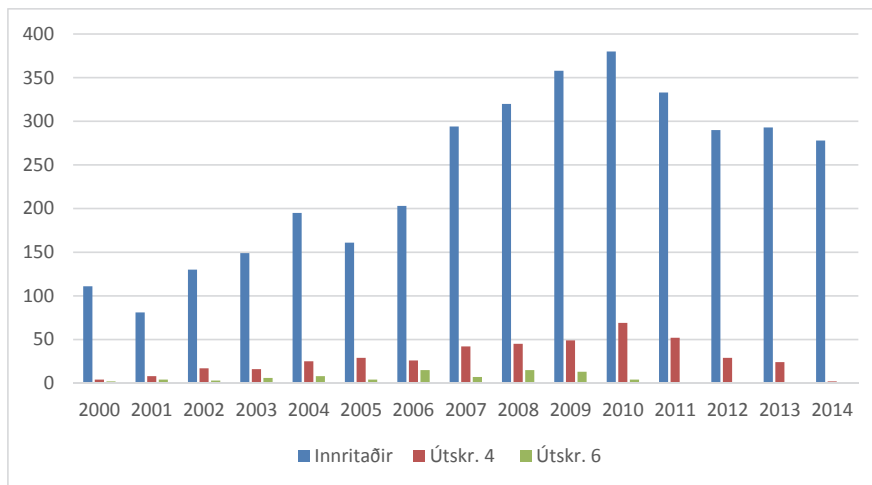
3.3 Framhaldsskólar

Sambærilegt við hlutverk leik- og grunnskóla er það hlutverk framhaldsskóla að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi. Það skal gert með því að bjóða hverjum nemanda nám við hæfi, búa nemendur undir þátttöku í atvinnulífni og frekara nám. Leitast skal „...við að efla færni nemenda í íslensku máli, efla siðferðisvitund, ábyrgðarkennd, viðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi nemenda, þjálfá þá í öguðum og sjálfstæðum vinnubrögðum, jafnrétti og gagnrýninni hugsun, kenna þeim að njóta menningarlegra verðmæta og hvetja til þekkingarleitar“ (Lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008).

Hlutverk framhaldsskólanna fer því vel saman við fjölmeningarsamfélagið og einstaklingsmiðuð nálgun ætti að falla að þörfum innflytjenda eins og annarra. Nemendur sem hafa annað móðurmál en íslensku eiga rétt á kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. Sama gildir um nemendur sem dvalist hafa langdvölum erlendis og hafa litla kunnáttu í íslensku. Miða skal við að nemendur með annað móðurmál en íslensku fái tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu sem valgrein, í fjarnámi eða með öðrum hætti skv. 3. mgr. 35. gr. laga um framhaldsskóla. Í aðalnámskrá framhaldsskóla segir enn fremur að „framhaldsskólar skulu koma til móts við þarfir nemenda af erlendum uppruna með íslenskukennslu og fræðslu um íslenskt samfélag og menningu, liðsinni við heimanám, jafningjastuðningi og öðrum þeim ráðum sem að gagni mega koma“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015).

Framhaldsskólar skulu setja sér áætlun um móttöku nemenda. Móttökuáætlun vegna nemenda með annað móðurmál en íslensku skal taka mið af bakgrunni þeirra, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum skv. 4. mgr. 35. gr. laga um framhaldsskóla. Í aðalnámskrá framhaldsskóla segir enn fremur: „Hver skóli skal setja sér móttökuáætlun þar sem fram koma helstu atriði um skólafarfið á máli sem nemendur og forráðamenn ólögráða nemenda geta skilið. Í móttökuáætlun felst að gerð sé einstaklingsnámskrá sem tekur mið af bakgrunni og tungumálafærni viðkomandi, að þróa námsaðferðir til að mæta viðkomandi nemendum, að skipuleggja samráð nemenda og starfsmanna skólans og upplýsa með skýrum hætti hvaða stuðning skólinn veitir til dæmis við heimanám og túlkun.“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015). Móttökuáætlun framhaldsskóla skal þannig vera aðgengileg nemendum og foreldrum þar sem m.a. koma fram upplýsingar um námið og skólafarfið almennt. Foreldrum með annað móðurmál en íslensku sem og heyrnarlausum foreldrum skal greina frá möguleikum á túlkabjónustu.

Nýjustu upplýsingar um skráningu og brotthvarf innflytjenda í og úr íslenskum framhaldsskólum eru frá árunum 2013–2014. Að meðaltali sóttu rúm 95% 16 ára barna framhaldsskóla haustin 2012 og 2013 og tæp 83% 18 ára nemenda. Skólasókn 16 ára er minni meðal innflytjenda en rúmlega 86% þeirra sóttu skóla að meðaltali þessi tvö ár og tæp 65% voru í skóla við 18 ára aldur. Rúm 97% 16 ára barna af annarri kynslóð innflytjenda sóttu skóla þessi tvö ár en hlutfallið hafði lækkað niður í 75% í þessum hópi við 18 ára aldur. Við 18 ára aldur er skólasókn mest meðal nemenda sem eru fæddir erlendis en hafa íslenskan bakgrunn; tæp 89% þeirra sóttu skóla að meðaltali haustin 2012 og 2013 (Advania, 2015).



Mynd 10 - Innritaðir og útskrifaðir erlendingar ríkisborgarar – Framhaldsskólar (Advania, 2015).

Á mynd 10 hér að ofan má sjá upplýsingar sem Fjölmenningssetur lét Advania sérvinna úr INNU, upplýsingakerfi framhaldsskólanna, með það fyrir augum að afla upplýsinga um afdrif innflytjenda innan framhaldsskólakerfisins. Þar sést hvernig erlendum ríkisborgum reiddi af innan kerfisins þegar flokkað er eftir árgöngum. Árið 2000 innrituðust 111 manns með erlent ríkisfang í íslenska framhaldsskólakerfið. Af þeim árgangi útskrifuðust fjórir einstaklingar eftir fjögur ár eða skemmri tíma og tveir til viðbótar eftir sex ár eða skemmri tíma. Árið 2009 innrituðust 358 einstaklingar, 49 útskrifuðust eftir fjögur ár eða skemmri tíma og 13 höfðu útskrifast eftir sex ár (Advania, 2015). Til samanburðar er gott að líta til ársins 2004, en frá því ári eru nýjustu tölur um brottfall úr framhaldsskólum sem birtar hafa verið af Hagstofu Íslands. Alls innrituðust 4.830 nýnemar í framhaldsskóla á Íslandi það ár. Eftir fjögur ár hafði 2.161 nemandi útskrifast, eða 44,7%. Eftir sex ár höfðu 2.810 manns útskrifast, eða 58,2%. Þetta sama ár innrituðust 195 erlendingar ríkisborgarar í framhaldsskóla. Eftir fjögur ár höfðu 25 einstaklingar, eða 12,8% þeirra útskrifast og 33 höfðu útskrifast eftir sex ár, eða 16,9%. Tölur varðandi þá sem eru með erlent móðurmál eru ekki áreiðanlegar úr INNU vegna þess að valkvætt er hvernig fólk skráir móðurmál sitt. Hlutfall þeirra barna sem skráðu sig í framhaldsskóla og eiga eitt erlent foreldri var svipað og hlutfall innflytjendabarna, eða 80,2%.

Í skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins (2014) um brottvarf úr framhaldsskólum var skýrt frá niðurstöðum könnunar þar sem skimað var fyrir ástæðu brottvarfs nemenda úr námi í 18 framhaldsskólum. Þar kemur fram að samkvæmt uppgefnum ástæðum fyrir brottvarfi úr framhaldsskólum var ekki greinanlegur munur eftir því hvort móðurmálið var íslenska eða ekki.

Gestur Guðmundsson (2013) framkvæmdi eiginlega rannsókn um íslensku sem námsmál í framhaldsskóla. Rannsóknin náði til nemenda sem höfðu annað móðurmál en íslensku og höfðu lokið námi í íslenskum framhaldsskólum. Í niðurstöðum rannsóknarinnar kemur fram að nemendurnir höfðu verið allt að tíu ár að ná nægilega góðu valdi á íslensku til þess að hún gæti nýst þeim sem námsmál. Grunnskólagangan hafi að verulegu leyti gengið út á að ná valdi á málinu og á meðan hafi lesgreinar orðið að liggja að einhverju leyti milli hluta. Þeir hafi að sumu leyti verið illa undirbúnir undir framhaldsskólanám en hafi þó fengið leiðsögn við upphaf þess sem hafi komið að gagni. Framhaldsskólanámið hafi þó verið í hægagangi fyrst í stað á meðan að nemendurnir voru að ná betri tókum á íslensku. Margir tóku þó stærðfræði, náttúrfræði og/eða ensku samhliða íslensku-náminu. Í grein Gests segir:

Margir viðmælendur fitja af fyrra bragði upp á hugtakinu „lesskilningur“ í þessu sambandi og segja að þegar lesskilningur þeirra á íslensku hafði verið orðinn betri hafi þeir ráðist til atlögu við fög sem hefðu orðið þeim erfið í byrjun, svo sem sögu og félagsfræði. Margir þeirra upplifðu stökk í getu sinni til að stunda nám á íslensku og sumir luku framhaldsskólanum á hraðferð. (Gestur Guðmundsson, 2013).

Í framkvæmdaáætluninni er aðgerð sem hefur það markmið að fjölga nemendum með annað móðurmál en íslensku sem útskrifast úr framhaldsskólum. Sú aðgerð er á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytisins og fellur vel að öðrum aðgerðum sem þar eru til vinnslu vegna brotthvarfs nemenda úr íslenskum framhaldsskólum almennt. Innan vinnumarkaðsstoðar framkvæmdaáætlunarinnar er auk þess aðgerð sem snýr að auknum möguleikum til endurmenntunar og starfstengds náms. Þar er gert ráð fyrir að horft verði til þeirra ungmenna sem flytjast til Íslands og hafa ekki gengið í íslenska grunnskóla. Þau hafa oft ekki þann grunn sem önnur ungmenni hafa til að fara í íslenska framhaldsskóla og því þarf að huga að þörfum þeirra með styttra námi sem miðar að því að auka tækifæri í atvinnulífinu. Slík námskeið geta ýmist átt heima hjá framhaldsskólum eða símenntunarmiðstöðvum.

3.4 Móðurmál

Staða barna sem eiga annað móðurmál en íslensku getur verið flókin. Í lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, er ekki tiltekinn réttur barna með annað móðurmál en íslensku til kennslu á móðurmáli sínu. Engu að síður er greint frá því í 16. gr. laganna að foreldrar eigi að fá upplýsingar um rétt þeirra til túlkajónustu og að móttökuáætlun skólanna skuli taka mið af bakgrunni, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum. Jafnframt er kveðið á um rétt nemenda með annað móðurmál en íslensku á því að fá kennslu í íslensku sem öðru tungumáli og að grunnskólum sé heimilt að viðurkenna kunnáttu í móðurmáli þessara nemenda sem hluta af skyldunámi sem komi í stað skyldunáms í öðru erlendu tungumáli.

Vakning hefur orðið í samfélaginu um mikilvægi þess að hlúa að vel að móðurmálskennslu þeirra sem eiga annað móðurmál en íslensku. Skólum er heimilt samkvæmt lögum að kenna á öðrum málum en íslensku og skylt að hafa móttökuáætlun handa nemendum sem eiga annað móðurmál en íslensku. Sérstaklega er fjallað um móðurmálskennslu fyrir börn af erlendum uppruna í aðalnámskrá grunnskóla og tekið fram að það sé „mikilvægt að hafa í huga að nemendur með annað móðurmál en íslensku viðhaldi og rækti eigið móðurmál“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2013^a). Í aðalnámskránni er fjallað um heimild skólastjóra til að veita nemendum með annað móðurmál en íslensku undanþágu frá skyldunámi í dönsku. Ef að sú heimild er nýtt þá kemur fram að „æskilegt er að nemendum sé boðið upp á önnur námstækifæri í staðinn, t.d. nám í eigin móðurmáli eða íslensku“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2013^a).

Í aðalnámskrá framhaldsskóla segir: „Framhaldsskólum er heimilt að meta móðurmál nemenda til eininga í frjálssu vali eða til eininga í stað annars erlends tungumáls. Miða skal við að nemendur með annað móðurmál en íslensku fái tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu sem valgrein óski þeir þess.“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015). Þar kemur enn fremur eftirfarandi fram: „Framhaldsskólar geta boðið upp á slíkt nám í staðnámi eða fjarnámi eða metið nám sem stundað er annars staðar. Viðkomandi framhaldsskóli þarf þá að veita samþykki fyrir náminu óski nemendur eftir að fá slíkt nám metið til eininga. Framhaldsskólar eru ekki ábyrgir fyrir náminu en geta verið tengiliðir, t.d. við gagnasöfn, bókasöfn, félög og annað það sem veitir nemendum aðgang að kennslu í eigin móðurmáli.“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015). Stefna íslenskra yfirvalda undanfarin ár hefur verið að hlúa beri að móðurmálskennslu barna með erlent móðurmál, eins og fram hefur komið í umfjöllun um aðalnámskrár hér að ofan. Auk þess hefur þróunarsjóður innflytjendamála varið rúmlega 6,5 milljónum króna til að styrkja með beinum hætti verkefni tengd móðurmálskennslu barna með erlent móðurmál, þar af 6,1 milljón króna síðastliðin tvö ár. Móðurmál, félag um móðurmálskennslu tvítyngdra barna, (e.d.) hefur verið starfandi á Íslandi síðan 1994, en það starfar að málum tvítyngdra barna á Íslandi auk þess að halda námskeið fyrir börn á um 17 tungumálum. Samkvæmt upplýsingum frá Móðurmáli er fjöldi barna sem hlýtur kennslu í móðurmáli sínu hjá samtökunum um 400, þar af um 200 af pólskum uppruna.

Í barnasáttmálanum er kveðið á um að börn í minnihlutahópum eigi rétt á því að stuðlað sé að virðingu fyrir menningarlegum uppruna þeirra og tungu. Einnig hefur ECRI, Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi, mælt fyrir því að stjórnvöld bjóði nemendum með annað

móðurmál en íslensku upp á aukna kennslu á sínu móðurmáli (European Commission against Racism and Intolerance, 2012).

Margt hefur komið fram á undanförunum árum um mikilvægi þess að hlúa vel að tvítyngdum börnum. Cummins (2001) bendir á að tvítyngi hafi jákvæð áhrif á námsgetu og vitsmunapróska barna, að málþroski barns á móðurmáli þess sé sterk vísbending um það hvernig málþroski þess kemur til með að þróast á nýja málinu og að kennsla á móðurmálinu yti einnig undir framfarir á nýja málinu. Búast má við að með aukinni þátttöku í tómstundum og lengdri viðveru í heimaskóla, þar sem innflytjendur á barnsaldri eru ekki í formlegum kennslustundum, öðlist þeir fleiri tækifæri til að eiga samskipti við íslenska jafnaldrar og þar með betri tækifæri til að æfa íslensku.

Íslensk málnefnd hefur ályktað um að virkt tvítyngi sé mikill ávinningur fyrir einstaklinga og ekki síður fyrir þjóðfélagið allt á tímum alþjóðavæðingar. Hún hefur lagt til eftirfarandi markmið og aðgerðir:

- ▶ Unnið verði markvisst að því að eyða fordómum og auka þolinmæði gagnvart íslensku með erlendum einkennum með jákvæðri umræðu og fræðslu.
- ▶ Efla þarf rannsóknir á stöðu og líðan erlendra nemenda í íslensku skólakerfi.
- ▶ Kannaðar verði ástæður þess að færri nemendur af erlendum uppruna hefja og ljúka námi í framhaldsskóla en innfæddir jafnaldrar þeirra.
- ▶ Styrkja þarf skólakerfið svo að það verði fært um að takast á við nýjan fjöltyngdan og fjölmenningslegan nemendahóp.
- ▶ Efla þarf fræðslu fyrir foreldra tvítyngdra barna og styðja þá í því að hlúa að móðurmáli barnanna.
- ▶ Efla þarf rannsóknir á tileinkun íslensku sem annars máls.
- ▶ Tryggja þarf að allir kennarar á öllum skólastigum hafi góðan grunn í íslensku og færni í því að kenna íslensku sem annað mál.
- ▶ Hefja þarf vinnu við gerð prófa til að meta kunnáttu innflytjenda í málinu og færni þeirra í öllum þáttum málsins.

(Íslensk málnefnd, 2013).

Stefna íslenskrar málnefndar rímar vel við aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar um virkt tvítyngi sem og markmið mennta- og menningarmálaráðuneytisins (2014) sem koma fram í Hvítbókinni. Þá má auk þess nefna að Reykjavíkurborg hefur unnið ýmis fyrirmyndarverkefni um virkt tvítyngi og móðurmálskennslu. Þar hefur verið samþykkt stefna skóla- og frístundasviðs borgarinnar um fjölmenningslegt skóla- og frístundastarf þar sem lögð er áhersla á mikilvægi íslensku sem og móðurmáls (Reykjavíkurborg, 2014).

3.5 Íslenskunám fyrir fullorðna

Nokkur fjölbreytni er í námsleiðum vegna íslenskukennslu fyrir útlendinga og má þar nefna Landnemaskólann, háskólanám og fjölbreytt námskeið á vegum ýmissa fræðsluaðila. Mennta- og menningarmálaráðuneytið úthlutar styrkjum til íslenskukennslu fyrir útlendinga en markmiðið með styrkjunum er að gefa útlendingum búsettum hér færi á að öðlast færni í íslensku og verða virkir samfélagsþegar. Capacent gerði úttekt fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið þar sem skoðuð voru íslenskunámskeið fyrir útlendinga sem styrkt voru af ráðuneytinu á árinum 2012, 2013 og 2014, en styrkupphæðin var 345 milljónir króna. Frá árunum 2012–2014 luku 14.452 aðilar námskeiðum og haldin voru 955 námskeið en brottvarf úr námskeiðum er um 15%. Þegar litið er til kynjahlutfalls þá eru um 60% þátttakenda konur og 40% karlmenn. Af fræðsluaðilum voru 73,2% með kennararéttindi eða aðra háskólamenntun og flestir með umtalsverða reynslu af kennslu í íslensku fyrir útlendinga. Í úttektinni kemur fram að þörf sé á örðuvísi viðhorfi samfélagsins og vinnumarkaðarins gagnvart íslenskunámi innflytjenda þar sem þátttekendur í náminu fá takmörkuð tækifæri til þess að nota og æfa tungumálið utan kennslustofunnar (Arnar Jónsson, Arnar Pálson og Þróstur Freyr Gylfason, 2015).

Í aðgerð C.4 í framkvæmdaáætluninni er hugað sérstaklega að íslenskunámi fyrir útlendinga þar sem kveðið er á um að stofnaður verði starfshópur sem muni rýna í niðurstöður úttektarinnar á íslenskukennslu fyrir útlendinga sem Capacent gerði fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið árið 2015. Auk þess verði hugað að kennsluháttum, nemendaskráningu, jöfnum aðgangi að námi, fjölbreyttum námsleiðum, samfélagsfræðslu og námsframvindu. Útbúin verði gæðaviðmið fyrir íslenskukennslu fyrir innflytjendur. Markmiðið er að efla gæði og framboð íslenskukennslu fyrir innflytjendur þannig að hún nýtist einstaklingum sem mest til virkrar þátttöku í samfélaginu.

3.6 Túlkaþjónusta

Mikilvægt er að túlkaþjónusta sé í boði þegar fólk sækir þjónustu hjá opinberum aðilum. Slík túlkun er kölluð samfélagstúlkun og er þar með skilgreind öðruvísi en dóm-, skjala- og ráðstefnutúlkun. Þá er annar aðili samtalsins yfirleitt sérfræðingur á sínu sviði en hinn aðilinn er að sækja sér upplýsingar um mál sem hann veit takmarkað eða ekkert um og þekkir ekki til laga, reglna, síða og fleira. Samfélagstúlkun fer fyrst og fremst fram í heilbrigðis- og skólakerfi og hjá félagsþjónustu. Hér getur t.d. verið um að ræða samtal eða viðtal hjá félagsráðgjafa, hjúkrunarfræðingi, lækni, kennara eða við aðra starfsmenn opinberra stofnana. Túlkurinn er þá þriðji aðilinn í samtalinu og túlkar það sem fram fer á milli þeirra sem eiga í hlut. Sérfræðingurinn ber ábyrgð á því að tryggja að nauðsynlegar upplýsingar komist til skila, ekki túlkurinn (Velferðarráðuneytið, 2011).

Háskóli Íslands bauð fyrst upp á námsbraut í samfélagstúlkun árið 2009. Um var að ræða 60 eininga nám á grunnstigi háskólans sem miðaði að því að þjálfar nemendur í túlkun á milli íslensku og erlends máls. Inntökuskilyrðið var stúdentspróf eða fimm ára starfsreynsla sem túlkur á milli íslensku og annars máls (Háskóli Íslands, 2015). Samkvæmt upplýsingum Íslensku- og menningardeildar Háskóla Íslands hefur námið lítið verið kennt vegna takmarkaðrar aðsóknar. Talið er að markhópur námsins hafi e.t.v. ekki þann bakgrunn sem nauðsynlegur er og inntökuskilyrði námsins gera ráð fyrir og að litlar greiðslur til samfélagstúlka fyrir þeirra þjónustu spili þar stórt hlutverk. Í ljósi þess þótti nauðsynlegt að hafa aðgerð í framkvæmdaáætluninni sem snýr að einfaldri, skilvirkri og stuttri þjálfun og menntun samfélagstúlka. Sú aðgerð er undir menntastöðinni (C.5) og nefnist *menntun og stöðupróf fyrir samfélagstúlka*. Markmiðið er að auka hæfni samfélagstúlka og samhæfa kröfur til þeirra með því að þróa styttri námskeið og stöðupróf í algengustu tungumálunum sem notuð eru á Íslandi. Jafnframt verði leitað fyrirmynda að gagnagrunnum sem halda utan um upplýsingar um túlka og túlkaþjónustufyrirtæki á faglegan hátt.

3.7 Námslán

Réttur erlendra ríkisborgara til námslána hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna fer eftir ríkisfangi þeirra og er í mörgum tilfellum háður ákveðnum búsetuskilyrðum. Þannig geta t.d. norrænir ríkisborgarar notið námslána til jafns við íslenska námsmenn ef þeir eru heimilisfastir á Íslandi og stunda láns hæft nám hérlendis.

Námsmenn sem eru ríkisborgarar í EES-ríki og fjölskyldur þeirra eiga rétt á námslánum ef þeir hafa búið samfelt á landinu í fimm ár. Ef þeir eru launþegar og hyggjast leggja stund á nám sem tengist starfinu geta þeir sótt um námslán þrátt fyrir að hafa búið hér skemur en fimm ár. Aðrir erlendir ríkisborgarar, að því gefnu að þeir séu í hjúskap með íslenskum ríkisborgurum, eiga rétt á lánum hafi þeir átt hér lögheimili í tvö ár af síðastliðnum fimm árum áður er nám hefst. Þá gildir almennt að ef íslenskir námsmenn njóta sambærilegra réttinda í heimalandi viðkomandi þá eigi sá hinn sami rétt á námslánum hér (Lánasjóður íslenskra námsmanna, e.d.).

Fjöldi einstaklinga með erlent ríkisfang sem fær greidd námslán hefur fjölgað. Á árinu 2002 fengu níu einstaklingar fengu greidd námslán frá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Skólaárið 2012–2013 fengu 105 erlendir einstaklingar námslán af 142 sem sóttu um lán til sjóðsins. (Ari Klængur Jónsson, 2013).

4 Vinnumarkaður

Vinnumarkaður er samtvinnuður samfélaginu og tekur breytingum rétt eins og aðrir þættir þess. Sveigjanlegur vinnumarkaður sem einkennist af fjölskylduvænum þáttum, fjölmenningu, jafnrétti kynjanna og jafnrétti almennt þarf m.a. að taka tillit til fjölbreyttra hlutverka starfsfólks og mismunandi uppruna þess. Vinnustaðamenning mótast af flóknu samspili starfsmanna, bæði undir- og yfirmanna, og þeirra sem eiga samskipti við vinnustaðinn. Samspil þessara þátta þarf að vera í góðu jafnvægi til þess að laða að starfsfólk og til að starfsfólki líði vel í vinnunni (Vinnueftirlitið, e.d.). Umræða um jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði er langt komin á meðan umræða um annað jafnrétti á vinnumarkaði hefur fengið minna vægi. Uppruni og þjóðerni skiptir þar máli þannig að starfsfólk endurspegli samfélagið á hverjum tíma.

Í vinnumarkaðsstoð framkvæmdaáætlunarinnar kemur fram að leggja skuli áherslu á eftirfarandi þætti fyrir þróun samfélagsins:

- ▶ Að innflytjendur njóti jafnra tækifæra og réttinda á við aðra á vinnumarkaði.
- ▶ Að innflytjendum á vinnumarkaði bjóðist aukin tækifæri til endurmenntunar og starfstengds náms sem styrkja muni tengslanet þeirra.

Lögð er áhersla á fjölgun innflytjenda í opinberum störfum og áhrifastöðum í samfélaginu til hagsbóta fyrir þá og samfélagið allt. Launajafnrétti á vinnumarkaði er sett í forgang sem og aukin tækifæri innflytjenda frá því sem nú er til endurmenntunar og starfstengds náms sem taki mið af aðstæðum þeirra. Markmiðið er að styrkja stöðu innflytjenda á vinnumarkaði og tryggja að þeir njóti jafnra tækifæra á við aðra og að hlutfall þeirra sem starfa á opinbera vinnumarkaðinum og þeirra sem gegna áhrifastöðum endurspegli lýðfræðilega samsetningu samfélagsins.

Í vinnumarkaðsstoð framkvæmdaáætlunarinnar eru fimm aðgerðir:

- D.1 Fjölgun innflytjenda í opinberum störfum og áhrifastöðum.
- D.2 Launajafnrétti á vinnumarkaði.
- D.3 Tengslanet innflytjenda á vinnumarkaði.
- D.4 Auknir möguleikar til endurmenntunar og starfstengds náms.
- D.5 Fjölgun sérfræðimenntaðra innflytjenda á Íslandi.

4.1 Innflytjendur á íslenskum vinnumarkaði

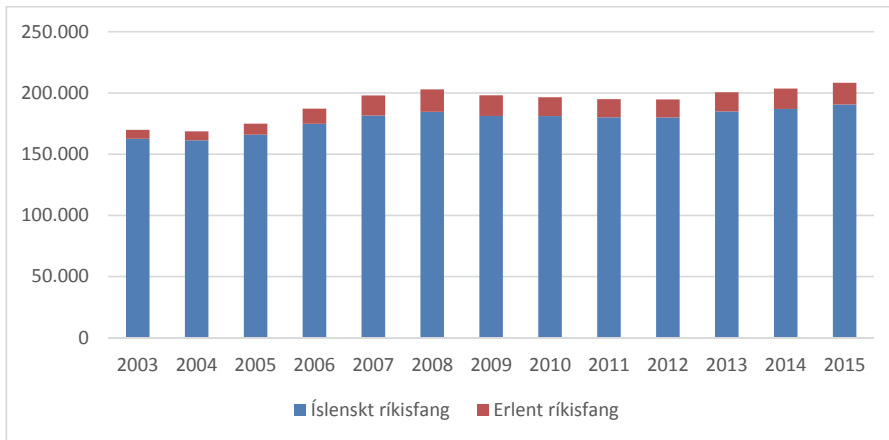
Á íslenskum vinnumarkaði gilda sömu lög og reglur um alla þátttakendur. Tilgangur laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, er að tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu. Jafnframt skal aðbúnaður vera með þeim hætti að innan vinnustaðanna sjálfra megi leysa öryggis- og heilbrigðismál í samræmi við við önnur lög og reglur sem og ráðleggingar aðila vinnumarkaðarins og í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins. Því má ætla að á vinnumarkaði þurfi að taka mið af félagslegri þróun í samfélaginu, þar á meðal í fjölmenningsamfélaginu með fjölbreyttum uppruna starfsfólks.

Árið 1980 var lögfest í kjarasamningum að kveða skuli á um lágmarkslaun og önnur starfskjör á íslenskum vinnumarkaði: „Laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skulu vera lágmarkskjör, óháð kyni, þjóðerni eða ráðningartíma fyrir alla launamenn í viðkomandi starfsgrein á svæði því er samningurinn tekur til. Samningar einstakra launamanna og atvinnurekenda um lakari kjör en hinir almennu kjarasamningar ákveða skulu ógildir.“ (Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980). Allir einstaklingar á vinnumarkaði eiga því að njóta þeirra kjara og annarra réttinda sem aðilar vinnumarkaðarins hafa samið um á hverjum tíma í kjarasamningum.

Markmið laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, er að koma á og viðhalda jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins,

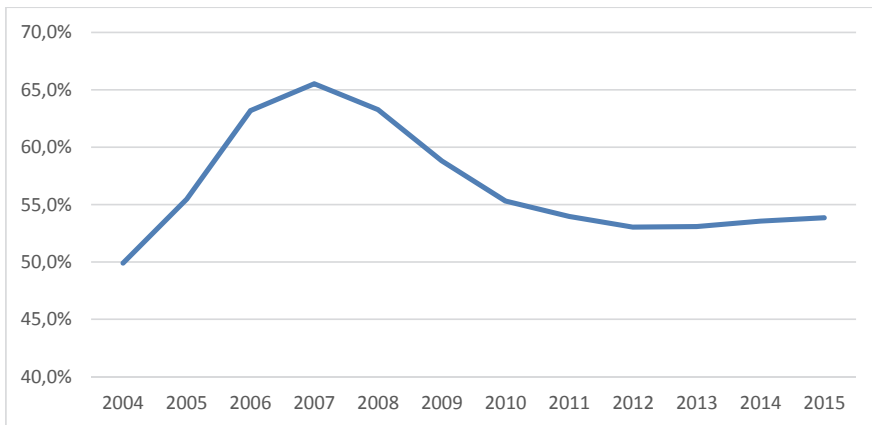
sbr. 1. gr. laganna. Með þann tilgang að leiðarljósi að vinna að jafnri stöðu innflytjenda og annarra á íslenskum vinnumarkaði er lögð fram aðgerð í framkvæmdaáætluninni sem snýr að fjölgun innflytjenda í opinberum störfum og áhrifastöðum á íslenskum vinnumarkaði. Markmiðið með því er að opinber þjónusta og atvinnulífið allt geti notið þeirrar þekkingar og reynslu sem innflytjendur búa yfir og að hlutfall þeirra í þessum störfum endurspegli lýðfræðilega samsetningu samfélagsins. Jafnframt er áætlað að greina launakjör innflytjenda sem starfa innan ákveðinna atvinnugreina og bera þau saman við almenn launakjör á vinnumarkaði hérlendis. Komi í ljós munur á launakjörum milli hópa verður gripið til viðeigandi aðgerða í því skyni að leiðrétta þann mun.

Í byrjun árs 2015 voru um 9,3% vinnuafis hér á landi með erlent ríkisfang. Þá voru 17.720 erlendir ríkisborgarar á vinnumarkaði af 190.587 virkum einstaklingum á vinnumarkaði eins og sjá má á mynd 11 hér að neðan. Af þeim höfðu 7.691 (43,4%) pólskt ríkisfang. Hlutfall erlendra ríkisborgara af vinnuafli hefur sveiflast nokkuð síðasta áratuginn en hlutfall þeirra var 4,5% árið 2003, fór hæst upp í 9,9% árið 2008 en var 8,2% árin 2011 og 2012 og hefur svo hækkað aftur upp í 9,3% árið 2015 (Vinnumálastofnun, 2016^a).



Mynd 11 - Íslenskir og erlendir ríkisborgarar á vinnumarkaði (Vinnumálastofnun, 2016^a).

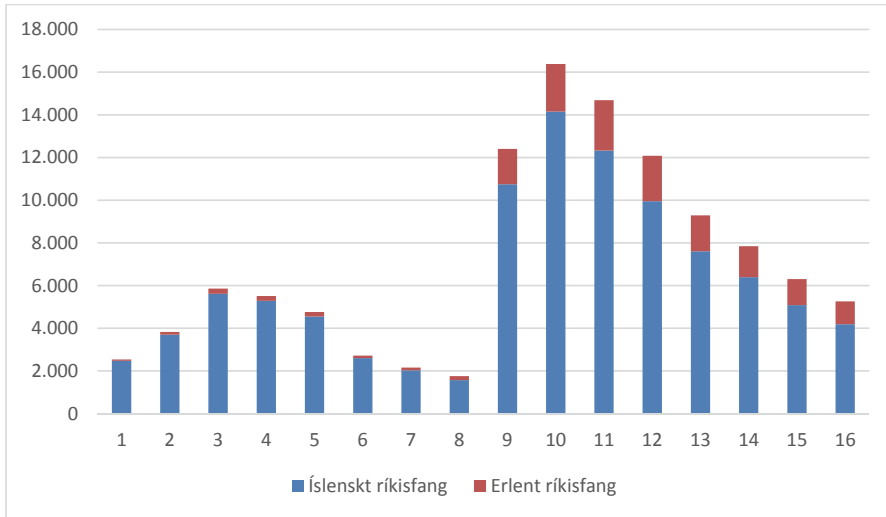
Nokkuð fleiri erlendir karlar en konur voru virkir á vinnumarkaði hérlendis í upphafi árs 2015, eða 9.542 karlar (53,8%) borið saman við 8.178 konur (46,2%). Á mynd 12 hér að neðan má sjá hvernig hlutfall karla af heildarfjölda einstaklinga á vinnumarkaði, sem hafa erlent ríkisfang, hefur breyst frá árinu 2004. Í uppsveiflu árána fram að efnahagshruninu hækkaði það hlutfall mikið, úr 49,9% árið 2004 í 65,5% árið 2007. Eftir það hefur hlutfallið lækkað í um 53–55% þar sem það hefur haldið jafnvægi undanfarnir nokkur ár (Vinnumálastofnun, 2016^a).



Mynd 12 - Hlutfall karla af heildarfjölda erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði (Vinnumálastofnun, 2016^a).

4.2 Atvinnuleysi

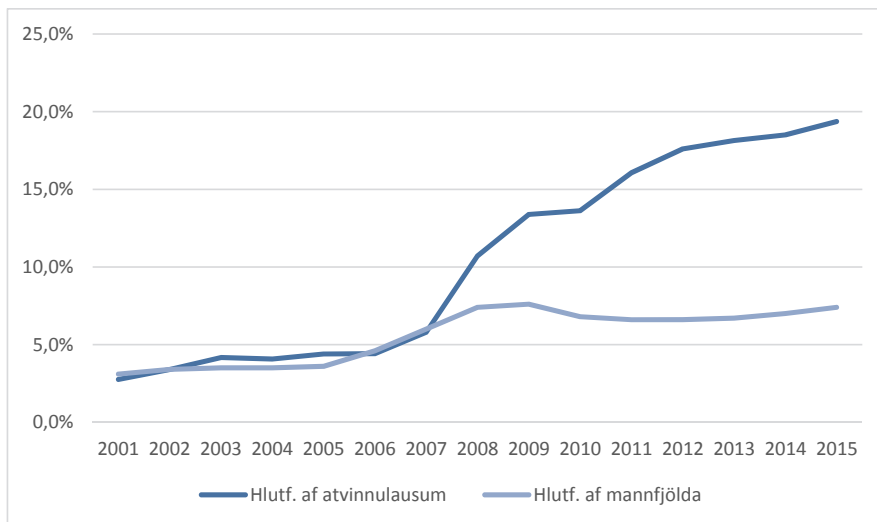
Í ársbyrjun 2016 var 4.191 einstaklingur með íslenskt ríkisfang og 1.040 einstaklingar með erlent ríkisfang, samtals 5.261 einstaklingur eða sem nemur 3,0% af heildarvinnuafli skráður án atvinnu hjá Vinnumálastofnun, þar af er 6,1% atvinnuleysi meðal erlendra ríkisborgara (Vinnumálastofnun, 2016^b). Eins og sjá má á mynd 13 hér að neðan þá náði heildaratvinnuleysi hámarki árið 2010 þegar 16.382 einstaklingar voru á atvinnuleysissskrá (í byrjun árs), þar af voru 2.231 með erlent ríkisfang. Heildaratvinnuleysi hjá einstaklingum með erlent ríkisfang náði hámarki árið 2011 en þá voru 2.360 einstaklingar með erlent ríkisfang á atvinnuleysissskrá. Hlutfallslega náði atvinnuleysi hjá einstaklingum með erlent ríkisfang hámarki árið 2010 þegar það var 14,3% og hafði þá aukist úr 0,8% árið 2006 (Vinnumálastofnun, 2016^a).



Mynd 13 - Fjöldi atvinnulausra með íslenskt/erlent ríkisfang 2001–2016 (Vinnumálastofnun, 2016^c).

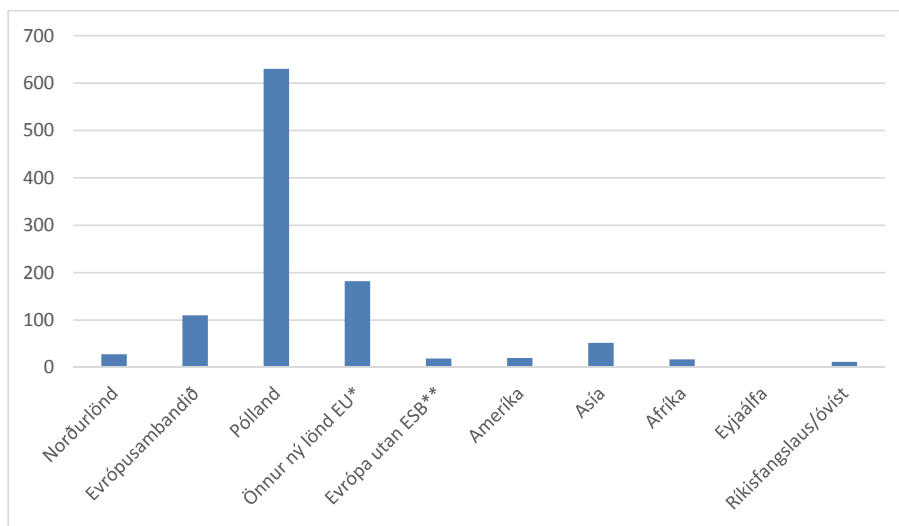
Á mynd 14 sést hvernig hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarfjölda á atvinnuleysissskrá og hlutfall erlendra ríkisborgara af mannfjölda héraðs hefur breyst frá árinu 2001–2015. Lengi vel var hlutfall erlendra ríkisborgara (af heildarfjölda) sem skráðir voru án atvinnu hjá Vinnumálastofnun lágt, eða undir 5%. Eins og sjá má á mynd 13 er það fyrst árið 2009 sem atvinnuleysi erlendra ríkisborgara jókst verulega.

Skráð atvinnuleysi meðal innflytjenda jókst nokkuð samhliða atvinnuleysi íslenskra ríkisborgara fram að efnahagsþrengingunum sem hófust hér á landi í október 2008. Eftir þann tíma jókst atvinnuleysi innflytjenda mun meira en íslenskra ríkisborgara. Auk þess virðist draga hraðar úr atvinnuleysi íslenskra ríkisborgara en erlendra. Hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarfjölda á atvinnuleysissskrá er enn að aukast en þó er atvinnulausum innflytjendum almennt að fækka samhliða almennri minnkun atvinnuleysis (Vinnumálastofnun, 2016^a).



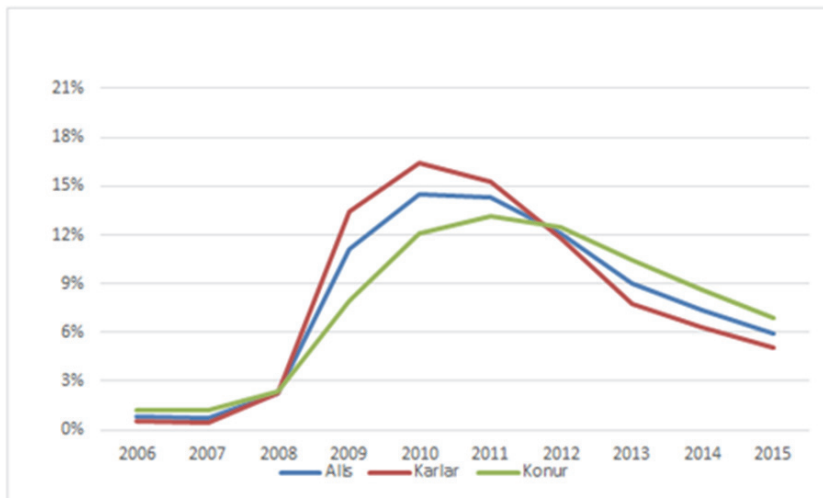
Mynd 14 - Hlutfall erlendra ríkisborgara af mannfjölda og á atvinnuleysisrá (Vinnumálastofnun, 2016^a) & (Hagstofa Íslands, 2016^a).

Af þeim 1.070 erlendu ríkisborgurum sem skráðir voru án atvinnu hjá Vinnumálastofnun í ársbyrjun 2016 þá voru 630 með pólskt ríkisfang, eða 58,9% erlendra ríkisborgara sem skráðir voru hjá stofnuninni. Það samsvarar 12,% af öllum sem skráðir voru án atvinnu hjá stofnuninni. Á mynd 15 hér að neðan má sjá fjölda atvinnulausra flokkaðan eftir ríkisfangi. Athuga ber að með „Önnur ný lönd EU“ er átt við ríki sem hafa gengið í Evrópusambandið frá og með 2004.



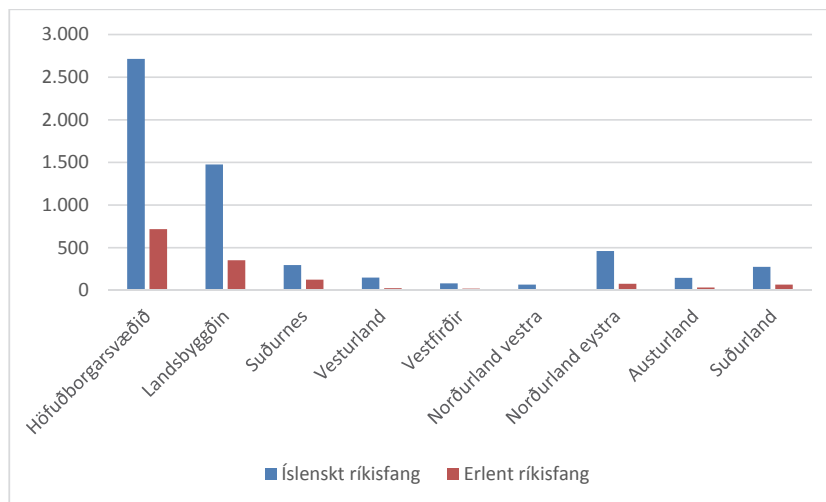
Mynd 15 - Erlendir atvinnulausir – Fjöldi flokkaður eftir ríkisfangi (Vinnumálastofnun, 2016^c).

Nýjustu útgefnar tölur um hlutfall erlendra karla og kvenna af heildarfjölda á vinnumarkaði eru fyrir ársbyrjun 2015, en þá var atvinnuleysi meðal erlendra karla 5%, erlendra kvenna 6,9% og í heildina 5,9%. Eins og sjá má á mynd 16 hér að neðan þá voru töluvert fleiri karlar atvinnulausir á árunum 2008–2011, en síðan hefur konum af erlendum uppruna gengið verr að komast inn á vinnumarkaðinn. Atvinnuleysi erlendra kvenna náði hámarki árið 2011 þegar það var 13,1%, en atvinnuleysi erlendra karla náði hámarki í 16,4% árið 2010 (Vinnumálastofnun, 2016^a).



Mynd 16 - Erlendir atvinnulausir – Fjöldi flokkaður eftir kyni 2006–2015 (Vinnumálastofnun, 2016^a).

Á mynd 17 hér að neðan má sjá hvernig einstaklingar á atvinnuleysissskrá með íslenskt ríkisfang og einstaklingar með erlent ríkisfang skiptast niður eftir landsvæðum. Þar má sjá að atvinnuleysi erlendra einstaklinga er nánast ekki til staðar á Vestjörðum og Norðurlandi vestra, en flestir atvinnulausir búa á höfuðborgarsvæðinu. Hlutfallslega er atvinnuástand innflytjenda lakast á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum þar sem bæði svæðin eru með hærra hlutfall innflytjenda án atvinnu en ætti að vera miðað við jafna dreifingu (Vinnumálastofnun, 2016^c).



Mynd 17 - Fjöldi atvinnulausra einstaklinga eftir landsvæðum og ríkisfangi (Vinnumálastofnun, 2016^c).

Atvinnuþátttaka meðal innflytjenda er ein sú mesta héraðs í samanburði við önnur OECD-lönd, eða 84,2%, og er á pari við almenna atvinnuþátttöku. Næst þar á eftir kemur Sviss þar sem atvinnuþátttaka meðal innflytjenda er 77%, en almenn þátttaka er 80% á vinnumarkaði. Það vekur athygli að meðal- atvinnuþátttaka innflytjenda í OECD-löndum er 65%, eða 20% lægri heldur en á Íslandi (OECD, 2016).

Til að sporna gegn atvinnuleysi meðal innflytjenda og þeirri þróun sem hefur átt sér stað hvað það varðar er gert ráð fyrir aðgerð í framkvæmdaáætluninni sem snýr að auknum möguleikum innflytjenda frá því sem nú er til endurmenntunar og starfstengds náms. Markmiðið með aðgerðinni er að gefa innflytjendum ný tækifæri á vinnumarkaði með fjölgun starfstengdra námsleiða sem sniðnar verða að þörfum þeirra auk þess sem tekið verður mið af eftirspurn á vinnumarkaði. Þá er sett fram

aðgerð sem snýr að tengslaneti innflytjenda á vinnumarkaði en oft hefur komið fram að innflytjendur eigi í meiri erfiðleikum með framgang á íslenskum vinnumarkaði vegna skorts á tengslaneti. Markmiðið er að hækka hlutfall innflytjenda í tilteknum atvinnugreinum með betri og fjölbreyttari tengslum við atvinnulífið þannig að menntun innflytjenda og þekking þeirra nýtist sem best. Tengslanet þeirra verður þá styrkt með samstarfi við stéttarfélagin og innflytjendum gefið tækifæri til að komast í tengsl við einstaklinga sem lokið hafa sambærilegri menntun og þeir sjálfir.

4.3 Íslenskukunnátta á vinnumarkaði

Í niðurstöðum rannsóknar Fjölmeningarseturs og Mannréttindaskrifstofu Íslands um fjölpætta mismunun komu fram sterkar vísbendingar um samband á milli atvinnuþátttöku og íslenskukunnátta innflytjenda. Í könnuninni voru starfsmenn stofnana sem og innflytjendur spurðir um helstu ástæðu langtímaatvinnuleysis meðal innflytjenda og töldu báðir hóparnir að skortur á íslenskukunnátta væri höfuðorsök þess. Af innflytjendum sem spurðir voru töldu 76% að skortur á íslenskukunnátta væri höfuðorsök langtímaatvinnuleysis meðal innflytjenda en einnig taldi um einn af hverjum fjórum að um væri að ræða ýmiss konar fordóma, ýmist vegna nafns viðkomandi (21%) eða vegna beinna fordóma (26%). Svör við sömu spurningu leiddu í ljós svipuð viðhorf hjá starfsmönnum lykilstofnana sem fjalla um málefni innflytjenda, en 89% þeirra töldu að aðalástæða langtímaatvinnuleysis meðal innflytjenda væri skortur á íslenskukunnátta og 31% að um fordóma væri að ræða. Hægt var að velja fleiri en einn svarmöguleika (Elsa Arnardóttir og Rúnar Helgi Haraldsson, 2014).

Vinnuálastofnun hefur auk þess bent á að lítil íslenskukunnátta sé hindrun fyrir innflytjendur á íslenskum vinnumarkaði. Stofnunin hefur því undanfarin ár lagt áherslu á að bjóða innflytjendum sem eru án atvinnu og tala litla íslensku upp á námskeið við hæfi hverju sinni. Á þeim námskeiðum hefur verið lögð sérstök áhersla á atvinnuleit en á undanförunum árum hefur Vinnuálastofnun leitað ýmissa leiða til að koma til móts við hópa innflytjenda hvað varðar atvinnuleit þeirra og eru námskeiðin liður í því.

Fræðslumiðstöðvar og skólar sem kenna íslensku sem annað mál fyrir fullorðna einstaklinga hafa jafnan lagt áherslu á samfélagsfræðslu í kennslu sinni. Tungumálið er samtvinnað samfélaginu og með því að tvinna samfélagsfræðslu inn í tungumálakennslu gefst tækifæri til að auka þekkingu nemenda á samfélaginu og þannig mögulega styrkja félagslega stöðu innflytjenda innan samfélagsins og á vinnumarkaði. Að öðrum fræðslumiðstöðvum og skólum ólöstuðum er Landnemaskólinn hjá Mími símenntun gott dæmi um námskeið sem er sniðið að þörfum innflytjenda með það að markmiði að styrkja stöðu þeirra í íslensku samfélagi. Þar er auk þess lögð áhersla á gerð ferilsskrár og færnimöppu með námsráðgjafa (Mímir símenntun, e.d.).

Í framkvæmdaáætluninni er bæði aðgerð um íslenskukennslu fyrir fullorðna og mikilvægi þess að slík kennsla nýtist til virkrar þátttöku í samfélaginu og aðgerð sem stuðlar að auknum möguleikum frá því sem nú er til endurmenntunar og starfstengds náms. Á hinn bóginn verði framkvæmdar aðgerðir sem stuðla að starfstengdri íslenskukennslu eins og greint er frá í aðgerð D.4. Þar er áætlað að setja á laggirnar vottaðar námsleiðir með það að markmiði að gefa innflytjendum ný tækifæri í atvinnulífínu; sem dæmi getur þar verið um að ræða íslenskukennslu tengda ferðaþjónustu.

4.4 Fordómar á vinnustað

Samkvæmt niðurstöðum rannsóknar Mannréttindaskrifstofu Íslands og Fjölmeningarseturs er nokkuð um fordóma á vinnumarkaði, en birtingarmynd þeirra kemur fram á mismunandi hátt. Til að mynda sögðust 7% þátttakanda úr hópi innflytjenda hafa orðið fyrir fordómum þegar þeir leituðu að vinnu og 12% sögðust þekkja til einhvers sem hefði orðið fyrir fordómum við atvinnuleit.

Flestir þátttakanda úr hópi innflytjenda, eða 68%, sögðust hafa jöfn tækifæri á við aðra til framþróunar í starfi en alls sögðust 22% hafa lakari eða mun lakari tækifæri en aðrir. Einnig kom fram að 37% innflytjenda töldu ekki hlustað á sig á vinnustað. Önnur algeng birtingarmynd

mismununar á vinnumarkaði er að starfsfólki er falið að sinna verkefnum sem ekki hæfa reynslu þeirra og/eða menntun. Um 25% þátttakenda úr hópi innflytjenda gáfu til kynna að þeim hefði verið falið að sinna slíkum verkefnum. Þá sögðu 17% þátttakenda úr hópi innflytjenda að upplýsingum væri haldið frá þeim á vinnustað (Elsa Arnardóttir og Rúnar Helgi Haraldsson, 2014).

Starfsfólk Vinnuáskilnaðstofnunar (2012) hefur jafnframt fundið fyrir því að innflytjendur virðast síður vera boðaðir í viðtöl til atvinnurekenda í kjölfar umsókna um laus störf en atvinnuleitendur af íslenskum uppruna. Sömuleiðis er áberandi krafan um góða íslenskukunnáttu þeirra sem ráðnir eru til að gegna störfum sem innflytjendur gegndu fyrir efnahagsþrengingarnar sem hófust hér á landi haustið 2008. Fyrir þann tíma voru síður gerðar kröfur um íslenskukunnáttu þeirra sem ráðnir voru til starfa.

Rannsókn Guðrúnar Pétursdóttur (2013) styður þetta en þar kemur fram að birtingarmynd dulinna fordóma eigi sér helst stað á vinnustöðum. Þátttakendur í þeirri rannsókn greindu frá því að um 60% tilvika, þar sem þeir töldu sig hafa orðið fyrir fordómum, hefðu átt sér stað á vinnustað, um 12% í verslun, um 8% í opinberum stofnunum og um 19% á öðrum stöðum. Dæmi um aðgerð í framkvæmdaáætluninni, sem mun vinna að upprætingu fordóma á vinnumarkaði, er kynningarátak og áætluð veiting hvatningarverðlauna í þeim tilgangi að benda á fyrirmyndarvinnustaði í þessu tilliti og vekja sérstaka athygli á þeim.

4.5 Vinnuslys

Á árunum 2006–2009 var tíðni vinnuslysa mjög há meðal erlendra ríkisborgara hér á landi miðað við fjölda þeirra á íslenskum vinnumarkaði. Erlendir ríkisborgarar voru um 7% þátttakenda á vinnumarkaði í landinu árið 2006 en 30% skráðra vinnuslysa á sama tíma vörðuðu erlenda ríkisborgara. Ári síðar voru erlendir ríkisborgarar í kringum 9% þátttakenda á vinnumarkaði og urðu þeir fyrir þriðjung allra vinnuslysa það árið. Líklegt má telja að þarna skipti máli hátt hlutfall erlendra ríkisborgara meðal þeirra sem störfuðu í byggingariðnaði og við þær stórframkvæmdir sem ráðist var í á þessum tíma. Einnig kann að vera að fræðsla um vinnustaðinn, svo sem hvað varðar öryggisbúnað og aðgerðir á vinnustaðnum, nái síður til erlends starfsfólks en annarra.

Þrátt fyrir að hlutfall erlendra starfsmanna hafi lækkað mikið á slysaskrá er hlutfall þeirra ennþá hærra en fjöldi þeirra á vinnumarkaði ætti að segja til um. Af þeim 1.546 starfsmönnum á vinnumarkaði sem slösuðust árið 2014 voru 230 erlendir ríkisborgarar sem er u.þ.b. helmingi fleiri en hlutfall þeirra á vinnumarkaði (Rúnar Helgi Haraldsson og Sigríður Ásgeirsdóttir, 2015).

5 Málefni flóttafólks

Málefni flóttafólks hafa verið umfangsmikil í samfélaginu á síðustu misserum enda hafa aldrei verið eins margir einstaklingar á flótta frá síðari heimstyröldinni. Gífurlegur fjöldi Sýrlendinga er að flylja stríðsátök í heimalandi sínu og einnig er fjöldi Afgana og Íraka að leita að alþjóðlegri vernd vegna langvarandi átaka. Um 72% allra hælisumsækjanda á Norðurlöndunum koma frá þessum þremur ríkjum (Hagstofa Evrópusambandsins, e. Eurostat, 2016).

Einstaklingum sem sækja hér um alþjóðlega vernd hefur fjölgað mikið undanfarin ár og samhliða því þá hefur þeim einstaklingum sem fá alþjóðlega vernd einnig fjölgað. Mikilvægt er að huga strax að þeim umfangsmiklu breytingum sem eiga sér stað á alþjóðavísu og þeim áhrifum sem þær hafa og eiga eftir að hafa á íslenskt samfélag.

Í E-stoð framkvæmdaáætlunarinnar er lögð áhersla á málefni flóttamanna og sérstöðu þeirra þegar þeir koma fyrst til landsins. Leggja ber áherslu á eftirfarandi þætti fyrir farsæla móttöku flóttafólks:

- ▶ Samræmda og bætt móttöku.
- ▶ Virka þátttöku í samfélaginu.
- ▶ Rannsóknir og bætтар upplýsingar.

Lögð er áhersla á að flóttafólk fái nauðsynlega aðstoð til að vinna úr þeim áföllum sem það er að kljást við en jafnframt að það fái fljótt tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem það er á vinnumarkaði, til menntunar eða á öðrum sviðum. Er þar bæði gert ráð fyrir flóttamönnum sem hingað koma fyrir milligöngu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (hér eftir UNHCR ef við á) og þeim sem koma til landsins eftir öðrum leiðum. Eftirfarandi aðgerðir eru í E-stoðinni:

- E.1 Móttaka flóttafólks eftir hælisleit.
- E.2 Fræðsla og ráðgjöf fyrir flóttafólk.
- E.3 Endurskoðun á lagaumhverfi.
- E.4 Rannsókn á stöðu og líðan flóttafólks.
- E.5 Vinnumarkaðurinn.

5.1 Í alþjóðasamhengi

Skilgreiningu á hvað felst í því að vera flóttamaður er að finna í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna en sú skilgreining birtist í 1. mgr. 44. gr. laga um útlendinga, nr.96/2002. Þar segir:

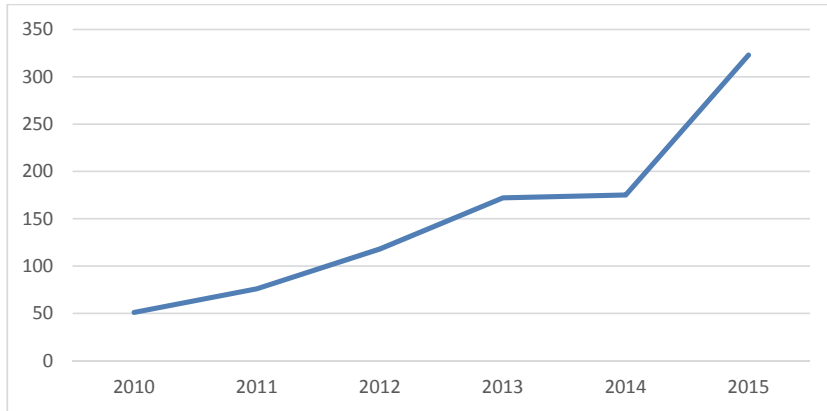
Flóttamaður samkvæmt lögum þessum telst vera útlendingur sem er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands; eða sá sem er ríkisfangslaus 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, sbr. A-lið 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 og viðauka við samninginn frá 31. janúar 1967. Um skilyrði þess að teljast flóttamaður er frekar mælt í 44. gr. a.

Gífurleg fjölgun flóttafólks hefur orðið á síðustu fjórum árum en Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna áætlaði að í lok ársins 2011 væru 10,4 milljónir manna á skrá hjá stofnuninni sem flóttafólk og tæpum þremur og hálfu ári síðar voru 14,4 milljónir flóttamanna á skrá sem þýðir að um 45% aukning varð á fjölda flóttamanna á þessum tíma. Stríðsátökin í Sýrlandi eru einn helsti orsakavaldur þessarar miklu fjölgunar flóttafólks í heiminum. Áætlað var að um mitt árið 2015 hafi 4,2 milljónir Sýrlendinga verið á flótta í heiminum, flestir í nágrennaríkjum Sýrlands, þ.e. Tyrklandi, Líbanon og Jórdaníu. Langflestir flóttamenn leita á náðir nágrennaríkja sinna og er áætlað 2,3 milljónir flóttamanna séu í Líbanon, þar af 1,8 milljónir Sýrlendingar og 425.000 Palestínúmenn, en í heild eru

Líbanar 4,5 milljónir. Í Tyrklandi eru um 1,9 milljónir flóttamanna, þar af 1,7 milljónir Sýrlendinga (UNHCR, 2015).

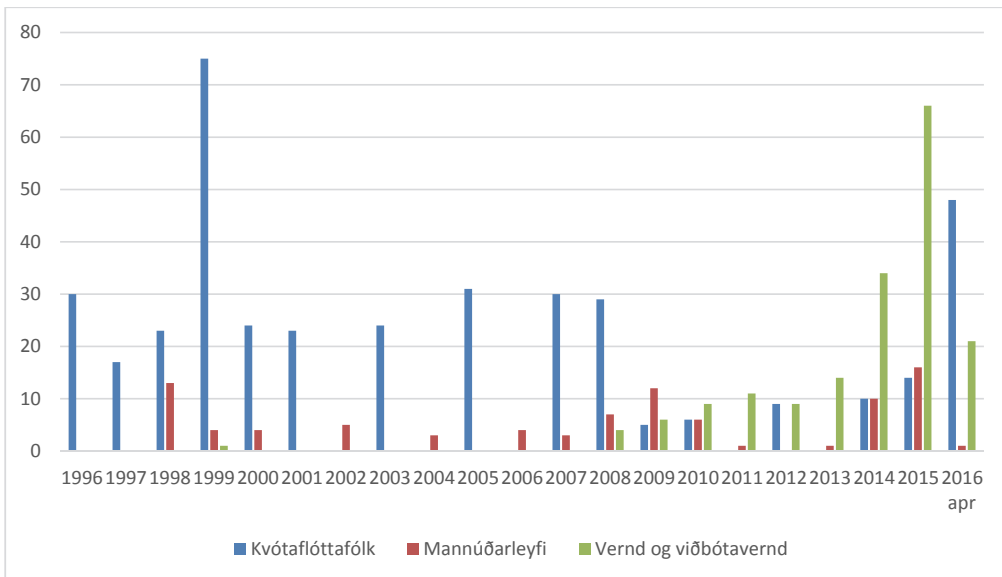
Evrópa hefur ekki farið varhluta af þessari þróun en áætlað er að nærri 1,4 milljónir einstaklinga hafi sótt um alþjóðlega vernd á síðasta ári (2015) í Evrópusambandsríkjunum. Til samanburðar sóttu um 600.000 manns um alþjóðlega vernd árið áður hjá Evrópusambandsríkjunum (Eurostat, 2016).

Á Íslandi er sambærileg þróun, en 175 manns óskuðu eftir alþjóðlegri vernd árið 2014 á Ísland en ári síðar voru það 323 einstaklingar sem sóttu um alþjóðlega vernd. Í janúar árið 2016 sóttu 52 einstaklingar um alþjóðlega vernd og í febrúar sama ár þá sóttu 38 manns frá 12 löndum um alþjóðlega vernd, langflestir frá Albaníu,.



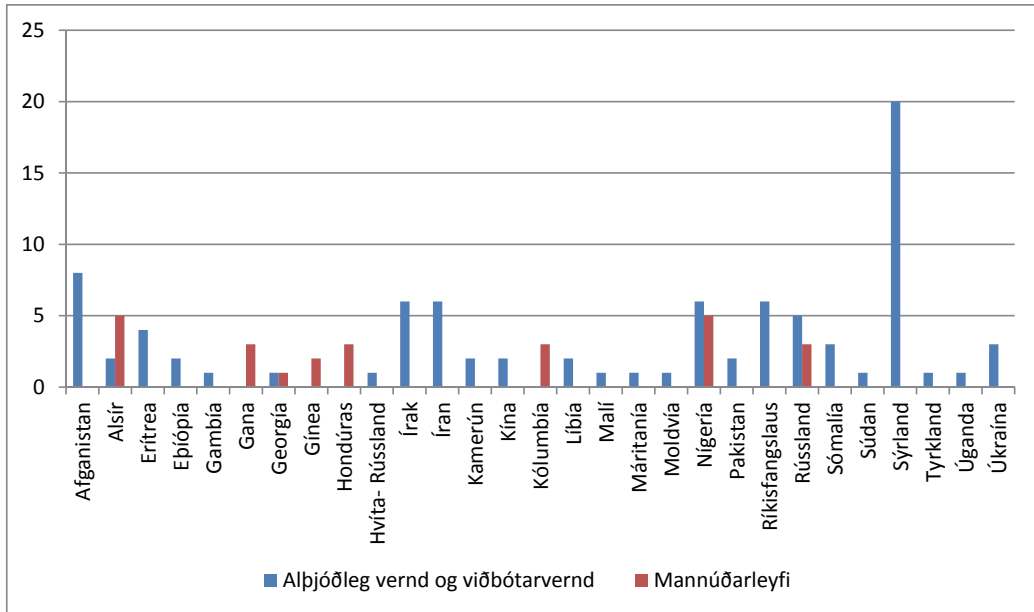
Mynd 18 - Fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd 2010-2015 (Útlendingastofnun, 2016)

Samhliða því að mikil aukning hefur orðið á umsækjendum um alþjóðlega vernd þá hefur einstaklingum sem veitt er vernd eða fá dvalarleyfi af mannúðaástæðum einnig fjölgað til muna eins og sjá má á mynd 19. Árið 2014 fengu 54 einstaklingar alþjóðlega vernd á Íslandi en ári síðar fengu 96 einstaklingar alþjóðlega vernd hér á landi. Á síðustu 20 árum þá hafa 634 manns fengið alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, þar af hafa 385 einstaklingar komið hingað í boði stjórnvalda, þ.e kvótaflóttafólk, og 159 einstaklingar fengu vernd eftir hælisleit og 90 fengu dvalarleyfi af mannúðarástæðu.



Mynd 19 - Fjöldi kvótaflóttafólks, mannúðarleyfa og flóttafólks eftir hælismeðferð 1996-2015 (Útlendingastofnun, 2016)

Alls fengu 66 einstaklingar alþjóðlega vernd árið 2015 og komu þeir frá 22 löndum. Auk þeirra fengu 16 einstaklingar dvalarleyfi af mannúðarástæðum, en þeir komu frá sex löndum. Á mynd 20 sést frá hvaða löndum einstaklingar sem fengu alþjóðlega vernd og mannúðarleyfi komu frá á síðust tveimur árum, og fjöldi þeirra.



Mynd 20 – Fiöldi og upprunaland einstaklingar sem fengið hafa vernd á Íslandi 2014-2015 (Útlendingastofnun, 2016)

Sé litið til Norðurlandanna þá hefur umsækjendum um alþjóðlega vernd fjölgað í öllum löndunum í samræmi við þróun á alþjóðavísu. Samtals sóttu 239.949 einstaklingar um alþjóðlega vernd á Norðurlöndum árið 2015. Það veður þó athygli hve mikill munur er á fjölda umsækjanda eftir löndum; má þar nefna að í Svíþjóð sóttu 156.110 manns um alþjóðlega vernd, eða meira en helmingur allra umsækjenda, næst á eftir kom Finnland með 32.190 umsóknir. Útskýra má þennan mikla mun að einhverju leyti þannig að Svíar hafa langa sögu um móttöku flóttafólks og sóttu til að mynda 75.000 manns um stöðu flóttamanns þar árið áður. Sé litið til fimm algengustu þjóðerna umsækjenda um alþjóðlega vernd á Norðurlöndum þá kemur í ljós að Sýrlendingar eru 29,6% umsækjenda, Afganar eru umsækjendur í 23% tilvika og Írakar í 19% tilvika. Staðan er nokkuð önnur á Íslandi þar sem Albanir eru fjölmennasta þjóð umsækjenda, eða 30,5%, þá koma 8,2% umsækjenda frá Sýrlandi og 7,9% frá Írak.

Tafla 3 – Yfirlit yfir fimm fjölmennustu þjóðerni einstaklinga sem sækja um alþjóðlega vernd á Norðurlöndunum

| DANMÖRK | FJÖLDI | FINNLAND | FJÖLDI | SVÍÞJÓÐ | FJÖLDI | NOREGUR | FJÖLDI | ÍSLAND | FJÖLDI |
|----------------|---------------|------------|---------------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|------------|
| Sýrland | 8.580 | Írak | 20.400 | Sýrland | 50.890 | Sýrland | 10.535 | Albanía | 108 |
| Írak | 2.745 | Afganistan | 5.190 | Afganistan | 41.190 | Afganistan | 6.910 | Sýrland | 29 |
| Afganistan | 2.215 | Sómalía | 1.975 | Írak | 20.190 | Írak | 2.935 | Írak | 28 |
| Ertítrea | 1.705 | Sýrland | 875 | Ríkisfangl. | 7.445 | Ertítrea | 2.785 | Makedónía | 27 |
| Ríkisfangslaus | 1.685 | Albanía | 755 | Ertítrea | 6.515 | Íran | 1.310 | Afganistan | 22 |
| Aðrir | 3.895 | Aðrir | 2.995 | Aðrir | 29.880 | Aðrir | 5.995 | Aðrir | 140 |
| Samtals | 20.825 | | 32.190 | | 156.110 | | 30.470 | | 354 |

5.2 Viðbrögð við breyttum aðstæðum

Til þess að bregðast við þeirri miklu fjölgun einstaklinga sem eru að leita eftir alþjóðlegri vernd, bæði hérlendis og erlendis, var ráðherra nefnd um málefni flóttafólks og innflytjenda sett á laggirnar þann 1. september 2015. Forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og húsnæðismálaráðherra, innanríkisráðherra og utanríkisráðherra eiga fast sæti í nefndinni. Þá eiga mennta- og menningarmálaráðherra og heilbrigðisráðherra að taka sæti í nefndinni þegar fjallað er sérstaklega um málefni á þeirra ábyrgðarsviðum. Aðrir ráðherrar taka sæti á fundum nefndarinnar eftir því sem tilefni eru til.

Hlutverk nefndarinnar er að samræma starf ráðuneyta og stofnana í umræddum málaflokkum og meta hvernig framlag Íslands nýtist best til að ná markmiðum um mannúðaraðstoð og aðstoð við flóttamenn, hælisleitendur og innflytjendur og samfélagsmál tengd þeim. Nefndin tekur til umfjöllunar stöðu mála, stefnumörkun og stjórnvaldsáskvarðanir í málefnum flóttafólks, hælisleitenda og innflytjenda. Nefndin hefur fundað sjö sinnum.

Að fenginni tillögu nefndarinnar ákvað ríkisstjórnin að leggja til við Alþingi að 2 milljörðum króna yrði varið í aðstoð við flóttafólk og hælisleitendur á árunum 2015–2016 til að bregðast við þeirri stöðu sem upp er komin vegna straums flóttamanna frá Sýrlandi. Lögð var áhersla á að styrkja þrenns konar verkefni:

- 1) Fjárstuðning til alþjóðastofnana og hjálparsamtaka sem vinna með flóttafólki erlendis, svo sem Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, Barnahjálpar, Neyðarsjóðs og Matvælaaðstoðar Sameinuðu þjóðanna.
- 2) Til móttöku flóttafólks á Íslandi, þar sem áhersla verði lögð á að hjálpa fólki að koma sér vel fyrir hér á landi, aðlagast samfélaginu og hefja nýtt líf. Er þar bæði gert ráð fyrir flóttamönnum sem hingað kæmu fyrir milligöngu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og þeim sem koma til landsins eftir öðrum leiðum. Nú þegar hefur fyrsti hópur flóttamanna komið í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, en um er að ræða 35 manna hóp frá Sýrlandi, sem var staðsettur í Líbanon, og hafa fjölskyldurnar sest að í Kópavogi og á Akureyri. Á vormánuðum munu fimm aðrar fjölskyldur koma til landsins.
- 3) Til aðgerða sem umbylt geta og hraðað afgreiðslu hælisumsókna hérlendis og til að bregðast við mikilli fjölgun þeirra þannig að úrvinnsla taki ekki eins langan tíma og hingað til, með þeirri óvissu og óþægindum sem af því leiðir. Nú þegar hefur sú aðgerð borið góðan árangur og hefur afgreiðslutími á umsóknum um alþjóðlega vernd styst verulega.

5.3 Móttaka kvótaflóttafólks

Í daglegri umræðu er talað um kvótaflóttafólk þegar vísað til hópa sem koma með skipulögðum hætti til landsins í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Þá er um að ræða einstaklinga sem UNHCR skilgreinir sem flóttamenn og búa oftast nær í nágrennaríkjum við það land sem þeir hafa þurft að flýja. Staða þeirra er metin svo að það sé augljóst er að þeir muni ekki geta snúið aftur í nákominni framtíð til síns heimaríkis né eiga möguleika á varanlegri lausn í því ríki sem þeir eru staddir í og því nauðsynlegt að leita til annarra ríkja um alþjóðlega vernd.

Tekið hefur verið skipulega á móti kvótaflóttafólki á Íslandi frá árinu 1956 og hafa alls 584 einstaklingar komið til landsins í 23 hópum. Flóttamannaráð Íslands var stofnað árið 1995 og var þá ný stefna tekin upp við móttöku flóttafólks og hafin samvinna við einstök sveitarfélög um móttöku fólksins og að veita því sérstaka aðstoð á fyrsta ári. Regluleg móttaka hefur verið á kvótaflóttafólki frá þeim tíma og verkefnið einnig unnið í nánú samstarfi við Rauða krossinn á Íslandi sem og deildir Rauða krossins í viðkomandi sveitarfélagi.

Alls hafa 393 einstaklingar komið til landsins með þessum hætti. Ákvörðun um móttöku hópa er tekin af ríkisstjórn Íslands hverju sinni að fenginni tillögu frá flóttamannanefnd, en hlutverk

nefndarinnar er m.a. að leggja til við ríkisstjórnina heildarstefnu og skipulag um móttöku flóttamannahópa, hafa yfirumsjón með framkvæmd móttökunnar og veita stjórnvöldum umsögn um einstök tilvik eftir því sem óskað er. Ákvörðun um móttöku hópa er ævinlega unnin í nánú samráði við UNHCR og byggt er á gögnum frá stofnuninni. Á töflu 4 má sjá frá hvaða löndum flóttafólkið hefur komið, hvert móttökusveitarfélagið var og hvaða ár hópurinn kom.

Tafla 4 - Móttökusveitarfélag og uppruni kvótaflóttafólks 1996-2016

| KOMUAR | MÓTTÖKUSVEITARFELAG | UPPRUNI | FJÖLDI |
|-----------------|------------------------------------|------------------------------------|------------|
| 1996 | Ísafjörður | Krajina | 30 |
| 1997 | Hornafjörður | Krajina | 17 |
| 1998 | Blönduós | Krajina | 23 |
| 1999 | Hafnarfjörður, Fjarðabyggð, Dalvík | Kosovo | 75 |
| 2000 | Siglufjörður | Krajina | 24 |
| 2001 | Reykjanesbær | Krajina | 23 |
| 2003 | Akureyri | Krajina | 24 |
| 2005 | Reykjavík | Kosovo | 7 |
| 2005 | Reykjavík | Kólumbía | 24 |
| 2007 | Reykjavík | Kólumbía | 30 |
| 2008 | Akranes | Palestínumenn frá Írak | 29 |
| 2010 | Reykjavík | Kólumbía | 6 |
| 2012 | Reykjavík | Afganistan | 9 |
| 2014 | Hafnarfjörður | Afganistan | 6 |
| 2014-2015 | Reykjavík | Simbabve, Úganda, Sýrland, Kamerún | 5 |
| 2015 | Reykjavík | Sýrland | 13 |
| 2016 | Kópavogur, Akureyri, Hafnarfjörður | Sýrland | 48 |
| Samtals: | | | 393 |

Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á að taka á móti sérlega viðkvæmum hópum (samkvæmt skilgreiningu UNHCR) og hefur t.d. verið tekið á móti einstæðum mæðrum, ekkjum og börnum þeirra, hinsegin flóttafólki og særðum og veikum. Þegar tekið er á móti kvótaflóttafólki þá er unnið út frá viðmiðunarreglum flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks (Velferðarráðuneytið, 2013).

Velferðarráðuneytið semur annars vegar við sveitarfélag og hins vegar við Rauða krossinn á Íslandi um aðstoð við hvern hóp. Samningur velferðarráðuneytisins við móttökusveitarfélagið tekur m.a. til fjárhagsaðstoðar, menntunar, heildstæðrar félagslegrar ráðgjafar og fræðslu. En Samningur við Rauða krossinn á Íslandi tekur tekur aftur á móti m.a. til þess að hreyfingin útvegi hverri fjölskyldu íslenska stuðningsfjölskyldu sem og nauðsynlegan húsbúnað við komu til landsins. Almennt er talið að verkefnið hafi gengið vel og flóttafólkinu hafi vegnað vel og náð góðri fótfestu hér á landi.

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands rannsakaði reynslu og viðhorf flóttamanna á Íslandi fyrir flóttamannanefnd árið 2005. Þegar rannsóknin var gerð höfðu 420 manns komið hingað til lands sem kvótaflóttafólk allt frá árinu 1956 og var sendur spurningarlisti til allra sem höfðu komið hingað með þessu móti og voru 13 ára eða eldri. Alls svöruðu 62 einstaklingar könnuninni. Meðal þess kom fram var að 62% einstaklinganna voru enn búsett á Ísland eða 260 manns. Langflestum svarendanna fannst gott eða mjög gott að búa á Íslandi, eða 83%, og 88% svarenda voru með íslenskan ríkisborgararétt. Þá kom í ljós að rúmur helmingur svarenda bjó í eigin húsnæði (Kristín Harðardóttir, Heiður Jónsdóttir og Friðrik H. Jónsson, 2005).

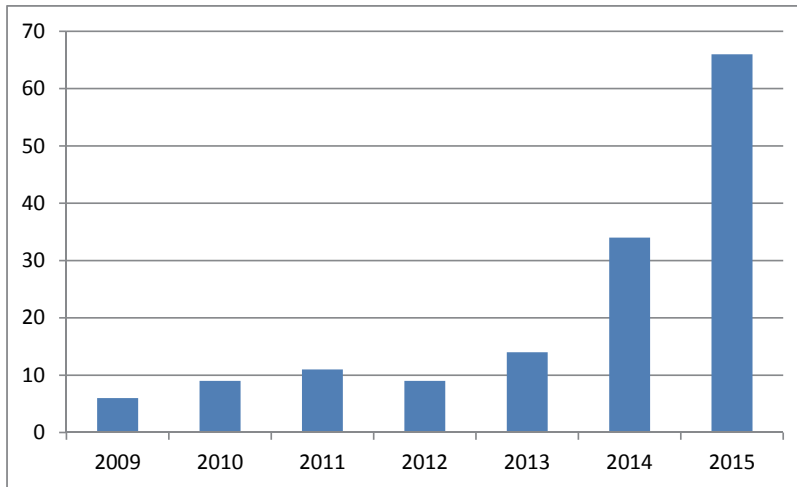
Spurt var sérstaklega um tungumálakunnuáttu og kom þar fram að 40% svarenda gátu ekki tjáð sig á öðru tungumáli en móðurmáli sínu, en um 60% töldu skilning sinn á íslensku frekar eða mjög góðan. Þá kom fram mikill áhugi á að læra íslensku betur, en um 85% svarenda nefndu það. Einnig sýndi rannsóknin að helmingur svarenda hefði komið að hafa sérstakan stuðning lengur heldur en móttökuverkefnið býður upp á, en það er skilgreint sem eins árs verkefni. Alls voru 74% svarenda í

launaðri vinnu þegar könnunin var gerð. Það vekur þó athygli að 19% svarenda voru í ósérhæfðum störfum áður en þeir komu til Íslands en 47% þeirra voru í ósérhæfðum stöfum hér á landi þegar könnunin var gerð. Alls reyndust 66% svarenda ánægð í þeim stöfum sem þeir sinntu þegar könnunin var gerð, en 75% töldu þó að menntun sín nýttist ekki að fullu í núverandi starfi. Greina má mikinn áhuga á frumkvöðlastarfi meðal svarenda, en 40% svarenda höfðu áhuga á að setja á stofn eigin rekstur.

Rannsóknin gefur góða mynd að móttöku kvótaflóttafólks til ársins 2005 og er þar að finna mikilvægar vísbendingar um hvernig móttaka kvótaflóttafólksins hefur gengið og hvað má bæta. Nauðsynlegt er að kanna stöðu og líðan flóttafólks nú, bæði þeirra sem hafa komið hingað sem kvótaflóttafólk og þeirra sem hafa fengið stöðu sína viðurkennda eftir hælisleit, en takmarkaðar upplýsingar eru til um hvernig þeim hópi hefur reitt af. Helsta ástæðan er sú að þar til árið 2010 höfðu fáir einstaklingar fengið stöðu sína viðurkennda. Ein af aðgerðunum í framkvæmdaáætluninni er rannsókn á stöðu og líðan flóttafólks.

5.4 Þjónusta við flóttafólk eftir hælismeðferð

Líkt og fram hefur komið hér að framan þá hefur þeim einstaklingum sem leita eftir alþjóðlegri vernd hér á landi fjölgað mikið á síðustu árum og samhliða hefur þeim einstaklingum sem fengið hafa vernd fjölgað. Myndin 21 sýnir fjölda þeirra sem fengið hafa eftir að hafa sótt um hæli.



Mynd 21 - Fjöldi einstaklinga sem veitt var staða flóttamanns eða viðbótarvernd 2009-2015 (Útlendingastofnun, 2016)

Gerbreyting hefur orðið á veitingu alþjóðlegrar verndar hér á landi eins og myndin hér fyrir ofan sýnir og þá ber þess að geta að alltaf fær nokkur fjöldi einstaklinga einnig dvalarleyfi af mannúðarástæðum, eða 16 manns árið 2015. Á fyrstu þremur mánuðum þessa árs (2016) fengu 25 einstaklingar alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

Málafni flóttafólks eru á ábyrgð velferðarráðuneytisins og árið 2014 gaf ráðuneytið út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks. (Velferðarráðuneytið, 2014⁵). Leiðbeiningarnar snúa að framkvæmd þjónustu sem og stuðningi við flóttafólk og voru settar fram sökum sérstöðu flóttafólks. Leiðbeiningarnar ná til þriggja hópa:

1. Einstaklinga sem fengið hafa stöðu flóttamanns eftir hælismeðferð skv. j-lið 12. gr. laga um útlendinga, nr. 96/2002.
2. Einstaklinga sem fá dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar við flóttamann skv. 4. mgr. 46. gr. laga um útlendinga.

3. Einstaklinga sem fengið hafa synjun um alþjóðlega vernd en fengið dvalarleyfi á grundvelli ríkra mannúðarsjóðarmiða skv. f- lið 12. gr. laga um útlendinga.

Er leiðbeiningunum ætlað vera til hliðsjónar, fyrstu tvö árin eftir lögheimilisskráningu, fyrir stafs menn sveitarfélagsins þar sem flóttamaður hefur skráð lögheimili og eru þær settar fram sökum sérstöðu flóttamanna samkvæmt flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Við gerð leiðbeininganna var höfð til hliðsjónar sú aðstoð sem kvótaflóttafólk fær fyrsta árið eftir komuna til landsins.

Sú þjónusta sem sveitarfélag veitir flóttafólki er á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og reglum þess sveitarfélags þar sem flóttafólkið er með skráð lögheimili. Í leiðbeiningunum er lögð áhersla á að flóttafólkið fái tíð viðtöl í félagslegri ráðgjöf í byrjun og síðan eftir þörfum. Meðal þess sem er tilgreint í leiðbeiningunum er húsbúnaðarstyrkur og styrkur til íslenskunáms. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélaginu útlagðan kostnað vegna fjárhagsaðstoðar fyrstu tvö árin eftir skráningu lögheimilis og á það við um alla erlenda ríkisborgara sem hafa átt lögheimili skemur en tvö ár hér á landi.

Ljóst er að einstaklingum með stöðu flóttamanns hér á landi hefur fjölgað mikið á síðustu mánuðum og árum og ekki eru vísbendingar um að umsækjendum um alþjóðlega vernd eigi eftir að fækka á næstu mánuðum. Útlendingastofnun áætlar að 600–800 manns muni sækja um stöðu flóttamanns á þessu ári (2016) sem er tvöföldun frá fyrra ári sem þó var metár. Sökum þess mikla fjölda sem fær alþjóðlega vernd eftir hælisleit, er nauðsynlegt að formfesta enn frekar hvernig tekið er á móti þessu fólki hér á landi og veita því viðunandi aðstoð svo það nái fótfestu hér og verði virkir þátttakendur í samfélaginu.

Allar aðgerðir í E-stoðinni hafa það að markmiði að byggja upp kerfi sem tekur vel á móti flóttafólki. Meðal þess sem horft er til er að hefja fræðslu fyrir flóttafólk sem allra fyrst eftir að það fær stöðu flóttamanns. Meðal þess sem á að koma fram í fræðslunni eru upplýsingar um réttindi og skyldur, atvinnutækifæri, húsnæðismál, íslenskukennslu og menntun. Þá verður sett á laggirnar nefnd sem hefur það hlutverk að kortleggja núverandi þjónustu og koma fram með tillögur um hvernig hægt er að bæta og samræma þjónustu við flóttafólk óháð því hvort það kemur hingað sem kvótaflóttafólk eða fær stöðu sína viðurkenda hér á landi. Þá verður sett á laggirnar nefnd sem verður falið að fara yfir ábendingar sem hafa borist þar sem bent hefur verið á misræmi þegar kemur að sérstöðu flóttafólks gagnvart almennum lögum um opinbera þjónustu og jafnframt verður sett á fót nefnd þar sem horft verður sérstaklega til hlutverks atvinnulífsins í lífi flóttafólks og hælisleitenda.

Heimildaskrá

1. Advania. (2015). Sérunnar tölur úr INNU, tölvukerfi framhaldsskólanna. Reykjavík, 24. mars.
2. Almar R. Halldórsson, Ragnar F. Ólafsson, Júlíus K. Björnsson. (2012). *Helstu niðurstöður PISA 2012: Læsi nemenda á stærðfræði og nattúrufræði og lesskilningu*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.namsmat.is/vefur/rannsoknir/pisa/pisa_skyrslur/PISA_2012.pdf.
3. *Almenn hegningarlög* nr. 19/1940 með áorðnum breytingum nr. 47/1941, 36/1944, 101/1950, 100/1951, 22/1955, 20/1956, 21/1957, 31/1961, 81/1962, 17/1962, 69/1964, 41/1973, 96/1973, 64/1974, 16/1976, 24/1976, 101/1976, 34/1980, 52/1980, 20/1981, 69/1981, 13/1984, 42/1985, 48/1988, 16/1990, 19/1991, 21/1991, 92/1991, 40/1992, 39/1993, 72/1993, 133/1993, 39/1995, 71/1995, 142/1995, 84/1996, 90/1996, 126/1996, 135/1996, 10/1997, 57/1997, 30/1998, 69/1998, 82/1998, 140/1998, 147/1998, 24/1999, 122/1999, 15/2000, 39/2000, 94/2000, 25/2001, 32/2001, 44/2001, 14/2002, 56/2002, 56/2002, 70/2002, 99/2002, 99/2002, 40/2003, 54/2003, 125/2003, 73/2004, 129/2004, 21/2005, 49/2005, 81/2005, 83/2005, 129/2004, 21/2005, 49/2005, 81/2005, 83/2005, 27/2006, 74/2006, 24/2006, 25/2007, 61/2007, 88/2008, 54/2009, 149/2009, 143/2010, 162/2010, 72/2011, 85/2011, 126/2011, 58/2012, 5/2013, 37/2013 og 13/2014.
4. *Alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis*, nr. 14/1968.
5. Arnar Jónsson, Arnar Pálsson og Pröstur Freyr Gylfason. (2015). *Úttekt á íslenskukennslu fyrir útlendinga: mars 2015*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sótt í mars 2016 af <http://brunnur.stjr.is/mrn/utgafuskra/utgafa.nsf/SearchResult.xsp?documentId=17AF25AF2B778CE300257E5E004EA359&action=openDocument>.
6. Ari Klængur Jónsson. (2012). *Fyrirkomulag forsjár barna af erlendum uppruna*. Ísafjörður: Fjölmenningssetur.
7. Ari Klængur Jónsson. (2013). *Tölfræðilegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara og innflytjendur á Íslandi*. Sótt í nóvember 2014 af <http://www.mcc.is/media/frettir/Tolfraediskyrsla-2013.pdf>.
8. Ari Klængur Jónsson og Elsa Arnardóttir. (2012). *Tölfræðilegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara og innflytjendur á Íslandi*. Sótt í nóvember 2014 af <http://www.mcc.is/media/frettir/MCC---Tolfraedilegar-upplýsingar-um-erlenda-rikisborgara-a-Islandi---Uppfaert-skjal-f.-2012-ok-1-copy.pdf>.
9. Barnaverndarstofa. (2014). *Ársskýrsla 2012–2013*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.bvs.is/media/arsskyrslur/Barnaverndarstofa_2012-2013.pdf.
10. Bobbit, L., Sheridan, G., Leann, C., og George A. M. (2005). The development of a county level index of Well-Being. Í Folimena Maggino (ritstj.), *Social Indicators Research*, 73(1), 19–42. Sótt í febrúar 2015 af http://download.springer.com/static/pdf/926/art%253A10.1007%252F511205-004-6165-9.pdf?auth66=1424882331_b2fd3381eedf09014603fadafa75c93c&ext=.pdf.
11. Cummins, J. (2001). Tosprogede borns modersmal: Hvad er vigtigt i deres uddannelse? [Bilingual Children's Mother Tongue: Why Is It Important for Education?] Í Karen Lund, Machael Svendsen Pedersen, Karen Risager, Elsebeth Rise og Pete Villads Vedel (ritstj.), *Springforum*, 19(7), 15–20. Sótt í febrúar 2015 af http://www15.gencat.net/pres_casa_llengues/uploads/articles/Bilingual%20Childrens%20Mother%20Tongue.pdf.
12. European Commission. (2013). *European Recommendation of 20.2.2013. Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*. Sótt í febrúar 2015 af http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/c_2013_778_en.pdf.
13. European Commission against Racism and Intolerance. (2012). *Skýrsla ECRI um Ísland (fjórða eftirlitslota)*. Sótt í desember 2014 af <http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/ISL-CbC-IV-2012-001-ISL.pdf>.
14. Eurostat. (2016). Asylum applications (non EU) in the EU-28 member states, 2005-2015. Sótt 17.03.16 af [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2005-15_\(%C2%B9\)_\(thousands\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2005-15_(%C2%B9)_(thousands)_YB16.png).

15. Elín Pöll Þórðardóttir. (2007). Móðurmál og tvítyngi. Í Hanna Rangarsdóttir, Elsa Sigríður Jónsdóttir og Magnús Þorkell Bernharðsson (ritsj.), *Fjölmennning á Íslandi* (bls. 101–128). Reykjavík: Rannsóknarstofa í fjölmenningsfræðum KHÍ og Háskólaútgáfan.
16. Elsa Arnardóttir og Rúnar Helgi Haraldsson. (2014). *Origin and Multiple Discrimination*. Sótt í desember 2014 af <http://www.mcc.is/media/frettir/Progress-skyrsla-mcc--2.pdf>.
17. Forsætisráðuneytið. (2014). Stefna og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2016. Sótt í janúar 2015 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/vt/2014-5-22-stefna-adgerda-vt.pdf>.
18. Forsætisráðuneytið. (e.d.). *Samráðsvettvangur*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/samradsvettvangur/>.
19. Fæðingarorlofsfjórður. (2016). Sérvinnsla fyrir Fjölmenningssetur. Hvammstangi, 29.02.16.
20. Gestur Guðmundsson. (2013). Innflytjendur í Íslenskum framhaldsskólum. Í Ólöf Garðarsdóttir, Helgi Skúli Kjartansson, Jóhanna Thelma Einarsdóttir, Robert Berman og Torfi Hjartarson (ritsj.), *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun: Sérít 2013 – Rannsóknir og skólustarf*, grein 003. Sótt í febrúar 2015 af http://netla.hi.is/serrit/2013/rannsoknir_og_skolastarf/003.pdf.
21. Guðrún Pétursdóttir. (2013). Birtingarmyndir dulinna fordóma og mismununar í garð innflytjenda á Íslandi [rafræn útgáfa]. *Íslenska þjóðfélagið*, 4, 27–38. Sótt í febrúar 2015 af http://www.ici.is/assets/Birtingarmyndir_dulinna_fordoma_og_mismununar_2012_x.pdf.
22. Hagstofa Íslands. (2009). Innflytjendur og eintaklingar með erlendan bakgrunn 1996–2008. *Hagtíðindi: Mannfjöldi*, 94(1), 1–24. Sótt í febrúar 2015 af <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=9077>.
23. Hagstofa Íslands. (2014^a). Byrði húsnæðiskostnaðar 2004–2013. *Hagtíðindi: Laun, tekjur og vinnuþátttakendur*, 99(3), 1–20. Sótt af <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=16549>.
24. Hagstofa Íslands. (2014^b). *Innflytjendum fjólgar lítillga*. Sótt í nóvember 2014 af <http://www.hagstofa.is/Pages/95?NewsID=11036>.
25. Hagstofa Íslands. (2015^a). *Mannfjöldi: Innflytjendur eftir kyni og sveitarfélagi 1. janúar 1996–2015*. Sótt 25.02.2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar_mannfjoldi_3_bakgrunnur_Uppruni/MAN43000.px/.
26. Hagstofa Íslands. (2015^b). *Mannfjöldapróun 2015*. Sótt 25.02.2016 af <https://www.hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=55084>.
27. Hagstofa Íslands. (2015^c). *Börn í leikskólum með erlent ríkisfang 2001–2014*. Sótt 26.02.2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_1_leikskolastig_o_IsNemendur/SKO01106.px/.
28. Hagstofa Íslands. (2015^d). *Börn í leikskólum með erlent móðurmál 1998–2014*. Sótt 26.02.2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_1_leikskolastig_o_IsNemendur/SKO01103.px/?rxid=dc22bf53-bb3b-4778-ae84-09e356bd6fbd.
29. Hagstofa Íslands. (2015^e). *Grunnskólanemendur með erlent móðurmál 1997–2014*. Sótt 26.02.2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_2_grunnskolastig_o_gSNemendur/SKO02103.px/?rxid=dc22bf53-bb3b-4778-ae84-09e356bd6fbd.
30. Hagstofa Íslands. (2015^f). *Ríkisfang grunnskólanema 2006–2014*. Sótt 26.02.2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_skolamal_2_grunnskolastig_o_gSNemendur/SKO02108.px/?rxid=dc22bf53-bb3b-4778-ae84-09e356bd6fbd.
31. Hagstofa Íslands. (e.d.^a). *Mannfjöldi: Innflytjendur eftir kyni og sveitarfélagi 1. janúar 1996–2014*. Sótt í febrúar 2015 af <http://hagstofa.is/?PageID=2593&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=MAN43005%26ti=Innflytjendur+eftir+kyni+og+sveitarf%26Eglagi++1%2E+jan%2FAar+1996%2D2014%26path=../Database/mannfjoldi/Uppruni/%26lang=3%26units=Fj%26F6ldi>.
32. Hagstofa Íslands. (e.d.^b). *Mannfjöldi: Mannfjöldi eftir bakgrunni, kyni, aldri og ríkisfangi 1996–2014*. Sótt í nóvember 2014 af <http://www.hagstofan.is/?PageID=2593&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=MAN43000%26ti=Mannfj%26ldi+eftir+bakgrunni%2C+kyni%2C+aldri+og+r%26DKisfangi+1996%2D2014%26path=../Database/mannfjoldi/Uppruni/%26lang=3%26units=Fj%26F6ldi>.

33. Hagstofa Íslands. (e.d.⁵). *Mannfjöldi: Veiting íslensks ríkisfangs eftir fyrra ríkisfangi, kyni og aldri 1991–2013*. Sótt í nóvember 2014 af <http://www.hagstofa.is/?PageID=2593&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=MANo4119%26ti=Veiting+%EDslensks+r%EDkisfangs+eftir+fyrra+r%EDkisfangi%2C+kyni+og+aldri+1991%2D2013%26path=../Database/mannfjoldi/Rikisfbr/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi>.
34. Hallfríður Þórarinsdóttir og Anna Wojtynska. (2015). *Húsnæðisaðstæður pólskra innflytjenda á höfuðborgarsvæðinu – ástand og áskoranir*. Mirra (útgáfa send velferðarráðuneytinu 2015).
35. Háskólasetur Vestfjarða (e.d.). Samantektir verkefna sem hlotið hafa styrk úr þróunarsjóði innflytjendamála. Sótt janúar 2015 af http://www.uwestfjords.is/sjodir_i_vorslu_haskolaseturs/samantektir_eldri_verkefna/.
36. Háskóli Íslands. (2015). *Samfélagstúlkun*. Sótt í mars 2015 af http://www.hi.is/islensku_og_menningardeild/samfelagstulkun.
37. Innanríkisráðuneytið. (2013). Áætlun um aðgerðir gegn mansali samþykkt í ríkisstjórn. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28544>.
38. Innanríkisráðuneytið. (2014). *Undirrituðu samstarfsyfirlýsingu um aðgerðir gegn ofbeldi*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29154>.
39. Innanríkisráðuneytið. (e.d.). *Mannréttindi*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/mannrettindi/>.
40. Íslensk málnefnd. (2013). Ályktun um stöðu íslenskrar tungu 2013. Sótt í febrúar 2015 af http://islenskan.is/images/Alyktanir-pdf/alyktun_IM_2013.pdf.
41. Jóna Aðalheiður Pálmadóttir og Luliana Kalenikova. (2013). *Hatursorðræða: Yfirlit yfir gildandi lög og reglur – ábendingar til framtíðar*. Sótt í mars 2015 af <http://www.humanrights.is/static/files/Utgafa/hatursordraeda-yfirlit-yfir-gildandi-log-og-reglur-abendingar-til-framtidar.pdf>.
42. Kolbeinn H. Stefánsson. (2013). *Skýrsla um útgreiðslu húsaleigubóta*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/Rit_2013/Skyrsla-unnin-fyrir-Samradsnefnd-um-frankvaemd-laga--og--reglugerda-um-husaleigubaetur_final.pdf.
43. Kristín Harðardóttir, Heiður Jónsdóttir og Friðrik H. Jónsson. (2005). *Reynsla og viðhorf flóttamanna á Íslandi. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands*. Sótt 17.03.16 af https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/skyrsla_flottafolk_litur.pdf.
44. Lánasjóður íslenskra námsmanna. (e.d.). *Úthlutunarreglur 2014–2015*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.lin.is/lin/UmLIN/Log_og_reglur/uthlutunarreglur.html#jump5.
45. *Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum*, nr. 46/1980, með áorðnum breytingum, nr. 15/1986, 61/1990, 7/1996, 52/1997, 83/1997, 17/2003, 68/2003, 90/2004, 138/2005, 88/2008, 162/2010, 126/2011 og 59/2013.
46. *Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga* nr. 40/1991 með áorðnum breytingum nr. 31/1994, 130/1995, 34/1997, 65/2006, 65/2010, 66/2010, 152/2010, 162/2010, 126/2011, 138/2011 og 19/2013.
47. *Lög um framhaldsskóla*, nr. 92/2008, með áorðnum breytingum, nr. 35/2009, 89/2009, 133/2009, 71/2010, 126/2011, 68/2012 og 72/2014.
48. *Lög um fæðingar- og foreldraorlof* nr. 22/2000 með áorðnum breytingum nr. 72/2003, 90/2004, 129/2004, 22/2006, 65/2006, 155/2006, 167/2006, 74/2008, 112/2008, 173/2008, 70/2009, 97/2009, 120/2009, 134/2009, 162/2010, 126/2011, 136/2011, 143/2012 og 140/2013.
49. *Lög um grunnskóla*, nr. 91/2008, með áorðnum breytingum nr. 34/2009, 35/2009, 91/2011, 126/2011, 180/2011 og 56/2014.
50. *Lög um húsaleigubætur*, nr. 138/1997, með áorðnum breytingum, nr. 15/2001, 168/2002, 129/2004, 167/2007, 136/2009, 70/2010, 162/2010 og 126/2011.
51. *Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla*, nr. 10/2008, með áorðnum breytingum, nr. 162/2010, 126/2011 og 62/2014.
52. *Lög um leikskóla*, nr. 90/2008, með áorðnum breytingum, nr. 38/2009 og 126/2011.
53. *Lög um málefni innflytjenda*, nr. 116/2012, með áorðnum breytingum, nr. 61/2014.
54. *Lög um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda*, nr. 55/1980, með áorðnum breytingum, nr. 58/1985, 33/1987, 21/1991, 69/1993, 129/1997, 145/2004 og 76/2010.

55. *Lög um útlendinga*, nr. 96/2002, með áorðnum breytingum, nr. 27/2003, 20/2004, 106/2007, 86/2008, 88/2008, 154/2008, 65/2010, 114/2010, 115/2010, 116/2010, 162/2010, 126/2011, 83/2012, 26/2014 og 64/2014.
56. Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar. (2014). Greining: Hatursorðræða í ummælakerfum íslenskra netfréttamiðla. Sótt í mars 2015 af http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/haturordraeda.pdf.
57. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2011). *Aðalnámskrá leikskóla 2011*. Sótt 27.02.16 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>
58. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2013^a). *Aðalnámskrá grunnskóla 2011 – Almennur hlutiz 2011 – Greinaskrá 2013*. Sótt 27.02.16 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>
59. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2013^b). *Brotthvarf úr framhaldsskólum: Vor 2013*. Sótt í mars 2016 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/7867>.
60. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2014). *Hvítbók um umbætur í menntun*. Sótt í janúar 2015 af http://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf.
61. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2015). *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011 (2. útgafa með breytingum 2015)*. Sótt 27.02.16 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>.
62. Mímir símenntun. (e.d.). *Skóli fyrir innflytjendur*. Sótt í mars 2015 af <http://www.mimir.is/namsleidir/innflytjendur/>.
63. Móðurmál, félag um móðurmálskennslu tvítýngdra barna. (e.d.) *Um Móðurmál*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.modurmal.com/about/>.
64. Nordic Statistics. (e.d.). *Immigration by reporting country, country, time, sex and citizenship*. Sótt í febrúar 2015 af http://q1.208.143.50/pxweb/pxwebnordic/Dialog/varval.asp?ma=MIGR01&path=../DATABASE/3_%20Population/Migrations/&lang=1.
65. OECD. (2013). *International Migration Outlook 2013*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en#page1.
66. OECD. (2016). *Building a more resilient and inclusive labour market, how does your country compare? OECD Labour and employment ministerial meeting 15 January 2016*. Sótt í mars 2016 af <http://www.oecd.org/employment/ministerial/How-does-your-country-compare.pdf>.
67. Ragna Björg Guðbrandsdóttir. (2013). *Tilraunaverkefnið „Þjónusta við börn sem búa við heimilisofbeldi“: Lokaskýrsla verkefnisins frá 15. september 2011 til 31. maí 2013*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.bvs.is/media/rannsoknir-i-bv/Heimilisofbeldi---skyrsla-um-tilraunaverkefni.pdf>.
68. Rauði krossinn á Íslandi (2014). *Hvar þrengir að?: Könnun á hvaða hópar í samfélaginu eigi helst undir högg að sækja*. Sótt í desember 2014 af <http://www.raudikrossinn.is/doc/10417896>.
69. Reykjavíkurborg. (2014). Heimurinn er hér: Stefna skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur um fjölmenningsleggt skóla- og frístundastarf. Sótt í febrúar 2015 af http://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_sfs_um_fjoelmenningu_n.pdf.
70. Reykjavíkurborg. (e.d.). *Fjölmening í leikskóla*. Sótt í febrúar 2015 af <http://reykjavik.is/fjolemenning-i-leikskola>.
71. Rúnar Helgi Haraldsson og Sigríður Ásgeirsdóttir. (2015). Tölfræðilegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara og innflytjendur á Íslandi. Sótt 28.02.16 af <http://www.mcc.is/media/frettir/Til-birtingar-2015.pdf>.
72. Samband íslenskra sveitarfélaga. (2009). Stefnumótun Sambands íslenskra sveitarfélaga í málefnum innflytjenda. Sótt í janúar 2015 af http://www.samband.is/media/althjodamal/Stefnumotun_innflytjendur.pdf.
73. *Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins*, nr. 19/2013.
74. Samtök um kvænnaathvarf. (2013). *Ársskýrsla 2013*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.kvennaathvarf.is/media/arsskyrslur/SUK-2013-tp.pdf>.
75. Sólveig H. Georgsdóttir og Hallfríður Þórarinsdóttir. (2008). *Innan vallar eða utan?: Rannsókn á þátttöku í skipulögðu íþrótt- og tómstundastarfi meðal innflytjendabarna í Breiðholti*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.mirra.is/Innan_vallar_eda_utan.pdf.

76. Staffor, J.R., Bowman, R., Ewing, T., Hanna, J. og Lopez-De Fede, A. (1997). *Building cultural bridges*. Bloomington: National Education Service.
77. Steinunn Bergmann. (2010). *Börnum straffað með hendi og vendi: Barnaverndartilkynningar er varða líkamlegt ofbeldi gagnvart börnum*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.bvs.is/files/file921.pdf>.
78. Steinunn Bergmann. (2013). *Skýrsla um þjónustu Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda sveitarfélaga*. Óútgefið handrit.
79. Stjórnarráð Íslands. (2013). Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. Sótt í janúar 2015 af <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>.
80. Thanasoulas, D. (2001). The Importance Of Teaching Culture In The Foreign Language Classroom. Í Adalberto Aguirre (ritstj.), *Radical Pedagogy*. Sótt í mars 2015 af http://www.radicalpedagogy.org/radicalpedagogy/The_Importance_of_Teaching_Culture_in_the_Foreign_Language_Classroom.html.
81. UNHCR. (2015). UNHCR mid year trends 2015. Sótt 17.03.16 af <http://www.unhcr.org/56701b969.html>.
82. Utanríkisráðuneytið. (2008). *Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/verkefni/alhjuda-og-oryggissvid/un/mannrettindayfirlýsing-sth/>.
83. Útlendingastofnun. (2014). *Útlendingastofnun: Ársskýrsla 2013*. Sótt í nóvember 2014 af http://utl.is/files/Ymislegt/rssksrsla_2013.pdf.
84. Útlendingastofnun. (2016). Sérunnar tölur að beiðni velferðarráðuneytisins. Reykjavík, 29. febrúar.
85. Velferðarráðuneytið. (2008). *Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda*. Sótt í janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/3849>.
86. Velferðarráðuneytið. (2011). *Skýrsla um túlkajónustu til innflytjenda*. Sótt í mars 2015 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/26012011_Tulkathjonusta_til_innflytjenda.pdf.
87. Velferðarráðuneytið. (2012). *Félagsvísar kynntir í fyrsta sinn á Íslandi – mikilvægt stjórnæki*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/33231>.
88. Velferðarráðuneytið. (2013). *Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks*. [Dags. 10. maí 2013]. Sótt í janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafolk/mottaka/nr/4548>.
89. Velferðarráðuneytið. (2014^a). *Framtíðarstefna mótuð í fæðingarorlofsmálum*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/34963>.
90. Velferðarráðuneytið. (2014^b). *Kynningarfundur um mótun geðheilbrigðisstefnu 17. október*. Sótt í janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/34870>.
91. Velferðarráðuneytið. (2014^c). *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2014/leidb.regalur.LOK.pdf>.
92. Velferðarráðuneytið. (2014^d). *Mótun vinnumarkaðsstefnu*. Sótt í janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/34815>.
93. Velferðarráðuneytið. (2014^e). *Verkefnisstjórn um lýðheilsu*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/raduneyti/nefndir-rad-stjornir/nr/34704>.
94. Velferðarráðuneytið. (e.d.^a). *Framtíðarskipan húsnæðismála*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/framtidarskipan-husnaedismala/>.
95. Velferðarráðuneytið. (e.d.^b). *Mótun stefnu og aðgerðaáætlunar í málefnum barna og barnafjölskyldna*. Sótt í janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/fjolskyldustefna/>.
96. Vinnueftirlitið. (e.d.). *Félagslegir þættir*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.vinnueftirlit.is/vinnuvernd/adbunadur/felagslegri-thaettir/>.
97. Vinnumálastofnun. (2012). *Minnisblað um áherslur í þjónustu við útlendinga á atvinnuleysisráð 2012 (jan. – ágúst)*. Sótt í febrúar 2015 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvaktog/VEL_Minnisblad_082012_Helstu_aherslur_i_thjonustu_vid_utlendinga.pdf.

98. Vinnumálastofnun. (2013). *Ársskýrsla Vinnumálastofnunar 2012*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.vinnumalastofnun.is/media/1392/arsskyrsla-vefur.pdf>.
99. Vinnumálastofnun. (2014). *Staða á vinnumarkaði: September 2014*. Sótt í febrúar 2015 af <http://www.arborg.is/wp-content/uploads/2014/11/13.-1411008.pdf>.
100. Vinnumálastofnun. (2016^b). *Talnaefni um atvinnuþáttöku og atvinnuleysi erlendra ríkisborgara 2006–2015*. Sótt 27.02.2016 af <https://www.vinnumalastofnun.is/um-okkur/tolfraedi-og-utgefid-efni/erlendir-rikisborgarar-talnaefni-og-skyrslur>.
101. Vinnumálastofnun. (2016^b). *Staðan á vinnumarkaði – Desember 2015*. Sótt 28.02.2016 af <https://www.vinnumalastofnun.is/media/1624/des-2015.pdf>.
102. Vinnumálastofnun. (2016^c). *Tölur um fjölda atvinnulausra í lok mánaðar frá og með febrúar 2000*. Sótt 28.02.2016 af <https://www.vinnumalastofnun.is/um-okkur/tolfraedi-og-utgefid-efni/atvinnuleysistolur-i-excelskjolum>.
103. Þingskjal 1496. (2011–2012). *Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014. Alþingistíðindi*, Sótt í febrúar 2015 af <http://www.althingi.is/altext/140/s/1496.html>.

