

**Um stöðu og þátttöku útlendinga  
í  
íslensku samfélagi**

**Álit nefndar um málefni útlendinga**

# Efnisyfirlit

Inngangur	5
- verkefni nefndarinnar og störf	
Samandregnar niðurstöður	7
<b>1. Þátttaka útlendinga í nýju samfélagi</b>	
1.1 Inngangur	14
1.2 Mismunandi stefnur í málefnum útlendinga	14
1.3 Ýmsir þættir sem hafa áhrif á þátttöku útlendinga í samfélaginu	16
1.3.1 Menningarfærni	
1.3.2 Færni í móðurmáli og tvítýngi	
1.3.2.1 Móðurmál	
1.3.2.2 Tvítýngi	
1.3.3 Fjölskylduaðstæður	
1.3.4 Félagsleg tengsl	
1.3.5 Landfræðileg staða	
<b>2. Fjöldi útlendinga og skilgreiningar á hugtökum</b>	
2.1 Fjöldi útlendinga á Íslandi	19
2.2 Skilgreiningar á hugtökum	20
1. Útlendingar og hópar útlendinga	
2. Frumréttindi, frumforsendur og afleiddur réttur	
3. Tungumál	
2.3 Yfirlit yfir verkaskiptingu ráðuneyta og stofnana	22
<b>3. Frumréttarstaða útlendinga á Íslandi</b>	
3.1 Inngangur	25
3.2 Norðurlandabúar	25
3.3 EES-ríkisborgarar	25
3.4 Flóttamenn	25
3.5 Aðrir erlendir ríkisborgarar (þriðja-landsborgarar)	26
3.5.1 Inngangur	
3.5.2 Afmörkun annarra erlendra ríkisborgara	
3.5.3 Frumforsendur - frumréttindi	
3.5.4 Mismunandi forsendur - mismunandi réttindi	
3.5.5 Lagaumhverfi	
3.5.5.1 Inngangur	
3.5.5.2 Starfsréttindi	
3.5.5.3 Atvinnustarfsemi og aðgangur að auðlindum	
3.5.5.4 Eignaréttur	
3.5.5.5 Kosningaréttur og kjörgengi	
3.5.5.6 Stjórnsýsla og stjórnvaldsákvarðanir	
3.5.5.7 Mannréttindaákvæði	
3.5.6. Opinberar stofnanir	32
3.6 Tillögur	

<b>4.</b>	<b>Kennsla í tungumáli dvalarlandsins og móðurmálskennsla - staðan í ríkjum Norðurlanda</b>	
4.1	Inngangur	33
4.2	Leiksskólastig	33
	4.2.1 Danmörk	
	4.2.2 Finnland	
	4.2.3 Noregur	
	4.2.4 Svíþjóð	
	4.2.5 Ísland	
	4.2.6 Samantekt	
	4.2.7 Tillögur	
4.3	Grunnskólastig	37
	4.3.1 Danmörk	
	4.3.2 Finnland	
	4.3.3 Noregur	
	4.3.4 Svíþjóð	
	4.3.5 Ísland	
	4.3.6 Samantekt	
	4.3.7 Tillögur	
4.4	Framhaldsskólastig	47
	4.4.1 Danmörk	
	4.4.2 Finnland	
	4.4.3 Noregur	
	4.4.4 Svíþjóð	
	4.4.5 Ísland	
	4.4.6. Samantekt	
	4.4.7 Tillögur	
4.5	Fullorðinsfræðslustig	52
	4.5.1 Danmörk	
	4.5.2 Finnland	
	4.5.3 Noregur	
	4.5.4 Svíþjóð	
	4.5.5 Ísland	
	4.5.6 Samantekt	
	4.5.7 Tillögur	
<b>5.</b>	<b>Félagsleg þjónusta og félagsleg aðstoð</b>	
5.1	Inngangur	57
5.2	Félagsþjónusta sveitarfélaga	57
5.3	Skilyrði fyrir félagsþjónustu	57
5.4	Hóþarnir	57
5.5	Samantekt	58
<b>6.</b>	<b>Heilbrigðisþjónusta og almannatryggingar</b>	
6.1	Inngangur	59
6.2	Heilbrigðisþjónusta - almannatryggingar - félagsleg aðstoð	59
6.3	Almannatryggingar - réttindi og skilyrði	59
	6.3.1 Sjúkratryggingar	
	6.3.2 Slysatryggingar	
	6.3.3 Lífeyristryggingar	
	6.3.4 Undanþágur - sérstakir samningar við önnur lönd	

6.4	Félagsleg aðstoð	60
6.5	Heilbrigðiseftirlit	60
6.6	Tillögur	60
<b>7.</b>	<b>Vinumarkaðsmál</b>	
7.1	Inngangur	62
7.2	Atvinnuréttindi útlendinga	62
	7.2.1 Flokkar atvinnuleyfa	
	7.2.2 Hverjir þurfa atvinnuleyfi?	
	7.2.3 Veiting og umsjón atvinnuleyfa	
	7.2.4 Skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis	
	7.2.5 Fjöldi atvinnuleyfa 1996	
7.3	Vinnumiðlun	63
7.4	Atvinnuleysisbótaréttur	64
7.5	Samantekt	64
7.6	Tillögur	64
<b>8.</b>	<b>Túlkun</b>	
8.1	Réttur samkvæmt lögum og samningum	65
8.2	Núverandi túlkaþjónusta	65
8.3	Túlkaþjónusta á Norðurlöndum	66
	8.3.1. Danmörk	
	8.3.2 Finnland	
	8.3.3 Noregur	
	8.3.4 Svíþjóð	
8.4	Samantekt	68
8.5	Tillögur	68
<b>9.</b>	<b>Upplýsingar</b>	
9.1	Staðan nú	69
9.2	Hvers er þörf	69
9.3	Tillögur	70
<b>10.</b>	<b>Tölulegar upplýsingar</b>	
10.1	Inngangur	71
10.2	Hverjir skrá tölulegar upplýsingar um útlendinga	71
10.3	Tölulegar upplýsingar frá Hagstofu Íslands	71
10.4	Tillögur	71
	Viðauki með töflum	73
	Heimildaskrá	93

## Inngangur

### - verkefni nefndarinnar og störf

Í september 1995 skipaði menntamálaráðherra nefnd „til að móta stefnu í málefnum útlendinga sem flytjast búferlum til landsins“. Í nefndina voru skipuð:

Lárentínus Kristjánsson, héraðsdómslögmaður, formaður, án tilnefningar  
Benedikt Jónsson, skrifstofustjóri, fulltrúi utanríkisráðuneytisins  
Guðmundur Árnason, skrifstofustjóri, fulltrúi forsætisráðuneytisins  
Ingibjörg Broddadóttir, deildarstjóri, fulltrúi félagsmálaráðuneytisins  
Ingibjörg Hafstað, verkefnisstjóri í nýbúafræðslu, fulltrúi menntamálaráðuneytisins  
Jóhann Jóhannsson, forstöðumaður Útlendingaeftirlitsins, fulltrúi dómsmálaráðuneytisins.

Starfsmenn nefndarinnar hafa verið Guðný Helgadóttir, deildarstjóri í menntamálaráðuneytinu og Gunnar Þór Pétursson, lögfræðingur, sem hefur unnið ýmis verkefni fyrir nefndina á seinni hluta starfsins. Nefndin hefur haldið alls 20 fundi. Fulltrúi utanríkisráðuneytisins sótti engan fund í nefndinni.

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar skyldi nefndin „m.a. taka saman yfirlit yfir verkaskiptingu ráðuneyta, opinberra stofnana og annarra aðila, sem málið varðar, við uppbyggingu þjónustu við útlendinga sem flytjast búferlum til landsins, móta tillögur varðandi rétt nýbúa til kennslu, félagslegrar þjónustu og túlkþjónustu svo og aðrar tillögur um úrbætur sem hún telur nauðsynlegar“.

Nefndin hefur aflað gagna og upplýsinga bæði hér á landi og erlendis. Í október 1995 sendi nefndin fjölmörgum opinberum stofnunum og félagsamtökum bréf þar sem leitað var eftir ýmsum upplýsingum varðandi málefni útlendinga hjá viðkomandi aðila. Alls voru send út rúmlega 500 bréf. Um 50 aðilar svöruðu. Nefndin hefur haft svörin til hliðsjónar í vinnu sinni.

Nefndin kallaði á fund sinn Kristínu Njálsdóttur, forstöðumann Upplýsinga- og menningarmiðstöðvar fyrir nýbúa, Skúla Guðmundsson, skrifstofustjóra á Hagstofu Íslands, og Ragnhildi Arnljótsdóttur, deildarstjóra í heilbrigðis- og tryggingaráðuneyti.

Nefndin hefur í starfi sínu lagt talsverða áherslu á að kynna sér gögn og skýrslur frá hinum Norðurlöndunum, enda eðlilegt að tekið verði mið af þeirri miklu reynslu sem flestar þær þjóðir búa yfir í málefnum útlendinga. Á undanförunum 2-3 áratugum hafa þannig hin ríki Norðurlanda glímt við aðlögun útlendinga að samfélaginu og hafa mismunandi stefnur ríkt á hverjum tíma. Íslendingar ættu því að geta sótt í þennan reynslubrunn og tileinkað sér og tekið upp þau atriði sem reynst hafa nágrönnum okkar farsælust.

Í skýrslunni er fyrst fjallað um mismunandi stefnur í málefnum útlendinga og hvaða þættir hafi áhrif á aðlögun útlendinga að nýju samfélagi. Þá er fjallað um fjölda útlendinga hér á landi og skilgreiningar á hugtökum. Yfirlit er gefið yfir frumréttarstöðu útlendinga á Íslandi og fjallað all ítarlega um réttindi útlendinga hvað varðar kennslu, félagslega

þjónustu, heilbrigðisþjónustu, almannatryggingar og vinnumarkað. Einnig er túlkunar- og upplýsingamálum gerð skil. Í lok hvers kafla eru settar fram tillögur til úrbóta. Að lokum eru tölulegar upplýsingar og yfirlit yfir gögn.

Nefndin hefur fjallað nokkuð mikið um hugtakið *nýbúi*. Í upphafi var hugtakinu ætlað að ná til útlendinga sem hefðu fasta búsetu hér á landi. Smám saman hefur þróunin orðið sú að hugtakið hefur bæði orðið of rúmt en einnig of þröngt. Hugtakið er of rúmt að því leyti að það hefur verið notað yfir einstaklinga sem hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða hafa jafnvel alltaf haft íslenskan ríkisborgararétt (dæmi: nýbúabarn þar sem báðir foreldrar eru með íslenskan ríkisborgararétt en annað er af erlendu bergi brotið). Hugtakið hefur einnig orðið of þröngt þar sem margir telja að það eigi aðeins við fólk frá fjarlægum menningarsvæðum (t.d. fólk af asísku bergi brotið). Í þessari skýrslu hefur nefndin valið að tala um *útlendinga búsetta hér á landi* þegar skilgreind eru réttindi og skyldur. Sá galli fylgir þó þessu að börn sem eru fædd hér á landi og eru íslenskir ríkisborgarar þó að annað foreldrið sé útlendingur, falla utan við þessa skilgreiningu. Í kaflanum um kennslu er því talað um *tvítyngda nemendur* þar sem það er uppruni barnsins og tungumálastaða á heimilinu sem eru til viðmiðunar um hvort barn þarf sérstaka kennslu í íslensku og í móðurmáli sínu.

Nefndin hefur ekki fjallað um málefni flóttafólks þar sem staða þeirra og réttindi eru skilgreind fyrsta árið sem flóttafólkið dvelur hér á landi skv. Genfarsamningnum frá 28. júlí 1958 um stöðu flóttamanna. Eftir þann tíma gilda sömu réttindi og skyldur og um aðra útlendinga sem eru búsettir hér á landi.

Í skýrslu þessari hafa verið teknar saman ýmsar upplýsingar um málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra sem nefndin hefur fjallað um og borist hafa sem svör við fyrirspurnum hennar. Ljóst er að sumar þessara upplýsinga falla strangt til tekið vart undir verksvið nefndarinnar en talið var rétt að láta þær fylgja í þeim tilgangi að freista þess að skýrslan gefi sem heildstæðasta mynd af stöðu útlendinga sem eru búsettir hér á landi þótt oft á tíðum sé þar um mjög gróft yfirlit að ræða.

þjónustu, heilbrigðisþjónustu, almannatryggingar og vinnumarkað. Einnig er túlkunar- og upplýsingamálum gerð skil. Í lok hvers kafla eru settar fram tillögur til úrbóta. Að lokum eru tölulegar upplýsingar og yfirlit yfir gögn.

Nefndin hefur fjallað nokkuð mikið um hugtakið *nýbúi*. Í upphafi var hugtakinu ætlað að ná til útlendinga sem hefðu fasta búsetu hér á landi. Smám saman hefur þróunin orðið sú að hugtakið hefur bæði orðið of rúmt en einnig of þröngt. Hugtakið er of rúmt að því leyti að það hefur verið notað yfir einstaklinga sem hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða hafa jafnvel alltaf haft íslenskan ríkisborgararétt (dæmi: nýbúabarn þar sem báðir foreldrar eru með íslenskan ríkisborgararétt en annað er af erlendu bergi brotið). Hugtakið hefur einnig orðið of þröngt þar sem margir telja að það eigi aðeins við fólk frá fjarlægum menningarsvæðum (t.d. fólk af asísku bergi brotið). Í þessari skýrslu hefur nefndin valið að tala um *útlendinga búsetta hér á landi* þegar skilgreind eru réttindi og skyldur. Sá galli fylgir þó þessu að börn sem eru fædd hér á landi og eru íslenskir ríkisborgarar þó að annað foreldrið sé útlendingur, falla utan við þessa skilgreiningu. Í kaflanum um kennslu er því talað um *tvítyngda nemendur* þar sem það er uppruni barnsins og tungumálastaða á heimilinu sem eru til viðmiðunar um hvort barn þarf sérstaka kennslu í íslensku og í móðurmáli sínu.

Nefndin hefur ekki fjallað um málefni flóttafólks þar sem staða þeirra og réttindi eru skilgreind fyrsta árið sem flóttafólkið dvelur hér á landi skv. Genfarsamningnum frá 28. júlí 1958 um stöðu flóttamanna. Eftir þann tíma gilda sömu réttindi og skyldur og um aðra útlendinga sem eru búsettir hér á landi.

Í skýrslu þessari hafa verið teknar saman ýmsar upplýsingar um málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra sem nefndin hefur fjallað um og borist hafa sem svör við fyrirspurnum hennar. Ljóst er að sumar þessara upplýsinga falla strangt til tekið vart undir verksvið nefndarinnar en talið var rétt að láta þær fylgja í þeim tilgangi að freista þess að skýrslan gefi sem heildstæðasta mynd af stöðu útlendinga sem eru búsettir hér á landi þótt oft á tíðum sé þar um mjög gróft yfirlit að ræða.

## Samandregnar niðurstöður

Hlutverk nefndarinnar var „m.a. að taka saman yfirlit yfir verkaskiptingu ráðuneyta, opinberra stofnana og annarra aðila, sem málið varðar, við uppbyggingu þjónustu við útlendinga sem flytjast búferlum til landsins, móta tillögur varðandi rétt nýbúa til kennslu, félagslegrar þjónustu og túlkajónustu svo og aðrar tillögur um úrbætur sem hún telur nauðsynlegar”.

Málefni útlendinga sem setjast hér að koma einkum til kasta fjögurra ráðuneyta og undirstofnana þeirra:

- dómsmálaráðuneytis
- félagsmálaráðuneytis
- heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis
- menntamálaráðuneytis

Á síðustu árum hefur orðið breyting í þeim hópi útlendinga sem hefur komið til landsins til skemmri eða lengri dvalar. Íslendingar hafa tekið á móti nokkrum hópum flóttamanna, íslenskt atvinnulíf hefur tímabundið sóst eftir erlendu vinnuafla og Íslendingar hafa kvænst einstaklingum sem koma frá framandi menningarsvæðum.

Á þjóðskrá 1. desember 1996 voru alls 11.579 íbúar á Íslandi fæddir erlendis. Af þeim eru 5.148 með erlent ríkisfang og 2.495 þeirra koma frá löndum utan EES. Tæplega 500 tvítyngd börn (af erlendu bergi brotin og íslensk börn sem hafa dvalið langdvölum erlendis) eru í grunnskólum.

Ýmsar stefnur hafa á undanförunum áratugum verið ríkjandi á Norðurlöndum í málefnum útlendinga. Megináhersla er nú lögð á að skapa þær aðstæður að útlendingar, sem setjast að í viðkomandi landi, geti tekið þátt í samfélaginu. Málið snýst um hvernig standa beri að þátttöku útlendinga í samfélagi viðkomandi lands og hvernig samfélagið kemur til móts við þarfir útlendinga til að þeir geti gerst virkir þátttakendur. Mikilvægir þættir í þessu eru virðing fyrir tungu og menningu útlendinga jafnframt því sem þeim eru sköpuð skilyrði til að læra tungumál dvalarlandsins. Áhersla er lögð á virkt tvítyngi þegnanna. Nefndin hefur haft þetta að leiðarljósi.

Nefndin notar þá skilgreiningu á orðinu útlendingur að það er hver sá einstaklingur *búsettur hér á landi* sem ekki er íslenskur ríkisborgari.

Dvalarleyfi er forsenda annarra réttinda hér á landi s.s. atvinnuleyfis eða lögheimilsskráningar, en lögheimili veitir aðgang að réttindum s.s. rétti til félagsþjónustu og aðgangi að almannatryggingakerfinu og er enginn munur gerður á Íslendingi og útlendingi hvað þetta varðar eftir að lögheimilisskráning hefur átt sér stað.

Áætlað er að rúmlega 50 mismunandi erlend tungumál séu töluð hér á landi sem móðurmál útlendinga sem eru búsettir hér á landi. Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á að bæta möguleika útlendinga sem eru búsettir hér á landi til að læra íslensku. Enn er talsvert langt í land með að aðstæður séu viðunandi. Í 4. kafla er notað hugtakið *tvítyngdur* einstaklingur, en ekki útlendingur. Það er gert vegna þess að ekki aðeins útlendingar þurfa á sérstakri íslenskukennslu að halda. Einstaklingur, sem er af erlendu

bergi brotinn eða hefur verið langdvölum erlendis, þarf einnig á slíkri kennslu að halda. Viðkomandi er *tvítyngdur* ef hann talar annað tungumál heima eða í samfélagi minnihlutans jafnframt því sem hann þarf að tileinka sér tungumál meirihlutans í landinu.

Helstu vandkvæði á *leikskólastigi* eru þau að tvítyngd börn hafa hvorki átt rétt á sérstakri íslenskukennslu né móðurmálskennslu. Skortur hefur verið á upplýsingaefni fyrir starfsfólk og foreldra og túlkajónusta hefur verið takmörkuð í foreldraviðtölum. Í menntun leikskólakennara hefur lítið verið fjallað um tvítyngd börn.

Á *grunnskólastigi* hefur takmarkaður stundafjöldi verið til ráðstöfunar til sérstakrar íslenskukennslu fyrir tvítyngd börn. Engin móðurmálskennsla hefur verið í boði en þó hafa einstaka tilraunir verið gerðar. Námskrá vantar fyrir sérstaka íslenskukennslu. Kennarar hafa enn sem komið er fengið takmarkaða fræðslu um kennslu tvítyngdra barna og skortur er á upplýsingaefni um skólastarfið á öðrum tungumálum en íslensku. Nýleg grunnskólalög skapa möguleika til að taka á þessum málum.

Á *framhaldsskólastigi* hafa verið fá úrræði varðandi sérstaka íslenskukennslu fyrir tvítyngda nemendur og námskrá vantar fyrir sérstaka íslenskukennslu. Tvítyngdir nemendur hafa bæði skilað sér illa inn í framhaldsskóla og ýmsir hafa flosnað upp úr skóla. Ný framhaldsskólalög skapa grundvöll til að taka fastar á þessu máli .

Á *fullorðinsfræðslustigi* hafa útlendingar á Íslandi notið miklu minni réttinda varðandi íslenskukennslu en útlendingar í hinum ríkjum Norðurlanda varðandi kennslu í tungumáli viðkomandi lands.

Réttur til *bóta almannatrygginga* er bundinn við lögheimili en ekki við ríkisfang. Lögheimilisskilyrðið gildir jafnt fyrir Íslendinga sem útlendinga. Vandamál geta skapast hjá ótryggðum einstaklingum sem ekki hafa uppfyllt búsetutímabil sem er sex mánuðir og eru því utan við almannatryggingakerfið. Ákveðin vandamál hafa verið uppi er varða heilbrigðisskoðun útlendinga.

Á *vinnumarkaði* hafa einna helst komið upp vandkvæði er tengjast réttindum útlendinga sem verða atvinnulausir.

*Túlkun og upplýsingar* eru mjög mikilvægir þættir í þjónustu við útlendinga sem setjast að hér á landi. Þar eru víða brotalamir sem taka þarf á.

Eftirfarandi eru tillögur nefndarinnar:

## **Kennslumál**

### ***Leikskólastig:***

1. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að lögum um leikskóla verði breytt til að tryggja að tvítyngd börn fái sérstaka kennslu í íslensku hliðstætt því sem er í 36. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995 og skal hún nema að lágmarki 2 st. á viku.*
2. *Æskilegt er að sveitarfélög vinni að því að skapa aðstæður til að veita tvítyngdum börnum hjálfun í móðurmálinu t.d. með því að ráða í sameiningu tvítyngda starfsmenn sem geti sinnt hjálfun í móðurmáli á nokkrum leikskólum.*
3. *Menntamálaráðuneytið semji sérstakar leiðbeiningar um kennslu tvítyngdra barna í leikskólum á grundvelli laga um leikskóla.*

4. *Leikskólakennarar vinni sérstaka námsáætlun fyrir sérhvert tvítýngt barn í leikskóla.*
5. *Sveitarfélög standi fyrir fræðslufundum fyrir foreldra tvítýngdra barna. Jafnframt verði gefið út upplýsingaefni um leikskólastigið á ýmsum tungumálum m.a. um máltöku tvítýngdra barna og mikilvægi móðurmálsins. (Sjá einnig 9. kafla.)*
6. *Æskilegt er að sveitarfélög ráði tvítýngt aðstoðarfólk á leikskóla eftir því sem aðstæður leyfa. Einnig verði kannaðir möguleikar á að sveitarfélag eða nokkur sveitarfélög í sameiningu ráði sérhæft starfsfólk sem geti farið á milli leikskóla og aðstoðað tímabundið, þ.e. nokkurs konar farkennsla.*
7. *Sveitarfélög vinni að því að tálkaþjónusta verði aðgengileg í foreldraviðtölum vegna tungumálaörðugleika á milli foreldra og starfsfólks leikskóla, sbr. 8. kafla, eftir því sem aðstæður leyfa.*
8. *Leikskólafulltrúar, í samstarfi við aðra aðila, t.d. Fósturskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Kennaraháskóla Íslands, Félag leikskólakennara, námstjóra í nýbúafraeðslu standi fyrir námskeiðum um tvítýngd börn, máltöku þeirra og aðstæður almennt fyrir allt starfsfólk leikskóla þar sem tvítýngd börn dvelja.*
9. *Fósturskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri vinni að því að í grunnmenntun leikskólakennara verði fjallað um tvítýngd börn, máltöku þeirra og menningarferni. Einnig verði hægt að taka sérstakar valgreinar þar sem ítarlegra yrði fjallað um tvítýngd börn og þjónustu við þau.*
10. *Æskilegt er að stutt starfsnám sé í boði fyrir tvítýngt aðstoðarfólk þar sem áhersla er m.a. lögð á umönnun tvítýngdra barna.*

#### **Grunnskólastig:**

1. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að í aðalnámskrá grunnskóla verði nám í íslensku fyrir tvítýngda nemendur skilgreint sérstaklega, sbr. 36. gr. grunnskólalaganna. Megináhersla verði á kennslu nauðsynlegra hugtaka til að gera nemendum auðveldara að stunda nám í ýmsum skyldunámsgreinum.*
2. *Skólar sjái til þess að sérstök námsáætlun verði unnin fyrir einstaka tvítýngda nemendur.*
3. *Skólar sem hafa 8 eða fleiri tvítýngd börn á svipuðu aldurskeiði skulu hafa móttökudeild og skal kennsla fara fram á skólatíma. Miðað er við þennan fjölda þar sem hann nemur einni stöðu kennara í stuðningskennslu. Fræðsluyfirvöld á hverjum stað skipuleggi fyrirkomulag móttökudeilda á sem hagkvæmestan hátt í umdæminu, hugsanlega með sérstökum móttökuskólum. Skipuleggja skal starf móttökudeilda sem hluta af öðru skólastarfi og skal gæta samræmis milli þeirrar kennslu sem þar er veitt og annarar kennslu sem tvítýngdir nemendur fá. Nauðsynlegt er að kennsla tvítýngdra barna sé hluti af kennsluskyldu kennara.*

Lagt er til að 6 og 7 ára nemendur verði frekar í skóla í sínu hverfi og fái stuðning þar.

4. *Æskilegt er að skólar sem hafa færri en 8 tvítyngda nemendur á svipuðu aldursskeiði efni til samstarfs við aðra skóla í eða við skóla í öðrum sveitarfélögum um rekstur á móttökudeild. Í sumum tilvikum gæti verið hagkvæmt að hafa farandkennara og/eða notast við fjarkennslu.*
5. *Þeir sem semja og annast framkvæmd prófa, jafnt samræmdra sem annarra, leitist við að tryggja að tvítyngdir nemendur þurfi ekki að gjalda sérstaklega fyrir takmarkaða kunnáttu í íslensku máli.*
6. *Fræðslufirvöld, þar sem því verður við komið, skipuleggi nám í og á móðurmáli nemenda.*
7. *Skólar reyni að láta tvítyngd börn læra að lesa á því tungumáli sem þau kunna best.*
8. *Skólar leitist við að stuðningskennsla í einstökum námsgreinum fari fram á móðurmáli nemendans eftir því sem því verður við komið.*
- 9.. *Skólar vinni að því að þróa áfram notkun á tölvusamskiptum í kennslu tvítyngdra barna þar sem mjög víða er skortur á efni á móðurmáli tvítyngdra nemenda og þau hafa takmarkaða möguleika á að tjá sig við landa sína.*
10. *Skólar veiti íslenskum börnum sem dvalið hafa lengi erlendis stuðning í íslensku og hugtakanámi ef þess er þörf. Slíkur stuðningur í íslensku og hugtakanámi gæti farið fram utan venjulegs skólatíma.*
11. *Kennaraháskóli Íslands hlutist til um að fræðsla um kennslu tvítyngdra barna verði tekin inn í grunnnáám grunnskólakennara sem nemur að lágmarki 3 einingum. Einnig stefni skólinn að því að bjóða upp á framhaldsnám fyrir kennara á þessu sviði.*
12. *Mikilvægt er að Reykjavíkurborg tryggi áfram rekstrargrundvöll sumarskólans í Reykjavík . Önnur sveitarfélög kanni möguleika á að starfrækja sumarskóla á þeim stöðum þar sem fjöldi nemenda er nægilegur (t.d. skólabúðir).*
13. *Sveitarfélög kanni möguleika á að bjóða upp á íslenskunámskeið með samkennslu tvítyngdra barna og foreldra þeirra.*
14. *Sveitarfélög stuðli að því að bæta úr skorti á efni um mismunandi menningu o.fl.*
15. *Mjög brýnt er að skólayfirvöld og kennarar tvítyngdra barna sinni sérstaklega tengslum við heimili tvítyngdra barna.*
16. *Sveitarfélög hlutist til um að stöðluð bréf og skilaboð milli skóla og heimila verði þýdd á móðurmál foreldra sem ekki tala neitt tungumál sem starfsmenn skólans tala. Fræðslufirvöld hafi samstarf sín á milli um þetta verkefni og leiti til túlkamiðstöðvar.*

17. *Menntamálaráðuneytið gefi út upplýsingabæklinga um íslenska grunnskólann á þeim tungumálum sem þurfa þykir.*
18. *Sveitarfélög geri ráð fyrir því í fjárhagsáætlunum skóla að tvítýngdir nemendur hafi túlka í foreldraviðtölum ef þess þarf vegna ónógrar íslenskukunnáttu foreldranna.*
19. *Sveitarfélög hlutist til um að ýmsar stofnanir á þeirra vegum vinni saman að því að styðja fjölskyldur tvítýngdra barna og leiti sameiginlegra úrræða. Oft skortir heildarsýn á úrræði sem veitt eru tvítýngdum börnum og fjölskyldum þeirra.*

**Framhaldsskólastig:**

1. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að í aðalnámskrá framhaldsskóla verði nám í íslensku fyrir tvítýngda nemendur skilgreint sérstaklega, sbr. 20. gr. framhaldsskólalaganna. Íslenska sem seinna tungumál verði metin til lokaprófs.*
2. *Framhaldsskólar hlutist til um að stuðningskennsla í einstökum námsgreinum verði hluti af íslenskunámi tvítýngdra nemenda og að í þeirri kennslu verði lögð áhersla á hugtakaskilning. Stuðningskennslan geti farið fram á móðurmáli nemenda eftir því sem aðstæður leyfa. Hver skóli, sem hefur tvítýngda nemendur, fái fjármagn að lágmarki 2 st. á viku og 0,5 st. til viðbótar fyrir hvern nemanda.*
3. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að skipulagt verði fjarnám í sérstakri íslensku og í stuðningskennslu í einstökum námsgreinum. Til þessa verði ráðinn kennari í hálfri starf og þjóni hann framhaldsskólum almennt.*
4. *Menntamálaráðuneytið heimili að tvítýngdir nemendur skuli fá undanþágu frá dönskukennslu ef þeir óska þess.*
5. *Móðurmálskunnátta tvítýngdra nemenda verði metin þar sem því verður við komið.*
6. *Menntamálaráðuneytið heimili nemendum að svara á móðurmáli sínu í lokaprófum þar sem því verður við komið.*
7. *Menntamálaráðuneytið heimili að nemendur fái að nota orðabækur í prófum.*
8. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að gefnir verði út orðalistar með lykilhugtökum úr helstu námsgreinum á íslensku og móðurmáli nemenda til að auðvelda þeim að stunda ýmsar námsgreinar.*
9. *Menntamálaráðuneytið setji reglur um að við innritun í framhaldsskóla verði skráð móðurmál tvítýngdra nemenda.*
10. *Menntamálaráðuneytið stuðli að því að undirbúningsnám fyrir tvítýngda nemendur á framhaldsskólastigi verði í boði, hliðstætt fornámi eða almennri námsbraut, þar sem megináhersla verði á sérstaka íslenskukennslu, hugtakanám og annan undirbúning fyrir frekara nám á framhaldsskólastigi.*

11. *Framhaldsskólar hafi tvítyngda nemendur í huga þegar nám á stuttum starfsnámsbrautum er skipulagt.*

#### **Fullorðinsfræðslustig:**

1. *Útlendingar, sem hafa fengið dvalarleyfi á Íslandi til eins árs eða lengur með varanlega búsetu í huga, standi til boða allt að 500 st. kennsla í íslensku með ívafi af fræðslu um íslenskt samfélag, réttindi og skyldur. Einnig verði verklegum þáttum vafið inn í kennsluna eftir því sem þurfa þykir.*
2. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að sett verði námskrá fyrir íslenskunámið og skal að því stefnt að það byggji á 7-10 þyngdarstigum. Hvert stig skal vera sem næst 50-70 stundir. Í námskránni skal leggja áherslu á munnlega og skriflega tjáningu og færni í að bjarga sér við mismunandi aðstæður í daglegu lífi.*
3. *Fyrstu 2-3 stigum (um 140 st.) verði þátttakendum að kostnaðarlausu, ef þeir sækja kennslu innan tveggja ára frá því að dvalarleyfi er veitt, en fyrir næstu stig greiði þátttakendur sem nemur 1/3 kennslukostnaðar. Menntamálaráðuneytið styrki námskeiðahald á vegum námsflokka, farskóla og annarra fræðsluaðila skv. námskrá og setji nánari reglur hér um. Leitast skal við að tryggja að nokkur samfella verði í námskeiðahaldinu svo að einstaklingar geti lokið öllum þyngdarstigum á eðlilegum tíma.*

*Í lok námskeiðs veiti fræðsluaðili nemendum skírteini er tilgreini þyngdarstig námskeiðs, stundafjölda, mætingu og hvort nemandinn hafi tileinkað sér þá kunnáttu sem til var ætlast.*

4. *Menntamálaráðuneytið gefi út upplýsingaefni á mismunandi tungumálum um íslenskunám.*
5. *Kennurum standi áfram til boða ráðgjöf um kennslu og námsefni og námskeið verði haldin fyrir kennara eftir því sem við verður komið.*
6. *Lagt er til að hlutaðeigandi stjórnvöld athugi hvort skylda eigi atvinnurekendur til að greiða kostnað vegna íslenskunámskeiða fyrir útlendinga sem þeir ráða tímabundið til starfa, sbr. 6. gr. l. nr. 133/1994.*

#### **Frumréttarstaða:**

1. *Lagt er til að hægt sé að binda dvalarleyfi ákveðnari skilyrðum, sbr. í tengslum við svo nefndar frumforsendur, en ekki eru nú nákvæmar reglur þess efnis í lögum nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum, né í reglugerð nr. 148/1965.*

#### **Heilbrigðisþjónusta og almannatryggingar**

1. *Lagt er til að Tryggingastofnun ríkisins kanni grundvöll fyrir því að bjóða ótryggðum einstaklingum upp á sjúkratryggingar fyrir hið ótryggða 6 mánaða tímabil.*
2. *Kynnt verði fyrir útlendingum að þeir kaupir sér sjúkratryggingu í búsetulandinu fyrir komu til landsins, vegna hins 6 mánaða ótryggða tímabils.*

3. *Nefndin telur mjög brýnt að samræmdar kröfur séu við heilbrigðisskoðun, bæði vegna vottorða fyrir atvinnuleyfi og fyrir dvalarleyfi einu og sér. Gætt verði samræmis í gjaldtöku. Æskilegt er að eftirlit og framkvæmd þessa sé í höndum Landlæknisembættisins.*
4. *Lagt er til að atvinnurekendur greiði skilyrðislaust fyrir heilbrigðisvottorð vegna tímabundinna atvinnuleyfa, enda er leyfið veitt atvinnurekanda en ekki útlendingi sjálfum.*

### **Vinnumarkaðsmál**

1. *Lagt er til að opinberri stofnun, eftir atvikum Útendingaefstirliti eða Vinnumálastofnun sbr. l. 13/1997, verði falið að gefa út atvinnuleyfi þannig að tvö stjórnsýslustig verði við veitingu atvinnuleyfa.*
2. *Útlendingar með löglegt dvalarleyfi hafi rétt til að skrá sig hjá vinnumiðlun og njóti bótaréttar í hlutfalli við atvinnuþátttöku sína.*

### **Túlkun**

1. *Félagsmálaráðuneytið kanni hvort æskilegt og mögulegt er að koma á fót túlkajónustu á landsvísu fyrir útlendinga svo að þeir geti eftir þörfum notað eigið móðurmál í samskiptum við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir. Er hér fyrst og fremst um að ræða dómstóla, heilbrigðis- og félagsmálastofnanir, yfirvöld og stofnanir á sviði vinnumála, skattamála, skólamála og lögreglu. Að öðrum kosti kanni ráðuneytið hvort gera megi þjónustusamning við Túlkajónustu Miðstöðvar nýbúa á vegum Reykjavíkurborgar.*

*Túlkajónustan sinni m.a. eftirtöldum verkefnum:*

- a) *halda skrá yfir túlka á öllu landinu*
  - b) *útvega túlka til að túlka í samskiptum útlendinga við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir*
  - c) *að túlka í gegnum síma. Stefnt skal að því að ráðnir verði fyrst í stað við Túlkajónustuna túlkar í hlutastarf til að veita símatúlkun í víetnömsku og taílensku*
  - d) *halda námskeið fyrir túlka*
  - e) *gefa út leiðbeiningar til notenda um notkun túlks*
  - f) *gefa út upplýsingaefni um túlkajónustuna*
2. *Sú stofnun sem óskar eftir túlkajónustu greiði fyrir hana. Hvað snertir heimilislækna greiði Tryggingastofnun ríkisins eftir sérstökum reglum sem settar verði þar um.*

### **Upplýsingar**

1. *Opinberar stofnanir gefi út í samvinnu við túlkajónustu fyrir útlendinga upplýsingaefni sitt á sem flestum tungumálum eftir því sem aðstæður leyfa.*
2. *Ríkisstjórnin beiti sér fyrir því að sérstök fjárveiting fái til að gera átak í því að þýða fyrirliggjandi upplýsingaefni, sbr. 9. kafla, á a.m.k. ensku, pólsku, tælensku og víetnömsku. Mikill skortur er á upplýsingaefni á erlendum tungumálum og*

*margar stofnanir hafa sennilega ekki fjárhagslegt bolmagn til að gera átak í þessum efnum nema hið opinbera styrki verkið sérstaklega.*

3. *Útlendingaeftirlitinu verði falið að afhenda útlendingum nauðsynlegar upplýsingar um réttindi og skyldur hér á landi þegar dvalarleyfi hefur verið veitt.*
4. *Viðkomandi stofnanir og opinberir aðilar sjái til þess að einstök sveitarfélög hafi handbært það upplýsingaefni sem gefið er út á erlendum tungumálum.*

### **Tölulegar upplýsingar**

1. *Tölulegum upplýsingum um útlendinga sé dreift reglulega og víðar en gert er. Framsetning sé skýr og einföld. Verkefnið verði falið Hagstofu Íslands. Regluleg dreifing tölulegra upplýsinga gæfi rétta og skýra mynd af fjölda útlendinga hér á landi og hjálpaði til við að halda utan um málefni þeirra hér á landi. Fordómar nærast á röngum eða ónógum upplýsingum. Hugmyndir um fjölda erlendra ríkisborgara hér á landi eru oft mjög óljósar og fjarri sannni. Æskilegt væri að fá upplýsingar í einu lagi og á einn stað, t.d. heildarfjölda útlendinga, hvort þeim fjölgar eða fækkar, hve margir fá íslenskt ríkisfang, hve margir eru á skólaskyldualdri, hve margir hafa atvinnuleyfi o.s.frv.*

Nefndin telur erfitt að meta heildarkostnað vegna þeirra tillagna sem hún gerir og mælir með að kostnaður verði athugaður í hverju einstöku tilviki.

# 1. Þátttaka útlendinga í nýju samfélagi

## 1.1 Inngangur

Það hefur löngum verið sagt að á Íslandi búi ein þjóð með eina tungu. Vissulega býr hér ein þjóð, Íslendingar, sem tala íslensku, en hér búa einnig einstaklingar af öðru þjóðerni sem eiga sér annað móðurmál. Íbúar Íslands eru því ekki eins einlitur hópur og oft er látið í veðri vaka. Á undanförunum árum hefur þeim útlendingum fjölgað sem setjast að á Íslandi. Einnig hefur orðið breyting á samsetningu hópsins. Einstaklingar frá löndum í Norður-Evrópu svo og frá Norður-Ameríku hafa í gegnum árin sest að hér á landi. Menning þessara einstaklinga er í meginráttum náskyld íslenskri menningu, tunga þeirra er í flestum tilvikum af germönskum uppruna og þeir aðhyllast flestir kristna trú. Þessir einstaklingar hafa orðið virkir þátttakendur í íslensku samfélagi án sérstakra vandkvæða, þó að vissulega séu undantekningar á því.

Á undanförunum árum hafa aðstæður breyst, einkum á níunda áratugnum. Íslendingar hafa í gegnum árin tekið á móti nokkrum hópum flóttafólks, íslenskt atvinnulíf hefur tímabundið sóst eftir erlendu vinnuafli, bæði sérhæfðu fólki og verkafólki, og Íslendingar hafa kvænst einstaklingum sem koma frá framandi menningarsvæðum. Nokkuð mörg börn hafa verið í hópi þeirra útlendinga sem sest hafa hér að. Margt af þessu fólki hefur þegar öðlast íslenskan ríkisborgararétt.

Þó að ekki sé í neinum tilvikum um sérstaklega stóra hópa að ræða, þá hafa þeir sett svip sinn á samfélagið og auðgað það á margvíslegan hátt. En það hafa einnig komið upp ýmis vandamál sem einkum eiga rætur að rekja til þess að ólíkir menningarheimar mætast. Þeir útlendingar, sem hafa komið á seinni árum, koma margir frá mismunandi málsvæðum í Afríku, Asíu og Austur-Evrópu þar sem önnur gildi, trúarleg og menningarleg, ríkja og tungumálin eru fjarskyld íslensku. Íslenskt samfélag hefur ekki sem skyldi verið undir þetta búíð og engin ákveðin stefna hefur verið mörkuð um það á hvern hátt allir, óháð uppruna, eiga að geta tekið virkan þátt í samfélaginu. Á síðustu misserum hefur umræðan aukist og fleiri eru orðnir meðvitaðri um að nauðsynlegt er að aðlaga ýmislegt í íslensku samfélagi að breyttum aðstæðum.

## 1.2 Mismunandi stefnur í málefnum útlendinga

Íslendingar standa að vissu marki nú frammi fyrir svipuðum aðstæðum og önnur ríki Norðurlanda gerðu á sjöunda og áttunda áratugnum. Á þessum árum fluttu stórir hópar útlendinga til landanna í atvinnuleit eða í leit að pólitísku hæli. Þessar þjóðir hafa því öðlast þekkingu og reynslu sem Íslendingar geta nýtt sér.

Viðhorfið til þess hvernig standa beri að virkri þátttöku útlendinga í samfélagi meirihlutans hefur breyst í tímann rás. Í þessum kafla er fjallað um ýmis hugtök sem notuð hafa verið til að skýra mismunandi áherslur og stefnur í málefnum útlendinga og rakin í stórum dráttum þróunin á öðrum Norðurlöndum.

Meginhugtakið er **þátttaka í samfélaginu** (danska og enska: integration; norska: tilpasning). Um er að ræða hvernig standa beri að aðlögun útlendinga að samfélagi viðkomandi lands og hvernig samfélagið kemur til móts við þarfir útlendinga til að þeir geti gerst virkir þátttakendur. Þetta getur tekið á sig mismunandi mynd, háð því hvaða áherslur eru lagðar. Andstæðir pólar eru **aðskilnaður** (d og e: segregation; n: segregering) og **samlögun** (d og e: assimilation; n: assimilering) og hægt er að tala um *áskilina eða sjálfviljuga samlögun*. Sama gildir um aðskilnað.

Með **aðskilnaði** er átt við að minnihlutahópi er haldið sér eða að hann velur sjálfur að halda sig út af fyrir sig. Norðurlandþjóðir hafa hafnað **aðskilnaði** í stefnu sinni í málefnum útlendinga, enda samrýmist slíkt ekki norrænum lýðræðisgildum. Aðskilnaðarstefnan sem var við lýði í S-Afríku er skýrasta dæmið um áskilinn aðskilnað.

**Samlögun** er oftast skilgreind á þann veg að hún feli í sér mjög ákveðnar kröfur um að útlendingar verði sem líkastir íbúum viðkomandi lands í háttum og hugsunarhætti. Þeir tali og hugsi á svipuðum nótum og þegnar landsins og líkist þeim í flestu. Þeir líti á landið sem ættland sitt. Með öðrum orðum má segja að **samlögun** þýði að menning minnihlutahópa hverfi þannig að þeir missi þjóðernisleg sérkenni og að þeir sem tilheyra hópnum verði menningarlega séð eins og íbúar landsins.

Munur er á því hvort **samlögun** er **áskilin** eða **sjálfviljug**. Áskilin samlögun er talin mjög óheppileg þar sem hún þvingar alla hvort sem þeim líkar það betur eða verr. Sjálfviljug samlögun á sér alltaf stað í einhverjum mæli. Þá ákveður einstaklingurinn sjálfur að hann vilji verða sem líkastur íbúum meirihlutans á flestum eða öllum sviðum.

Áherslan á Norðurlöndum hefur verið á að aðstoða útlendinga við að laga sig að samfélagsháttum viðkomandi lands svo að þeir geti tekið virkan þátt. Í gegnum árin má greina breytingu í áherslum á því hvernig þjóðirnar standa að því að aðstoða útlendinga við að lifa í samfélaginu. Á 8. áratugnum var ákveðin tilhneiging í stefnu Norðurlanda í þá átt að gera útlendinga sem líkasta meirihlutunum í siðum og venjum. Þeir áttu að læra tungumál meirihlutans sem hraðast og aðlagast sem best þeim siðum, venjum, háttum og reglum sem giltu hjá meirihlutunum. Áherslan var þannig á **samlögun**.

Á síðustu árum hefur áherslan breyst. Nú er yfirleitt meira lagt upp úr því að útlendingar séu viðurkenndir sem virkir samfélagsþegnar án þess að þeir missi sérkenni sín. Þeir haldi þjóðareinkennum sínum, tungumáli og sambandi við ættlandið og að vissu marki siðum og lífsháttum heimalandsins. Þeir geti búið í landinu án þess að vilja setjast að fyrir fullt og fast og geti alið þá ósk í brjósti að börnin geti flutt aftur til heimalandsins. Þrátt fyrir þetta geti þeir orðið virkir samfélagsþegnar og fellt sig að samfélaginu. Færni í tungumáli meirihlutans er þar ákveðin forsenda, en jafnframt er lögð áhersla á að fólk geti viðhaldið móðurmálinu. Stefnt er að því að útlendingar njóti sem jafnastrar stöðu miðað við meirihlutann bæði hvað varðar réttindi og skyldur. Þessi stefna er hliðstæð þeirri hugsun sem felst í jafnrétti kynja og jafnrétti fatlaðra. Algengast er að Íslendingar sem setjast að erlendis um lengri eða skemmri tíma hugsi á þennan hátt, þ.e. taka virkan þátt í viðkomandi samfélagi, en halda ákveðnum þjóðareinkennum, t.d. tungumáli og eigi möguleika á að flytja heim aftur.

Þetta þýðir að þörfum útlendinga á að fullnægja í lengstu lög innan ramma gildandi velferðarkerfis. Raunveruleg jöfn staða felur í sér að ef almenn þjónusta fyrir íbúana er ekki nægjanleg skal veita sérstaka þjónustu svo að árangurinn verði hinn sami. Þetta á t.d. við um sérstaka kennslu í íslensku fyrir útlendinga á Íslandi. Áhersla er lögð á

**virðingu fyrir tungu og menningu útlendinga** til að vinna á móti kynþáttahatri. Áhersla er lögð á að meirihlutinn þekki til hvaða siðir og venjur einkenna þau samfélög sem útlendingarnir koma frá og lagi sig að margbreytilegu menningarlegu umhverfi.

Í hverju samfélagi eru hópar sem aðhyllast mismunandi gildi og hafa mismunandi skoðanir. Börn og unglingar hafa t.d. oft önnur áhugamál og gildi en hinir fullorðnu, hafa sína menningu, en allir þurfa að virða grundvallargildi og grundvallarreglur samfélagsins. Gagnkvæm virðing þarf að vera á milli mismunandi hópa. Sömu meginlögmál verða að gilda um minnihluta- og meirihlutaþópa sem byggja á þjóðerni og tungumálum. Gildi og reglur samfélagsins þurfa að veita svigrúm fyrir mismunandi áherslur, en sú *skylda* er lögð á alla að viðurkenna og virða sameiginlegar hugsjónir, gildi og framgangsmáta og sýna hollustu gagnvart þeim.

Nefndin telur eðlilegt að litið sé til þeirrar þróunar sem hefur orðið á Norðurlöndunum þegar lagðar eru línur um megináherslur hér á landi í málefnum útlendinga.

### **1.3 Ýmsir þættir sem hafa áhrif á þátttöku útlendinga í samfélaginu**

Útlendingar eru ekki einlitur hópur og verður því að taka tillit til ýmissa þátta þegar fjallað er um hvernig þeir geta tekið þátt í ríkjandi samfélagi sem verður fjölbreytilegra í menningarlegu tilliti. Má þar nefna ýmsa menningarlega þætti, fjölskylduaðstæður, trúarbrögð, tungumál, félagsleg tengsl og ýmsa einstaklingsbundna þætti s.s. kyn, aldur, félags- og fjárhagslega stöðu og landfræðilega búsetu.

#### *1.3.1 Menningarfærni*

Allir, hvort sem þeir tilheyra meirihluta eða minnihluta, þurfa að vera vakandi fyrir því að mikill mismunur getur verið á þeim menningarlegu gildum sem ríkja í samfélaginu og á heimilum fólks af erlendum uppruna. Nauðsynlegt er að allir verði sem best meðvitaðir um þennan mismun. Þeir sem tilheyra meirihlutanum þyrftu að kynna sér meginþætti í menningu útlendinga. Útlendingar þurfa líka að öðlast færni í að skilja þau gildi sem ríkja hjá meirihlutanum. Gagnkvæm þekking, skilningur og virðing þurfa að ríkja á milli hópa. Fólk þarf t.d. að átta sig á að mismunandi viðhorf geta gilt til uppeldis barna og geta börnin hæglega orðið ráðvillt þegar til skólagöngu kemur.

Gott og aðgengilegt upplýsingaefni um menningu og siði ýmissa þjóða og jákvæð og upplýsandi umfjöllun fjölmiðla geta stuðlað að betri menningarfærni allra.

#### *1.3.2 Færni í móðurmáli og tvítyngi*

Tungumálið er mikilvægasta tækið til að verða þátttakandi í samfélaginu. Þar sem tungumál er ekki eingöngu samskiptamiðill fólks, heldur einnig nauðsynlegt tæki til hugsunar og hugtakamyndunar er mikilvægt að einstaklingur öðlist trausta vitsmunalega færni í tungumáli. Einstaklingar eiga oftast auðveldast með að tileikna sér þessa færni á móðurmálinu. Þeir geta þá notað munnlega færni og byggt á almennum virkum orðaforða í beinum tengslum við eigin raunveruleika. Þessi færni er talin forsenda þess að einstaklingur geti lært annað tungumál.

##### *1.3.2.1 Móðurmál*

Móðurmál hefur verið skilgreint á marga vísu. Eftirfarandi eru nokkur dæmi:

- Móðurmál er *málið sem maður hugsar á, dreymir, telur á o.s.frv.*
- Móðurmál er *málið sem barnið lærir fyrst.*
- Móðurmál er það mál sem *einstaklingur hefur best vald á ef lögð er áhersla á færni og hæfni.*

- Móðurmál er það mál sem *einstaklingur notar mest ef litið er á málið út frá notkunarsjónarmiði.*
- Móðurmál er það mál sem *einstaklingur kennir sig við ef litið er á málið frá sjónarhorni viðhorfs.*

Í 2. kafla um skilgreiningar er talað um að móðurmál sé „það tungumál sem barninu er tamast og talað er á heimili þess, annaðhvort af báðum foreldrum eða af öðrum í samskiptum við barnið“. Barnið getur því haft tvö móðurmál t.d. ensku og íslensku ef það er raunverulega jafnvígt á bæði málin, þ.e. tvítyngt.

Ýmsar röksemdir hafa verið settar fram fyrir því að nauðsynlegt er að kenna erlendum börnum móðurmál þeirra. Móðurmálið hjálpar barninu að þroskast sem einstaklingur og það hjálpar barninu að þróa vitsmunalega færni, kynnast sjálfu sér og þroska samskiptafærni. Kennsla í móðurmálinu hjálpar barninu að átta sig á uppruna sínum og styrkir menningarleg tengsl. Gott vald á móðurmálinu styrkir einnig nám í öðru tungumáli og treystir hugtakamyndun.

Móðurmálskennsla fyrir útlendinga er talin hjálpa einstaklingunum að halda við málinu og menningarlegum tengslum og styrkja sjálfsmynd þeirra og þátttöku í samfélagi.

Það er börnum og unglingum mikilvægt að fá jákvæða sjálfsmynd og tilfinningu fyrir uppruna sínum. Tengsl við menningu og tungu upprunalands eru því mikilvæg.

Tungumál er ekki einungis tæki til samskipta á milli fólks. Það er ekki síður tæki til að hugsa. Í því sambandi er vitsmunaleg færni til að fást við hugtök mikilvæg og þessa færni er best að efla á móðurmálinu m.a. með því að styðjast við munnlega málfærni og hugtök sem koma fyrir í daglegu lífi. Færni í móðurmálinu er einnig talin forsenda þess að einstaklingur geti lært önnur tungumál á fullnægjandi hátt.

Sumir halda því fram að það styrki samfélög að íbúarnir hafi vald á mörgum tungumálum og að það sé menningarlegur auður fyrir sérhvert samfélag að þegnarnir hafi á valdi sínu ýmis tungumál eins og um innfædda sé að ræða. Þetta er m.a. talið opna nýja efnahagslega möguleika, það skapi meiri möguleika fyrir alþjóðleg samskipti og efla menningarlífið. Almennt eru flestir sammála því að í auknum alþjóðlegum viðskiptum og samskiptum er almenn tungumálafærni mjög mikilvæg.

Nefndin telur rétt að minna á að mörgum Íslendingum þykir sjálfsagt að íslensk börn erlendis geti fengið kennslu í íslensku svo að þau geti haldið tengslum við ættlandið, fjölskyldu og menningu eða a.m.k. fengið móðurmálið viðurkennt sem tjáningarform í öðrum samfélögum. Sama gildir að sjálfsögðu einnig um erlend börn á Íslandi.

### 1.3.2.2 Tvítyngi

Einstaklingur er tvítyngdur ef hann talar annað tungumál heima eða í samfélagi minnihlutans jafnframt því sem hann þarf að tileinka sér tungumál meirihlutans. Í þessu felst ekki sjálfkrafa að einstaklingurinn hafi gott vald á báðum málum, heldur að hann þurfi að tileinka sér og nota tvö tungumál. Þegar hins vegar einstaklingur hefur færni í að skilja, tala, lesa og skrifa á tveimur tungumálum og getur lifað í tveimur menningarheimum er talað um *virkt tvítyngi*. Eins og fyrr segir er það ákveðinn auður fyrir sérhvert samfélag að íbúar þess hafi gott vald á fleiri en einu tungumáli.

Útlendingar sem eru búsettir hér á landi eru þannig tvítyngdir. Þeir hafa eigið móðurmál og þurfa jafnframt að tileinka sér íslensku. Hins vegar ná ekki allir virku tvítyngi.

Þegar einstaklingur þarf að læra annað tungumál, er gerður greinarmunur á því hvort hann lærir málið sem *erlent mál* (*d: fremmedsprog, e: foreign language*) eða sem *seinna mál* (*n: andrespråk, e: second language*).

*Seinna mál* hjá einstaklingi sem tilheyrir málfarslegum minnihluta er það mál sem fyrst og fremst lærist í beinum samskiptum í samfélagi þar sem málið er talað. Í annan stað lærist *seinna mál* í skólum. *Seinna mál* lærist vegna þess að það er notað af fólki í umhverfi einstaklingsins og er því nauðsynlegt samskiptatæki dags daglega. Í skólanum er *seinna mál* kennt vegna þess að það er nauðsynlegt til þess að einstaklingurinn geti stundað námið og búið sig undir framhaldsnám, þátttöku í atvinnulífnum og samfélaginu.

*Erlent mál* læra einstaklingar fyrst og fremst í skólum með ákveðin markmið í huga, t.d. frekari menntun eða starf.

Mörkin á milli *seinna máls* og *erlends máls* má glögg sjá í sambandi á milli þess sem er að læra málið og samfélagsins þar sem málið er talað. Ef viðkomandi lærir málið í snertingu við samfélagið þannig að einstaklingurinn verður fyrir áhrifum frá tungumálinu fyrir utan kennsluna og hefur möguleika á að tala tungumálið, er talað um *seinna mál*, sbr. íslenskt barn í Danmörku sem lærir dönsku í skólanum og getur notað málið í dönsku samfélagi. Ef nemandinn hefur fyrst og fremst tengsl við tungumálið í kennslu með það að markmiði að læra tungumálið, er talað um *erlent mál*, sbr. íslenskt barn sem lærir dönsku í skóla á Íslandi.

Í 4. kafla skýrslunnar er fjallað um *sérstaka íslenskukennslu* sem seinna mál útlendinga sem eru búsettir hér á landi.

### 1.3.3 Fjölskylduaðstæður

Eins og fyrr segir eru útlendingar sem setjast að á Íslandi marglitur hópur. Í sumum tilvikum eru heilu fjölskyldurnar erlendar, en í öðrum er annar makinn og sum, öll eða ekkert barnanna alfarið erlend. Möguleikarnir til að halda við og styrkja tungu og menningu upprunalandsins eru því mjög mismunandi. Þörfin á því að samfélagið komi til aðstoðar er í flestum tilvikum mikil.

### 1.3.4 Félagsleg tengsl

Í skrifum um stöðu útlendinga í ríkjum Norðurlanda er oft vikið að félagslegri einangrun. Það eru einkum konur sem einangrast á heimilinu og mynda takmörkuð félagsleg tengsl utan þess. Veik félagsleg staða móður getur haft áhrif á sjálfsmynd barnanna og skapað erfiðleika og togsteitu í samskiptum móður og barns/barna. Dæmi um svona aðstæður finnast hér á landi. Mjög mikilvægt er því að rjúfa félagslega einangrun útlendinga og skapa þeim aðstæður til að hitta bæði aðra landa sína og einstaklinga sem þeir geta myndað félagsleg tengsl við. Í þessu sambandi er mjög mikilvægt að útlendingur geti lært tungumál meirihlutans. Íslenskunámskeiðin og starfsemi Upplýsinga- og menningarmiðstöðvar nýbúa eru dæmi um fyrirbæri sem geta rofið þessa félagslegu einangrun.

Þegar félagsleg staða foreldra er veik m.a. vegna ónógrar kunnáttu í tungumáli dvalarlandsins, er sú hætta fyrir hendi að börnin verði talsmenn fjölskyldunnar. Þau þurfa að axla ábyrgð og fá völd sem þau eru í mörgum tilvikum of ung til að standa undir.

### *1.3.5 Landfræðileg staða*

Í stóru og strjálbýlu landi eins og Íslandi geta útlendingar lent í mikilli landfræðilegri sem félagslegri einangrun. Á litlum stöðum þar sem eru fáir útlendingar er líka erfiðara að bjóða upp á sérstaka þjónustu sem gæti orðið þeim að liði. Þetta þarf að hafa í huga við mörkun stefnu um þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi.

## 2. Fjöldi útlendinga og skilgreiningar á hugtökum

### 2.1 Fjöldi útlendinga á Íslandi

Nefndin bað Hagstofu Íslands um að vinna ýmsar upplýsingar upp úr þjóðskrá til að hægt væri að sjá heildarfjölda útlendinga eftir þjóðerni, búsetudreifingu, aldri, kyni, lengd dvalar og þróun á ákveðnu árabili. Einnig var óskað eftir upplýsingum um hve margir hafa fengið íslenskt ríkisfang á síðustu 10 árum skipt eftir fyrra ríkisfangi.

Á þjóðskrá 1. desember 1996 voru alls 11.579 einstaklingar fæddir erlendis. Sennilega eiga margir íslenska foreldra, en einnig hafa margir erlendir ríkisborgarar fengið íslenskt ríkisfang. Af þessum hópi voru 5.148 erlendir ríkisborgarar, 2.099 karlar og 3.049 konur. Erlendir ríkisborgarar voru þann 1. desember 1996 1,95% landsmanna. Á Norðurlöndunum er þessi skipting eftirfarandi:

Danmörk	4,43%
Finland	1,36%
Noregur	4,08%
Svíþjóð	6,40%
Ísland	1,95%

Eftirfarandi er meginskipting milli svæða:

	<b>alls</b>	<b>karlar</b>	<b>konur</b>
Norðurlönd	1.557	590	967
EES utan Norðurl.	1.096	510	586
Utan EES	2.495	999	1.496
<b>Alls</b>	<b>5.148</b>	<b>2.099</b>	<b>3.049</b>

Alls eru 849 erlendir ríkisborgarar frá Afríku, Asíu og Eyjaálfu, 274 karlar og 575 konur.

Hagstofan athugaði hvenær fólk hafði **komið til landsins**, skipt eftir þremur tímabilum: 1993-95, 1989-92 og 1988 og fyrr. Ef litið er á heildarfjöldann er ekki mikill munur á þessum tímabilum, en heldur hefur þó fólki fjölgað á síðari árum:

1993-1995	1.004
1989-1992	921
1988 og fyrr	868
Fæddir á Íslandi	443

Þegar litið er á einstök landsvæði þá kemur í ljós að frá því 1988 hefur erlendum ríkisborgurum frá löndum utan EES fjölgað mest.

**Aldursskiptingin** er eftirfarandi:

<b>Öll lönd utan Norðurlanda</b>	
0-5 ára	271
6-15 ára	288

16-20 ára	268
21-66 ára	2.688
67 ára og eldri	76
<b>Alls</b>	<b>3.591</b>

Þegar litið er á **búsetudreifingu** kemur í ljós að um 60% býr á höfuðborgarsvæðinu, en annars er skiptingin eftir landsvæðum sem hér segir (fjöldi einstaklinga):

Höfuðborgarsv.	2.204
Suðurnes	243
Vesturland	187
Vestfirðir	291
Norðurland vestra	65
Norðurland eystra	236
Austurland	164
Suðurland	201

Til frekari glöggvunar er bent á 10. kafla en í honum eru birtar töflurnar frá Hagstofu Íslands.

## 2.4 Skilgreiningar á hugtökum

### 1. Útlendingar og hópar útlendinga

**Útlendingur:** Hver sá einstaklingur *búsettur hér á landi* sem ekki er íslenskur ríkisborgari. Hugtakið verður í þessari skýrslu notað sem eins konar yfirhugtak yfir alla *útlendinga búsetta á Íslandi* (þ.a.l. ekki ferðamenn). Hugtakið *erlendur ríkisborgari* er sambærilegt.

**EES-ríkisborgari/EES-borgari:** Ríkisborgari einhverra þeirra landa sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

**Norðurlandabúi:** Ríkisborgari einhverra ríkja Norðurlanda.

**Flóttamaður:** Flóttamaður er hver sá sem uppfyllir skilyrði þau sem greind eru í Genfarsamningnum frá 28. júlí 1951 um stöðu flóttamanna.

**Aðrir erlendir ríkisborgarar/Priðja-landsborgari:** Skilgreint neikvætt þannig: *Erlendur ríkisborgari* á Íslandi sem hvorki er *EES-ríkisborgari* (þ.a.l. ekki heldur *Norðurlandabúi*) né *flóttamaður*. Þriðja-landsborgari er því *erlendur ríkisborgari* sem hvorki sækir rétt sinn til EES-samningsins, norrænna samninga né Genfarsamningsins um stöðu flóttamanna.

**Farandverkafólk:** *Útlendingar* sem koma til landsins til þess að stunda atvinnu í skamman tíma.

**Nýbúi:** Í upphafi var hugtakinu ætlað að ná til útlendinga sem hér hefðu sest að til langframa og koma í stað orðsins „innflytjandi“. Engin opinber skilgreining fylgdi í kjölfar þessa nýyrðis og hugtakinu í sjálfu sér sleppt lausu. Orðið nýbúi er ágætt og gegnsætt. Hins vegar hefur þróunin orðið sú að hugtakið hefur bæði fengið of rúma og of þrönga merkingu í hugum almennings. Hugtakið er of rúmt að því leyti að það hefur

verið notað yfir einstaklinga sem öðlast hafa íslenskan ríkisborgararétt eða hafa jafnvel alltaf haft íslenskan ríkisborgararétt (dæmi: nýbúabarn). Að hafa hliðstætt hugtak yfir ákveðna einstaklinga sem hafa íslenskan ríkisborgararétt er afar óheppilegt. Hugtakið hefur einnig orðið of þröngt að því leyti að það virðist í hugum margra aðeins eiga við um fólk frá fjarlægum menningarsvæðum (t.d. fólk af asísku bergi brotið). Þannig hefur hugtakið ekki náð að festa sig í sessi sem hugtak sem nær yfir *alla* þá útlendinga sem hér setjast að til langframa.

## 2. *Frumréttindi, frumforsendur og afleiddur réttur*

**Frumforsendur:** Ákveðnar forsendur eru fyrir dvöl *útlendingis* á Íslandi. *Dvalarleyfi* er veitt á ákveðnum *forsendum* s.s. eins og atvinnu, fjölskyldu, námi eða mannúðarástæðum. Forsendur geta breyst t.d. fjölskyldubönd rofnað. Því er talað um *frumforsendur* yfir þær forsendur sem liggja til grundvallar *dvalarleyfi* útlendingis í upphafi veru hans hér á landi.

**Frumréttindi:** *Dvalarleyfi* er *frumréttindi* *útlendingis* á Íslandi. *Dvalarleyfið* er forsenda fyrir öðrum réttindum hér á landi s.s. *atvinnuleyfi* eða lögheimilisskráningu. *Lögheimili* er svo aftur skilyrði fyrir aðgangi að öðrum réttindum svo sem réttinum til *félagslegrar þjónustu*, aðgangi að almannatryggingakerfinu o.fl. Réttur *útlendingis* til málskots, sé honum synjað um *dvalarleyfi*, svo og önnur réttindi s.s. skv. stjórnarsýslulögum verður einnig að telja til *frumréttinda* hans.

**Dvalarleyfi:** Allir *erlendir ríkisborgarar* sem dveljast lengur á Íslandi en 3 mánuði þurfa að sækja um og hafa *dvalarleyfi*. Undanskildir *dvalarleyfi* eru *Norðurlandabúar*. *Útlendingaeftirlitið* veitir *dvalarleyfi* og er hægt að kæra *synjun* um *dvalarleyfi* til dómismálaráðherra. *Dvalarleyfi* eru veitt á ákveðnum *forsendum* sem hér eru nefndar *frumforsendur*.

**Mannúðarástæður:** Hugtakið hefur ekki verið skilgreint opinberlega hér á landi en verið *forsenda* fyrir veitingu *dvalarleyfis* í ákveðnum undantekningartilfellum. Sambærilegur skilningur hefur verið lagður í hugtakið hér á landi og í Danmörku en þar eru skilyrði fyrir veitingu *dvalarleyfis* af mannúðarástæðum skýrð svo: *Mannúðarástæður* verða ekki lagðar til grundvallar nema að útlendingi hafi verið synjað endanlega um stöðu (pólítíks) flóttamanns, bæði *de jura* (skv. lögnum) og *de facto* (aðstæðum þannig farið að þeim má jafna til tilvika sem lögin greina). *Fyrstalandsreglan*<sup>1</sup> kemur ekki í veg fyrir að aðili fái *dvalarleyfi* á þessum grunni. Áður en til greina kemur að veita útlendingi *dvalarleyfi* af mannúðarástæðum þarf viðkomandi að hafa sótt um að öðlast stöðu flóttamanns (fá pólítískt hæli). Útlendingur þarf að vera staddur í landinu ef veita á *dvalarleyfi* á fyrrgreindum *forsendum*. Hafi útlendingur verið úrskurðaður í endurkomubann til viðkomandi lands þá kemur það í veg fyrir að veitt sé *dvalarleyfi* af mannúðarástæðum. Þegar því hefur verið hafnað að einstaklingur fái stöðu flóttamans þá er það algert undantekningartilvik að *dvalarleyfi* sé veitt af mannúðarástæðum. Leyfi á þessum grunni eru ekki veitt til ákveðins hóps af fólki eða fólki af ákveðnu þjóðerni. Við mat á því hvort útlendingur skuli fá *dvalarleyfi* af mannúðarástæðum skal m.a. tekið tillit til aldurs, heilbrigðisástands og tengsla við íbúa í Danmörku. Dæmi um fyrrgreind *dvalarleyfi* eru t.d. leyfi sem veitt voru fjölskyldum með

<sup>1</sup> Reglan gengur út á a) flóttamanni ber a) sækja um hæli í ví landi sem hann fyrst kemur til.

börn frá Íran þegar þar geisaði stríð og fjölskyldum frá Líbanon á tímum borgarastyrjaldar þar í landi.

**Atvinnuleyfi:** Leyfi sem félagsmálaráðherra veitir *útlendingi* til að starfa á Íslandi eða *atvinnurekanda* til að ráða útlending í starf. Leyfið getur verið *tímabundið* og er það veitt atvinnurekanda til þess að ráða útlending til ákveðins starfs. Leyfið getur líka verið *óbundið* og er það þá veitt útlendingi sjálfum og er óbundið ákveðnum atvinnurekanda og ákveðinni vinnu. Einnig er hægt að veita *atvinnuleyfi* til *bráðabirgða* til atvinnurekanda að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

**Atvinnurekstrarleyfi:** Leyfi veitt af félagsmálaráðherra til *útlendingis* til að starfa sjálfstætt eða starfrækja fyrirtæki að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

**Lögheimili:** *Lögheimili* manns er sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Föst búseta telst t.d. sá staður þar sem maður hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tólmstundum sínum, hefur heimilismuni sína og þar sem svefnstaður manns er að jafnaði. Hver sá sem dvelst eða ætlar að dvelja á Íslandi í sex mánuði eða lengur skal eiga hér *lögheimili*.

**Félagsleg þjónusta og félagsleg aðstoð:** Yfirhugtök sem ná til margþættrar þjónustu og aðstoðar. Hér er meðal annars átt við félagsþjónustu sveitarfélaga, barnavernd, daggæslu barna og sérhæfða þjónustu við fatlaða og aldraða.

**Félagsþjónusta:** Margs konar þjónusta og aðstoð sem veitt er samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, svo sem félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagsleg heimþjónusta, úrlausnir í húsnæðismálum og aðstoð við áfengissjúka.

**Félagsleg aðstoð:** Í lögum um félagslega aðstoð er kveðið á um ýmsar heimildarbætur sem greiddar eru út hjá Tryggingarstofnun ríkisins. Meðal annars er átt við mæðra- og feðralaun, barnalífeyri og ummönunargreiðslur til framfærenda fatlaðra. Þessar bætur greiðast eingöngu til þeirra sem eiga *lögheimili* hér á landi.

**Almannatryggingar:** *Almannatryggingar* eru skv. lögum nr. 117/1993: *Sjúkratryggingar, slysatryggingar og lífeyristryggingar*. Tryggingastofnun ríkisins annast þessar tryggingar.

### 3. Tungumál

**Tvítyngdur minnihlutanemandi:** Tvítyngdur minnihlutanemandi er þýðing á norska hugtakinu tospråklig minoritetslev. Hugtakið er ekki sérlega þjálmt á íslensku en erfitt hefur reynst að finna hugtak sem nær yfir þann hóp sem lagagrein 36 í grunnskólalögum nær til. Nýyrðið nýbúi nær ekki til þeirra nemenda sem alast upp við annað móðurmál en íslensku en eru fæddir hér á landi, en þessi hópur er orðinn áberandi í skólakerfinu. Norska skilgreiningin á hugtakinu „tospråklig minoritetslev" er eftirfarandi: „En tospråklig minoritetslev er en elev som kommer fra en språklig minoritet i Norge med annet morsmål enn norsk eller samisk og som har norsk som sitt andrespråk."

Tvítyngdur minnihlutanemandi er notað í skýringum þessum á sama hátt, þ.e. nemandi sem tilheyrir málfarslegum minnihlutahópi með annað móðurmál en íslensku og hefur íslensku sem sitt annað tungumál.

**Móðurmál:** Með móðurmáli er hér átt við það tungumál sem barninu er tamast og talað er á heimili þess, annaðhvort af báðum foreldrum eða af öðru í samskiptum sínum við barnið. Barnið getur því haft tvö jafngild móðurmál. Átt er við þau börn sem tala annað tungumál en íslensku að jafnaði á heimilinu.

**Sérstök íslenskukennsla:** Í sérstakri íslenskukennslu felst kennsla í daglegum orðaforða á íslensku, lykilhugtökum í námi í öllum skyldunámsgreinum og kennsla um byggingu og formgerð íslenskrar tungu. Tilgangurinn er að gera nemendum kleift að stunda nám í íslenskum skóla. Í greinargerð með grunnskólalögum stendur að með því að gefa nemendum sem hafa annað móðurmál en íslensku kost á sérstakri kennslu í íslensku sem öðru tungumáli sé reynt að stytta og auðvelda aðlögunartíma þeirra fyrstu árin í nýju tungumálaumhverfi og nýrri menningu.

**Virkt tvítyngi:** Talað er um virkt tvítyngi þegar nemandi býr yfir þeirri færni að skilja, tala, lesa og skrifa á tveimur tungumálum og lifa í tveimur menningarheimum. Skrifleg færni er háð gerð tungumálsins.

### 2.3 Yfirlit yfir verkaskiptingu ráðuneyta og stofnana

Eftirfarandi yfirlit er m.a. byggt á svörum ráðuneyta og stofnana við spurningalista sem nefndin sendi út til allra ráðuneyta og ýmissa stofnana haustið 1996. Yfirlitið byggist á að greina frá verkefnum sem ráðuneyti hafa og kunna að tengjast útlendingum sérstaklega, eða a.m.k. að einhverju leyti.

#### **Dómsmálaráðuneytið:**

- \* Æðra (æðsta) stjórnvald gagnvart Útlendingaeftirlitinu. Til dómsmálaráðuneytisins má útlendingur kæra synjun Útlendingaeftirlitsins um dvalarleyfi, ákvörðun um brottfall eða afturköllun dvalarleyfis, ákvörðun eða úrskurð um að vísa honum úr landi og úrskurði Útlendingaeftirlitsins í tengslum við umsóknir um pólitískt hæli.
- \* Fer með meðferð umsókna um íslenskan ríkisborgararétt.
- \* Fer með leyfisveitingar til útlendinga varðandi eigna- eða afnotarétt yfir fasteignum.

#### **Félagsmálaráðuneytið:**

- \* Veitir leyfi skv. lögum nr. 133/1994, um atvinnuréttindi útlendinga. Um er að ræða t.d. tímabundin og óbundin atvinnuleyfi svo og atvinnurekstrarleyfi.
- \* Æðra stjórnvald t.d. gagnvart sveitarfélögum. Félagsmálaráðherra skipar m.a. mann í úrskurðarnefnd félagsþjónustu sveitarfélaga.
- \* Vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytis fer m.a. með yfirstjórn vinnumiðlunar. Hún fer einnig með sjóðvörslu, reiknishald og daglega afgreiðslu fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð í umboði sjóðstjórnar.
- \* Fer með framkvæmd endurgreiðslu til sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara sem hafa dvalið hér á landi í tvö ár eða skemur, sbr. 15. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.
- \* Fer með málefni flóttamanna sem ríkisstjórnin hefur ákveðið að veita landvist hér á landi. Fer með formennsku í Flóttamannaráði Íslands, sem leggur til við ríkisstjórn heildarstefnu og skipulag varðandi móttöku á flóttamönnum o.fl.

**Fjármálaráðuneytið:**

- \* Hefur alþjóðasvið innan tekju- og lagaskrifstofu.

**Hagstofa Íslands:**

- \* Annast þjóðskrá.
- \* Gefur út kennitölur.

**Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti:**

- \* Veitir starfsleyfi til starfsmanna í heilbrigðisþjónustu.
- \* Hefur umsjón með allri starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins.
- \* Hefur tengsl við Landlæknisembættið, sbr. heilbrigðisskoðanir og -eftirlit.

**Landbúnaðarráðuneytið:**

- \* Veitir starfsleyfi til erlendra dýralækna.

**Menntamálaráðuneytið:**

- \* Æðra stjórnvald gagnvart sveitarfélögum vegna málefna grunnskóla og leikskóla.
- \* Fer með stefnumörkun og námskráargerð fyrir grunn- og framhaldsskóla og gerir uppeldisáætlun fyrir leikskóla.
- \* Veitir faglega leiðsögn varðandi sérstaka íslenskukennslu fyrir tvítyngda nemendur í framhaldsskólum og í fullorðinsfræðslu.
- \* Fjallar um mat á námi erlendis frá og metur réttindi til kennslu.
- \* Veitir undanþágu frá námi í einstökum námsgreinum.

**Samgönguráðuneytið:**

- \* Getur veitt atvinnuréttindi vélafræðinga, vélstjóra, vélavarða og skipstjórnarmanna til erlendra ríkisborgara, en ísl. ríkisborgararéttur er annars skilyrði til þess að fá útgefið atvinnuskírteini í þessum atvinnugreinum.

**Utánríkisráðuneytið:**

- \* Sér um samningamál við erlend stjórnvöld.

**Viðskipta- og iðnaðarráðuneyti:**

- \* Veitir atvinnurekstrarleyfi til útlendinga sem eiga lögheimili eða eru búsettir erlendis, sbr. ákvæði laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

**Aðrar stofnanir:**

- \* *Útlendingaeftirlitið:* Er sérstök stofnun sem Lögreglustjórinn í Reykjavík veitir forstöðu (frá og með 1. júlí 1997 heyrir Útlendingaeftirlitið undir embætti ríkislögreglustjóra). *Útlendingaeftirlitið* veitir *dvalarleyfi* og *atvinnuleyfisumsóknir* fara í gegnum skrifstofu *Útlendingaeftirlitsins*. *Útlendingaeftirlitið* getur vísað útlendingi úr landi. Synjanir um *dvalarleyfi* og *brottvísanir* úr landi er hægt að *kæra* til dómsmálaráðherra.
- \* *Tryggingastofnun ríkisins:* Fer með yfirumsjón almennatrygginga, sbr. lög nr. 117/1993, um almennatryggingar. Sér einnig um heimildarbætur, sbr. lög nr.

118/1993, um félagslega aðstoð. Er með alþjóðasvið. Félagsráðgjafi hefur verið ráðinn m.a. til að annast ýmsa hagsmuna- og minnihlutahópa.

- \* *Upplýsinga- og menningarmiðstöð nýbúa:* Er stofnun á vegum Reykjavíkurborgar. Hún þjónar börnum, foreldrum og einstaklingum frá öðrum löndum sem búsett eru á Íslandi (Reykjavík og nágrenni). Stofnunin veitir ýmsar upplýsingar, er með bókasafn og veitir túlkþjónustu.

Að auki má nefna félagsmálastofnanir sveitarfélaga, vinnumálaskrifstofur, Rauða Kross Íslands og Mannréttindaskrifstofu Íslands.

## 3. Frumréttarstaða útlendinga á Íslandi

### 3.1 Inngangur.

Forsendur fyrir dvöl *útlendinga* (sjá skilgreiningu, er hér notað sem yfirhugtak) hér á landi eru misjafnar og bakgrunnur þeirra ólíkur. Hægt er að greina útlendinga í ólíka hópa. Algeng skipting er í fjóra meginhópa:

- Norðurlandabúa.
- Ríkisborgara frá Evrópska efnahagssvæðinu (EES).
- Flóttamenn.
- Aðra erlenda ríkisborgara (þriðja-lands borgara).

Eins og fram kemur í kaflanum eru réttindi og staða þessara hópa mismunandi.

### 3.2 Norðurlandabúar

Norðurlandabúar geta flust hindrunarlaust milli Norðurlandanna, en skulu hafa með sér samnorrænt flutningsvottorð frá því landi sem þeir flytjast frá ef þeir hyggjast dvelja lengur en í 6 mánuði og flytja aðsetur sitt. Skráningarskrifstofa í innflutningslandi ákveður hvort sá sem flyst skuli tekinn á skrá með búsetu í því landi.

Réttur Norðurlandabúa til félagslegrar þjónustu er tryggður skv. norrænum samningi um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu. Skv. 4. gr. samningsins eiga norrænir ríkisborgarar, sem dvelja með löglegum hætti tímabundið eða varanlega í öðru norrænu landi, sama rétt til félagslegrar þjónustu og félagslegrar aðstoðar og ríkisborgarar dvalarlandsins.

### 3.3 EES-ríkisborgarar

Samkvæmt samningnum um evrópska efnahagssvæðið geta ríkisborgarar aðildarlanda EES dvalið í atvinnuleit á Íslandi í 3 mánuði og notið aðstoðar vinnumiðlunar í landinu. Fólkið hefur á meðan lögheimili í sínu heimalandi og heldur rétti til félagslegrar þjónustu þar. Um leið og fólkið fær atvinnu hér á landi er gengið formlega frá útgáfu dvalarleyfis. Við það skapast réttur til að eiga lögheimili á Íslandi og viðkomandi einstaklingur öðlast við skráningu á lögheimili hér á landi sömu félagslegu réttindi og innlendir launþegar og lýtur ákvæðum skattalaga.

Samkvæmt skýrslu félagsmálaráðuneytisins um framkvæmd félagsþjónustu sveitarfélaga við erlenda ríkisborgara geta launþegar, sjálfstætt starfandi, ellilífeyrisþegar, örorkulífeyrisþegar og námsmenn flust til landsins frá EES-svæðinu og fengið strax útgefið dvalarleyfi og þar með skráð lögheimili hér á landi. Þetta fólk flytur með sér bætur almannatrygginga eða getur framfleytt sér á annan hátt. Ekki er reiknað með að fólkið njóti félagslegrar þjónustu hér á landi og fær það einungis búseturétt ef það getur sýnt fram á að geta séð sér og sínum farborða. Þegar þetta fólk fær lögheimili hér á landi nýtur það félagsþjónustu sveitarfélaga.

### 3.4 Flóttamenn

Flóttamenn sem komið hafa til Íslands skiptast í tvo hópa: kvótaflóttamenn skv. skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna og einstakir flóttamenn sem leita eftir pólitísku flóttamannahæli. Ísland hefur alls tekið á móti um 200 kvótaflóttamönnum frá árinu 1956.

1956	52 Ungverjar
1960	35 Júgóslavar
1979	34 Víetnamar
1982	26 Pólverjar
1990	30 Víetnamar
1991	30 Víetnamar
1996	31 Fyrrum Júgóslavar

Auk þessa hefur verið tekið á móti 40 ættingjum og venslamönnum flóttamannanna frá 1979 og 5 ættingjum þeirra sem komu 1991. (Skýrsla dómsmálaráðuneytisins frá 1994).

Samkvæmt skýrslu dómsmálaráðuneytisins eru mjög fáir einstaklingar sem hafa fengið flóttamannahæli hér á landi. Sumir sem hafa óskað eftir því hafa ekki verið viðurkenndir sem flóttamenn, en fengið dvalarleyfi hér á öðrum forsendum.

Samkvæmt upplýsingum í skýrslu félagsmálaráðuneytisins er haft eftir Rauða Krossi Íslands að í ársbyrjun 1995 hafi 95 þessara flóttamanna enn verið á Íslandi. Af þeim höfðu 86 öðlast íslenskan ríkisborgararétt.

Móttaka kvótaflóttamanna hefur hvílt á Rauða krossi Íslands. RKÍ hefur annast val á flóttamönnum, undirbúning að komu þeirra, móttöku, læknisrannsóknir og eftirlit, aðstoðað við aðlögun að íslensku þjóðfélagi, veitt íslenskukennslu í samstarfi við Námsflokka Reykjavíkur, útvegað húsnæði og vinnu og sitthvað fleira. Stjórnvöld hafa endurgreitt megnið af útlögðum kostnaði en RKÍ lagt til eigið starfsfólk, aðstöðu, sjálfboðaliða RKÍ o.fl. Aðlögunartímabilið hefur verið 1 ár, en eftir þann tíma hefur RKÍ virkað sem öryggisnet fyrir flóttamennina. Við komu flóttafólks frá ríkjum fyrrum Júgóslavíu hefur félagsmálaráðuneytið gert samning við Ísafjarðarbæ um móttöku flóttafólksins.

Útlendingar sem vilja beiðast flóttamannahælis á Íslandi snúa sér oft til RKÍ, sem hefur þá haft samband við Útlendingaeftirlitið. Á árinu 1995 voru þetta 5 einstaklingar. RKÍ hefur oft annast þetta fólk meðan mál þess er í vinnslu. RKÍ hefur útvegað húsnæði, greitt framfærslufé skv. reglum félagsmálayfirvalda og skipulagt læknisrannsóknir. Ef dvalarleyfi hefur verið veitt hefur RKÍ oft aðstoðað fólk með ýmsu móti.

Fyrir liggur skýrsla um stefnu í málefnum flóttamanna, sbr. skýrslu dómsmálaráðuneytisins frá 1994. Á grundvelli hennar var Flóttamannaráð Íslands skipað af félagsmálaráðherra með fulltrúum frá dómsmála-, félagsmála-, heilbrigðis- og trygginga-, menntamála- og utanríkisráðuneyta. RKÍ á áheyrnarfulltrúa í ráðinu.

### **3.5 Aðrir erlendir ríkisborgarar (þriðja-landsborgarar)**

#### **3.5.1 Inngangur**

Viðfangsefnið er að skilgreina þá sem undir þennan *hóp* falla, þ.e. aðra erlenda ríkisborgara (ríkisborgara þriðja-lands). Því næst verður *hópurinn* aðgreindur innbyrðis (sbr. kafli 3.5.2) og er það einkum gert á grundvelli svonefndra *frumréttinda* hans og *frumforsenda* (sbr. kafli 3.5.3) fyrir dvöl hans hér. Nánasta *lagaumhverfi* (sbr. kafli

3.5.5) útlendinga verður lýst í megindráttum og að lokum minnst á nokkrar *opinberar stofnanir* (sbr. kafli 3.5.6) sem útlendingur þarf í upphafi að eiga samskipti við.

### **3.5.2 Afmörkun annarra erlendra ríkisborgara**

Skv. þjóðskrá 1. desember 1996 voru búsettir hér á landi 5.148 útlendingar.

Að frátöldum Norðurlandabúum og ríkisborgurum EES þá eru aðrir erlendir ríkisborgarar hér á landi 2.495 talsins skv. þjóðskrá 1. desember 1996 (inni í þessari tölu eru þá einnig flóttamenn sem enn eru með erlent ríkisfang).

Til þess að átta sig betur á þessum hópi erlendra ríkisborgara er hægt að skipta hópnum niður t.d. eftir heimsálfum eða þjóðernum. Flestir koma frá öðrum Evrópuríkjum en EES-ríkjum eða alls 902. Frá Norður- og Suður-Ameríku eru 743. Frá Asíu 667, frá Afríku 114 og frá Eyjaálfu 68. Ríkisfangslaus er 1. Af einstöku þjóðerni eru flestir frá Bandaríkjum Norður-Ameríku eða alls 576. Með pólskt ríkisfang 460, breskt 324, þýskt 298, taílenskt 257, ríkisborgarar Filippseyja 192 og frá Viet Nam 42. Frá öðrum löndum eru færri en 100 einstaklingar.

### **3.5.3 Frumforsendur - frumréttindi**

Enn er hægt að einkenna hópinn eftir *forsendum* fyrir komu og veru einstaklinganna hér á landi (*frumforsendur*). Þær eru eðlilega misjafnar en sem dæmi má nefna, atvinnu, varanlega eða tímabundna (farandverkafólk), fjölskyldutengsl og nám. Á öðrum forsendum svo sem almennum áhuga á landi og þjóð eða ævintýraþrá er erfiðara að festa hendur, enda sjaldan á þeim byggt einum og sér. Forsendur fyrir komu og veru útlendinga geta breyst, t.d. fjölskyldutengsl rofnað eða farandverkamaður fær varanlega atvinnu og/eða tengist hér fjölskylduböndum. Því er talað um *frumforsendur* hér sem fyrstu forsendur fyrir komu og veru útlendinga hér á landi.

Þessar *frumforsendur* geta skipt nokkuð miklu máli varðandi *frumréttindi* útlendinga á Íslandi og áframhaldandi þróun réttindanna. *Frumréttindi* útlendinga á Íslandi er einkum *dvalarleyfi*. *Dvalarleyfið* er að öllu jöfnu forsenda fyrir öðrum réttindum, t.d. atvinnuleyfi og lögheimilisskráningu.

Allir sem hyggjast dveljast lengur í landinu en 3 mánuði þurfa að sækja um *dvalarleyfi*. Útlendingaeftirlitið veitir þau leyfi skv. lögum nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum. Útlendingur má kæra synjun á *dvalarleyfi* til dómsmálaráðherra sbr. 12. gr. a nefndra laga.

Hvorki eru nákvæmar reglur í lögum nr. 45/1965 um veitingu *dvalarleyfanna* né í meðfylgjandi reglugerð nr. 148/1965, en um veitinguna hafa verið myndaðar ákveðnar starfsreglur.

Fyrirnefndar *frumforsendur* spila stórt hlutverk við veitingu *dvalarleyfa*. Flestir sem hér sækja um *dvalarleyfi* gera það samhliða umsókn um *atvinnuleyfi*. *Dvalarleyfi* á Íslandi er eitt af grunnskilyrðum fyrir veitingu *atvinnuleyfis* sbr. 5. gr. laga nr. 133/1994, um atvinnurétt útlendinga. Stór hópur hefur einnig fengið *dvalarleyfi* vegna *fjölskyldutengsla* við íslenska ríkisborgara eða erlendra ríkisborgara með *dvalarleyfi* á Íslandi. Útlendingar sem hér stunda *nám* (lengur en 3 mánuði) og falla undir fyrrrskilgreindan *hóp* þurfa *dvalarleyfi* og eru ávallt nokkur *dvalarleyfi* veitt á námsforsendum árlega. Dæmi eru um *dvalarleyfi* veitt af *mannúðarástæðum*. *Dvalarleyfi* á öðrum en fyrirnefndum forsendum er fátíðari. Dæmi um það væri *leyfi* veitt

til trúboða sem hér koma í skamman tíma (3 mánuði eða lengur) á vegum trúfélaga. Við mat á veitingu slíkra dvalarleyfa er einkum litið til þess hvernig umsækjandi hyggst framfleyta sér hér á landi, stundi hann ekki atvinnu, hafi hér engin vensl né stundi hér nám.

Hver sá sem dvelst eða ætlar að dveljast á Íslandi í sex mánuði eða lengur *skal* eiga *lögheimili* hér á landi. Sá sem dvelst eða ætlar að dveljast í landinu vegna atvinnu eða náms í þrjú mánuði eða lengur *má* þó eiga lögheimili hér sbr. 2. gr. laga nr. 21/1990, um lögheimili. Eins og gefur að skilja er því *dvalarleyfi* einnig forsenda lögheimilisskráningar. Ýmis réttindi eru bundin við lögheimilisskráningu. Dæmi um víðtæk réttindi bundin við lögheimilisskráningu eru réttindi til *náms* og réttindi til *félagsþjónustu* sveitarfélaga, sbr. 13. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Skv. lögnum eru réttindin bundin við *íbúa* sveitarfélags, en íbúi sveitarfélags er sá sem þar á *lögheimili*.

Dvalarleyfi eru veitt *tímabundið*, til að byrja með, en þeir sem hafa verið búsettir hér á landi í 3 ár eða lengur geta fengið *ótímabundið* dvalarleyfi. Sé útlendingur í hjúskap með íslenskum ríkisborgara fær hann *ótímabundið* dvalarleyfi eftir að hafa búið hér á landi í 2 ár (sbr. 25. gr. reglugerðar nr. 148/1965).

Skv. árskýrslu Útlendingaeftirlitsins 1995 eru 1255 útlendingar, sem undir hinn afmarkaða *hóp* falla (aðrir erlendir ríkisborgarar), með *ótímabundið* dvalarleyfi hér á landi en 952 með *tímabundið* dvalarleyfi .

*Ferðamenn* myndu ekki falla undir flokkinn *aðrir erlendir ríkisborgarar* enda hafa þeir ekki fyrrnefnd *frumréttindi* (dvalarleyfi) hér á landi.

### **3.5.4 Mismunandi forsendur - mismunandi réttindi**

Réttarstaða útlendinga getur ráðist af þjóðerni þeirra eins og ráða má af upphafi kaflans. Þar kemur fram að réttarstaða Norðurlandabúa, EES-ríkisborgara og flóttamanna er önnur en réttarstaða annarra erlendra ríkisborgara.

Réttarstaða annarra erlendra ríkisborgara (þriðja-landsborgara) í millum getur líka verið ólík. Það kann að skipta máli hvort útlendingur sé giftur/kvæntur íslenskum ríkisborgara. Maki Íslendingar fær t.d. *ótímabundið* dvalarleyfi eftir 2 ár og á möguleika á ríkisborgararétti eftir 3 ár frá giftingu. Þannig nýtur hann að þessu leyti betri réttinda heldur en ógiftur/ókvæntur útlendingur sem kemur hingað t.d. einungis á atvinnuforsendum en sá fær ekki *ótímabundið* dvalarleyfi fyrr en eftir 3 ár og á ekki möguleika á ríkisborgararétti fyrr en eftir að hafa átt hér lögheimili í 7 ár samfelld. Á þessu eru þó undantekningar þar sem jafnræðis virðist ekki vera gætt við veitingu ríkisborgararéttar og útlendingum mismunandi. Enn er svo munur á þeim sem hafa *tímabundið* atvinnuleyfi (einkum farandverkafólk) og þeim sem hafa *óbundið* atvinnuleyfi. Slíkt *óbundið* atvinnuleyfi er veitt útlendingi *sjálfum* og er ekki háð ákveðnum atvinnurekanda eins og *tímabundið* atvinnuleyfi. Atvinnuleysisbótaréttur er bundinn við þá er hafa *óbundið* atvinnuleyfi, (sjá nánar í kafla 7.4), því stendur útlendingur með *óbundið* atvinnu- og dvalarleyfi betur að vígi en útlendingur sem hér er með *tímabundið* atvinnuleyfi eða jafnvel einungis dvalarleyfi því *óbundið* atvinnuleyfi er skilyrði fyrir atvinnuleysisbótum.

### **3.5.5 Lagaumhverfi**

#### **3.5.5.1 Inngangur**

Að ofan hefur verið minnst á lög sem snerta útlendinga. Hér verður haldið áfram að kynna nánasta lagaumhverfi útlendinga og þá sérstaklega það sem snýr að öðrum erlendum ríkisborgurum (þriðja-landsborgurum). Upptalning þessi er að sjálfsögðu ekki tæmandi enda má minna á að fjöldi laga gildir jafnt fyrir Íslendinga sem útlendinga. Einnig verður farið ítarlegar í ýmis atriði lagasviðsins í köflum 4-7.

### 3.5.5.2 Starfsréttindi

Eins og fyrr greinir þurfa aðrir erlendir ríkisborgarar (þriðja-landsborgarar) að hafa *atvinnuleyfi* hyggist þeir stunda atvinnu á Íslandi sbr. laga nr. 133/1994, um atvinnuréttindi útlendinga.

Atvinnuleyfið eitt og sér er ekki nægjanlegt í öllum tilvikum. Íslenskt ríkisfang kann að vera skilyrði fyrir veitingu starfs eða starfsleyfis. Þó ber að hafa í huga lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, sem gefur ríkisborgurum í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins, svo og norrænum ríkisborgurum í vissum tilvikum rétt til að gegna hér á landi starfi sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til, hvort heldur er sjálfstætt eða sem launþegar, með sömu skilmálum og gilda um íslenska ríkisborgara.

Vegna EES-samningsins hefur skilyrðið um íslenskan ríkisborgararétt hins vegar víða verið fellt úr lögum eða undanþágum um EES-ríkisborgara bætt inn í lög enda er mismunur á grundvelli þjóðernis óheimil á þeim sviðum er EES-samningurinn tekur til, sbr. 4. gr. EES-samningsins, sem hefur lagagildi á Íslandi. Skilyrði um ríkisfang gildir þó enn innan Evrópska efnahagssvæðisins að því er opinbera starfsemi varðar svo og ákveðnar undantekningar byggðar á allsherjarreglu, almannaöryggi og almannheilbrigði.

Lög nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gerðu íslenskan ríkisborgararétt að skilyrði fyrir veitingu starfs á vegum ríkisins. Ný lög um um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lög nr. 70/1996, kveða einnig á um það skilyrði en hafa ákvæði þess efnis að ráða megi ríkisborgara frá öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins til starfa með sömu kjörum og íslenska ríkisborgara. Einnig má víkja frá skilyrðinu um aðra erlenda ríkisborgara ef *sérstaklega stendur á*.

Enginn er kjörgengur í landsdóm nema að hann sé íslenskur ríkisborgari, sbr. lög nr. 3/1963, um landsdóm. Enginn má heldur verða hreppstjóri hér á landi án þess að vera íslenskur ríkisborgari, sbr. lög nr. 62/1965, um hreppstjóra, né verða ríkissáttasemjari sbr. lög nr. 33/1978, um sáttastörf í vinnudeilum.

Starfsmenn í heilbrigðisþjónustu þurfa sérstakt starfsleyfi. Ráðherra er heimilt að setja að skilyrði fyrir fullu starfsleyfi að viðkomandi sé íslenskur ríkisborgari, sbr. 2. gr. laga nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta. Í lögum nr. 8/1974, hjúkrunarlögum, lögum nr. 67/1984, ljósmæðralögum og lögum nr. 38/1985, tannlæknalögum, er næg kunnátta í töluðu og rituðu íslensku máli gerð að skilyrði fyrir aðra erlenda ríkisborgara (þriðja-landsborgara) sem hyggjast sækja um starfsleyfi. Sambærilegt skilyrði er hægt að setja um lækna, sbr. 3. gr. laga nr. 53/1988, læknalaga. Í sérköggjöf hverrar stéttar fyrir sig, í heilbrigðisgeiranum, eru svo ákvæði um það hverjum skuli veita starfsleyfi og hverjum hægt sé að veita slík leyfi. Að öllu jöfnu kemur fram að leyfi skuli veita þeim sem lokið hafi prófi frá Háskóla Íslands eða sambærilegum erlendum skólum. EES-borgarar standa íslenskum ríkisborgurum jafnt að vígi. Einnig er að öllu jöfnu heimild til að veita öðrum erlendum ríkisborgurum (þriðja-landsborgurum)

starfsleyfi að fenginni umsögn ákveðinna aðila (oft námsbrauta við Háskóla Íslands og landlæknis).

Í lögum nr. 113/1984, um atvinnuréttindi vélfræðinga, vélstjóra og vélavarða á íslenskum skipum svo og í lögum nr. 112/1984, um atvinnuréttindi skipstjórnarmanna á íslenskum skipum, er íslenskur ríkisborgararéttur gerður að skilyrði til að fá útgefið atvinnuskírteini. Samgönguráðuneytið getur þó að fenginni umsögn Farmanna- og fiskimannasambands Íslands og Vélskólans eða Stýrimannaskólans, eftir því sem við á, veitt erlendum ríkisborgara atvinnuskírteini hafi hann lokið sama eða sambærilegu námi.

#### 3.5.5.3 Atvinnustarfsemi og aðgangur að auðlindum

Útlendingur sem hyggst stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi á Íslandi þarf að hafa til þess atvinnurekstrarleyfi, sbr. lög nr. 133/1994, um atvinnuréttindi útlendinga. EES-ríkisborgarar eru hins vegar undanskildir þessu skilyrði.

Í lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, er fjárfesting erlendra aðila m.a. háð skilyrði um íslenskan ríkisborgararétt að því er varðar rétt aðila til að stunda *fiskveiðar* í efnahagslögsögu Íslands (sbr. einnig lög 13/1992, um rétt til veiða í efnahagslögsögu Íslands) eða eiga og reka fyrirtæki til *vinnslu* sjávarafurða hér á landi. Einnig mega íslenskir ríkisborgarar og aðrir íslenskir aðilar einir eiga virkjunarréttindi vatnsfalla og jarðhita önnur en til heimilisnota, svo og fyrirtæki sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu. Sama rétt hafa einstaklingar sem búsettir eru í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins og lögaðilar sem heimilisfastir eru í öðru EES-ríki.

Íslenskur ríkisborgararéttur er skilyrði fyrir þá sem hyggjast reka uppboðsmarkað fyrir sjávarafla, sbr. 2. gr. laga nr. 123/1989 um uppboðsmarkað fyrir sjávarafla. Útlendingur sem átt hefur lögheimili hér á landi í a.m.k. 1 ár er undanþeginn skilyrðinu.

Í lögum nr. 42/1978, iðnaðarlögum, þá er íslenskur ríkisborgararéttur skilyrði leyfis til að reka iðnað, handiðnað og verksmiðjuiðnað. EES-ríkisborgarar eru þó ekki undir skilyrðið settir. Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt í a.m.k. eitt ár er undanþeginn skilyrðinu. Þrátt fyrir ákvæði laganna hafa ríkisborgarar eða lögaðilar aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið rétt til að starfa í iðnaði á grundvelli skuldbindinga Íslands um viðurkenningu á starfi og starfsþjálfun í iðnaði í öðru EES-ríki.

Sambærilegar reglur um skilyrði ríkisfangs gilda einnig fyrir þá sem hyggjast fá leyfi til verslunarrekstrar hér á landi, sbr. 4. gr. laga nr. 41/1968, um verslunaratvinnu, og þá sem hér hyggjast selja gistingu, veitingar aðrar en áfengi og leigja samkomusali í atvinnuskyni, sbr. lög nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði.

#### 3.5.5.4 Eignarréttur

Í lögum nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, er íslenskur ríkisborgararéttur m.a. skilyrði fyrir því að eiga hér fasteign eða að maður hafi verið með lögheimili á Íslandi í samfelld 5 ár.

Heimilt er ráðherra að veita leyfi til að víkja frá m.a. skilyrði um íslenskt ríkisfang þeim sem stunda atvinnurekstur hér á landi og vilja öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili. Hins vegar þurfa þeir sem njóta réttar hér á landi skv. reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið

um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga ekki að afla leyfis ráðherra.

#### 3.5.5.5 Kosningaréttur og kjörgengi

Íslenskur ríkisborgararéttur er skilyrði fyrir kosningarétti til Alþingis sbr. 2. tl. 1. gr. laga nr. 80/1987, svo og kjörgengisskilyrði sbr. 2. gr. sömu laga. Sömu skilyrði og fyrir kosningarétti til Alþingis gilda fyrir forsetakosningar sbr. 5. gr. stjórnarskrárinnar. Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningaréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu sbr. 4. gr. stjórnarskrárinnar. Kosningarétt til sveitarstjórna eiga aðeins, auk íslenskra ríkisborgara, Norðurlandabúar sem hafa átt lögheimili á Íslandi í þrjú ár samfellt miðað við 1. desember næstan fyrir kjördag, sbr. 19. gr. laga nr. 8/1986, sveitarstjórnarlaga.

#### 3.5.5.6 Stjórnsýsla og stjórnvaldsákvarðanir

Stjórnsýslulögin, lög nr. 37/1993, taka til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Með stjórnsýslu í efnismerkingu er átt við þá starfsemi sem heyrir undir framkvæmdavaldið skv. þeirri þrískiptingu ríkisvaldsins sem 2. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um. Það er *stjórnvaldsákvörðun* þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli valds síns.

Bæði útlendingar sem Íslendingar geta verið aðilar að stjórnsýslumáli og ákvarðanir stjórnvalda kunna að varða útlendinga miklu, t.a.m. veiting dvalarleyfis. Stjórnsýslulögin veita útlendingum sem Íslendingum mikilsverð réttindi og t.a.m. er í jafnræðisreglu 11. gr. laga nr. 37/1993, stjórnsýslulaga, kveðið á um bann við mismunun á grundvelli *þjóðernis* við úrlausn mála.

#### 3.5.5.7 Mannréttindaákvæði

Í stjórnarskrá lýðveldisins er nú að finna ítarlegan mannréttindakafla (VII. kafli). Þau ákvæði vernda og veita rétt að öllu jöfnu bæði útlendingum sem íslenskum ríkisborgurum, en á því finnast þó undantekningar.

Í 66. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að með lögum skuli skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir hægt sé að vísa þeim úr landi. Greinin kveður hins vegar á um bann við að íslenskum ríkisborgara sé vísað úr landi. Rétti útlendinga í þessum efnum er skipað með lögum nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum.

Í 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Lög um þessi takmörk eru lög nr. 19/1996, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og lög nr. 24/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

Talið hefur verið að sú mismunun sem fram kemur í fyrrgreindum lögum styðjist við málefnaleg sjónarmið og sé af þeim sökum ekki ólögæt.

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar stendur:

*„Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.*

*Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.”*

Útlendingar eru ekki taldir sérstaklega í greinninni. Talað er um „þjóðernisuppruna“ en ekki „þjóðerni“. Skv. greinargerð þá beinist bann við mismunun á grundvelli *þjóðernisuppruna* að því að óheimilt sé að mismuna *íslenskum ríkisborgurum* eftir þjóðernisuppruna þeirra. Aðgreining á þessu tvennu, þjóðerni og þjóðernisuppruna, er því með vilja gerð þar sem, eins og fyrr greinir, útlendingar standa ekki í öllu tilliti jafnir íslenskum ríkisborgurum fyrir lögum.

Eins og fram kemur í umfjölluninni hér að ofan þá eru útlendingar ekki jafnsettir Íslendingum á ákveðnum sviðum. Það mætti segja að þeir nytu ekki ítrasta jafnræðis. Stjórnarskráin sjálf gerir ráð fyrir því að útlendingar séu ekki jafn settir Íslendingum að öllu leyti.

Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur lagagildi á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu. Í honum eru útlendingum jafnt sem Íslendingum tryggð mikilsverð réttindi, en ákvæði sáttmálans tryggja að öllu jöfnu *sérhverjum manni* eða *öllum* þau réttindi og frelsi sem í samningnum er kveðið á um. Sem dæmi má nefna jafnræðisreglu 14. gr. sáttmálans en þar kemur fram að réttindi og frelsi þau sem lýst er í samningnum skuli tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem t.d. vegna þjóðernis. Útlendingum eru að auki tryggð réttindi sérstaklega t.a.m. í samningsviðauka 4 og samningsviðauka 7.

Ísland er aðili að öðrum alþjóðlegum mannréttindasáttmálum og bundið af þeim að þjóðarétti. Sem dæmi má nefna alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, alþjóðasamning um afnám alls kynþáttamisréttis, alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Þrátt fyrir að þessir samningar hafi ekki lagagildi á Íslandi gildir sú meginregla hins vegar í þjóðarétti að ríki leitast jafnan við að túlka reglur landsréttar í samræmi við þjóðarétt en ekki í andstöðu við hann.

Alþjóðlegnir mannréttindasáttmálar geta einnig leitt til þess að ríki breyti löggjöf sinni til samræmis við þessar alþjóðaskuldbindingar. Þess þekkjast dæmi hér á landi og má nefna að almennum hegningarlögum nr. 19/1941 hefur nýverið verið breytt til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands um afnám kynþáttamisréttis, sbr. f-lið 5. gr. samnings um afnám alls kynþáttamisréttis. Þannig er 180. gr. almennra hegningarlaga nú svohljóðandi: „*Hver sem í atvinnurekstri eða þjónustustarfsemi neitar manni um vörur eða þjónustu til jafns við aðra á grundvelli þjóðernis hans, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar skal sæta sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 6 mánuðum.*

*Sömu refsingu varðar að neita manni um aðgang til jafns við aðra að opinberum samkomustað eða öðrum stöðum sem opnir eru almenningi.*”

Einnig hefur 233. gr. a almennra hegningarlaga verið breytt þannig að nú hljóðar hún svo: „*Hver sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á sambærilegan hátt ræðst opinberlega á mann eða hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar skal sæta sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að 2 árum.*”

### **3.5.6 Opinberar stofnanir**

Þær stofnanir sem útlendingur þarf að hafa afskipti af til að afla sér *frumréttinda* hér á landi eru einkum: Útlendingaeftirlitið (dvalarleyfi og umsókn um atvinnuleyfi), félagsmálaráðuneytið (atvinnuréttindi, kærustig), dómsmálaráðuneytið (kærustig),

Hagstofa Íslands (lögheimilisskráning), heilsuverndarstöðvar (læknisvottorð er skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis og atvinnuleyfis).

**3.6. Tillögur:**

1. *Lagt er til að hægt sé að binda dvalarleyfi ákveðnari skilyrðum, sbr. í tengslum við svo nefndar frumforsendur, en ekki eru nú nákvæmar reglur þess efnis í lögum nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum, né í reglugerð nr. 148/1965.*

## 4. Kennsla í tungumáli dvalarlandsins og móðurmálskennsla

### - staðan í ríkjum Norðurlanda

#### 4.1 Inngangur

Í 1. kafla var fjallað um þau meginsjónarmið sem ríkja til kennslu í tungumáli dvalarlandsins og til móðurmálskennslu. Í þessum kafla er fyrst gefið yfirlit yfir stöðuna á hinum Norðurlöndunum og svo á Íslandi á leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólastigi og í fullorðinsfræðslu. Þá eru í lok hvers skólastigs dregin saman helstu vandkvæði hér á landi og settar fram tillögur til úrbóta.

Áætlað er að rúmlega 50 mismunandi erlend tungumál séu töluð hér á landi sem móðurmál einstaklinga sem hafa hér fasta búsetu. Segir það talsvert um umfang þess verkefnis sem hér er til umfjöllunar.

#### 4.2 Leikskólastig

Erlendar rannsóknir, sem getið er í bókinni „The Study of Second Language Acquisition“ (1994), sýna að máltökuferli barna sem alast upp við tvö eða fleiri tungumál er oft ólíkt máltökuferli barna sem alast upp við móðurmál meirihlutans. Mörg tvítyngd börn sem alast upp í umhverfi þar sem fáir tala móðurmál þeirra fá minni örvun til að nota móðurmál sitt en börn sem alast upp við móðurmál sem er aðallega notað í umhverfinu. Það er grundvallaratriði fyrir allt nám og þátttöku í þjóðfélaginu að börn nái góðum tókum á einhverju tungumáli á máltökuskeiði. Leikskólar geta gegnt mikilvægu hlutverki í málþjálfun tvítyngdra barna, en meginábyrgð á að börn læri og öðlist færni í að nota móðurmálið verður þó að miklum hluta að hvíla á herðum foreldra og fjölskyldu. Það getur verið erfiðleikum bundið að bjóða upp á móðurmálþjálfun í leikskólum þar sem tvítyngt starfsfólk er ekki til staðar, en sums staðar er það leyst með því að foreldrar eru fengnir til liðs við starfsmenn leikskóla. Leikskólar gegna mikilvægu hlutverki í að veita tvítyngdum börnum þjálfun í tungumáli dvalarlandsins.

Þó að starfsmenn leikskóla geti ekki talað móðurmál tvítyngdra barna geta þeir samt sem áður veitt þeim stuðning við að fóta sig í tveimur menningarheimum með því að fjalla um ýmsa þætti í menningu og samfélagi ólíkra þjóða.

Erlendar fjölskyldur sjá oft ekki tilgang með því að senda börn sín í leikskóla af ýmsum menningarlegum ástæðum. Upplýsingar og fræðsla fyrir foreldra um leikskóla og um máltöku tvítyngdra barna er nauðsynleg.

Hér á eftir er fjallað um stöðuna á Norðurlöndunum og hvernig komið er til móts við þessi sjónarmið.

#### **4.2.1 Danmörk**

Sérhvert sveitarfélag ákveður sjálfst hvaða þjónustu það veitir tvítyngdum börnum bæði með tilliti til vistunarmöguleika og gæða þjónustu. Það er því mjög mismunandi frá einu sveitarfélagi til annars hversu mikla þjónustu þau veita. Niðurstaða rannsóknar sem fjallað er um í „Dansk som fremmed- og andetsprog i Danmark - en oversigt 1980-1990" (1990) sýnir að þau sveitarfélög sem leggja áherslu á markvissa málörvun leikskólabarna í móðurmálinu ná einnig meiri árangri í að kenna tvítyngdum börnum dönsku. Þegar um er að ræða börn flóttafólks geta sveitarfélög óskað eftir framlagi frá ríkinu sem nemur 75% af kostnaði.

Engin lagaákvæði eru um ráðningu á tvítyngdu starfsfólki eða aðstoðarfólki fyrir tvítyngd börn í leikskólum. Hins vegar er hægt að fá styrk frá ríkinu til að ráða aðstoðarfólk vegna barna flóttafólks.

Sömu reglur gilda um greiðslur fyrir leikskóladvöl fyrir tvítyngd börn sem önnur börn.

Á árinu 1996 voru samþykkt lög sem veita börnum af erlendum uppruna, sem ekki hafa nægjanlega undirstöðu í dönsku og eru ekki í leikskóla, möguleika á að fá 3 stundir á dag frá þriggja ára aldri til að læra dönsku. Hvert sveitarfélag þróar tilboðið á þann veg sem best hentar á hverjum stað, en menntamálaráðuneytið gefur út leiðbeiningar um hvernig haga megi málörvuninni. Tilgangurinn með lögnum er að reyna að koma í veg fyrir að börn sem hafa annað móðurmál en dönsku byrji í forskóla eða grunnskóla með svo lélega dönskukunnáttu að þau eigi erfitt með að taka þátt í starfi skólans. Í athugasemdum með frumvarpinu var nefnt að mörg tvítyngd börn sem ekki eru í leikskóla kunna lítið sem ekkert í dönsku þegar þau byrja í skóla. Um 40% af tvítyngdum börnum sækja ekki leikskóla og með nýju lögnum er ætlunin að ná til þess hóps.

#### **4.2.2 Finnland**

Leikskólar eru á ábyrgð sveitarfélaga. Það er því mismunandi eftir sveitarfélögum hve mikla þjónustu leikskólar veita tvítyngdum börnum. Í Helsingfors eru t.d. leikskólar fyrir börn sem tala erlent tungumál s.s. arabísku, ensku, frönsku, rússnesku, sómölsku, spönsku og þýsku og er starfsfólkið tvítyngt. Einnig eru leikskólar með sænskumælandi hópum fyrir finnsk börn svo og sænskumælandi leikskólar fyrir börn sem hafa sænsku að móðurmáli.

#### **4.2.3 Noregur**

Á leikskólastigi er lögð áhersla á að þjóna sem best mismunandi hópum. Allir leikskólar sem eru viðurkenndir samkvæmt lögum um leikskóla geta fengið styrk frá ríkinu. Leikskólar sem hafa tvítyngd börn geta fengið sérstakan styrk frá ríkinu til að ráða tvítyngdan aðstoðarstarfsmann. Styrkurinn er föst upphæð á barn og var á árinu 1995 alls 15.000 NOK á barn á ári sem fékk 6-25 st. á viku í aðstoð frá tvítyngdum starfsmanni og 20.000 NOK á barn á ári sem fékk 26 st. eða fleiri á viku í aðstoð.

Börn flóttafólks geta fengið sérstaka aðstoð í 8 mánuði. Ríkið greiðir þá laun fyrir tvítyngdan aðstoðarstarfsmann í allt að 17 st. á viku og kostnað vegna foreldraviðtala og ýmis rekstrargjöld. Það þurfa að vera minnst 3 tvítyngd börn flóttafólks til að hægt sé að fá styrk. Hægt er að skipuleggja tilboðið sem sérstakan leikskóla eða sem sérstaka deild eða hóp í leikskóla. Þegar þessu 8 mánaða tímabili er lokið getur leikskólinn fengið styrk vegna tvítyngds aðstoðarstarfsmanns eins og greint er frá hér að ofan.

Árið 1993 fengu um 43% tvítyngdra barna í leikskóla sérstaka aðstoð frá tvítyngdum starfsmanni og tilheyra flest þeirra stórum tungumálahópum. Börn sem hafa móðurmál, sem fá börn tala, verða oft út undan. Í skýrslunni „Opplæring til et flerkulturelt Norge (NOU 1995:12)“ er lögð áhersla á að tvítyngdum starfsmönnum fjölgi vegna þess að það er talið geta haft jákvæð áhrif á að foreldrar tvítyngdra barna sendi þau í leikskóla. Í skýrslunni er lögð áhersla á að tvítyngd börn sæki leikskóla til að styrkja málfarslega færni þeirra og þroska og til að búa þau undir grunnskólanám. Einnig er lögð áhersla á að leikskólarnir endurspegli menningar- og tungumálalega fjölbreytni sem einkennir norskt samfélag.

Í norskum framhaldsskólum er boðið upp á nám fyrir störf í umönnunargeiranum m.a. „barne- og ungdomsarbeiderfaget“. Þess er vænst að tvítyngdir nemendur sæki þetta nám til að fjölga tvítyngdum starfsmönnum m.a. í leikskólum.

#### 4.2.4 Svíþjóð

Svías leggja áherslu á tvítyngi og hefjast þegar handa á *leikskólastigi*. Þeir hafa lagt áherslu á að erlend börn læri á þeim aldri fyrst og fremst móðurmálið, en læri síðan sænsku. Til skamms tíma áttu öll börn í leikskólum á vegum sveitarfélaga rétt á aðstoð í móðurmálinu u.þ.b. 5 st. á viku, en eftir að ríkið hætti að veita sérstakt framlag til þessa hefur dregið úr stuðningi í móðurmálinu. Þetta er þó mismunandi eftir sveitarfélögum. Eftirfarandi eru dæmi um útfærslu sveitarfélaga:

- a) Börnin eru í hóp þar sem öll börnin og starfsfólkið tala sama tungumál (móðurmál). Slíkir hópar, þar sem um eitt tungumál er að ræða, eru sjaldgæfir. Þeir eru þó helst í leikskólum þar sem einnig eru sænskumælandi hópar.
- b) Börnin eru í hópi þar sem bæði eru sænsk börn og sænskir starfsmenn og erlend börn og starfsmenn sem tala móðurmál þeirra. Í þessum „tveggja mála hópum“ er veittur stuðningur við móðurmálið og við sænskunám.
- c) Börnin eru í hópi þar sem aðallega er töluð sænska, en stuðningur er veittur í móðurmálinu nokkra tíma á viku með aðstoð kennara í því máli. Barn sem er í fóstri hjá dagmömmu á vegum sveitarfélagsins, getur einnig fengið stuðning í móðurmálinu. Víða er stuðst við farkennara sem fer á milli leikskóla og til dagmæðra.

#### 4.2.5 Ísland

Árið 1994 voru sett ný lög um leikskóla, l. 78/1994. Leikskólinn er á vegum sveitarfélaga sem sjá alfarið um rekstur á grundvelli laga og reglugerðar er menntamálaráðuneytið hlutast til um að eru sett.

Engin sérstök ákvæði eru í lögnum frá 1994 um tvítyngd börn og eiga leikskólabörn með annað móðurmál en íslensku engan rétt á sérstakri íslenskukennslu. Fram til ársloka 1996 áttu leikskólar kost á að sækja um stuðning fyrir tvítyngd börn til menntamálaráðuneytisins vegna sérstakrar talþjálfunar, að jafnaði einn tíma á viku á grundvelli 15. gr laga um leikskóla. Mjög misjafnt hefur verið hvað leikskólar hafa notfært sér þessa lagagrein en sumir leikskólar hafa sótt um talþjálfun á grundvelli hennar. Ekki er hægt að líta svo á að skortur tvítyngds barns á kunnáttu og þjálfun í

Íslensku sé fötlun eða tilfinningalegir eða félagslegir erfiðleikar eins og fjallað er um í 15. gr. leikskólalaganna.

Frá og með árinu 1997 er allur kostnaður vegna stuðnings í leikskólum færður til sveitarfélaga.

Hér á landi eru tiltölulega fá tvítyngd börn á leikskólaldri sem hafa sama móðurmál. Flest þeirra eru búsett á höfuðborgarsvæðinu, en einnig búa þau víða um land, sbr. 11. kafla. Vegna fámennis er erfitt að veita þeim stuðning í móðurmálinu og það er ekki grundvöllur fyrir því að reka leikskóla fyrir mismunandi tungumál eins og gert er í sumum tilvikum í hinum ríkjum Norðurlanda. Þrátt fyrir erfiðar aðstæður þarf að tryggja að tvítyngd börn fái lágmarksaðstoð í leikskólum. Það hafa verið gerðar tilraunir í nokkrum leikskólum á höfuðborgarsvæðinu með að fá tímabundið inn aðstoðarmann sem talar bæði móðurmál barnsins og íslensku. Það þarf að leita ýmissa leiða til að efla þjálfun tvítyngdra barna í móðurmálinu. Þá þarf við komu í leikskóla að greina stöðu tvítyngdra barna hvað varðar málþroska og kunnáttu í íslensku. Á grundvelli slíks mats þarf að vinna áætlun um það hvaða þætti þurfi að efla og hvernig.

Mikill skortur er á hvers konar upplýsingaefni um tvítyngd börn, bæði til starfsmanna og til foreldra. Einnig vantar að upplýsingaefni og ýmsar leiðbeiningar séu gefnar út á mismunandi tungumálum. Túlkun í foreldraviðtölum hefur verið af skornum skammti. Tiltölulega lítið hefur verið fjallað um tvítyngd börn í námi leikskólakennara.

#### 4.2.6 Samantekt

Tvítyngd börn á leikskólastigi hér á landi hafa ekki átt neinn rétt á sérstakri íslenskukennslu né á móðurmálskennslu. Leikskólar hafa þó á grundvelli 15. gr. laga um leikskóla getað sótt um takmarkaðan stuðning fyrir tvítyngd börn. Skortur hefur verið á upplýsingaefni fyrir starfsfólk og foreldra og túlkun hefur verið takmörkuð í foreldraviðtölum. Í menntun leikskólakennara hefur lítið verið fjallað um tvítyngd börn.

#### 4.2.7 Tillögur:

1. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að lögum um leikskóla verði breytt til að tryggja að tvítyngd börn fái sérstaka kennslu í íslensku hliðstætt því sem er í 36. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995 og skal hún nema að lágmarki 2 st. á viku.*
2. *Æskilegt er að sveitarfélög vinni að því að skapa aðstæður til að veita tvítyngdum börnum þjálfun í móðurmálinu t.d. með því að ráða í sameiningu tvítyngda starfsmenn sem geti sinnt þjálfun í móðurmáli á nokkrum leikskólum.*
3. *Menntamálaráðuneytið semji sérstakar leiðbeiningar um kennslu tvítyngdra barna í leikskólum á grundvelli laga um leikskóla.*
4. *Leikskólakennarar vinni sérstaka námsáætlun fyrir sérhvert tvítyngt barn í leikskóla.*
5. *Sveitarfélög standi fyrir fræðslufundum fyrir foreldra tvítyngdra barna. Jafnframt verði gefið út upplýsingaefni um leikskólastigið á ýmsum tungumálum m.a. um máltöku tvítyngdra barna og mikilvægi móðurmálsins. (Sjá einnig 9. kafla.)*

6. *Æskilegt er að sveitarfélög ráði tvítyngt aðstoðarfólk á leikskóla eftir því sem aðstæður leyfa. Einnig verði kannaðir möguleikar á að sveitarfélag eða nokkur sveitarfélög í sameiningu ráði sérhæft starfsfólk sem geti farið á milli leikskóla og aðstoðað tímabundið, þ.e. nokkurs konar farkennsla.*
7. *Sveitarfélög vinni að því að túlkapjónusta verði aðgengileg í foreldraviðtölum vegna tungumálaörðugleika á milli foreldra og starfsfólks leikskóla, sbr. 8. kafla, eftir því sem aðstæður leyfa.*
8. *Leikskólafulltrúar, í samstarfi við aðra aðila, t.d. Fósturskóla Íslands, Háskólann á Akureyri, Kennaraháskóla Íslands, Félag leikskólakennara, námstjóra í nýbúafraeðslu standi fyrir námskeiðum um tvítyngd börn, máltöku þeirra og aðstæður almennt fyrir allt starfsfólk leikskóla þar sem tvítyngd börn dvelja.*
9. *Fósturskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri vinni að því að í grunnmenntun leikskólakennara verði fjallað um tvítyngd börn, máltöku þeirra og menningarfærni. Einnig verði hægt að taka sérstakar valgreinar þar sem ítarlegra yrði fjallað um tvítyngd börn og þjónustu við þau.*
10. *Æskilegt er að stutt starfsnám sé í boði fyrir tvítyngt aðstoðarfólk þar sem áhersla er m.a. lögð á umönnun tvítyngdra barna.*

### 4.3 Grunnskólastig

Námsframboð fyrir tvítyngd börn er einna lengst á veg komið á grunnskólastigi á öllum Norðurlöndunum þó að mikill munur sé á milli landanna. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er þróun á skipulagi náms og kennslu tvítyngdra barna hvað lengst komin enda eru liðnir nokkrir áratugir síðan stórir hópar útlendinga fóru að setjast þar að. Finnland og Ísland eru komin skemmra á veg þar sem styttra er síðan að útlendingum fjölgaði að einhverju ráði í þessum löndum.

Sérstök kennsla í tungumáli viðkomandi lands og styrking móðurmáls tvítyngdra nemenda eru mjög mikilvæg á grunnskólastigi vegna annars náms á þessu og næstu skólastigum. Hér á eftir er fjallað um stöðuna á Norðurlöndunum.

#### 4.3.1 Danmörk

Grunnskólalög frá 1. ágúst 1994:

1. gr., 3. málsg. um kennsluskyldu
5. gr., 7. málsg. um sérstaka kennslu

#### *Skólaskylda*

Öll börn sem eru búsett í landinu lengur en 6 mánuði eru kennsluskyld frá því að þau koma til landsins. Undantekning eru þó börn flóttamanna sem bíða eftir að fá dvalarleyfi. Þau hafa fengið sérstaka kennslu í 15 tíma á viku hjá kennurum danska Rauða Krossins. Nú er búið að samþykkja að þau fái að lágmarki 20 tíma á viku, en annars sama kennslustundafjölda og danskir jafnaldrar þeirra.

Í undirbúningi er ný reglugerð um kennslu tvítyngdra barna og mun hún væntanlega taka gildi frá og með skólaárinu 1997-98.

#### ***Sérstök dönskukennsla (danska sem seinna mál)***

Börnin eru skráð í hverfisskóla. Sveitarstjórn getur þó ákveðið að foreldrarir geti sjálfir valið skóla. Af kennslufræðilegum eða fjárhagslegum ástæðum er hægt að skrá erlend börn í sérstaka móttökubekki eða aðra tegund af móttöku í skólum sem eru miðlægir í sveitarfélaginu.

Tvítyngdir nemendur eiga rétt á sérstakri kennslu í dönsku fyrir tvítyngda nemendur og er boðið upp á kennslu í móðurmálinu.

Samkvæmt 5. gr., 7. málsg. grunnskólalaganna skal veita tvítyngdum nemendum nauðsynlega kennslu í dönsku. Markmiðið með kennslunni er að nemendur öðlist færni í að skilja, tala og rita dönsku þannig að þeir geti tekið þátt í almennu námi og öðru starfi skólans. Kennslan á að glæða löngun nemenda til að nota dönsku og hún á að efla vitund þeirra um danska menningu, mál og málnotkun ásamt því að tileinka sér tungumálið.

Sérhvert sveitarfélag ákveður umfang sérstakrar kennslu í dönsku. Kennslan getur farið fram í sérstökum hópum, í móttökudeildum fyrir byrjendur eða í einkatímum.

Í kennslu í sérstökum hópum mega nemendur ekki vera fleiri en 7. Í móttökudeildum mega ekki vera fleiri en 12, nema 2 kennarar kenni deildinni saman. Ef svo er má að hámarki kenna 18 nemendum saman.

Fjöldi kennslustunda á viku, þ.e. tímar í almennri bekkjarkennslu og í sérstakri dönskukennslu, skal vera samsvarandi kennslustundafjölda í viðkomandi árgangi. Tímafjöldinn getur þó í stuttan tíma (hámark 3 mánuðir) verið minni en hjá viðkomandi árgangi, en þó að lágmarki 20 tímar á viku.

#### ***Aðstoð í námsgreinum***

Nemendur sem koma frá heimilum þar sem talað er annað mál en danska og þurfa að einbeita sér að dönskunáminu, geta fengið sérstaka aðstoð í námsgreinunum svo að þau geti frekar fylgst með kennslunni.

Skólastjóri tekur ákvörðun um sérstaka aðstoð við nemendur eftir samráð við nemandann og foreldra hans og samkvæmt ósk kennara í viðkomandi námsgrein.

Kennt er í hópum eða veitt einstaklingsaðstoð. Fyrst og fremst er um að ræða aðstoð í dönsku, stærðfræði, ensku, eðlis- og efnafræði og þýsku. Kennslan getur ekki verið meiri en sem nemur 3 st. á viku í 1.-4. bekk og 5 st. á viku í 5.-10. bekk. Kennslan fer aðallega fram utan venjulegs kennslutíma nemandans.

#### ***Sérstakir bekkir fyrir eldri nemendur - útvíkkaðar móttökudeildir***

Nemendur sem koma til Danmerkur eftir 14 ára aldur geta í fæstum tilvikum fylgt almennri kennslu. Eitt sveitarfélag eða fleiri sveitarfélög saman geta stofnað til sérstakra bekkja.

Kennslan skal einkum ná til sérstakrar kennslu í dönsku og kennslu í almennum námsgreinum 8.-10. bekkjar. Skal skipulag kennslunnar miðast við forsendur nemandans.

Samanlagður kennslustundafjöldi á viku skal vera minnst 24 st. og mest 34 st. Fjöldi nemenda í deild, sem getur náð til fleiri aldurstiga, má ekki vera meiri en 12 við upphaf skólaárs. Ef 2 kennarar kenna bekknum saman geta nemendur verið allt að 18.

Ákvörðun um að nemandi fari í sérstakan bekk er tekin af skólayfirvöldum á hverjum stað skv. tillögu skólastjóra heimaskólans, en áður skal hann ráðfæra sig við nemandann og foreldrana.

### ***Kristinfræðikennsla***

Foreldrar geta skriflega óskað eftir því að barn sé undanþegið kristinfræðikennslu. Í þeim tilvikum verða foreldrarnir sjálfir að taka á sig trúarbragðafræðslu. Börn sem eru orðin 15 ára geta aðeins verið undanþegin kristinfræðikennslu ef þau eru sjálf samþykkt því (6. gr., 2. mgr. grunnskólalaga).

### ***Þátttaka í íþróttakennslu***

Íþróttir eru skyldunámsgrein fyrir alla. Ef börn eiga erfitt með að taka þátt í íþróttum af trúarlegum ástæðum eru skólayfirvöld hvött til þess að sýna sveigjanleika hvað snertir fatnað, böð o.fl.

### ***Frávik frá ákvæðum um lokapróf úr grunnskóla***

Þann 1. febrúar 1994 tóku gildi reglur um frávik frá ákvæðum um lokapróf úr grunnskóla. Ef kennarinn, í samráði við aðra kennara, metur að nemandi þurfi að fá undanþágu frá prófareglum í einni eða fleiri námsgreinum, er hægt að gera tillögu um það, en þá skal þess getið á útskriftarskírteini/einkunnablaði hvers eðlis frávikin eru. Skal gera nemandanum og foreldrunum grein fyrir skilyrðunum og ef þau eru samþykkt gerir umsjónarkennarinn tillögu til skólastjóra um frávik.

Liggja þarf fyrir umsögn kennslu- og sálfræðipjónustu um að nemandi eigi í sérstökum erfiðleikum í einni eða fleiri námsgreinum til að skólastjóri geti veitt undanþágu frá prófreglum. Undanþágur frá prófreglum t.d. lengri prófatími, hjálpargögn, túlkun o.s.frv. mega ekki hafa áhrif á mat á faglegri þekkingu nemenda.

Tvítyngdir nemendur eiga rétt á að nota orðabækur í prófum. Það er ekki litið á þetta sem frávik frá reglunum og því er ekki getið um þetta á útskriftarskírteini.

### ***Móðurmálskennsla***

Skv. 5. gr. 7. mgr. dönsku grunnskólalaganna er ákvæði um að menntamálaráðherra ákveði að tvítyngdum nemendum skuli bjóðast kennsla í móðurmálinu skv. nánari reglum þar um. Skv. tilskipun ESB frá 25.7.1977 eru aðildarlöndin skuldbundin til að stuðla að kennslu barna farandverkamanna í tungumáli og menningu upprunalsins. Í 29. og 30. gr. Barnasáttmála S.Þ. frá 20.11.1989 er fjallað um tungumálalegan og menningarlegan rétt barna sem tilheyra minnihlutahópum.

Sveitarfélög skulu bjóða tvítyngdum börnum, sem eru kennsluskyld í grunnskóla, kennslu í móðurmáli þeirra. Ennfremur eru sveitarfélögin skyldug til að veita tvítyngdum nemendum í einkaskólum kennslu í móðurmálinu ef það er á annað borð kennt á svæðinu.

Þar sem tvítyngdir nemendur eru skilgreindir sem „nemendur“ sem hafa annað móðurmál en dönsku og sem fyrst læra dönsku í tengslum við umhverfi sitt eða í kennslu í skóla",

eiga nemendur með danskan ríkisborgararétt sem hafa flutt frá útlöndum rétt á kennslu í þeim málum sem eru töluð á heimilinu.

Sveitarfélagið skal bjóða upp á 3-5 kennslustundir á viku ef

- minnst 12 nemendur hafa tilkynnt ósk um sama tungumál
- hæfir kennarar eru til staðar
- móðurmálið hefur ritað mál
- hægt er að útvega kennslufni.

Menntamálaráðuneytið hefur gefið út leiðbeiningar um kennsluna þar sem greint er m.a. frá markmiði kennslunnar, skipan og inntaki. Þessar leiðbeiningar eru ekki bindandi.

Kennslan skal, eftir því sem unnt er, fara fram í skóla barnsins og í tengslum við aðra kennslu. Ef um er að ræða litla hópa geta nemendur frá fleiri en einum skóla og úr fleiri en einum aldursflokki verið saman í hópi. Kennslan fer fram eftir venjulegan skólatíma eða á laugardögum í skóla sem er miðsvæðis. Einnig geta sveitarfélög staðið saman að kennslunni. Þá greiðir hvert sveitarfélag kennslu og ferðakostnað fyrir nemendur frá sínu sveitarfélagi.

Fyrir eldri nemendur er annaðhvort mögulegt að mynda sérstaka móðurmálshópa í unglíngadeildunum eða mynda valhópa í 8.-10. bekk. Skv. nógildandi ákvæðum **skal** einnig bjóða upp á móðurmálskennslu fyrir eldri nemendur ef fleiri en 12 nemendur óska eftir kennslu í móðurmálinu.

Ekki eru gefnar einkunnir í móðurmálskennslunni, heldur veitt umsögn. Er umsögnin veitt foreldrum beint. Ef nemandi þarf á vottorði að halda vegna flutnings aftur til heimalandsins getur menntamálaráðuneytið veitt það en í einstaka tilviki er það sendiráð viðkomandi lands í Danmörku.

#### **4.3.2 Finnland**

Grunnskólalögin (1983, breyt. 1991, 1992 og 1995) gr. 4, 27, 32, 35, 84

##### ***Skólaskylda***

Samkvæmt 32. gr., 1. mgr. finnsku grunnskólalaganna eru aðeins finnskir ríkisborgarar skólaskyldir, en skv. 35. gr., 2. mgr. sömu laga eiga börn á skólaskyldualdri sem búa í Finnlandi en eru ekki finnskir ríkisborgarar rétt á skólagöngu.

##### ***Sérstök finnsku/sænskukennsla***

Börn flóttamanna taka þátt í almennu grunnskólanámi, en fyrsta árið geta þau verið í sérstökum námshópum ef hægt er að ná 4-10 í hóp eða í blönduðum hópi. Þurfa þá að vera minnst fjögur börn flóttamanna í blönduðum hópi, annars eru börnin aðstoðuð við að samlagast almennum bekk jafnaldra. Ríkið endurgreiðir sveitarfélögum kostnað fyrir hópkenndu.

Eftir eins árs aðlögun eru börn flóttamanna sett í almennan finnskan bekk.

##### ***Sérstök stuðningskennsla og undirbúningskennsla***

Samkvæmt breytingum á grunnskólalögunum frá 1995 er hægt að veita tvítýngdum nemendum sérstaka stuðningskennslu. Við gildistöku náði þetta ákvæði einnig til

nemenda sem höfðu komið til landsins allt frá árinu 1993. Nemendur í 1. bekk geta fengið stuðningskennslu fyrstu þrjú árin í skóla.

Stuðningskennsla er veitt í öllum námsgreinum sem nemandinn á í erfiðleikum með og einnig í móðurmáli nemandans. Stuðningskennsla getur einnig farið fram á móðurmáli nemandans.

Frá haustinu 1992 hafa sveitarfélögin fengið eigin tímakvóta sem byggir á fjölda nemenda með annað móðurmál er tekur þátt í stuðningskennslunni. Hver skóli sem er með stuðningskennslu fyrir útlendinga fær í framlagi sínu í mesta lagi 1 kennslustund á viku og til viðbótar í mesta lagi 0,5 kennslustund á hvern nemanda sem fær stuðningskennslu.

Þá er hægt að veita nemendum sérstaka undirbúningskennslu í nokkurs konar móttökudeild. Markmiðið með þeirri kennslu er að styðja aðlögun nemenda að finnsku samfélagi og veita þeim þekkingu og færni til að fara í grunnskólanám. Nemendur fá fræðslu um finnska menningu og um siði og venjur í finnskum skólum. Að auki fá þeir fræðslu í ýmsum námsgreinum grunnskólans. Allir nemendur fá kennslu í sænsku eða finnsku sem seinna tungumáli. Einnig er markmiðið að efla þekkingu nemenda í þeirra eigin móðurmáli og þekkingu þeirra á eigin menningu. Hægt er að skipuleggja þessa undirbúningskennslu utan við eiginlega stundaskrá grunnskólans. Fylgt er námskrám og gerð er sérstök námsáætlun fyrir hvern nemanda þar sem tekið er tillit til aldurs, fyrri skólagöngu, menningarlegs bakgrunns og námsvenja.

Þeir nemendur sem taka þátt í þessari undirbúningskennslu eiga rétt á alls 450 tíma kennslu að lágmarki ef þeir eru á aldrinum 6-10 ára og að lágmarki 500 tímum ef þeir eru eldri.

Nemandi á rétt á að færast yfir í almenna grunnskólakennslu strax þegar hann er í stakk búinn að takast á við slíka kennslu í einstökum námsgreinum. Ekki eru gefnar einkunnir í undirbúningskennslunni.

Við flutning til annars sveitarfélags á nemandinn rétt á að halda áfram í undirbúningskennslu ef hann hefur ekki lokið helmingi hennar og ber þá að tilkynna það viðkomandi sveitarfélagi.

### ***Móðurmálskennsla***

Börn af málfarslegum minnihluta eiga kost á kennslu í móðurmálinu. Framlagið nemur í mesta lagi 2 kennslustundum á viku á hvern námshóp. Forsenda þess að framlag er greitt er að a.m.k. fjórir nemendur séu í viðkomandi hópi við byrjun tímabilsins. Nemendur sem hafa viðkomandi tungumál sem móðurmál eða tala málið heima eða eru Finnar sem hafa flutt aftur til Finnlands, geta verið saman í hópi. Nemendur úr mismunandi árgöngum og úr öðrum skólum geta verið saman í hópi.

Skipta má námshóp í tvo hópa ef í honum eru a.m.k. 12 nemendur við upphaf námstímans og að þeir komi úr a.m.k. 7 mismunandi árgöngum. Einnig má skipta námshópi í tvennt ef í honum eru a.m.k. 16 nemendur úr a.m.k. 3 mismunandi árgöngum eða a.m.k. 26 nemendur frá a.m.k. 2 árgöngum.

Móðurmálskennslan fer að öðru jöfnu fram utan venjulegs skólatíma.

Framlag ríkisins til þessarar kennslu er að hámarki 86% á grundvelli útreiknaðs kostnaðar á kennslustund, en sveitarfélagið greiðir 14%. Er það greitt á grundvelli umsóknar og eftir á.

### ***Kristinfræðikennsla***

Börn af erlendum uppruna sækja kristinfræðikennslu eins og finnsk börn. Ef þrjú börn eða fleiri, sem aðhyllast sömu trú, óska eftir að fá kennslu í trúarbrögðum sínum, þá getur skólinn veitt það, ef aðstæður að öðru leyti leyfa.

### ***Þátttaka í íþróttakennslu***

Engin undanþága er veitt frá þátttöku í íþróttakennslu.

### **4.3.3 Noregur**

Grunnskólalög frá 1969

Dreifibréf F-47/87

### ***Skólaskylda***

Tvítýngdir nemendur eiga rétt á að fara í grunnskólanám og fá fræðslu í samræmi við lög, reglugerðir og námskrá fyrir þetta skólastig. Grunnskólinn er á vegum sveitarfélaganna sem ber að bjóða upp á nám fyrir börn sem eru af erlendu bergi brotin eða hafa búið lengi erlendis. Samkvæmt námskrá fyrir grunnskóla eiga nemendur „að því marki sem það er hægt, að fá að tileinka sér námsefni skólans á sínu móðurmáli þar til þeir geta meðtekið kennsluna á norsku“.

### ***Sérstök norskukennsla og móðurmálskennsla***

Almenn markmið grunnskólans gilda fyrir öll börn, óháð bakgrunni, og ber skólanum að koma til móts við mismunandi þarfir einstaklinga. Stefnt er að því að börn af erlendum uppruna nái virku tvítýngi. Í því skyni fylgja þau námskrá fyrir sérstaka norskukennslu (norsku sem seinna mál) eins lengi og þau þurfa, en flytjast síðan í almenna norskukennslu. Einnig fá nemendur, ef hægt er að koma því við, kennslu í námsgreinum á þeirra eigin móðurmáli þar til þeir hafa náð nægjanlegu valdi á norskunni. Kennslan fer annaðhvort fram í sérstökum hópum eða í almennum bekk þar sem eru tveir kennarar, annar tvítýngdur.

Skólarnir fá sérstaka fjárveitingu til þessa af eynamerkti fjárveitingu ríkisins til sveitarfélaganna. Ákveðinn hluti fer í móðurmálskennslu og ákveðinn hluti í sérstaka norskukennslu þó er mjög mismunandi hvernig sveitarfélögin standa að þessu. Sum sveitarfélög veita eingöngu þeim nemendum kennslu í móðurmálinu sem taka sérstaka norskukennslu.

Hver skóli ræður því hvernig hann skipuleggur kennsluna. Það getur verið um að ræða tvítýngda bekki sem hafa hvor sinn menningarbakgrunn, tungumálastöðvar, sérstaka bekki/hópa eða einstaklingskennslu. Móðurmálskennslan skal vera liður í venjulegri kennslu, en getur einnig komið sem viðbót, en helst á venjulegum skólatíma.

Sveitarfélög eru skyldug til að upplýsa foreldra tvítýngdra barna skriflega og munnlega um þau tilboð sem skólinn býður upp á.

### ***Framlag ríkisins***

Ríkið veitir framlag til sérstakrar norskukennslu sem nemur 12 st. á viku fyrir fyrsta nemanda á fyrsta ári, 4 st. á viku fyrir næsta nemanda og síðan 2 st. á viku fyrir næstu nemendur þannig að fjórir nemendur veita rétt til 20 st. á viku. Á öðru ári er um að ræða 60% af framlagi fyrsta árs þ.e. 12 st. á viku í hliðstæðu dæmi og á 3.-9. ári er hlutfallið 30% af framlaginu til fyrsta árs.

Hvað snertir móðurmálskennslu er framlag ríkisins 3-5 st. á viku fyrir hvern tungumálahóp, en það er þó háð stærð hópsins. Ef fleiri en 12 eru í hópi má skipta hópnum. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að sveitarfélögin bjóði upp á móðurmálskennslu svo fremi sem hægt er að fá kennara. Sveitarfélög geta unnið saman á þessu sviði og er fræðslustjóra heimilt að skipuleggja og samhæfa sameiginlega lausn fyrir fleiri sveitarfélög t.d. með farkennara. Launa- og ferðakostnaður skiptist niður á sveitarfélögin. Sveitarfélög sem eru með mjög fáa tvítyngda nemendur og sem geta ekki unnið saman með öðrum á þessu sviði, geta fengið undanþágu frá því að veita móðurmálskennslu ef færri en 3 eru í tungumálahópi.

### ***Kristinfræðikennsla***

Þeir sem eru ekki í norsku þjóðkirkjunni geta fengið undanþágu frá kristinfræðikennslu. Stefnt er að því að breyta kristinfræðikennslunni í trúarbragðafræðslu. Þegar það hefur tekið gildi munu engar undanþágur verða veittar.

### ***Þátttaka í íþróttakennslu***

Engin undanþága er veitt frá þátttöku í íþróttakennslu.

#### ***4.3.4 Svíþjóð***

Lög um grunnskóla nr. 1100/1985

### ***Skólaskylda***

Öll börn á aldrinum 7 til 16 ára eru skólaskyld. Grunnskólinn er á vegum sveitarfélaga.

### ***Sérstök sænskukennsla og móðurmálskennsla***

Tvítyngd börn geta verið í sérstökum undirbúningsbekkjum fyrst í stað. Fá börn eru í hverjum bekk og kenna tveir kennarar: sænskur kennari og kennari í viðkomandi móðurmáli. Hóparnir eru litlir og á kennslan að hjálpa nemendum að læra sænsku í ró og næði og venjast sænskum skóla. Smám saman fer barnið í almennan bekk.

Ein af grunnhugmyndunum að baki kennslu tvítyngdra barna í Svíþjóð er að þau geti þegar til lengdar lætur haft vald á tveimur tungumálum, sænsku og móðurmálinu, þ.e. verið tvítyngd. Svíar telja að það sé bæði börnunum og sænska samfélaginu í hag. Þeir vitna til þess að dæmin sanni að sá sem ekki hafi vald á eigin móðurmáli, eigi erfðara með að tileinka sér nýtt tungumál og leggja stund á ýmsar námsgreinar. Þessa vegna fá tvítyngd börn í Svíþjóð sérstaka kennslu í sænsku og móðurmálskennslu á öllum skólastigum.

Sérstakir kennarar annast og laga þeir námið að þekkingu og færni nemenda.

Þeir kennarar sem annast kennslu í sænsku sem seinna mál þurfa að hafa tekið námskeið í „migrationspædagogik“.

Kennslu í móðurmáli nemenda annast yfirleitt sérstakir móðurmálskennarar sem hafa hlotið menntun við kennaramenntastofnanir í Svíþjóð.

*Sænskukennslan* fylgir sérstakri námskrá, „Svenska som andraspråk i grundskolan". Þessi sænskukennsla er skylda fyrir öll tvítyngd börn. Þau taka sænsku sem seinna mál í staðinn fyrir almenna sænsku og er heildarkennslustundafjöldinn 1490 st. í 1.-9. bekk. Að auki er hægt að taka sænsku sem seinna mál í staðinn fyrir erlent mál t.d. þýsku, alls 320 st. í 1.-9. bekk eða taka sænsku sem seinna tungumál sem valgrein og fá 470 st. í 1.-9. bekk.

*Móðurmálskennslan* fer fram í grunnskólum. Skólum ber skylda til að upplýsa foreldra um þessa kennslu, en ekki er skylda að barnið sækji hana. Foreldrum er í sjálfsvald sett hvort þeir láta börnin sækja kennsluna, en það er eindregið mælt til þess þar sem talið er mjög mikilvægt til að þau nái góðu valdi á móðurmálinu. Auk kennslu í móðurmálinu geta nemendur fengið námsaðstoð á eigin móðurmáli. Kennarinn útskýrir fyrir nemendum hugtök og inntak í öðrum námsgreinum, kennslustundafjöldi er 1-2 st. á viku. Á sumum stöðum eru sérstakir bekkir fyrir tvítyngd börn þar sem kennslan fer fram á móðurmáli nemenda fyrstu skólaárin. Kennslustundafjöldinn er 1-2 st. á viku.

### ***Trúarbragðakennsla***

Það hefur verið hægt í sérstökum tilvikum að fá undanþágu frá trúarbragðakennslu, en frá og með skólaárinu 1996-97 verður engin undanþága veitt frá trúarbragðafræðslu en hún nær til fræðslu um ólík trúarbrögð.

### ***Þátttaka í íþróttakennslu***

Skólastjóri getur í einstaka tilvikum veitt undanþágu frá þátttöku í íþróttakennslu, en því er sjaldan beitt.

## **4.3.5 Ísland**

Lög um grunnskóla nr. 66/1995, 36. gr.

Í 36. gr. laga um grunnskóla er kveðið á um rétt nemenda sem hafa annað móðurmál til sérstakrar íslenskukennslu:

Nemendur, sem hafa annað móðurmál en íslensku eiga rétt á sérstakri kennslu í íslensku.

Heimilt er að veita þessum nemendum undanþágu frá því að þreyta samræmt lokapróf í íslensku og leggja fyrir þá sérstakt lokapróf í íslensku.

Menntamálaráðherra setur nánari reglur um kennslu þessara nemenda.

Í reglugerð nr. 391/1996 um íslenskukennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku er kveðið á um að nemendur sem hafa annað móðurmál en íslensku fái 2 stundir á viku í sérstakri íslenskukennslu á meðan þeir eru að ná tökum á íslensku máli.

### ***Skólaskylda***

Öll börn á aldrinum 6-16 ára eru skólaskyld.

### ***Sérstök íslenskukennsla og aðstoð í námsgreinum***

Í lögum um grunnskóla sem samþykkt voru á árinu 1995 er í fyrsta sinn ákvæði um sérstaka kennslu í íslensku fyrir börn með annað móðurmál en íslensku. Í reglugerð nr. 391/1996 eru ákvæði laganna útfærð frekar.

Við flutning grunnskólans til sveitarfélaga þann 1. ágúst 1996 var ráðgjöf um nýbúafræðslu sem hefur verið hjá menntamálaráðuneytinu frá árinu 1993 flutt yfir til sveitarfélaga.

Verkefnisstjóri í nýbúafræðslu barna var í fullu starfi hjá menntamálaráðuneytinu frá því haustið 1993 til 1. ágúst 1996. Hann hafði aðsetur hjá Námsflokkum Reykjavíkur. Eftir flutning grunnskólans til sveitarfélaganna frá 1. ágúst 1996 er einn námstjóri í nýbúafræðslu starfandi á vegum þeirra með aðsetur í Reykjavík. Starf námstjórans er skilgreint í reglugerð nr. 105/1996 um jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Frá því haustið 1993 hafa börn á grunnskólaaldri sem hafa annað móðurmál en íslensku fengið sérstaka íslenskukennslu þó í takmörkuðum mæli hafi verið. Vegna takmarkaðs fjármagns var einungis hægt að veita nemendum u.þ.b. einn tíma á viku að jafnaði. Ef hægt hefur verið að kenna fleiri börnum saman hefur tímafjöldinn nýst betur.

Eftirfarandi er yfirlit yfir fjölda nemenda á grunnskólastigi með annað móðurmál skipt eftir skólaárum:

Skólaárið 1993-94	haust 201	vor 226
Skólaárið 1994-95	haust 256	vor (upplýsingar vantar)
Skólaárið 1995-96	haust 309	vor 320
Skólaárið 1996-97	haust 429	vor 484

Sérstakar fjárveitingar ríkisins til grunnskólastigsins til sérstakrar íslenskukennslu hafa verið sem hér segir:

1992	5 millj. kr.
1993	10 millj. kr.
1994	16 millj. kr.
1995	16,1 millj. kr.
1996	19,2 millj. kr.
1997	26,6 millj. kr. (frá sveitarfélögum)

Frá og með árinu 1997 hafa sveitarfélög tekið við þessum málaflokki og munu á þessu ári samtals veita 26,6 millj. kr. til sérstakrar íslenskukennslu. Fjárveiting til skóla á Reykjavíkursvæðinu gerir þeim kleift á vorönn 1997 að uppfylla ákvæði í reglugerð miðað við núverandi nemendafjölda.

Nemendur með annað móðurmál en íslensku eru dreifðir um allt land og eru fáir í mörgum skólum. Því er erfitt að hagræða í nýbúafræðslunni á mörgum stöðum þar sem samkenntla er óframkvæmanleg. Því verður kostnaður sveitarfélaga landsins mjög mismikill af þessari kennslu.

Reynslan hefur sýnt að tvítyngdir nemendur eru misfljótir að ná svo góðum tókum á íslensku að þeir geti stundað sjálfstætt nám á málinu. Talið er að það taki 5-8 ár að meðaltali að ná svo góðum tókum á öðru máli að unnt sé að mennta sig á því. Það má því búast við að flestir tvítyngdir nemendur í íslenskum skólum þurfi aðstoð við heimanám og almennt nám í skyldunámsgreinum mest alla sína skólagöngu.

### **Móttökudeildir**

Svokallaðar móttökudeildir fyrir nýbúa hafa verið starfræktar í nokkra vetur. Skólaárið 1996-97 voru starfandi þrjár móttökudeildir í Reykjavík. Í Austurbæjarskóla er starfrækt móttökudeild fyrir nemendur á unglingastigi (12-16 ára), í Vesturbæjarskóla fyrir nemendur á aldrinum 8-12 ára og í Æfingaskólanum er deild fyrir börn af fjarskyldustu tungumálasvæðunum (tónamálssvæðum). Reynt er að sinna yngstu börnunum í heimaskóla þar sem illa gafst að vera með sérstakar móttökudeildir fyrir þau fjarri heimaskóla.

Móttökudeildir eru hugsaðar sem tímabundið úrræði og eru nemendur að jafnaði ekki lengur þar en eitt ár. Þessar deildir taka á móti nemendum sem eru að byrja nám hérlandis. Nemendur fá 12-18 tíma á viku í íslensku og skyldunámsgreinum á aðlöguðu máli. Reynt er að sjá til þess að þeir missi ekki úr almennu grunnskólanámi. Jafnframt sækja þessir nemendur tíma í skólanum eftir því sem þeir eru taldir hafa gagn af. Eftir að formlegu námi í móttökubekk lýkur, fara nemendur í almenna bekk grunnskóla og fá þá sérstaka íslenskukennslu á grundvelli 36. gr. grunnskólalaganna. Nemendur sækja þó áfram stuðning og aðstoð til móttökukennarans þannig að skilin milli móttökubekkjara og áframhaldandi stuðnings eru oft ekki skýr. Nemendur þurfa á svona stuðningi að halda misjafnlega lengi, sumir allan grunnskólann.

Í Æfingaskóla KHÍ og Austurbæjarskólanum eru tilraunaverkefni í gangi með móttökubekki þar sem nemendur fá stuðning allan grunnskólann. Í kennslunni er lögð áhersla á að veita stuðning í öllum námsgreinum t.d. með hugtakakennslu.

### ***Sumarnámskeið***

Sumarnámskeið fyrir tvítyngd börn á grunnskólaaldri hafa árlega verið haldin hjá Námsflokki Reykjavíkur frá því 1993. Íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkurborgar hefur staðið að því ásamt verkefnisstjórum menntamálaráðuneytisins. Reykjavíkurborg og menntamálaráðuneytið hafa hingað til kostað sumarskólann. Auk kennslu í íslensku hefur áhersla einnig verið lögð á menningarferni, ýmsa verklega þætti og félags- og tómstundastarf. Kennslustundir hafa verið um 80-100 á hverju námskeiði. Sumarið 1997 verður sumarnámskeið haldið með svipuðu sniði, en nú alfarið á vegum Reykjavíkurborgar.

### ***Þróunarverkefni***

Þróunarsjóður grunnskóla hefur styrkt sérstakt þróunarverkefni um kennslu tvítyngdra barna í Reykjanessumdæmi. Í verkefninu eru notaðar í kennslunni tölvur sem eru tengdar um Internetið. Móðurstöð er í Hjallaskóla í Kópavogi og eru flestir grunnskólar í umdæminu sem hafa tvítyngda nemendur tengdir móðurstöðinni í gegnum Íslenska menntanetið. Þessi möguleiki opnar tækifæri fyrir nemendur frá sama landi að tengjast og skiptast á upplýsingum þótt þeir séu staðsettir í mismunandi landshlutum. Heimasíða um tvítyngd börn var sett á Internetið í tengslum við tilraunaverkefnið. Hjallaskóli, sem heldur utan um verkefnið, þróaði heimasíðu nemenda og eru nú nemendur í nokkrum sveitarfélögum að vinna sameiginlega að verkefnum fyrir heimasíðuna. Stefnt er að áframhaldandi uppbyggingu heimsíðunnar. Veffangið er <http://rvik.ismennt.is/~sigda/>

### ***Móðurmálskennsla***

Tvítyngd börn á Íslandi hafa almennt ekki fengið móðurmálskennslu á vegum skólanna. Börn frá Norðurlöndunum hafa mörg sótt kennslu í móðurmálinu utan venjulegs skólatíma t.d. finnsk börn í Norræna húsinu og sænsk og norsk í þeirri norsku- og sænskukennslu sem hefur verið í boði í Reykjavík. Á vegum Alliance Francaise eru frönskunámskeið í boði fyrir börn og svipað hefur verið hjá Þýska bókasafninu.

Upplýsingamiðstöð nýbúa hefur verið með leshópa í nokkrum tungumálum og aðstoð við hugtakamyndun. Á vorönn 1996 voru leshópar í tælensku, kínversku, spænsku og ensku. Frá og með haustinu 1996 hafa einnig verið hópar í portúgölsku.

Tilraunaverkefni með kennslu víetnamskra barna hefur um tíma verið í gangi hjá Námsflokkum Reykjavíkur. Skýrsla um kennsluna á haustönn 1995 bendir til þess að kennslan í móðurmáli styrki stöðu barnanna til að læra íslensku.

### ***Kristinfræðikennsla***

Skv. aðalnámskrá grunnskóla er heimilt með hliðsjón af trúfrelsi að veita einstökum nemendum undanþágu frá ákveðnum þáttum skyldunáms grunnskóla. Á grundvelli þessa er hægt að veita undanþágu frá þátttöku í kristinfræðikennslu.

### ***Þátttaka í íþróttakennslu***

Engin undanþága er veitt frá íþróttakennslu.

### **4.3.6 Samantekt**

Í eftirfarandi töflu er yfirlit yfir stöðuna í löndunum:

	<b>móttökudeild</b>	<b>sérstök kennsla</b>	<b>móðurmálskennsla</b>	<b>aðstoð í námsgreinum</b>
<b>DK</b>	Hægt að bjóða upp á á móttökubekki en meginreglan hverfissk. Sveitarfél. ákveður umfang.	Réttur á kennslu <12 nem. í hópi 1 ke. 12-18 nem. í hópi 2 ke. Umfangið skv. ákvörðun hvers sveitarfélags.	3-5 st. á viku lágmark 12 nem. /hóp oft úr mörgum skólum Kennt utan venjul. skólatíma. Veitt umsögn.	3 st. á viku í 1.-4.b. 5 st. á viku í 5.-10.b. Kennslan utan við venjul. kennslutíma nemenda.
<b>FIN</b>	Stuðningskennsla fyrstu 3 árin. 6-10 ára 450 st. >10 ára 500 st.	1 st. á viku á skóla og 0,5 st. á hvern nemanda.	2 st. á viku lágmark 4 nem. í hópi Nem. geta komið úr mism. árgöngum og úr mism. skólum. Kennt utan venjulegs skólatíma.	Getur farið fram á móðurmáli nemenda.
<b>N</b>	Mism. form á móttökudeild.	12 st. á viku. Fyrsta árið allt að 20 st. fyrir minnst 4 í hópi. Fækkar næstu ár.	3-5 st. á viku háð stærð hóps. Ef >12 í hóp má skipta hópnum.	Á eigin móðurmáli fyrst í stað.
<b>S</b>	Undirbúningsbekkir. Fáir nem., 2 ke., sænskur og móðurmálskennari.	1490 st. í 1.-9. b. í í sænsku sem seinna mál + 320 st. í staðinn fyrir erl. mál.	320-490 st. í 1.-9.b.	1-2 st. á viku á móðurmáli nemenda.
<b>ÍS</b>	12-18 st. í sérstakri íslenskukennslu.	2 st. á viku á meðan nem. er að ná tökum á íslensku.	0 st. á viku. Heimild í reglug.	Hluti af sérstakri íslenskukennslu.

Á yfirlitinu sést að nokkuð mikill munur er á löndunum. Reyndar er erfitt að bera saman umfangið þar sem viðmiðunin er mismunandi. T.d. er í Svíþjóð gefinn upp stundafjöldinn allan grunnskólann, en hin löndin gefa upp fjölda stunda á viku.

Helstu vandkvæði hér á landi eru að takmarkaður stundafjöldi hefur verið til ráðstöfunar til sérstakrar íslenskukennslu og að engin móðurmálskennsla hefur verið í boði á vegum skólanna. Einnig vantar námskrá fyrir sérstaka íslenskukennslu. Þá hafa kennarar enn sem komið er fengið takmarkaða fræðslu um kennslu tvítyngdra barna. Mjög lítið hefur verið gefið út af upplýsingaefni um skólastarfið á öðrum tungumálum en íslensku.

#### 4.3.7 Tillögur

1. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að í aðalnámskrá grunnskóla verði nám í íslensku fyrir tvítyngda nemendur skilgreint sérstaklega, sbr. 36. gr. grunnskólalaganna. Megináhersla verði á kennslu nauðsynlegra hugtaka til að gera nemendum auðveldara að stunda nám í ýmsum skyldunámsgreinum.*
2. *Skólar sjái til þess að sérstök námsáætlun verði unnin fyrir einstaka tvítyngda nemendur.*
3. *Skólar sem hafa 8 eða fleiri tvítyngd börn á svipuðu aldurskeiði skulu hafa móttökudeild og skal kennsla fara fram á skólatíma. Miðað er við þennan fjölda þar sem hann nemur einni stöðu kennara í stuðningskennslu. Fræðsluyfirvöld á hverjum stað skipuleggi fyrirkomulag móttökudeilda á sem hagkvæmastan hátt í umdæminu, hugsanlega með sérstökum móttökuskólum. Skipuleggja skal starf móttökudeilda sem hluta af öðru skólastarfi og skal gæta samræmis milli þeirrar kennslu sem þar er veitt og annarar kennslu sem tvítyngdir nemendur fá. Nauðsynlegt er að kennsla tvítyngdra barna sé hluti af kennsluskýldu kennara. Lagt er til að 6 og 7 ára nemendur verði frekar í skóla í sínu hverfi og fái stuðning þar.*
4. *Æskilegt er að skólar sem hafa færri en 8 tvítyngda nemendur á svipuðu aldurskeiði efni til samstarfs við aðra skóla í eða við skóla í öðrum sveitarfélögum um rekstur á móttökudeild. Í sumum tilvikum gæti verið hagkvæmt að hafa farandkennara og/eða notast við fjarkennslu.*
5. *Þeir sem semja og annast framkvæmd prófa, jafnt samræmdra sem annarra, leitist við að tryggja að tvítyngdir nemendur þurfi ekki að gjalda sérstaklega fyrir takmarkaða kunnáttu í íslensku máli.*
6. *Fræðsluyfirvöld, þar sem því verður við komið, skipuleggi nám í og á móðurmáli nemenda.*
7. *Skólar reyni að láta tvítyngd börn læra að lesa á því tungumáli sem þau kunna best.*
8. *Skólar leitist við að stuðningskennsla í einstökum námsgreinum fari fram á móðurmáli nemendans eftir því sem því verður við komið.*
- 9.. *Skólar vinni að því að þróa áfram notkun á tölvusamskiptum í kennslu tvítyngdra barna þar sem mjög víða er skortur á efni á móðurmáli tvítyngdra nemenda og þau hafa takmarkaða möguleika á að tjá sig við landa sína.*

10. *Skólar veiti íslenskum börnum sem dvalið hafa lengi erlendis stuðning í íslensku og hugtakanámi ef þess er þörf. Slíkur stuðningur í íslensku og hugtakanámi gæti farið fram utan venjulegs skólatíma.*
11. *Kennaraháskóli Íslands hlutist til um að fræðsla um kennslu tvítyngdra barna verði tekin inn í grunnnám grunnskólakennara sem nemur að lágmarki 3 einingum. Einnig stefni skólinn að því að bjóða upp á framhaldsnám fyrir kennara á þessu sviði.*
12. *Mikilvægt er að Reykjavíkurborg tryggi áfram rekstrargrundvöll sumarskólans í Reykjavík. Önnur sveitarfélög kanni möguleika á að starfrækja sumarskóla á þeim stöðum þar sem fjöldi nemenda er nægilegur (t.d. skólabúðir).*
13. *Sveitarfélög kanni möguleika á að bjóða upp á íslenskunámskeið með samkenndu tvítyngdra barna og foreldra þeirra.*
14. *Sveitarfélög stuðli að því að bæta úr skorti á efni um mismunandi menningu o.fl.*
15. *Mjög brýnt er að skólayfirvöld og kennarar tvítyngdra barna sinni sérstaklega tengslum við heimili tvítyngdra barna.*
16. *Sveitarfélög hlutist til um að stöðluð bréf og skilaboð milli skóla og heimila verði þýdd á móðurmál foreldra sem ekki tala neitt tungumál sem starfsmenn skólans tala. Fræðslufyrirvöld hafi samstarf sín á milli um þetta verkefni og leiti til túlkamiðstöðvar.*
17. *Menntamálaráðuneytið gefi út upplýsingabæklinga um íslenska grunnskólann á þeim tungumálum sem þurfa þykir.*
18. *Sveitarfélög geri ráð fyrir því í fjárhagsáætlunum skóla að tvítyngdir nemendur hafi túlka í foreldraviðtölum ef þess þarf vegna ónógrar íslenskukunnáttu foreldranna.*
19. *Sveitarfélög hlutist til um að ýmsar stofnanir á þeirra vegum vinni saman að því að styðja fjölskyldur tvítyngdra barna og leiti sameiginlegra úrræða. Oft skortir heildarsýn á úrræði sem veitt eru tvítyngdum börnum og fjölskyldum þeirra.*

## **4.4 Framhaldsskólastig**

### **4.4.1 Danmörk**

Í framhaldsskólum eru ýmis verkefni í gangi fyrir tvítyngda nemendur. Verkefni byggja á ákvæðum í gildandi lögum um fatlaða nemendur og lögum um tilraunastarfsemi (21. gr. í l. 443/1992 og 32. gr. í l. 442/1992). Innan ramma laga um aðstoð við fatlaða nemendur er hægt að veita tvítyngdum nemendum stuðning sem getur verið í mismunandi formi:

- 1) Aðstoð við að útskýra námsgreinabundin vandamál. Aðstoðin getur miðast við einn/fleiri/alla tvítyngda nemendur.

- 2) Námsgreinabundin stuðningskennsla sem er sérstaklega skipulögð fyrir tvítyngda nemendur.
- 3) Almenn stuðningskennsla t.d. í formi hópverkefna fyrir tvítyngda nemendur.

Menntaskólar hafa fengið heimild til að gera tilraun með móðurmálskennslu í staðinn fyrir erlent mál. Þyngdarstig námsins skal samsvara því sem er í annarri málakennslu. Kennarar skulu hafa sömu réttindi og aðrir menntaskólakennarar. Einnig er hægt að gera tilraun með kennslu í öðrum framhaldsskólum.

Talið er að hægt sé að byggja betri brú á milli grunn- og framhaldsskólastigs með því að skipuleggja sérstaka 10. bekkjarkennslu og veita ráðgjöf og upplýsingar. „Gymnasíalt indslusningskursus for fremmedsprogede (GIF)". Þetta nám er ætlað útlendingum sem hafa lokið stúdentsprófi í heimalandinu, en komast ekki inn í danskan háskóla. Námsgreinarnar eru: danska fyrir tvítyngda (B), saga fyrir tvítyngda (C), samfélagsfræði (C), enska (C), stærðfræði (A), eðlisfræði (B) og efnafræði (B). [A, B og C segja til um þyngdarstig]. Inntökupróf er í stærðfræði. Samsetning á námsgreinum getur þó verið mismunandi eftir skólum. Inntökuskilyrði eru annars að umsækjandinn hafi 12 ára skólagöngu og próf í dönsku sem erlendu máli (AVU) með lágmarkseinkunnina 7 (á 13 skala) í öllum þáttum og hafði að öðru leyti faglegar forsendur til að stunda námið.

Svipað eins árs undirbúningsnám er fyrir útlendinga sem hyggjast sækja um inngöngu í kennaranám.

Í Danmörku eru sérstakir skólar fyrir nemendur á aldrinum 14-18 ára, svokallaðir „ungdomsskoler", þar sem tvítyngdir nemendur er sækja þessa skóla fá sérstaka dönskukennslu. Tvítyngdir nemendur sem eru danskir ríkisborgarar eiga rétt á inngöngu í starfsnám. Þeir geta fengið stuðningskennslu í dönsku. Þá eru ýmsir möguleikar aðrir vegna stefnu dönsku stjórnarinnar um „Menntun fyrir alla".

#### **4.4.2 Finnland**

Frá og með árinu 1995 eiga erlendir nemendur í finnskum framhaldsskólum rétt á stuðningskennslu. Þessi stuðningskennsla nær til nemenda af erlendum uppruna sem hafa komið til Finnlands frá árinu 1992.

Samkvæmt breytingum á 18. og 54. gr. framhaldsskólalaganna geta samískir nemendur, sígaunar og nemendur með annað erlent móðurmál fengið kennslu í eigin móðurmáli í móðurmálstímum.

Samkvæmt 32. gr. framhaldsskólalaganna geta framhaldsskólanemendur sótt kennslu í ensku, samísku, þýsku eða frönsku. Kennsla í finnsku eða sænsku og í þessum erlendu tungumálum byggir á því sem gert er á efri stigum grunnskólans. Nemendur með samísku, romani eða erlent tungumál sem fá kennslu í eigin móðurmáli í móðurmálstímum, fá kennslu í finnsku eða sænsku sem seinna máli.

Samkvæmt ákvörðun menntamálaráðherra frá 9. febrúar 1995 greiðir ráðuneytið sem nemur að hámarki 0,5 kennslustund á viku fyrir stuðningskennslu og til viðbótar 0,5 st. á viku fyrir hvern nemanda sem á rétt á kennslu. Þetta gildir fyrir þá nemendur sem hafa komið til landsins frá árinu 1992, en í sérstökum tilvikum getur þetta einnig gilt fyrir aðra erlenda nemendur. Ef nemendur fá ekki í sínum skóla kennslu í móðurmálinu í móðurmálskennslunni, þá er hægt að veita ríkisstyrk sem nemur að hámarki 2

kennslustundum á viku fyrir námshóp. Forsenda er að í hópi séu minnst 4 nemendur sem leggja stund á sama tungumál. Í slíkum hópi geta verið nemendur sem hafa viðkomandi tungumál sem móðurmál, tala málið heima fyrir eða eru aðfluttir Finnar. Einnig geta verið saman í hópi nemendur á mismunandi aldri og úr mismunandi skólum. Framlag ríkisins nemur að hámarki 86% af kostnaði við hverja kennda stund. Framlagið er greitt eftir á.

Nú býðst tvítyngdum nemendum að sækja eins árs undirbúningsnám fyrir framhaldsskóla. Á starfsmenntabrautum fá tvítyngdir nemendur sérstaka kennslu í finnsku.

#### 4.4.3 Noregur

Þeir sem hafa lokið 9 ára grunnskóla eiga rétt á skólavist í framhaldsskóla. Þetta gildir þó aðeins um útlendinga sem hafa dvalarleyfi í landinu. Þeir sem ekki hafa lokið níu ára grunnskóla í heimalandinu, geta keppt um inngöngu í framhaldsskóla við aðra sem ekki eiga ótvíræðan rétt á inngöngu.

Á fjárlögum er framlag til sérstakrar norskukennslu fyrir nemendur með erlent móðurmál. Gildir þessi kennsla fyrir þá nemendur af erlendu bergi sem hafa fengið litla eða enga kennslu í norsku í grunnskóla. Þeir sem falla utan við þessa kennslu eru:

- þeir sem hafa fengið sérstaka norskukennslu í grunnskóla í 3 ár eða meira
- þeir sem eru fæddir í Noregi
- þeir sem hafa búið í landinu í meira en 10 ár og eru orðnir 16 ára

Sérstök norskukennsla fyrir tvítyngda nemendur í framhaldsskólum, umfram það sem er veitt í almennum bekk, er skipulögð á mismunandi hátt:

1. Nemendur eru í almennum bekkjum en fá stuðningstíma í norsku og að hluta í öðrum námsgreinum. Oftast er um að ræða sérstaka hópa, en einnig er um að ræða að tveir kennarar kenna í bekk.
2. Nemendur eru í sérstöku eins árs undirbúningsnámi. Námsgreinar eru norska, samfélagsgreinar, stærðfræði, raungreinar, enska og hugsanlega verklegar greinar eða valgreinar. Er þetta undanfari almenns framhaldsskólanáms.
3. Nemendur eru í sérstöku grunnáföngum fyrir tvítyngda nemendur. Kennslan er skipulögð út frá þörfum hópsins. Norskukennslan er samþætt í aðrar námsgreinar og sérstakar námsgreinar eru styrktar. Gert er ráð fyrir að hægt sé að nota tíma til að aðstoða nemendur við tungumála-, fag- eða menningarlegan vanda sem er sérstakur fyrir tvítyngda nemendur. Fyrsta árið eru nemendurnir í sér bekk í öllum námsgreinum. Annað árið geta þeir annaðhvort alfarið farið í almennum bekki eða í sumum námsgreinum. Fá þeir þá aukinn tímafjölda í norsku og ensku og eru undanþegnir frá að sækja tíma í trúarbrögðum og landafræði eða nútímasögu.
4. Nemendur eru í sérstöku bekkjum fyrir tvítyngda nemendur og taka ofangreint grunnám á tveimur árum. Fyrirkomulagið er svipað og lýst hefur verið í 3. lið hér að ofan, en nemendur og kennarar hafa þó meiri tíma til ráðstöfunar til að styrkja námið í námsgreinunum.
5. Viðbótarnám í 1 eða 2 ár sem leiðir til réttinda. Kennt er í 5 námsgreinum: norsku, stærðfræði, raungreinum, ensku og landafræði eða sögu. Þetta er fyrir 25 ára og eldri.

Samkvæmt breytingum í REFORM 94 eru strangari reglur um að nemendur ljúki framhaldsskólanámi á 3 árum. Því er í skýrslunni „Opplæring í et flerkulturelt Norge“ lögð áhersla á að gefa tvítyngdum nemendum möguleika á lengri tíma, allt að 5 árum, og að meiri áhersla verði lögð á málakennsluna.

Sérstök námskrá er fyrir norsku sem seinna mál. Meginmarkmiðið er að gera nemendur það hæfa í norsku að þeir geti stundað nám á háskólastigi eða að þeir geti bjargað sér á vinnumarkaði. Nemendur geta einnig fylgt almennri námskrá í norsku. Þeir geta þá hugsanlega fengið stuðningstíma og eru undanþegnir mati í skriflegu „hliðarmáli“ (bókmál eða nýnorska).

Tvítyngdir nemendur í framhaldsskóla geta valið móðurmál sitt sem 2. eða 3. tungumál í staðinn fyrir þau tungumál sem skólinn býður upp sem 2. og 3. tungumál. Í slíkum tilvikum gangast nemendur undir próf sem utanskólanemendur ef þeirra móðurmál er ekki kennt sem 2. eða 3. tungumál.

#### 4.4.4 Svíþjóð

Tvítyngdir nemendur geta sótt nám á framhaldsskólastigi, en þar sem krafist er góðrar kunnáttu í sænsku er brottfall mikið hjá þeim. Mörg sveitarfélög bjóða því tvítyngdum nemendum sérstakt undirbúningsnám. Um er að ræða 1-2 ára nám. Auk sænsku 2 eru kenndar samfélagsgreinar, veitt náms- og starfsráðgjöf og kenndar íþróttir. Auk þessa geta nemendur tekið aðrar námsgreinar að eigin vali og heimsótt framhaldsskóla-námsbrautir sem þeim finnast áhugaverðar.

Á nokkrum stöðum er boðið upp á sumarnámskeið fyrir tvítyngda nemendur.

Í framhaldsskólum fá nemendur aðstoð á ýmsan hátt. Tvítyngdir nemendur geta valið sænsku sem seinna mál skv. sérstakri námskrá.

Tvítyngdir nemendur í framhaldsskóla geta lagt stund á móðurmál sitt skv. þrenns konar námskrá: *Individen och språkanvändningen* (60 einingar), *Språk - kultur - samhälle* (100 einingar) og *Aktiv tvåspråkighet i praktiken* (30 einingar). Nám skv. fyrstu námskránni er undanfari hinna tveggja. Í framhaldsskólanum beinist móðurmálskennslan annars vegar að því að kenna móðurmálið sem námsgrein og hins vegar að veita námsaðstoð á móðurmálinu í einni eða fleiri námsgreinum.

Samkvæmt 8. kafla 8. gr. í „gymnasieförordningen“ getur kennsla í móðurmáli verið:

- a) sem einstaklingsbundið val
- b) sem viðbótarnám
- c) komið í staðinn fyrir 2., 3. eða 4. tungumál í námi nemandans.

#### 4.4.5 Ísland

Lög um framhaldsskóla nr. 80/1996, 20. gr.

Þar til á síðustu árum hafa mjög fáir tvítyngdir nemendur stundað nám í framhaldsskóla hér á landi. Helst hefur verið um að ræða erlenda skiptinemendur. Með komu margra tvítyngdra barna til landsins á síðari árum fjölgar þeim nemendum sem sækja í framhaldsskóla. Tiltölulega fá úrræði hafa verið til staðar fyrir þessa nemendur. Hér á eftir er greint frá því helsta sem hefur verið í gangi. Tvítyngdir nemendur á framhaldsskólaaldri þ.e. 16-20 ára, sem eru erlendir ríkisborgarar, voru samkvæmt þjóðskrá 1. desember 1995 alls 403. Þar af voru 158 utan EES og af þeim 45 frá Asíulöndum. Væntanlega er nokkuð stór hluti þessa erlendu ríkisborgara hér á landi vegna atvinnu.

Skólaárið 1993-94 var starfrækt sérstök deild í Réttarholtsskóla fyrir tvítyngda nemendur sem hvorki gátu sótt nám í almennum grunnskóla né framhaldsskóla. Reynslan var ekki góð m.a. vegna þess að aldursmunur var of mikill á nemendum. En frá haustinu 1994 hefur verið boðið upp á sérstaka kennslu fyrir tvítyngda nemendur í Iðnskólanum í Reykjavík. Auk kennslu í íslensku máli er einnig fjallað um ýmis hugtök í ýmsum námsgreinum þannig að nemendur geti stundað nám í námsáföngum skólans með íslenskum nemendum. Þessi kennsla hefur verið að þróast á undanförunum misserum og á yfirstandandi skólaári, 1996-97, er komið nokkuð fast form á hana. Alls hafa 30 nemendur tekið þátt í þessari kennslu. Ráðuneytið hefur greitt Iðnskólanum um 500 þús. kr. á önn og tímafjöldi hefur verið allt að 12 st. á viku á misseri. Menntaskólinn við Hamrahlíð hefur fengið sérstakan styrk frá ráðuneytinu til að bjóða upp á 4 st. íslenskukennslu á viku á vorönn 1997 fyrir íslenska nemendur sem hafa búið lengi erlendis.

Í nýjum framhaldsskólalögum er ákvæði í 20. gr. um sérstaka íslenskukennslu fyrir útlendinga. Þetta ákvæði er hliðstætt ákvæðinu í grunnskólalögunum. Mikið brottfall úr námi hefur verið hjá tvítyngdum nemum á framhaldskólastigi. Slök íslenskukunnátta stendur þeim oftast fyrir þrífum, litlar sem engar undantekningar hafa verið gerðar frá námskrárbundnu íslenskunámi hvað varðar tvítyngda nemendur og stuðningur við aðrar námsgreinar hefur verið takmarkaður annars staðar en í Iðnskólanum. Þetta ákvæði í framhaldsskólalögunum skapar möguleika á að skipuleggja nám tvítyngdra nemenda á annan hátt, m.a. með því að gera aðrar kröfur til íslenskukunnáttu þeirra.

Lítið er til af gögnum á móðurmálum tvítyngdra nemenda í framhaldsskólum svo að þeir geti tileinkað sér fagmál í grein sinni á móðurmáli áður en þeir takast á við fagið á íslensku. Einnig væri mikill fengur í orðalistum í ýmsum greinum.

Tvisvar hafa Námsflokkar Reykjavíkur haldið sumarnámskeið. Sérstök áhersla hefur verið lögð á að ná til þeirra nemenda sem hafa skráð sig í framhaldsskóla, en nokkur misbrestur hefur verið á að nemendur hafi skilað sér m.a. vegna sumarvinnu.

Í Borgarholtskóla í Grafarvogi verða í boði stuttar verklegar námsbrautir sem gætu komið tvítyngdum nemendum vel. Hér þyrfti að koma til sambærileg námskeið í íslensku sem seinna máli og hefur verið í Iðnskólanum síðustu misseri.

Einstaka skóli hefur leyft nemendum sínum að tjá sig á móðurmáli í prófum ef íslenskukunnáttuna þrýtur og fá svörin þýdd. Nauðsynlegt er að gera samræmdar reglur um slík vinnubrögð, bæði í samræmdum prófum í grunnskólum og í lokaprófum bæði í Iðnskóla, Tækniskóla og á stúdentsprófi.

#### 4.4.6 Samantekt

Í eftirfarandi töflu er yfirlit yfir stöðuna á Norðurlöndunum:

	<b>sérstök kennsla</b>	<b>móðurmálskennsla</b>	<b>stuðningskennsla</b>
<b>DK</b>	Sérstök dönskukennsla í „ungdomsskoler“.	Móðurmál er hægt að velja í staðinn fyrir 2. eða 3. mál.	Stuðningskennsla er veitt í starfsnámi.
<b>FIN</b>	Sérstök finnskukennsla á starfsmenntabrotum. Sérstakt 1 árs undirbúnám.	Hægt er að fá kennslu á eigin mómáli hvað snertir nokkur tungumál í móðurmálstímum. 2 st. á viku á	Erlendir nemendur eiga rétt á stuðningskennslu. Greiddar eru 0,5 st. á viku á skóla og 0,5 st. á viku á

		námshóp, lágmark 4 nem.	hvern nemanda.
N	Sérstakt 1 árs undirbúningsnám. Sérstakir grunnáfangar. Sérstakir stuðningstímar.	Móðurmál getur komið í stað 2. eða 3. máls.	Tengist sérstakri norsku-kennslu.
S	Sérstakt 1-2 ára undirbúningsnám.	Móðurmál sem námsgrein skv. námskrá eða getur komið í stað 2., 3. eða 4. máls.	Tengist sérstakri sænsku-kennslu.
ÍS	Sérstök íslenskukennsla hefur verið veitt í tilraunaskyni.	Engin móðurmálskennsla eða möguleikar á að fá móðurmálskunnáttu metna í stað erlends máls.	Sérstakir námsáfangar hafa verið í Iðnskólanum í Reykjavík.

Helstu vandkvæði hér á landi hafa verið að engin ákvæði hafa verið um sérstaka íslenskukennslu fyrir tvítyngda nemendur á framhaldsskólastigi fyrr en í nýju framhaldsskólalögunum sem samþykkt voru á árinu 1996 og þar af leiðandi hafa verið fá úrræði. Önnur afleiðing þess að úrræði hefur vantað er að tvítyngdir nemendur hafa flosnað upp úr framhaldsskóla eða alls ekki skilað sér inn í skólana. Kennarar hafa líka fengið takmarkaða fræðslu um kennslu tvítyngdra nemenda.

#### 4.4.7. Tillögur

1. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að í aðalnámskrá framhaldsskóla verði nám í íslensku fyrir tvítyngda nemendur skilgreint sérstaklega, sbr. 20. gr. framhaldsskólalaganna. Íslenska sem seinna tungumál verði metin til lokaprófs.*
2. *Framhaldsskólar hlutist til um að stuðningskennsla í einstökum námsgreinum verði hluti af íslenskunámi tvítyngdra nemenda og að í þeirri kennslu verði lögð áhersla á hugtakaskilning. Stuðningskennslan geti farið fram á móðurmáli nemenda eftir því sem aðstæður leyfa. Hver skóli, sem hefur tvítyngda nemendur, fái fjármagn að lágmarki 2 st. á viku og 0,5 st. til viðbótar fyrir hvern nemanda.*
3. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að skipulagt verði fjarnám í sérstakri íslensku og í stuðningskennslu í einstökum námsgreinum. Til þessa verði ráðinn kennari í hálfstarf og þjóni hann framhaldsskólum almennt.*
4. *Menntamálaráðuneytið heimili að tvítyngdir nemendur skuli fá undanþágu frá dönskukennslu ef þeir óska þess.*
5. *Móðurmálskunnátta tvítyngdra nemenda verði metin þar sem því verður við komið.*
6. *Menntamálaráðuneytið heimili nemendum að svara á móðurmáli sínu í lokaprófum þar sem því verður við komið.*
7. *Menntamálaráðuneytið heimili að nemendur fái að nota orðabækur í prófum.*
8. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að gefnir verði út orðalistar með lykilhugtökum úr helstu námsgreinum á íslensku og móðurmáli nemenda til að auðvelda þeim að stunda ýmsar námsgreinar.*

9. *Menntamálaráðuneytið setji reglur um að við innritun í framhaldsskóla verði skráð móðurmál tvítyngdra nemenda.*
10. *Menntamálaráðuneytið stuðli að því að undirbúningsnám fyrir tvítyngda nemendur á framhaldsskólastigi verði í boði, hliðstætt fornámi eða almennri námsbraut, þar sem megináhersla verði á sérstaka íslenskukennslu, hugtakanám og annan undirbúning fyrir frekara nám á framhaldsskólastigi.*
11. *Framhaldsskólar hafi tvítyngda nemendur í huga þegar nám á stuttum starfsnámsbrautum er skipulagt.*

## 4.5 Fullorðinsfræðslustig

Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er löng hefð fyrir því að bjóða upp á sérstaka kennslu í tungumáli viðkomandi lands fyrir útlendinga sem hafa tekið sér búsetu í löndunum. Á 8. áratugnum komu margir farandverkamenn til landanna og ílentust margir þeirra. Löndin hafa einnig tekið á móti miklum fjölda flóttamanna. Í þessum löndum hefur verið litið á það sem skyldu samfélagsins að veita útlendingum ókeypis kennslu í ákveðinn tímafjölda. Hér á eftir er greint frekar frá stöðunni í kennslu fullorðinna á Norðurlöndunum.

### 4.5.1 Danmörk

Lög um kennslu fullorðinna innflytjenda, nr. 655/1994

*Markmiðið með kennslunni er að gera útlendinga, sem hafa fengið dvalarleyfi, færa um að:*

1. virka sem þegn í dönsku samfélagi
2. taka á móti tilboði um vinnu
3. geta notfært sér venjulegt námstilboð á byrjendastigi

Dönskukennslan er þrepaskipt. Inntak kennslunnar skal grundvallast á danskri menningu og samfélagi. Þátttakendur geta fengið námsmat á lokaþrepi. Frá 1. janúar 1996 skulu kennslustundir vera a.m.k. 18 st. á viku og a.m.k. í 40 vikur á ári (6. gr., 2. mgr. í reglugerð frá 23. janúar 1995). Innflytjendur hafa fengið allt að 1200 kennslustundir.

Fylkisstjórnir bera ábyrgð á kennslunni í samræmi við reglur menntamálaráðuneytisins og standa undir kostnaði. Þeim ber að upplýsa alla nýkomna útlendinga um dönskukennsluna á móðurmáli viðkomandi. Dönskukennslan er tilboð, en skv. lögum um framfærslu er þó hægt að gera kröfu um að útlendingur taki þátt í dönskukennslu sem skilyrði fyrir því að fá atvinnuleysisbætur. Kennslan gildir fyrir útlendinga 18 ára og eldri sem eru búsettir í Danmörku. Útlendingur má í hæsta lagi bíða í 3 mánuði með að komast í dönskukennslu.

Fylkisstjórnir geta gert samning við einkaskóla eða aðra einkaaðila, aðra fylkisstjórn eða sveitarfélag um kennsluna. Einnig er hægt að gera samning við fullorðinsfræðslumiðstöð eða AMU-miðstöð (starfsmenntunarmiðstöð).

Kennslan er ókeypis, en þátttakendur greiða fyrir námsefnið.

#### 4.5.2 *Finnland*

Markmiðið með *innflytjendakennslu fyrir fullorðna* er að styðja við þátttöku útlendinga í finnsku samfélagi. Útlendingar læra málið, kynnast finnsku samfélagi og finnskri menningu og læra að lifa sjálfstætt jafnfætis Finum.

Markmiðið með *innflytjendakennslunni* er að sá sem lýkur henni eigi að geta valið á milli þess að fara að vinna eða halda áfram námi. Fram til ársins 1992 gátu aðeins kvótaflóttamenn og flóttamenn með dvalarleyfi af mannúðarástæðum sótt námið.

Kennslan er tvískipt: annars vegar grunnnámskeið og hins vegar nám sem leggja á grunn fyrir þátttöku í atvinnulífinu eða áframhaldandi nám. Grunnnámskeiðið er um 40 vikur og veitir grunnþekkingu í finnsku/sænsku og innsýn í finnskt samfélag ásamt upplýsingum um nánasta umhverfi. Hitt námið er u.þ.b. 20 vikur (4-7 st. á dag). Markmiðið er að veita einstaklingum grunn í málinu og almenna hæfni til að geta samlagast finnsku samfélagi. Annaðhvort getur einstaklingurinn haldið áfram í fullorðinsfræðslu, almennri eða starfstengdri, eða farið í hentugt starf. Meðan á námi stendur fær einstaklingurinn persónulega leiðsögn. Þá getur einstaklingurinn farið í sérstakt viðbótarnám í finnsku/sænsku, stærðfræði, raungreinum og erlendum tungumálum, alls 560 st. Til viðbótar koma 120 st. í valgreinum. Kostnaður greiðist af hinu opinbera.

#### 4.5.3 *Noregur*

Fullorðnir útlendingar eiga kost á norskukennslu með ívafi af samfélagsfræði. Það eru fyrst og fremst sveitarfélögin sem bera ábyrgð á kennslunni en hún er greidd af eyrnamerktu framlagi frá ríkinu. Rammaáætlun er til fyrir námið.

Þessi kennsla nær til fullorðinna, þ.e. 16 ára og eldri:

- flóttamanna
- flóttamanna með dvalarleyfi af mannúðarástæðum
- útlendinga sem eiga lögheimili í Noregi
- persóna með bráðabirgða dvalar- og atvinnuleyfi, 12 mán.
- EES-borgara
- fjölskyldumeðlimi ofangreindra hópa

Allir geta fengið 500 st., en að auki fá allir flóttamenn 250 st. til viðbótar. Nokkrir hópar eru undanskildir s.s. starfsfólk sendiráða og alþjóðlegra stofnana og ferðamenn.

Markmiðið með kennslunni er að gera fólki kleift að bjarga sér í norsku samfélagi og í daglegu lífi og í námi og starfi.

Sveitarfélögin bera eins og fyrr segir ábyrgð á að bjóða kennsluna, en kennslan þarf þó ekki að vera á vegum sveitarfélagsins. Ýmsar fræðslustofnanir og samtök geta staðið fyrir kennslunni.

Nemendur taka ekki neitt opinbert lokapróf að náminu loknu. Hins vegar hefur Háskólinn í Bergen útbúið próf í norsku á grunn-, mið- og hástigi. Grunnprófið er hægt að nota sem hjálpartæki í kennslunni. Miðstigsprófið er ætlað fyrir þá sem hafa lokið 500/750 st. námi eða hafa á annan hátt lært norsku. Það er lagt fyrir 4 sinnum á ári um allan Noreg og allir taka sama prófið. Prófið metur skriflega og munnlega færni og prófdómarar fara yfir þau. Folkeuniversitetet gefur út skírteini, en Háskólinn í Bergen ber faglega ábyrgð á prófinu. Hástigsprófið er ætlað tvítyngdum einstaklingum með góða

færni í norsku, en sem þurfa að fá staðfestingu til að geta farið í háskólanám eða í ákveðin störf.

Tvítýngt fullorðið fólk á kost á grunnskólanámi skv. sérstakri námskrá eftir að þeir hafa lokið 500/750 st. norskunáminu. Fjárveiting til þessa er hluti af heildarfjárveitingu til sveitarfélaganna.

#### **4.5.4 Svíþjóð**

Skólalöggjöfin, 13. kafli - Sænskukennsla fyrir innflytjendur

Allir útlendingar með dvalarleyfi eiga rétt á ókeypis kennslu í sænsku og um sænska samfélagið, nema þeir sem hafa nokkra kunnáttu í dönsku eða norsku. Kennslunni er skipt í tvö þrep, grunnnám og framhaldsnám.

Sérhvert sveitarfélag er skyldugt til að bjóða sænskunám fyrir innflytjendur. Þeir eiga að geta hafið námið innan þriggja mánaða frá því að þeir öðlast rétt til að sækja námið. Sveitarfélaginu ber að ná til þeirra sem eiga rétt á kennslu og hvetja þá til þátttöku. Skal sveitarfélagið hafa samráð við vinnuveitendur um námið.

Sérstök námskrá gildir fyrir sænskukennsluna. Kenna skal í hópum en heimilt er að veita einstaklingskennslu í sérstökum tilvikum. Að meðaltali fá nemendur 525 klukkustundir (var áður um 700 kennslustundir), en hægt er þó að veita meira eða minna. Stjórnendur námsins á hverjum stað ákveða þann tímafjölda sem skal gilda. Í grunnnáminu geta einstaklingar sótt allt að 21 kennslustundir á viku og 16 kennslustundir á viku í framhaldsnámi.

Veitt er einkunn, „godkänd“; „väl godkänd“ í lok námskeiðs. Það er stuðst við viðmið sem Statens skolverk gefur út.

Að loknu sænskunámi fyrir innflytjendur geta einstaklingar haldið áfram í fullorðinsfræðslu á vegum sveitarfélaga (KOMVUX) og lesið sænsku 2 skv. sérstakri námskrá.

#### **4.5.5 Ísland**

Frá því vorið 1993 hefur ráðuneytið veitt Námsflokkum Reykjavíkur, Kvöldskóla Suðurnesja og farskólum við framhaldsskóla úti á landi styrki til að bjóða upp á íslenskunámskeið fyrir útlendinga frá ákveðnum málsvæðum. Það hefur að jafnaði verið miðað við um 70 stunda námskeið þar sem blandað er saman íslenskukennslu og verklegri kennslu, einkum matreiðslu. Styrkur ráðuneytisins hefur numið rúmlega 20 þús. kr. á þátttakenda fyrir 70 st. námskeið. Að jafnaði er miðað við að styrkurinn nemi um 2/3 hluta kostnaðar. Námsflokkar Reykjavíkur hafa boðið upp á sumarnámskeið síðastliðin þrjú ár, um 100 st. í hvert sinn.

Framlag ráðuneytisins til íslenskukennslu fyrir útlendinga hefur verið sem hér segir:

1993	3,0 millj. kr.
1994	5,1 millj. kr.
1995	4,2 millj. kr.
1996	4,0 millj. kr.
1997	4,2 millj. kr.

Þátttakendur á þessum árum eru alls tæplega 1400.

Þá hefur ráðuneytið veitt í sérstökum tilvikum einstaklingum styrki til að sækja önnur íslenskunámskeið en þau sem fyrr hafa verið nefnd. Einkum hefur verið um að ræða íslenskunámskeið hjá Endurmenntunarstofnun HÍ. Þeir sem hafa fengið styrki eru einstaklingar frá sérstökum málsvæðum og hefur verið tekið tillit til stöðu þeirra í íslensku og til fjárhagslegra aðstæðna þeirra eða annarra aðstæðna. Í öllum tilvikum hefur styrkurinn verið greiddur til námskeiðshaldarans.

Ráðuneytið hefur veitt Námsflokkum Reykjavíkur styrki til að semja námsefni til notkunar í íslenskukennslu fyrir útlendinga. Námsefninu hefur verið dreift endurgjaldslaut til fræðsluaðila í þeim tilgangi að halda námskeiðskostnaði fyrir þátttakendur í lágmarki. Námsefnið hefur verið endurskoðað í ljósi fenginnar reynslu, en ekki verið gefið út öðru vísi en í fjölríti. Engin námskrá er enn til fyrir þessa kennslu.

Upplýsinga- og menningarmiðstöð nýbúa hefur boðið upp á námskeið fyrir nýbúa sem standa utan vinnumarkaðarins. Íslenskukennsla er einn hluti námskeiðsins. Þessi námskeið og sumarnámskeið Námsflokka Reykjavíkur hafa verið þátttakendum að kostnaðarlausu og félagsmálafræðsla hefur verið hluti af námskeiðunum. Túlkar hafa verið kallaðir til vegna félagsmálafræðslunnar. Rauði kross Íslands hefur boðið upp á námskeið um réttindi og skyldur útlendinga sem setjast að á Íslandi og hefur félagsmálaráðuneytið veitt styrki til þessa.

Verkefnisstjóri fyrir nýbúafræðslu fullorðinna var ráðinn á vegum menntamála-ráðuneytisins í hálf t starf haustið 1993. Haustið 1995 var það aukið í 75% starf og umsjón með nýbúafræðslu á framhaldsskólastigi bætt við.

Ýmsir fræðsluaðilar bjóða upp á íslenskunámskeið fyrir útlendinga. Þátttökugjöld standa undir kostnaði, en í sumum tilvikum fær fræðsluaðili rekstrarstyrk frá sveitarfélagi. Flest þessara námskeiða henta best útlendingum frá germönskum eða rómönskum málsvæðum.

#### 4.5.6 Samantekt

Eftirfarandi er stutt samantekt á stöðunni á Norðurlöndum:

<b>DK</b>	18 st. á viku í 40 vikur (720 st.). Mögulegt er að fá allt að 1200 st. Kennslan er ókeypis en þátttakendur greiða námsefni.
<b>FIN</b>	40 vikna grunnnám og 20 vikna viðbótarnám fyrir þátttöku í atvinnulífi (4-7 st. á dag), alls 240-420 st. Kennslan er ókeypis. Möguleikar á 680 st. viðbótarnámi í nokkrum námsgreinum.
<b>N</b>	500 st. ókeypis kennsla. Sérstakt grunnskólanám fyrir tvítýngda fullorðna nemendur.
<b>S</b>	525 st. samkvæmt sérstakri námskrá. Kennslan er ókeypis. Nemendur geta stundað nám í allt að 21 st. á viku

í grunnnámi og allt að 16 st. á viku í framhaldsnámi.

**ÍS** Einstök námskeið hafa verið í boði, allt að 70 st. Þátttakendur greiða um 1/3 hluta kennslukostnaðar svo og námsefni. Ókeypis 100 st. sumarnámskeið hjá Námsflokkum Reykjavíkur.

#### 4.5.7. Tillögur

1. *Útlendingar, sem hafa fengið dvalarleyfi á Íslandi til eins árs eða lengur með varanlega búsetu í huga, standi til boða allt að 500 st. kennsla í íslensku með ívafi af fræðslu um íslenskt samfélag, réttindi og skyldur. Einnig verði verklegum þáttum vafið inn í kennsluna eftir því sem þurfa þykir.*
2. *Menntamálaráðuneytið hlutist til um að sett verði námskrá fyrir íslenskunámið og skal að því stefnt að það byggi á 7-10 þyngdarstigum. Hvert stig skal vera sem næst 50-70 stundir. Í námskránni skal leggja áherslu á munnlega og skriflega tjáningu og færni í að bjarga sér við mismunandi aðstæður í daglegu lífi.*
3. *Fyrstu 2-3 stigin (um 140 st.) verði þátttakendum að kostnaðarlausu, ef þeir sækja kennslu innan tveggja ára frá því að dvalarleyfi er veitt, en fyrir næstu stig greiði þátttakendur sem nemur 1/3 kennslukostnaðar. Menntamálaráðuneytið styrki námskeiðahald á vegum námsflokka, farskóla og annarra fræðsluaðila skv. námskrá og setji nánari reglur hér um. Leitast skal við að tryggja að nokkur samfella verði í námskeiðahaldinu svo að einstaklingar geti lokið öllum þyngdarstigum á eðlilegum tíma.*

*Í lok námskeiðs veiti fræðsluaðili nemendum skírteini er tilgreini þyngdarstig námskeiðs, stundafjölda, mætingu og hvort nemandinn hafi tileinkað sér þá kunnáttu sem til var ætlast.*
4. *Menntamálaráðuneytið gefi út upplýsingaefni á mismunandi tungumálum um íslenskunám.*
5. *Kennurum standi áfram til boða ráðgjöf um kennslu og námsefni og námskeið verði haldin fyrir kennara eftir því sem við verður komið.*
6. *Lagt er til að hlutaðeigandi stjórnvöld athugi hvort skylda eigi atvinnurekendur til að greiða kostnað vegna íslenskunámskeiða fyrir útlendinga sem þeir ráða tímabundið til starfa, sbr. 6. gr. l. nr. 133/1994.*

## 5. Félagspjónusta sveitarfélaga

### 5.1 Inngangur

Efnið sem fer hér á eftir er m.a. byggt á skýrslu sem félagsmálaráðuneytið sendi frá sér í janúar 1995. Einnig var litið á svör sem nefndinni bárust við spurningalistum sem sendir voru út til ýmissa aðila í stjórnsýslunni. Á sl. hausti var einnig samin á vegum Reykjavíkurborgar skýrsla sem bar yfirskriftina: *Greinargerð vegna þjónustu borgarstofnana við innflytjendur og flóttafólk (nýbúa)*. Þar eru einnig greinargerðir frá ýmsum stofnunum borgarinnar sem litið hefur verið til.

### 5.2 Félagspjónusta sveitarfélaga

*Félagspjónusta* sveitarfélaga, skv. lögum nr. 40/1991, er fólgin í margs konar þjónustu og aðstoð svo sem: Félaglegri ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagslegri heimaþjónustu og úrlausnum í húsnæðismálum.

Skv. 2. mgr. 15. gr. laga um félagslega aðstoð skal ríkissjóður (félagsmálaráðuneyti) endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð til erlendra ríkisborgara, eigi þeir hér ekki lögheimili, eða *hafi þeir dvalið hér skemur en 2 ár*. Er þá miðað við hefðbundna fjárhagsaðstoð skv. samþykktum reglum sveitarfélagsins. Ef um umframkostnað er að ræða þarf sveitarfélag að ráðfæra sig við félagsmálaráðuneytið áður en slík aðstoð er veitt.

### 5.3 Skilyrði fyrir félagspjónustu

Skv. 12. gr. laga um *félagspjónustu sveitarfélaga* þá skal sveitarfélag sjá um að veita *íbúum* sveitarfélagsins þjónustu og aðstoð skv. lögnum og þannig tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Skv. 13. gr. laganna er með *íbúa* sveitarfélags átt við hvern þann sem þar á *lögheimili*. Þannig á sá sem á lögheimili hér á landi rétt á félagspjónustu sveitarfélaga þar sem lögheimili hans er.

Hver sem dvelur hér á landi lengur en 6 mánuði eða ætlar sér að dvelja hér lengur en 6 mánuði skal eiga hér lögheimili sbr. 2. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili. Eins og fyrr hefur komið fram í skýrslunni (3.5.3) þá tengjast dvalarleyfisveiting og lögheimilisskráning á þann hátt að enginn getur átt hér lögheimili nema að hann hafi hér dvalarleyfi, veitt af Útlendingaeftirlitinu.

### 5.4 Hóparnir

Eins og áður hefur komið fram þá eru hér á landi ólíkir hópar útlendinga sem aðallega hefur verið skipt í þrjá hópa. Fyrst ber að telja Norðurlandabúa, því næst EES-borgara fyrir utan Norðurlandabúa og að lokum aðra erlenda ríkisborgara/þriðja-landsborgara.

*Norðurlandabúar* njóta réttinda skv. Norðurlandasamningi um félagslega aðstoð og félagsleg réttindi. Samningurinn tekur til fjölbættari þjónustu heldur en veitt er skv. lögum um félagspjónustu sveitarfélaga.

Aðrir EES-ríkisborgarar greinast einnig niður eftir forsendum fyrir dvöl sinni hér. Þeir sem koma hér í *atvinnuleit* og hafa ekki hlotið atvinnu eiga ekki rétt á félagsþjónustu. Litið er svo á að þetta fólk sé í almannatryggingakerfi síns heimalands og leiti þangað þurfi það félagsþjónustu, enda hefur það ekki flutt lögheimili sitt til landsins. Þegar fólk *flyst hingað beint* og hefur störf um leið þá hefur það með sér „yfirfærsluvottorð” og fær því útgefið dvalarleyfi sem er forsenda lögheimilisskráningar. Þetta fólk á því rétt á félagsþjónustu. Rétturinn nær einnig til fjölskyldu viðkomandi. Aðrir ótaldir ríkisborgarar frá EES-svæðinu s.s. *námsmenn* og *ellilífeyrisþegar* fá dvalarleyfi hér svo lengi sem viðkomandi geta framfleytt sér sjálfir. Um leið eiga viðkomandi rétt á lögheimilisskráningu sem leiðir til réttar á félagsþjónustu til jafns við aðra íbúa sveitarfélags.

Aðrir erlendir ríkisborgarar eiga rétt á félagsþjónustu um leið og þeir hafa hlotið dvalarleyfi og skráð lögheimili sitt hér á landi.

### 5.5 Samantekt

Að ofangreindu má sjá að útlendingar standa Íslendingum jafnt að vígi til þess að öðlast rétt til *félagsþjónustu* er þeir hafa öðlast hér *lögheimili*.

Ítrekað skal að dvalarleyfið er forsenda lögheimilisskráningar. Því er ljóst að veitingu dvalarleyfis fylgja í raun mikil réttindi, en Útlendingaeftirlitið veitir dvalarleyfi.

Þess má geta að í *Danmörku* er rétturinn til bóta í formi *viðvarandi aðstoðar til framfærslu* skilyrtur dönsku ríkisfangi (2. gr. *bistandsloven* 1994-12-13 nr. 1024 (BIL)). Viðvarandi aðstoð er hjálp til framfærslu sem hefur varað í eða mun vara í 1 ár eða lengur. Þurfi útlendingur viðvarandi aðstoð til framfærslu skal félagsmálaráðuneytið, eða það stjórnvald sem fær vald til, taka ákvörðun um hvort viðkomandi útlendingur skuli sendur heim. Skv. 18. gr. *udlændingeloven* 1987 nr. 462 fellur dvalarleyfi útlendinga niður ef félagsmálaráðuneytið tekur ákvörðun um að senda viðkomandi heim. Hafi útlendingur hins vegar búið á löglegan hátt lengur en 3 ár í landinu með varanlega dvöl í huga þá verður viðkomandi ekki vísað úr landi. Einnig koma ýmis önnur sjónarmið til álita sem kunna að leiða til þess að útlendingur verði ekki sendur heim þrátt fyrir viðvarandi framfærsluaðstoð. Sem dæmi um sjónarmið sem áhrif hafa má nefna hve lengi viðkomandi hefur búið í landinu, tengsl við landið miðað við tengsl við heimaland, heilbrigði, hvernig viðkomandi býr, fjölskyldutengsl eða önnur tengsl við ríkisborgara landsins. Ekki hefur þótt ástæða til að taka upp sambærilegt fyrirkomulag hér á landi.

Skv. 2. mgr. 15. gr. laga um félagslega aðstoð endurgreiðir ríkissjóður sveitarfélagi veitta aðstoð til erlendra ríkisborgara, eigi þeir hér ekki lögheimili, eða hafi þeir dvalið hér skemur en 2 ár. Endurgreiðslur úr ríkissjóði vegna þessa námu 5.100.000 króna árið 1994, 8.900.000 króna árið 1995 og 8.100.000 króna árið 1996.

## 6. Heilbrigðisþjónusta og almannatryggingar

### 6.1 Inngangur

Efnið sem hér fer er m.a. byggt á lögum um almannatryggingar, félagslega aðstoð og heilbrigðisþjónustu ásamt tilheyrandi reglugerðum. Einnig hefur verið litið til minnisblaðs frá Ragnhildi Arnljótsdóttur, heilbrigðisráðuneyti, og svör við útsendum spurningalista sem bárust frá Tryggingastofnun ríkisins.

### 6.2 Heilbrigðisþjónusta - almannatryggingar - félagsleg astoð

Réttur til heilbrigðisþjónustu hér á landi er annars vegar byggður á lögum nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, og hins vegar á lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. Þess má geta að í lögum nr. 118/1993, um félagslega aðstoð, er kveðið á um ýmsar heimildarbætur sem Tryggingastofnun ríkisins hefur umsjón með.

Í 1. gr. laga um heilbrigðisþjónustu segir að *allir landsmenn* skuli eiga kost á fullkornustu heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma eru tók á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði. Varðandi greiðslu fyrir þjónustuna gilda samhliða lög um almannatryggingar, en sjúkratryggðir, skv. lögum um almannatryggingar, njóta almennrar heilbrigðisþjónustu gegn vægri eða engri greiðslu.

### 6.3 Almennatryggingar - réttindi og skilyrði

Almannatryggingar eru, skv. lögum nr. 117/1993: *Sjúkratryggingar, slysatryggingar og lífeyristryggingar*. Tryggingastofnun ríkisins annast þessar tryggingar.

#### 6.3.1 Sjúkratryggingar

Sjúkratryggin veitir sjúkratryggðum m.a. ókeypis vist, að ráði læknis, í sjúkrahúsum þar með talið fæðingarstofnunum, lyf sem viðkomandi þarf að nota að staðaldri, sjúkradagpeninga og tannlækningar.

*Skilyrði* þess að teljast sjúkratryggður er að viðkomandi hafi átt *lögheimili í landinu í 6 mánuði*. Skv. reglugerð 261/1995 sem sett er með stoð í 4. mgr. 32. gr. almannatryggingalaga er heimilt að veita ótryggðum einstaklingum *undanþágur* frá skilyrði um sex mánaða lögheimili hér á landi í ákveðnum tilfellum svo sem þegar um er að ræða nauðsynlega þjónustu í skyndilegum sjúkdómstilfellum.

#### 6.3.2 Slysatryggingar

Slysatryggingar taka til slysa við vinnu, iðnnám, björgunarstörf og íþróttir.

*Skilyrði* þess að vera slysatryggður eru ekki bundin við búsetu heldur t.d. *að launþegi starfi hér á landi*, nemendur séu við iðnnám skv. iðnfræðslulögum og að unnið sé að björgun manna.

#### 6.3.3 Lífeyristryggingar

Lífeyrstryggingar taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, tekjutryggingar, örorkustyrkja, barnalífeyris og bóta í fæðingarorlofi.

*Skilyrðin* til þess að hljóta þessar bætur eru m.a. fólgin í því að hafa átt *lögheimili* hér á landi í mislangan tíma frá 6 mánuðum upp í 3 ár. Til þess að hljóta bætur t.d. í fæðingarorlofi þarf bótaþegi að hafa átt lögheimili hér á landi síðustu 12 mánuði fyrir fæðingu barns. Greiðsla barnalífeyris er hinsvegar bundin því að annað hvort foreldra eða barnið sjálft hafi átt hér lögheimili a.m.k. þrjú síðustu árin áður en umsókn er lögð fram.

#### *6.3.4 Undanþágur - sérstakir samningar við önnur lönd*

Sérstakir samningar um rétt til almannatrygginga innan Norðurlandanna (frá 1992) og einnig í almannatryggingareglum EES-samningsins. Þannig geta *Norðurlandabúar* og *EES-ríkisborgarar* flutt réttindi á milli landa. *Aðrir erlendir ríkisborgarar* koma gjarnan frá löndum sem ekki hafa verið gerðir neinir samningar við. Þeir aðilar þurfa því að uppfylla búsetutímamán áður en þeir komast inn í íslenska almannatryggingakerfið. Í því millibilsástandi geta þeir keypt sér tryggingar.

#### **6.4 Félagsleg aðstoð**

Bætur félagslegrar aðstoðar eru mæðra- og feðralaun, barnalífeyrir vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmennis á aldrinum 18-20 ára, umönnunarbætur, endurhæfingarlífeyrir, makabætur, ekkju- og ekklabætur, ekkjulífeyrir, heimilisuppbót, sérstök heimilisuppbót, uppbætur vegna sérstakra aðstæðna, uppbót vegnar reksturs bifreiðar og bifreiðakaupastyrkir.

Bæturnar fást greiddar út hjá Tryggingastofnun ríkisins, en bætur félagslegrar aðstoðar greiðast eingöngu þeim sem *lögheimili* eiga hér á landi, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð.

#### **6.5 Heilbrigðiseftirlit**

Skilyrði þess að útlendingur fái *dvalarleyfi* er að hann framvísi heilbrigðisvottorði. Skv. d-lið 7. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga þarf að liggja fyrir heilbrigðisvottorð hlutaðeigandi starfsmanns áður en veitt er *tímabundið atvinnuleyfi*. Þessi framkvæmd er í samræmi við tilmæli landlæknisembættisins.

#### **6.6 Samantekt**

Réttur á grundvelli laga um heilbrigðisþjónustu, almannatrygginga og laga um félagslega aðstoð er að öllu jöfnu bundinn við *lögheimili* en ekki við ríkisborgararétt og gildir lögheimilisskilyrðið jafnt fyrir Íslendinga sem útlendinga. Hins vegar kann að vera að ekki sé nægjanlegt að hafa lögheimili heldur er bótaréttur bundinn því að viðkomandi hafi haft lögheimili ákveðið langan tíma, t.d. 6 mánuði fyrir sjúkratryggingu.

Vandamál geta skapast hjá ótyggðum einstaklingum sem ekki hafa uppfyllt búsetutímabil og eru því utan almannatryggingakerfisins. Sjúkratryggingar hafa ekki verið í boði hjá tryggingafélögum á almennum markaði og ekki virðist vera áhugi fyrir slíku. Vandamál varðandi ótryggða einstaklinga eru ekki bundin þjóðerni en kunna þó að koma harðar niður á útlendingum í raun. Starfandi er nefnd sem endurskoða á lögheimilisskilyrði almannatryggingalaga.

Ákveðin vandamál hafa verið uppi er varða heilbrigðisskoðun útlendinga. Heilbrigðisskoðanir virðast mis-ítarlegar og einnig virðist vera ósamræmi í gjaldtöku í tengslum við þær.

#### **6.6 Tillögur**

1. *Lagt er til að Tryggingastofnun ríkisins kanni grundvöll fyrir því að bjóða ótryggðum einstaklingum upp á sjúkratryggingar fyrir hið ótryggða 6 mánaða tímabil.*
2. *Kynnt verði fyrir útlendingum að þeir kaupi sér sjúkratryggingu í búsetulandinu fyrir komu til landsins, vegna hins 6 mánaða ótryggða tímabils.*
3. *Nefndin telur mjög brýnt að samræmdar kröfur séu við heilbrigðisskoðun, bæði vegna vottorða fyrir atvinnuleyfi og fyrir dvalarleyfi einu og sér. Gætt verði samræmis í gjaldtöku. Æskilegt er að eftirlit og framkvæmd þessa sé í höndum Landlæknisembættisins.*
4. *Lagt er til að atvinnurekendur greiði skilyrðislaust fyrir heilbrigðisvottorð vegna tímabundinna atvinnuleyfa, enda er leyfið veitt atvinnurekanda en ekki útlendingi sjálfum.*

## 7. Vinnumarkaðsmál

### 7.1 Inngangur

Við gerð þessa kafla hefur m.a. verið litið til svara sem nefndinni bárust við spurningalista sem út var sendur. Einnig hefur verið litið á *Greinargerð vegna þjónustu borgarstofnana við innflytjendur og flóttafólk (nýbúa)* frá því í nóvember 1995.

### 7.2 Atvinnuréttindi útlendinga

#### 7.2.1. Flokkar atvinnuleyfa

Með lögum nr. 133/1994, um atvinnuréttindi útlendinga, sem tóku gildi 1. janúar 1995, var atvinnuleyfum skipt í fleiri flokka en áður hafði tíðkast. Algengustu atvinnuleyfin eru svonefnd *tímabundin* og *óbundin atvinnuleyfi*.

*Tímabundið atvinnuleyfi* er veitt *atvinnurekanda* til að ráða útlending til starfa. Leyfið er því ekki veitt útlendingi sjálfum heldur bundið ákveðnum atvinnurekanda og starfa. Gildistími slíks leyfis getur við fyrstu leyfisveitingu lengstur orðið eitt ár. Heimilt er að framlengja tímabundið atvinnuleyfi um allt að tvö ár í senn.

*Óbundið atvinnuleyfi* er atvinnuleyfi sem heimilt er að veita útlendingi sem hefur samfellt átt lögheimili hér á landi í 3 ár. Skilyrði er að áður hafi verið veitt *tímabundið atvinnuleyfi* og að útlendingur hafi öðlast *ótímabundið dvalarleyfi*.

*Önnur atvinnuleyfi*, skv. lögum um atvinnuréttindi útlendinga, eru atvinnuleyfi vegna námsdvalar og vistráðningar, atvinnuleyfi til bráðabirgða og atvinnurekstrarleyfi sem heimilar útlendingi að vinna sjálfstætt eða starfrækja fyrirtæki.

#### 7.2.2 Hverjir þurfa atvinnuleyfi?

*Varanleg undanþága* frá gildissviði laga um atvinnuréttindi útlendinga gildir fyrir útlendinga sem eru *ríkisborgarar EES-ríkis*, enda hafi þeir fengið dvalarleyfi eða afhent skráningaryfirvaldi norrænt flutningsvottorð. Þeir ríkisborgarar þurfa því ekki *atvinnuleyfi* hér á landi heldur nægir *dvalarleyfi*. Maki og börn EES-ríkisborgara hafa einnig rétt til þess að ráða sig í vinnu, hvar sem er á yfirráðasvæði þess ríkis sem ríkisborgari EES-ríkis hefur ráðið sig í vinnu. Þetta gildir jafnvel þó að þau séu ekki ríkisborgarar neins EES-ríkis, sbr. 11. gr. laga nr. 47/1993 um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðissins, sbr. reglugerð 1612/68 EBE.

*Tímabundin undanþága* frá kröfu um atvinnuleyfi gildir vegna vinnu í allt að fjórar vikur hér á landi fyrir ákveðna hópa útlendinga. Hér er t.d. um að ræða vísindamenn og fyrirlesara, listamenn, íþróttáþjálfara, blaða- og fréttamenn, sbr. 14. gr. laga nr. 133/1994.

*Aðrir erlendir ríkisborgarar* þurfa að hafa atvinnuleyfi, skv. lögum um atvinnuréttindi útlendinga, til þess að ráða sig í vinnu hér á landi, eða starfa sjálfstætt.

#### 7.2.3 Veiting og umsjón atvinnuleyfa

Veiting atvinnuleyfa er á vegum félagsmálaráðuneytisins. Útlendingaeftirlitið veitir dvalarleyfi og tekur á móti umsóknum um atvinnu- og dvalarleyfi sem gjarnan eru afgreidd samhliða. Útlendingaeftirlitið annast útgáfu á skírteinum til sönnunar á veittu atvinnu- og dvalarleyfi.

#### 7.2.4 Skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis

Helstu skilyrði þess að heimilt sé að veita atvinnuleyfi er að finna í 7. gr. laga nr. 133/1994, en í a-lið greinarinnar kemur m.a fram að atvinnuleyfi megi veita ef að kunnáttumenn verði ekki fengnir innan lands, atvinnuvegi landsins skorti vinnuafli eða aðrar sérstakar ástæður mæli með leyfisveitingu.

Skv. 20. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga skal félagsmálaráðuneytið árlega leita álits helstu samtaka atvinnurekenda og launafólks á *stefnu* sem fylgt er við veitingu atvinnuleyfa. Slíkir fundir hafa verið haldnir reglulega. Skv. síðasta samráðsfundi sem haldinn var 9. janúar 1997 eru helstu þættir *stefnu* félagsmálaráðuneytisins við veitingu atvinnuleyfa þessir:

*Ný atvinnuleyfi (tímabundin atvinnuleyfi):* Nýtt atvinnuleyfi er ekki veitt fyrr en ljóst liggur fyrir að Íslendingur er ekki tiltækur til að gegna því starfi sem sótt eru um leyfi fyrir. Vinnuáskrifstofu félagsmálaráðuneytis er falið að ganga úr skugga um þetta m.a. með því að hafa samband við vinnumiðlanir þar sem atvinnuleysi er mikið. Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga er heimilt að veita atvinnuleyfi ef *sérstakar aðstæður* mæla með leyfisveitingu. *Sérstakar aðstæður* hafa verið taldar t.d. fjölskylduáðstæður (maki íslenskur ríkisborgari) eða mannúðarsjónarmið (ríkisborgarar frá ríkjum fyrrum Júgóslavíu).

*Framlengingar á tímabundnum atvinnuleyfum:* Slík leyfi eru að öllu jöfnu framlengd sé eftir því leitað. Kannað hefur verið hvort hlutaðeigandi atvinnurekandi hafi greitt lögboðin gjöld vegna starfsmannsins.

*Önnur atvinnuleyfi:* Ekki hafa verið takmarkanir á veitingu þeirra að uppfylltum skilyrðum þeim sem mælt er fyrir um í lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

#### 7.2.4. Fjöldi atvinnuleyfa 1996

Ný tímabundin atvinnuleyfi	691 <sup>2</sup>
Framlenging tímabundinna leyfa	325
Óbundin atvinnuleyfi	154
Atvinnurekstrarleyfi:	4
Námsmannaleyfi:	29
Leyfi til vistráðningar (au-pair):	3
<b>Alls voru veitt atvinnuleyfi 1996:</b>	<b>1206</b>

<sup>2</sup> Ath a) í 70 tilvikum var gefið út tvívegis atvinnuleyfi vegna sama einstaklings.

### 7.3 *Vinnumiðlun*

Ný lög um vinnumiðlun taka gildi 1. júlí 1997. Það eru lög nr. 13/1997 um vinnumarkaðsaðgerðir. Skv. lögum er landið eitt vinnusvæði en svæðisvinnumiðlanir starfa á ákveðnum svæðum. Verkefni þeirra eru m.a að aðstoða atvinnuumsækjendur við atvinnuleit og atvinnurekendur við að útvega hæft starfsfólk, annast skráningu atvinnulausra og gefa út vottorð um atvinnuleysi svo og að hafa eftirlit með því að umsækjendur um atvinnuleysisbætur fullnægi skilyrðum laga um atvinnuleysisstryggingar og tilkynna úthlutunarnefnd ef rökstudd ástæða er til þess að ætla að svo sé ekki. Skv. 14. gr. laganna er svæðisvinnumiðlun skylt að aðstoða alla þá sem hafa *óbundna* heimild til þess að ráða sig til vinnu hér á landi við atvinnuleit og val á starfsnámi. Í eldri lögum um vinnumiðlun, lögum nr. 18/1985 gat hver sá sem leitaði eftir vinnu, snúið sér til vinnumiðlunar í því sveitarfélagi þar sem hann átti *lögheimili*. Hins vegar kemur fram í 16. gr. laga nr. 13/1997 að sá sem sé atvinnulaus og á ekki rétt á atvinnuleysisbótum eða sætir missi þeirra eigi rétt á aðstoð svæðisvinnumiðlunar við að kanna rétt sinn til annarrar aðstoðar frá ríki eða sveitarfélagi.

Að ofangreindu sést að rétturinn til þess að nýta sér þjónustu svæðisvinnumiðlana er ekki lengur bundinn við *lögheimili* heldur *óbundna* heimild til að ráða sig til vinnu hér á landi. M.ö.o. þurfa útlendingar að hafa *óbundið* atvinnuleyfi til þess að geta nýtt sér þjónustu svæðisvinnumiðlana.

### 7.4 *Atvinnuleysisbótaréttur*

Ný lög um atvinnuleysisstryggingar, lög nr. 12/1997, taka gildi 1. júlí 1997. Eitt af skilyrðum fyrir atvinnuleysisbótum er að einstaklingur hafi *óbundna* heimild til þess að ráða sig til vinnu hér á landi (3. tl. 2. gr. laga nr. 12/1997). Ákvæði þar að lútandi var ekki að finna í gildandi lögum og olli það vafa í framkvæmd. Þeir sem hafa *óbundna* heimild til þess að ráða sig til vinnu hér á landi eru íslenskir ríkisborgarar, þeir sem fengið hafa *óbundið atvinnuleyfi* skv. 8. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 133/1994, og erlendir ríkisborgarar sem ekki þarf að sækja um atvinnuleyfi fyrir, sbr. 13. gr. sömu laga, en það eru fyrst og fremst *EES-ríkisborgarar*.

*Aðrir erlendir ríkisborgarar/þriðja-landsborgarar* þurfa atvinnuleyfi sbr. 7.2. *Tímabundið atvinnuleyfi* er ekki veitt útlendingi sjálfum heldur atvinnurekanda. Útlendingur sem hefur atvinnu í skjóli slíks leyfis hefur því ekki atvinnuleyfi er hann missir vinnuna og á því ekki atvinnuleysisbótarétt. Útlendingur með *óbundið atvinnuleyfi* á hins vegar rétt á atvinnuleysisbótum missi hann vinnu sína, að öðrum skilyrðum 2. gr. laga nr. 13/1997 uppfylltum, enda fellur leyfið ekki niður við atvinnumissi.

### 7.5 *Samantekt*

Löggjöf og framkvæmd laga um atvinnuréttindi útlendinga er skýr enda hefur löggjöfinni nýlega verið breytt og hún endurskoðuð, sbr. lög nr. 133/1994. Þó ber að benda á að ekki er hægt að skjóta synjun félagsmálaráðuneytis á atvinnuleyfisumsókn til æðra stjórnvalds. Slíkt rýrir réttaröryggi almennings gagnvart stjórnsýslunni.

*Aðrir erlendir ríkisborgarar/þriðja-landsborgarar* þurfa atvinnuleyfi hér á landi og er veiting þeirra í höndum félagsmálaráðuneytis og Útlendingaeftirlitsins, sbr. 7.2. Aðeins þeir sem hafa *óbundna* heimild til þess að ráða sig í vinnu eiga rétt á þjónustu svæðisvinnumiðlana til atvinnuleitar, sbr. 7.3. Eitt af meginskilyrðum

atvinnuleysisbótaréttar er að einstaklingur hafi *óbundna* heimild til þess að ráða sig til vinnu hér á landi, sbr. 7.4.

Helstu vandkvæði sem upp koma í tengslum við málefni útlendinga á vinnumarkaði, virðast tengjast réttindum útlendinga sem hér eru atvinnulausir.

### **7.6 Tillögur**

1. *Lagt er til að opinberri stofnun, eftir atvikum Útendingaeftirliti eða Vinnumálastofnun sbr. l. 13/1997, verði falið að gefa út atvinnuleyfi þannig að tvö stjórnáslustig verði við veitingu atvinnuleyfa.*
2. *Útlendingar með löglegt dvalarleyfi hafi rétt til að skrá sig hjá vinnumiðlun og njóti bótaréttar í hlutfalli við atvinnuþátttöku sína.*

## 8. Túlkun

Það er grundvallaratriði í samskiptum að fólk skilji og geti gert sig skiljanlegt. Ef útlendingur hefur ekki nægjanlegt vald á tungumáli dvalarlandsins eða getur tjáð sig á erlendu tungumáli sem viðmælandinn talar og skilur, er nauðsynlegt að hann geti notið aðstoðar túlks í samskiptum við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir.

### 8.1 Réttur samkvæmt lögum og samningum

Erlendir þegnar á Íslandi eiga engan lagalegan rétt á túlk, ef undan er skilinn réttur þeirra í sakamálum samkvæmt 13. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Í sakamálum á fólk kröfu á að fá aðstoð túlks eftir þörfum. Í 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. l. nr. 62/1994, eru einnig ákvæði um þennan rétt. Norðurlandabúar njóta þó meiri réttar þar sem Ísland hefur löggilt Norræna tungumálasamninginn sem tók gildi 1. mars 1987. Tilgangur samningsins er að auðvelda Norðurlandabjóðum samskipti sín á milli, bæði fólk sem er á ferðalagi og þeim sem setjast að í öðru norrænu landi. Samningurinn þýðir í raun að þegar Norðurlandabúi þarf að hafa samskipti við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir ber þeim að gera það sem unnt er til að viðkomandi geti eftir þörfum notað eigið tungumál. Þetta getur t.d. átt við um dómstóla, heilbrigðis- og félagsmálastofnanir, yfirvöld á sviði vinnu-, skatta- og skólamála og lögreglu. Samningurinn tekur bæði til munnlegra og skriflegra samskipta, en þó ekki samskipta í síma. Kostnaður við túlkabjónustuna greiðist af þeim sem biður um túlkunina, þ.e. viðkomandi stofnun. Það virðist sem lítil brögð hafi verið á að ákvæðum þessa samnings hafi verið beitt.

Í 5. gr. laga nr. 74/1997 um réttindi sjúklinga eru ákvæði um túlkabjónustu og táknaþjónustu, en þar segir: „eigi í hlut sjúklingur sem ekki talar íslensku eða notar táknaþjónustu skal honum tryggð túlkun á upplýsingum samkvæmt þessari grein.“ Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðisráðuneytinu hafa um 200 sjúklingar á ári notið túlkabjónustu meðan á sjúkrahúsdvöl stendur og hefur kostnaður verið á bilinu 4-8 milljónir króna.

### 8.2 Núverandi túlkabjónusta

Á undanförunum árum hefur útlendingum fjölgað hér á landi. Móðurmál margra þeirra er gjörólíkt íslensku og kunnátta þeirra í íslensku er takmörkuð sem og kunnátta í ensku. Því hafa komið upp ýmsir erfiðleikar í samskiptum við opinberar stofnanir vegna tungumálsins. Víetnömsku flóttamennirnir hafa fengið takmarkaða túlkaaðstoð, en nokkrir úr hópi flóttamanna frá Víetnam, einkum þeirra sem komu fyrst til landsins, hafa stundum verið fengnir til að túlka. Engar reglur hafa gilt um þessa túlkun eða nein ákvæði verið í gildi um greiðslur. Skortur á túlkun hefur oft skapað erfiðleika í samskiptum útlendinga við ýmsar opinberar stofnanir s.s. við heilbrigðisstofnanir og skóla. Það er bæði um að ræða að túlka hefur vantað og ekki síður að skilningur á mikilvægi túlkunar svo og fjármagn hafa ekki verið fyrir hendi.

Á síðustu misserum hefur Upplýsinga- og menningarmiðstöð nýbúa á vegum Reykjavíkurborgar reynt að bæta úr brýnni þörf útlendinga fyrir túlkabjónustu. Í maí 1996 var formlega tekin í notkun Túlkabjónusta Miðstöðvar nýbúa. Miðstöðin hafði um

skeið haft skrá yfir túlka og veitt aðstoð við að útvega túlk, en túlkarnir urðu sjálfir að bera ábyrgð á að innheimta greiðslu fyrir túlkun. Það heyrði frekar til undantekninga að greitt væri fyrir túlkunina, en einnig voru sumir túlkar tregir að senda reikninga þar sem það þykir ekki tilhlýðilegt í menningu þeirra að rukka fyrir unnið verk, heldur komi greiðsla án þess. Með stofnun Túlkaþjónustunnar er búið að koma túlkamálum í Reykjavík á formlegri grundvöll. Í ársbyrjun 1997 voru um 40 túlkar á skrá hjá Túlkaþjónustunni og eru um 30 þeirra virkir. Þeir hafa allir sótt grunnnámskeið í túlkun sem Túlkaþjónustan hefur staðið fyrir. Námskeiðið var skipulagt í nánú samstarfi við Félag löggiltra dómtúlka og skjalapýðenda.

Verkefni Túlkaþjónustu Miðstöðvar nýbúa er:

- \* að veita upplýsingar um túlka í Reykjavík og nágrenni. Einnig útvegar hún túlka í öðrum sveitarfélögum þegar því verður komið við.
- \* að túlka fyrir opinberar stofnanir í samskiptum þeirra við nýbúa t.d. á heilsugæslustöðvum, félagsmálastofnunum, í skólum, á leikskólum og vinnumiðlunum.
- \* að túlka í gegnum síma.
- \* að þýða skjöl, t.d. fæðingarvottorð, giftingarvottorð á þau tungumál þar sem ekki eru til löggiltir skjalapýðendur.
- \* að halda notendanámskeið, þ.e. hvernig á að nota túlk í viðtali.
- \* að halda námskeið og standa að sí- og endurmenntun fyrir túlka.

Það er viðkomandi opinber stofnun sem pantar túlk, en ekki sá sem túlkað er fyrir, þar eð stofnunin greiðir. Túlkaþjónustan hefur sett ákveðnar reglur um túlkunina og um greiðslur fyrir hana.

Reykjavíkurborg greiðir kostnað við starfsmannahald túlkaþjónustunnar og er nú um að ræða eitt stöðugildi.

Það hafa einkum tvær borgarstofnanir notað túlkaþjónustu: Dagvist barna í Reykjavík og Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar. Einnig hefur Landspítalinn óskað mjög oft eftir túlki, sérstaklega kvennadeildin. Í tengslum við gerð skýrslu um málefni nýbúa í borgarkerfinu haustið 1995 var áætluð þörf fyrir túlkun. Hjá Dagvist barna var t.d. áætlað að það þurfi a.m.k. 300-420 st. á ári og miklu fleiri stundir hjá Vinnumiðlun Reykjavíkurborgar. Í skýrslunni var mælt með því að hver borgarstofnun gerði ráð fyrir 300 þús. kr. í fjárhagsáætlun sinni fyrir túlkun. Jafnframt var gert ráð fyrir að komið yrði upp tengiliðum. Enn sem komið er hefur þessu lítið verið hrundið í framkvæmd.

### **8.3 Túlkaþjónusta á Norðurlöndum**

Á hinum Norðurlöndunum á túlkaþjónusta sér nokkuð langa hefð. Hér á eftir verður í stuttu máli greint frá henni.

#### **8.3.1 Danmörk**

Í danska innanríkisráðuneytinu er starfandi túlkaþjónusta. Hjá skrifstofu túlkaþjónustunnar starfa túlkar í serbókróatísku, urdu, tyrknesku og arabísku og eru þeir við á venjulegum skrifstofutíma. Þessir túlkar túlka í gegnum síma og er sú þjónusta ókeypis. Að auki getur þjónustan vísað á sjálfstæða túlka í ýmsum öðrum tungumálum. Þessir túlkar hringja þá til viðkomandi aðila sem borgar þá sjálfur fyrir þjónustuna.

Utan venjulegs skrifstofutíma er veitt sérstök símatúlkun gagnvart slysadeildum og bráðamóttöku sjúkrahúsa ásamt læknavakt og neyðarathvarfi.

Ef ekki er nægjanlegt að túlka í gegnum síma, getur túlkaþjónustan útvegað sjálfstæða túlka. Sá sem biður um túlkinn borgar laun og ferðakostnað túlksins.

Túlkaþjónusta innanríkisráðuneytisins þýðir vottorð og ýmis önnur skjöl, sem getið er um í félagslegum samningum sem Danmörk hefur gert við önnur lönd. Þessi þjónusta er ókeypis.

Auk þessarar túlkaþjónustu veitir Dansk Flygtningehjælp flóttafólki túlkaþjónustu meðan á aðlögunartímanum stendur, þ.e. í 18 mánuði. Mörg sveitarfélög hafa líka túlka í starfi sem eru launaðir af viðkomandi sveitarfélagi. Sérstök túlkamiðlun hefur verið komið á fót á vegum Kaupmannahafnarborgar. Hjá embætti ríkislögreglustjóra er skrá yfir túlka sem eru viðurkenndir til að túlka og þýða í málum á vettvangi dómsmálaráðuneytisins. Ef lögfræðingur notar túlk, sem samkvæmt reglunum á að greiða af lögreglunni, ber honum að nota þá túlka sem eru á skrá hjá embætti ríkislögreglunnar.

Ákveðnar reglur hafa verið settar varðandi pöntun á túlk. Engir sérstakir kjarasamningar eru í gildi um greiðslur fyrir sjálfstæða túlka heldur fara greiðslur eftir ýmsum reglum og töxtum.

Um tíma bauð Verslunarháskólinn í Kaupmannahöfn upp á grunnnám fyrir túlka á sviði lækni- og félagslegrar túlkunar á nokkrum tungumálum, en þetta nám fell niður árið 1991 vegna fjárskorts.

### **8.3.2 Finnland**

Samkvæmt 22. gr. finnsku stjórnisýslulaganna, 39. gr. laga um félagsþjónustu (socialvårdslagen) og 5. og 7. gr. laga um réttindi sjúklunga ber yfirvöldum að sjá til þess að túlkun sé veitt útlendingum. Einnig ber yfirvöldum að útvega túlkun vegna erinda sem snerta útlendingalöggjöfina, sbr. 2. og 68. gr. þeirra laga.

Fimm svæðismiðstöðvar fyrir túlkun eru starfandi í Finnlandi auk Lingua Nordica sem er einkastofnun. Lingua Nordica þjónar öllu landinu skv. samningi sem gerður hefur verið af félags- og heilbrigðisráðuneytinu við stofnunina. Lingua Nordica getur veitt túlkun og þýðingar á um 50 tungumálum. Miðstöðvarnar útvega túlka fyrir opinberar stofnanir. Ríkið greiðir túlkaþjónustu fyrir flóttamenn, en sveitarfélögin greiða fyrir aðra. Ríkið greiðir kostnað við túlkun sem er veitt vegna erinda á sviði félagsþjónustu, heilbrigðis- og heilsugæslu svo og vegna sakamála og eru það stofnanirnar sjálfar sem greiða kostnaðinn.

Það er hægt að óska eftir túlki hjá ýmsum aðilum: sjálfstæðum túlkum, túlkastofnunum, flóttamannaskrifstofum sveitarfélaga, svæðismiðstöðvum eða Lingua Nordica. Vinnumiðlanir hafa tölvuskrá yfir túlka. Einnig gefur félag túlka og þýðenda út lista yfir túlka.

Í Finnlandi er engin löggilding fyrir túlka. Haustið 1995 var í fyrsta sinna boðið upp á 14 vikna námskeið fyrir túlka. Starfshópur á vegum „Utbildningsstyrelsen“ undirbjó námskrá fyrir þetta námskeið svo og túlkapróf.

### **8.3.3 Noregur**

Túlkaþjónusta hefur verið forgangsverkefni í stefnu norskra stjórnvalda í málefnum útlendinga og greiðir ríkið fyrir þjónustuna í formi rammafjárveitingar til sveitarfélaga.

Ríkið hefur gert ráð fyrir að þjónustan sé veitt af sveitarfélögunum þar sem þau hafa bestu yfirsýnina yfir þörfina og hvaða túlka er hægt að fá. Hjá flestum sveitarfélögunum er túlkaþjónustan tengd flóttamanna-innflytjendaskrifstofu sem heyrir oftast undir heilbrigðis- og félagsmálastjórn sveitarfélagsins. Í smærri sveitarfélögunum er víða einn starfsmaður sem sér um þessi mál og er hann oft tvítyngdur. Oft túlkar hann eða fær til þess innflytjendur í sveitarfélaginu sem hafa gott vald á norsku, sérstaklega þegar um almennar upplýsingar er að ræða. Sum lítil sveitarfélög kaupa túlkaþjónustu af stærri sveitarfélögunum. Greiðsla fer þá annaðhvort fram beint til túlksins eða til sveitarfélags túlksins á grundvelli reiknings.

Túlkaþjónusta sveitarfélaganna sér einnig um þýðingar á ýmis konar upplýsingaefni og skjölum. Sveitarfélögin hafa óskað eftir miðlægri þjónustu á þessu sviði.

Laun- og starfskjör túlka eru mismunandi eftir sveitarfélögunum. Flestir túlkar fá greitt tímakaup, en túlkar eru einnig ráðnir í fullt starf eða hlutastarf.

Eins og fyrr segir greiðir ríkið kostnað við túlkaþjónustu í formi rammafjárveitingar til sveitarfélaganna vegna málefna innflytjenda. Fjárveitingin er ekki eyrnamerkt túlkaþjónustu og er því mismunandi milli sveitarfélaga hvernig henni er varið. Samkvæmt athugun frá 1991 töldu sveitarfélögin að framlag ríkisins væri ófullnægjandi.

Í norsku útlendingastofnuninni, sem fer með ýmis málefni útlendinga, er þýðingarmiðstöð sem sér um þýðingar á almennu upplýsingaefni og öðru efni sem snertir útlendinga almennt. Þýðingar á efni sem snertir einstaklinga eða minni hópa eru gerðar af þýðendum á vegum viðkomandi sveitarfélaga.

### 8.3.4 Svíþjóð

Túlkaþjónustan er rekin af „Invandrarverket“ og er allt fyrirkomulag mjög áþekkt því sem er í Noregi. Ríkið greiðir túlkunina. Túlkarnir eru ekki fastráðnir og fá greitt fyrir túlkunina skv. tímareikningi.

### 8.4 Samantekt

Réttur útlendinga á Íslandi til túlkunar er að mestu takmarkaður við dómsmál, en í sumum tilvikum hefur verið reynt að skaffa túlkun t.d. í læknisskoðun. Vorið 1997 voru samþykkt lög um réttindi sjúklinga með ákvæðum um túlkaþjónustu.

Upplýsinga- og menningarmiðstöð nýbúa hefur komið á fót Túlkaþjónustu Miðstöðvar nýbúa sem þjónar Reykjavík, en engin hliðstæð þjónusta er fyrir landsbyggðina. Við skipulagningu túlkaþjónustunnar var tekið mið af hliðstæðri starfsemi á Norðurlöndunum þar sem túlkaþjónusta á sér langa hefð.

### 8.5 Tillögur:

1. *Félagsmálaráðuneytið kanni hvort æskilegt og mögulegt er að koma á fót túlkaþjónustu á landsvísu fyrir útlendinga svo að þeir geti eftir þörfum notað eigið móðurmál í samskiptum við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir. Er hér fyrst og fremst um að ræða dómstóla, heilbrigðis- og félagsmálastofnanir, yfirvöld og stofnanir á sviði vinnumála, skattamála, skólamála og lögreglu. Að öðrum kosti kanni ráðuneytið hvort gera megi þjónustusamning við Túlkaþjónustu Miðstöðvar nýbúa á vegum Reykjavíkurborgar.*

*Túlkaþjónustan sinni m.a. eftirtöldum verkefnum:*

- a) halda skrá yfir túlka á öllu landinu*
- b) útvega túlka til að túlka í samskiptum útlendinga við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir*
- c) að túlka í gegnum síma. Stefnt skal að því að ráðnir verði fyrst í stað við Túlkaþjónustuna túlkar í hlutastarf til að veita símatúlkun í víetnömsku og taílensku*
- d) halda námskeið fyrir túlka*
- e) gefa út leiðbeiningar til notenda um notkun túlks*
- f) gefa út upplýsingaefni um túlkaþjónustuna*

2. *Sú stofnun sem óskar eftir túlkaþjónustu greiði fyrir hana. Hvað snertir heimilislækna greiði Tryggingastofnun ríkisins eftir sérstökum reglum sem settar verði þar um.*

## 9. Upplýsingar

Eitt mikilvægasta atriðið til að skapa grundvöll fyrir árangursríka þátttöku útlendinga í nýju samfélagi eru aðgengilegar og góðar upplýsingar. Góðar upplýsingar eru leiðarvísir fólks um samfélagið, þær leiðbeina um réttindi og skyldur hins nýja þegns, þær auðvelda samskipti og koma í veg fyrir misskilning. En grundvallaratriði er að þær séu skýrar og gefnar út á tungumálum sem eru skiljanleg nýju þegnunum.

### 9.1 Staðan nú

Mjög takmarkað er til af aðgengilegu upplýsingaefni fyrir útlendinga um réttindi þeirra og skyldur hér á landi. Árið 1990 gaf félagsmálaráðuneytið út í samstarfi við dómsmálaráðuneytið og menntamálaráðuneytið bækling um helstu svið opinberrar þjónustu. Bæklingurinn var gefinn út prentaður á ensku og kínversku og í ljósriti á tælensku. Bæklingnum var m.a. dreift til útlendinga af Útlendingaeftirlitinu. Því miður reyndist bæklingurinn of flókinn til að hann nýttist útlendingum almennt. Til að bæta úr mestu vandkvæðum hélt Rauði Kross Íslands nokkur námskeið um efni bæklingins. Á þessum námskeiðum voru túlkar.

Lög um almannatryggingar og almennur upplýsingabæklingur eru til í enskri þýðingu. Einnig hefur verið gefið út á ensku og frönsku kynningarit um lög um atvinnuréttindi útlendinga.

Á vegum Upplýsinga- og menningarmiðstöðvar nýbúa er verið að taka saman handbók fyrir útlendinga um ýmis svið íslenska samfélagsins. Það er reiknað með að íslensk útgáfa liggja fyrir á árinu 1997. Ætlunin er að þýða handbókina á nokkur erlend tungumál, en fjárveiting til verksins liggur ekki fyrir.

### 9.2 Hvers er þörf

Eins og fram kemur í köflunum hér að framan er mikil þörf fyrir hvers konar upplýsingaefni fyrir útlendinga. Margar stofnanir hafa gefið út margs konar upplýsingaefni á íslensku. Æskilegt væri að stofnanirnar gæfu það út á erlendum tungumálum.

Hér á eftir er stutt yfirlit yfir helsta efni sem æskilegt væri að gefið yrði út í erlendri þýðingu a.m.k. á ensku, frönsku, pólsku, rússnesku, serbó-króatísku, spænsku, tælensku, vietnömsku og kínversku. Æskilegt væri að verkið yrði unnið í samráði við Menningar- og upplýsingamiðstöð nýbúa.

Á sviði skólamála:

- upplýsingabæklingur um leikskólastigið, málþroska barna og málörvun
- upplýsingabæklingur um íslenska grunnskólann, námsskipan, próf o.fl.
- almenn upplýsingabréf skóla til foreldra
- upplýsingar um íslenskunámskeið

Á sviði almannatrygginga:

- upplýsingabæklingar Tryggingastofnunar ríkisins um alla bótaflokka

Á sviði heilbrigðismála:

- allt það upplýsingaefni sem heilsugæslustöðvar hafa gefið út
- upplýsingabæklingar um tannvernd

Á sviði félags- og atvinnumála:

- upplýsingabæklingur um félagsþjónustu
- upplýsingabæklingur um vinnumarkaðinn og reglur um atvinnuréttindi og bótarétt

### **9.3 Tillögur:**

1. *Opinberar stofnanir gefi út í samvinnu við túlkajónustu fyrir útlendinga upplýsingaefni sitt á sem flestum tungumálum eftir því sem aðstæður leyfa.*
2. *Ríkisstjórnin beiti sér fyrir því að sérstök fjárveiting fái til að gera átak í því að þýða fyrirliggjandi upplýsingaefni, sbr. 9. kafla, á a.m.k. ensku, pólsku, tælensku og víetnömsku. Mikill skortur er á upplýsingaefni á erlendum tungumálum og margar stofnanir hafa sennilega ekki fjárhagslegt bolmagn til að gera átak í þessum efnum nema hið opinbera styrki verkið sérstaklega.*
3. *Útlendingaefnirlitinu verði falið að afhenda útlendingum nauðsynlegar upplýsingar um réttindi og skyldur hér á landi þegar dvalarleyfi hefur verið veitt.*
4. *Viðkomandi stofnanir og opinberir aðilar sjái til þess að einstök sveitarfélög hafi handbært það upplýsingaefni sem gefið er út á erlendum tungumálum.*

## 10. Tölulegar upplýsingar

### 10.1 Inngangur

Í þessum kafla er gerð grein fyrir því hverjir skrá upplýsingar um útlendinga sérstaklega og einnig hvernig mögulega væri hægt að nýta slíka skráningu.

### 10.2 Hverjir skrá tölulegar upplýsingar um útlendinga

Þeir sem skrá skipulega niður upplýsingar um útlendinga sem hér dveljast eru aðallega *Hagstofa Íslands*, þjóðskrá, og *Útlendingaeftirlitið*. Árlega eru skrár Hagstofu Íslands og Útlendingaeftirlitsins bornar saman eins og kostur er og ættu þær ekki að vera misvísandi. Þó að aðrar skrár finnist þá eru slíkar skrár sérhæfðari sbr. t.d. yfirlit frá félagsmálaráðuneyti um veitt atvinnuleyfi sem kemur út árlega.

Ónákvæmni kann að gæta bæði í skráum Hagstofu Íslands og Útlendingaeftirlitsins þ.e. að fólk kann að hverfa af landi brott án þess að nein staðar sé gerð grein fyrir því. Hagstofa Íslands hefur í þessum tilvikum stuðst við staðgreiðsluskrá Ríkisskattstjóra, þ.e. ef útlendingur skilar ekki lengur staðgreiðslu skatta gæti slíkt bent til að viðkomandi sé farinn úr landi.

### 10.3 Tölulegar upplýsingar frá Hagstofu Íslands

Nefndin ákvað að leita eftir tölulegum upplýsingum úr skráum Hagstofu Íslands.

Takmörk eru sett fyrir því hvaða upplýsingar hægt er að setja fram í þessu samhengi, þ.e. þegar teknar eru út upplýsingar miðað við ríkisfang fólks. Vonlaust er t.a.m. að fá tölulegt yfirlit yfir þá sem eiga við tungumálaörðugleika eða aðra aðlögunarörðugleika að etja því að slíkir örðugleikar ganga út yfir mörk þjóðernis. Tölur yfir fjölda fólks af ákveðnum þjóðernum segja ekki alla söguna í þeim tilvikum enda má benda á að börn fá t.d. íslensk ríkisfang þrátt fyrir að annað foreldrið sé með erlent ríkisfang svo og eru ýmsir sem vel hafa aðlagast að máli og menningu en kjósa að halda í erlent ríkisfang sitt.

Tölulegar upplýsingar voru fengnar frá Hagstofu Íslands með það í huga að hægt væri að sjá af þeim eftirfarandi:

1. Heildarfjöldi og fjöldi einstakra þjóðerna fyrir sig.
2. Búsetudreifingu útlendinga.
3. Aldursdreifingu (0-5, 6-15, 16-20, 21-67 og 67 og eldri.)
4. Kynjaskiptingu.
5. Hve lengi búið á Íslandi, þ.e. þeir sem hafa búið hér skemur en 3 ár og þeir sem hafa búið hér lengur en 7 ár. Þrjú ár eru stysta tímabil sem þarf að líða þar til erlendur ríkisborgari getur sótt um íslenskt ríkisfang en sjö ár eru lengsta tímabil sem arf að líða þar til erlendur ríkisborgari getur sótt um íslenskt ríkisfang (skv. reglum allsherjanefndar Alþingis).
6. Samanburður á fjölda ákveðinna þjóðerna milli ára. Miðað er við 15 ára tímabil og staðan tekin 1980, 1985, 1990 og 1995.
7. Fjöldi þeirra sem fengið höfðu íslenskt þjóðerni sl. 10 ár, miðað er við fyrra ríkisfang.

#### **10.4 Tillögur**

1. *Tölulegum upplýsingum um útlendinga sé dreift reglulega og víðar en gert er. Framsetning sé skýr og einföld. Verkefnið verði falið Hagstofu Íslands. Regluleg dreifing tölulegra upplýsinga gæfi rétta og skýra mynd af fjölda útlendinga hér á landi og hjálpaði til við að halda utan um málefni þeirra hér á landi. Fordómar nærast á röngum eða ónógum upplýsingum. Hugmyndir um fjölda erlendra ríkisborgara hér á landi eru oft mjög óljósar og fjarri sanni. Æskilegt væri að fá upplýsingar í einu lagi og á einn stað, t.d. heildarfjölda útlendinga, hvort þeim fjölgar eða fækkar, hve margir fá íslenskt ríkisfang, hve margir eru á skólaskyldualdri, hve margir hafa atvinnuleyfi o.s.frv.*

## VIÐAUKI

Upplýsingarnar eru teknar saman í 4 töflur (eru meðfylgjandi). Fyrst voru upplýsingarnar miðaðar við 1. desember 1995. Nokkur hluti hefur verið uppfærður til 1. desember 1996 og er hann einnig meðfylgjandi, en ekki er vísað til þeirra taflna sérstaklega.

**Tafla 1:** Skv. þessari töflu er hægt að sjá hve margir erlendir ríkisborgarar eru búsettir á Íslandi miðað við 1. desember 1995. Hópurinn er svo aðgreindur í Norðurlönd, EES-utan Norðurlanda (Bretland og Þýskaland tekin sérstaklega út), utan EES er svo þriðji hópurinn, en hann er einnig aðgreindur nokkuð, þ.e. tekin eru út lönd eins og Pólland, Bandaríkin, Filippseyjar, Taíland og Víetnam, en að öðru leyti er skipt niður eftir heimsálfum. Hægt er að sjá skiptingu eftir kynferði og aldri. Einnig er hægt að sjá hve stór hluti hefur dvalið hér skemur en 3 ár, hve stór hluti 3-7 ár og einnig hve stór hluti 7 ár eða lengur. Einnig er hægt að sjá hve stór hluti þessa hóps er fæddur á Íslandi.

**Dæmi:** Á Íslandi dvöldu 1. desember 1995 alls 208 *Taíendingar*. Þar af eru 169 konur og 39 karlar. 29 af 208 eru á aldrinum 6-15 ára. 17 af þessum 208 *Taíendingum* eru fæddir á Íslandi og 2 hafa dvalið hér 7 ár eða lengur.

**Tafla 2:** Skv. þessari töflu er hægt að sjá fjölda allra þekktra þjóðerna hér á landi 1. desember 1995. Hægt er að sjá fæðingar- og ríkisfangsland. Hægt er að bera saman fjölda af ákveðnu þjóðerni á fimm ára tímabili frá 1980 til og með 1995.

**Dæmi:** Árið 1980 var búsettur hér á landi 1 *Taíendingur*. Árið 1990 voru búsettir hér á landi 89 taílenskir ríkisborgarar, 1994 voru þeir 194 en 1. desember 1995 voru þeir 208.

**Tafla 3:** Skv. þessari töflu er hægt að sjá aldursdreifingu ásamt búsetudreifingu. Einnig er hægt að lesa hér sams konar tölur og í töflu 1 um hve stór hópur hafi dvalið hér á landi skemur en 3 ár, hve margir 3-7 ár og hve margir 7 ár eða lengur. Einnig er hægt að sjá hve stór hluti af hinum aðgreindu hópum hefur fæðst hér á landi.

**Dæmi:** Þann 1. desember 1995 voru alls búsettir hér á landi 29 taílenskir ríkisborgarar á aldrinum 6-15 ára. Af þessum 29 bjuggu 13 í Reykjavík, 5 í öðrum sveitarfélögum á höfðuborgarsvæðinu, 5 á Suðurnesjum og 4 á Austurlandi.

**Tafla 4:** Skv. þessari töflu er hægt að sjá hve margir hafa fengið íslenskt ríkisfang á sl. 10 árum. Miðað er við fyrra ríkisfang.

**Dæmi:** Á árunum 1991-1995 hafa 46 *Taíendingar* fengið íslenskt ríkisfang, 120 Danir, 70 Bretar og 112 frá Filippseyjum.

## Heimildaskrá

Eftirfarandi er skrá yfir ýmsar heimildir sem nefndin studdist við í starfi sínu. Þetta er hins vegar ekki tæmandi skrá yfir þær heimildir sem fjalla um útlendinga og stöðu þeirra.

## Danmörk

25 spörsmål og svar om flygtninge. Dansk Flygtningehjælp.

Asyl i Danmark. Asylansøgers vej gennem systemet. Dansk Flygtningehjælp, 1995.

Bekendtgørelse af lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl., nr. 655/1994.

Benkendtgørelse om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever, nóv. 1984.

Brændpunkter i dansk indvandrer- og flygtningepolitik, Inger Bruun og Ole Hammer, Dokumentation om indvandrere, nr. 1 1996, Minoritetsrådet og Mellempfolkeligt samvirke, 1996.

Bøger, magasiner og film: miljø, udvikling og kulturmøde, 1995-96, Mellempfolkeligt Samvirke.

Dansk Flygtningehjælp årsberetning 1994.

Dansk flygtningehjælps integrationsarbejde, september 1992.

Forsørgelseskrav i forbindelse med familiesammenføring af ægtefæller, Indenrigsministeriets vejledning nr. 91/1994. (Uddrag af Nyhedsbrev om Danmarks udlændinge af 20. december 1995 om justering af praksis i forbindelse med forørgelseskrav).

Fra krigsflygtning til medborger. Integration af bosniske flygtninge. Indenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp.

Fremmed i Danmark. Fakta om indvandrere, flygtninge og asylsøgere i Danmark. Dansk Flygtningehjælp, Kommunernes Landsforening, Mellempfolkeligt Samvirke, FN-forbundet.

Håndbog om indvandrere og flygtninge, Forlaget Kommuneinformation, 2. reviderede udgave, 1995.

Informationsmateriale til og om flygtninge og indvandrere eftir Jeannette Lindved Madsen, Katalog, Dansk Flygtningehjælp, Kommunernes Landsforening, Mellempfolkeligt Samvirke, 1995.

Modersmål og andetsprog. To-sproget undervisning for to-sprogede elever, e. Jørgen Gimbel, Dokumentation om indvandrere nr. 1, Mellemlfolkeligt Samvirke, 1992.

På forkant med det flerkulturelle arbejde, materialer og aktiviteter fra Mellemlfolkeligt Samvirke, 1995.

Redegørelse til Folketinget om handlingsplan for nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge, Arbejdsministeriet, maí 1994.

The Danish Refugee Council's Integration Programme. Danish Refugee Council 1993.

Udlændingeloven. Lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. EF/EØS-bekendtgørelsen, Indenrigsministeriet 1995.

Undervisning af voksne indvandrere efter lov nr. 355/1986. Rapport fra Kulturministeriets arbejdsgruppe, 1991.

Vejledning om undervisning af voksne indvandrere efter lov nr. 355/1986. Undervisningens indhold. Undervisningsministeriet 1993.

Dansk som fremmed- og andetsprog i Danmark, en oversigt 1980-1990, 1990.

## **Finland**

Asylum seeker in Finland, Ministry of Social Affairs, 1994:4.

Comprehensive School in Finland, National Board of Education.

Fakta om flyktingar och asylsökande, Social- och hälsovårdsministeriet, flyktingbyrå, FAKTA, oktober 1995.

Foreign-Language Education Services in Helsinki Area, Skolverken i Helsingfors, Esbo og Vanda, 1995.

Framework Curriculum for the Comprehensive School 1994, National Board of Education, 1994.

Invandrare i Finland, Utbildningsstyrelsen, 1992.

Invandrarundervisning, en lärarantologi, Utbildningsstyrelsen, 1993.

Kostnader. Ersättning av kostnader för mottagande av flyktingar och asylsökande, Social - og hälsovårdsministeriet, 1994:17.

Mottagande av flyktingar i Finland, Social- og hälsovårdsministeriet, 1993.

Ny skola i nytt land, Utbildningsstyrelsen, 1993.

Senior Secondary School in Finland, National Board of Education.

The Immigran's Guide to Education in Finland, National Board of Education, Adult Education Division, 1993.

Uppläggningar av undervisningen för invandrarelever i grundskolan och gymnasiet 1995, Utbildningsstyrelsen, meddelande 23/1995.

Via tolk, Social og hälsövärdministeriet, 1994:1.

## **Ísland**

Fjölmiðlar bregðast innflytjendum, Morgunblaðið 22. nóv. 1995.

Lög um réttindi sjúklinga nr. 74/1997.

Iceland's Fourteenth Periodic Report on the Implementation of the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination According to Article 9 of the Convention, Dómsmálaráðuneytið, mars 1996.

Íslenskukennsla fyrir nýbúa, tillögur starfshóps, menntamálaráðuneytið, október 1992.

Leiðbeiningar til félagsmálanefnda/félagsmálaráða og starfsmanna þeirra um félagsþjónustu við erlenda ríkisborgara, félagsmálaráðuneyti, mars 1996.

Lög um eftirlit með útlendingum, nr. 46/1965.

Lög um lögheimili, nr. 21/1990.

Mannréttindi barna, Ritröð Barnaheilla 1, 1995.

Mörkun heildarstefnu í málefnum flóttamanna, dómsmálaráðuneytið, drög 1994.

Nefnd um réttindi barnsins. Lokaathugasemdir nefndar um réttindi barnsins. (Þýðing úr ensku), 1996.

Nýbúafræðsla, áfangaskýrsla, menntamálaráðuneytið, mars 1994.

Lög um grunnskóla, nr. 66/1995.

Reglugerð um íslenskukennslu nemenda með annað móðurmál en íslensku, Stjtið B, nr. 391/1996.

Reglugerð um valgreinar, nr. 387 1996.

Um íslenskukennslu erlendis á grunnskólastigi. Ábendingar um hentug námsgögn. Menntamálaráðuneytið og Skrudda, 1995.

Lög um framhaldsskóla, nr. 80/1996.

Reglugerð um sérstaka íslenskukennslu í framhaldsskólum, 1997.

Nefnd um mótun menntastefnu, lokaskýrsla. Menntamálaráðuneytið 1994.

Greinargerð um þjónustu borgarstofnana við innflytjendur og flóttafólk (nýbúa), 1995.

Reglugerð um jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 105/1996.

Móðurmálskennsla Vietnama, 1996 (ópr. skýrsla fyrir menntamálaráðuneytið).

Útlendingaæftirlitið, ársskýrsla 1994.

Útlendingaæftirlitið, ársskýrsla, 1995.

## **Noregur**

Barn- og ungdom med innvandrere bakgrunn, Barne- og familiedepartementet, 1995.

Bosniske flyktninger i Norden, tre veier til beskyttelse, e. Brete Brochmann, Nordiske komparative studier om mottak av flyktninger, 1995.

Fakta om flyktninger og innvandrere 1995, Utlendingsdirektoratet, 1995.

Flyktningepolitikken, en kortversjon av St.meld. nr. 17 (1994-95) Om flyktningepolitikken, Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995.

Hv får asylsøkere, flyktninger og innvandrere? Utlendingsdirektoratet, juli 1995.

Kartlegging av kommunenes tolketjenesta, delrapport nr. 2, oktober 1991, Utlendingsdirektoratet

Mottak av mindre-årige asylsøkere, rapport om erfaringer og status for handlingsplanen av 6. juni 1989, Kommunal- og arbeidsdepartementet, juni 1995.

Opplæring i et flerkulturelt Norge, NOU 1995:12, Statens Forvaltningstjeneste, seksjon statens trykning, Oslo 1995.

Oppøkende virksomhet blant innvandrerkvinner, Kirke- og undervisningsministeriet, 1989.

Rundskriv F-47/87, Kirke- og undervisningsdepartementet, maí 1987.

## **Svíþjóð**

1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).

Den svenska flyktingpolitiken, Statens invandrarverk, juni 1995.

Fakta om invandringen, Statens invandrarverk, maj 1995.

Från ansökan till beslut - ett asylärendes gång, Statens invandrarverk, juni 1995.

Förordning om svenskundervisning för invandrare, SFS 1994:895.

Grundskoleförordningen 5. kap., särskilda stödinsatser.

Innvandrar- och flyktningspolitiken, arbetsmarknadsdepartementet, 1995.

Katalog informationsmaterial 1996, Statens invandrarverk, januar 1996.

Nordisk språkkonvention, Statens invandrarverk, november 1991.

Regeringens proposition 1993/94:126 om svenskundervisning för invandrare (sfi).

Statens invandrarverk - informationsmateriale 1994-1995.

Sverige Information, Statens indvandrarverk, 1990.

Översyn av hemspråksundervisningen, Skolverket, april 1996.

## **Önnur lönd**

Access to Literacy Education for Language Minority Adults, ERIC Digest, júní 1992.

Applying Elements of Effective Secondary Schooling for Language Minority Students: A Tool for Reflection and Stimulus to Change, e. Tamara Lucas. The George Washington University..

Human rights - International Instruments, United Nations, 1995.

Interkulturelles Lernen, Fallstudie in einer Hauptschule, OECD/CERI-Projekt, Vín, 1991.

Invandring och invandrare i de nordiska länderna, Nordisk ministerråd TemaNord 1994:515.

Language Experience, Longman Publishing Group, 1992.

List over Conventions and Agreements of the Council of Europe.

Migration and Welfare, Scandinavian Journal of Social Welfare, special issue, Munksgaard, Kaupmannahöfn, júlí 1994.

Multiculturalism in the Nordic Societies. Nordisk Minsterråd TemaNord 1995:516.

The Study of Second Language Acquisition, 1994.

**Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi**  
Álit nefndar um málefni útlendinga

menntamálaráðuneytið  
júní 1997

ISBN 9979-821-90-6