

Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi

Félagsmálaráðuneytið
apríl 2005

Efnisyfirlit

Inngangur	4
1 Aðlögun útlendinga á Íslandi	6
1.1 Skilgreiningar og hugtök	6
1.2 Almenn	7
1.3 Tölulegar upplýsingar	11
1.4 Innflytjendur á Íslandi	11
1.5 Aðkoma ráðuneyta að málefnum innflytjenda	15
1.5.1 Almenn	15
1.5.2 Félagsmálaráðuneytið	15
1.5.3 Menntamálaráðuneytið	18
1.5.4 Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið	18
1.5.5 Utanríkisráðuneytið	18
1.5.6 Dómsmálaráðuneytið	19
2 Stofnumótun íslenskra stjórnvalda í málaflokknum	20
2.1 Áherslur	20
2.2 Umfang nefndarinnar	20
2.2.1 Aðlögun utan félagslega kerfisins	20
2.2.2 Félagsleg aðlögun	20
2.2.3 Réttindagæsla og málsvarahlutverk (mannréttindagæsla)	21
2.2.4 Umsjón innflytjendamála (migration)	21
2.3 Fjölmenningarsetur	21
2.4 Alþjóðahús	22
2.5 Alþjóðastofa á Akureyri	22
2.6 Aðkoma sveitarfélaga að aðlögun	23
2.7 Aðkoma annarra aðila	24
2.7.1 Rauði kross Íslands	24
2.7.2 Samtök atvinnulífsins	24
2.7.3 Alþýðusamband Íslands	25
3 Aðlögun á Norðurlöndum	26
3.1 Inngangur	26
3.2 Svíþjóð	27
3.2.1 Útlendingaeftirlit og aðlögun	27
3.2.2 Hælisleitendur	28
3.3 Danmörk	28
3.3.1 Útlendingaeftirlit og aðlögun	28
3.3.2 Hælisleitendur	29
3.4 Noregur	29
3.4.1 Útlendingaeftirlit og aðlögun	29
3.4.2 Hælisleitendur	30
4 Stofnanir sem sinna málsvarahlutverki á Norðurlöndum	31
4.1 Noregur	33
4.1.1 Lagaumhverfi	34
4.1.2 Rannsóknir	34
4.2 Danmörk	35
4.2.1 Lagaumhverfi	36
4.2.2 Rannsóknir	36
4.3 Finnland	37
4.3.1 Lagaumhverfi	39
4.3.2 Rannsóknir	39
4.4 Svíþjóð	39
4.4.1 Lagaumhverfi	40
4.4.2 Rannsóknir	41

5	Tillögur nefndarinnar	42
5.1	Innflytjendaráð	42
5.2	Þjónustusamningar	43
5.2.1	Tölfræðilegar upplýsingar.....	43
5.2.2	„Fyrstu skrefin“	43
5.2.3	Miðlun upplýsinga	43
5.2.4	Túlkapjónusta	43
5.2.5	Þjónusta við sveitarfélög.....	44
5.2.6	Rannsóknir	44
5.3	Nefnd flóttafólks og hælisleitenda.....	44
	Lokaorð	45
6	Viðaukar	46
6.1	Innlendar skýrslur sem fjalla um skyld málefni.....	46
6.2	Rannsóknir og ritgerðir um málefni útlendinga	47
	Heimildaskrá	78

Inngangur

Aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi er málaflokkur sem hefur samhliða fjölgun innflytjenda í íslensku samfélagi orðið fyrirferðameiri í þjóðfélagsumræðunni. Þrátt fyrir vaxandi umræðu um málefni innflytjenda hefur enn ekki verið sett fram heildstæð stefna af hálfu stjórnvalda.

Nokkur vinna hefur átt sér stað í stefnumótun á vegum hagsmunaaðila í málaflokknum. Félagsmálaráðuneytið hefur sett nokkrar nefndir á laggirnar, nokkur sveitarfélög hafa unnið að málefnum innflytjenda hvað varðar félagslega þjónustu við þennan hóp og aðilar vinnumarkaðarins hafa sett fram sín sjónarmið.

Félagsmálaráðuneytið hefur undanfarin misseri unnið að gagnaöflun og skýrslugerð. Þessi skýrsla byggir ekki síst á nokkrum álitserðum og skýrslum sem eru undanfari þeirrar vinnu sem birtist hér. Þar má helst telja annars vegar nefnd sem skilaði af sér álit í janúar 2003 og fjallaði um aðstæður erlends vinnuafis og útlendinga með dvalarleyfi hér á landi. Hins vegar nefnd sem fjallaði um þjónustu við innflytjendur á Íslandi, skipulag hennar og fyrirkomulag. Hún skilaði álit sínu í febrúar 2004.

Meginniðurstöður þeirrar nefndar sneru að félagslegri þjónustu við útlendinga á Íslandi og voru niðurstöður hennar kynntar í ríkisstjórn Íslands 7. apríl 2004. Tillögur voru í nokkrum liðum en megininntak þeirra var að umrædd þjónusta yrði samræmd í einni miðstöð sem næði til landsins alls.

Þann 10. ágúst 2004 skipaði félagsmálaráðherra þá nefnd sem skilar niðurstöðum sínum í þessari skýrslu. Verkefni hennar var að útfæra þessar tillögur og skilgreina nánar verkefni slíkrar landsmiðstöðvar, skipulag og rekstur svo sem segir í erindisbréfi. Verkefni nefndarinnar var enn fremur að fjalla um framtíðarskipulag á móttöku flóttafólks og starfsemi Flóttamannaráðs.

Nefndina skipuðu eftirtaldir aðilar:

Baldur Kristjánsson formaður,

Árni Gunnarsson, formaður Flóttamannaráðs,

Elsa Arnardóttir, framkvæmdastjóri Fjölmeningarseturs,

Georg Lárusson, þáverandi forstöðumaður Útlendingastofnunar, og

dr. Ómar Kristmundsson, formaður Reykjavíkurdeldar Rauða kross Íslands.

Verkefnisstjóri var Hákon Gunnarsson rekstrarhagfræðingur.

Tengiliður við félagsmálaráðuneytið var Ingibjörg Broddadóttir deildarstjóri.

Nefndin hélt níu formlega fundi á starfstíma sínum. Verkefnisstjóri hélt auk þess utan um samskipti við nefndarmenn. Margir fundir voru að auki haldnir með hagsmunaaðilum og í félagsmálaráðuneytinu. Nefndin kynnti sér sérstaklega starf Fjölmeningarseturs á Ísafirði, starf Alþjóðahúss í Reykjavík og aðstæður við Kárahnjúkavirkjun. Þá var fundað með Rauða krossi Íslands vegna breytinga á Flóttamannaráði.

Eftir nokkra fundi og umræður kynntu nefndarmenn félagsmálaráðherra þá niðurstöðu sína að sá grunnur sem lagt var af stað með í upphafi, þ.e. stofnun landsmiðstöðvar vegna félagslegrar aðlögunar útlendinga, væri takmörkuð nálgun á viðfangsefninu og hefði nokkra annmarka. Þeir kynntu ráðherra þann farveg sem þeir töldu að framhaldsvinnu nefndarinnar væri best komið fyrir í og þau rök sem því fylgdu. Þannig væri einnig mun auðveldara að uppfylla fyrirmæli erindisbréfsins um framtíðarskipulag á móttöku flóttafólks og starfsemi Flóttamannaráðs. Ráðherra var samþykktur hinni nýju nálgun og hefur upplýsingagjöf til ráðuneytisins verið regluleg allan starfstímann.

Nefndarálit það sem hér er sett fram er undirritað af öllum nefndarmönnum án athugasemda og sérálita.

1 Aðlögun útlendinga á Íslandi

1.1 Skilgreiningar og hugtök

Í umræðu um aðlögun innflytjenda að nýju samfélagi eru fjögur hugtök oft notuð til að lýsa þeim farvegi sem innflytjendur falla í þegar þeir koma inn í nýtt samfélag til lengri dvalar.¹

- Samlögun (Assimilation)
- Sambætting (Integration)
- Aðskilnaður (Separation)
- Einangrun (Marginality)

Samlögun (assimilation) er þegar innflytjendur og aðrir þjóðernisminnihlutar segja algerlega skilið við upprunalega menningu síns lands og tungumál og tileinka sér þess í stað menningu og tungumál nýja landsins. Þetta birtist í ýmsum myndum, allt frá því að skilgreina upp á nýtt hvaða þjóðerni viðkomandi tilheyrir eða að einstaklingar læra hið nýja tungumál en viðhalda ekki eigin móðurmáli. Markmiðið er að öðlast menningarlega færni í samfélagi meirihlutans en afmá sín eigin upprunalegu menningareinkenni.

Sambætting (integration) er þegar þjóðernisminnihlutar leitast við að tileinka sér ráðandi menningu í nýju landi en leggja áherslu á að viðhalda eigin menningu og tungu. Einstaklingarnir þurfa þá að öðlast færni í tvenns konar menningarheimi sem oft getur reynst erfitt þar sem um afar ólíkar aðstæður getur verið að ræða. Í þessari skýrslu er notað hugtakið „aðlögun“ þegar rætt er um „sambættingu“ í þeim skilningi sem hér um ræðir.

Aðskilnaður (separation) er þegar aðlögun verður ekki til með neinu móti. Iðulega búa hópar þá á sérstökum afmörkuðum svæðum og lúta þar undirokun meirihlutans.

Einangrun (marginality) er þegar engin tengsl myndast milli hinnar nýju menningar né heldur tekst viðkomandi að halda tengslum við þá menningu sem þeir koma frá. Fólk tileinkar sér ekki hina nýju menningu né heldur hina upprunalegu.

Í lýðræðisþjóðfélögum hlýtur sambætting (integration) ávallt að vera markmið heildstæðrar stefnu í málefnum innflytjenda.

¹ „Aðlögun Íslendinga af erlendum uppruna og stefnumótun í málefnum þeirra“, Rannveig Þórisdóttir, Jón Gunnar Bernburg og Sigurlaug Hrund Svavarsdóttir (1997).

1.2 Almennt

Í dag eru 175 milljónir einstaklinga sem búa utan síns eigin lands í heiminum af þeim 6,2 milljörðum jarðarbúa sem nú lifa.²

Fólk leitar nýrra heimkynna af ýmsum orsökum. Frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar eru þrenns konar ástæður algengastar í heiminum: Í fyrsta lagi er um að ræða varanlega tilflutninga, í öðru lagi tímabundinn tilflutning vegna vinnu og í þriðja lagi flýr fólk heimkynni sín vegna hernaðar og pólitískra átaka. Þessir flutningar allir kalla síðar á fjölskyldusameiningu og þá verða raunar mestu flutningarnir. Tilhneigingin á síðari árum hefur verið sú að fólksflutningar hafa aukist og ógleggri skil en áður verða á milli þessara þriggja þátta. Þannig sest fólk gjarnan varanlega að og fær til sín fjölskyldu sem kemur upphaflega til tímabundinnar vinnu. Í stórum dráttum má segja að fólk leiti frá svæðum þar sem frjósemi er mikil en atvinnulíf staðnað yfir á svæði þar sem fæðingartíðni er lág en uppgangur eða gróska í atvinnulífi. Þetta má líka orða þannig að fólk leiti frá fátækari svæðum yfir á svæði þar sem velmegun er meiri. Fyrrum flutti fólk frá Vestur-Evrópu til nýlendanna og til Ameríku eins og Íslendingar þekkja vel og það er ekki fyrr en eftir síðari heimstyrjöld, sem þetta snýst við og fólk fer að sækja til Vestur-Evrópu þar sem hendur voru fáar og uppbygging hröð eftir styrjöldina. Fram að lokum kalda stríðsins voru tilflutningar manna frá suðri til norðurs en eftir að járntjaldið fellur hefjast fólksflutningar einnig frá austri til vesturs í Evrópu. Sé þess gætt hve heimsins gæðum er misskipt skal engan undra þótt tilflutningar fólks séu miklir. Miklu skynsamlegra væri að spyrja hvers vegna flutningar væru ekki miklu meiri heldur en að undrast fjölda þeirra sem flytja eða reyna að flytja sig.

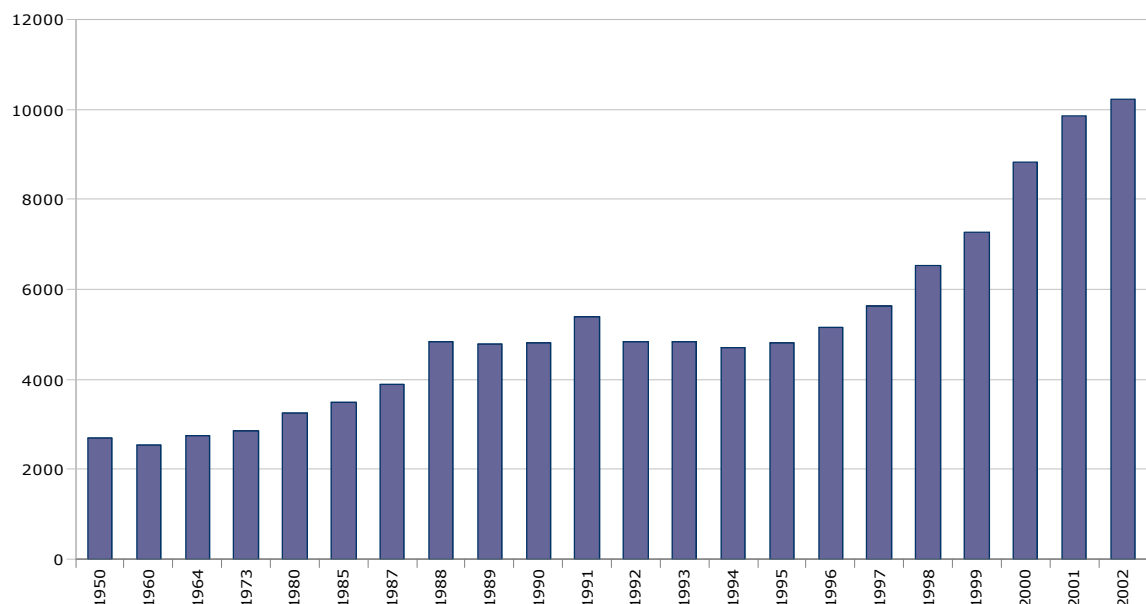
Hlutskipti flestra innflytjenda í velmegunarríkjum Vestur-Evrópu er að vinna verst launuðu og óþrifalegustu störf. Svo er einnig hér á landi. Flest lönd Evrópu hafa sett verulegar hömlur á tilflutning ófaglærðs vinnuafls, einkum vegna atvinnuleysis heima fyrir en sækjast gjarnan eftir menntuðu fólki. Þau taka einnig við miklum fjölda flóttafólks og fólki vegna fjölskyldusameiningar.³ Í nútímanum auðveldar alþjóðavæðingin tilflutning fólks og aukin samskiptatækni og bætтар samgöngur samfara aukinni milliríkjaværslun. Þá fer ungt fólk gjarnan milli svæða í þeim tilgangi að mennta sig.

² Forstjóri norska *Utlendingsdirektoratet* Trygve. G. Norby, Dagbladet 24. nóvember 2004.

³ Stuðst við The International Migration review 2002; 36, 4 Stephen Castles; Migration and Community Formation under Conditions of Globalisation.

Íslenskt samfélag hefur breyst á tiltölulega fáum árum úr því að vera samfélag þar sem íbúarnir tala sama tungumál, og flestir eru sömu trúar, í það að verða samfélag fólks þar sem íbúarnir hafa ekki lengur sama móðurmál og eru með ólíkan menningar- og trúarbakgrunn. Erlendum ríkisborgurum hefur fjölgað mikið undanfarin ár eins og sést á mynd 1. En þrátt fyrir þá staðreynd er hlutfall þeirra þó mun lægra á Íslandi en í nágrannaríkjunum. Það skiptir miklu máli að vel sé að verki staðið til að komið sé í veg fyrir fordóma og mismunun. Það er mikilvægt að íslensk stjórnvöld skapi heildstæða stefnu í málaflokknum og horfi þá jafnt til reynslu nágrannaríkjanna og sérstöðu Íslands í málaflokknum. Það má halda því fram að staðan hér á Íslandi sé áþekkt þeirri sem var á Norðurlöndunum upp úr eftirstríðsárum. Við þurfum að horfa til þeirrar stöðu sem uppi var þá, hvaða aðgerðir stjórnvalda hafa borið jákvæðan árangur og neikvæðan og hvað ber að varast.

Fjöldi erlendra ríkisborgara á Íslandi 1950 - 2002

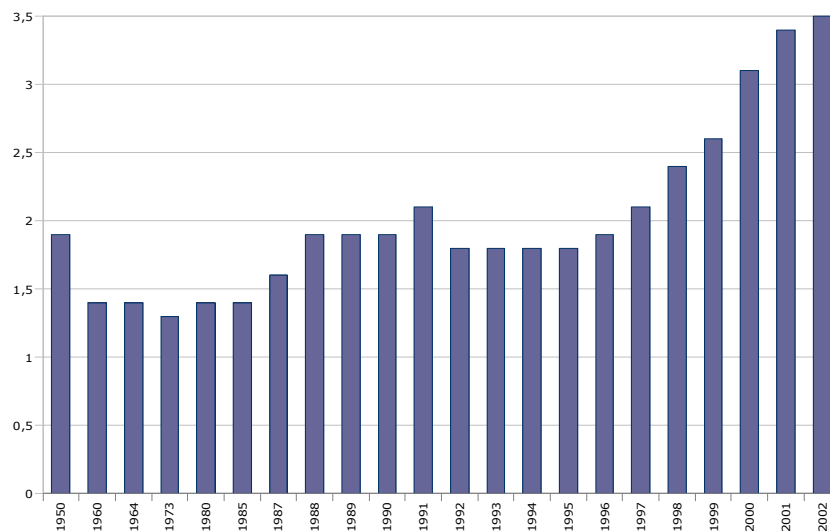


Mynd 1. Fjöldi erlendra ríkisborgara á Íslandi 1950–2002.

Myndin sýnir að frá árinu 1995 hefur fjöldi erlendra ríkisborgara ríflega tvöfaldast á Íslandi. Þrátt fyrir það er hlutfall erlendra ríkisborgara á Íslandi lægra en í flestum Evrópuríkjum.

Sem hlutfall af heildarjöföla hefur aukningin sömuleiðis verið afar mikil.

Hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarjöföla 1950 - 2002



Mynd 2. Hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarjöföla 1950–2002.

Þessar myndir segja samt sem ekki nema hálfa söguna því frá árinu 1986 hafa 5.000 einstaklingar öðlast íslenskan ríkisborgararétt.⁴

Íslendingar búsettir erlendis eru þó mun fleiri en erlendir ríkisborgarar á Íslandi en þeir voru 10.180 í árslok árið 2003 en þá voru á sama tíma 28.475 Íslendingar búsettir erlendis, þar af 17.887 á hinum Norðurlöndunum.⁵ Árið 2004 voru erlendir ríkisborgarar á Íslandi 10.636 eða 3,6% af heildarjöföla landsins.

Málefni innflytjenda snerta alla þætti samfélagsins. Mikilvægt að stjórnvöld eigi frumkvæði að mótun stefnu í málefnum innflytjenda. Það gefur fordæmi og það auðveldar öðrum aðilum að fylgja í kjölfarið en nauðsynlegt er að aðrir aðilar, svo sem sveitarfélögin samtök, fyrirtæki, stofnanir og svo framvegis, geri slíkt hið sama.

⁴ Heimild: Hagstofa Íslands 2004.

⁵ Heimild: Hagstofa Íslands 2004.

Auðvelt er að rökstyðja kosti þess að fá fólk hingað til starfa frá öðrum heimshlutum.

- Rannsóknir í Bretlandi hafa sýnt fram á þá staðreynd að innflytjendur skapa fleiri störf en þeir „taka frá innfæddum“. Þetta byggist á því að fjöldi starfa í sveigjanlegu hagkerfi er ekki gefinn. Fólksfjölgun hefur það í för með sér að vinna þarf fleiri verk og störfum fjölgar í þeim greinum sem fyrir voru, auk þess verða fleiri nýjar greinar til. Aukinn fjöldi fólks leiðir samkvæmt því til þess að ný tækifæri myndast á vinnumarkaði.⁶ Íslenskir hagfræðingar hafa haldið sömu tilgátum á lofti.⁷
- Eftirlaunaaldur í Danmörku hefur sífellt færst neðar og hlutfall þeirra sem hætta störfum vegna aldurs fer ört vaxandi. Samhliða þessari þróun minnkar hlutfall þeirra sem greiða skatta. Bent er á að til þess að mæta þessum vanda sé ein leið að hækka skatta um 5%. Önnur og betri leið að mati Dana felst meðal annars í því að stuðla að auknum fólksflutningum til Danmerkur og að hraðari aðlögun útlendinga á dönskum vinnumarkaði.⁸
- Margar bækur og ritgerðir hafa verið skrifaðar um þá kollsteypu sem lífeyriskerfið á Vesturlöndum muni lenda í ef ekki verður stórfelldur innflutningur á vinnuafli: Fjölgun er lítil í vestrænum velferðarsamfélögum. Dæmi um það er að árið 1950 voru jafnmargir íbúar í Danmörku og í ríkinu Jemen á Arabíuskaganum, eða 4,5 milljónir. Árið 2050 verða Danir væntanlega um 5,1 milljón. Íbúar Jemen verða þá 84 milljónir, eða fleiri en íbúar Þýskalands sem verða 78 milljónir.⁹

⁶ The Economist, 4. júní 2004.

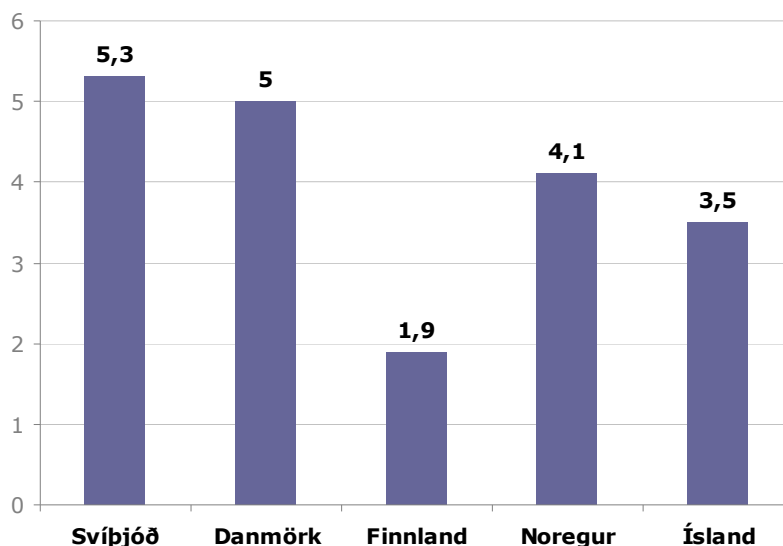
⁷ Katrín Óladóttir, lektor við Háskólann í Reykjavík. Viðtal í „Eins og fólk er flest“, Alþjóðahúsið nóvember 2004.

⁸ Skýrsla Samtaka danska atvinnulífsins (Danmarks Arbejdsgivere), 2003.

⁹ Hans Kornö Rasmussen: „Det danske dilemma“, Gyldendal 2003.

1.3 Tölulegar upplýsingar

Á Íslandi er hlutfall innflytjenda lægra en flestum hinna Norðurlandanna.¹⁰



Mynd 3. Hlutfall erlendra ríkisborgara á Norðurlöndum.

Það er afar mikilvægt í stefnumótun stjórnvalda í málefnum innflytjenda að byggja ákvarðanir á reynslu annarra þjóða. Þegar sú reynsla er metin er nauðsynlegt að byggja ekki einungis á því regluverki sem þar hefur verið komið upp, heldur verður að gera samanburð á aðstæðum hverju sinni. Skoða verður hvað hefði betur mátt fara í þeim löndum sem hafa áratugareynslu í málefnum innflytjenda en taka ekki upp reglur og aðferðir sem gripið er til þar eftir að vandamál hafa skotið upp kollinum vegna þess að illa var staðið að málum í byrjun.

1.4 Innflytjendur á Íslandi

Yfirvöld hér hafa fylgt þeirri stefnu að innflytjendur verði að hafa gengið frá ráðningarsamningi áður en heimild til dvalar og atvinnu er veitt. Þessi stefna hefur meðal annars haft þau áhrif að á landsbyggðinni er víða hærra hlutfall innflytjenda en á höfuðborgarsvæðinu. Það er að sumu leyti óvenjulegt ef horft er til nágrannalanda okkar. Þar er fjölmenningsamfélagið gjarnan sterkast í stórborgunum, en í hinum dreifðari byggðum er yfirleitt lítið um innflytjendur og framandi menningaráhrif.¹¹ Hátt hlutfall innflytjenda á þessum stöðum veldur miklum samfélagsbreytingum og brýnt að leita leiða til að þessi þróun geti gengið sem best.

¹⁰ Broddi Sigurðarson, 2004.

¹¹ Gissur Pétursson: 2002; Sigurður Guðmundsson: 2000.

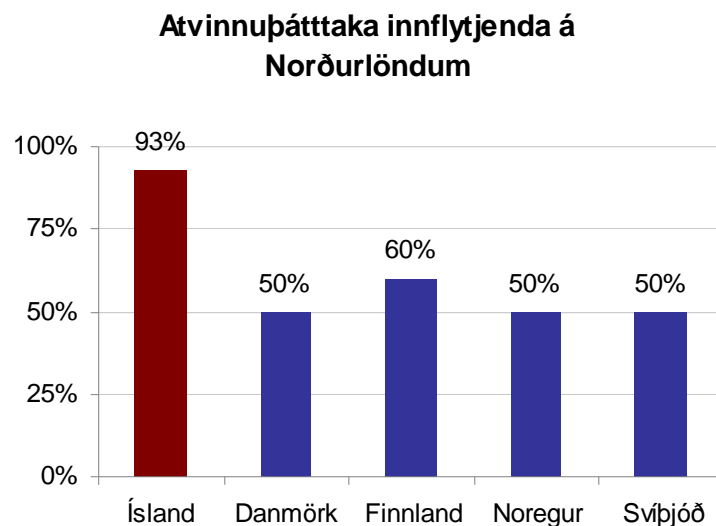
Upplýsingamiðlun

Í dag er staðan sú að enginn einn aðili hefur umsjón með því að allir innflytjendur fái upplýsingar um réttindi sín og skyldur fyrir eða við komuna til landsins og er afar mikilvægt að efla samstarf við alla þá aðila er koma að málefnum og standa skipulegar og markvissar að allri upplýsingamiðlun. Þörfin á því kom meðal annars fram í rannsókn Fjölmeningarseturs. Í rannsókn Fjölmeningarseturs á viðhorfum innflytjenda til búsetu, þjónustu og fleiri þátta kom í ljós að um 80% höfðu skrifað undir ráðningarsamning í núverandi starfi og af þeim höfðu 62% ekki skilið samninginn að hluta til eða öllu leyti.

Íslenskukennsla

Í rannsóknum og viðtölum við fólk hefur ítrekað komið fram að mikill meirihluti fólks vill læra íslensku en víða er framboð á námskeiðum mjög takmarkað og þess eru dæmi að innflytjendur sem þurfa að sýna fram á þátttöku í íslenskunámskeiðum til að geta sótt um búsetuleyfi hafi farið á sama byrjendanámskeið þrisvar sinnum. Þá er einnig mjög misjafnt hvernig staðið er að námskeiðunum. Í könnun Fjölmeningarseturs sem áður er vitnað til kemur meðal annars í ljós að hjá 46% þátttakenda hafði kennarinn talað ensku í kennslunni þótt aðeins lítil hluti þátttakenda kynni ensku. Þar kemur einnig fram sú áhugaverða staðreynd að 92% þátttakenda vildi læra íslensku betur eða höfðu áhuga á að læra hana.

Atvinnuþátttaka útlendinga á Íslandi er hlutfallslega hærrí en Íslendinga sem búsettir eru hérlendis.¹²



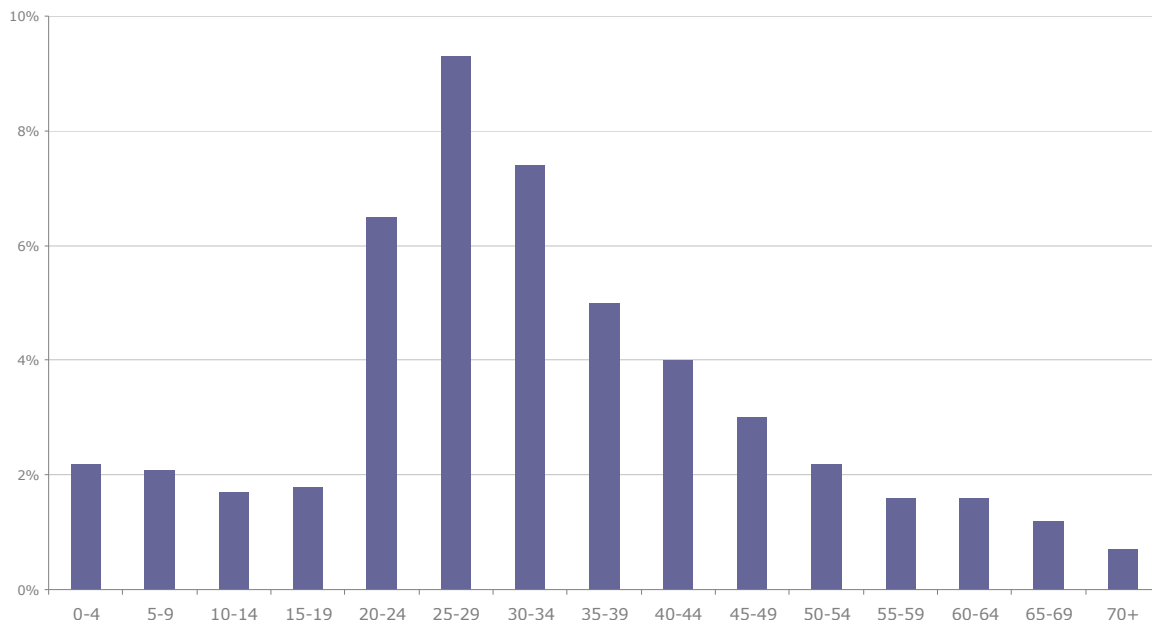
Mynd 4. Atvinnuþátttaka innflytjenda á Norðurlöndum.

¹² Gissur Pétursson, forstjóri Vinnuálagstofnunar „Eins og fólk er flest“, Alþjóðahúsið 2004.

Hælisleitendur

Fáir hælisleitendur koma til Íslands miðað við þá sem koma til hinna Norðurlandanna og er þeim í nær öllum tilvikum, á grundvelli alþjóðlegra samninga, snúið til baka. Það hefur til dæmis aðeins einum hælisleitanda hefur verið veitt hæli á Íslandi frá því árið 1992. Hæst hefur tala hælisleitanda orðið 117 árið 2002 en sama ár voru þeir til dæmis yfir 30.000 í Svíþjóð. Sambærileg tala við Svíþjóð væri allt að 1.000 hælisleitendur á Íslandi árlega. Réttarstaða hælisleitenda er á þann veg að þeir stunda yfirleitt ekki atvinnu á meðan umsókn þeirra er til afgreiðslu, þótt í flestum ríkjum sé heimild fyrir því að veita þeim atvinnuleyfi ef ákveðin skilyrði eru uppfyllt.

Hlutfall erlendra ríkisborgara í hverjum aldursflokki



Mynd 5. Hlutfall erlendra ríkisborgara í hverjum aldursflokki.

Atvinnuþátttaka innflytjenda

Á Íslandi voru erlendir ríkisborgarar 1,8% af heildarvinnuafli á Íslandi. Á tímabilinu 1998–2001 er talið að erlendir ríkisborgarar hafi mannað fjórða hvert starf sem orðið hafi til á íslenskum vinnumarkaði. Árið 2002 var hlutfallið orðið 3,9%.¹³ Vegna stórframkvæmda til dæmis við Kárahnjúka má ætla að þetta hlutfall hafi aukist enn frekar. Með sköttum og skyldum sem þessir aðilar greiða til samfélagsins má halda því fram að framlag þeirra til efnahagslífsins sé talsvert meira en sá kostnaður sem lagður er til aðlögunar þeirra að samfélaginu. Hér vantar tilfinnanlega ítarlegar rannsóknir sem taka á þessum þætti.

Innflytjendur eru fáir á Íslandi miðað við á flestum hinna Norðurlandanna eins og sést á mynd 3. Ennþá eru flestir innflytjendur svo kölluð fyrsta kynslóð innflytjenda, þ.e. fá börn þeirra innflytjenda sem fluttu til landsins eru uppkomin. Þessi byrjunarstaða skapar ákjósanlegt tækifæri til rannsókna á högum innflytjenda og ætti að gera það auðvelt að fylgjast með því hvernig þeim vegnar í samfélaginu, hvernig innfæddir upplifa breyttar aðstæður og svo framvegis og einnig hvernig börnunum, þ.e. annarri kynslóð innflytjenda, vegnar en þeirra staða er á ótal vegu gerólík stöðu foreldra þeirra og einnig á margan hátt ólík stöðu fólks af íslenskum uppruna. Segja má að við höfum ákjósanleg skilyrði til þess að fylgjast með þessu ferli nánast frá upphafi með það að markmiði að stuðla að því hvernig aðlögun gangi best fyrir sig.

¹³ Sigurður Guðmundsson. Erindi á ráðstefnu Alþjóðahússins í Iðnó, febrúar 2004.

1.5 Aðkoma ráðuneyta að málefnum innflytjenda

Málefni innflytjenda eiga undir öll ráðuneyti því málefni þeirra spanna jafn vítt svið og annarra íbúa landsins. Mismunandi er þó hve málaflokkurinn *aðlögun útlendinga (Integration)* gegnir stóru hlutverki hjá hverju og einu ráðuneyti.

1.5.1 Almenn

Í 65. gr. stjórnarskrár Íslands kveður á um að allir skuli jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Stjórnarskráin er æðsta réttarheimild íslenskrar stjórnskipunar og grunnur annarra heimilda, svo sem almennra laga og reglugerða. Í lögum er ekki að finna mörg sérákvæði um aukna aðstoð eða stuðning til innflytjenda. Innflytjendur eiga yfirleitt sama rétt og aðrir til þjónustu og aðstoðar, sbr. til dæmis lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, lög um málefni aldraðra og lög um málefni fatlaðra. Í lögum um réttindi sjúklinga og í lögum um meðferð opinberra mála er kveðið sérstaklega á um rétt til túlkapjónustu til sjúklinga annars vegar og til sakborninga hins vegar.

Í þessum kafla verður fjallað um verkefni fimm ráðuneyta sem tengjast málefnum innflytjenda sérstaklega.

1.5.2 Félagsmálaráðuneytið

Félagsmálaráðuneytið gegnir veigamiklu hlutverki á þessu sviði, enda heyra málefni sveitarfélaga, þar með talin félagsþjónustan, undir það ráðuneyti. Atvinnumálin heyra undir ráðuneytið og veitir Vinnumálastofnun atvinnuleyfi til útlendinga sem koma frá svæðum utan EES-svæðisins.

Samvinna er milli Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar við útgáfu atvinnu- og dvalarleyfa. Umsóknir eru lagðar inn hjá Útlendingastofnun þar sem þær eru yfirfarnar. Kallað er eftir gögnum og upplýsingum eftir atvikum og leyfi gefin út en synjun á sér stað á sameiginlegum afgreiðslufundum. Bent hefur verið á galla þessa fyrirkomulags þar sem hér koma fleiri en eitt stjórnvald að einu stjórnsýsluferli.¹⁴

Líklegt er að hluti þeirra innflytjenda sem hingað koma til tímabundinna starfa setjist hér að. Má í því ljósi búast við töluverðum straumi fólks hingað til lands vegna „fjölskyldusameiningar“ á komandi árum.

¹⁴ Nefnd á vegum félagsmálaráðuneytisins, janúar 2003.

Málefni flóttafólks

Flóttamannaráð Íslands var stofnað með samþykkt ríkisstjórnar Íslands 8. febrúar 1995. Flóttamannaráð er skipað fulltrúum fimm ráðuneyta, þ.e. dómsmálaráðuneytis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, utanríkisráðuneytis og félagsmálaráðuneytis, auk áheyrnarfulltrúa frá Rauða krossi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Helsta hlutverk Flóttamannaráðs Íslands er að vera ríkisstjórn til ráðgjafar við móttöku flóttafólks og hafa yfirumsjón með móttöku þess. Formaður Flóttamannaráðs er skipaður af félagsmálaráðherra. Núverandi Flóttamannaráð starfar á grundvelli samþykktar ríkisstjórnarinnar frá 12. nóvember 1999.

Samningur hefur verið í gildi milli félagsmálaráðuneytisins og Rauða kross Íslands um undirbúning, móttöku og aðstoð við flóttamenn. Félagsmálaráðuneytið semur einnig sérstaklega við það sveitarfélag sem tekur á móti flóttafólki til eins árs. Þessir þrír aðilar, félagsmálaráðuneytið, Rauði kross Íslands og viðtökusveitarfélag, starfa náið saman við móttöku flóttafólks yfir eins árs tímabil.

Meginmarkmiðið er að gera flóttafólkinu mögulegt að setjast hér að ef það óskar þess, eða aðstoða það við að snúa heim ef fólkið óskar þess.

Á fyrsta árinu á Íslandi fær flóttafólkið skipulagða aðstoð og þjónustu. Fullorðnir fá kennslu í íslensku og samfélagsfræðslu hálfan daginn í níu mánuði. Börnin stunda sérstakan sumarskóla til að undirbúa sig fyrir grunnskólann og yngri börnin eru í daggæslu eða í leikskóla meðan foreldrarnir læra íslensku.

Húsnæði, hiti og rafmagn er flóttafólkinu að kostnaðarlausu fyrsta árið. Fastagjald vegna síma er greitt og það greiðir því eingöngu afnot sín af símanum. Full framfærsla er tryggð fyrstu í sex mánuðina sem síðan skerðist smátt og smátt þar til árinu er lokið. Heilbrigðis- og tannlæknþjónusta er ókeypis fyrsta árið.

Stuðningsfjölskyldukerfið sem Rauði kross Íslands hefur skipulagt og sér um hefur reynst mikilvægt varðandi aðlögun flóttafólksins að íslensku samfélagi. Hver fjölskylda hefur eina til þrjár stuðningsfjölskyldur og eru þær flóttafólkinu innan handar varðandi það sem til fellur í hinu daglega amstri.

Í tillögum nefndarinnar er gert ráð fyrir því að leggja Flóttamannaráð niður en hvort breyting verður á þessu fyrirkomulagi, sem er að mörgu leyti gott, verður að sjálfsögðu sjálfstætt viðfangsefni þeirra aðila sem taka við af Flóttamannaráði.

1. Koma flóttafólks 1956 - 1991

Komuár	Heimaland	Fjöldi
1956	Ungverjaland	52
1959	Júgóslavía	32
1979	Víetnam	34
1982	Pólland	26
1990	Víetnam	30
1991	Víetnam	30
Samtals		204

Í töflu 1 er greint frá fjölda flóttamanna og upprunalandi skipt eftir árum.

2. Fjöldi flóttafólks frá því Flóttamannaráð var sett á stofn 1995.

Komuár	Móttökusveitarfélag	Uppruni	Fjöldi
1996	Ísafjörður	Krajina	30
1997	Hornafjörður	Krajina	17
1998	Blönduós	Krajina	23
1999	Hafnarfjörður, Fjarðarbyggð, Dalvík	Kosovo	75
2000	Siglufjörður	Krajina	24
2001	Reykjanesbær	Krajina	23
2003	Akureyri	Krajina	24
Samtals			216

Í töflu 2 er tilgreindur fjöldi flóttamanna er komið hafa til landsins frá því að Flóttamannaráð var sett á stofn árið 1995, upprunaland og móttökusveitarfélag, skipt eftir árum.

1.5.3 Menntamálaráðuneytið

Tungumálið er lykill að hverju samfélagi og einn mikilvægasti þáttur aðlögunar. Um það er varla vafi og þegar er ljóst að löggjafinn leggur áherslu á íslenskukennslu innflytjenda.

Menntamálaráðuneytið fer með stefnumörkun varðandi íslensku sem annað tungumál og sérstaka íslenskukennslu.

Lög önnur en lög um útlendinga og önnur rit sem fjalla um íslenskukennslu eru eftirfarandi:

Í 36. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995, kemur fram að nemendur sem hafa annað móðurmál en íslensku eigi rétt á sérstakri kennslu í íslensku. Heimilt sé að veita þessum nemendum undanþágu frá því að þreyta samræmt próf í íslensku í 4. og 7. bekk hafi þeir dvalið skemur á landinu en eitt ár. Menntamálaráðherra setur nánari reglur um kennslu þessara nemenda.

Í aðalnámskrá fyrir grunnskóla segir að með kennslu í íslensku sem öðru tungumáli sé stefnt að því að nemendur verði hæfir til að taka fullan þátt í íslensku samfélagi sem tvítyngdir einstaklingar með rætur og innsæi í tvo menningarheima og auðgi með því íslenskt mannlíf. Markmiðin fela í sér að íslenska sem annað tungumál sé lykill að íslensku skólastarfi, íslensku samfélagi, virku tvítyngi og tveimur menningarheimum.

Í lögum um framhaldsskóla, nr. 80/1996, segir að nemendur sem hafa annað móðurmál en íslensku eigi rétt á sérstakri kennslu í íslensku. Reglugerð kveður nánar á um rétt þessara nemenda, svo og um tilhögun og mat á náminu. Lögin veita heimild til að stofna fullorðinsfræðslumiðstöðvar. Í stöðvunun fer fram íslenskukennsla fyrir útlendinga og veitir ráðuneytið styrki til kennslunnar.

Í námskrám grunnskóla og framhaldsskóla er gerð grein fyrir kennslu í íslensku sem sérstakri námsgrein fyrir nemendur af erlendum uppruna.

1.5.4 Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið kemur að málefnum útlendinga, til dæmis í gegnum landlæknisembættið og Tryggingastofnun ríkisins. Þjónusta heilsugæslustöðvanna skiptir innflytjendur verulegu máli og mikilvægt að stöðvarnar séu í stakk búnar til koma til móts við þarfir innflytjenda.

Innflytjendur eiga aðgang að bótum almannatrygginga eins og aðrir landsmenn.

1.5.5 Utanríkisráðuneytið

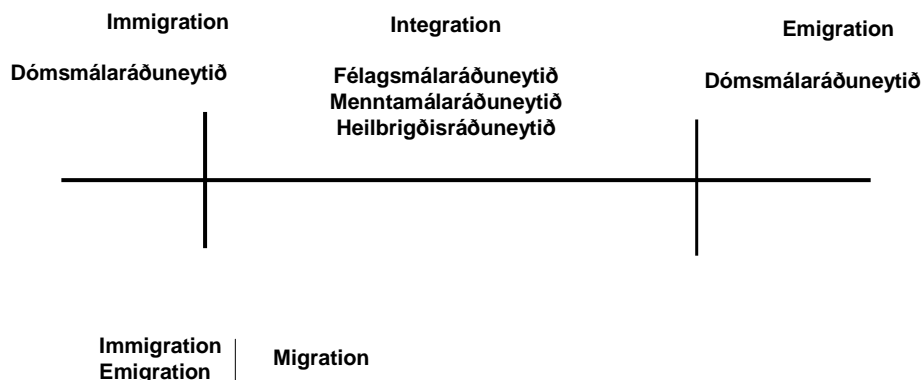
Utanríkisráðuneytið fer með ýmsa alþjóðlega samningagerð sem snerta aðlögun útlendinga. Gott samstarf utanríkisráðuneytis við innflytjendur og íslenska aðila sem hafa með innflytjendamál að gera er mikilvægt og getur skipt sköpum þegar innflytjendur þurfa upplýsingar frá heimalandi sínu. Sérstaklega þegar um er að ræða fólk frá löndum sem hafa ekki sendiráð á Íslandi.

1.5.6 Dómsmálaráðuneytið

Veiting búsetuleyfa og dvalarleyfa heyrir undir dómsmálaráðuneytið. Með lögum um útlendinga, nr. 96/2002, sem tóku gildi 1. janúar 2003, er kveðið á um að útlendingur sem óskar eftir búsetuleyfi skuli hafa sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga. Dómsmálaráðherra setur reglur um lengd námskeiðsins, um lágmarkstímasókn og vottorð til staðfestingar þátttöku sem gefið skal út af námsskeiðshaldara samþykktum af dómsmálaráðuneytinu. Samkvæmt 50. gr. reglugerðar um útlendinga er þess krafist að umsækjandi um búsetuleyfi skuli hafa sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga að lágmarki 150 stundir en gerð er krafa um að lágmarki 85% tímasókn.

Vottorðið skal gefið út af námsskeiðshaldara sem dómsmálaráðuneytið samþykkir. Þá segir í greininni að heimilt sé að víkja frá ákvæðum þessum um þátttöku í námskeiði ef umsækjandi hafi náð viðhlítandi þekkingu í íslensku og leggi fram vottorð til staðfestingar að hann hafi staðist próf í íslensku fyrir útlendinga.

Aðkoma ráðuneyta að málefnum útlendinga á Íslandi



Mynd 6. Aðkoma stjórnkerfisins að málefnum útlendinga á Íslandi.

2 Stefnumótun íslenskra stjórnvalda í málaflokknum

2.1 Áherslur

Inntak í stefnu stjórnvalda í aðlögun útlendinga ætti að taka tillit til eftirtalinnna meginþátta:

- Hún á að fela í sér meðvitaðar og markvissar aðgerðir til að auðvelda gagnkvæma aðlögun.
- Hún á að byggjast á því að margbreytileiki þjóðlífsins sé kostur en ekki galli á samfélaginu.
- Fjölgun útlendinga á ekki að hafa neikvæð áhrif. Hún á að stuðla að því að fjölgun útlendinga hafi jákvæð áhrif á íslenskt samfélag og þjóðmenningu.
- Upplýst reynsla nágrannaþjóða verði höfð til hliðsjónar stefnumótuninni.

Nokkrar nefndir og starfshópar hafa fjallað um þennan málaflokk þó ekki hafi formleg stefnumörkun og framkvæmd um vistun málaflokksins í stjórnsýslunni náð fram að ganga.¹⁵

2.2 Umfang nefndarinnar

2.2.1 Aðlögun utan félagslega kerfisins

Hér er átt við þjónustu annarra en opinberra stofnana sem hið opinbera kemur þó að með einhverjum hætti (integration).

Lykilverkefni nefndarinnar er að kortleggja slíka þjónustu og er meginefni þessarar skýrslu. Tillögur nefndarinnar fylgja í 5. kafla.

2.2.2 Félagsleg aðlögun

Hér er um að ræða réttindatengda þjónustu stofnana hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga.

Starfshópurinn álitur að um þennan þátt eigi ekki að fjalla í þessari skýrslu. Hann lítur svo á að fái viðkomandi einstaklingur dvalarleyfi komi hann sjálfkrafa inn í íslenskt samfélag og öðlist réttindi til þjónustu opinberra stofnana eins og hver annar þjóðfélagsþegn.

Það er á hinn bóginn mikilvægt að íslensk stjórnvöld hafi skýra stefnu og heildarsýn yfir velferð innflytjenda og þau tækifæri sem þeim bjóðast hér á landi, þ.m.t. möguleikar á íslenskunámi, aðgangur að heilbrigðisþjónustu og sómasamlegar vinnuaðstæður.

¹⁵ Sjá lista yfir skýrslur opinberra nefnda í viðauka í kafla 6.1.

2.2.3 Réttindagæsla og málsvarahlutverk (mannréttindagæsla)

Nefndin átti á fundum sínum miklar umræður um þennan þátt. Sú ákvörðun var tekin að þetta falli ekki undir verkefni nefndarinnar og í skýrslunni fylgja því engar tillögur í þessa veru. Hins vegar var ákveðið að greina stöðu þessara mála á Norðurlöndunum og er hún í 4. kafla sem er mjög ítarlegur. Hætt er við að ef ekki er tekið af festu á þessum málum verði þau ekki í samræmi við þá siðferðilegu og lagalegu mælikvarða sem íslenskt samfélag vill hafa í heiðri.

2.2.4 Umsjón innflytjendamála (migration)

Þessi málaflókkur heyrir undir dómsmálaráðuneytið og það er Útlendingastofnun sem fer með framkvæmd hans. Útgáfa dvalarleyfa og atvinnuleyfa og skyld starfsemi er komið í fastari skorður en áður.¹⁶ Með stofnun Útlendingastofnunar í stað Útlendingaeftirlitsins hefur stjórnslan verið betur fest í sessi. Starfshópurinn telur mjög mikilvægt að auka samstarf milli Útlendingastofnunar og þeirra aðila sem í framtíðinni munu bera hina stjórnslulegu ábyrgð á aðlögun útlendinga á Íslandi.

2.3 Fjölmenningarsetur

Fjölmenningarsetur, upphaflega nefnt Nýbúamiðstöð á Vestfjörðum, var sett á laggirnar með þingsályktun hinn 9. maí 2000 og var ráðgert sem tilraunaverkefni til þriggja ára. Verkefnið fólst í því að byggja upp þjónustu við fjölmenningsarsamfélagið og vinna að forvörnum gegn fordómum, í samstarfi við stofnanir ríkis og sveitarfélaga og frjáls félagasamtök. Ráðgjafarhópur um starfsemina var skipaður í febrúar 2001. Skrifstofa Fjölmenningarseturs var formlega opnuð 30. júlí 2001. Ráðgjafarhópurinn gaf síðan út skýrslu í mars 2003, þar sem fram koma tillögur hans um starfsemi setursins. Í skýrslunni kemur meðal annars fram það álit hópsins að mikilvægt sé að skapa samstarfsgrundvöll allra aðila er koma að málefnum útlendinga. Í skýrslunni kemur einnig fram að málaflókkurinn sé of dreifður milli ráðuneyta og stofnana og benti ráðgjafarhópurinn á mikilvægi góðs samstarfs milli aðila. Ráðgjafarhópurinn lagði einnig til að sett yrði löggjöf um starfsemi Fjölmenningarseturs, að verksviðið tæki til landsins alls og að Fjölmenningarsetrið yrði sjálfstæð stofnun er heyrði undir yfirstjórn félagsmálaráðherra.

Segja má að stofnun Fjölmenningarseturs sé sú tilraun hérlendis sem hafi gengið hvað lengst ásamt starfsemi Alþjóðahússins í að móta stefnu í aðlögunarmálum á landsvísu Hins vegar verður að segja að stofnuninni hafi verið ákaflega þröngur stakkur skorinn fjárhagslega.

¹⁶ Sjá www.utl.is

2.4 Alþjóðahús

Alþjóðahúsið er þekkingar- og þjónustufyrirtæki á sviði fjölmenningar og mannréttinda í eigu Reykjavíkurborgar Rauða kross Íslands.

Starfsemi Alþjóðahúss í núverandi mynd hófst í desember 2001. Þegar Alþjóðhús var stofnað var Miðstöð nýbúa, sem heyrði undir Íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkurborgar, lögð niður. Reykjavíkurborg var stærsti eigandi Alþjóðahúss og þótti það sinna allri þeirri starfsemi sem Miðstöð nýbúa hélt uppi og meira til. Upphaflega var Alþjóðahús einkahlutafélag í eigu Reykjavíkurborgar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kópavogsbæjar og Seltjarnarneskaupstaðar en frá og með 1. febrúar 2003 varð Alþjóðahús einkahlutafélag í eigu Reykjavíkurborgar Rauða krossins með þjónustusamninga við Hafnarfjarðarkaupstað, Kópavogsbæ, Reykjavíkurborg og Seltjarnarneskaupstað. Alþjóðahúsið gegnir afar fjölbættu samfélagslegu hlutverki.

Báðar starfsstöðvar hafa sinnt verkefnum á landsvísu, Alþjóðahús m.a. með túlkajónustu, útgáfu fréttablaðs og upplýsingavef og Fjölmenningarsetrið m.a. með upplýsingajónustu í gegnum síma, fréttir á textavarpum og upplýsingavef. Fjölmenningarsetur er staðsett á landsbyggðinni þar sem hlutfall erlendra ríkisborgara er hvað hæst. Sjávarþorpin á landsbyggðinni eru oft þær dyr sem standa opnar inn í íslenskt samfélag. Í þessum litlu samfélögum á landsbyggðinni eru að verða miklar samfélagsbreytingar, fjölmenningsamfélagið er orðið staðreynd og allir íbúar eiga samskipti í sínu daglega lífi við fólk af erlendum uppruna. Alþjóðahúsið í höfuðborg landsins er staðsett þar sem flestir innflytjendur eru búsettir og samtök innflytjenda öflugust.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að byggja á þeirri þjónustu og þekkingu sem þegar hafa verið byggðar upp vegna Fjölmenningarseturs og Alþjóðahúss og raunar víðar. Samhæfing þeirrar þekkingar og reynslu sem fyrir er í landinu er nauðsyn þess að þau markmið sem lýst var hér að framan náist fram.

2.5 Alþjóðastofa á Akureyri

Alþjóðastofan (Akureyri Intercultural Center) er staður fyrir fólk af erlendum uppruna sem býr hér, útlendinga og nýbúa og var sett á laggirnar árið 2002. Starfsfólk Alþjóðastofunnar er málsvári útlendinga og stofan er vettvangur fyrir málefni þeirra. Starfsemi Alþjóðastofunnar leggur áherslu á eftirfarandi atriði:

- Upplýsingajónustu og ráðgjöf: Það er hægt að koma eða hringja í Alþjóðastofuna og fá upplýsingar og ráðgjöf um skólamál, félagslega þjónustu, skattamál, tryggingar, heilbrigðisþjónustu, námskeið í íslensku, dvalar- og atvinnuleyfi og margt fleira.
- Námskeið og fræðslu: Alþjóðastofan býður upp á íslenskunámskeið fyrir útlendinga, byrjendanámskeið og framhaldsnámskeið, einnig er boðið upp á námskeið um fjölmenningu, íslenskt samfélag, fræðslu um íslenskt skattakerfi og fleira.
- Túlkajónustu: Alþjóðastofan miðlar túlkum og þýðendum fyrir fólk og stofnanir

þegar þess gerist þörf og til þess að starfsmenn stofnana geti sinnt upplýsingaskyldu sinni eins og þeim ber. Þessar stofnanir eru skólar, sjúkrahús, sýslumannsembætti og fleiri.

Alþjóðastofan er rekin af Akureyrarkaupstað, og á samstarf við fjölda aðila og stofnana á Akureyri og á landsvísu.

2.6 Aðkoma sveitarfélaga að aðlögun

Sveitarfélög hafa veigamiklu hlutverki að gegna í aðlögun útlendinga. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa verið virk í að sinna málaflöknum og hefur opinber stefna verið mótuð bæði í Reykjavík og Kópavogi um málefni útlendinga. Þá má nefna starfsemi Alþjóðastofu á Akureyri og á Ísafirði hafa verið í gangi samstarfverkefni sem Fjölmenningarsetrið hefur unnið með sveitarfélögunum á Austurlandi og Vestfjörðum.

Þann 16. janúar 2001 var samþykkt fjölmenningarstefna Reykjavíkurborgar fyrir árin 2001–2004. Við mótnun stefnunnar var haft að leiðarljósi að reykvískt samfélag fengi notið fjölbreytni í mannlífi og menningu, víðsýni, jafnrétti og gagnkvæm virðing myndi einkenna samskipti fólks af erlendum og innlendum uppruna. Markmið stefnunnar voru meðal annars jafnrétti til náms og þjónustu, að draga úr fordómum gagnvart útlendingum, að tryggja að útlendingar gætu nýtt sér þjónustu stofnana borgarinnar til fulls, framboð og hvatning til íslenskunáms og réttindagæsla. Í stefnunni segir stofnanir borgarinnar þurfi að laga sig að fjölmenningarlegu samfélagi og útfæra stefnuna í starfsáætlunum sínum. Þróunar- og fjölskyldusvið Ráðhúss Reykjavíkur hefur samkvæmt stefnunni eftirlit með því að henni sé framfylgt og samhæfingu borgarstofnana. Samkvæmt fjölmenningarstefnu Reykjavíkurborgar 2001 skyldi sett á fót Alþjóðahús það sama ár. Sett hefur verið á laggirnar nefnd um fjölmenningarstefnu Reykjavíkurborgar sem á að ljúka störfum um svipað leyti og þessi skýrsla kemur út, þ.e. í ársbyrjun 2005. Þessi starfshópur hefur fundað með nefnd Reykjavíkurborgar og telja báðir aðilar mikilvægt að ganga í takt í þessum málaflökki.

Í september 2001 gaf Kópavogsbær út stefnu í málefnum útlendinga en hún nefnist *Samfélag fyrir alla*. Stefnan var samstarf félags-, fræðslu- og menningarsviða og Heilsugæslu Kópavogs. Í ávarpi bæjarstjóra Kópavogsbæjar, Sigurðar Geirdal, segir m.a.: „Samfélag fyrir alla“ leggur grunn að samfélagi sem fagnar fjölbreytileikanum í mannlífinu en óttast hann ekki. Slíkt samfélag áttar sig á auðlegðinni sem býr í mannfólkinu og undirstrikar jafnan rétt allra manna. Fátt er betur til fallið að stuðla að friðsamlegum samskiptum og farsælu samfélagi.“ Í stefnu Kópavogsbæjar er haft að leiðarljósi að fjölbreytilegt mannlíf Kópavogs endurspegli fjölmenningarlegt samfélag sem byggir á gagnkvæmri virðingu og tillitsemi, jafnrétti innan stjórnarsýslu bæjarfélagsins, aðgengi óháð þjóðerni eða íslenskukunnáttu, og forvarnir gegn mismunun og fordómum.

Starfshópurinn telur mikilvægt að aflað verði upplýsinga um stefnumörkun frá öllum sveitarfélögum varðandi stefnumótun í aðlögun útlendinga.

2.7 Aðkoma annarra aðila

2.7.1 Rauði kross Íslands

Rauði kross Íslands hefur um árabil beitt sér fyrir ýmsum málum sem tengjast útlendingum á Íslandi. Félagið hefur haft forgöngu um aðlögun flóttamannafólks að íslensku samfélagi, staðið vörð um réttindi hælisleitenda, komið að svokölluðum þjóðahátíðum á Vestfjörðum og Austfjörðum, svo og Reykjavík í gegnum Alþjóðahúsið, svo fátt eitt sé nefnt. Rauði krossinn hefur staðið fyrir málþingum um málefni útlendinga og nefna má að viðauki sem birtist um rannsóknarvinnu héraendis á þessu sviði var tekinn saman af Rauða krossi Íslands.

2.7.2 Samtök atvinnulífsins

Vinnuveitendur hafa lögbundna skyldu til að sinna ákveðnum þætti aðlögunar en í 9. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, segir:

„Atvinnurekandi og stéttarfélag skulu veita starfsmanni með tímabundið atvinnuleyfi upplýsingar um grunnnámskeið í íslensku fyrir útlendinga, samfélagsfræðslu og aðra þá fræðslu sem honum og fjölskyldu hans stendur til boða.“

Mikilvægt er að þessi fræðsla komi um leið og útlendingar fá dvalarleyfi hér. Starfshópurinn leggur til að sett verði í gang sérstakt átak í þessu efni undir yfirskriftinni „Fyrstu skrefin“. (sjá kafla 5). Fyrirtæki geta gengið mislangt í að sinna því sem lagt er fyrir þau í lögum. Því miður eru dæmi um að fyrirtæki nýti sér vanþekkingu erlendra starfsmanna sinna, mismuni þeim og refsí fyrir að leita upplýsinga um réttarstöðu sína. Hitt er þó algengt að fyrirtæki sjái tækifærin sem felast í því að hafa vel upplýst og ánægt starfsfólk, sama af hvaða þjóðerni það kann að vera. Þessi fyrirtæki gegna mikilsverðu hlutverki í aðlögun útlendinga og auka um leið á jafnrétti og gagnkvæma virðingu.

Nokkur fyrirtæki, þar á meðal Grandi hf., hafa á síðastliðnum árum lagt verulega áherslu á íslenskukennslu fyrir erlenda starfsmenn sína og þannig verið öðrum vinnuveitendum fyrirmynd. Við verðlaunaafhendinguna var Granda hf. sérstaklega hrósað fyrir að koma til móts við þarfir starfsmanna með því að bjóða upp á starfstengda íslenskukennslu á vinnustaðnum í vinnutíma og hafa staðið fyrir starfsfræðslunámskeiðum á mismunandi tungumálum. Síðast en ekki síst hélt fyrirtækið fjölmennningarleg námskeið fyrir starfsmenn til að auka vísýni starfsfólks og efla starfsandann. Grandi hf. er gott dæmi um það hvernig vinnuveitendur geta mótað stefnu í málefnum erlendra starfsmanna sinna og þá um leið aðlögun innflytjenda. Alþjóðahús veitir árlega verðlaunin „Vel að verki staðið“ og árið 2003 var það Grandi hf. sem hlaut verðlaunin fyrir lofsverða frammistöðu í málefnum útlendinga.

2.7.3 Alþýðusamband Íslands

Alþýðusamband Íslands hefur í gegnum samstarf sitt við Alþjóðlegu vinnumálastofnunina (ILO) tekið þátt í að móta lágmarksreglur á alþjóðavísu um starfsskilyrði og réttindi launafólks. Alþýðusamband Íslands hefur látið vaxandi fjölda útlendinga á íslenskum vinnumarkaði talsvert til sín taka og varpað nýju ljósi á þann málaflokk. Stefna Alþýðusambandsins miðar að því að tryggja stöðu og réttindi útlendinga sem hingað koma til starfa og verja kjör og réttindi þeirra sem fyrir eru á vinnumarkaði. Alþýðusamband Íslands telur þessi tvö meginmarkmið vera algerlega samrýmanleg eins og tvær hliðar á sama peningnum. Þá telur Alþýðusambandið mikilvægt að útlendingum verði tryggður möguleiki á að aðlagast íslensku samfélagi og hvetur til samræmingar á því sviði og stefnumótunar.¹⁷

¹⁷ Guðmundur Rúnar Árnason, fulltrúi Alþýðusambands Íslands í nefnd um aðstæður erlends vinnuafls, 2003, sérálit.

3 Aðlögun á Norðurlöndum

3.1 Inngangur

Á síðustu árum hafa stjórnvöld á Norðurlöndunum lagt ríka áherslu á að draga úr þeim vanda sem fordómum fylgja og lagt áherslu á að aðgreina málefni innflytjenda í tvo meginþætti, þ.e. annars vegar þann þátt sem snýr að því regluverki sem fjallar um heimild útlendinga til dvalar og atvinnuþátttöku (migration) og hins vegar þann þátt sem fjallar um aðlögun (integration).

Þegar gerður er samanburður á stjórnsýslu í innflytjendamálum á Norðurlöndum er nauðsynlegt að hafa í huga sögulegar forsendur, svo og aðra þá þætti sem hafa afgerandi áhrif á málaflokkinn og þróun hans. Norðurlöndin eiga margt sameiginlegt varðandi þetta en þó ekki allt og þar hefur Ísland mikla sérstöðu, til dæmis vegna landlegu, flugsamgangna og milliríkjasamninga eins og Dublinar-samningsins svokallaða sem fjallar um það hvaða ríki innan Schengen-svæðisins skuli taka til afgreiðslu umsókn hælisleitenda. Svíþjóð, Danmörk og Noregur eiga það öll sameiginlegt að mjög hátt hlutfall þeirra sem sækja um einhvers konar leyfi til að dvelja í landinu eru hælisleitendur og flóttamenn. Þannig hefur hlutfall slíkra umsókna náð allt að 80% í Svíþjóð og 70% í Danmörku. Sú stefna hefur verið ríkjandi á Norðurlöndunum síðustu ár að draga úr veitingu leyfa á grundvelli hælisumsóknar. Strangari kröfur eru gerðar til umsækjanda nú en áður og aðbúnaður er í lágmarki. Þessi atriði hafa leitt til þess að sýnilegur árangur er af aðgerðunum og á síðasta ári voru umsóknir hælisleitenda um 20% af öllum umsóknum um dvalarleyfi í Svíþjóð og 15% í Noregi.

Alveg þar til á allra síðustu árum hefur ekki verið gerður greinarmunur á því innan stjórnkerfisins hvers konar málefni innflytjenda fengist er við. Þetta hefur hins vegar breyst mikið hin síðustu ár og færst í þá átt að annars vegar er fjallað um rétt útlendinga til einhvers konar dvalarleyfis í viðkomandi landi og þá alla þá þætti er snúa að leyfisveitingunni (innflytjendaeftirlit) og hins vegar er fjallað um (þá sem sérstakan málaflökk) aðlögun (integration) innflytjenda. Með því er átt við aðlögun einstaklinga eða hópa að samfélagi án þess þó að viðkomandi einstaklingar tapi sinni eigin menningu og þjóðernisvitund. Þessi aðlögun getur verið skipulögð og meðvituð í formi stefnu opinberra aðila eða óskipulögð og ómeðvituð í formi félagsmótunar. Hér er einkum fjallað um síðarnefnda atriðið, þ.e. þá stefnu sem stjórnvöld hafa mótað á hinum Norðurlöndunum í málefnum er snúa að aðlögun innflytjenda. Með orðinu *aðlögun* eins og það er notað innan þessa málaflökks, er einnig átt við aðlögun samfélagsins að nýjum meðlimum, svo sem skipulögð aðlögun í formi fræðslu um fjölmenningu eða sjálfkrafa þróun samfélagsins. Með því að stjórnvöld móta meðvitað ákveðna stefnu um aðlögun, er talið að komið sé í veg fyrir mörg vandamál. Flestir eru til dæmis sammála um að tungumál sé lykill að nýju samfélagi og án þess lykils sé nánast útilokað að aðlagast hinu nýja samfélagi. Sem dæmi um stefnu stjórnvalda þá hafa öll Norðurlöndin nú bundið það skilyrði fyrir ótímabundnu dvalarleyfi að umsækjandi skuli hafa lokið tilskyldum fjölda námsstunda í tungumálinu. Til að framfylgja þeirri stefnu eru mismunandi leiðir farnar. Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku fá innflytjendur til dæmis ókeypis ákveðnar margar kennslustundir í viðkomandi tungumálum, en sú er ekki raunin hér á Íslandi.

Norðurlöndin hafa öll opinbera stefnu í málefnum útlendinga. Þau hafa fallið frá samlögunarstefnunni (assimilasjonslinjen) og leggja höfuðáherslu á aðlögunarstefnu (integreringslinjen). Vegna þeirrar áherslu á aðlögun sem hefur orðið ofan á á hinum

Norðurlöndunum hefur skapast mikil umræða um það hvernig best verði að þeim þætti staðið, hver sé stefnan, hverjir séu best til þess fallnir að framfylgja henni, hvernig aðkoma ríkis og sveitarfélaga eigi að vera o.s.frv.

Það má að lokum geta þess að Norðurlandaráð hefur lagt ríka áherslu á málefni sem snerta málefni innflytjenda, svo sem fjölbreytileika, aðlögun og aðgerðir gegn kynþáttafordómum og er það eitt af forgangsverkefnum Norrænu ráðherranefndarinnar að efla fjölmeningarsamfélagið og stuðla að auknu umburðarlyndi milli ólíkra hópa í samfélaginu.

3.2 Svíþjóð

3.2.1 Útlendingaeftirlit og aðlögun

Umræðan í Svíþjóð um að skilja bæri að málaflokkinn er snýr að innflytjendaeftirliti og hinn er snýr að aðlögun innflytjenda hófst snemma á 10. áratugnum og árið 1998 var ákveðið að skipta *útlendingamálum* upp í þessa tvo flokka innan stjórnsýslunnar (migrationsverket – intergrationsverket) og þessir tveir flokkar falla hvor undir sitt ráðuneytið. Ástæðan fyrir að þessi leið var valin, var sú að mikil umræða var jafnt meðal almennings svo og stjórnvalda um þennan málaflokk og mikilvægi þess að vel væri staðið að aðlögun innflytjenda. Hins vegar hafði aðlögunarþátturinn orðið út undan í framkvæmd vegna mikilla umsvifa innflytjendaeftirlits og hælisleitenda.

Með skiptingunni var ætlunin að skapa jafnt pólitíska sem stjórnsýslulega sýn á málefni innflytjenda og gera skýran greinarmun annars vegar á stjórnun fólksflutninga til Svíþjóðar og hins vegar á aðlögun þeirra innflytjenda sem búa í Svíþjóð og hafa til þess gerð leyfi.

Nýtt ráðuneyti var sett á laggirnar sem bera átti ábyrgð á aðlögun og sá þáttur aðskilinn frá dómsmálaráðuneytinu sem hingað til hafði annast þann þátt. Innflytjendaeftirlit var eftir sem áður í höndum dómsmálaráðuneytis. Undir hinu nýja ráðuneyti var svo sett á laggirnar stofnun (Intergrationsverket). Tilgangurinn með þessu var meðal annars að skapa trúverðugleika meðal almennings, en kannanir höfðu leitt í ljós að almenningur hafði ekki trú á því að áhersla væri lögð á aðlögunarþáttinn þegar hann var á herðum sama stjórnvalds og innflytjendaeftirlitið og tilfinning fólks var að sami aðilinn sæti báðum megin borðs. Kannanir sem gerðar hafa verið eftir þessa breytingu hafa sýnt að vel hefur tekist til og einnig að tekist hefur að aðgreina umræðuna um innflytjendur, á þann hátt að aðlögun er aðgreind frá öðrum þáttum sem snúa að innflytjendaeftirliti og málefnum hælisleitenda sem falla undir seinni flokkinn, þ.e. innflytjendaeftirlit. Með þessu hefur fengist ný sýn á málaflokkinn. Stjórnvöld móta stefnu og forgangsraða áhersluatriðum innan þeirrar stefnu hverju sinni og ráðuneytið ber ábyrgð á eftirfylgni við stefnuna. Vegna þess sem hér hefur verið sagt um þann tilgang að aðgreina hælismál frá aðlögunarþættinum, er nauðsynlegt að fram komi að þegar hælisleitandi á annað borð hefur fengið hæli sem flóttamaður, falla hans mál jafnt og annarra innflytjenda undir aðlögunarþáttinn. Þarna hefur þó stundum orðið skörun.

Einn stór kostur við þetta fyrirkomulag er talinn vera að hlutverkaskipting er mjög skýr. Það hefur verið talinn styrkur sænsku aðferðarinnar að þar hefur verið skapað stórt þekkingarumhverfi sem nýtist vel sem ráðgefandi fyrir stjórnvöld í stefnumótun sinni og

einnig sem ráðgjöf fyrir sveitarfélög og stofnanir varðandi málaflökkinn en Integrationsverket hefur meðal annars þá skyldu á herðum að sinna upplýsingaþjónustu til sveitarfélaga, hvetja og styðja við þau en einnig að veita þeim aðhald.

3.2.2 Hælisleitendur

Málefni hælisleitenda falla undir útlendingaeftirlitið (Migrationsverket) að þeim tímapunkti er hæli er veitt. Hælisleitandi á framfærslu ríkisins hefur frjálst val um það hvar hann býr, þ.e. ef hann sjálfur finnur sér húsnæði. Ef hælisleitandi finnur sér ekki sjálfur húsnæði getur útlendingaeftirlitið valið fyrir hann húsnæði í einhverju þeirra 200 sveitarfélaga sem það hefur gert samninga við. Sveitarfélög geta hafnað því að gera slíkan samning og hafa mörg nýtt sér þann rétt. Þetta frjálsa val hælisleitenda annars vegar og sveitarfélaga hins vegar hefur verið gagnrýnt, m.a. vegna þess að flestir hópast á sömu staðina, þ.e. í Stokkhólm, Gautaborg og Malmö. Fram að þeim tíma að hælisleitandi fær hæli eða annars konar dvalarleyfi er litið svo á að hans mál falli ekki undir Intergrationsverket, en á þeim tímapunkti er litið á hælisleitandann sem hvern annan innflytjenda og mikilvægt að aðlögun takist vel til.

3.3 Danmörk

3.3.1 Útlendingaeftirlit og aðlögun

Árið 2003 gaf danska ríkisstjórnin út skýrslu, „The Government's Vision and Strategies for Improved Integration“. Í skýrslunni er lögð mikil áhersla á ábyrgð hins danska samfélags á það að tryggja möguleika innflytjenda til aðlögunar og um leið að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli þjóðernis. Í skýrslunni er komist svo sterklega að orði að ef stjórnvöld grípi til vandaðra, meðvitaðra aðferða við að auðvelda aðlögun í þjóðfélaginu, geti það komið í veg fyrir fjárhagsleg, samfélagsleg og menningarleg vandamál sem upp kunna að rísa í meiri mæli en áður, innan fárra ára. Í skýrslunni segir m.a.:

„The Government's vision for improved integration is a society which offers all its citizens the same opportunities for being involved in and contributing to society so that the individual gets the best conditions possible for developing his or her own potential – with due respect to the fundamental values of society.“

Auk þess kemur fram í fyrrgreindri skýrslu:

„Successful integration today is a human and economic investment in the future. The Think Tank on Integration has thus pointed out that the insufficient integration of foreigners in the labour market will, in rough figures, cost the public sector more than DKK 23 billion a year as from 2005. The price of poor integration corresponds to 60 per cent of the expenses for elementary schooling, or 35 per cent of the expenses for the public health sector in 2001.“

Í Danmörku hefur verið farin önnur leið en í Svíþjóð en þar voru útlendingamál í höndum innanríkisráðherra þar til árið 2001 er stofnað var sérstakt ráðuneyti innflytjenda og flóttafólks. Undir það fellur bæði innflytjendaeftirlit og aðlögunarþátturinn sem eru þó tvær deildir innan ráðuneytisins. Með þessu voru málefni innflytjenda sem áður dreifðust á hin ýmsu ráðuneyti færð yfir á nýja ráðuneytið. Má til dæmis nefna málaflökka sem

áður féllu undir vinnumálaráðuneytið, fjármálaráðuneytið og menntamálaráðuneytið. Tilgangurinn var að beina sjónum að aðlögun innflytjenda og sem þátt í því að auka samvinnu og framlag þeirra sem sérþekkingu höfðu á málefnum innflytjenda. Eins og í Svíþjóð var það almenn skoðun manna að áherslan upp úr 1990 beindist öll að málefnum hælisleitenda og ólöglegra innflytjenda, þ.e. innflytjendaeftirliti, en síður að aðlögun þeirra innflytjenda sem löglega dvöldu í Danmörku. Stjórnvöld höfðu af þessu áhyggjur þar sem aðlögun útlendinga þótti lykilatriði í að vel tækist til og til að unnt yrði að draga úr fordómum og auka þátttöku innflytjenda í dönsku samfélagi. Danir samþykktu nýja innflytjendalöggjöf árið 1999 og boðaði sú löggjöf breytingar á þessu sviði.

Í danska módelinu er aðlögun sem sagt á höndum ráðherra innflytjenda og flóttafólks og hans ráðuneytis. Í umboði ráðherra fer útlendingaeftirlitið með innflytjendaeftirlit og þ.m.t. umsóknir hælisleitenda en aðlögun er utan verkswiðs stofnunarinnar. Á hinn bóginn fellur aðlögunin undir sveitarfélögin Helsti kosturinn við þetta hefur verið talinn sé að enginn milliliður er milli sveitarfélagsins sem fer með þjónustuna og ráðherra sem talinn er geta flýtt fyrir laga- og reglugerðarbreytingum sé þess talin þörf. Hins vegar hefur verið gagnrýnt að með þessu milliliðaleysi verði fjarlægðin meiri milli sveitarfélagsins sem fer í þessu tilviki með framkvæmdavaldið og æðsta stjórnvaldsins innan málaflokksins, ráðherra. Önnur gagnrýni lýtur að því að talið er að þetta fyrirkomulag takmarki mögulega langtímasýn og stefnumörkun sem nauðsynlegt þykir til að aðlögun takist vel til.

3.3.2 Hælisleitendur

Danski Rauði krossinn og *Beredskabsstyrelsen* reka fjölda móttökustöðva fyrir hælisleitendur þar sem þeir búa á meðan umsóknarferlið stendur yfir. Aðlögunarþættinum er deilt á milli Innflytjendaráðuneytisins og sveitarfélaga fá hælisleitandi jákvætt svar við umsókn sinni um hæli. Þá er uppihald, fæði og húsnæði á ábyrgð Innflytjendaráðuneytisins (Intergrationsministeriet) en svo ákveður ráðuneytið hvar flóttamaðurinn verður búsettur. Ráðuneytið gerir samninga við sveitarfélögin og þau hafa ekki val, þ.e. geta ekki skorast undan þeirri skyldu að taka á móti fólki sem veitt hefur verið hæli.

3.4 Noregur

3.4.1 Útlendingaeftirlit og aðlögun

Í Noregi er bæði innflytjendaeftirlit og aðlögun innflytjenda á ábyrgð útlendingaeftirlitsins (UDI) sem hefur skrifstofur á fimm stöðum í Noregi, auk höfuðstöðvanna í Ósló. Auk þessa fellur það undir skyldur útlendingaeftirlitsins í Noregi að vinna gegn mismunun á grundvelli þjóðernis og kynþáttar og ber því að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að einstaklingar af erlendu bergi brotnu hafi ekki sömu möguleika og Norðmenn til þátttöku í samfélaginu, til dæmis varðandi atvinnuþátttöku eða þjónustu. Það má því segja að útlendingaeftirlitið norska hafi auk innflytjendaeftirlits og aðlögunarþáttarins einnig málsvarahlutverk. Þetta hefur mikið verið gagnrýnt, líkt og var gert í Svíþjóð, og leiddi til uppstokkunar þar. Þetta fyrirkomulag er, samkvæmt ársskýrslu UDI 2003, til endurskoðunar og vinnur sveitarstjórnarráðuneytið nú að skýrslu sem fjallar um aðskilnað aðlögunarþáttarins frá útlendingaeftirliti. Í ársskýrslunni kemur einnig fram að mjög miklar breytingar hafa orðið á norsku samfélagi síðan UDI var sett á stofn fyrir 15

árum. Innflytjendum hefur fjölgað mjög mikið og það er undir því komið hvernig aðlögun þeirra tekst til, hvort þróunin verði sú að norskt samfélag muni hagnast vegna aukins mannaúts og hvort hægt verði að koma í veg fyrir vandamál sem auðveldlega geta orðið til við þessar aðstæður.

Mikil áhersla er lögð á tungumál sem lykil að samfélaginu í Noregi. Með því er annars vegar átt við mikilvægi þess að innflytjendur læri norsku og hins vegar að þeir sem ekki skilja norsku fái upplýsingar um norskt samfélag, réttindi og skyldur í gegnum túlka. Til að mæta fyrra atriðinu er lögfest skylda fyrir innflytjendur að sækja ákveðið marga námsstundir í norsku til að geta sótt um óbundið dvalarleyfi, líkt og íslensku útlendingalögin kveða á um. Í Noregi eiga innflytjendur rétt á ókeypis norskukennslu, mismunandi margar stundir eftir því frá hvaða málsvæði þeir koma.

Varðandi seinna atriðið, þá ber UDI meðal annars ábyrgð á því að einstaklingar sem ekki skilja norsku, fái aðstoð túlks þegar það sækir opinbera þjónustu. Vegna þessa, hefur UDI staðið fyrir námskeiðum fyrir túlka og einnig stutt við aðra sem halda slík námskeið. Árið 2003 tóku 750 túlkar próf á 40 tungumálum.

Árið 2003 gaf UDI út handbók fyrir innflytjendur, hælisleitendur og flóttamenn. Í handbókinni er hægt að fletta upp lögum og reglugerðum sem varða málaflokkinn, réttindum og skyldum og auk þess ýmsum upplýsingum um norskt samfélag, svo sem atvinnumál, húsnæðismál, menntamál og félagslega þjónustu. Sérstakur kafli handbókarinnar er ætlaður fyrir þá sem hafa nýlega flutt til Noregs.

3.4.2 Hælisleitendur

Útlendingaeftirlitið (UDI) ber ábyrgð á aðbúnaði hælisleitanda. Uppihald, fæði og húsnæði er á ábyrgð þess. UDI gerir samninga við móttökustöðvar víðs vegar um landið og árið 2003 voru reknar 140 móttökustöðvar fyrir hælisleitendur í Noregi, alls um 17.000 hælisleitendur sem þær gistu. Ef hælisleitandi fær jákvætt svar við umsókn sinni ákveður ráðuneytið í hvaða sveitarfélagi hann skuli vera búsettur.

4 Stofnanir sem sinna málsvarahlutverki á Norðurlöndum

Það er álit þessarar nefndar að aðlögun að útlendu samfélagi (integration) fer alls ekki saman með því mikilvæga verkefni að sinna málsvarahlutverki svo vel sé. Þessu hefur oft verið blandað saman í umræðu um málaflokkinn, og jafnvel truflað talsvert þá nauðsynlegu uppbyggingu sem þörf hefur verið á í þessu samfélagi. Á Norðurlöndunum hefur þessi málaflokkur verið tekinn sérstaklega fyrir innan stjórnáráðs. Hér á eftir fer kynning á því fyrirkomulagi sem þar er og þær stofnanir kynntar sem sinna þessum málum.

Noregur - SMED (Senter mod etnisk discrimination)

Danmörk – DIFM (Institut for menneskerettigheder)

Finnland – Ombudsman for Minorities

Svíþjóð – Ombudsman mod Ethnic Discrimination

Á Íslandi er engin sambærileg stofnun þeim sem hér eru nefndar. Alþjóðahús er einkahlutafélag, rekið af Reykjavíkurborg Rauða kross Íslands og hefur ekki stöðu stjórnáráðsstofnunar. Af þeim sökum einum er Alþjóðahús mjög ólíkt hinum sem birtist mjög greinilega varðandi tvennt. Annars vegar eru allar aðrar stofnanir stofnaðar með lögum. Þau lög tryggja í öllum tilvikum tvo mjög mikilvæga þætti, þ.e. rekstrarfé og sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum. Hins vegar eru hinar stofnanirnar ólíkar Alþjóðahúsi að því leyti að Alþjóðahús spannar miklu víðara svið en hinar. Á hinum Norðurlöndunum sinna fleiri stofnanir öllum þeim verkefnum sem Alþjóðahús sinnir á Íslandi, svo sem túlkajónustu og almennri fræðslu. Þáttökustofnanirnar sinna nær eingöngu lögfræðilegum álitaefnum, frá ráðgjöf til dómsmála en mismunandi er hve langt embættin hafa umboð til að ganga. Þau hafa þó öll umboð til að senda frá sér álit og veita ráðgjöf, jafnt einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Í mörgum tilvikum er meðal verksviðs stofnunarinnar að veita upplýsingar um stöðu innan málaflokksins, til dæmis í ársskýrslu og til fjölmiðla.

Fjölmenningarsetur hefur heldur ekki forsendur til að vera málsvari í ætt við þær stofnanir sem nefndar eru í þessum kafla, sbr. umfjöllun um Fjölmenningarsetur í kafla 2.3.

Evrópusambandið gaf út reglugerð árið 2000 sem kveður á um skyldu aðildarríkjanna til að setja, fyrir 19. júlí 2003, lög sem banna mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna (racial or ethnic origin). Stór skref eru stigin með reglugerðinni og í henni eru nýmæli sem ekki eiga sér fordæmi í lögum aðildarríkjanna og verða hér nefnd nokkur dæmi.

- Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar skulu löggin ekki eingöngu ná til beinnar mismununar, heldur skal óbein mismunun falla þar undir og einnig hvatning til mismununar.

- Samkvæmt 3. gr. skulu lögín ná yfir mismunun á **einkaréttarlegum** grundvelli en þetta ákvæði er mjög mikilvægt. Í þessu felst að refsivert skal vera að mismuna fólki á grundvelli kynþáttar eða þjóðernisuppruna á til dæmis á vinnumarkaði, húsnæðismarkaði og í félagslegri þátttöku.
- Sjöunda grein leggur þá skyldu á aðildarríkin að tryggja kæruleiðir fyrir þá sem telja á sér brotið.
- Þá gerir 8. gr. ráð fyrir að sönnunarbyrði sé skipt og er það ákvæði mjög mikilvægt í þessu sambandi þar sem sönnun getur verið einstaklega erfið. Almenna reglan er sú að sá sem kærir refsivert brot ber sönnunarbyrði, þ.e. hann þarf að sanna að brotið hafi verið á sér. Með reglugerðinni er hins vegar gert ráð fyrir að sönnunarbyrðinni sé skipt, þannig að sá sem kærir mismunun þarf að sanna að brotið hafi verið á honum og sá kærði þarf að sanna að mismunun hafi ekki átt sér stað. Þessi regla er talin mikil réttarbót.
- Brot á lögnum skal skapa bótaskyldu, sbr. 15. gr., en skv. 3. gr. skulu lögín ná jafnt til einkaaðila, lögaðila og opinberra aðila.

Í norrænu aðildarríkjum hefur reglugerðin verið mjög umdeild, sérstaklega af hálfu vinnuveitenda sem líta svo á að lög sem þessi hefti frelsi þeirra. Þá hefur verið á það bent að erfitt muni verða að sækja fólk til saka vegna brota á slíkri löggjöf, jafnvel þótt sönnunarbyrði sé skipt. Allir þátttakendur fundarins, þ.m.t. undirritaðir, voru sammála um að líklegt væri að bæði þessi atriði eigi við rök að styðjast þannig að reyndin sé sú að frelsi vinnuveitanda sé að vissu leyti heft og einnig hitt, að erfitt verði að fylgja lögum sem sett eru á grundvelli reglugerðarinnar og refsa þeim sem þau brjóta. Þátttakendur voru hins vegar sammála um að þrátt fyrir það fælu þessar nýju reglur í sér mikla réttarbót því með reglugerðinni er aðildarríkjum gert skylt að tryggja réttindi sem í dag eru talin meðal grundvallarmannréttinda. Öll Norðurlöndin hafa innleitt löggjöf er bannar mismunun á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna o.fl., en sú löggjöf hefur hingað til undantekningarlaust takmarkast við opinbera aðila og ekki náð inn á svið einkaréttar. Mikilvægt er að reglum þessum verði fylgt eftir með ströngu eftirliti, virkum kæruneftndum og viðurlögum sem hefðu þau áhrif sem þeim er ætlað að hafa.

Nú hafa öll Norðurlöndin nema Ísland samþykkt lög til samræmis við reglugerðina og banna mismunun. Umræða hefur verið talsverð um það hvort EFTA-ríkjunum bæri vegna EES-samningsins að taka upp slíka löggjöf. Ágreiningur varð milli Íslands og Noregs en Íslendingar héldu því fram að EFTA-ríkin væru undanskilin. Norðmenn ákváðu engu að síður að leggja fram frumvarp til laga í samræmi við reglugerð ESB og taka þau lög gildi í byrjun árs 2005.

Verulegur skortur er á rannsóknum um hagi innflytjenda á öllum Norðurlöndunum. Það væri hins vegar nauðsynlegur þáttur í baráttunni gegn mismunun og kynþáttafordómum að hafa upplýsingar undir höndum sem byggðar eru á marktækum rannsóknum. Nauðsynlegt væri að vita hvernig fólk upplifir mismunun, hverjir gerendur eru, í hvernig birtingarmyndum mismunun á sér stað og fleiri atriði til að unnt sé að sporna gegn henni.

Það er sérstaklega mikilvægt að rannsóknir í þessum málaflokki verði eflar. Íslendingar eru fimm til sex áratugum „á eftir hinum Norðurlöndunum“ varðandi fólksflutninga til

landsins og samsetning innflytjenda til Íslands er gerólík þeirri sem er á hinum Norðurlöndunum. Á Íslandi eru langflest dvalarleyfi gefin út vegna atvinnuþátttöku en útgáfa þeirra miðast við skort atvinnuveganna á vinnuafli. Á hinum Norðurlöndunum er hins vegar stórt hlutfall útlendinga hælisleitendur og flóttamenn sem ekki hafa atvinnu og hlutfall atvinnulausra er hátt meðal útlendinga. Það má til dæmis nefna að talið er að í Svíþjóð séu um 60.000 ólöglegir innflytjendur og að árið 2003 komu 34.000 hælisleitendur þangað. Í Noregi er talið að ólöglegir innflytjendur séu um 20.000 og þangað komu 15.600 hælisleitendur árið 2003. Margir hælisleitendur dvelja svo mánuðum og jafnvel árum saman í landinu þar sem ekki er unnt af einhverjum ástæðum að afgreiða umsókn þeirra. Vegna sérstöðu Íslands í innflytjendamálum var það skoðun þátttakenda að við hefðum fleiri tækifæri til þess að draga úr möguleikum á því að sömu vandamál komi upp hér á landi og hafa komið upp á hinum Norðurlöndunum. Það kom einnig fram að rannsókn á málaflokknum gæti orðið mun marktækari hér á landi en á hinum Norðurlöndunum vegna þess hve fáir útlendingar eru á landinu.

4.1 Noregur

Senter mot etnisk discrimination (SMED)

Stofnunin var sett á fót með lögum árið 1998 og þá sem tilraunaverkefni til fjögurra ára. Árið 2002 var niðurstaða ríkisstjórnarinnar sýnt hefði verið fram á þörfina fyrir stofnunina og voru sett lög er tryggðu varanlega starfssemi. Stofnunin er á landsvísu, sjálfstæð með sjálfstæða stjórn. Það er talið mjög mikilvægt, einkum vegna þess að meðal hlutverka stofnunarinnar er að rýna í lög og framkvæmd laga. Þeim er ekki ætlað að vera hlutlaus, sem er öfugt við embætti umboðsmanns minnihlutahópa í Noregi. Stofnunin leggur áherslu á lögfræðiaðstoð og ráðgjöf til einstaklinga sem hafa orðið fyrir mismunun. Meðal lögbundinna verkefna er einnig að afla gagna er varpa ljósi á ástandið í Noregi varðandi mismunun sem bönnuð er samkvæmt lögum.

Í Ósló er hlutfall íbúa með erlent ríkisfang 10% af íbúum borgarinnar.

Hjá stofnuninni starfa níu starfsmenn, þar af fjórir lögfræðingar, tveir mannfræðingar, tveir stjórn málafræðingar og einn ritari. Árið 2002 komu 214 mál til kasta stofnunarinnar, flest enduðu með sátt milli aðila, en nokkur fyrir dómi. Stærsti málaflokkurinn varðar atvinnumál, sá næststærsti deilumál við útlendingaeftirlitið, þá lögreglumál og fjórði flokkurinn varðar félags- og heilbrigðisþjónustuna. Flestir þeirra sem leita til stofnunarinnar eru af uppruna landa utan EES-svæðisins og fleiri karlar en konur leita þangað.

Helstu verkefni SMED fyrir utan einstaklingsbundna þjónustu er að reyna að hafa áhrif á fréttáflutning fjölmiðla. Stefna stofnunarinnar hefur verið sú að reyna að fá fjölmiðla í lið með sér og veita þeim faglega ráðgjöf. Árangurinn hefur verið mjög góður og leita fjölmiðlar gjarnan til SMED þegar þeir fjalla um mál innflytjenda eða refsímál sem fólk af erlendum uppruna á aðild að.

SMED er með aðsetur í Ósló og mest áhersla er lögð á að aðstoða fólk sem kemur í eigin persónu. Hins vegar, til að koma til móts við þarfir fólks á landsbyggðinni, er haldið uppi símavakt og mikil samvinna er við félagsþjónustur, kvænnaathvörf og fleiri stofnanir. Til stendur að fjölga útibúum SMED um landið.

4.1.1 Lagaumhverfi

Frumvarp til laga um bann við mismunun hefur verið samþykkt á norska þinginu og tekur það gildi í byrjun árs 2005. Eins og fram hefur komið var það niðurstaða EFTA vegna mótmæla Íslendinga að aðildarríkjunum bæri ekki skylda til að innleiða slík lög í löggjöf sína en Norðmenn ákváðu engu að síður að fylgja ESB og setja lög í samræmi við reglugerð sambandsins. Lögin munu veita vernd á öllum einkaréttar- og félagslegum sviðum nema sífja en það er þegar talið verndað vegna ákvæða annarra laga er fjalla um friðhelgi einkalífs. Lögin veita minnihlutahópum svipaða vernd og jafnréttislögin norsku, sem eru svipuð þeim íslensku, og brot á lögnum skapar skaðabótaskyldu. Lögin gera ekki kröfu um að ásetningur sé sannaður, sennilega afleiðingu né önnur skilyrði skaðabótaréttar utan þess að sýna þarf fram á orsakatengsl (sem er hlutlægt skilyrði).

Sérhæfðar kærunefndir verða settar á stofn samkvæmt frumvarpinu svo og þverfagleg áfrýjunarnefnd. SMED gagnrýnir helst aðgang að réttarkerfinu, því í Noregi fer gjafsókn meðal annars eftir tegund mála og hefur mismunun ekki verið talin falla þar undir.

Í Noregi hafa nýlega fallið tveir dómur þar sem sýknað var af ákæru um hatursáróður eða „hate speech“. Dómarnir fengu vöktu mikil viðbrögð almennings og stjórnvalda og ráðherra gekk meðal annars langt í að gagnrýna dómstóla vegna dómana. Að mati fulltrúa SMED er almennur vilji í Noregi að hugtakið mismunun verði víkkað út þannig að ákvæði laganna nái yfir hatursáróður.

Stefna stjórnvalda í Noregi er að takmarka straum fólks til landsins sem kemur vegna fjölskyldusameiningar, svo og að sporna við aðsókn hælisleitenda. Þar gildir 24 ára reglan um dvalarleyfi á grundvelli hjónabands.

Nýtt lagafrumvarp varðandi lífeyrisrétt útlendinga er nú til meðferðar í norska þinginu. Nái frumvarpið fram að ganga mun öllum útlendingum eldri en 67 ára vera tryggður a.m.k. 90% ellilífeyrir, óháð því hvenær lögheimili þeirra var skráð í Noregi.

4.1.2 Rannsóknir

Helsti Akkilesarhæll SMED að sögn fulltrúa þeirra er skortur á upplýsingum, rannsóknnum og könnunum á högum innflytjenda. Engin marktæk rannsókn hefur verið gerð í Noregi á mismunun gagnvart innflytjendum. Norska útlendingaeftirlitið hefur staðið fyrir rannsókn á mismunun gagnvart ákveðnum hópum flóttafólks og þá á ákveðnum sviðum, svo sem er snýr að menntun, húsnæði, fjölmiðlum og stjórnvöldum. Fulltrúar SMED telja þetta mjög bagalegt og erfitt að vinna að málefnum við þessar aðstæður. Upplýsingar eru ekki til hjá hinu opinbera og þeim er til dæmis bannað með lögum að halda skrá með ákveðnum upplýsingum um fólk sem til þeirra leita. Þeirra hugmynd um úrbætur er að byggður verði upp gagnabanki innan stofnunarinnar og rannsóknir gerðar út frá honum.

Í Noregi hefur nýlega verið gerð rannsókn varðandi brottfall nemenda úr skólum. Sú rannsókn leiddi í ljós að börn sem tilheyra minnihlutahópum gengur verr í skólum í dag en fyrir tíu árum og brottfall er hátt. Lágt hlutfall þessara barna skilar sér í framhaldsskóla og enn færri sem útskrifast. Að mati fulltrúa SMED er aðalástæðan hve litla áherslu stjórnvöld leggja á að börn geti ræktað móðurmál sitt en samkvæmt rannsóknnum fræðimanna er góð móðurmálskunnátta grundvöllur þess að árangri verði náð í öðru námi.

SMED hefur átt í viðræðum við stjórnvöld í sambandi við rannsóknarvinnu og er stefnt að mjög víðtækri rannsókn um hagi innflytjenda sem mun hefjast þegar á þessu ári.

4.2 Danmörk

Institut for Menneskerettigheder (DIFM)

Stofnunin DIFM var stofnuð með lögum. Í þeim lögum er sjálfstæði hennar tryggt og hefur það hlutverk að vera aðhald við stjórnvöld og stofnanir varðandi þá málaflokka er stofnunin tekur til. Rekstrargrundvöllur stofnunarinnar er að stærstum hluta framlög frá ríkinu en auk þess styrkir og útseld þjónusta.

Núverandi ríkisstjórn Danmerkur hefur sem flestum er kunnugt um sterkar skoðanir í innflytjendamálum og hefur gengið langt í að setja skorður við innflutningi fólks, svo og að heimila útlendingaeftirlitinu þar í landi að synja fólki um endurnýjun dvalarleyfis. Mannréttindasinnar, jafnt í Danmörku sem utan, hafa mótmælt aðgerðum og lagasetningu þar harðlega. Þá hefur Evrópuráðið látið frá sér fara gagnrýni á ný ákvæði útlendingalaga þar í landi og er þar skemmst að minnast svokallaðrar 24 ára reglu sem íslenska ríkisstjórnin hafði sem fyrirmynd að ákvæði 2. mgr. 13. gr. útlendingalaga, nr. 96/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 20/2004. Þá hafa reglur um fjölskyldusameiningu barna og foreldra verið breytt þannig að börn þurfa að vera 15 ára eða yngri til að unnt sé að sækja um dvalarleyfi á þeirri forsendu.

Eftir stjórnarskiptin síðustu ákváðu stjórnvöld meðal annars að loka Mannréttindastofnun Danmerkur (DIFM), jafnréttisskrifstofu og skrifstofu umboðsmanns þjóðernisminnihlutahópa. Almennigur mótmælti hins vegar kröftuglega þessum aðgerðum og var ákveðið að hætta við að loka DIFM, en fella starfsemi hinna fyrrnefndu stofnana undir hana. Um eitt hundrað manns vinnur nú hjá stofnuninni og stór hluti þeirra mála og verkefna sem þar eru afgreidd varðar mismunun á grundvelli þjóðernis en einnig annars konar mismunun, til dæmis á grundvelli kynferðis, fötlunar og aldurs. Nú starfsmenn vinna eingöngu að ráðgjöf til innflytjenda sem telja sig hafa orðið fyrir mismunun.

DIFM hefur gefið út *skuggaskýrslu* um mismunun gegn „innflytjendakonum“. Þá var haldin ráðstefna í framhaldi af útgáfunni og sóttu hana rúmlega þúsund manns.

DIFM, líkt og SMED, leggur mikla áherslu á nána samvinnu við fjölmiðla í þeim tilgangi að hafa áhrif á það á hvaða hátt fréttir er varða innflytjendur, sem hóp eða einstaklinga, eru fluttar. Mikil starfsorka er lögð í þetta verkefni.

Í september 2003 byrjaði DIFM að taka á móti kvörtunum vegna mismununar. Í byrjun voru kvartanir er beindust að aðilum vinnumarkaðar undanskildar en því hefur nýlega verið breytt. Flestar kvartanir snúa að mismunun vegna trúarskoðana.

DIFM hefur meðal annars það hlutverk að aðstoða innflytjendur við atvinnuleit. Þetta er gert í gegnum netið og er mikið notað. Engin önnur stofnun meðal þátttakenda hefur þetta hlutverk með höndum.

DIFM stendur að stóru rannsóknarverkefni er varðar aðbúnað starfsmanna af erlendum

uppruna á vinnustað. Fyrirtæki eru hvött til að taka þátt, en Danir telja rannsóknina ekki marktæka þar sem fyrirtæki hafa val um að taka þátt eða ekki. Þessu er til dæmis öðruvísi farið í Finnlandi og Svíþjóð þar sem fyrirtækjum ber skylda til að taka þátt í rannsóknum sem umboðsmenn minnihlutahópa vinna að.

Í Kaupmannahöfn eru 12% íbúa af erlendum uppruna.

4.2.1 Lagaumhverfi

Danska þingið samþykkti lög í maí 2003 sem taka yfir bann við mismunun á öllum sviðum nema á vinnumarkaði og önnur lög er fjalla um vinnumarkaðinn. Þau fjalla meðal annars um réttindi og skyldur þeirra sem eru utan stéttarfélaga.

Samkvæmt lögum geta bæði einstaklingar og lögaðilar orðið bótaskyldir en lögaðilar geta hins vegar ekki sótt mál á grundvelli laganna. Með lögum er sett á fót fimm manna kvörtunarnefnd. Nefndin gefur út álit sem eru þó ekki bindandi og hefur umboð til að veita ráðgjöf sem þykir skref í rétta átt. Nefndin getur einnig sent mál áfram til dómstóla.

Nýju lögina gera ráð fyrir að ákveðin jákvæð mismunun sé heimil, til dæmis í sambandi við aðgengi að skólakerfinu þar sem gert er ráð fyrir að fólk af erlendum uppruna geti í ákveðnum tilvikum komist inn í háskóla án samsvarandi hæfniskrafna. Það hefur hins vegar borið á því að farið hafi verið í kringum lögina á ýmsan hátt.

Árið 2003 var lagt fram frumvarp um bann við notkun höfuðklúta í opinberum stofnunum. Frumvarpið var mikið gagnrýnt og það fór ekki í gegnum þingið.

Dönsk lög endurspeglu áherslu stjórnvalda á að útlendingar læri tungumálið og eru börn frá þriggja ára aldri skylduð til að læra dönsku. Varðandi rétt til túlkunar hafa sjúklingar ekki lagalegan rétt á ókeypis túlkun á spítala fyrr en eftir sjö ára dvöl. DIFM hefur beitt sér fyrir því að fá þessu breytt en án árangurs.

Í Danmörku er sjö ára búseta skilyrði til að öðlast rétt til fullrar félagsaðstoðar. Nýlega var lagt fram frumvarp til breytinga á ákvæði þessu en það var fellt í þinginu. Að mati fulltrúa DIFM kemur þetta niður á börnunum, skapar „skuggaþjóðfélag“ og gerir það meðal annars að verkum að börn innflytjenda lifa við allt önnur skilyrði en dönsk börn og þurfa til dæmis að taka þátt í að sjá fyrir fjölskyldum sínum, oft með því að bera út dagblöð, safna flöskum og fleira í þeim dúr.

4.2.2 Rannsóknir

Rannsókn var gerð í Danmörku fyrir tveimur árum á því hvort innflytjendur upplifa mismunun hjá ákveðnum stjórnvöldum/stofnunum. Úrtakinu var skipt í tvo hópa, annars vegar flóttamenn og hins vegar aðra innflytjendur. Þessum hópum var svo skipt eftir því hvað fólk hefði búið lengi í Danmörku. Niðurstaða könnunarinnar kom DIFM mjög á óvart og staðfestir það ófremdarástand sem ríkir í málaflokknum. Samkvæmt könnuninni upplifði fólk töluverða mismunun innan félags- og heilbrigðisgeirans en hins vegar varla teljanlegt innan lögreglunnar, en þetta var algerlega í andstöðu við það sem talið var. Annað kom líka á óvart og það var að fólk virtist upplifa meiri mismunun eftir því sem það hafði búið lengur í landinu. Þetta þykir einmitt sýna að oft er verið að vinna út frá röngum forsendum vegna þess hve lítið hefur verið rannsakað.

Það má deila um það hvort rannsókn sem þessi geti verið marktæk og jafnvel má ætla að nauðsynlegt sé að slík könnun sé jafnhliða gerð meðal innfæddra, til að unnt sé að gera greinarmun á því á hvaða grundvelli mismununin eigi sér stað.

Í Danmörku var gerð rannsókn árið 2003 um rétt múslímskra kvenna til að skilja við eiginmenn sína. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var sú að múslimskar konur, búsettar í Danmörku, hafa sömu möguleika til að skilja og eiginmenn þeirra. Þetta er, eins og í ofangreindri rannsókn, í andstöðu við það sem talið var og einnig í andstöðu við svipaða rannsókn sem gerð var í Noregi.

Þriðja danska rannsóknin sem nefnd var, varðaði svokölluð nauðungarhjónabönd innan múslima. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var að 80% velja sér sjálf maka, í 16% tilvika var hjónabandið ákveðið af foreldrum (arranged marriage) og í 4% tilvika var um nauðungarhjónaband að ræða.

4.3 Finnland

Ombudsman for Minorities

Í Finnlandi eru fimm umboðsmenn á hinum misjöfnu sviðum, til dæmis fyrir jafnréttismál, vinnumarkað og sá sem hér er fjallað um, fyrir minnihlutahópa.

Embættið er stofnað með lögum 1998 og þá sem tilraunaverkefni til 2002. Árið 2002 samþykkti finnska þingið lög um embættið sem tryggði því varanleika og sjálfstæði. Umboðsmaður hefur ekki hlutleysisskyldu, þvert á móti.

Umboðsmaður vinnur „í allar áttir“. Hans hlutverk er þannig bæði að sinna einstaklingum sem til hans leita, hafa áhrif á lög og framkvæmd þeirra og einnig að sinna ákveðnu þjónustuhlutverki fyrir stjórnvöld, einkum í formi rannsóknarvinnu. Þá er hægt að kvarta til umboðsmanns bæði vegna meintra brota hins opinbera og einnig vegna meintra brota einstaklinga.

Embættið er dálítið sérstakt í eðli sínu. Það fellur undir félagsmálaráðuneytið en starfar þó sjálfstætt, er ætlað að gagnrýna ráðuneytið og aðrar undirstofnanir þess og vera þeim aðhald og er með lögum tryggt sjálfstæði til þess. Sjálfstæðið er mjög mikilvægt til að stofnunin geti sinnt skyldum sínum og einnig svo hún hafi traust skjólstæðinga sinna, þ.e. innflytjenda.

Hjá stofnuninni starfa tíu starfsmenn. Samkvæmt lögum eru eftirfarandi meginhlutverk hennar:

- Að stuðla að góðum samskiptum milli þjóðernishópa og þekkingu þeirra á finnsku samfélagi.
- Að stuðla að rannsóknum á aðstæðum þjóðernisminnihluta, ein slík laut til dæmis að því að gera könnun á því hvort innflytjendur nyttu jafnréttis við afgreiðslu atvinnuumsókna og önnur um jafnrétti til heilbrigðisþjónustu.
- Rannsóknir og gagnrýni á lög um innflytjendur og framkvæmd þeirra, til dæmis er

varða atvinnu og dvalarleyfi, brottvísun, hælismál o.fl. Í þessu felst til dæmis að skoða umsóknir sem hefur verið synjað og hvort lagagrundvöllur synjunar er fyrir hendi. Í þessu felst einnig að umboðsmaður getur gert tillögur til þingsins og stjórnvalda um úrbætur. Hann gefur árlega út skýrslur þar sem þessir þættir koma fram.

- Að hafa áhrif á skoðanir, skjólstæðingum umboðsmanns í hag. Mjög mikilvægt að eiga gott samstarf við fjölmiðla. Umboðsmaður nefndi dæmi um áhrif samstarfs hans við fjölmiðla, en það dæmi varðaði hóp Rússa sem fyrir lá að átti að senda úr landi. Vitað var að ekkert beið þessa fólks í heimalandinu nema eiturylf og vændi. Umboðsmaður fékk fjölmiðla í lið með sér og tókst í gegnum þá að hafa þau áhrif að ákvörðun var tekin skjólstæðingum hans í hag.
- Lögfræðileg aðstoð í málefnum hælisleitenda og brottvísun þeirra.
- Að skila álit, líkt og umboðsmaður Alþingis á Íslandi, og eins og hér, eru álitin ekki bindandi fyrir stjórnvöld en eru tekin mjög alvarlega og yfirleitt er eftir þeim farið. Finnski umboðsmaðurinn getur hins vegar, ólíkt við umboðsmanninn á Íslandi, einnig skilað álitum til fyrirtækja. Sem dæmi um slíkt er að árið 2002 gaf hann út álit vegna 12 atvinnuauglýsinga þar sem fram kom það skilyrði að umsækjendur yrðu að vera finnskir. Öllum var tilkynnt að slík skilyrði væru ólögleg og í 11 tilvikum var skilyrðunum breytt.
- Aðstoð við innflytjendur sem verða fyrir ofbeldi á heimili sínu (ólíkt til dæmis hinum sænska, sem undanskilur sífjamál).

Umboðsmaður hefur lagaheimild til að fara fyrir dóm með mál einstakra skjólstæðinga sinna. Það hefur hann hins vegar aldrei gert og er ástæðan fjárhagslegs eðlis. Hann telur ekki rétt að gera einstaka undantekningar, því þá væri hætt á að hann sjálfur væri að mismuna einstaklingum. Hann sér hins vegar til þess að skjólstæðingar hans fái góða lögfræðinga til að flytja fyrir sig mál fyrir dómi.

Árið 2003 komu 175 einstaklingsmál til kasta umboðsmanns. Þá voru 88 þeirra vegna mismununar og meira en helmingur þeirra var mjög alvarlegs eðlis. Flest málin varða hælisleitendur og dvalarleyfi. Þá leita margir Rússar og Samar til umboðsmannsins auki íbúa í sænska minnihlutunum í Finnlandi. Mörg mál sem umboðsmaður hefur tekið að sér, telur hann eiga raunverulega heima annars staðar, en eru þess eðlis að fólk hefur engin úrræði og því hefur hann tekið málið og þannig unnið að ákveðnu marki á gráu svæði.

Lagaumhverfið er mjög flókið, jafnvel fyrir sérfræðinga og fáir lögfræðingar sérhæfa sig á þessu sviði vegna lélegra tekjumöguleika.

Finnsk lög gera ekki greinarmun á dulinni mismunun og sýnilegri og mál sem hafa komið til kasta hans eru af báðum „tegundum“.

Umboðsmaður telur sinn helsta veikleika vera skort á rannsóknum og upplýsingum um hagi innflytjenda og afstöðu innfæddra til þeirra. Mesta orka embættisins hefur farið í að sinna einstaklingsmálum og rannsókni setið á hakanum. Umboðsmaður telur þetta bagalegt og stefnir að úrbótum. Embætti hans mun stækka á þessu ári og til stendur að ráða á annan tug starfsmanna í viðbót við þá sem fyrir eru. Embættið er þátttakandi í

Evrópuverkefni sem er mjög umsvifamikið og á að fjalla um það hvað mismunun er og tillögur um leiðir til að koma í veg fyrir hana. Umboðsmaður segir þetta verkefni sérstaklega erfitt vegna þess að upplýsingar skortir, bæði rannsóknir og dómaframkvæmd.

4.3.1 Lagaumhverfi

Frumvarp um lög sem banna mismunun tóku gildi í febrúar 2004. Lögin tryggja í samræmi við reglugerð ESB jafnrétti til húsnæðis, þjónustu, menntunar, heilbrigðisþjónustu o.fl. Mismunun samkvæmt lögunum er bönnuð á grundvelli þjóðernis, kynþáttar, trúar o.s.frv. og þau vernda jafnt einstaklinga sem lögaðila. Í meðförum þingsins hafa verið skiptar skoðanir á skilgreiningu orðanna „ethnic ground“ og hefur ekki enn náðst samstaða um það. Skoðun umboðsmanns er að þetta eigi að skýra vítt.

Samkvæmt lögunum var sett á fót sérstök laganefnd, en til hennar má skjóta meintum brotum og virkar hún þá í stað dómstóls. Umboðsmaður telur ákvæðið þó ekki nógu gott, því nefndin hefur ekki umboð til að ákvarða skaðabætur sem gerir hana máttlausu. Það sem er hins vegar mikilvægt er að nefndin getur gefið álit á túlkun laganna og nefndin getur vísað málum til dómstóla. Þá er hægt að byggja á ákvörðun nefndarinnar í skaðabótamáli fyrir dómstólum. Hægt er að áfrýja ákvörðun laganefndarinnar til stjórnarsýsludómstóls. Nefndin tekur ekki fyrir mál sem beinast gegn aðilum vinnumarkaðar, slík mál fara fyrir almenna dómstóla.

Finnsku lögin er banna mismunun ganga lengra en skyldan segir til um og mæla fyrir um ákveðna jákvæða mismunun og lögð er skylda til athafna gegn mismunun. Þessu er meðal annars ætlað að draga úr brottfalli nemenda úr skólum. Finnsk sérlög vernda ákveðin réttindi minnihlutahópa, einkum þá Sama og sænskumælandi minnihlutann, og kveða á um jákvæða mismunun. Þeim er til dæmis tryggt eitt ár í undirbúningi í menntakerfinu, á öllum skólastigum. Annað dæmi er að Samar og sænski minnihlutinn þurfa til dæmis lægri einkunnir inn í háskóladeildir en aðrir.

4.3.2 Rannsóknir

Eins og annars staðar er verulegur skortur á rannsóknum á sviði þessa málaflokks í Finnlandi. Einni rannsókn var lokið árið 2003 sem sýndi að innflytjendur upplifa mismunun í þjóðfélaginu, einkum í þjónustu hins opinbera. Þriðjungur upplifir mismunun á vinnustað. Rannsóknin sýndi einnig að laun innflytjenda eru mun lægri en innfæddra, hátt hlutfall þunglyndis, hátt hlutfall atvinnuleysis miðað við innfædda og vonleysi þeirra um að fá atvinnu í framtíðinni.

4.4 Svíþjóð

Ombudsman against Ethnic Discrimination

Embættið var stofnað með lögum árið 1986, þá sem tilraunaverkefni til sex ára. Að þeim tíma loknum samþykkti þingið lög sem festu embættið í sessi og er því, eins og hinu finnska, einnig tryggt sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum. Það starfa 30 manns hjá stofnuninni, þar af 17 lögfræðingar. Um 600 mál komu til kasta umboðsmanns á síðasta ári og búist er við 800 á þessu ári. Kostnaður er u.þ.b. 4,5 milljónir evra í

rekstrarkostnað (og kynningar/auglýsingar) vegna einstaklingsmála. Þjónusta við innflytjendur er aðallega í Stokkhólmi og Gautaborg en þó eru 15 mismunandi stofnanir víða um landið. Nokkrar þeirra eru á vegum Rauða krossins.

Umboðsmaðurinn fæst fyrst og fremst við mál sem varða mismunun og áreiði. Ekki er gerður greinarmunur á duldum og sýnilegum rasisma. Málefni eru af öllum mögulegum sviðum, en vegna fjölda mála hefur umboðsmaður tekið þá stefnu að undanskilja sífjamál. Sænski umboðsmaðurinn er að þessu leyti frábrugðinn þeim finnska. Embætti umboðsmanns hefur umboð til að gera sáttir, einnig að flytja sjálft mál fyrir skjólstæðinga sína og gerir það oft. Embættið getur flutt mál fyrir hönd skjólstæðinga sinna eða verið sjálft aðili að dómsmálinu.

Margir stjórn málaflokkar í Svíþjóð hafa sýnt embættinu áhuga og helsta baráttumál þeirra í dag er að sett verði upp útibú frá embættinu í öllum stærri sveitarfélögum.

Umboðsmaður skilar álit, bæði til stjórnvalda og fyrirtækja, líkt og sá finnski. Nefnt var dæmi um stórfyrirtæki í matvælaíðnaði sem bannaði múslímskum konum að bera höfuðfatnað sinn við vinnuna. Umboðsmaður gaf út álit þar sem þetta var talið ólöglegt samkvæmt lögum sem banna mismunun. Þegar umboðsmaður tekur að sér mál hefur hann heimild til að krefjast upplýsinga og fá afhend gögn.

Umboðsmaður heldur fundi með stjórn málaflokkum og með vinnuveitendum í þeim tilgangi að hvetja til þátttöku í baráttunni gegn mismunun.

Embættið tekur nú þátt í Evrópuverkefni ásamt sjö öðrum löndum og miðar að því að byggja upp gagnagrunn sem inniheldur stefnu stjórnvalda í innflytjendamálum og málefnum þeim tengdum.

Stór þáttur í starfsemi umboðsmanns er að sinna forvörnum. Liður í því starfi er að stuðla að rannsóknarvinnu, en embætti umboðsmanns framkvæmir ekki sjálft rannsóknirnar. Fyrir tilstuðlan hans er nú unnið að mjög umsvifamikilli rannsókn sem varðar það hvernig innflytjendum gengur að fá vinnu við hæfi miðað við menntun og fyrri reynslu. Rannsóknin spannar 400 fyrirtæki á sjö mismunandi sviðum. Mjög vel hefur gengið að fá fyrirtæki til að taka þátt, enda er lagaskylda til að veita umboðsmanni upplýsingar. Af þessum fyrirtækjum eru 310 sem uppfylla ekki að öllu leyti þær kröfur sem umboðsmaður telur „good practice“ en mörg þeirra hafa fengið álit þar sem þau eru talin brjóta alvarlega á einstaklingum.

Í Svíþjóð er mikil umræða um það líkt og í hinum löndunum að sameina umboðsmenn að því marki að þeir lúti einni yfirstjórn þar sem þeir fjalla allir um brot stjórnvalda (og oft fyrirtækja) gagnvart einstaklingum og eiga margt sameiginlegt. Þó þykir líka mikilvægt að eitt embætti sinni hverjum málaflokki, svo sérþekking myndist og nýtist. Þetta mál er nú í nefnd sem á að ljúka störfum árið 2005.

4.4.1 Lagaumhverfi

Lög um bann við mismunun tóku gildi 1. júlí 2003. Lögin innihalda bann við mismunun á grundvelli alls kyns mismununar, þ.m.t. kynþáttar, þjóðernis og trúar. Lögin tilgreina enn fremur ákveðin svið sem jafnrétti skuli ríkja á, til dæmis jafnrétti og bann við mismunun innan félagsþjónustu, atvinnumarkaðar, menntunar, húsnæðismarkaðar og jafnrétti til að bera fram kvartanir og kæra.

Með jafnrétti til vinnu er átt jafnt við um þá sem þegar eru í vinnu, þá sem sækja um vinnu og þá sem eru í starfsþjálfun á vinnustað. Þetta er skilgreint í lögnum sjálfum. Einnig ná lögin, í samræmi við reglugerð ESB, til áreitis, eineltis o.s.frv.

Sönnunarbyrði er samkvæmt lögnum skipt milli aðila. Undantekning frá þessu er þó þegar mál beinist að atvinnurekanda, þá er sönnunarbyrðin á honum. Þetta er dómafordæmi sem nú hefur verið lögfest.

Sérstök lög gilda í Svíþjóð um bann við mismunun nemenda á grundvelli þjóðernis, kynþáttar o.s.frv. og háskólar í Svíþjóð eru samkvæmt lögnum skuldbundnir til að stunda rannsóknir innan skólanna á því hvort mismunun eigi sér stað. Brot á lögnum er grundvöllur skaðabótaábyrgðar skólanna.

Í Svíþjóð eru í gildi lög síðan 1999 sem kveða á um skyldu vinnuveitanda og stéttarféлага til að sýna frumkvæði til aðgerða á ákveðnum sviðum, þ.e. að vinnuumhverfi sé í lagi, að spyrna gegn ofsóknum og mismunun innan vinnustaðar og að tryggja jafnrétti við ráðningar. Vinnuveitandi verður að hafa hliðsjón af samsetningu íbúa í samfélaginu og hann verður að setja sér ákveðin markmið. Þessu er fylgt eftir með því að fyrirtækjum og stéttarfélögum eru send eyðublöð til útfyllingar (letter of monitoring) þar sem þeim er gert að svara ýmsum spurningum er að þessu líta. Í mörgum tilvikum eru forsvarsmenn kallaðir á fund í framhaldi af því og er lagaskylda að mæta. Sektir við vanrækslu á því geta verið allt að 27 þúsund evrur, en ákveðin nefnd (Board of discrimination) ákvarðar sektir.

4.4.2 Rannsóknir

Fyrir sex árum stóð embættið fyrir rannsókn um upplifun innflytjenda á mismunun. Rannsóknin var gerð í samvinnu við Stokkhólms-háskóla og spannaði hún tvö ár. Innflytjendur voru valdir af handahófi, en þó þess gætt að þeir kæmu úr mjög breiðum hópi miðað við uppruna. Úrtakið var 400 manns og í stuttu máli var niðurstaðan sú að mjög mikið var um dulda mismunun og aðeins 4% þeirra kærðu sem töldu sig upplifa slíkt. Sænski umboðsmaðurinn telur rannsóknina hafa tekist vel til en mjög mikið hafa gerst á allra síðustu árum og því nauðsynlegt að endurtaka rannsóknina til að fylgjast með þróun mála. Svíarnir töldu, eins og Danirnir að nauðsynlegt væri að gera samhliða könnun meðal innfæddra til að unnt væri að meta hvort mismunun væri gerð vegna þjóðernis.

Það má sjá af því sem hér er rakið að við Íslendingar erum rétt að hefja okkar starf í málefnum innflytjenda. Það er eðlilegt, því ekki eru nema nokkur ár síðan Íslendingar sneru sér við á götu ef þeir sáu hér sýnilegan útlending. Það er mjög mikilvægt fyrir okkur að vera í góðu samstarfi við aðra sem reynslu hafa af þessum málaflokki, nýta okkur það sem vel hefur vegnast og forðast að gera sömu mistök og gerð hafa verið annars staðar. Það var samróma álit þeirra sem sóttu fundinn að Ísland hefði einstaka aðstöðu til að koma í veg fyrir að fólksflutningar til landsins verði að „vandamáli“ og nýta þess í stað þann mannauð sem felst í innflytjendum jafnt sem innfæddum. Til að svo megi verða, þarf að halda vel á spöðunum og ekki nægir fyrir okkur að taka upp í lög sömu reglur og verið er að innleiða í löndum sem hafa gert „mistök“ í 50 ár. Við þurfum að skoða hvað tókst vel til og við þurfum að skoða hvernig hin Norðurlöndin vinna að forvörnum. Fyrst og fremst þurfum við að vita hvað við erum að fást við. Lykilatriði í þeim efnum er að efla rannsóknarvinnu innan málaflokksins.

5 Tillögur nefndarinnar

Nefndin telur brýnt að aðlögunarmál útlendinga á Íslandi fái aukið vægi í íslenskri stjórnslu. Hún telur nauðsynlegt að fram fari markviss stefnumótun í þessum málaflokki sem taki tillit til staðbundinna aðstæðna hérlandis, en jafnframt að þróunin í nágrannalöndunum sé höfð til hliðsjónar.

Íslendingar hafa einstakt tækifæri til að sinna þessu málum af kostgæfni, en þá þurfa stjórnvöld að bretta upp ermar. Margt bendir til aukinna fordóma gagnvart útlendingum og önnur kynslóð innflytjenda er að vaxa úr grasi. Það er viðkvæmasti þátturinn og sker oft úr um hvort aðlögun útlendinga heppnast vel eða ekki.

Nefndin leggur til að sett verði á laggirnar tilraunaverkefni í aðlögunarmálum útlendinga sem taki til fimm ára. Annars vegar er lagt til að stofnað verður sérstakt „Innflytjendaráð“ sem hafi með ákveðin verkefni á þessu sviði að gera. Hins vegar er lagt til að stofnuð verði nefnd um móttöku og aðlögun flóttafólks.

5.1 Innflytjendaráð

Lagt er til að félagsmálaráðherra skipi innflytjendaráð sem hafi aðsetur í félagsmálaráðuneytinu. Hlutverk ráðsins verði að gera tillögur um stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og hafa umsjón með framkvæmd hennar.

Það er meginniðurstaða nefndarinnar að brýn þörf sé á mótun heildstæðrar stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda. Með því að búa til þennan farveg innan stjórnsýslunnar sem stofnun innflytjendaráðs er telur nefndin að forsendur slíkrar stefnumótunar verði fyrir hendi. Meginverkefni innflytjendaráðs verði að taka á helstu atriðum er snerta aðlögun útlendinga að íslensku samfélagi í víðu samhengi.

Innflytjendaráð á að leita eftir breiðri samstöðu ólíkra hagsmunaaðila sem málið snertir. Þar á meðal eru sveitarfélög, aðilar vinnumarkaðar, frjáls félagasamtök og félög útlendinga á Íslandi. Gert er ráð fyrir að innflytjendaráð byggi sína starfsemi á því þróttmikla starfi sem unnið hefur verið víða í samfélaginu og nefnt hefur verið í þessari skýrslu.

Eftirtaldir tilnefni fulltrúa í innflytjendaráð:

- Félagsmálaráðuneyti
- Menntamálaráðuneyti
- Dómsmálaráðuneyti
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti
- Samband íslenskra sveitarfélaga

Fulltrúi félagsmálaráðuneytisins verði formaður ráðsins.

Nefndin telur eðlilegt að innflytjendaráð hafi sitt aðsetur og starfsstöð í félagsmálaráðuneytinu og að formennska í innflytjendaráði sé á vegum ráðuneytisins. Rökin eru þau að þar er fjallað um marga þá þætti sem snerta innflytjendur mest eins og til dæmis fjölskyldumál, félagsþjónustu, vinnumarkað og fleira.

Til að tryggja aðkomu annarra aðila sem hagsmuna eiga að gæta þykir nefndinni eðlilegt að ráðuneyti menntamála, dómsmála og heilbrigðis- og tryggingamála komi einnig að ráðinu með tilnefningu. Þá leggur nefndin til að fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga komi að ráðinu með beinum hætti enda koma málefni sveitarfélaga að þessum málum með afgerandi hætti.

5.2 Þjónustusamningar

Innflytjendaráð skal sjá um gerð þjónustusamninga við aðila sem að mati ráðsins þykja best til þess fallnir til að taka að sér þau verkefni sem innflytjendaráð telur brýnast að sinna.

Lögð er áhersla á að stjórnvöld tryggi framkvæmd tillagnanna, nauðsynlega fjármögnun þjónustusamninga og aðkomu þeirra hagsmunaaðila sem málið snertir.

Þeir þjónustusamningar sem innflytjendaráð gerir munu innihalda samkomulag um verkefni sem tilgreind eru í köflum 5.2.1–5.2.6.

5.2.1 Tölfræðilegar upplýsingar

Innflytjendaráð í samráði við Hagstofu Íslands haldi til haga tölfræðilegum upplýsingum um fólk af erlendum uppruna að teknu tilliti til laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.

5.2.2 „Fyrstu skrefin“

Innflytjendaráð skal í samvinnu við Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun tryggja að sérhverjum þeim sem hér fær atvinnu- og dvalarleyfi bjóðist leiðsögn um íslenskt samfélag. Áhersla verði lögð á að viðkomandi þekki réttindi sín og skyldur sínar, með það að markmiði að hann geti tekið virkan þátt í samfélaginu. Nefndin leggur ríka áherslu á góða samvinnu Útlendingastofnunar og innflytjendaráðs og að það ferli sem stefnt sé að með þessu átaki verði í senn skilvirkt og árangursríkt.

5.2.3 Miðlun upplýsinga

Innflytjendaráð skal leitast við að tryggja sem best miðlun upplýsinga til útlendinga á Íslandi. Byggt verði á þeirri vinnu sem nú þegar liggur fyrir hjá ýmsum aðilum og leitast við að efla hana og samræma.

5.2.4 Túlkaþjónusta

Gerð verði áætlun um túlkaþjónustu sem nái til landsins alls. Byggður verður upp upplýsingagrunnur þar sem metin verði þörf á fjölda túlka og hvar þeirra sé þörf. Lögð verði sérstök áhersla á aðgang allra að sem fljótverkustu og hagkvæmu kerfi í

túlkapjónustu sem standist gæðakröfur.

5.2.5 Þjónusta við sveitarfélög

Innflytjendaráð skal markvisst kynna sveitarfélögunum þarfir og aðstæður innflytjenda. Innflytjendaráð skal gera tillögur um hlutverk sveitarfélaga í aðlögunarmálum. Áhersla skal lögð á heildræna þjónustu við fjölskyldur og hvetja þau til að tryggja að innflytjendum séu kynnt réttindi sín og skyldur í samfélaginu og hvatt er til heildrænnar þjónustu við fjölskyldur.

5.2.6 Rannsóknir

Innflytjendaráð skal beita sér fyrir rannsóknum og þróunarstarfi á högum og aðlögun innflytjenda. Ráðið skal fylgjast reglubundið með viðhorfum innfæddra og innflytjenda til fjölmenningsamfélagsins.

5.3 Nefnd flóttafólks og hælisleitenda

Nefndin leggur til að Flóttamannaráð í núverandi mynd verði lagt niður. Í staðinn verði skipuð sérstök nefnd á vegum innflytjendaráðs sem hafi umsjón með móttöku flóttafólks. Nefndin vinni í nánú samráði við Útlendingastofnun.

Eins og fram kemur í skýrslunni þá var Flóttamannaráð stofnað árið 1995. Mikil þekking er innan þess á málefnum flóttafólks og starfsemin er í föstum skorðum. Nefndin telur nauðsynlegt að tengja betur aðlögunarþátt flóttafólks hérlendis við aðlögun annarra innflytjenda. Með stofnun sérstakrar nefndar um málefni flóttafólks og hælisleitenda sem verði þó nátengd innflytjendaráði telur nefndin að þessu markmiði sé náð.

Afar mikilvægt er að tryggja áfram aðkomu Rauða kross Íslands og hafa þessi áform verið kynnt forsvarsmönnum hans.

Tillögur nefndarinnar skal leggja fyrir innflytjendaráð til samþykktar. Í nefndinni eru fulltrúar frá félagsmálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, utanríkisráðuneyti og Rauða krossi Íslands.

Fulltrúar félagsmálaráðuneytis og dómsmálaráðuneytis eru hinir sömu og sitja munu í innflytjendaráði.

Lokaorð

Engum vafa er undirorpið að fjölmenningsarsamfélagið er komið til að vera. Hlutfall fólks af erlendu bergi brotið mun hækka hér á landi á næstu árum þótt ekki sé nema vegna fjölskyldusameiningar. Þá höfum við væntanlega einnig í náinni framtíð þörf fyrir fleiri hendur bæði til faglærðra og ófaglærðra starfa og þá munum við áfram og trúlega í vaxandi mæli taka við flóttamönnum.

Eins og fram kemur í nefndarálitinu hefur innflytjendum fjölgað mjög á Íslandi á síðustu árum. Hiklaust ber að líta á innflytjendur sem efnahagslegan og menningarlegan hvalreka. Þeir ættu að auðga íslenskt þjóðlíf og styrkja efnahagskerfið.

Þótt flestir útlendingar komi til að vinna þarf að sinna aðlögun. Gæta þarf þess að misrétti skapist ekki milli fólks eftir því hvaðan það kemur eða eftir útliti þess eða trúarbrögðum. Slíkt misrétti væri ávísun á vandmál. Hér er átt við misjafnan aðgang að menntakerfi á öllum stigum þess, heilsugæslu, húsnæði, framgang í starfi og þátttöku í frjálsum félögum eins og til að mynda íþróttafélögum. Reynsla nágrannabjóða sýnir að gæta þarf vel að þessum þáttum og að jafnrétti í orði er alls ekki alltaf ávísun á jafnrétti á borði. Festist misrétti í sessi ýtir það undir aðskilnað og einangrun og þar með fordóma.

Í þessari skýrslu er gengið út frá því að gagnkvæm aðlögun sé lausnarorðið. Þar er átt við að útlendingum sem hingað koma verði gert og auðveldað að semja sig að siðum og venjum Íslendinga og þeim tryggður aðgangur að tungumálanámskeiðum og fræðslu um helstu þætti samfélagsins, þ.m.t. menningu þess. Um leið er það viðurkennt að innflytjendur rækta siði og venjur sinnar menningar og rækta tengsl við heimaland sitt og sitt fólk héraðs og erlendis. Í aðlöguninni felst þá að innfæddir virði þessa þörf og þennan vilja hins aðflutta og sé auðveldað að kynna sér menningu hins aðflutta fólks. Sé þess gætt að innflytjendur einangrist ekki í hverfum, sé þess gætt að þeir fái íslenskukennslu og fræðslu um sögu og menningu þjóðar og sé þess gætt að ekki þróist hér misrétti milli fólks af mismunandi uppruna telur nefndin líkur aukast á að aðlögun heppnist þannig að íslenskt samfélag og íslensk menning auðgisti af áhrifum þeirra menningarheima sem endurspeglast í innflytjendum og verði fjölbreyttara og gróskumeira. Nefndin telur að íslenskt samfélag ætti að leggja metnað sinn í það að þessi aðlögun takist vel og við teljum eins og fram kemur í nefndarálitinu að opinberir aðilar verði að hafa þar hönd í bagga þótt hin raunverulaga aðlögun sé fyrst og fremst sjálfssprottin og gerist í grasrótinni.

6 Viðaukar

6.1 Innlendar skýrslur sem fjalla um skyld málefni.

- Greinargerð og tillögur nefndar sem kannaði aðstæður erlends vinnuafis og útlendinga með dvalarleyfi hér á landi. Félagsmálaráðuneytið, janúar 2003.
- Skýrsla ráðgjafarhóps Fjölmeningarseturs. Fjölmeningarsetur á Ísafirði, maí 2003.
- Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi. Menntamálaráðuneytið 1997.
- Aðlögun Íslendinga af erlendum uppruna og stefnumótun í málefnum þeirra. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála 1997.
- Tillögur að aðgerðum sem geta auðvelda útlendingum aðlögun og þátttöku í íslensku samfélagi. Félagsmálaráðuneytið 1998.
- Greinargerð um vinnu starfshóps um stofnun landsmiðstöðvar eða annars starfsvettvangs um málefni útlendinga. Félagsmálaráðuneytið 2001.

6.2 Rannsóknir og ritgerðir um málefni útlendinga

Það yfirlit um rannsóknir og ritgerðir um málefni útlendinga sem hér fer á eftir tók Anna Ingadóttir saman fyrir Rauða kross Íslands árið 2005.

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Et Skridt videre	Runa Björn, Mikkel Thögeresen	1999		En hánðbog om integrationsarbejde i kommunerne		
„Mirad“- drengur frá Bosnía	Ad de Bont			Leikrit sem er byggt á dagbókum 14 ára unglings frá Bosnía og opinberum gögnum sem varða sögu hans.		
1990-Talets svenska attityder till invandrare ock invandring	Krzysztof Laczak	1990	Svíþjóð	Er stéttaskipting á milli útlendinga og upprunulegra Svíá dæmigert eða sérstakt sænskt?	Bæði, en vantar frekari rannsókn.	
Tvåspråkiga barn	Thórdís H. Ólafsdóttir	1998	Hugrún, dóttir höfundar	Hvernig læra börn tvö mál samþímis?	Annað málið fyrst vel og svo hitt.	

Titill	Höfundar	Útg.	Pátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Icelandic Children with Foreign Background, Linguistic Development and Problem Behaviour	Katrín Einarsdóttir	1999	76 börn, fædd 1992 frá 30 leikskólum í Reykjavík	Do children in Iceland with foreign parents have more behaviour problems than children with 2 Icelandic parents and are they offered the right opportunities to learn Icelandic?	An inferior minority group is living in Iceland and more needs to be done for them	
Tré án róta - Mikilvægi móðurmálskennslu fyrir nýbúa	Unnur Gyða Magnúsdóttir	2000		Almennt um þróun nýbúakennslu, móðurmálskennslu og löggjöfina er þessum efnun.	Margt gott hefur verið gert í móttöku og kennslu nýbúabarna en móðurmálskennsla fyrir öll börn hlýtur að vera eitt af grundvallarskilyrðum jafnréttis til náms.	Lokaritgerð við HÍ - mannfræði
Nýbúar í íslenskum grunnskólum - mat á kennslu tvítyngdra nemenda í efri bekkjum grunnskóla	Helga Guðrún Loftsdóttir	2000	Tvítyngdir nemendur, foreldrar þeirra & umsjóna-kennarar í 7.-10. bekk í íslenskum grunnskólum.	Að skoða kennsluna, stefnu íslenskra stjórnvalda, námsefni og hvort kennarar fá nægilegan undirbúning og leiðbeiningar við kennslu nýbúa & tvítyngdra barna.	Kennsla tvítyngdra barna er í nokkuð góðum farvegi þó alltaf megi gera betur. Til að standa við þá stefnu að samþætta nýbúa íslensku samfélagi verðum við Íslendingar að koma tvítyngis- og fjölmenningskennslu inn í grunnskólann.	Lokaritgerð (meistarapróf) við HÍ - uppeldis- og menntunarfræði
Fordómar og hatursglæpir: Tilurð og saga með hliðsjón af íslensku samfélagi.	Aleksandra Hamelý Kojic	2003				B.A.-ritgerð í félagsfræði við HÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Umskurður kvenna: baráttumál, innflytjendur og fordómar	Elva Rakel Jónsdóttir	2003		Aðgerðin og afleiðingar. Umskurður sem baráttumál. Umskurður á Vesturlöndum. Fordómar. (kaflaheiti)	Verðum að geta skilið sjónarmið þeirra sem umskera, ekki til þess að réttlæta það heldur einmitt til þess að vera fær um að fella raunhæfan dóm yfir umskurði.	Lokaritgerð við HÍ - mannfræði
Hreyfanleiki innflytjenda: staða erlendra starfsmanna í heilbrigðisgeiranum	Kristjana Hildur Kristjánsdóttir	2002	Allir erlendir starfsmenn sem starfa í heilbrigðisgeiranum á höfuðborgar-svæðinu	Að varpa ljósi á menntun, hreyfanleika og íslenskukunnáttu erlendra starfsmanna innan heilbrigðisþjónustunnar.	Bendir til þess að menntun innflytjenda sé ekki metin sem skyldi á íslenskum vinnumarkaði, íslenska sé lykillinn að aðlögun innflytjenda á Íslandi og að þótt kynþáttafordómar séu ekki áberandi héraendis virðast þeir engu að síður vera til staðar.	Námsritgerð við HÍ - landafræði
Kynþáttafordómar og kynslóðirnar - rannsókn á viðhorfi þriggja kynslóða til innflytjenda á Íslandi	Sigríður María Tómasdóttir, Haukur Agnarsson	2000	16-25 ára, 34-43 ára, 52-61 árs	Að kanna viðhorf fólks til innflytjenda á Íslandi. Að athuga viðhorf þriggja mismunandi aldurshópa. Að skoða sérstaklega niðurstöður yngsta aldurshópsins sem gætu aðstoðað við að þróa fræðsluefni um málefni innflytjenda fyrir skólastigin.	Að munur er á milli kynslóða í afstöðu til innflytjenda. Afstaða til þeirra virðist vera neikvæðari með nýjum kynslóðum sem sýnir nauðsyn fjölmenningarlegrar kennslu í íslensku samfélagi.	Nýsköpunar-sjóður námsmanna

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Social Condition of Immigrant Youth in Iceland	Antonette Naysaa Gyedu-Adomako, Inga Dóra Sigfúsdóttir, Bryndís Björk Ásgeirsdóttir	2000	Öll börn í 9. og 10. bekk grunnskóla í apríl 2000		The social conditions of immigrant youth in Iceland in comparison with their Icelandic peers. On the average, adolescents who speak a foreign mother tongue, especially those raised in Iceland are more likely than others to have used addictive substances. They are also more likely than the native group to report an unhealthy psychological well being, and fell unhappy at school. Those who speak a foreign mother language and are raised in Iceland seem to have the most behavioural problems, addictive substances, their social relations with peers and psychological well being as well as their academic performance.	

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Innflytjendur, mat á heilsufari og þvermenningarlegri hjúkrun	Álfheiður Haraldsdóttir, Helga Pálmadóttir	2003	Fræðileg úttekt og upplýsinga aflað af gagnasöfnum. Upplýsinga aflað um heilsufarsástand þriggja algengustu innflytjendahópanna sem búsettir eru á Íslandi og eru ekki frá V.-Evrópu eða Bandaríkjunum, (þ.e. Póllandi, fyrrum Júgóslavíu og Filippseyjum).	Að meta heilsufar innflytjenda og þvermenningarlega hjúkrun. Rannsóknarspurningar: Hver eru helstu heilsufarsvandamál innflytjenda frá Póllandi, fyrrum Júgóslavíu og Filippseyjum? Hvaða gildi hafa heilsufarsupplýsingar innflytjenda fyrir þvermenningarlega hjúkrun innan heilsugæslunnar? Hver er stefna Heilsugæslu Reykjavíkur í móttöku innflytjenda og þvermenningarlegri hjúkrun?	Helstu ályktanir eru þær að heilbrigðisþjónusta hér á landi þarf að vera sýnilegri og aðgengilegri fyrir innflytjendur og marka þarf stefnu heilsugæslunnar betur í málefnum þeirra.	Lokaritgerð við HÍ – hjúkrunarfræði
Fimmtánda þjóðarbrotið í Dalvíkurskóla - flóttamenn frá Kosovo	Sigurlaug Hauksdóttir	2000	Viðtöl við ýmsa	Að gera úttekt á stöðu mála og athuga hvernig að aðlögun flóttamannanna var staðið, bæði af hálfu sveitarfélagsins og einnig af hálfu grunnskólans.	Í heildina var vel að málum staðið.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Stefna stjórnvalda í málefnum innflytjenda á Íslandi 1944–2000	Íris Ellenberger	2003		<p>Að greina tilgang og eðli stefnu Alþingis og þau áhrif sem hún hafði á stöðu innflytjenda hér á landi.</p> <p>Miðaðist stefna stjórnvalda við þarfir innflytjenda eða miðaði hún að því að vernda hagsmunum Íslendinga einna?</p> <p>Gátu útlendingar dvalið og starfað á Íslandi á eigin forsendum eða var þeim einungis ætlað að vera ódýrt vinnuafli fyrir íslenska atvinnurekendur?</p> <p>Hvaða afleiðingar hafði stefna stjórnvalda á kjör og stöðu útlendinga hér á landi?</p> <p>Hverjar voru forsendur þess að útlendingar voru teknir í tölu íslenskra ríkisborgara og hvað segja þær okkur um viðhorf Alþingis til útlendinga og íslensks ríkisfangs.</p>	<p>Fram undir lok 20. aldar var stefna íslenskra stjórnvalda í málefnum innflytjenda fyrst og fremst miðuð við þarfir Íslendinga og þá sérstaklega þarfir íslenska vinnumarkaðarins. Aðalsjónarmiðið var að veita útlendingum leyfi til dvalar ef þeirra væri þörf á vinnumarkaði og þannig þjónusta þeir sem „stuðpúði“ fyrir atvinnulífið. Í samræmi við það voru réttindi innflytjenda skert og með ákvæðum um að afturkalla mætti atvinnuleyfi var atvinnuöryggi þeirra verulega ógnað. Með meiri áherslu á mannréttindi öðluðust innflytjendur smám saman meiri réttindi og samfara því fóru stjórnvöld að huga frekar að þörfum erlendra ríkisborgara hér á landi og lögðu áherslu á svokallaða aðlögun sem gerði fólki kleift að taka þátt í íslenskri menningu án þess að gefa sína eigin upp á bátinn. Það sem aðlögunarstefnan er tiltölulega nýtt fyrirbæri hefur ýmislegt í framkvæmd hennar orkað tvímælis. Ólíkur réttur og aðskilnaður eftir þjóðerni á vinnumarkaði vinna gegn markmiðum stefnunnar sem og ný lög um útlendinga sem þvinga þá sem sækja um búsetuleyfi til að stunda íslenskunám án alls tillits til getu þeirra til að fjármagna eða finna tíma til námsins. Hins vegar hafa stjórnvöld breytt um stefnu í íslenska skólakerfinu og veitt nemendum af erlendum ættum æ meiri réttindi.</p>	Lokaritgerð við HÍ - sagnfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Aðlögun innflytjenda í fjölmenningslegu samfélagi	Birna Ruth Jóhannsdóttir	2003		Að skoða hvernig aðlögun innflytjenda er háttað í fjölmenningslegum samfélögum.	Mikilvægt að minnka hættu á einangrun innflytjenda og að fordómar hafi áhrif á aðlögunarferlið. Fjölmenningsleg kennsla í grunnskólum mikilvæg sem og móðurmálskennsla fyrir innflytjendur sem skiptir höfuðmáli þegar verið er að læra nýtt tungumál.	Námsritgerð við HÍ - mannfræði
Hver er staða nýbúakennarans og ábyrgð?	Ingibjörg Anna Arnarsdóttir, Sigrún Bragadóttir	1998	Póstkönnun til 29 grunnskóla, spurningalisti.	Að kanna vinnuskipulag nýbúakennara, hlutverk skólans gagnvart tvítýngdum nemendum og samstarf foreldra og skóla/kennara.	Mörgu ábótavant í kennslu nýbúa.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Líðan og heilsa innflytjenda: rannsóknar-áætlun	Anna Svandís Gísladóttir, Bryndís Elfa Gunnarsdóttir, Úlfhildur Fenger	2003	Ófaglærðir innflytjendur sem koma frá löndum utan EES, starfa við aðhlyningu, í eldhúsi, við ræstingar eða í þvottahúsi Landsspítala – háskóla-sjúkrahúss og eru færir um að lesa og skrifa ensku og/eða íslensku.	Tilgangur rannsóknarinnar er að kanna líðan og heilsu ófaglærðra innflytjenda á Landspítala – háskóla-sjúkrahúsi, skoða hvernig þeir hafa aðlagast nýju samfélagi, upplifun þeirra af því að starfa í öðru landi og hvaða þættir það eru sem hafa áhrif á aðlögun.	Niðurstöður veita mikilvægar upplýsingar sem nýtast aðilum heilbrigðisþjónustunnar til að koma til móts við þarfir og óskir innflytjenda varðandi heilbrigðisþjónustu og draga úr streitu sem þeir kunna að upplifa, jafnframt því að þróa þjónustu sem getur mætt einstaklingum með ólíka menningu. Þörf á aukinni fræðslu um ólíka menningarhópa fyrir heilbrigðisstarfsmenn. Þörf fyrir forvarnir, mat og meðferðir fyrir innflytjendur varðandi andleg vandamál. Forvarnir geta m.a. falist í stuðningshópum og fræðslu. Á Landspítala – háskólasjúkrahúsi fá erlendir hjúkrunarfræðingar námsleyfi til að læra íslensku, íslenskunám er forsenda ráðningar þeirra. Ófaglært erlent starfsfólk fær takmarkaðan fjárstyrk til íslenskunáms. Á spítalanum er starfandi vinnuhópur sem lagði fram tillögur um auknar kröfur um íslenskukunnáttu hjá ófaglærðum starfsmönnum og að þeir eigi möguleika á fjárstyrk og námsleyfi.	Lokaritgerð við HÍ – hjúkrunarfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Asískar innflytjendakonur og íslensk heilbrigðisþjónusta	Valgerður Katrín Jónsdóttir	2003	Opin viðtöl við 14 innflytjendakonur frá Asíulöndum – veltiúrtak.	Að varpa ljósi á heilsufar innflytjendakvenna frá Asíulöndum og samskipti við heilbrigðisþjónustuna, einkum þó þjónustu ungbarnaeftirlits Miðstöðvar barna á Heilsuverndarstöð við Barónsstíg við þær og börn þeirra.	Niðurstöður sýna að innflytjendakonur frá Asíu búa margar við erfiðar félagslegar aðstæður. Þær þurfa að berjast fyrir réttindum sínum, svo sem rétti til heilbrigðisþjónustunnar. Þær eru aldar upp við ólíkar hugmyndir um heilbrigði og heilbrigðiskerfi þar sem fólki er mismunað eftir efnahag. Börn þeirra sem eru skoðuð á Miðstöð Heilsuverndar barna eru yfirleitt skemur á brjósti en önnur börn, við verri tannheilsu og hafa mörg hver lélegan málþroska. Konurnar þjást margar af álagsverkjum, til dæmis í baki eða verkjum sem læknað kunna ekki skýringu á. Til að vinna í anda heilbrigðisáætlunar þarf meiri fræðslu, fyrir innflytjendakonurnar og heilbrigðisstarfsfólk, aukna túlkajónustu og heilbrigðisstarfsfólk þarf að fá meiri tíma til að sinna þessum hópi.	Lokaritgerð (meistara-próf) við HÍ – uppeldis- og menntunarfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Því læra börnin málið að það er fyrir þeim haft : rannsókn á málumhverfi í leikskóla með tilliti til barna sem eiga annað móðurmál en íslensku.	Kolbrún Vigfúsdóttir	2002	Tilviksrannsókn á tveimur deildum í tveimur leikskólum í Reykjavík. Ásetningsúrtak.	Að kanna málumhverfi tveggja deilda í tveim leikskólum með tilliti til málþarfa tvítyngdra barna.	Umhverfi og búnaður leikskólanna býður upp á möguleika til kennslu og uppeldis tvítyngdra barna. Margt í skipulagi starfsins styrkir málörvun sem og færni og áhuga einstakra kennara. Það sem á vantar er formlegra skipulag, samræmdar starfsaðferðir og mat á færni og framförum barna sem eru að tileinka sér annað tungumál. Enginn ytri rammi er til um hvernig staðið skuli að málörvun og kennslu tvítyngdra barna þar sem aðalnámskrá leikskóla segir ekkert um þennan þátt leikskólastarfs. Menntun kennara á þessu sviði virðist ábótavant og sömuleiðis fræðslu leiðbeinenda. Það sem vel er gert byggist því fyrst og fremst á færni og áhuga einstaka kennara sem segja má að noti sitt hyggjuvit til að nýta þekkingu sína á máltöku og málörvun barna. Til að bæta úr þessum vanköntum þarf skýrari áherslur í aðalnámskrá leikskóla um málörvun annars tungumáls og mat á færni og framförum barna sem eru að tileinka sér íslensku. Einnig þarf að auka fræðslu um kennslu og menntun barna sem ekki hafa íslensku að móðurmáli.	M.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Einhversstaðar í öllu þessu grjóti á ég heima : um fólksflutninga og stöðu innflytjenda í Þýskalandi	Ásdís María Elfarsdóttir	2003		Fólksflutningar til Þýskalands og innflytjendur þar. Kenningarleg umfjöllun. Fólksflutningar til V.-Evrópu Fólksflutningar til Þýskalands. Innflytjendur í Þýskalandi. Viðbrögð Evrópu. (kaflaheiti)		Lokaritgerð við HÍ - mannfræði
Reynsla hjúkrunarfræðinga í ung- og smábarnavernd af því að sinna mæðrum sem ekki tala íslensku	Anna Dóra Heiðarsdóttir, Elín Bergmundsdóttir, Ólafía Aradóttir	2003	22 hjúkrunarfræðingar sem starfa við ung- og smábarnavernd á heilsugæslustöðvum á Stór-Reykjavíkursvæðinu, valdar af hentugleika.	Rannsóknartilgátur voru þrjár: 1. Að tungumálaörðugleikar hefðu áhrif á gæði þjónustunnar. 2. Hjúkrunarfræðingar teldu sig þurfa á aukinni fræðslu að halda. 3. Að hjúkrunarfræðingar nýttu sér tálkaþjónustu við starf sitt.	Niðurstöður forprófunarinnar studdu þær tilgátur sem settar voru fram. Töldu þátttakendur þörf á hjúkrunarfræðingi sem sérhæfði sig í málefnum skjólstaðinga af erlendum uppruna og skortur væri á fræðsluefni varðandi ung- og smábarnavernd á mismunandi tungumálum. Einnig kom fram að mæður sem ekki tala íslensku búa oft við félagslega einangrun.	Lokaritgerð við HÍ – hjúkrunarfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
„Leit að betri lífskjörum“ - útlendingar á íslenskum vinnumarkaði	Steinunn Þóra Árnadóttir	2002	Þrír þátttakendur - viðtöl.	Fjallað um útlendinga á íslenskum vinnumarkaði með tilliti til atvinnuleyfa, tímabundinna og ótímabundinna, stöðu þeirra á vinnumarkaðnum og þeirra laga og reglna sem hér gilda.	Stefna íslenskra stjórnvalda hefur mikil áhrif á það hvernig útlendingum er gert kleift að aðlagast okkar samfélagi og verða hér þjóðfélagsþegnar. Laun útlendinga eru almennt lægri en laun Íslendinga.	Lokaritgerð við HÍ - mannfræði
Búseta erlendra ríkisborgara á Íslandi	Berglind Karlsdóttir	1996	Fólk sem hefur erlent ríkisfang og er búsett á landsbyggðinni, þ.e. annars staðar en á höfuðborgar-svæðinu 16 ára og eldri.	Að kanna hvort atvinnuskipting og atvinnuleysi geti ef til vill haft áhrif á það hvernig erlendir ríkisborgarar dreifast um landi.	Dreifing erlendra ríkisborgara um landið er alls ekki jöfn. Atvinnuskipting og atvinnuástand er auðveldlega hægt að tengja við búsetu erlendra ríkisborgara.	Námsritgerð við HÍ - landafræði
Líf í nýju landi - Júgóslavneskir flóttamenn á Hornafirði	Brynja Dögg Friðriksdóttir	2002	Viðtöl við þrjá einstaklinga og þriggja manna fjölskyldu - 17 manns, flóttamenn, starfsmann RK-deildar Hornafjarðar og stuðningsfjölskyldu.	Að sýna fram á orsakir endaloka Júgóslavíu og tengja kenningar fræðimanna við þær og rannsaka aðlögun eins hóps júgóslavneskra flóttamanna á Hornafirði.	Svo virðist sem flóttamennirnir séu almennt ánægðir með þær móttökur sem þeir fengu á Hornafirði og stuðningsfjölskyldur hafi hjálpað sumum einstaklinum að komast fyrir inn í samfélagið. Sum hver virðast vera félagslega einangruð.	Lokaritgerð við HÍ - mannfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Aðlögun erlendra kvenna að samfélaginu í íslenskri sveit.	Alma Jenný Sigurðardóttir	2004	Hálfformleg viðtöl við sex erlendar konur sem búsettar eru í Hrunamanna-hreppi.	Að sjá hvernig aðfluttum konum, sem flust hafa til landsins á mismunandi tíma frá nokkrum Evrópulöndum, hefur vegnað í nýjum heimkynnum.	Almennt líta konurnar svo á að þær hafi fengið góðar móttökur af hálfu heimamanna og að það hafi hjálpað þeim við að aðlagast nýjum heimkynnum. Má leiða líkum að því að smæð samfélagsins í Hrunamannahreppi hafi talsverð áhrif á aðlögunarferlið. Hins vegar er greinilegt að skortur er á allri sérþjónustu fyrir þessa einstaklinga, bæði íslenskukennslu, túlkþjónustu og námskeiðum um íslenskt samfélag. Einnig settu yngri konurnar út á að ekki sé boðið upp á móðurmálskennslu fyrir skólabörn af erlendum uppruna.	Lokaritgerð við HÍ - landafræði
Kirkjan og fjölmenningin	Eygló Bjarnadóttir	2002		Að fjalla um veruleika fjölmenningarlegs samfélags á Íslandi. Íslenskt samfélag er fjölmenningarlegt samfélag. Kirkjan og fjölmenningin. Kirkjan og málefni innflytjenda. Adrenalín gegn rasisma: fjölmenningarlegt unglिंगaverkefni á vegum kirkjunnar. (kaflaheiti)		Lokaritgerð við HÍ – guðfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Nýbúar: upplifun og hefðir í meðgöngu, fæðingu og sængurlegu	Hólmfríður Garðarsdóttir	2002	Skoðaðar niðurstöður erlendra rannsókna um málefni nýbúa og heilbrigðis- kerfisins og niðurstöður unnar út frá þeim.	Að kanna upplifun og hefðir nýbúa á meðgöngu, í fæðingu og sængurlegu.	Flestar rannsóknir sýna að nýbúar fá ekki tækifæri til að stunda menningarlegar hefðir innan heilbrigðiskerfisins í nýju landi. Heilbrigðisfólk þekkir ekki hefðir nýbúa. Vandamál í samskiptum milli heilbrigðisstarfsmanna og nýbúa eru algeng. Nýbúar lýstu minni félagslegum stuðningi í nýju landi. Starfsfólk heilbrigðiskerfisins hefur tilhneigingu til að staðla ímyndir mismunandi menningarhópa í þjónustu. Túlkaþjónusta var líkleg til að skila árangri. Fræðsla til nýbúa var ábótavant. Samfelld umönnun féll betur að þörfum nýbúa en hefðbundin umönnun. Almennt sýndu rannsóknir að vöntun var á menningarlega næmri þjónustu við nýbúa.	Lokaritgerð við HÍ – ljósmóður- fræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Asískar innflytjendakonur á Íslandi	Sigurlaug Hrunð Svavarsdóttir	2000	Þátttakendur 21 talsins á aldrinum 15-43 ára. Veltiúrtak.	<p>Að varpa ljósi á stöðu asískra innflytjendakvenna í íslensku samfélagi með því að:</p> <ul style="list-style-type: none"> -kortleggja aðstæður þeirra hér á landi, -skoða fjölskyldulíf þar sem ólíkir menningarheimar mætast, -kanna þau viðhorf sem ríkja til kvennanna, -skoða þann stuðning sem konurnar fá við aðlögun að íslensku samfélagi. 	Íslenskunámskeið sem í boði er ná ekki því takmarki að kenna þeim íslensku. Fjölskyldulíf kvennanna og íslenskra maka þeirra ber þess merki að parið er af ólíkum uppruna. Viðhorf sem ríkja í garð kvennanna eru neikvæð og þær eru fyrst og fremst metnar á grundvelli staðalmyndar en ekki persónulegra hæfileika eða færni. Konurnar þurfa stuðning við aðlögun og megin stuðningsaðilar þeirra eru aðrar konur. Af reynslu kvennanna má álykta að virðing og umburðarlyndi Íslendinga gagnvart uppruna þeirra og menningu sé fremur lítið.	Lokaritgerð (meistara-próf) við HÍ – Uppeldis- og menntunarfræði
„Stolt siglir fleygið mitt“ Aðlögun íslenskra og aðfluttra unglunga að breyttri samfélagsmynd	Hafsteinn Hrafn Grétarsson	2000		Rannsóknarspurning: Má vinna markvisst starf í félagsmiðstöðvum til að stuðla að gagnkvæmri aðlögun íslenskra og aðfluttra unglunga að breyttri samfélagsmynd?	Höfundur setur fram hugmynd að félagsmiðstöðvarmódeli til að nýta í fjölmenningslegri félagsmiðstöð.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Móðurmál mitt er húðin mín	Kristrún Dógg Marteinsdóttir	2001		Að skoða mikilvægi þess að nýbúar fái tækifæri til að viðhalda móðurmálinu, samhliða því að læra nýtt tungumál.	Ýmis rök sem mæla með því að nýbúar fái tækifæri til að viðhalda og rækta móðurmál sitt.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ
Undir sólinni er aðeins ein fjölskylda - nýbúabörn í leikskóla	Hafdís Bjarnadóttir, Linda Björg Birgisdóttir	2000		Staða nýbúa á Íslandi (nýbúabörn og leikskólinn).	Það þarf að mynda samfellu milli leikskóla og grunnskóla og samræma þarf þær kröfur sem gerðar eru til nýbúabarnanna. Sérstaka áherslu þarf að leggja á að koma á móðurmálskenndu fyrir þessi börn.	B.Ed.-ritgerð við leikskólaskor KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Rannsókn á stöðu barna af erlendum uppruna - Markvisst leikskólastarf í fjölmenningslegu samfélagi	Hanna Ragnarsdóttir	2001	Leikskólastjórar í 102 leikskólum á landinu.	Að skoða reynslu íslenskra leikskóla af vinnu með börnum af erlendum uppruna með það að leiðarljósi að stuðla að markvissari vinnu í þeim efnunum. Að skoða hvernig leikskólastarf, menning í leikskólum og félagslegt og menningarlegt umhverfi leikskóla hefur áhrif á móttöku og aðlögun barnanna. Einnig hvernig stefna stjórnvalda, sveitarfélaga og þátttaka alþjóðastofnana koma þar við sögu.	Leikskólastjórar virtust ekki telja að þau börn sem áttu annað foreldri íslenskt þyrftu annan undirbúning, aðlögun eða móttöku en börn sem áttu báða foreldra íslenska. Ef borin er saman aðstaða leikskóla á landsbyggðinni almennt og á höfuðborgarsvæðinu, er nokkuð skýr munur á framboði ýmissar þjónustu sem leikskólar geta nýtt sér í vinnu með erlendum börnunum. Staðsetning leikskóla virtist ekki hafa áhrif á starfið, nema hvað framboð þjónustu var meira á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Í þeim leikskólum þar sem flóttamenn var að ræða, var starfið yfirleitt allt markvissara, betur undirbúið og samvinna stofnana meiri en annars staðar.	Rannsókn

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Tvítýngi	Agnes Braga Bergsdóttir	1999		Hugtakið tvítýngi og áhrif þess að vera tvítýngdur	Leikskólakennarar hafa þýðingamiklu hlutverki að gegna til að auðvelda börnum frá framandi menningarumhverfi lífsbaráttuna í tvítýngdum heimi. Þeir verða að sjá til þess að börnin séu óhrædd við að bera virðingu fyrir upprunamenningu sinni og móðurmáli þar sem þessir þættir skipta svo miklu máli í mótun sjálfsmyndar þeirra. Þeir þurfa að taka mið af þörfum hvers barns þegar þeir taka ákvarðanir um hvernig best sé að standa að málörvun. Einnig þurfa leikskólakennarar að kynna sér hvers eðlis tvítýngið er því þannig verða þeir betur í stakk búnir til að taka þátt í uppeldi tvítýngdra barna. Leikskólakennarar þurfa að fylgjast vel með þeim rannsóknnum sem gerðar eru á tvítýngi því alltaf er eitthvað nýtt að koma fram í þeim efnnum.	B.Ed.-ritgerð við leikskólaskor KHÍ
Aðlögun barna að erlendu námsumhverfi	Hermína Gunnþórsdóttir	2003	Tilviksrannsókn – öll gagnasöfnun miðaði að því að afla upplýsinga um aðlögun tveggja barna að hollenskum skóla.	Að skilgreina það ferli sem felst í aðlögun barna að nýju erlendu námsumhverfi, með eftirfarandi þætti í huga; félagsleg tengsl og samskipti, að læra nýtt tungumál, að læra á nýju tungumáli, samstarf heimilis og skóla, hlutverk foreldra og heimilis í námsaðlögun.	Skólaaðlögun nemenda gekk í megindráttum vel. Ástæðurnar eru margar og samverkandi en veigamest er að áhersla var lögð á að líta á aðlögunina sem vistfræðilegt ferli þar sem barnheimili-skóli var skoðað í samhengi og litið var á þessa þrjá þætti sem samofna heild.	M.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Mæðravernd fyrir verðandi foreldra af erlendum uppruna	Harpa Lind Hilmarsdóttir	2001		Að gera fræðilega úttekt á þörfum verðandi foreldra af erlendum uppruna til þeirrar þjónustu sem veitt er á meðgöngu.	Nauðsynlegt er að marka stefnu varðandi þjónustu fyrir verðandi foreldra af erlendum uppruna fyrir íslenskt samfélag og fara að sinna þessum málefnum betur með von um rannsóknir á þessu sviði vegna þess hve viðfangsefnið er vaxandi. Nauðsynleg forsenda þess að sú vinna verði markviss er að rannsaka hvernig þjónustunni er háttað fyrir verðandi foreldra af erlendum uppruna á Íslandi, viðhorf íslenskra ljósmæðra til kvenna af erlendum uppruna og ánægju.	Lokaritgerð við HÍ – hjúkrunarfræði
Að læra í nýju landi - Samþætting stærðfræði og íslenskukennslu barna með annað móðurmál en íslensku	Margrét Vala Gylfadóttir	2000		Að tengja saman stærðfræði og nýbúakennslu með það í huga að styrkja bæði stærðfræðipækkingu og íslenskukunnáttu nýbúa.	Samþætting stærðfræði og íslensku gefur mikla möguleika á aukinni íslenskukunnáttu nýbúa jafnframt því að styrkja stærðfræðipækkingu þeirra. Til þess að svo megi verða verður stærðfræðikennarinn að vera meðvitaður um að hann er ekki eingöngu að kenna stærðfræði heldur einnig íslensku. Hann verður því að undirbúa sig og velja kennsluaðferðir í samræmi við það.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Að byggja brú	Ingibjörg Bryndís Hilmarsdóttir	1999	Viðtöl við 6 leikskólastjóra leikskóla Reykjanesbæjar.	Aðlögun barna að ólíkum menningarheimi. Að fá upplýsingar um aðlögun nýbúabarna og yfirsýn yfir það starf sem unnið er með nýbúabörnum og foreldrum þeirra.	Of lítið hafði verið gert að því að flétta menningu nýbúabarna og fjölskyldna þeirra saman við leikskólastarfið. Aðlögun nýbúabarna hefur verið með sama hætti og annarra barna sem byrja í leikskólanum. Móðurmálskennsla í leikskólum hljómaði nýstárlega og framandi í eyrum leikskólastjóra.	Lokaritgerð í framhalds- deild við leikskólaskor KHÍ
Upplýsinga- þjónusta um heilbrigðismál fyrir innflytjendur	Þorbjörg Magnúsdóttir	2002		-Að vera liður í bættri upplýsingaþjónustu við innflytjendur á bókasafni Heilsugæslunnar. -Að kanna hvernig upplýsingaþjónusta er háttað fyrir innflytjendur almennt og á heilbrigðissviði, bæði hér á landi og í nokkrum öðrum löndum.	Starfshópur innan heilsugæslunnar um málefni innflytjenda og opinberar stefnur í fjölmeningarmálum lofa góðu um bættu heilbrigðisþjónustu við innflytjendur í framtíðinni, en enn sem komið hefur lítið verið gefið út af fjöltyngdum upplýsingum um heilbrigðismál.	Lokaritgerð við HÍ – bókasafns- og upplýsinga- fræði
Börn og breytt heimsmynd	Hólmfríður Jóhannesdóttir, Ragna V. Júlíusdóttir	1998		Fjallað um börn og breytta heimsmynd, útlend og íslensk börn á íslenskum leikskólum, stöðu þeirra og horfur.	Engin stefnumótun í gangi og tæpast nokkur stefna til, varðandi málefni útlendra barna, né útlendinga í heild af hálfu opinberra aðila á Íslandi. Stefnumótun vantar um það hvert hlutverk leikskólans skal vera í að veita útlendum börnum.	B.Ed.-ritgerð við leikskólaskor KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Fjölmennig og fjölmennigarleg kennsla í ljósi hnattvæðingar	Erla Sigurlaug Sigurðardóttir , Kamilla Ingibergsdóttir	2002	Eigindlegar rannsóknar- aðferðir. Viðtöl við 6 leikskólastýrur, einstaklingsviðtöl og þátttökuathuganir.	Rannsóknir á fjölmennigalegri kennslu á leikskólum í Reykjavík. Markmið þeirra var að fá innsýn í starfsemi sex leikskóla frá 6 leikskólastýrum út frá sjónarhorni hugmyndafræði fjölmennigarlegrar kennslu.	Margt jákvætt í starfinu. Ljóst að markviss vinna í anda hugmyndafræði fjölmennigarlegrar kennslu er ekki til staðar í umræddum leikskólum. Telja að fjölmennigarleg kennsla gæti hjálpað mikið til ef íslenskt samfélag ætli að eiga möguleika á því að halda áfram að vera eitt samfélag en ekki mörg.	Lokaritgerð við HÍ - mannfræði

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Í sátt? Fjölmenningar- legt samfélag og könnun á viðhorfum ungmenna til nýbúa	Berglind Gunnarsdóttir, Snæfríður Þorvaldsdóttir, Unnur Björk Hjartarsdóttir	2002	168 8. bekkingar í fjórum skólum á höfuðborgar- svæðinu. Lagður fyrir spurninga- listi.	Að skoða hvort nemendur hefðu neikvæð eða jákvæð viðhorf til nýbúa, hvort þeir teldu sig hafa fengið fjölmenningarlegu kennslu og hvaða hugmyndafræði þ.e. aðlögun, samlögun, samþættingu eða einangrun þau teldu heppilegasta til að fjölmenningarlegt samfélag gangi upp. Einnig athugað hvort munur væri á viðhorfum meðal nemenda sem stunda nám við móðurskóla fyrir nýbúa og þeirra sem stunda nám við skóla sem ekki eru móðurskólar fyrir nýbúa. Einnig var munur á viðhorfum milli kynja skoðaður.	Ekki er munur á milli skóla nema í spurningum um kennslu þar sem kom fram að nemendur móðurskólanna töldu sig hafa fengið meiri kennslu en nemendur hinna skólanna. Hins vegar var marktækur munur á viðhorfum pilta og stúlkna sem leiddi í ljós að piltar hafa neikvæðara viðhorf til nýbúa og fjölmenningarlegrar kennslu en stúlkur.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Afstaða Íslendinga til útlendinga	Friðrik H. Jónsson skrifar grein út frá þessari könnun	1999	1500 Íslendingar valdir af handahófi úr þjóðskrá.	<p>Þátttakendum sýndur listi og spurt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Á þessum lista eru taldir upp ýmsir ólíkir hópar fólks. Veldu þá úr sem þú vildir ekki hafa sem nágranna. 2. Hvað finnst þér um það að fólk frá vanþróaðri löndum komi hingað til að vinna? 3. Hvert af eftirtöldu finnst þér að stjórnvöldu ættu að gera? (valmöguleikar listaðir upp) 4. Hver eftirfarandi staðhæfinga kemst næst þinni skoðun: Það er betra fyrir þjóðfélagið í heild að innflytjendur viðhaldi sínum sérstöku siðum og hefðum. Það er betra fyrir þjóðfélagið í heild að innflytjendur viðhaldi ekki sínum sérstöku siðum og hefðum, heldur tileinki sér siði þess lands sem þeir setjast að í. 	<p>Miðað við aðrar Evrópuþjóðir eru Íslendingar mjög velviljaðir útlendingum. Það eru mjög fáir sem hafa á móti því að hafa þá sem nágranna. Góður meirihluti er reiðubúinn til að fá til landsins útlendinga, jafnvel þá sem koma frá vanþróaðum löndum, sem eru í leit að atvinnu. Að vísu að því gefnu að hér sé næga atvinnu að fá. Hins vegar eru flestir Íslendingar á því að útlendingar sem hér setjast að eigi að taka upp siði innfæddra fremur en að halda í sína eigin.</p>	Lífsgilda-könnun 1999 – rannsóknir í félagsvísindum

Titill	Höfundar	Útg.	Pátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Að byggja brú milli menningarheima	Sunna Viðarsdóttir	1998		Fjallar um ýmsar kenningar fræðimanna og skoðað hvernig við getum nýtt okkur reynslu nágrannaþjóðanna og stuðlað að því að minnihlutahópar aðlagist íslensku samfélagi en þroski jafnframt menningarlegan bakgrunn sinn og sjálfsmynd.	Eftir að hafa borið saman kenningar og skoðanir fræðimanna á því hvernig aðlögun nýbúa eigi sér stað eru þær að samþætting sé farsælasta leiðin. Nauðsynlegar forsendur þess að samþætting nýbúa við samfélagið heppnist vel eru þær að þeir þekki menningu upprunalands síns og að virðing sé borin fyrir menningararfleifð þeirra, tungu og gildismati.	B.Ed.-ritgerð við KHÍ
Þjónusta Hafnarfjarðarbæjar við nýbúa – úttekt og tillögur til úrbóta	Andrea Ósk Jónsdóttir fyrir Hafnarfjarðarbæ	2004		Leitast við að skoða að hversu miklu leyti stofnanir bæjarins koma til móts við þarfir nýbúa og hvernig hægt sé að bæta þjónustu við þennan hóp.		http://www.hafnarfjordu r.is/stjofjar/nybua.pdf
Nýbúar og leikskólinn	Halldóra Guðmundsdóttir	1999				B.Ed.-ritgerð við leikskólaskor KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Íslenska fyrir alla: um íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur og mikilvægi hennar	Ragnheiður Kristinsdóttir	2002				Lokaritgerð (meistara-próf) við HÍ – uppeldis- og menntunar-fræði
„Þú bara læra, allt í lagi“ : um kennsluaðferðir í nýbúadeildum á Stór-Reykjavíkursvæðinu	Margrét Jensína Atladóttir	2000				Ritgerð frá Uppsala universitet
Börn foreldra af erlendum uppruna og íslenskan: Þróunarverkefni unnið á leikskólanum Nóaborg	Steinunn Birna Bjarnadóttir	2000				B.Ed.-ritgerð við KHÍ
Hingað komin: nýbúar í íslenskum leikskólum	Unnur Konráðsdóttir	2000				B.Ed.-ritgerð við leikskólaskor KHÍ

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Staða innflytjenda innan Evrópu-sambandsins	Anna Jóna Aðalsteinsdóttir	2003				B.S.-ritgerð við HR
Fjölmenningarlegur vinnustaður	Sigrún Valgarðsdóttir	2004				Lokaverkefni (meistarapróf) við HÍ – uppeldis- og menntunarfræði
Staða fólks af erlendum uppruna á Suðurlandi og Suðurnesjum	Anna Ingadóttir	2004		Kanna stöðu fólks af erlendum uppruna m.t.t. þess hvað Rauða kross deildir á svæðinu hafa gert og eru að gera í þessum málaflokki sem og þjónusta sveitarfélaga og fleiri þjónustuaðila.	Almennt lítið verið að gera í málefnum útlendinga á svæðinu. Ýmsar tillögur til úrbóta settar fram.	Unnið af Rauða krossi Íslands

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Réttarstaða og aðbúnaður hælisleitenda á Íslandi	Elísabet Kristjánsdóttir	2004		Að skoða hvort aðbúnaður hælisleitenda í Reykjanesbæ standist samanburð við alþjóðleg viðmið, einkum lög og reglugerðir í Evrópu. Að skoða aðbúnað hælisleitenda. Að skoða hvernig staða þeirra er að lokinni meðferð og hvaða möguleikar koma til greina.	Reykjanesbær viðrist standa vel að vígi í móttöku og þjónustu við hælisleitendur. Hér á landi eru fá lög sem fjalla um hælisleitendur og réttindi þeirra, m.v. hvað þau eru mörg í nágrannalöndunum. Varðandi málsmeðferð og aðbúnað hælisleitenda, þá eru Íslendingar sennilega komnir langt á veg í málum hælisleitenda m.v. önnur lönd Evrópu.	Námsritgerð í félagsráðgjöf við HÍ
Könnun á aðstæðum útlendinga sem vinna hjá Félagsþjónustunni í Reykjavík.	Úrvinnsla og skýrslugerð: Þóra Huld Magnúsdóttir	2001	Allir erlendir starfsmenn hjá Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar sem voru starfandi árið 2001.	Að ná fram upplýsingum um aðstæður erlendra starfsmanna hjá Félagsþjónustunni.	Sjá: http://www.felagsthjonustan.is/upload/files/Erlendir_starfsmenn.pdf	Unnin af þróunarsviði Félagsþjónustunnar í Reykjavík og starfshópi.

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Handbók um málefni innflytjenda á Íslandi	Hópverkefni nemenda á tómstunda- braut KHÍ	2004		Kaflaheiti: Saga þróun og lýsing Lög og reglugerðir Menntun og tómstundir Kynþáttahyggja og kynþáttahatur Helstu vandamál innflytjenda Viðbrögð tómstunda- og félagsmálafræðinga	Er í vinnslu	
Lífsgæðakönnun flóttamanna á Íslandi	Félagsvísinda- stofnun HÍ vinnur hana fyrir Flóttamanna- ráð		13-18 ára 18 ára og eldri		Er í vinnslu, væntanlegar niðurstöður eftir áramót.	
Mótun margbreyti- leikans á tímum hnattvæðingar	Unnur Dís Skaptadóttir			Rannsóknin beinist að því að auka þekkingu á stöðu og möguleikum fólks af erlendum uppruna sem sest hefur að á Íslandi á síðasta ári.	Er í vinnslu	

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Samspil heima- menningar og skólamenningar erlendra barna	Hanna Ragnarsdóttir	Hófst haustið 2002.	Eigindleg rannsókn, byggð á viðtölum og vettvangskonun- um. Þátttakendur eru 19 börn og foreldrar þeirra, kennarar og skólástjórar.	Að athuga hvaða þættir í skólastarfi og á heimilum hafa áhrif á skólagöngu og nám erlendra barna á Íslandi og einnig hvernig samspil heimameningar og skólamenningar mótar stöðu barnanna.	Er í vinnslu	Rannsókn
Framtíð í nýju landi	Anh-Dao Tran	2004	Víetnömsk ungmenni 15-25 ára í Reykjavík - Víetnamskar fjölskyldur í Reykjavík - Faghópar/stofn- anir sem koma að málefnum innflytjenda á ólíkum sviðum.	Að aðstoða víetnamska samfélagið í Reykjavík og ungmennin innan þess. Veita þeim handleiðslu til að afla sér menntunar og þar með að setja sér markmið og skipuleggja líf sitt svo þeir megi verða virkari borgarar í reykvísku samfélagi.	Er í vinnslu	
Pólverjar á Íslandi	Ásdís María Elfarsdóttir	Lýkur inna 2- 3 ára.			Er í vinnslu	M.A.- verkefni

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Asíubúar á Íslandi	Sóley Gréta Sveinsdóttir	Lýkur innan 2-3 ára.			Er í vinnslu	M.A.-verkefni
Pólverjar á Íslandi	Anna Wojtynska	Lýkur innan 2-3 ára.			Er í vinnslu	Doktorsverkefni
Viðhorf innflytjenda til búsetu, vinnu o.fl.	Fjölmenningssetur, Félagsvísindastofnun	2004	Pólsku-, ensku-, taílensku- og serbnesku/króatískumælandi innflytjendur á Vestfjörðum og Austurlandi.	Ljá innflytjendum rödd, til að mögulegt sé að bæta þjónustu.	Er í vinnslu	

Titill	Höfundar	Útg.	Þátttakendur	Markmið	Niðurstöður	Aths.
Staða og þróun á viðhorfi til nýbúa á Íslandi	Rannsóknir og greining	Lýkur 2005	Göng frá árunum 1997, 2000, 2003	<p>Áhersla lögð á að skoða eftirfarandi þætti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gera grein fyrir viðhorfum og breytingu þeirra meðal elstu nemenda grunnskóla til fólks af erlendum uppruna sem búsett er á Íslandi. Unnið úr rannsóknunum 1997, 2000, 2003. 2. Félagslegt umhverfi og hegðun íslenskra ungmenna rannsökuð eftir því hvort þau hafi jákvæða/neikvæða afstöðu til innflytjenda. 3. Viðhorf framhaldsskólanema úr rannsókninni árið 2000 verði skoðað með svipuðum hætti og í lið 1.Skoða þróun út frá framhaldsskóla-rannsókn. 	Er í vinnslu	Rannsóknir og greining í samvinnu við RKÍ og Reykjavíkur-deild RKÍ
Staða ættleiddra barna á Íslandi	Hanna Ragnarsdóttir, Baldur Kristjánsson	Að hefjast				

Heimildaskrá

Alþjóðahúsið. Töluleg gögn, tekin saman af Brodda Sigurðarsyni, 2001–2004.

Ársskýrslur umboðsmanna útlendinga í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.

Castles, Stephen. *Migration and Community Formation under Conditions of Globalisation*. International Migration review 2002.

Danmarks Arbejdsgivere. Ársskýrsla 2003.

Derman-Sparks, Louise and Phillips, Carol Brunson. 1997. *Teaching/Learning Anti-Racism. A Developmental Approach*. Teachers College Press, New York and London.

Gissur Pétursson. „Eins og fólk er flest“. Alþjóðahúsið, nóvember 2004.

Guðrún Pétursdóttir. 1999. *Fjölmennningarleg kennsla. Forvörn gegn kynþáttahatri og fordómum*. Reykjavík.

Hagstofa Íslands. www.hagstofa.is.

Hernández, H. 2001. *Multicultural Education. A Teacher's Guide to Linking Context, Process, and Content*. Prentice-Hall Inc., New Jersey o.fl.

Hylland Eriksen, Thomas og Sørheim, Torunn Arntsen. 1999. *Kulturforskjeller i praksis. Perspektiver på det flerkulturelle Norge*. 2. útg. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

Katrín Óladóttir. „Taka útlendingar störf frá Íslendingum“. Eins og fólk er flest. Alþjóðahúsið, nóvember 2004.

Nicholson-Nelson, Kristen. 1998. *Developing Students' Multiple Intelligences*. Scholastic Professional Books, New York o.fl.

Nordby, Trygve. Forstjóri Utlendingsdirektoratet í Noregi. Dagbladet, Oslo 24. nóvember 2004.

Rasmussen, Hans Kornö. „Det danske dilemma“. Gyldendal 2004.

Rannveig Þórisdóttir, Sigurlaug Hrund Svavarsdóttir og Jón Gunnar Bernburg. 1997. *Aðlögun Íslendinga af erlendum uppruna og stefnumótun í málefnum þeirra*. Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála, Reykjavík.

Sigurður Guðmundsson. „Erlendir ríkisborgarar og efnahagslífið“. Erindi flutt á ráðstefnu Alþjóðahússins um mannauð innflytjenda.

Sigrún Júlíusdóttir, ritstj. 1995. *Barnafjölskyldur. Samfélag – lífsgildi – mótun. Rannsókn á högum foreldra og barna á Íslandi*. Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík.

Sigrún Júlíusdóttir. 2001. *Fjölskyldur við aldahvörf*. Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Stjórnarráð Íslands. www.stjr.is.

The Economist. www.economist.com.

