

Greining á þjónustu við flóttafólk

SKÝRSLAN ER UNNIN AF ALPJÓÐAMÁLASTOFNUN
HÁSKÓLA ÍSLANDS FYRIR INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ
OG VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

ii
ALPJÓÐAMÁLA-
STOFNUN
HÁSKÓLI ÍSLANDS

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Stutt samantekt af helstu niðurstöðum	4
1. kafli. Flóttafólk á Íslandi: Greining á stöðu og viðhorfum flóttafólks árið 2016	8
Framkvæmd, heimtur og bakgrunnur	8
Úrvinnsla og framsetning niðurstaðna	11
Rýnihóparannsókn á stöðu flóttafólks á Íslandi	18
Markmið rannsóknar	18
Móttökur í nýju landi	19
Reynsla af þjónustu	20
Stuðningsfjölskylda	20
Húsnæði	21
Túlkaþjónusta	21
Tungumálakennsla	22
Fjárhagsaðstoð	23
Menningartengd aðlögun	23
Íslenskukunnátta	23
Aðrar menningarlegar hindranir	24
Reynsla af atvinnulífi og námi	25
Aðgengi að íslensku atvinnulífi	25
Reynsla af námi	26
Áhyggjur af framtíðinni	27
Stefna stjórnvalda	28
Samantekt og ábendingar	29
2. kafli. Þjónusta við flóttafólk: Áskoranir og úrbótatækifæri	32
Langtímastefna og skipulag	33
Mannauður og upplýsingamiðlun	35
Atvinnu- og menntunartækifæri	36
Túlkaþjónusta	39
Húsnæðismál	42
Aðstöðumunur	44
Samantekt	46
Réttindi og þjónusta: Flóttafólk í Svíþjóð, Danmörku, Noregi og Íslandi	47
Móttaka flóttafólks og lög um aðlögun	47
Fjárhagsaðstoð	49
Húsnæði og dreifing ábyrgðar á sveitarfélög	51
Tungumálakennsla og samfélagsfræðsla	53
Túlkaþjónusta	55
Aðstoð við að finna atvinnu	56
3. kafli. Verkaskipting ráðuneyta og stofnana í málefnum útlendinga og innflytjenda	60
Tillögur að umbótum með það í huga að auka samþættingu og skilvirkni stjórnsýslunnar	
Skipting stjórnarmálaefna á milli ráðuneyta	60
Íslensk löggjöf er varðar útlendinga: Verkefni stofnana, þróun og núverandi staða	62
Verkaskipting, löggjöf og verkefni stofnana á öðrum Norðurlöndum	65
Samantekt og yfirlit yfir núverandi stöðu	68
Tillaga að umbótum: Stofnun útlendinga- og innflytjendamála	70
Útlendingastofnun, flóttamannanefnd og innflytjendaráð lagt niður	71
Ný nálgun: Tengslanet í opinberri stjórnsýslu	72
Skipulag og helstu verkefni Stofnunar útlendinga- og innflytjendamála	72
Samantekt og lokaorð	76

Inngangur

Vorið 2016 var leitað til Alþjóðamálastofnunar og Háskóla Íslands í gegnum átakið Fræði og fjölmennungur um gerð heildstæðrar greiningar á gæðum aðlögunar flóttafólks og innflytjenda að íslensku samfélagi. Verkeiðendur eru innanríkisráðuneytið og velferðarráðuneytið.

Tilurð samstarfsins er skýrsla Ríkisendurskoðunar frá mars 2015 þar sem bent er á ýmis atriði sem þarfnast endurskoðunar til að bæta lagaumhverfi, stjórnsýslu og almennt skipulag þegar kemur að málefnum flóttafólks og innflytjenda hér á landi. Í skýrslu þessari var lögð áhersla á að greina sérstaklega þjónustu við flóttafólk á Íslandi og mögulegar úrbætur, en einnig voru skoðaðir möguleikar á umbótum á málefnum útlendinga og innflytjenda almennt með það í huga að auka samþættingu og skilvirkni stjórnsýslunnar.

Rannsóknin skiptist í þrjá kafla. Í fyrsta kaflanum er staða flóttafólks á Íslandi í dag metin og viðhorf þeirra til þeirrar þjónustu sem þau fá hér á landi könnuð. Send var út spurningakönnun á netinu til alls flóttafólks sem fengið hefur vernd á Íslandi frá árinu 2004 - 2015, bæði kvótaflóttafólks og þeirra sem hafa komið til landsins á eigin vegum. Einnig voru tekin rýnihópaviðtöl við flóttafólk til að fá fram skoðanir þeirra á aðlögunarferlinu. Í öðrum kafla eru skoðanir starfsfólks sveitarfélaga og Rauða krossins á aðlögun flóttafólks greindar. Tekin voru viðtöl við átta einstaklinga sem vinna dagsdaglega að aðlögun flóttafólks og þau beðin um að segja frá, hvað þau telja að gangi vel við aðlögun flóttafólks á Íslandi og hvað mætti bæta. Einnig var unnin stutt samanburðargreining á þeirri þjónustu sem er í boði fyrir flóttafólk í Svíþjóð, Noregi, Danmörku og á Íslandi. Í þriðja kafla er lagaleg og stjórnsýsluleg aðgreining málefna útlendinga og innflytjenda greind og tillaga að úrbótum sett fram.

Að skýrslunni unnu Bylgja Árnadóttir, Ásdís A. Arnalds og Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir, verkefnisstjórar hjá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands; Auður Birna Stefánsdóttir, alþjóðastjórnmálafræðingur og verkefnisstjóri hjá Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands og Kristín Loftsdóttir, prófessor við Félags- og mannvísindadeild; Erna Kristín Blöndal, doktorsnemi í lögfræði og framkvæmdastjóri norrænnar stofnunar um fólksflutninga og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, dósent í opinberri stjórnsýslu og stefnumótun. Með verkefnastjórn fór Auður Birna Stefánsdóttir hjá Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

Alþjóðamálastofnun þakkar öllum þeim sem hafa lagt hönd á plóg við gerð skýrslunnar, en þar má nefna Unni Dís Skaptadóttur, prófessor við Félags- og mannvísindadeild HÍ; Karin Davin frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna – Norður Evrópu skrifstofu; Guðbjörgu Ottósdóttur, lektor við Félagsráðgjafardeild HÍ; Toshiki Toma, prest innflytjenda; starfsfólk landskrifstofu Rauða kross Íslands; Eddu Ólafsdóttur, verkefnisstjóra hjá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Öðrum viðmælendum okkar í skýrslunni hérlandis og erlendis færur við einnig okkar bestu þakkir. Einnig þökkum við starfsfólki ráðuneytanna, Írisi Kristjánsdóttur, sérfræðingi hjá innanríkisráðuneytinu og Lindu Rós Alfreðsdóttur, sérfræðingi hjá velferðarráðuneytinu, gott samstarf.

f.h. Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands



Pia Hansson

Stutt samantekt af helstu niðurstöðum

Í fyrsta kafla skýrslunnar er staða flóttafólks á Íslandi í dag metin og viðhorf þess til þeirrar þjónustu sem það fær hér á landi könnuð.

Félagsvísindastofnun framkvæmdi skoðanakönnun meðal flóttafólks sem fékk dvalarleyfi á Íslandi á árunum 2004-2015. Þýði könnunarinnar voru 255 einstaklingar, 18 ára og eldri.

- Þegar þýðið er skoðað fást strax upplýsingar sem geta nýst við stefnumótun. Í fyrsta lagi er þýðið ungt. Flóttafólk sem fengið hefur dvalarleyfi á Íslandi á síðustu 12 árum er nær allt undir fimmtugu og því er elsti aldursflokkurinn sem birtur er í skýrslunni 46 ára og eldri.
- Í öðru lagi er flóttafólkið nær allt búsett á suðvesturhorni landsins. Aðeins rúmlega fimmtungur býr utan höfuðborgarsvæðisins og flestir þeirra búa á Reykjanesi eða Akranesi.
- Í þriðja lagi hefur meirihluti flóttafólksins fengið dvalarleyfi á Íslandi í kjölfar hælisumsóknar, eða 72%, og komu því til landsins á eigin vegum en ekki sem hluti af hópi kvótaflóttafólks.
- Við undirbúning skoðanakönnunarinnar reyndist erfitt að fá tölur um fjölda flóttafólks sem fengið hafði dvalarleyfi á því tímabili sem skoða átti. Það mætti því bæta ut anumhald á tölfræðilegum upplýsingum varðandi flóttafólk sem kemur til landsins, í þeim tilgangi að hægt sé að átta sig á mögulegum þörfum flóttafólksins.
- Niðurstöður könnunarinnar sjálfar hafa því miður takmarkað gildi sem mælikvarði á stöðu og líðan flóttafólks á Íslandi sökum lélegs svarhlutfalls. Einungis 15% svarhlutfall náðist þrátt fyrir fjölbreyttar aðferðir til gagnaöflunar. Helsta ástæðan virtist vera sú að flóttafólk veigraði sér við að svara könnuninni af ótta við að svör þeirra færu lengra eða væru notuð gegn þeim. Eingöngu ætti því að skoða niðurstöðurnar sem vísbendingar um raunverulega stöðu og forðast að alhæfa um flóttafólk í heild sinni út frá þeim.

Þó er vert að benda á nokkrar áhugaverðar niðurstöður. Í spurningum um hvers konar þjónustu flóttafólkið fékk eftir að það fékk dvalarleyfi á Íslandi kemur fram nokkur munur á milli kvótaflóttafólks og þeirra sem fengu dvalarleyfi í kjölfar hælisumsóknar.

- Aðspurð um hvaða þjónustu þau hafi fengið eftir að þau fengu dvalarleyfi á Íslandi nefna 88% kvótaflóttafólksins húsnæði en aðeins 32% þeirra sem komu á eigin vegum nefna þann þátt, og var sá munur milli hópa marktækur.
- Marktakur munur var einnig á því hvort svarendur hefðu fengið aðstoð stuðningsfjölskyldu á vegum Rauða krossins, en 88% kvótaflóttamanna höfðu fengið stuðningsfjölskyldu en 18% þeirra sem komu á eigin vegum.
- Í spurningum um traust til hinna ýmsu stofnana sem koma að málefnum flóttafólks kom í ljós að meirihluti svarenda þekkti ekki Fjölmenningssetur. Af þeim stofnunum sem spurt var um naut Rauði Krossinn mests trausts en 67% svarenda báru mikið eða mjög mikið traust til hans. Um 50% báru mikið eða mjög mikið traust til Útlendingastofnunar og lögreglunnar. Rétt rúmlega 30% báru mikið eða mjög mikið traust til félagsþjónustunnar.
- Þrír fjórðu hlutar svarenda búa í leiguhúsnæði, helmingur svarenda er á almennum leigumarkaði og 27% í leiguhúsnæði á vegum sveitarfélagsins.
- Aðeins 16% sögðu fjárhagsstöðu sína vera mjög góða eða góða en 70% svarenda voru með 300.000 kr. eða minna í heildartekjur á mánuði fyrir skatt.
- Í hópi svarenda voru 42% í launuðu starfi, 18% í námi og 13% í atvinnuleit en 21% öryrkjar. Meirihluti þeirra sem voru í vinnu, eða 69%, störfuðu við þjónustu-, umönnunar-, sölu- og afgreiðslustörf. Tveir þriðju hlutar þeirra voru frekar, mjög eða að öllu leyti ánægðir í vinnunni.

- Svarendur höfðu litlar áhyggjur af því að missa vinnuna (72% höfðu litlar eða engar áhyggjur af því) og meðal þeirra sem voru ekki í vinnu töldu allir það vera líklegt eða mjög líklegt að þeir fengju vinnu. Meirihluti vinnufærra, eða 70%, hafði áhuga á að hefja eigin rekstur eða stofna fyrirtæki.
- Um helmingur svarenda sagðist skilja og tala íslensku mjög eða frekar vel. Allir svarendur höfðu þó áhuga á að læra hana betur. Svör við spurningum um þörf fyrir þjónustu, um nýtingu menntunar og í athugasemdum í lok könnunarinnar benda til þess að íslenskukunnátta tengist flestum öðrum þáttum aðlögunar og að margir teldu þörf á meiri íslenskukennslu.
- Þegar spurt var um upplifun flóttafólksins af fordómum kom fram að vettvangur fordóma og mismununar virtist helst vera við ráðningu í starf (46%), í vinnu (47%), í námi (43%) og á almenningssvæðum (43%).
- Þrátt fyrir það sögðust 73% svarenda vera nokkuð eða mjög hamingjusöm og stærstur hluti svarenda eða 83% sögðust helst vilja búa á Íslandi.

Félagsvísindastofnun framkvæmdi einnig rýnihóparannsókn meðal flóttafólks á Íslandi til að ræða reynslu þess og skoðanir á þeirri þjónustu sem það hafði fengið frá komu til landsins. Margar áhugaverðar ábendingar um það sem betur mætti fara voru unnar úr greiningu gagnanna, en hér að neðan má sjá helstu niðurstöður.

- Þátttakendur voru sammála um að íslenskukunnátta væri lykillinn að íslensku samfélagi. Þátttakendur bentu á að íslenskukennslu væri ábótavant og kennslan þótti ekki nógu einstaklingsmiðuð.
- Þátttakendur töldu þörf á að bæta aðgengi að mikilvægum upplýsingum og bentu á að mikilvægt væri að skipulag stuðnings og upplýsingagjafar sé unnið með aðkomu flóttafólks.
- Í rýnihópunum lýstu þátttakendur því að þeim þætti óljóst hvaða stuðningi þeir ættu rétt á og að lítil samfella væri í þjónustunni. Þeim fannst því þörf á að auka samstarf milli stofnana sem koma að þjónustu við flóttafólk.
- Bent var á að mikilvægt væri að jafna aðgang að stuðningsfjölskyldum og aðstoð við að tryggja sér húsnaði.
- Þátttakendur voru einróma um að stórefla þurfi náms- og starfsráðgjöf. Þeir voru sammála um að gera þyrfti einstaklingsbundnar áætlanir um hvernig skuli stuðla að farsælli aðlögun fyrir hvern og einn.

Í öðrum kafla er að finna greiningu á viðtölum sem tekin voru við átta einstaklinga sem starfa við aðlögun flóttafólks dagsdaglega og þau greind í sex þemu auk þess sem samanburður var gerður á þeirri þjónustu sem er í boði fyrir flóttafólk á Íslandi miðað við í Svíþjóð, Noregi og Danmörku. Hér að neðan eru dregnar saman helstu niðurstöður úr þessum tveimur köflum.

- **Langtímastefna og skipulag**
Í viðtölunum var lögð áhersla á að marka þyrfti langtímastefnu í málefnum flóttafólks. Mikilvægt væri að markmiðin með aðlöguninni væru skýrari og markvissari og skerpa þyrfti enn frekar á hlutverkaskipan stofnanna.
- Í samanburðarkafnanum kemur fram að Svíþjóð, Noregur og Danmörk eru með aðlögunarlög þar sem kveðið er á um réttindi og skyldur flóttafólks og hlutverk opinberra stofnanna í aðlöguninni, en slík lög um aðlögun er ekki að finna á Íslandi.

- **Mannauður og upplýsingamiðlun**

Bent var á þrjá þætti sem mikilvægt væri að bæta, tap sérþekkingar vegna skorts á langtímaþefnu, flæði upplýsinga og þekkingar á milli stofnana auk almennrar fræðsla til almennings til að vinna gegn forðómum í garð flóttafólks, hælisleitanda og innflytjenda.

- **Atvinnutækifæri og menntunartækifæri**

Bent var á að aðkoma Vinnumálastofnunar mætti vera meiri að aðlögunarferlinu og fleiri sértæk úrræði þróuð til að aðstoða flóttafólk að komast inn á vinnumarkaðinn. Auk þess sem mikilvægt væri að auðvelda flóttafólki að fá menntun sína metna hér á landi.

- Ef horft er til samanburðarlandanna Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur, má sjá að mun fleiri úrræði hafa verið þróuð þar til að aðstoða fólk við að komast inn á vinnumarkaðinn en á Íslandi, en reynsla samanburðarlandanna að sama skapi mun lengri af móttöku flóttafólks. Í samanburðarlöndunum er lögð áhersla á vinnutengt tungumálanám og margvísleg vinnumarkaðsúrræði sem eru samofin aðlögunaráætlun hvers og eins.

- **Túlkþjónusta**

Viðmælendur töldu megin forsendu góðrar þjónustu við flóttafólk felast í góðri túlkþjónustu. Bent var á að henni væri ábótavant á Íslandi, bæði hvað varðar menntun túlka og þegar kemur að notkun túlka hjá opinberum stofnunum.

- Í Noregi og Svíþjóð er utanumhald kringum túlkþjónustu í fastari skorðum en í Danmörku og á Íslandi, en þar sér ríkið um að halda utan um menntun túlka og heldur úti skrá yfir hæfa túlka sem opinberir starfsmenn geta leitað í.

- **Húsnæðismál**

Viðmælendur voru sammála um að það skapaði ójöfnuð að flóttafólk fengi ekki sömu þjónustu þegar kemur að því að tryggja sér húsnæði á Íslandi, eftir því hvort það kemur sem kvótaflóttafólk eða á eigin vegum og sækir hér um vernd. Nauðsynlegt væri að búa svo um að öllum stæði til boða samskonar aðstoð við að tryggja sér húsnæði og húsbúnað.

- Í öllum samanburðarlöndunum er sérstakt kerfi þar sem ein stofnun ber ábyrgð á að útvega flóttafólki sem fengið hefur dvalarleyfi í landinu húsnæði, hvort sem það kemur á eigin vegum eða sem kvótaflóttafólk.

- **Aðstöðumunur**

Viðmælendur töldu allir að nauðsynlegt væri að endurskoða þjónustu við flóttafólk með það að leiðarljósi að jafna stöðu þess og koma í veg fyrir þá tvískiptingu sem myndast hefur milli hópanna tveggja. Það skapaði erfiðleika í þjónustunni að hafa mismunandi leiðbeinandi reglur fyrir þessa tvo hópa.

- Lagt var til að núverandi kerfi væri breytt og áhersla lögð á að búa til eitt kerfi fyrir alla þar sem rými væri til að sníða þjónustuna að hverjum einstaklingi fyrir sig, eftir því hversu mikla hjálp hann þarf til að aðlagast samfélaginu.

Í þriðja kafla skýrslunnar er farið yfir verkskiptingu ráðuneyta og stofnana í málefnum útlendinga og innflytjenda og tillögur að umbótum settar fram með það í huga að auka samþættingu og skilvirkni stjórnsýslunnar.

- Þó að málefni útlendinga og innflytjenda skarist falla þau lagalega í tvo flokka (útlendingar og innflytjendur, þar með taldir einnig flóttamenn með stöðu hér á landi) eða jafnvel þrjá flokka, ef atvinnuréttindi eru talin til sérstaks flokks. Þessir hópar eru á höndum tveggja ráðuneyta og með aðkomu enn fleiri ráðuneyta.
- Skipting stjórnarmálefna er varða málefni útlendinga á milli ráðuneyta hefur haldist nokkuð svipuð í gegnum árin.

- Innanríkisráðuneytið ber ábyrgð á leið útlendinga inn í landið, heimild til að koma til landsins, rétti til dvalar, þ.á m. mati á því hvort um flóttamenn sé að ræða þegar þeir koma á eigin vegum til landsins og sækja um hæli.
- Velferðarráðuneytið ber ábyrgð á félagslegum þætti þess þegar útlendingar hafa fengið rétt til dvalar hér á landi, á það við um jafnt innflytjendur og flóttafólk sem á ákveðnum tímamarki verða innflytjendur.
- Verkefni ráðuneytanna mætast því og skarast tímabundið hvað þetta varðar þar sem innanríkisráðuneytið, ber ábyrgð á þeim hælisleitendum sem hingað hafa komið til að óska eftir alþjóðlegri vernd. Í því felst m.a. að veita þeim húsaskjól, félagslega aðstoð og heilbrigðisþjónustu, sem og aðra þjónustu á meðan umsókn þeirra er til meðferðar.
- Í tillögum að breytingum sem hér eru kynntar er ekki gengið svo langt að færa öll verkefni tengd útlendingum í eitt ráðuneyti eins og í sumum nágrannalöndum okkar, en lagðar eru til umbætur sem hafa að markmiði að einfalda málaflokkinn svo sem kostur er. En þar eru markmið á borð við gæði, öryggi og stefnumótandi langtímasýn í málafnum innflytjenda höfð að leiðarljósi.
- Tillögur til úrbóta sem hér eru kynntar gera ráð fyrir því að Útlendingastofnun verði lögð niður í núverandi mynd. Lagt er til að tekið verði upp nýtt samstarfsskipulag þar sem gengið er út frá aðkomu nokkurra ráðuneyta, stofnana ríkis og sveitarfélaga, og þjónustu félagasamtaka. Þar verði dómsmálaráðuneytið og velferðarráðuneytið leiðandi stofnanir í skipulögðu samstarfi sem kennt hefur verið við samhenta stjórnsýslu (Joined- up government). Með þessu samstarfi lykilráðuneyta verði mynduð ein stofnun sem miðlar upplýsingum, afgreiðir umsóknir og annast skipulag og samhæfingu á allri þjónustu við útlendinga, innflytjendur, hælisleitendur og flóttafólk á einum stað, þ.e. hér verði útfærð hugmyndin um „one-stop-shop.“

1. kafli

Flóttafólk á Íslandi

Greining á stöðu og viðhorfum flóttafólks árið 2016

Þessi kafli greinir frá niðurstöðum úr könnun á stöðu flóttafólks sem framkvæmd var haustið 2016. Könnunin var hluti af heildarúttekt á stöðu flóttafólks á Íslandi sem Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands gerði fyrir velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti. Könnunin var lögð fyrir á netinu og á pappírslistum og einnig var ítrekað í síma.

Hér á eftir er farið yfir framkvæmd og heimtur í könnuninni, þá er fjallað um spurningalistann og helstu mælingar, gerð grein fyrir úrvinnsluaðferðum og fjallað í stuttu máli um framsetningu og túlkun niðurstaðna. Þar á eftir eru niðurstöður könnunarinnar birtar í töflum í viðeigandi undirköflum þar sem sjá má niðurstöður fyrir alla svarendur eftir kyni svarenda og aldri og eftir því hvort svarendur komu til Íslands á eigin vegum eða sem kvótaflóttamenn.

Framkvæmd, heimtur og bakgrunnur

Þýði

Þýði rannsóknarinnar voru allir þeir sem fengu stöðu flóttamanns á árunum 2004-2015 og voru 18 ára eða eldri árið 2016. Í þýðinu eru annars vegar þeir sem komu til landsins sem hluti af hópi flóttafólks í boði ríkisstjórnarinnar, einnig nefndir kvótaflóttamenn, og hins vegar þeir sem hlotið hafa dvalarleyfi í kjölfar hælisumsóknar. Í skýrslunni verður talað um þessa tvo hópa sem kvótaflóttafólk annars vegar og flóttafólk sem kom til landsins á eigin vegum hins vegar. Spurningar eru bakgrunnsgreindar eftir þessari breytu þar sem öll umgjörð aðstoðar við flóttafólkið getur verið mjög ólík milli þessara tveggja hópa.

Útlendingastofnun tók saman lista yfir þýði rannsóknarinnar og voru 253 á þeim lista. Það tafði verulega upphaf gagnaöflunar að ekki er haldin skrá yfir flóttafólk á Íslandi hjá Útlendingastofnun. Enginn gagnagrunnur yfir útgefin dvalarleyfi er til og því fór mikill tími og fyrirhöfn í að útbúa lista yfir þýðið. Ekki var heldur hægt að ábyrgjast að ekki vantaði einhverja einstaklinga í þýðið. Eftir að kynningarbréf höfðu verið send út höfðu tveir einstaklingar samband við Félagsvísindastofnun til að láta vita af því að þeir ættu í raun að hafa fengið sams konar bréf og þeir höfðu séð hjá vinum eða ættingjum. Útlendingastofnun staðfesti að þessir einstaklingar tilheyrðu þýðinu og var þeim bætt við listann. Ekki er því víst að allir þeir sem tilheyra skilgreindu þýði rannsóknarinnar hafi fengið tækifæri til að taka þátt í könnuninni.

Gagnaöflun

Til að gefa fólkinu tækifæri til að neita því að persónuupplýsingar þeirra yrðu sendar áfram til Félagsvísindastofnunar var bréf um könnunina fyrst sent til þessara einstaklinga frá Útlendingastofnun í ágúst 2016. Kynningarbréfið var sent í nafni Félagsvísindastofnunar og í ómerktu umslagi. Bréfið var á fjórum tungumálum: íslensku, ensku, spænsku og arabísku. Í bréfinu var greint frá því að tilgangur könnunarinnar væri að bæta þjónustu og aðstoð stjórnvalda við flóttafólk. Fram kom að Félagsvísindastofnun myndi sjá um að safna og vinna úr gögnunum og að ekki yrði hægt að rekja svör til einstaklinga. Gefinn var 17 daga frestur til að hafa samband við Útlendingastofnun til að neita því að upplýsingar um viðkomandi yrðu sendar frá Útlendingastofnun til Félagsvísindastofnunar, en sá frestur var síðar lengdur um fjórar vikur. Tveir einstaklingar höfðu samband við Útlendingastofnun í þessum tilgangi.

Listi yfir þýðið var síðan afhentur Félagsvísindastofnun, þá með 253 einstaklingum, og annað kynningarbréf sent í september með upplýsingum um hvernig viðkomandi gæti svarað könnuninni gegnum netið. Tilgangur könnunarinnar var ítrekaður og sömuleiðis trúnaður við svarendur. Einnig var bent á að hægt væri að hafa samband við stofnunina til að fá listann sendan á pappírformi. Svör bárust frá 14 einstaklingum í gegnum netið í þessari fyrstu atrennu. Seinni hluta október var gripið til þess ráðs að hringja í þá sem voru með skráð símanúmer eða áttu maka með skráð símanúmer. Símanúmer fundust hjá 77 einstaklingum og náðist í 53. Í úthringingum var markmið könnunarinnar kynnt og sömuleiðis

öryggi persónuupplýsinga og viðkomandi boðið upp á að svara með því að fá tengil sendan í tölvupósti eða fá pappírslita sendan heim. 34 báðu um að fá tengil sendan í tölvupósti og af þeim svöruðu 16 könnuninni. Sjö vildu fá listann sendan á pappír með endursendingarumslagi.

Í nóvember var reynt að nálgast þennan hóp á annan hátt. Haft var samband við tengiliði hjá Rauða krossinum, hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar, hjá samtökum einstaklinga frá ákveðnum upprunalöndum og í ákveðnum trúfélögum og þessir tengiliðir beðnir að kynna könnunina meðal skjólstæðinga sinna. Í öllum tilvikum voru jákvæð viðbrögð við þessari beiðni. Til að mynda voru hengdar upp auglýsingar hjá Rauða krossinum og sendir út tölvupóstar, upplýsingum var komið áfram af trúarleiddögum, en þessar tilraunir skiluðu ekki fleiri svörum.

Í desember var ákveðið að ráðast í heimsóknir til flóttamannanna til að kynna rannsóknina og einnig til að ganga úr skugga um að einstaklingarnir byggju í raun á því heimilisfangi sem upplýsingar höfðu verið sendar á. Þar sem bréfasendingar og hringingar höfðu ekki skilað nógu góðum árangri var ekki send viðvörðun um komu spýrlanna. Heimsóknarspýrlum var uppálagt að sýna viðmælendum tillitssemi og skilning. Spýrlarnir bönkuðu uppá og kynntu tilgang rannsóknarinnar, þ.e. að bæta þjónustu við flóttafólk, og ítrekuðu að farið yrði með allar upplýsingar sem trúnaðarmál, einnig gagnvart ráðuneytunum og öðrum stofnunum. Spænskumælandi spýrill var sendur heim til flóttafólks frá spænskumælandi löndum og arabískumælandi spýrill til þeirra sem komu frá arabískum löndum. Til einstaklinga af öðrum uppruna voru sendir spýrlar sem töluðu íslensku og ensku. Einstaklingum sem náðist í var afhentur spurningalisti á því tungumáli sem viðkomandi kaus, íslensku, ensku, spænsku eða arabísku, og endursendingarumslag. Spýrlum var uppálagt að bjóða svarendum aðstoð við að fylla út spurningalistann en allir viðmælendur kusu frekar að fylla listann út í einrúmi. Einhverjir báðu um að fá sendan tengil í tölvupósti og fengu það.

Í nokkrum tilvikum mættu spýrlar tortryggni og jafnvel ótta meðal fólksins í þýðinu. Einhverjum var brugðið við heimsóknina og virtust óttast um stöðu sína. Í einhverjum tilvikum var ekki opnað fyrir spýrlum. Á hinn bóginn var oft tekið á móti spýrlum af einstakri gestrisni sem þó skilaði sér ekki í svörum. Einn spýrill taldi að hópur flóttafólks sem var af sama uppruna væri mjög meðvitaður um að könnunin stæði yfir en hefði sammælst um að svara henni ekki, af ótta við að svör þeirra færu lengra eða yrðu mögulega notuð gegn þeim.

Heimtur

Af þeim 253 bréfum sem send voru út frá Félagsvísindastofnun voru bréf 44 einstaklinga endursend þar sem viðkomandi fannst ekki á heimilisfanginu. Við heimsóknir kom sömuleiðis í ljós að eitthvað var um það að fólkið byggji í raun ekki á því heimilisfangi eða heimilisföngum sem skráð voru hjá Útlendingastofnun, þjóðskrá eða já.is. Þannig má gera ráð fyrir að viðkomandi hafi ekki heldur fengið afhent kynningarbréfin. Allt í allt voru um 47 einstaklingar sem má telja víst að hafi aldrei náðst í.

Alls svöruðu 38 manns könnuninni og er svarhlutfall því 15% (sjá töflu 1).

Af þessari lýsingu á gagnaöfluninni er ljóst að um er að ræða mjög viðkvæman hóp. Í kynningarbréfum og ítrekunum í gegnum síma, tölvupósta og í eigin persónu var ávallt lögð áhersla á að Félagsvísindastofnun myndi standa vörð um nafnleysi svarenda. Það virðist þó ekki hafa nægt til að sannfæra allt flóttafólkið.

Tafla 1. Framkvæmd könnunarinnar

Framkvæmdamáti	Net- og póstkönnun
Upplýsingaöflun	22.09.2016 - 7.2.2017
Fjöldi í þýði	255
Brottfall	1
Fjöldi svarenda	38
Svarhlutfall	15%
Endursendur póstur/ Fundust ekki	47

Í töflu 2 má sjá dreifingu meðal svarenda og í þýði eftir kyni, tegund dvalarleyfis, búsetu, aldri og fæðingarlandi. Í þýði könnunarinnar eru 58% karlar en konur eru þó fjölmennari meðal svarenda. Stærstur hluti flóttamanna, eða 72%, kom til landsins á eigin vegum og fékk dvalarleyfi í kjölfar hælisumsóknar, en sá hópur er 58% svarenda. Mikill meirihluti eða 78% þýðisins býr á höfuðborgarsvæðinu og af þeim sem búa á landsbyggðinni eru flestir búsettir á Reykjanesinu. Í hópi svarenda eru 87% búsettir á höfuðborgarsvæðinu. Flóttafólkið í þýðinu er mjög ungt en mjög fáir eru yfir fimmtugu. Rúmlega fjórðungur þýðisins kemur frá Mið-Austurlöndum, 9% frá Asíulöndum, öðrum en Mið-Austurlöndum, 17% frá Mið- og Suður-Ameríku, 17% frá Afríku og tæp 8% frá Evrópu. Rúmlega 23% flóttafólksins í þýðinu er með ónákvæmar upplýsingar um upprunaland í þjóðskrá.

Tafla 2. Samanburður á dreifingu eftir kyni, tegund dvalarleyfis, búsetu, aldri og fæðingarlandi svarenda og þýðis

	Fjöldi svarenda	Hlutfall svarenda	Fjöldi í þýði	Hlutfall í þýði
Kyn				
Karl	17	45%	146	58%
Kona	21	55%	106	42%
Tegund dvalarleyfis				
Komu á eigin vegum	22	58%	183	72%
Komu sem kvótaflóttamenn	16	42%	70	28%
Búseta				
Höfuðborgarsvæði	33	87%	198	79%
Landsbyggð	5	13%	55	22%
Aldur				
18-25 ára	8	21%	53	21%
26-35 ára	13	34%	98	39%
36-45 ára	13	34%	68	27%
46 ára og eldri	4	11%	34	13%
Fæðingarland				
Evrópa	4	11%	19	8%
Mið-Austurlönd	11	29%	66	26%
Asía (önnur en Mið-Austurlönd)	7	14%	23	9%
Afríka	5	13%	42	17%
Mið- og Suður-Ameríka	11	29%	44	17%
Óþekkt	0	0%	59	23%

Mikilvægt er að hafa í huga að hér er um svörun úr heildarhópi eða þýði að ræða en ekki úrtaki, en spurningalistinn var sendur til allra þeirra sem uppfylltu fyrrgreind viðmið en ekki einungis ákveðins hluta heildarhópsins líkt og gert er þegar um tilviljunarúrtak er að ræða.

Spurningalisti

Spurningalistinn var saminn vorið 2016 og notast var við spurningalista könnunar sem framkvæmd var meðal flóttafólks á Íslandi árið 2005 af Félagsvísindastofnun. Allar spurningarnar voru endurskoðaðar í samvinnu við Alþjóðamálastofnun, velferðarráðuneyti, innanríkisráðuneyti, Útlendingastofnun og Fjölmenningarsetur. Við samningu nýrra spurninga var tekið mið af fyrri rannsóknum og spurningalistum Félagsvísindastofnunar sem og ýmsum rannsóknum og úttektum á stöðu og aðstæðum flóttafólks á Íslandi og erlendis. Samráð var einnig haft við starfsfólk sem stýrði rannsókn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna á stöðu flóttafólks í Litháen.

Þemu spurningalistans

Þegar spurningalistinn var saminn var leitast við að skoða nokkra meginþætti. Fyrsti þátturinn er þjónusta við flóttafólk, það er sú þjónusta sem flóttamönnum stendur til boða og hvernig hún nýtist og traust þeirra til hinna ýmsu aðila sem koma að málefnum flóttafólks á Íslandi. Annar þáttur er aðstæður flóttafólksins, húsnæði og fjárhagsstaða, líðan og heilsa og virkni í íslensku samfélagi. Þriðji þátturinn er íslenskukunnátta og túlkþjónusta. Fjórti þátturinn er staða á vinnumarkaði, tegund starfs, menntun og

nýting menntunar. Spurningar í fimmta þættinum, um upplifun af fordómum, eru byggðar á erlendum spurningalista sem notaður hefur verið í rannsóknum á áhrifum fordóma á heilsu (Brondolo o.fl. 2005, Krieger o.fl. 2005, Atkins 2014). Nokkrir þessara þátta skarast, til að mynda voru einstaklingar með börn á skólaaldri spurðir um mætingu þeirra í foreldraviðtöl í þeim tilgangi að kanna virkni í samfélaginu og til að skoða þörf og nýtingu á túlkþjónustu.

Úrvinnsla og framsetning niðurstaðna

Svör í könnuninni voru greind með þeirri tölfræði sem er viðeigandi fyrir hverja og eina spurningu. Niðurstöður eru birtar í töflum og myndum í heild sinni á slóðinni fel.hi.is/flottafolk_2017. Töflurnar sýna hlutföll og fjölda svara skipt niður eftir bakgrunnsþáttunum kyni, aldri og tegund dvalarleyfis, það er hvort viðkomandi komu til landsins á eigin vegum eða sem kvótaflóttamenn. Í töflum eru aðeins birt svör þeirra sem tóku afstöðu til spurningarinnar og af þeim sökum er mismunandi fjöldi svara á bak við hverja töflu.

Í töflum má sjá súlurit sem sýna hlutfall þeirra sem svara tilteknum svarmöguleika. Sums staðar sýna súlurnar samanlagt hlutfall þeirra sem svara tveimur eða fleiri svarmöguleikum sem birtast aðgreindir í töflunni. Í þeim tilvikum getur það gerst að hlutfallið við súlurnar sé ekki nákvæmlega það sama og það hlutfall sem fæst þegar hlutföllin í töflunni eru lögð saman. Ástæða þessa er að í töflunum er námundað að næsta aukastaf.

Svör eru greind eftir bakgrunnsbreytum eftir því sem fjöldi í hópum leyfir. Brýnt er að ekki sé hægt að rekja niðurstöður til einstakra svarenda. Ef færri en fjórir svara ákveðnum svarmöguleika í spurningu, er ekki unnt að greina niðurstöður eftir bakgrunni. Ef bakgrunnsflokkur inniheldur færri en fjögur svör (kyn, aldur eða tegund dvalarleyfis) eru svör ekki sýnd eftir bakgrunni. Sökum fárra svara er ekki hægt að greina svörin eftir öðrum þáttum svo sem búsetu, menntun, stöðu á vinnumarkaði eða tekjum. Vert er að benda á að lágt svarhlutfall gerir það varasamt að álykta um flóttafólk á Íslandi í heild sinni af þessum niðurstöðum.

Uppbygging skýrslu

Niðurstöður eru settar fram í töflum sem er skipt upp í kafla eftir umfjöllunarefni þeirra. Þessir kaflar eru; nýting og þörf fyrir þjónustu; traust til stofnana og samtaka; ánægja hælisumsækjenda með umsóknarferlið; aðstæður, heilsa og líðan; flóttafólk með börn; íslenskukunnátta og túlkþjónusta; atvinna og atvinnumöguleikar; menntun og nýting menntunar; upplifun af fordómum og mismunun; vettvangur fordóma og mismununar og loks bakgrunnur svarenda.

Niðurstöður

Hér að neðan eru birtar nokkrar töflur. Hægt er að rýna í heildarniðurstöður og bakgrunnsgreiningar á slóðinni fel.hi.is/flottafolk_2017.

Nýting og þörf fyrir þjónustu

Tafla 3. Hvaða þjónustu fékkst þú eftir að þú fékkst stöðu flóttamanns/alþjóðlega vernd á Íslandi?

	Fjárhags- aðstoð	Félagslega ráðgjöf/ ráðgjöf um velferðarmál	Húsnæði	Leikskóla-/ dagvistargjöld	Íslensku- kennslu	Samfélags- fræðslu	Fjöldi svarenda
Heild	58%	53%	55%	16%	74%	13%	38
Kyn			*	óg	óg	óg	
Karl	59%	47%	29%	12%	59%	6%	17
Kona	57%	57%	76%	19%	86%	19%	21
Tegund dvalarleyfis			**	óg	óg	óg	
Komu á eigin vegum	50%	50%	32%	14%	59%	5%	22
Komu sem kvótaflóttamenn	69%	56%	88%	19%	94%	25%	16
Aldur	óg	óg	óg	óg	óg	óg	
18-25 ára	50%	50%	62%	0%	88%	12%	8
26-35 ára	54%	46%	38%	15%	54%	15%	13
36-45 ára	62%	62%	62%	31%	77%	8%	13
46 ára og eldri	75%	50%	75%	0%	100%	25%	4

Marktækur munur er á hópum: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001
óg merkir að gögnin uppfylltu ekki forsendur marktektarprófs.
Svarendur gátu merkt við allt sem við átti.

Tafla 4. Hvaða þjónustu fékkst þú eftir að þú fékkst stöðu flóttamanns/alþjóðlega vernd á Íslandi?
- framhald

	Frístundir barna	Tann- lækningar	Heilbrigðis- þjónustu	Stuðnings- fjölskyldu frá Rauða krossinum	Félagsvin frá Rauða krossinum	Vinnumiðlun/ aðstoð við atvinnuleit	Aðstoð sálfræðings	Fjöldi svarenda
Heild	32%	32%	39%	47%	24%	18%	16%	38
Kyn	*	**		**	óg	óg	óg	
Karl	12%	6%	24%	18%	18%	0%	6%	17
Kona	48%	52%	52%	71%	29%	33%	24%	21
Tegund dvalarleyfis	*	**		***	óg	óg	óg	
Komu á eigin vegum	14%	9%	32%	18%	18%	0%	5%	22
Komu sem kvótaflóttamenn	56%	62%	50%	88%	31%	44%	31%	16
Aldur	óg	óg	óg	óg	óg	óg	óg	
18-25 ára	25%	25%	25%	62%	12%	12%	12%	8
26-35 ára	23%	23%	31%	15%	15%	15%	15%	13
36-45 ára	38%	31%	54%	62%	46%	15%	15%	13
46 ára og eldri	50%	75%	50%	75%	0%	50%	25%	4

Marktækur munur er á hópum: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001
óg merkir að gögnin uppfylltu ekki forsendur marktektarprófs.
Svarendur gátu merkt við allt sem við átti.

Tafla 5. Hvaða þjónustu þurftir þú en fékkst ekki?

	Fjárhags- aðstoð	Félagslega ráðgjöf/ ráðgjöf um velferðarmál	Húsnæði	Leikskóla-/ dagvistargjöld	Íslensku- kennslu	Samfélags- fræðslu	Frístundir barna	Fjöldi svarenda
Heild	44%	33%	47%	6%	60%	27%	12%	26
Kyn	óg	óg	óg	óg	óg	óg	óg	
Karl	29%	22%	42%	7%	57%	31%	7%	15
Kona	56%	44%	60%	6%	67%	24%	18%	11
Tegund dvalarleyfis	óg	óg	óg	óg	óg	óg	óg	
Kom á eigin vegum	36%	36%	47%	11%	56%	29%	5%	19
Kom sem kvótaflóttamaður	60%	29%	50%	0%	100%	25%	29%	7

Marktækur munur er á hópum: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

Eingöngu þeir sem fengu ekki viðkomandi þjónustu voru spurðir. Svarendur gátu merkt við allt sem við átti.

Tafla 6. Hvaða þjónustu þurftir þú en fékkst ekki? - framhald

	Tann- lækningar	Heilbrigðis- þjónustu	Stuðnings- fjölskyldu frá Rauða krossinum	Félagsvin frá Rauða krossinum	Vinnumiðlun/ aðstoð við atvinnuleit	Aðstoð sálfræðings	Aðra aðstoð	Fjöldi svarenda
Heild	35%	30%	10%	14%	32%	25%	11%	28
Kyn	óg	óg	óg	óg	óg	óg	óg	
Karl	25%	31%	0%	7%	24%	19%	8%	13
Kona	50%	30%	33%	20%	43%	31%	13%	15
Tegund dvalarleyfis	óg	óg	óg	óg	óg	óg	óg	
Kom á eigin vegum	30%	33%	11%	11%	32%	24%	6%	17
Kom sem kvótaflóttamaður	50%	25%	0%	18%	33%	27%	18%	11

Marktækur munur er á hópum: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

Eingöngu þeir sem fengu ekki viðkomandi þjónustu voru spurðir. Svarendur gátu merkt við allt sem við átti.

Aðstæður, heilsa og líðan

Tafla 7. Í hvaða landi myndir þú helst vilja búa?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Íslandi	29	83%
Fæðingarlandi mínu	4	11%
Öðru landi	2	6%
Fjöldi svara	35	100%
Vil ekki svara	3	
Alls	38	

Tafla 8. Hamingja: Þegar á heildina er litið, telur þú að þú sért...

	Fjöldi svara	Hlutfall
Mjög hamingjusamur/söm	10	30%
Nokkuð hamingjusamur/söm	14	42%
Ekki mjög hamingjusamur/söm	8	24%
Alls ekki hamingjusamur/söm	1	3%
Fjöldi svara	33	100%
Vil ekki svara	5	
Alls	38	

Tafla 9. Heilsa: Almennt séð, myndir þú segja að heilsa þín væri...

	Fjöldi svara	Hlutfall
Frábær	6	17%
Mjög góð	7	19%
Góð	9	25%
Sæmileg	7	19%
Slæm	7	19%
Fjöldi svara	36	100%
Veit ekki	2	
Alls	38	

Tafla 10. Fjárhagsstaða: Hvernig myndirðu almennt lýsa núverandi fjárhagsstöðu þinni?
Núverandi fjárhagsstaða mín er...

	Fjöldi svara	Hlutfall
Mjög góð	0	0%
Góð	6	16%
Hvorki góð né slæm	21	55%
Slæm	10	26%
Mjög slæm	1	3%
Fjöldi svara	38	100%
Alls	38	

Tafla 11. Nú verður spurt um íslenskukunnáttu og túlkþjónustu. Hversu vel skilur þú íslensku?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Mjög vel	4	11%
Vel	15	39%
Ekki vel	17	45%
Alls ekkert	2	5%
Alls	38	100%

Tafla 12. Hversu vel talar þú íslensku?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Mjög vel	2	5%
Vel	15	39%
Ekki vel	18	47%
Alls ekkert	3	8%
Alls	38	100%

Tafla 13. Hefur þú áhuga á að læra íslensku betur?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Já	37	97%
Nei	0	0%
Á ekki við, ég tala góða íslensku	1	3%
Alls	38	100%

Tafla 14. Hversu auðvelt eða erfitt er fyrir þig að fá aðstoð túlks sem talar þitt tungumál í þínum bæ/borg?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Mjög auðvelt	3	10%
Frekar auðvelt	10	32%
Hvorki auðvelt né erfitt	10	32%
Frekar erfitt	5	16%
Mjög erfitt	3	10%
Fjöldi svara	31	100%
Á ekki við, þarf ekki túlk	7	
Alls	38	

Atvinna og atvinnumöguleikar**Tafla 15.** Í hvernig starfi varst þú áður en þú fórst á flótta og komst til Íslands?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Stjórnendur, kjörnir fulltrúar og æðstu embættismenn	3	11%
Sérfræðingar	6	21%
Tæknar og sérmenntað starfsfólk	4	14%
Skrifstofufólk	2	7%
Þjónustu-, umönnunar-, sölu- og afgreiðslufólk	4	14%
Iðnaðarmenn og sérhæft iðnverkafólk	4	14%
Bílstjórar, véla- og vélgæslufólk	3	11%
Ósérhæft starfsfólk	1	4%
Annað	1	4%
Fjöldi svara	28	100%
Á ekki við	9	
Veit ekki	1	
Alls	38	

Tafla 16. Í hvernig starfi ert þú?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Sérfræðingar	1	6%
Skrifstofufólk	1	6%
Þjónustu-, umönnunar-, sölu- og afgreiðslufólk	10	59%
Iðnaðarmenn og sérhæft iðnverkafólk	2	12%
Bílstjórar, véla- og vélgæslufólk	2	12%
Ósérhæft starfsfólk	1	6%
Fjöldi svara	17	100%
Á ekki við	21	
Alls	38	

Eingöngu þeir sem voru í launuðu starfi.

Tafla 17. Hvert er hæsta stig menntunar sem þú hefur lokið?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Grunnskólanám eða minna	7	19%
Bóklegt nám á framhaldsskólastigi	11	30%
Starfsnám	1	3%
Iðnnám - verklegt nám á framhaldsskólastigi	2	5%
Nám í sérskóla á háskólastigi	3	8%
Grunnnám í háskóla	10	27%
Meistaránám í háskóla	3	8%
Fjöldi svara	37	100%
Vil ekki svara	1	
Alls	38	

Tafla 18. Hefur þú verið í starfi á Íslandi þar sem menntun þín nýtist?

	Fjöldi svara	Hlutfall
Já, nýttist að fullu	1	4%
Já, nýttist að hluta	6	21%
Nei	21	75%
Fjöldi svara	28	100%
Á ekki við	7	
Vil ekki svara	3	
Alls	38	

Bakgrunnur svarenda**Tafla 19.** Heildartekjur svarenda fyrir skatt

	Fjöldi svara	Hlutfall
200 þús. kr. eða lægri	15	44%
201-300 þús. kr.	9	26%
301-400 þús. kr.	8	24%
401-500 þús. kr.	1	3%
501-600 þús. kr.	1	3%
Fjöldi svara	34	100%
Veit ekki	4	
Alls	38	

Spurt var: Hverjar eru heildartekjur þínar að jafnaði á mánuði fyrir skatt? Með heildartekjum er átt við launagreiðslur, bætur, námslán, fæðingarorlof og annað þess háttar.

Heimildir:

Atkins, Rahshida. 2014. „Instruments measuring perceived racism/racial discrimination: Review and critique of factor analytic techniques.“ *International Journal of Health Services* 44(4): 711-734.

Brondolo, Elizabeth, Kim P. Kelly, Vonetta Coakley, Tamar Gordon, Shola Thompson, Erika Levy, Andrea Cassells, Jonathan N. Tobin, Monica Sweeney, Richard J. Contrada. 2005. „Perceived Ethnic Discrimination Questionnaire: Development and Preliminary Validation of a Community Version.“ *Journal of Applied Social Psychology* 35(2): 335-365.

Integration of refugees in Lithuania: Participation and Empowerment: Understanding Integration in Lithuania through an age, gender and diversity based participatory approach. October - November 2013. 2014. United Nations High Commissioner for Refugees.

Krieger, Nancy, Kevin Smith, Deepa Naishadham, Cathy Hartman, Elizabeth M. Barbeau. 2005. „Experiences of discrimination: Validity and reliability of a self-report measure for population health research on racism and health.“ *Social Science & Medicine* 61(7): 1576-1596. Elsevier.

Kristín Erla Harðardóttir, Heiður Hrund Jónsdóttir og Friðrik H. Jónsson. 2005. „Reynsla og viðhorf flóttamanna á Íslandi: Unnið fyrir Flóttamannaráð Íslands.“ *Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands*.

McGinnity, Frances, Philip J. O'Connell, Emma Quinn, James Williams. 1996. *Migrants' Experience of Racism and Discrimination in Ireland: Results of a survey conducted by The Economic and Social Research Institute for The European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.* The Economic and Social Research Institute.

McNeilly MD, Anderson NB, Armstead CA, Armstead CA, Clark R, Corbett M, Robinson EL, Pieper CF, Lepisto EV. 1996. „The perceived racism scale: a multidimensional assessment of the experience of white racism among African Americans.“ *Ethnicity Dis.* 6: 154-66.

Utsey, Shawn O. „Development and validation of a short form of the index of race-related stress (IRRS)-brief version.“ *Measurement and Evaluation in Counseling and Development* Oct 1999 32(3): 149.

„Hvernig eigum við að komast áfram ef við kunnum ekki tungumálið?“

Rýnihóparannsókn á stöðu flóttafólks á Íslandi

Markmið rannsóknar

Við upphaf árs 2017 gerði Félagsvísindastofnun HÍ rýnihóparannsókn meðal flóttafólks á Íslandi. Rýnihóparannsóknin er hluti af stærri úttekt Alþjóðamálastofnunar HÍ á stöðu flóttafólks sem unnin er fyrir innanríkisráðuneytið og velferðarráðuneytið. Markmið rýnihópaviðtalanna var að kanna hvers konar stuðning flóttafólk hafði fengið og ræða almennt stöðu þeirra. Með því móti var leitast við að fá fram upplýsingar sem nýst gætu við stefnumótun í þjónustu við flóttafólk.

Aðferð

Rýnihópaviðtöl eru hluti af eigindlegri rannsóknarhefð og eru notuð til að öðlast skilning á reynslu tiltekins hóps af afmörkuðu viðfangsefni. Með því að ræða saman í litlum hópum, veita þátttakendur upplýsingar um hvaða merkingu þeir leggja í rannsóknarefnið og hvernig þeir skilja og skilgreina tiltekna hluti. Umræðuefnið er fyrirfram ákveðið en innihald samræðnanna ekki. Í hópnum er rætt um sameiginlegan reynsluheim sem getur stuðlað að því að einstaklingar opni á umræður sem annars væru huldar rannsakanda (Madriz, 2000). Umræðustjórinn hvetur þátttakendur til að tala um það sem skiptir máli fyrir rannsóknina en gefur þeim jafnframt tækifæri til að tala frjállega út frá eigin sjónarhorni. Þetta er því leið rannsakenda til að hlusta á fólk ræða saman og læra af því sem það hefur fram að færa (Brinkman og Kvale, 2015).

Gagnaöflun

Fulltrúi Útlendingastofnunar afhenti Félagsvísindastofnun lista yfir alla þá sem fengu stöðu flóttamanns á árunum 2004 til 2015 og voru 18 ára eða eldri árið 2016. Spyrrill á vegum Félagsvísindastofnunar hringdi í einstaklinga á listanum sem voru með skráð símanúmer og bauð þeim að taka þátt í rýnihópi um stöðu og velferð flóttafólks á Íslandi. Erfiðlega gekk í fyrstu að finna þátttakendur og var aðal hindrunin tungumálaörðugleikar. Að lokum fengust 12 þátttakendur sem skipt var í þrjá hópa eftir því hvaða tungumál þeir óskuðu eftir að nota í hópnum. Fyrsti rýnihópurinn kom saman þann 19. janúar 2017. Umræðurnar fóru fram á íslensku og í hópnum tóku tvær konur þátt. Þann 23. janúar 2017 var tekið rýnihópaviðtal á ensku við tvær konur og þrjá karla. Þriðji rýnihópurinn var haldinn þann 1. febrúar 2017. Hópurinn samanstóð af tveimur konum og þrem körlum og fóru umræður fram á arabísku. Í rýnihópnum var arabískumælandi túlkur sem túlkaði jafnóðum umræðurnar sem fram fóru milli þátttakenda og hins íslenskumælandi umræðustjóra. Af þeim 12 einstaklingum sem tóku þátt í rýnihópaumræðunum höfðu fimm komið sem kvótaflóttamenn í boði ríkisstjórnarinnar, fjórir höfðu fengið dvalarleyfi á Íslandi í kjölfar hælisumsóknar og þrír höfðu fengið dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Sú sem lengst hafði búið á Íslandi kom fyrir 13 árum en sá sem hafði dvalið styst kom til landsins fyrir einu og hálfu ári. Öll voru þau búsett í Reykjavík. Umræðurnar fóru fram í fundarherbergi Félagsvísindastofnunar HÍ og stóðu þær yfir í tvær klukkustundir í hverjum hópum.

Fyrir viðtölin var útbúin beinagrind með atriðum sem ætlunin var að ræða. Í rýnihópaviðtölunum var þó lögð áhersla á að gefa þátttakendum færi á að tala um það sem þeim fannst sjálfum skipta máli. Viðtölin hófust á inngangi þar sem umræðustjóri skýrði tilgang og ávinning rannsóknarinnar og bað þátttakendur að kynna sig. Þessu var síðan fylgt eftir með spurningum og umræðum er snéru að stuðningi, atvinnu, húsnæðisaðstæðum og félagslegu tengslaneti. Í lokin voru viðmælendur spurðir hvort þeir hefðu eitthvað sem þeir vildu bæta við og þeim gefinn kostur á að ræða mál sem tengdust ekki endilega spurningum umræðustjóra.

Úrvinnsla

Öll viðtölin voru tekin upp með leyfi þátttakenda og afrituð orðrétt. Hvert viðtal var lesið vandlega yfir og þemu eða meginatriði dregin fram með því að gefa textabútum nafn, en slík vinnuaðferð kallast kóðun. Í framhaldi voru kóðanir allra viðtalanna flokkaðar í meginþemu og undirþemu. Í skrifum uppúr viðtölum

var nafnleyndar gætt. Þar sem sumir áttu erfitt með að tjá sig á íslensku hafa rannsakendur á stöku stað breytt orðalagi í samræmi við íslenskar málfarsreglur þegar vitnað er beint í viðmælendur.

Niðurstöður

Í þessum hluta er gerð grein fyrir helstu atriðum sem fram komu við greiningu gagnanna.

Móttökur í nýju landi

Viðmælendur áttu það sameiginlegt að hafa flust til Íslands í leit að öryggi og betra lífi. Fæstir þeirra höfðu þó vitað hvað í raun biði þeirra, höfðu jafnvel ekki þekkt til Íslands né vitað hvar það væri að finna á landakorti. Átti þetta einkum við um þá sem komu sem kvótaflóttafólk í boði íslenskra stjórnvalda. Viðmælendur höfðu þó væntingar um betra líf og ein kvennanna lýsti því að fyrst eftir komuna hafi henni liðið vel þar sem hún var komin í öruggt skjól:

Það var alveg hræðilega erfitt fyrir mig að vera flóttamaður, en þegar ég kom hingað gat ég andað léttar.

[Kvótaflóttakona]

Við komuna til Íslands blasti við þátttakendum nýr veruleiki og það var margt í umhverfinu sem þeim fannst skrítið og erfitt var að venjast. Margir nefndu myrkrið og kuldann en einnig var rætt um þætti sem tengdust nýrri og ólíkri menningu. Þau voru fljót að átta sig á því að fólk á Íslandi hagaði sér öðruvísi en fólk í heimalandi þeirra, það hafði annað útlit, borðaði öðruvísi mat og væri annarrar trúar.

Móttökurnar sem þátttakendur höfðu fengið á Íslandi voru misjafnar. Einn þátttakandi hafði komið á eigin vegum og sótt um hæli við komuna til landsins. Hann var strax handtekinn á flugvellinum og sat í fangelsi um tíma. Hann lýsti því að þetta hafi verið erfið reynsla en að stefnu stjórnvalda að fangelsa hælisleitendur hafi stuttu síðar verið breytt. Reynsla annarra viðmælenda sem komu á eigin vegum var betri. Á meðan hælisumsókn þeirra var til meðferðar höfðu þeir dvalið í húsnæði á vegum íslenska ríkisins og höfðu ekki yfir aðbúnaði þar að kvarta. Hvað aðstöðu og aðbúnað varðaði þótti þeim skipta máli að húsnæðið var staðsett í Reykjavík og að þeim hafi ekki verið gert að dvelja í herbergi með öðrum. Þeir sögðust ennfremur hafa átt því láni að fagna að hafa ekki þurft að bíða lengi eftir að umsókn þeirra um hæli var afgreidd, ólíkt mörgum öðrum í sambærilegri stöðu. Þeir töldu ástæðuna vera þá að með tímanum hafi gengið hægar að afgreiða umsóknir, og þeir sem komið höfðu eftir efnahagshrun þyrftu að bíða í mun lengri tíma en þeir sem höfðu komið áður.

Þátttakendur sem komu sem kvótaflóttafólk sögðu móttökurnar hafa verið góðar að því leyti að þeim var boðið húsnæði. Flestir voru þó sammála um að verulega hafi skort á upplýsingagjöf og gagnrýndu sumir Sameinuðu þjóðirnar fyrir að hafa ekki útskýrt nægilega vel hvað biði þeirra áður en lagt var upp í förina til Íslands.

Allir þátttakendur voru sammála um að upplýsingagjöf til þeirra hafi verið verulega ábótavant fyrst eftir komuna til Íslands. Þau fengu hvorki mikilvægar hagnýtar upplýsingar um réttindi sín og íslensk lög né upplýsingar sem stutt hefðu getað við aðlögun þeirra að íslensku samfélagi, svo sem upplýsingar um landið og menninguna. Þátttakendum þótti óljóst hvert þeir gætu leitað til að fá mikilvægar upplýsingar og sömuleiðis lýstu þeir því að vegna tungumálaörðugleika hafi þeir ekki getað aflað sér slíkra upplýsinga sjálfir. Kona sem hafði búið á Íslandi í nokkur ár lýsti því hve miklu máli það skipti að fá fræðslu og upplýsingar til þess að geta aðlagast samfélaginu og orðið fullgildur þegn þess:

Núna veit ég hver eru mín réttindi, en það er bara eitthvað sem ég veit núna, eftir [þess] ár. Líka svona upplýsingar um landið, og líka meira að hugsa um tungumálið og hvernig við ætlum að blandast inn í samfélagið. Manni finnst maður alltaf hafa verið fjarlægur.

[Kvótaflóttakona]

Þátttakendur voru sammála um að auka þyrfti upplýsingaflæði til muna og á skipulegri hátt. Ekki síst þótti þeim skorta upplýsingar um hvaða rétt fólk eigi, hvernig það skuli bera sig að í samskiptum við stofnanir samfélagsins og hvernig það geti unnið að því að fá starf við hæfi. Sumir þátttakendur höfðu fengið stuðningsfjölskyldu frá Rauða krossinum fljótlega eftir komuna til landsins. Þátttakendur sem höfðu fengið slíkan stuðning sögðu fjölskylduna hafa veitt sér mikilvægar og hagnýtar upplýsingar, svo sem um hvernig bæri að koma sér á milli staða og hvar væri best að versla í matinn. Þess háttar aðstoð þótti skipta mjög miklu máli, því „annars myndum við ekki vita neitt, ekki einu sinni hvernig eigi að taka strætó.“ Í sumum tilvikum höfðu þátttakendur ennfremur fengið, í gegnum stuðningsfjölskyldurnar, mikilvægar upplýsingar um menninguna og háttarlag á Íslandi. Þátttakendur bentu á mikla þörf fyrir slíkar upplýsingar þar sem þær yrðu til þess að auðvelda aðlögun einstaklinga og koma í veg fyrir einangrun þeirra.

Reynsla af þjónustu

Stuðningur sem þátttakendum hafði boðist var einkum í formi stuðningsfjölskyldu, húsnæðis, túlkabjónustu, tungumálakennslu og fjárhagsaðstoðar.

Stuðningsfjölskylda

Sem fyrr segir höfðu nokkrir þátttakenda fengið stuðningsfjölskyldu á vegum Rauða krossins fljótlega eftir komuna til landsins. Reynsla viðmælenda af stuðningsfjölskyldum var góð. Um var að ræða hagnýtan stuðning sem sneri að mikilvægum hversdagslegum þáttum svo sem innkaupum og samgöngum. Einn karlmaður, sem hafði komið sem hælisleitandi, lýsti því ennfremur hvernig stuðningsfjölskyldan hafði átt þátt í að rjúfa félagslega einangrun eiginkonu sinnar og barna. Þessi viðmælandi hafði farið strax út á vinnumarkaðinn eftir að hafa verið veitt hæli á Íslandi, en kona hans varði fyrstu tveimur árunum heima við. Stuðningsfjölskyldan heimsótti þau vikulega og veitti konunni og börnunum félagsskap með því að horfa með þeim á kvikmyndir, leika útivið og gera ýmislegt annað sem ekki krafðist formlegs skipulags. Fjölskyldurnar höfðu haldið miklu sambandi eftir að formlegu hlutverki stuðningsfjölskyldunnar lauk og sagðist viðmælandinn í dag líta á fyrrum stuðningsfjölskylduna sem hluta af stórfjölskyldunni.

Aðrir þátttakendur, sem höfðu fengið stuðningsfjölskyldu, höfðu ekki átt í áframhaldandi samskiptum við þær eftir að formlegu hlutverki þeirra lauk. Kona, sem hafði komið í hópi kvótaflóttafólks fyrir rúmum áratug, sagði stuðningsfjölskylduna hafa veitt mikilvæga aðstoð fyrst eftir komuna, en að samskiptin hafi fjarað út, m.a. vegna tjáskiptaörðugleika og menningarmuns. Það hafði tekið fjölskyldu hennar langan tíma að aðlagast breyttu lífi á Íslandi og fyrst um sinn hafi flestir fjölskyldumeðlimir verið mjög einangraðir og liðið illa. Frásögn hennar ber vott um hve krefjandi það geti verið að koma á tengslum á milli fjölskyldna af ólíkri menningu við slíkar aðstæður. Það sé því nauðsynlegt að fólk, sem tekur að sér að veita flóttafólki stuðning, fái fræðslu og geti sett sig í spor annarra og jafnvel átt í samskiptum án þess að þurfa að reiða sig um of á notkun talaðs máls.

Þau voru mjög góð en með tímanum varð þetta ekki að neinu því það var svolítið erfitt að tala við okkur því við vorum bara að tala [okkar tungumál]. Og það var ein sem var hjá okkur í þrjá mánuði og hún var alltaf að reyna að hjálpa okkur. En á þessum tíma vorum við bara alltaf að kvarta. Okkur fannst svo kalt og maturinn skrýtinn. Við vildum bara þetta sem við þekktum. [...] Þannig að fólkið sem var að reyna að hjálpa okkur, við vorum bara að fæla það frá okkur.

[Kvótaflóttakona]

Ekki höfðu þó allir fengið stuðningsfjölskyldu. Einum þátttakenda, sem hafði komið sem hælisleitandi, þótti mjög miður að hafa farið á mis við þessa þjónustu þar sem hún væri mikilvægur liður í aðlögunarferlinu að hans mati. Hann taldi sig geta lært mikið af því að fá heimsóknir frá fjölskyldu sem væri alin upp við íslenska menningu þar sem hann, kona hans og börn kæmu úr gjörólíku umhverfi. Hann vissi t.a.m. ekki hvaða aðferðum íslenskir foreldrar beita í uppeldi barna sinna og hafði áhyggjur af því að þekkingarleysi á þessu sviði kæmi í veg fyrir að börn hans aðlöguðust íslensku samfélagi. Hann taldi brýnt að kynnst betur íslenskri menningu, siðum og háttalagi Íslendinga þar sem slíkt myndi stuðla að aukinni velgengni og vellíðan barna hans.

Þetta mun valda lagskiptingu. Við öllum börnin okkar upp á ákveðinn hátt og við borðum annars konar mat. Þannig að þegar kemur að því að barninu mínu er boðin pylsa, þá mun það ekki einu sinni vita hvað það er og upplifa skömm. Þannig að það er nauðsynlegt að við fáum heimsókn frá íslenskri fjölskyldu.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Þátttakendur voru sammála um að til þess að hægt væri að bjóða fleirum upp á þjónustu stuðningsfjölskyldna þyrfti að verða til betri og formlegri farvegur fyrir það hvernig efna skuli til tengsla milli flóttafjölskyldna og stuðningsfjölskyldna. Bent var á að núverandi kerfi, þar sem hægt væri að gerast sjálfbóðaliði í gegnum heimasíðu Rauða krossins, virkaði ekki sem hvati fyrir fjölskyldur á Íslandi til að taka að sér að veita stuðning við flóttafjölskyldur. Ennfremur þyrfti að gæta jafnræðis, og tryggja að öllum væri boðin þessi þjónusta, óháð því hvort fólk kæmi til Íslands á eigin vegum eða í boði íslenskra stjórnvalda.

Húsnæði

Þátttakendum, sem komu til landsins sem kvótaflóttafólk, var úthlutað húsnæði strax við komuna til landsins og voru flestir ánægðir með húsnæðið. Íbúðirnar höfðu flestar verið innréttaðar með notuðum húsgögnum. Sumum hafði þó þótt erfitt að aðlagast heimilunum og töldu ákjósanlegra að fólki gæfist sjálfru kostur á að velja eigin húsgögn og húsbúnað.

Þátttakendur sem höfðu komið á eigin vegum og sótt um hæli á Íslandi þurftu aftur á móti sjálfir að útvega sér húsnæði eftir að umsókn þeirra um hæli var samþykkt. Að sögn þátttakenda varð aðgengi að húsnæði verra eftir að koma ferðamanna til Íslands jókst. Þeim sem komið höfðu fyrir tíma uppgangs í ferðaþjónustu gekk yfirleitt vel að finna húsnæði, en tveir viðmælendur, sem höfðu báðir búið á Íslandi í á annað ár, lýstu því að erfiðlega hafi gengið að finna húsnæði. Annar þeirra fékk að dvelja hjá vandamönnum á meðan hann beið eftir félagslegu húsnæði, þar sem hann hafði ekki efni á að leigja sér íbúð á almennum leigumarkaði. Hinn hafði dvalið í húsnæði á vegum hins opinbera á meðan hann beið niðurstöðu í máli sínu, en var gert að yfirgefa það eftir að hafa fengið dvalarleyfi. Hann lýsti því að hafa fengið lítinn fyrirvara áður en honum var gert að fara.

Þegar mál mitt hlaut jákvæða niðurstöðu þá var mér bókstaflega kastað út á götu eða í gistiskýlið fyrir heimilislausa og ég var bara beðinn um að finna mér húsnæði. Þetta var það sem mér reyndist erfitt.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Viðmælandinn sagðist ekki hafa átt kost á að sækja um dvalarleyfi fyrir eiginkonu sína og börn á grundvelli fjölskyldusameiningar nema að geta sýnt fram á að fjölskyldan hefði stað til að búa á¹. Hann hafi því strax unnið í því að finna húsnæði fyrir fjölskylduna en það gekk mjög erfiðlega um tíma. Hann fékk enga aðstoð við húsnæðisleit og sagði að þar sem hann var útlendur vildu Íslendingar síður leigja honum húsnæði þar sem þeir vissu engin deili á honum. Sömuleiðis gat hann, í ljósi stöðu sinnar sem flóttamaður, ekki útvegað skrifleg meðmæli, sakavottorð og launaseðla. Loks var alls staðar krafist tryggingaupphæðar sem jafngildir þriggja mánaða leigu sem hann hafði ekki efni á að greiða. Þá upphæð gat hann þó sótt til félagsþjónustunnar.

Túlkþjónusta

Margir þátttakenda höfðu á einhverjum tímapunkti þurft að nýta sér þjónustu túlks. Þátttakendur voru sammála um að aðgengi að túlkum væri gott. Þjónustan er í boði ríkisins og almennt hafði gengið vel að fá túlk ef hann var bókaður í tíma. Undantekning á því var ef fólk þurfti á bráðþjónustu að halda. Af heilsufarsástæðum hafði einn þátttakenda oftast enn einu sinni þurft að leita á bráðamóttöku og þá fékk hann ekki túlk. Í einni heimsókninni á bráðamóttökuna var hann látinn skrifa undir skjal sem hann gat hvorki lesið né skilið og átti undirskrift hans eftir að hafa afdrifaríkar afleiðingar.

1 Samkvæmt lögum er þó ekki gerð krafa um að einstaklingar hafi útvegað sér húsnæði áður en sótt er um fjölskyldusameiningu.

Þótt viðmælendur væru sammála um að aðgengi að túlkum væri gott voru þeir misánægðir með einstaka túlka. Dæmi voru um að túlkurinn talaði ekki góða íslensku og einnig höfðu komið upp atvik þar sem túlkurinn virti ekki trúnað.

Ég hef heyrt það beint. Fólk er að tala um það í kringum mig, eitthvað sem ég hef sagt. Ég varð mjög reið og ætlaði að hringja í túlkinn og spyrja hvers vegna hann hafði sagt þetta, en svo hugsaði ég allt í lagi, hún er líka bara manneskja og kannski hefur henni ekki þótt þetta merkilegt, en þetta var mjög mikilvægt fyrir mig.

[Kvótaflóttakona]

Viðmælendur lýstu því einnig að þeim þætti oft óþægilegt að nota túlk sem þeir þekktu. Sumir hópar innflytjenda eru mjög fámennir og návígð því mikið. Í heimsóknum til lækna, eða þegar nýta þurfti aðra opinbera þjónustu sem krafðist þess að persónuleg málefni voru rædd, gat verið erfitt að þurfa að reiða sig á túlk sem viðkomandi þekkti vel. Af þeim sökum reyndu sumir að bjarga sér sjálfir á íslensku án túlks, nota ensku, eða óskuðu eftir túlki sem gæti þýtt úr íslensku yfir á ensku.

Tungumálakennsla

Að sögn þátttakenda fær flóttafólk almennt of litla íslenskukennslu og sömuleiðis þótti kennslan vera ómarkviss. Ein konan lýsti því að hafa lokið þremur stigum í íslensku í boði hins opinbera. Þegar hún hugðist halda áfram var henni tjáð að hún yrði sjálf að fjármagna frekara íslenskunám. Þar sem hún hafði ekki efni á að greiða fyrir íslenskunám, og félagsþjónustan greiddi ekki fyrir slík námskeið heldur, fór því svo að hún lauk ekki fleiri stigum í íslensku. Að hennar sögn þyrfti að bjóða upp á mun umfangsmeira íslenskunám til að fólk nái tökum á tungumálinu, sér í lagi fyrir fólk sem kemur úr allt öðru málumhverfi. Viðmælendur voru almennt sammála um að kunnátta í íslensku væri lykillinn að þátttöku í samfélaginu og aðlögun einstaklinga og þess vegna væri nauðsynlegt að bjóða upp á fleiri námskeið, fólki að kostnaðarlausu.

Fólk eins og við, við erum flóttamenn, og við eigum ekki pening til að læra tungumálið, en hvernig eigum við að komast áfram ef við kunnum ekki tungumálið?

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Margir bentu jafnframt á að kennslan væri ekki nógu góð, þó væri það misjafnt eftir tungumálaskólum. Meðal þess sem viðmælendur höfðu út á námið að setja var að nemendum væri ekki skipt upp í hópa eftir bakgrunni og tungumálakunnáttu. Saman á námskeiði sætu því nemendur í mjög ólíkri stöðu og með ólíkar þarfir, svo sem einstaklingar með háskólapróf og umtalsverða tungumálakunnáttu og aðrir sem höfðu aldrei gengið í grunnskóla og kynnu hvorki að lesa né skrifa á eigin móðurmáli. Mikilvægt væri því að námið væri gert einstaklingsmiðaðra og að komið væri í meira mæli til móts við ólíkar þarfir nemenda:

En, eins og þetta er núna, þá er það þannig að öllum þessum hópum er blandað saman.

[Kvótaflóttakona]

Sumir töldu mikilvægt að íslenskukennslan miðaði með markvissari hætti að því að styðja fólk út í nám eða starf. Þetta krefðist þess að kennslan væri betur sniðin að hverjum og einum, tæki mið af áhuga fólks og hvert það hygðist stefna. Fyrir fagfólk, sem vildi fá menntun sína metna á Íslandi og komast aftur í sitt fyrra starf, væri t.d. brynt að læra íslensk fræðiorð sem eru notuð í faginu hérlendis.

Fjárhagsaðstoð

Fimm þátttakendur fengu fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Allir bjuggu þeir við mjög bága fjárhagslega stöðu og töldu upphæðina sem þeir fengu ekki duga til framfærslu. Þegar þeir höfðu greitt húsaleigu væri mjög lítið eftir til að kaupa mat og aðra nauðsynjavöru. Hjá þremur var framfærsla Reykjavíkurborgar skert og fyrir því voru ýmsar ástæður. Til að fá fulla framfærslu þurfa einstaklingar að vera virkir í atvinnuleit og sækja um fjögur auglýst störf í hverjum mánuði. Þetta reyndist viðmælendum erfitt vegna tungumálaerfiðleika og vegna þess að þeir höfðu litla reynslu í að sækja um störf og fengu, að sögn, engan stuðning við slíkt. Þeir bentu ennfremur á að erfitt væri að finna fjögur störf í hverjum mánuði sem hægt væri að sækja um, þar sem fá störf væru í boði fyrir fólk sem talaði hvorki ensku né íslensku. Einnig kom fram að grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar skertist ef fólk deildi húsnæði með öðrum fullorðnum einstaklingi. Vegna þess hve erfiðlega gekk að finna húsnæði deildu fjórir viðmælendur íbúð með öðrum og fengu þar af leiðandi skerta grunnframfærslu. Loks hafði einn þátttakandi lent í fjárhagsvanda vegna þess að tekjur sem viðkomandi hafði af launaðri vinnu í undangengnum mánuði komu til frádráttar. Þessi viðmælandi kvaðst hafa ráðið sig í ósérhæft starf á lágum launum eftir að starfsfólk félagsþjónustunnar hafði lagt ríka áherslu á að hann yrði að komast út á vinnumarkaðinn. Svo fór þó að viðmælandinn treysti sér ekki til að stunda þessa vinnu sökum vanlíðanar og sagði starfi sínu lausu. Atvinnutekjur ollu því síðan að viðkomandi átti ekki rétt á fullri fjárhagsaðstoð. Nokkrir viðmælendur höfðu þar af leiðandi mjög lága fjárhæð til framfærslu. Staða þeirra var ekki síst erfið í ljósi þess að dýrt er að hefja nýtt líf frá grunni og enginn hafði bakland eða stuðning sem hann gat leitað í.

Það er líka fáránlegt að setja okkur flóttamennina undir sama hatt og venjulegt fólk sem fær félagsþjónustu. Það er ekki rétt. Ef þú ferð heim til okkar flóttamannanna þá sérðu að það vantar sjónvarp og kannski ísskáp en það er ekki hægt að kaupa neitt því við eigum engan pening. Við erum nýkomin og þurfum því ýmislegt sem venjulegt fólk er með.

[Karlmaður sem fékk dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar]

Sökum bágrar fjárhagslegrar stöðu kom það fyrir að viðmælendur áttu ekki fyrir mat. Þegar þeir ræddu ástand sitt við starfsfólk félagsþjónustunnar var þeim bent á mataraðstoð Fjölskylduhjálpar. Þangað höfðu nokkrir viðmælenda leitað reglulega til að fá matargjafir en lýstu því hve niðurlægjandi þeim þætti að vera í þeirri stöðu að þurfa að „betla“ mat. Greint var frá því að maturinn sem þeim bauðst væri þeim framandi og oft ekki í samræmi við trúarhefðir þeirra. Gæði matvælnanna væru oft lítil þar sem flest voru komin langt fram yfir síðasta sóludag. Viðhorfin sem þau mættu frá starfsfólki Fjölskylduhjálpar væru ennfremur neikvæð og sumir lýstu því að illa hafði verið komið fram við þá.

Menningartengd aðlögun

Aðlögun að íslensku samfélagi var öllum viðmælendum hugleikin. Þátttakendur sem áttu börn ræddu mikið um aðlögun barna sinna og einn hafði á orði að ef fólki tækist ekki að aðlagast samfélaginu kæmi það niður á börnum þeirra. Þau sem höfðu verið hvað lengst á landinu töldu sig hafa náð að aðlagast ágætlega þó að fyrstu árin á Íslandi hafi verið mjög erfið. Þau sem höfðu dvalið á Íslandi í innan við fimm ár nefndu aftur á móti ýmsar menningartengdar ástæður fyrir því að erfiðlega gengi að aðlagast íslensku samfélagi.

Íslenskukunnátta

Það var samdóma álit þátttakenda að tungumálið væri lykillinn að íslensku samfélagi. Kona, sem hafði búið á Íslandi um nokkurt skeið og náð góðum tókum á málinu, sagði það ekki hafa gerst fyrr en hún fór að treysta sér til að tala íslensku að henni fannst hún tilheyra samfélaginu. Fyrstu árin var hún félagslega einangruð og varði deginum mest inni við, við sjónvarpsáhorf. Hún lýsti því að hafa haft sig lítið frammi þegar hún var í návist fólks sem talaði íslensku, hún hafi forðast að eiga í samskiptum þar sem hún var ekki viss um að fólk skildi sig og að sömuleiðis hafi annað fólk ekki reynt að hefja samræður við hana. Þetta breyttist allt þegar hún fór að tala íslensku.

Hjá mér, um leið og ég byrjaði að tala íslensku varð þetta allt annað. [...] Núna þekki ég fullt af fólki og tala við þau á íslensku og mér líður eins og ég sé partur af íslenskri menningu. Ég er ekki lengur svona feimin að gera hluti af því áður

vissi ég ekki hvort fólk skildi mig en það er öðruvísi núna. Ég er búin að sjá að það skipir mjög miklu máli að tala íslensku. Það er það eina sem skiptir máli hér á landi.

[Kvótaflóttakona]

Sem fyrr segir þótti mörgum íslenskukennslu vera ábótavant og fæstir gátu tjáð sig á íslensku. Verst var þó staða þátttakenda sem töluðu hvorki íslensku né ensku. Þau áttu það sameiginlegt að vera hvorki í vinnu né námi og lýstu mikilli félagslegri einangrun. Þar sem þau höfðu engar atvinnutekjur bjuggu þau ennfremur við bága fjárhagslega stöðu. Þau upplifðu sem að þau væru föst í vítahring. Lítil íslenskukunnátta kom í veg fyrir að þau gætu sótt um störf, en án atvinnutekna gátu þau ekki aflað nauðsynlegs fjár til að fara í tungumálanám og læra íslensku. Þau kölluðu því eftir auknum fjárhagslegum stuðningi til að geta lært íslensku. En bág íslenskukunnátta hindraði þau ekki aðeins í því að fara út á vinnumarkaðinn og kynnst fólki, heldur kom hún jafnframt í veg fyrir að þau gætu kallað eftir aukinni ráðgjöf og stuðningi. Þau skorti því rödd til að geta breytt stöðu sinni.

Ef Íslendingur myndi lenda í þessu sama og við, þá myndi hann ekki þegja um þetta. Hann myndi rífa kjaft. En við getum það ekki þar sem við kunnum ekki tungumálið. Aðalmálið er tungumálakennsla. Lykillinn að því að komast yfir þessar hindranir allar er tungumálið.

[Kvótaflóttakona]

Aðrar menningarlegar hindranir

Fleiri menningarlegir þættir en tungumálið torvelduðu aðlögun þátttakenda. Bent var á að flóttafólk skorti vettvang til að kynnst Íslendingum og eiga í samskiptum við þá. Íslendingar væru almennt uppteknir við sitt daglega amstur og hér á landi væri ekki hefð fyrir því að ræða við ókunnuga. Þar að auki vildi fólk sem flyttist til Íslands ekki vera uppáþrengjandi, eða eins og einn karlmaðurinn orðaði það:

Þú ferð ekki bara í næsta hús og biður fólk um að fara að hanga með þér. En ég myndi vilja kynnst íslenskri fjölskyldu.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Vert er að nefna að fólkið sem hafði verið hvað styst á Íslandi hafði ekki notið þjónustu stuðningsfjölskyldna frá Rauða krossinum. Sem fyrr segir þótti viðmælendum nauðsynlegt að efla þessa þjónustu og auðvelda flóttafólki að komast í samband við íslenskar fjölskyldur. Stuðningsfjölskyldur þóttu vera góður vettvangur til að kynnst íslenskri menningu og til að rjúfa félagslega einangrun.

Í umræðu um menningarlegar hindranir var töluvert rætt um stöðu kvenna sem hafa alist upp í ríkjum þar sem ekki tíðkast að konur hljóti menntun eða séu á vinnumarkaði. Í einum rýnihópnum voru hjón. Konan hafði dvalið á Íslandi í áttunda ár, en hún kom til Íslands á eftir eiginmanni sínum, sem hafði komið á eigin vegum og sótt um hæli á Íslandi. Þessi kona tjáði sig nánast ekkert í viðtalinu og þegar umræðustjóri beindi orðum sínum að henni tóku karlmennirnir í hópnum af henni orðið og svöruðu fyrir hana. Þegar umræðustjóri spurði konuna hvort hana langaði til að hefja nám kinnkaði hún kolli en eiginmaður hennar svaraði spurningunni. Hann sagði hana langa til að hefja nám og öðlast starfsréttindi til að geta farið út á vinnumarkaðinn, en í ljósi þess að hún hafi vanist því frá heimalandinu að konur færu ekki mikið af heimilinu skorti hana sjálfstraust til að taka þau skref. Karlmennirnir í hópnum voru sammála um að það þyrfti að valdefla konur sem koma frá ríkjum þar sem staða kvenna er önnur en á Íslandi, styðja þær í að komast út á meðal fólks og fást við eitthvað sem þær hafa ánægju af. Aukinn stuðningur myndi ekki einungis auðvelda aðlögun kvenna, heldur einnig barna þeirra og maka.

Þetta var eins með mig. Í landinu mínu fór konan mín aldrei út. En hér langar mig til að hún komist út og hjálpi mér að lifa betra lífi [...] ekki bara til að bæta

fjárhagslega stöðu okkar, því eins og ég sé þetta, þá hafa bæði konur og karlar metnað og við eigum okkur drauma. Fyrir mér eru sterkar konur merki um gott líf á jörð.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Í ljósi þess að staða kvenna væri sums staðar bágborin, þótti viðmælendum mikilvægt að stjórnvöld sæu til þess að flóttafólk fengi mikilvægar upplýsingar um íslenska menningu og hefðir og jafnvel heimsóknir, þar sem rætt væri við konur með aðstoð túlks. Sögðu þeir jafnframt skorta vettvang þar sem hægt væri að senda inn nafnlausar ábendingar ef einhvern grunaði að brotið væri á rétti kvenna.

Staða ungmenna var einnig til umræðu. Tveir viðmælendur áttu börn á unglingsaldri og ein kvennanna hafði sjálf flust til Íslands ung að árum. Bent var á að ung börn ættu yfirleitt auðvelt með að læra tungumálið og eignast vini, en styðja þyrfti sérstaklega við þau sem eldri væru. Mikilvægt væri að finna leið til að efla félagsleg samskipti ungs fólks, því það væri fljótt að draga sig í hlé ef það upplifði sig ekki ná nógu góðum tókum á íslensku eða teldi sig eiga litla samleið með jafnöldrum sínum. Ein kvennanna sagði dóttur sína til að mynda í upphafi hafa verið spennta fyrir því að hefja líf í nýju landi, en fljótlega hafi hún þó farið að einangra sig þar sem henni fannst hún ekki tilheyra neinum félagshópi.

Hún er alltaf hrædd, kannski af því það er öðruvísi framburður, já öðruvísi eitthvað bara. En fyrst var hún mjög spennt og var allan daginn að hugsa um hvernig maður segði þetta á íslensku og fór í google til að finna hvað þetta væri. Þannig að mér finnst mikilvægt að þegar maður er nýkominn til landsins, að vera í einhverjum félagsskap svo maður venjist því ekki bara smátt og smátt að vera alltaf heima.

[Kvótaflóttakona]

Ennfremur töldu þátttakendur mikilvægt að vekja almenning til vitundar um ólíka menningu og trúarbrögð í því skyni að fyrirbyggja fordóma og misrétti í garð þeirra sem til landsins flyttust. Bent var á að aðilar í fjölmiðlum og í ábyrgðastöðum í samfélaginu töluðu oft óvarlega, til að mynda um tengsl múslima og Íslamska ríkisins (Ísis). Þess háttar umræða á opinberum vettvangi skapaði ótta og jafnvel andúð í garð múslima og væri til þess fallin að skapa sundrunu milli fólks.

Reynsla af atvinnulífi og námi

Einn þátttakenda var í námi, fjórir í vinnu, einn í tímabundnu leyfi frá vinnu og sex voru hvorki í vinnu né námi.

Aðgengi að íslensku atvinnulífi

Þátttakendur, sem voru hvorki í vinnu né námi, lýstu miklum vilja til að komast út á vinnumarkaðinn. Að nálgast atvinnu hafði þó reynst þeim erfitt, ekki síst vegna bágrar íslenskukunnáttu og þar sem þeir þekktu ekki til íslensks vinnumarkaðar og vissu því ekki hvernig best væri að bera sig að við að sækja um störf. Þau töldu aukinn stuðning og betri íslenskukennslu vera forsendu þess að flóttafólk gæti fótast sig á atvinnumarkaðnum. Sökum þess að þau höfðu lítið sem ekkert verið á íslenskum vinnumarkaði litu þau ekki á sig sem virka þegna samfélagsins.

Við viljum vinna og við teljum að það sé betra ef þið gerið okkur kleift að vinna við okkar fag. Það hlýtur að vera betra en að setja okkur á bætur frá félagsþjónustunni. Þannig gætum við orðið meiri þátttakendur í samfélaginu og borgað okkar skatta og verið virk í samfélaginu.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Allir þátttakendur voru sammála um að ráðgjöf og stuðningi í tengslum við atvinnuleit fyrir flóttafólk væri ábótavant. Bent var á að takmarkað framboð væri á störfum fyrir fólk sem talar hvorki íslensku né ensku og að helstu störfin fælust í ræstingarvinnu eða fiskverkun sem væru illa launuð. Ennfremur voru þónokkrir þátttakendur með háskólapróf eða starfsréttindi í tilteknu fagi og vildu ekki þurfa að vinna við eitthvað sem væri svo ólíkt því sem þeir höfðu menntað sig til. Tveir þátttakendur með háskólapróf höfðu ráðið sig til ósérhæðra starfa. Þeir bentu á að það væri ósanngjarnt að ætlast til þess að einstaklingar sem fjárfest höfðu tíma og fjármagni í menntun sína þyrftu að ráða sig til lágt launaðra starfa sem tengdust í engu menntun þeirra. Þátttakendur sögðu það vera mjög erfitt fyrir flóttafólk að fá menntun sína og reynslu metna á íslenskum vinnumarkaði. Auk tungumálaörðugleika séu litlar upplýsingar um hvernig hægt sé að fá menntunina metna. Sömuleiðis útheimti það mikla vinnu að öðlast starfsréttindi á Íslandi, hafi viðkomandi lokið prófi í fjarlægðu landi. Í sumum tilvikum þurfi einstaklingar að bæta við námið í íslenskum háskóla til þess að fá menntunina viðurkennda og það geti verið erfitt þegar fólk hefur fyrir fjölskyldu að sjá.

Í rýnihópunum kom einnig fram að það þyrfti að styðja við fólk sem vill hefja eigin atvinnurekstur. Einn viðmælandi hafði reynslu af fyrirtækjarekstri. Reksturinn hafði þó ekki gengið sem skyldi og að endingu var allri starfsemi hætt. Ein ástæða þess að fyrirtækið stóð höllum fæti var að eigendur þess skorti þekkingu á því hvernig bæri að reka fyrirtæki á Íslandi. Að mörgu þurfti að huga þar sem viðmið um hvernig standa skuli skil á sköttum og gjöldum væru ólík milli landa.

Við vorum ekki klár á því hvernig ætti að borga vexti og svona og skattur og hvernig maður á að borga launin. Við vorum bara að gera eins og við gerum í okkar landi. Af því við vorum ekki með nægar upplýsingar.

[Kvótaflóttakona]

Reynsla af námi

Þrjár konur höfðu reynslu af námi á Íslandi. Ein þeirra var einstæð móðir og hafði ákveðið að fara í nám á fullorðinsaldri sökum þess að illa gekk að fá starf í samræmi við þá menntun og reynslu sem hún hafði frá heimalandinu. Það var aftur á móti ekki auðvelt að þurfa að hefja nýtt nám á öðru tungumáli, samhliða því að þurfa að reka heimili.

En núna er ég að reyna að læra annað, en það er erfitt fyrir mig, konu á þessum aldri, með börn. Líka svona með tungumálið, en ég gat bara ekki notað þá kunnáttu sem ég lærði áður.

[Kvótaflóttakona]

Hún lýsti því jafnframt að eiga litla samleið með skólasystkinum sínum þar sem hún væri mun eldri og hefði alist upp í öðru umhverfi. Þá taldi hún sig skorta upplýsingar um ýmislegt sem ungt fólk, sem er alið upp í íslensku skólakerfi, lítur á sem sjálfsagðan hlut. Hún fann sig því oft í þeirri stöðu að þurfa að spyrja kennara ítrekað sömu spurninganna og hafði það á tilfinningunni að starfsfólk skólans væri orðið þreytt á spurningaflóðinu og reyndi að koma sér hjá því að veita henni aðstoð. Hún upplifði sig því afskipta og félagslega einangraða í skólaumhverfinu og þurfti að hafa mikið fyrir náminu. Skólagangan var henni því mjög erfið en hún taldi sig ekki eiga annarra kosta völ en að mennta sig til þess að eiga möguleika á að fá vinnu á Íslandi.

Hinar konurnar höfðu einnig þurft að hafa mikið fyrir náminu. Önnur þeirra lýsti því t.d. að það hafi tekið hana þrefalt lengri tíma að lesa fyrir próf en skólafélagana. Þar sem þessi kona talaði takmarkaða íslensku fór mikill tími og orka í að fletta upp í orðabók. Afleiðingarnar voru þær að henni fannst lítið sitja eftir af því sem átti að leggja á minnið. Suma áfanga þurfti hún að sitja oftast en einu sinni og að námi loknu treysti hún sér ekki til að sækja um störf á því sviði sem hún hafði sérhæft sig í, þar sem hún upplifði vanmáttarkennt yfir því að hafa ekki náð að tileinka sér þekkinguna betur.

Þá kom fram að flóttafólk skorti fjárhagslegan stuðning til að leggja stund á nám. Sökum þess að hafa ekki fengið fjárhagslegan stuðning sagðist ein kvennanna hafa neyðst til að vinna með námi. Það reyndist henni mjög erfitt þar sem hún þurfti að hafa mikið fyrir náminu. Einn karlmannanna í hópnum langaði til að fara í nám á Íslandi til að öðlast starfsréttindi í því fagi sem hann hafði menntað sig til í heimalandinu.

Hann leitaði því á náðir félagsþjónustunnar með fjárhagslegan stuðning til að hefja nám, en fékk þau svör að ekki væri unnt að veita honum þess háttar stuðning.

Þeir segjast aldrei borga fyrir svoleiðis. Maður þarf bara að vinna og borga þetta sjálfur.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Áhyggjur af framtíðinni

Eins og fram hefur komið bjuggu nokkrir þátttakenda við mjög bág kjör. Átti þetta einkum við um þann hóp sem hvorki talaði ensku né íslensku. Að þeirra mati var takmörkuð tungumálakunnátta þeirra helsta hindrun og stuðlaði að einangrun þeirra og kom í veg fyrir að þau kæmust út á vinnumarkaðinn. Þátttakendur án atvinnu lýstu ennfremur miklum áhyggjum af því hvernig þeim tækist að láta enda ná saman og sumir áttu ekki pening fyrir mat. Viðmælendur í slíkum fjárhagsvanda lýstu mikilli streitu og vanlíðan. Sumir voru með líkamleg einkenni t.a.m. þráláta höfuðverki og þurfti ein kona að reiða sig á verkjalyf til þess að komast í gegnum daginn. Þá sögðust tvö úr hópnum glíma við alvarlegt þunglyndi sem þau röktu til brostinna væntinga og þess að hafa stöðugar áhyggjur af framtíðinni.

Það er alltaf verið að tala um mannréttindi og þegar við komum hingað vorum við rosalega bjartsýn á að fá mannréttindi. En við finnum ekki fyrir því, því þetta ástand ýtir undir þunglyndi eða það að fremja sjálfsvíg.

[Kvótaflóttakona]

Af máli þátttakenda má ráða að tilfinningar þeirra til veru þeirra á Íslandi eru blendnar. Á sama tíma og þátttakendur voru þakklátir fyrir að hafa komist til Íslands og fundu almennan velvilja í sinn garð upplifðu þeir sig félagslega einangraða og fasta í fátækragildru. Þau gátu ekki snúið aftur til heimalandsins vegna ástandsins sem þar ríkti en á sama tíma voru þau svartsýn á að ná að aðlagast íslensku samfélagi og eiga gott líf fyrir höndum á Íslandi. Þau voru því langþreytt, upplifðu mikið úrræðaleysi og eygðu litla von. Þetta var þó ekki eingöngu raun þeirra sem höfðu dvalið stutt á Íslandi, töluðu ekki íslensku og voru ekki í námi eða starfi. Saga konunnar, sem ákvað að fara í nám sökum þess að illa gekk að fá starf, sýnir að íslenskukunnátta er ekki endilega ávisun á það að unnt sé að yfirstíga allar hindranir. Hún upplifði sig enn einangraða og þráði aukna aðlögun þrátt fyrir að hafa dvalið á Íslandi í nokkur ár. Í náminu upplifði hún sig afskipta og utanveltu. Hindranirnar sem þátttakendur lýstu voru því flóknar og margþættar.

Þannig að stundum er ég að hugsa um að það er ekki hægt að fara til baka en það er líka erfitt að halda áfram hérna í þessu ástandi, með svona takmarkað líf.

[Kvótaflóttakona]

Sumir þátttakendur ræddu um fjölskyldumeðlimi sína í fjarlægum löndum og var söknuðurinn sumum mjög þungbær. Vegna stöðu sinnar og vegna átaka sem geisa í heimalandi þeirra ríkti mikil óvissa um hvort og hvenær þau gætu hitt fjölskyldur sínar á ný. Ein kvennanna lýsti því að hún saknaði móður sinnar mikið og óskaði þess að heimsækja hana, en staða hennar sem flóttakona kæmi í veg fyrir að hún kæmist af landi brott. Önnur kona sagði frá því að hún vildi gjarnan geta fengið systur sína til Íslands, en meðan hún væri án atvinnu væri lítil möguleiki á sameiningu fjölskyldunnar.

Eins og áður hefur komið fram lýstu þátttakendur mikilli félagslegri einangrun. Frásagnir tveggja viðmælenda bentu ennfremur til þess að þeir byggju við margþætta mismunun, ekki einungis á grundvelli þess að vera flóttafólk, heldur tilheyrðu þeir einnig öðrum minnihlutahópum. Þeir skáru sig því úr hópi flóttamanna og upplifðu aukna útskúfun þess vegna.

Ég get ekki lifað svona, því enginn talar við mig, enginn vill ganga með mér við hlið, enginn vill borða með mér. Ég er rosalega einangraður.

[Kvótaflóttamaður]

Annar þessara viðmælanda, sem var hinsegin, lýsti því að upplifa útskýfun frá fólki sem var sömu trúar og talaði sama tungumál. Þetta var þó sá hópur sem viðkomandi umgekkst mest, því erfitt var að eiga í samskiptum við aðra án þess að geta tjáð sig á ensku eða íslensku. Bent var á að í slíkum tilvikum, þegar fólk tilheyrir fleiri minnihlutahópum, væri mikilvægt að geta fallið í fjöldann. Vegna þess hve Ísland er fámennt, og sömuleiðis hópur innflytjenda á Íslandi, væri erfitt fyrir einstaklinga í þessari stöðu að hefja nýtt líf. Þessir viðmælendur upplifðu brostnar vonir, þar sem þeir höfðu búist við því að staða þeirra yrði önnur á Íslandi en í heimalandinu. Báðir höfðu litla íslenskukunnáttu sem var þeim mikil hindrun og jök á einangrun þeirra.

Stefna stjórnsvalda

Eins og áður hefur komið fram voru viðhorf þátttakenda til komu sinnar til Íslands blandin. Þau gagnrýndu sum stefnuleysi í málefnum flóttafólks og fannst brynt að stjórnvöld ynnu betur og skipulegar til að stuðla að betri aðlögun og betra lífi flóttafólks sem kemur til landsins.

Þegar Ísland kemur með flóttamenn þá er verið að gefa fólki von um betra líf. En við finnum ekki að hér sé betra líf. Flestir eru með andleg vandamál og margir hugsa að það var miklu betra að vera þar en að vera hér. Við erum með ekkert félagslíf, hér er mikið myrkur, þannig að það er mikið sem við getum ekki ráðið fram úr.

[Kvótaflóttakona]

Þátttakendur lýstu því að hafa fá tækifæri til að koma á framfæri gagnrýni, ekki síst vegna tungumála-örðugleika. Þau bundu því miklar vonir við að þátttaka þeirra í verkefninu myndi stuðla að umbótum og yrði til þess að mótuð yrði skýrari stefna í málaflokknum. Meðal þess sem var rætt, þegar talið barst að stefnu stjórnsvalda, var að efla þyrfti öflun gagna um þá sem sækja um hæli á Íslandi, gæta jafnræðis í móttöku flóttafólks og móta einstaklingsbundna áætlun fyrir fólk sem er veitt dvalarleyfi.

Bent var á að í sumum tilvikum tæki það stjórnvöld of langan tíma að afla upplýsinga um fólk sem sækir um hæli á Íslandi. Mikilvægt þótti að hefja strax öflun gagna um bakgrunn hælisleitenda, óháð því hvort viðkomandi yrði síðar veitt hæli á Íslandi. Með þessu móti yrði hægt að flokka fólk eftir stöðu þess, sem þótti nauðsynleg forsenda þess að hægt væri að gera einstaklingsbundnar áætlanir, hvort sem þær miðuðu að því að finna einstaklingum stað í öðru landi eða að hjálpa fólki að aðlagast íslensku samfélagi. Einn viðmælandi hafði þó að orði að til þess að hægt væri að afla slíkra gagna yrði að fjölga starfsfólki á Útlendingastofnun.

Vegna þess að það er fullt af fólki að koma hingað og stjórnvöld eru ekki með neina áætlun um hvað á að gera við það. Þau hafa bara ekki getu til að fást við þetta. Eins og á Útlendingastofnun, þar eru kannski tvær manneskjur að vinna á skrifstofunni, þannig að stjórnvöld verða að auka við mannaflann.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Ef umsókn um hæli fékkst samþykkt þótti þátttakendum það vera á ábyrgð stjórnsvalda að veita einstaklingum aðstoð við að aðlagast íslensku samfélagi. Hið sama ætti við þegar um væri að ræða kvótaflóttafólk. Tryggja þyrfti að allir hefðu sama aðgang að stuðningi, óháð því hvort þeir hefðu komið til landsins á eigin vegum eða í boði íslenskra stjórnsvalda. Einn viðmælanda taldi ennfremur víst að aðgengi að stuðningi væri misjafnt eftir sveitarfélögum og að mikilvægt væri að allar fjölskyldur fengju samskonar stuðning burt séð frá því hvar þær hæfu búsetu. Í umræðu um hvers konar stuðningur þyrfti að vera í boði fyrir flóttafólk á Íslandi var það samdóma álit, að gera þyrfti einstaklingsbundnar áætlanir til nokkurra ára um hvernig ætti að rjúfa félagslega einangrun og koma fólki út á vinnumarkaðinn. Til þess að unnt væri að útbúa einstaklingsbundnar áætlanir þótti mikilvægt að til staðar væru upplýsingar um bakgrunn flóttafólks, svo sem menntun þess, starfsreynslu og tungumálakunnáttu.

Það þarf að vinna úr upplýsingum um fólk til að vita hver er hvað. Ef einhver er verkfræðingur þá þarf hann að fara í annan flokk en einhver annar.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Einn þeirra sem hafði komið á eigin vegum og verið veitt hæli á Íslandi benti á að eins og staðan væri í dag, væri engin áhersla lögð á að hjálpa þeim sem væri veitt hæli að aðlagast samfélaginu.

Pau segja bara ókei, þú færð hæli, hér er kennitalan þín og félagsþjónustan mun láta þig fá peninga fyrir íbúð.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Þátttakendur, sem höfðu komið í hópi kvótaflóttafólks voru á sama máli. Hópurinn sem var án atvinnu sagðist flakka milli félagsþjónustunnar og Vinnumálastofnunar en hvergi væri gerð nein áætlun um hvers konar aðstoð fólk þyrfti til að komast út á vinnumarkaðinn. Að þeirra mati var óásættanlegt að gera þá kröfu til fólks, sem talaði hvorki ensku né íslensku, að fara strax í launaða vinnu. Það ætti alltaf að vera markmið að koma flóttafólki út á vinnumarkaðinn en undirbúningur fyrir slíkt gæti tekið tíma. Gera þyrfti einstaklingsbundnar áætlanir í samráði við flóttafólk um hvers konar starf hentaði hverjum og einum og hvaða leiðir þyrfti að fara til að viðkomandi gæti öðlast slíkt starf.

Viðmælendur kölluðu því eftir aukinni félagslegri ráðgjöf, sem næði yfir lengri tíma og væri sniðin að þörfum einstaklinga. Mikilvægt væri að í ráðgjöfinni fælust aðgengilegar upplýsingar um réttindi fólks og hvaða möguleikar stæðu því til boða hér á landi. Með því móti væri hægt að bjóða flóttafólki upp á val um hvaða stefnu það vildi taka í lífinu, t.d. hvort það vildi komast sem fyrst út á vinnumarkaðinn eða afla sér menntunar.

Það þarf að vera ráðgjöf og stanslausar samræður við einstaklinginn þannig að hann eða hún upplifi ekki að vera afskipt í samfélaginu.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Bent var á að í aldanna rás hafi Ísland verið mjög einsleitt samfélag og stutt væri síðan fólk frá öðrum löndum hafi farið að flytjast til Íslands. Stefna í móttöku flóttafólks og þekking í málaflokknum hafi á hinn bóginn ekki þróast í takt við þá miklu fjölgun á fólki sem er veitt hæli á Íslandi. Þess vegna væri nauðsynlegt að fjölga endurmenntunarúræðum fyrir þá sem starfa með flóttafólki og móta markvissa stefnu í málaflokknum. Ekki gengi að bjóða eingöngu upp á fjárhagsaðstoð heldur þyrfti að vera skýr áætlun um hvernig standa bæri að endurhæfingu, m.a. með öflugri tungumálakennslu og ráðgjöf.

Það eina sem ég fæ frá þeim eru bætur sem þau leggja inn á mig um hver mánaðamót. Það er engin áætlun, ekki neitt. Það sem ég er að segja er að þarna er starfsfólk sem kann ekki að vinna vinnuna sína. Þetta snýst um tungumálakennslu.

[Karlmaður sem kom á eigin vegum]

Það var samdóma álit viðmælenda að án áætlunargerðar væri íslenskt samfélag að fara á mis við það sem flóttafólk hefði upp á að bjóða. Til landsins flyttist menntað fólk með nýjar hugmyndir og vel væri hægt að nýta krafta þess ef að því væri hlúð.

Samantekt og ábendingar

Tilgangur rýnihópaviðtalanna var að fá innsýn í stöðu flóttafólks og kanna reynslu þess af stuðningi. Á grundvelli upplýsinga sem komu fram í niðurstöðukafla skýrslunnar eru hér að neðan settar fram nokkrar hagnýtar ábendingar um það sem betur mæti fara í stuðningi við flóttafólk.

Efla þarf kennslu í íslensku. Þátttakendur voru sammála um að íslenskukunnátta væri lykillinn að íslensku samfélagi. Tungumálið veitti aðgang að námi og starfi og það væri einnig grundvöllur þess að einstaklingar gætu myndað tengsl úti í samfélaginu, nýtt sér mikilvæga þjónustu og aflað sér upplýsinga um réttindi sín og skyldur. Þátttakendur bentu á að íslenskukennslu væri ábótavant. Eingöngu væru þrjú námskeið í íslensku niðurgreidd fyrir flóttafólk, sem væri ekki nóg, og eins þótti kennslan ekki nægilega einstaklingsmiðuð.

Auka þarf aðgengi að upplýsingum. Þátttakendur töldu aðgengi að mikilvægum upplýsingum lélegt. Annars vegar skorti mikilvægar hagnýtar upplýsingar um réttindi fólks og íslensk lög og hins vegar upplýsingar um landið og menninguna sem stuðlað gætu að betri aðlögun að íslensku samfélagi. Það er mikilvægt að upplýsingar séu gerðar aðgengilegar og að hugað sé að því að tungumálaörðugleikar takmarka getu fólks til að bera sig sjálft eftir þeim. Því þarf að tryggja að upplýsingar um þjónustu og stuðning sem í boði er séu aðgengilegar á ólíkum tungumálum. Í ljósi þess að þátttakendur hafa staðið frammi fyrir flóknum og kerfisbundnum hindrunum er mikilvægt að stuðningur byggji á reynslu flóttafólksins sjálfs. Ennfremur þyrfti að sjá til þess að skipulag stuðnings og upplýsingagjafar sé unnið með aðkomu flóttafólks.

Jafna þarf aðgang að stuðningsfjölskyldum. Stuðningsfjölskyldur þóttu gegna mikilvægu hlutverki við að auðvelda aðlögun að íslensku samfélagi. Það virtist þó vera tilviljunarkennt hverjir fengu þess háttar stuðning. Brýnt er að koma flóttafólki í samband við stuðningsfjölskyldur óháð því hvort það kemur á eigin vegum eða sem kvótaflóttafólk í boði íslenskra stjórnvalda. Þá kom fram að núverandi kerfi, þar sem fólk getur gerst sjálfboðaliðar í gegnum heimasíðu Rauða krossins, sé lítil hvatning fyrir fjölskyldur á Íslandi til að taka að sér að veita stuðning við flóttafjölskyldur. Þess vegna er brýnt að koma þessu mikilvæga stuðningsformi í formlegri farveg.

Efla þarf virkniráðgjöf og miða hana betur að einstaklingsbundnum þörfum. Þátttakendur voru einróma um að stórefla þurfi náms- og starfsráðgjöf. Gera þarf einstaklingsbundnar áætlanir um hvernig skuli stuðla að farsælli aðlögun fyrir hvern og einn og tryggja að fólk fái næga íslenskukennslu og aðra nauðsynlega þjónustu. Mikilvægt er að áætlanir séu unnar í samráði við þá sem nýta ráðgjöfina, taki mið af styrkleikum þeirra, áhuga, menntun og reynslu og að áætlunum sé fylgt vel eftir.

Bjóða þarf valdeflandi úrræði fyrir fólk sem hefur enga skólagöngu að baki og enga reynslu af vinnumarkaði. Í rýnihópaumræðunum kom fram að sumir, og þá sér í lagi konur, hafi takmarkaða menntun og starfsreynslu. Brýnt er að hlúa vel að fólki í þessari stöðu og stuðla að aðlögun þess að nýjum aðstæðum og koma í veg fyrir félagslega einangrun þess.

Huga þarf að aðstæðum ungs fólks. Viðmælendur bentu á að ungmenni ættu oft erfiðara með aðlögun en börn. Þau væru lengur að læra tungumálið og ættu oft ekki eins greiða leið inn í hóp jafnaldra sinna í skólanum. Í sumum tilvikum hafi það orðið til þess að ungmenni drógu sig í hlé og einangruðust. Þar af leiðandi er mikilvægt að huga að því hvernig styðja megi ungmenni í þessari stöðu. Mikilvægt er að aðlaga stuðning í námi og skipulögðu félagsstarfi að þörfum hvers og eins.

Auka þarf fjárhagslegan stuðning. Þátttakendur í rýnihópunum bjuggu margir hverjir við mjög bágar fjárhagslegar aðstæður. Ljóst er að upphæð til framfærslu hjá félagsþjónustu sveitarfélaga er mjög lág og að einstaklingar eiga erfitt með að framfleyta sér á henni. Fátækt hefur áhrif á heilsu fólks og liðan auk þess sem fjárhagslegur stöðugleiki er grundvöllur farsællar aðlögunar. Þess vegna er mikilvægt að efla stuðning við fjölskyldur sem búa við vanefni og sjá til þess að fjárstuðningur taki mið af framfærsluviðmiðum. Brýnt er að bágur fjárhagur komi ekki í veg fyrir að fólk geti stundað nám og að það hafi möguleika á að prófa sig áfram í námi og starfi, á eigin hraða, án þess að það hafi fjárhagslegt óöryggi í för með sér. Einnig er mikilvægt að tryggja framfærslu ungs námsfólks svo það þurfi ekki að vinna með námi.

Auka þarf aðgengi að sálfræðiþjónustu. Þátttakendur báru kvíðboga fyrir framtíðinni vegna óljósrar stöðu sinnar og erfiðleika við að fóta sig í nýju landi. Þá voru margir að koma úr erfiðum aðstæðum, höfðu jafnvel flúið átakasvæði og söknuðu vina og ættingja í fjarlægum löndum. Í ljósi þessa er mikilvægt að í boði sé sálfræðileg ráðgjöf, fólki að kostnaðarlausu.

Auka þarf samstarf milli stofnana sem koma að þjónustu við flóttafólk. Í rýnihópunum lýstu þátttakendur því að þeim þætti óljóst hvaða stuðningi þeir ættu rétt á og að lítil samfella væri í þjónustunni. Upplýsingar um stuðning eru ekki nægilega aðgengilegar enda koma margar stofnanir að málefnum flóttafólks og enn fleiri að heilbrigðis- og velferðarmálum. Þátttakendur áttu erfitt með að fóta sig innan þessa flókna kerfis, vissu ekki hvert þeir ættu að leita hverju sinni og þekktu ekki rétt sinn.

Tryggja þarf að reglur um framfærslu og fjárhagsaðstoð séu aðgengilegar, gagnsæjar og sanngjarnar. Fram kom gagnrýni á það verklag félagsþjónustu Reykjavíkurborgar að fólki sé gert að

sækja um störf sem það hefur enga reynslu af og eru utan áhugasviðs þess, til að halda framfærslunni. Samkvæmt 8. grein reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð er gerð krafa um skil á minnisblaði atvinnuleitenda þar sem honum er gert að sækja um fjögur auglýst störf í hverjum mánuði. Þetta var mikill streituvaldur fyrir þátttakendur og jók á fjárhagslegan kvíða þeirra. Brýnt er að reglur borgarinnar veiti nauðsynlegan sveigjanleika til að sníða megi atvinnuleitina að þörfum hvers og eins, getu hans og þoli. Ekki er æskilegt að gera of miklar kröfur um atvinnuþátttöku flóttafólks sem er að fóta sig í nýju landi, talar ekki tungumálið og er að vinna úr erfiðri reynslu. Því er mikilvægt að viðmið um virkni í atvinnuleit séu þróuð í takt við aukna íslenskukunnáttu og aðlögun.

Tryggja þarf húsnæði fyrir flóttafólk sem kemur á eigin vegum. Í rýnihópnum lýsti flóttamaður sem kom á eigin vegum að hann hafi ekki fengið neina aðstoð við húsnæðisleit eftir að hafa fengið dvalarleyfi. Hann hafði dvalið í húsnæði á vegum hins opinbera á meðan umsókn hans um hæli var til meðferðar en var gert að yfirgefa það með skömmum fyrirvara þegar umsóknin var samþykkt. Tryggja þarf að flóttafólk í slíkri stöðu fái nauðsynlega aðstoð við húsnæðisleit eða aðgang að félagslegu húsnæði.

Auka þarf vitundarvakningu um fordóma. Þátttakendur lýstu ýmsum kerfisbundnum hindrunum sem eiga rót í fordómum gegn flóttafólki og fólki af erlendum uppruna. Til að mynda gekk erfiðlega að finna húsnæði og vinnu. Þess vegna er mikilvægt að stuðla að aukinni umræðu um ólíka menningarheima, trúarbrögð og stöðu flóttafólks. Vitundarvakningin þarf ekki síst að ná til aðila vinnumarkaðarins og hvetja þarf atvinnurekendur til að nýta starfskrafta fólks af erlendum uppruna.

Heimildir:

- Brikman, S. og Kvale, S. (2015). Interviews – Learning the craft of qualitative research interviewing. Thousand oaks: SAGE.
- Madriz, E. (2000). Focus groups in feminist research. Í N. K. Denzin og Y. S. Lincoln (ritstjórar), Handbook of Qualitative research (bls. 129-147). London: SAGE.

2. kafli

Þjónusta við flóttafólk

Áskoranir og úrbótataækifæri

Þessi hluti skýrslunnar byggist á viðtölum við einstaklinga sem vinna við aðlögun flóttafólks. Móttaka flóttafólks er á ábyrgð sveitarfélaga í samstarfi við Rauða kross Íslands og því var leitað eftir viðmælendum þaðan. Reynsla og skoðanir einstaklinga sem vinna dagsdaglega með flóttafólki eru mikilvægar þegar meta á gæði þeirrar þjónustu sem veitt er og til að ákvarða hvar megi bæta verkferla og þjónustu. Þetta starfsfólk þekkir kerfið í kringum móttöku og aðlögun flóttafólks og hefur reynsluna af því hvernig er að vinna innan þess.

Viðtöl voru tekin við átta viðmælendur. Þátttakendur voru valdir með það að leiðarljósi að tala við einstaklinga sem unnu í mismunandi sveitarfélögum en einnig voru viðmælendur duglegir að koma með ábendingar um aðila innan viðeigandi stofnana sem hefðu langa reynslu af vinnu með flóttafólki. Í viðtölunum voru viðmælendur beðnir um að meta aðlögun og þjónustu við flóttafólk út frá reynslu sinni í starfi. Lögð var áhersla á að viðmælendur segðu frá því hvað þeim þætti ganga vel þegar kæmi að aðlögun flóttafólks og hvað væri ábótavant. Einnig voru viðmælendur beðnir um að gera grein fyrir hindrunum í starfi sínu, væru þær til staðar.

Viðtölin tóku frá 45 mínútum upp í rúman klukkutíma. Öll viðtölin voru afrituð orð fyrir orð. Í viðtölunum var notuð ein aðalspurning og leitast við að leyfa viðmælendum að tjá skoðanir sínar og reynslu á opinn hátt. Nafnleysis er gætt þegar unnt er, en viðmælendum var í upphafi viðtals gert ljóst að í ákveðnum tilfellum þyrftu nöfnin að koma fram, þ.e.a.s. þegar verkaskipting ólíkra stofnana skiptir máli.

Viðmælendur hafa allir unnið eða vinna hjá stofnunum og sveitarfélögum sem vinna við þjónustu við flóttafólk og hælisleitendur.

Viðmælendur voru eftirtaldir:

Áshildur Linnet, verkefnisstjóri yfir málefnum hælisleitenda hjá Landsskrifstofu Rauða kross Íslands
Edda Ólafsdóttir, sérfræðingur í innflytjendamálum hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar
Helena N. Wolimbwa, félagsráðgjafi hjá þjónustumiðstöð Vesturbæjar
Hera Ósk Einarsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs Reykjanesbæjar
Hrafnhildur Kvaran, verkefnisstjóri yfir málefnum flóttafólks hjá Landsskrifstofu Rauða kross Íslands
Karen Theódórsdóttir, verkefnisstjóri yfir móttöku flóttafólks hjá Hafnarfjarðarbæ
Kristín Sóley Sigursveinsdóttir, verkefnisstjóri yfir móttöku flóttafólks hjá Akureyrarbæ
Sólveig Sveinbjörnsdóttir, félagsráðgjafi og fyrrum verkefnisstjóri yfir hælisleitendamálum hjá Reykjavíkurborg

Til að fá betri innsýn í einstaka þjónustuliði voru einnig tekin óformleg viðtöl við sérhæfða einstaklinga á þeim sviðum.

Aðrir viðmælendur:

Ína Dögg Eypórsdóttir, hjá Enic/Naric matsskrifstofu Háskóla Íslands
Guðlaug Hrönn Pétursdóttir, deildarstjóri á ráðgjafar- og vinnumiðlunarsviði Vinnuálastofnunar.

Við greiningu og túlkun viðtalanna komu ákveðin þemu sterkt fram. Viðmælendur töluðu margsinnis um þessi þemu og þau tengdust flest viðhorfum þeirra og reynslu af hvað væri mikilvægur grunnur að farsælli aðlögun flóttafólks. Þemur sem eru útskýrð í undirköflum voru langtímastefna og skipulag, mannauður og upplýsingamiðlun, atvinnu- og menntunartækifæri, túlkþjónusta, húsnæðismál og aðstöðumunur á milli þjónustu við kvótaflóttafólk og þá sem fá alþjóðlega vernd eftir hælismeðferð.

Langtímastefna og skipulag

...Þetta hafa ekki verið langtímasamningar, og það sem við stöndum kannski frammi fyrir núna er að við höfum hingað til alltaf verið að tala um verkefni, þú veist þetta er verkefni, its a project, það þýðir, það felur bara í sér að það er eitthvað sem byrjar og eitthvað sem endar, við erum bara ekki lengur þar.

Viðmælendur töldu að mikilvægt væri að vera með langtímastefnu varðandi móttöku flóttafólks og innflytjenda almennt. Flestir viðmælendur töldu þessu hafa verið ábótavant og ekki unnið nógu markvisst að því að búa til heildstæða langtímaáætlun og stefnu í vinnu við móttöku og aðlögun flóttafólks. Langtímastefna feli í sér áætlun mörg ár fram í tímann um hvernig aðlögun og móttaka flóttafólks eigi að fara fram. Flestir viðmælendur töldu því að móttaka flóttafólks hefði hingað til verið unnin sem skammtímaverkefni, þar sem aðeins væri skipulagt út frá hverjum hóp sem kemur eða brugðist við fjölgun flóttafólks með tímabundinni aukningu á fjármagni í verkefnið. Þetta tímabundna ástand endurspegladist í eftirfarandi orðum viðmælanda: „Þetta er alltaf bara árssamningur, þannig að þetta er bara græjum þetta á þeim forsendum, en við erum ekkert að integrera þetta af því við vitum í rauninni ekkert um framhaldið“. Til þess að bæta þjónustu við flóttafólk væri mikilvægt að hætta að horfa á móttöku flóttafólks sem tímabundið ástand og verkefni. Viðmælendur tóku fram að það væru margir styrkleikar í kerfinu og þá sérstaklega í því kerfi sem væri búið að byggja upp í kringum móttöku kvótaflóttafólks. Það væri hins vegar nauðsynlegt að jafna þjónustuna á milli kvótaflóttafólks og þeirra sem fá vernd í gegnum hæliskerfið. Mikilvægt væri að nýta þá þekkingu og reynslu sem byggð hefur verið upp þegar kemur að móttöku kvótaflóttafólks í að búa til eitt heildstætt kerfi í þágu alls flóttafólks sem kemur hingað til lands.

Þegar kemur að vinnu við aðlögun flóttafólks að íslensku samfélagi var bent á að þörf væri á að gera aðlögunarferlið markvissara, eða eins og einn viðmælandi orðaði það: „það vantar í raun svona vörður á leiðinni“. Það þyrfti að koma skýrar fram hvað við vildum með aðlöguninni, hvert markmiðið væri og hversu langan tíma við ætluðum okkur til að ná markmiðinu. Með því að hafa skýr markmið, þar sem réttindi flóttafólks og einnig skyldur koma fram, sé hægt að auðvelda aðlögunina, jafnt fyrir flóttafólkið sjálft og þá sem vinna með þeim. Skýr markmið og áætlun sem flóttafólkið vinnur með verkefnisstjóra eða félagsráðgjafa geti aukið valdeflingu flóttafólks og markað vörður á leiðinni að settu markmiði. Einnig var nefnt að þörf væri á að búa til heildarstefnu þegar kæmi að aðlögun innflytjenda sem heild, eins og einn viðmælandi benti á:

svo ef við tölum sko um innflytjendur, allan stóra hópinn, þá erum við ekki með, ég held það sé bara einfaldast að segja að við erum ekki með neitt skipulagt, skipulagða móttöku eða þjónustu, það er bara svolítið svona hvað þú rekur þig á, hvar þú færð upplýsingar, hversu vel tengdur ertu.

Viðmælendur vöktu athygli á að í nágrannalöndunum væri mun skýrari stefna varðandi aðlögun innflytjenda almennt. Ein hugmynd viðmælanda var að bæta mætti aðlögun innflytjenda með því að hafa „einn kanal inn í landið“ eins og í Danmörku þar sem ein stofnun sæi um allar upplýsingar fyrir innflytjendur hvaðan og hvernig sem þeir kæmu til landsins. Einnig var nefnt að í nágrannalöndunum væru skýrari aðlögunaráætlanir settar upp fyrir flóttafólk við komu til landsins, áætlanir sem fælu í sér réttindi sem allt flóttafólk nyti en einnig vissar skyldur sem flóttafólk þyrfti að uppfylla. Það var því almennt viðhorf að ekki þyrfti að leita langt yfir skammt til að finna góðar fyrirmyndir að aðlögun innflytjenda og flóttafólks.

Varðandi skipulag á móttöku og aðlögun flóttafólks töluðu allir viðmælendur um kennitöluna og mikilvægi hennar. Ein af forsendum þess að geta hafið líf í nýju landi er að fá kennitölu og komast þannig inn í kerfið. Allir viðmælendur bentu á erfiðleika í kringum skráningu á flóttafólki í þjóðskrá og langa bið eftir kennitölu. Afleiðingar þessa biðtíma væru margskonar. Til dæmis væru afleiðingarnar þær að bið yrði á því að einstaklingur fengi tíma hjá félagsráðgjafa, gæti stofnað bankareikninga eða verið skráður í sjúkraskrá. Það var ljóst á orðum viðmælanda að það að stytta bið eftir kennitölu myndi auðvelda talsvert

vinnu við aðlögun flóttafólks og koma í veg fyrir óöryggi og erfiðleika fyrir flóttafólkið sjálft. Sólveig benti á að oft væri erfitt fyrir þá sem vinna með hælisleitendum sem hafa fengið stöðu að fá þá bókaða inn í viðtal til félagsráðgjafa fyrir en þeir væru komnir með kennitölu. Mikill tími færi í það hjá ráðgjöfum að eltast við að fá kennitölu sem fyrst fyrir skjólstæðinga sína. Einn viðmælandi talaði um að stundum gæti það tekið tvo til þrjá mánuði fyrir fólk að komast inn í kerfið:

Til dæmis yfir sumartímann, eða á haustin þá er álag á Þjóðskrá og þá var bunkinn stór og þá var það líka faktor sem gat þú veist dregið þetta, stundum vantaði Útlendingastofnun almennilega mynd af þeim, og það hafði ekki komist til skila af því að síminn þeirra [flóttamannsins] virkaði ekki, þannig að þeir voru bara að bíða og maður skildi ekkert af hverju þetta var ekkert að ganga.

Það er því þörf á að stytta biðtíma og auka samráð milli stofnana, til að þetta fyrsta skref í aðlögun flóttafólks taki sem stystan tíma. Eins og einn viðmælandi benti á „þetta er dýrmætur tími þessir einstaklingar eru svo tilbúnir að fara af stað loksins þegar þeir eru komnir með stöðu... og því oft mikill skellur að vera svo aftur kominn í biðstöðu“.

Þegar kemur að almennu skipulagi töluðu margir viðmælendur um samspil á milli þeirra stofnanna sem koma að þjónustu við flóttafólk. Allir viðmælendur nefndu að forsenda þess að aðlögunin og þjónustan gengi vel væri að þeir aðilar sem koma að þjónustu við flóttafólk þekki sitt hlutverk og vinni vel saman. Oft væri afmörkun verkefna ekki nógu skýr, sem kæmi niður á samstarfi stuðningsfjölskyldna Rauða krossins, félagsráðgjafa og verkefnisstjóra og gæti valdið gremju og óánægju. Allir viðmælendur, bæði frá Rauða krossinum og sveitarfélögum, lögðu því ríka áherslu á að halda þyrfti áfram að styrkja samstarfið milli sveitarfélaga og Rauða krossins við aðlögun flóttafólks þar sem hver hefur mikilvægu hlutverki að gegna. Hrafnhildur Kvaran verkefnastjóri yfir málefnum flóttafólks hjá Rauða krossinum lýsir samstarfinu þannig:

við höfum félagsþjónustuna sem er með sérfræðinga sem eru sérhæfðir í þessari ráðgjöf við fólk og þau sjá eina hliðina á málinu og svo erum við með sjálfboðaliða í stuðningi sem veita meira persónulega þjónustu.

Stuðningsfjölskyldurnar séu til staðar fyrir fólk utan skrifstofutíma félagsþjónustunnar og tengist flóttafólkinu á annan hátt. Nokkrir viðmælendanna vöktu máls á því að þennan stuðning frá stuðningsfjölskyldum Rauða krossins vantaði hins vegar hjá þeim sem fá vernd í gegnum hæliskerfið. Eins og einn félagsráðgjafinn orðaði það „okkur vantar þennan one on one stuðning frá Rauða krossinum fyrir flóttafólkið [sem kemur á eigin vegum]“. Bent var á að áður hefði verið Félagsvinaverkefni fyrir flóttafólk sem kom til landsins á eigin vegum, en frá og með febrúar 2016 hafi Félagsvinaverkefnið dottið upp fyrir og opið hús fyrir flóttafólk komið í staðinn. Einn viðmælandi benti á að Rauði kross Íslands fengi ekki fjármagn til að bæta við sig stuðningsfjölskyldum fyrir þá sem koma til landsins á eigin vegum og væri það ein afleiðing af því að það vantaði langtímastefnu varðandi hvaða þjónusta eigi að standa flóttafólki til boða.

Viðmælendur vildu sjá langtímastefnu í málefnum flóttafólks þar sem skýr markmið eru sett um hvernig hætta á móttöku flóttafólks hér á landi. Lögð var áhersla á að jafna yrði þjónustuna við flóttafólk þannig að allt flóttafólk sem kemur til landsins, hvort sem það er sem kvótaflóttafólk eða í gegnum hæliskerfið, fái sömu þjónustu. Einnig væri mikilvægt að horfa til þess að búa til skýrari aðlögunarstefnu fyrir innflytjendur almennt. Talað var um að styrkja þyrfti enn frekar samráð milli þeirra stofnana sem koma að aðlögun flóttafólks til að hægt væri að auðvelda ferlið og skýra hlutverkaskipan. Mikilvægt væri að réttindi og skyldur flóttafólks væru skýrar en það mætti til að mynda bæta með því að hafa 1) eina stofnun sem héldi utan um allar þær upplýsingar sem fólk þyrfti þegar það flyst til landsins og 2) búa til skýra aðlögunaráætlun fyrir flóttafólk sem auðveldaði bæði flóttafólkinu og starfsfólkinu sem ætti að aðstoða það alla vinnu við aðlögun að samfélaginu.

Mannauður og upplýsingamiðlun

Maður vildi gera vel við þennan hóp... hafði metnað í að láta vinna að uppbyggingu... við í rauninni bara gáfumst dálítið upp bara, það var eiginlega þínulítið gengið á starfsfólkið, á meðan við náðum einhvern veginn að höndla þetta og standa í lappirnar þá var fólk ekkert að flýta sér að gera einhverjar úrbætur eða bæta við mannskap.

Í viðtölum var lögð rík áhersla á mannauð og uppbyggingu þekkingar sem oft hefur ekki verið haldið nógu vel utan um að mati viðmælenda. Talað var um þrjá þætti sem viðmælendur töldu að þyrfti að bæta: 1) tap sérþekkingar vegna skorts á langtímastefnu, 2) flæði upplýsinga og þekkingar á milli stofnana, 3) almenn fræðsla til almennings til að vinna gegn fordómum.

Þegar horft er til þess að ná að skapa langtímastefnu og stöðuga umgjörð um aðlögun og móttöku flóttafólks hér á landi hlýtur lykillinn að felast að miklu leyti í mannauðnum. Margir viðmælendanna, bæði frá Rauða krossinum og hjá sveitarfélögum, höfðu áhyggjur af því að sérþekking á sviði móttöku og aðlögunar flóttafólks tapaðist vegna þess að ekki væri skipulagt fram í tímann. Þegar hlutirnir væru hugsaðir í verkefnum þar sem fjármagni væri stillt eftir því, tapaðist þekking þar sem ekki sé nægt fjármagn til að halda fólki í vinnu fram að næsta álagstíma. Viðmælendur telja því að það þurfi að vera forgangsatriði að hlúa að því starfsfólki sem vinnur við málaflokkinn til að halda í starfsfólkið og þar með þekkinguna. Lögð var áhersla á að starfsfólk væri hvatt til og veitt svigrúm til að vinna að uppbyggingu kerfisins, þar sem það hafi reynsluna af því að vinna með flóttafólki dagsdaglega og þekki kerfið. Til þess að það gangi upp þarf að vera nægt starfsfólk, eða eins og einn viðmælandi orðaði það: „það var voðalega litill tími gefinn fyrir að sinna því [starfsferlum] það var aðallega að hlaupa til og bjarga og slökkva elda“. Bæta ætti úr þessu þannig að starfsfólk hefði tíma til að vinna að uppbyggingu og úrbótum á kerfinu.

Til að byggja upp þekkingu og læra af reynslu annarra var talað um að mikilvægt væri að ráðuneyti, sveitarfélög, Rauði krossinn og aðrir aðilar ykju samráð sín á milli til að samnýta þá þekkingu sem sótt er jafnt innanlands sem út fyrir landsteinana. Kristín Sóley Sigursveinsdóttir vinnur sem verkefnisstjóri yfir móttöku flóttafólks hjá Akureyrarbæ, sem hefur nýlega hafið vinnu við móttöku flóttafólks. Hún stakk upp á því að búinn væri til einhverskonar gagnabanki þar sem sveitarfélög og aðrir aðilar söfnuðu saman þekkingu og hægt væri að leita í til að fá upplýsingar og góð ráð um aðlögun flóttafólks. Kristín taldi að slíkur gagnabanki gæti verið góð aðstoð fyrir sveitarfélög sem væru að taka sín fyrstu skref í móttöku flóttafólks. Hún sagði að þau hefðu mikið leitað til Reykjavíkurborgar til að fá ráðgjöf, enda mesta reynslan af móttöku flóttafólks þar og því mikil þekking á málaflökknum. Fleiri töluðu um mikilvægi samráðs:

Mér finnst að þetta eigi að vera að við séum alltaf að læra, að þetta sé svolítið sameiginlegt verkefni allra sveitarfélaga í landinu, þannig að þegar það er nýtt sveitarfélag sem kemur inn þá sé einhver svona yfirfærsla, þannig að reynslan, það sé ekki alltaf verið að byrja á núlli.

Varðandi upplýsingaflæði var einnig talað um að mikilvægt væri að bæta þekkingu starfsfólks innan ríkisstofnana sem ættu hlutverk í móttöku flóttafólks. Að sögn viðmælenda vantaði oft mikið upp á þekkingu á málaflökknum: „ríkisstofnanir eru ekkert alveg með það á hreinu hvernig á að bregðast við og þær tala alls ekki saman.“ Þannig kæmi það oft í hlut félagsráðgjafa sveitarfélaganna að upplýsa og bera boð á milli ríkisstofnanna. Þetta væri tímafrekt og þörf væri á að starfsfólk ríkisstofnanna væri upplýstara um skyldur sínar þegar kemur að þjónustu við flóttafólk. Auka yrði þekkingu, ekki bara á formsatriðum er varða móttöku flóttafólks, heldur einnig sérþekkingu á málefnum tengdum reynslu flóttafólks. Einn viðmælandi tók heilbrigðisgeirann sem dæmi en þar væri mikil þörf á því að starfsfólk hefði þessa þekkingu og næmni. Þekkingu á því að sálfræðileg áföll, eins og þau sem flóttafólk hefur upplifað, geti valdið einstaklingnum vanlíðan mörgum árum eftir að flóttamaður sest að í friðsamlegu samfélagi. Mikilvægt væri að byggja upp þekkingu um áfallaröskun og hvernig vinna eigi með fólki sem hafi til dæmis upplifað pyntingar.

Nokkrir viðmælendur lögðu einnig áherslu á að mikilvægt væri að upplýsa almenning almennt um málefni flóttafólks og vinna með viðhorf íbúa sveitarfélaganna til þessa hóps. Vinna með spurningar um hvernig samfélag við viljum vera, hvað felist í fjölmenningarlegu samfélagi og hvernig við vinnum að því. Vakið var máls á því að orðræða um flóttafólk og þá sérstaklega þann hóp flóttafólks sem kemur til landsins á eigin vegum væri yfirleitt neikvæð. Nauðsynlegt væri að skoða það vel hvernig við ætlum að bregðast við þessari neikvæðu mynd og hvaða aðilar beri ábyrgð á almennri forvarnavinnu gegn fordómum. Þar spilar aftur inn í langtímasýn þar sem vinna þurfi markvisst að því að fræða samfélagið um mismunandi menningu og aðstæður flóttafólks og innflytjenda til að koma í veg fyrir að þessi hópur mæti fordómum og misrétti í samfélaginu.

Þær úrbætur sem kallað er eftir eru því að upplýsingar og reynsla séu samnýttar. Til að auðvelda það var bent á að þörf væri á að einhver, hvort sem það er ráðuneyti, Fjölmenningarsetur, félag sveitarfélaga eða Rauði krossinn, haldi utan um bæði upplýsingar um praktísk mál sem snúa að móttöku og aðlögun flóttafólks og þá fræðslu og þekkingu sem sótt er til annarra landa. Með því yrði einstaklingum sem vinna við málaflokkinn auðveldað að nálgast góð ráð og fræðslu sem nýttist í starfi. Slíkt utanumhald gæti einnig auðveldað stjórnvöldum að búa til skýrari langtímamarkmið um móttöku og aðlögun flóttafólks. Til þess að hægt sé að byggja upp langtímastefnu er mikilvægt að huga að þeim mannauði sem er að myndast í kringum vinnu við málaflokkinn. Þörf er á að bæta vinnuaðstöðu og starfsöryggi starfsfólks svo hægt sé að halda í og byggja upp sérþekkingu. Auk þess sé mikilvægt að aðrar ríkisstofnanir fái fræðslu um móttöku flóttafólks og réttindi þess. Síðast en ekki síst var bent á mikilvægi þess að almenningur á Íslandi sé upplýstur um málefni flóttafólks og markvisst sé unnið að því að vinna gegn fordómum í garð flóttafólks og innflytjenda almennt.

Atvinnu- og menntunartækifæri

„margir hafa unnið fyrir sér í sínu heimalandi og á flótta í einhverjum sérstökum greinum, hvort sem það er rafvirkni, eða byggingarvinna eða landbúnaður, þú kemur ekkert hingað sem óskrifað blað, þannig að það væri alveg hægt að nýta þessa reynslu og þekkingu betur.

Margir af viðmælendum kölluðu eftir því að próaðar yrðu fleiri leiðir til að hjálpa flóttafólki að komast inn á vinnumarkaðinn og nýta reynslu sína og menntun hér á landi. Bent var á nokkra þætti sem mikilvægir væru til að tryggja þátttöku flóttafólks og innflytjenda á atvinnumarkaði: **1)** aukin aðkoma Vinnumálastofnunar og annarra ríkisstofnana að aðlögunarferlinu, **2)** styrkja grunnstoðir varðandi atvinnuréttindi og atvinnuskilyrði, **3)** mikilvægi þess að ná tökum á tungumálinu og **4)** bæta aðgengi að menntun.

Eitt af markmiðum aðlögunar er að fólk komist í vinnu eða nám og öðlist þannig sjálfstæði. Tekið var fram að mikilvægt væri að Vinnumálastofnun sæi um þennan þátt aðlögunar flóttafólks, eins og Áshildur Linnet verkefnastjóri yfir málefnum hælisleitanda hjá Rauða krossinum komst að orði: „það er best að flóttafólk fái hjálp frá þeim sem eru með sérþekkingu á þessu sviði, það er ekkert vit í því að Rauði krossinn sé í hlutverki atvinnumiðlunar“. Guðlaug Pétursdóttir, deildarstjóri hjá ráðgjafar- og vinnumiðlunarviði hjá Vinnumálastofnun í Reykjavík, talaði um að ágætlega gengi að finna störf fyrir flóttafólk en af þeim 80 flóttamönnum sem voru á skrá hjá Vinnumálastofnun á þessu ári væru tæplega 60 komnir í vinnu. Hins vegar væri þar ekki alltaf um að ræða vinnu sem passaði við menntun og reynslu fólks, þrátt fyrir að ráðgjafar hjá Vinnumálastofnun reyndu sitt besta. Úrræði sem eru sérstaklega í boði fyrir flóttafólk hjá Vinnumálastofnun eru í raun þau sömu og standa innflytjendum til boða. Þar má nefna tulkapjónustu, íslenskunámskeið og starfsleitarnámskeið á ensku. Guðlaug benti á að erfitt væri að senda flóttafólk sem ekki er búið að ná tökum á íslensku á önnur starfstengd námskeið þar sem þau séu ekki kennd á ensku eða öðrum tungumálum. Hún bendir þó á að gripið hafi verið til þess að auglýsa sérstaklega eftir vinnu fyrir flóttafólk. Það hafi gefið góða raun og þó nokkur fyrirtæki svarað kallinu. Þessi fyrirtæki hefðu tekið sérstaklega vel á móti flóttafólkinu og enn bættust við fyrirtæki sem byðust til að taka við flóttafólki í vinnu. Einnig hefðu þau hagað því þannig að sérstakir ráðgjafar sæju um mál flóttafólks og innflytjenda til að byggja upp sérþekkingu á málaflokknum.

Misjafnt var hvernig viðmælendur töluðu um þjónustu Vinnumálastofnunar við flóttafólk. Sumir voru mjög ánægðir með þann stuðning sem flóttafólk fær en aðrir töldu að Vinnumálastofnun væri komin mjög

skammt á veg með að þróa úrræði sem hentuðu flóttafólki og innflytjendum. Nokkrir viðmælendur sáu fyrir sér að Vinnumálastofnun gæti komið meira inn í almennt samráð sveitarfélagana og Rauða krossins um aðlögun flóttafólks. Vinnumálastofnun væri mikilvægur samstarfsaðili við aðlögun flóttafólks, en eins og einn viðmælandi benti á væri íslenskt þjóðfélag mjög vinnumiðað og mikil áhersla lögð á vinnu eða nám. Með betri samvinnu við Vinnumálastofnun væri auðveldara að koma flóttafólki hratt og örugglega í úrræði hjá Vinnumálastofnun tengd þeim starfsvettvangi sem það hefði reynslu af eða áhuga á. Auk þess var tekið fram að mikilvægt væri að þekking og reynsla af því að hjálpa flóttafólki væri ekki einskorðuð við skrifstofur Vinnumálastofnunar í Reykjavík, þekking á málaflokknum og á úrræðum þyrfti að vera til staðar á öllu landinu.

Einn viðmælandi benti á að með auknu samstarfi milli ríkisstofnana og sveitarfélaga væri hægt að tengja vinnuúrræði annarri þjónustu eins og íslenskukennslu eða heilsufarslegum úrræðum. Þá færi fólk eftir áætlun þar sem einstaklingur væri kominn á fyrirfram ákveðið stig í íslenskunámi áður en hann færi í fullt starf og svo framvegis. Mikilvægt væri fyrir framtíð flóttafólks að það fengi nægan stuðning í upphafi aðlögunar til að ná tökum á íslenskunni. Auk þess væri mikilvægt að meta hversu tilbúið fólk væri að fara í vinnu eftir aðstæðum hvers og eins, þar kæmu þættir inn í eins og til að mynda heilsuþætti. Í því samhengi var bent á að verkferlar sveitarfélaga gera ráð fyrir að þeir sem fá fjárhagsaðstoð frá sveitarfélaginu séu virkir í atvinnuleit, þannig að þegar tekið sé á móti flóttafólki sé í raun strax skilyrði að það fylli út minnisblöð um atvinnuleit. Oft sé sveigjanleiki í þessum málum varðandi flóttafólk en einn viðmælandi velti því fyrir sér hvort verkferlar væru nógu skýrir þvert á sveitarfélög:

Þú veist, hvaða kröfur erum við að gera og erum við að fá nógu mikinn sveigjanleika til þess að koma til móts við þarfir þessa hóps og gildir það hjá öllum sveitarfélögum, þú veist er sami sveigjanleiki veittur hjá öllum þjónustumiðstöðum innan borgarinnar og öðrum sveitarfélögum, hvernig erum við að vinna, hvaða kröfur erum við að gera til einstaklinganna?

Ákjósanlegast væri að sveitarfélögin færu eftir sömu viðmiðum og að samráð væri haft um hvaða kröfur eru gerðar til fólks.

Bent var á að oft væri verið að taka á móti mjög viðkvæmum hópum sem þyrftu margþætta þjónustu áður en þeir gætu farið út á vinnumarkaðinn og tillit þyrfti að taka til þeirra. Hins vegar væru einnig dæmi um að fólk, bæði kvótaflóttafólk og þeir sem koma á eigin vegum, sé mjög sjálfstætt og vilji byrja að vinna fyrir sér sem fyrst en komist einfaldlega ekki í vinnu vegna þess að kerfið hægi á því ferli. Þar spilar til dæmis inn í bið eftir kennitölu eins og rætt var í fyrri kafla. Sólveig Sveinbjörnsdóttir fyrrum verkefnisstjóri yfir hælisleitendamálum hjá Reykjavíkurborg telur æskilegt að samráð við Vinnumálastofnun geti hafist sem fyrst og helst um leið og einstaklingurinn fær dvalarleyfi, þrátt fyrir að einstaklingurinn sé ekki kominn inn í kerfið, en eins og allir viðmælendur töluðu um getur það tekið talsverðan tíma. Sem dæmi má nefna að í Svíþjóð er því þannig háttað að ráðgjafi frá Vinnumálastofnun hefur aðsetur hjá Útlendingastofnun (*Migrationsverket*) þannig að hægt er að bóka viðtal við ráðgjafa Vinnumálastofnunar hjá því sveitarfélagi sem við á um leið og einstaklingurinn hefur fengið dvalarleyfi.² Í Svíþjóð hefur það verið hlutverk Vinnumálastofnunar síðan árið 2010 að sjá um aðlögun flóttafólks og innflytjenda í Svíþjóð en með því að gera þá stofnun ábyrga fyrir aðlögun flóttafólks átti að færa áherslu aðlögunar á að hjálpa fólki að komast inn á sænskan vinnumarkað sem fyrst eða í nám.³

Þegar kemur að atvinnumálum innflytjenda og flóttafólks kom einnig til tals mikilvægi þess að styrkja allar grunnstoðir í kerfinu þegar kemur að jöfnum rétti á vinnumarkaði og eftirlit með vinnuskilyrðum. Dæmi væru til um mansalsmál sem tengdust atvinnumálum og um þróun í þá átt að innflytjendur væru að vinna við slæm skilyrði og oft launalaust:

Þarna er líka held ég ofsalega mikið sem að þarf að vinna þegar kemur að flóttamönnum, af því að þeim finnst mjög mikilvægt að komast sem fyrst út

2 Norden. 2011. Jobbet först för nyanlända till Sverige. Sótt af: <http://www.arbejdslivinorden.org/artikler/insikt-og-analyse/innsikt-og-analyse-2011/article.2011-01-26.6956076800>.

3 Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197.

á vinnumarkaðinn og eru tilbúnir að taka að sér nánast hvaða störf sem er, og hérna og alveg tilbúnir í mikla vinnu, þekkja ekki réttindi sín og hafa jafnvel bara mjög takmarkaðar upplýsingar um svona stöðu launamanna og stéttarfélög.

Áherslu þyrfti því að leggja á að kynna flóttafólki og innflytjendum sérstaklega vel réttindi sín á vinnumarkaði og starfsemi stéttarféлага. Þá yrði að vinna markvisst að því með aðilum vinnumarkaðarins að sporna við því að litið væri svo á að hægt væri að fara eftir öðrum reglum og gildum þegar um erlent vinnuafli væri að ræða, til að mynda hvað snerti laun.

Auk þess að bæta úrræði til að hjálpa fólki að komast í vinnu var rætt um mikilvægi þess að atvinnurekendur væru sveigjanlegir með að hjálpa fólki að stunda íslenskunám með vinnu. Íslenskukunnátta væri mikilvægur þáttur í allri aðlögun, lykillinn að því að komast inn á vinnumarkaðinn og í frekara nám. Áhersla á það að komast sem fyrst inn á vinnumarkaðinn gæti gert að verkum að íslenskunám sæti á hakanum: „þú þarft þá að gera það á þínum frítíma og til þess þarftu þá að hafa bæði áhuga og tíma og pening til þess hérna að ná þér í íslenskuþekkinguna“. Þetta gæti gert að verkum að fólk nái ekki nógu góðum tókum á íslensku, sem kæmi niður á tækifærum þess í íslensku samfélagi, eins og einn viðmælandi benti réttilega á: „við gerum miklar kröfur til íslenskuþekkingar, vinnumarkaðurinn gerir það líka, og ef þú nærð ekki tókum á íslenskunni þá ertu útilokaður í rauninni frá ákveðnum atvinnutækifærum“. Það er því nauðsynlegt að hvetja flóttafólk og innflytjendur til íslenskunáms og skapa þeim tækifæri til að stunda nám í íslensku til að bæta möguleika þeirra á atvinnumarkaðnum og til að þekking þeirra og reynsla nýtist sem skyldi.

Til að fá vinnu við hæfi eða til að geta haldið áfram námi er mikilvægt að flóttafólk geti fengið menntun sína metna á Íslandi. Einn viðmælandi benti á að oft væri erfitt fyrir flóttafólk að skjalfesta menntun sína þar sem prófskrírteini hefðu ekki verið með í för við flóttann og oft erfitt að nálgast þau. Þrátt fyrir að fólk gæti sýnt fram á pappíra væri kerfið samt sem áður hægvirkt og margar hindranir í veginum, til að mynda við þýðingar á pappírnum. Ína Dögg Eypórsdóttir, verkefnisstjóri hjá matsskrifstofu Háskóla Íslands, sem starfar við að meta menntun erlendis frá, benti á nokkrar af þessum hindrunum í samtali. Hún talaði um að innflytjendur og flóttafólk rækist á margar hindranir við að fá menntun sína metna á Íslandi og fyrsti veggurinn væri einfaldlega að vita hvert ætti að snúa sér til að fá menntun sína metna. Hún benti á að þessar upplýsingar væru ekki mjög aðgengilegar og oft gæti verið flókið að finna rétta matsaðilann.

Ína talaði einnig um að oft væri þjónusta matsaðila ábótavant. Fólk fengi synjun á umsókn sinni um mat á menntun en engar frekari leiðbeiningar um hvernig ætti að afla sér þeirrar þekkingar sem vantaði upp á. Helsta hindrunin væri svo skortur á þekkingu á tungumálinu þar sem flest nám væri kennt á íslensku. Önnur hindrun sem margir innflytjendur rækju sig á væri aðgengi að háskólanámi. Oft kæmi fólk frá menntakerfi þar sem síðasta ár almenns náms færi fram innan háskólanna. Íslenskir háskólar gerðu þá kröfu um að viðkomandi hefði lokið að minnsta kosti einu ári við viðurkenndan háskóla í heimalandi sínu áður en hann hefur nám við íslenskan háskóla. Þetta getur reynst þrautin þyngri þegar fólk er þegar flutt búferlum til Íslands og ef þekking þess á íslensku er takmörkuð er ekki margt í boði. Ekki er boðið upp á neitt undirbúningsnám, háskólabrú, fyrir nemendur sem ekki tala íslensku og lenda þessir einstaklingar því oft í því að geta ekki hafið háskólanám.

Það er því mikilvægt að taka á þessum vanda, bæði með því að auðvelda ferlið þannig að fólk gefist ekki upp og auðvelda flóttafólki og starfsfólki sem aðstoðar flóttafólk að nálgast upplýsingar um hvar hægt sé að fá hjálp við að meta ákveðna menntun. Það að auðvelda aðgengi að háskólanámi til dæmis með því að bjóða upp á háskólabrú á ensku myndi svo auðvelda fleiri innflytjendum að komast í háskólanám.

Þá var einnig rætt að flóttafólk stæði frammi fyrir margs konar hindrunum þegar það þyrfti að fjármagna áframhaldandi menntun sína þegar það hefur loks fengið fyrri menntun sína metna og getur hafið háskólanám.

Þá í rauninni kemstu ekki inn í lánakerfi LÍN af því að þú ert ekki búin að búa hérna nógu lengi, þannig að þú hefur kannski ekki möguleika til að gera neitt meira við þessa menntun fyrr en eftir fjögur ár, nema að þú getir unnið og menntað þig samhliða og jafnframt lært íslensku og á samfélagið í heild.

Það getur því reynst erfitt fyrir flóttafólk að komast í háskólanám þegar það getur ekki fengið námslán eins og almennir borgarar. Annar viðmælandi benti á að samkvæmt leiðbeinandi reglum um móttöku flóttafólks er lagt til að flóttafólki sé veitt undanþága og fái fjárhagsaðstoð þrátt fyrir að það sé að fara í lánshæft nám, en það sé í raun ekki mögulegt þegar kemur að reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélagsins. Þó tók einn viðmælandanna fram að í nýju frumvarpi til laga um LÍN væri von á breytingum. Það væri sérstakt fagnaðarefni og myndi bæta stöðu flóttafólks til að sækja sér menntun á Íslandi. Eða eins og einn viðmælandi orðaði það: „eðlilega á flóttafólk bara að geta fengið námslán... það er ekki verið að biðja um neitt aukalega [fyrir fólk] það er bara að taka sitt lán sem það borgar svo til baka.“ Ef frumvarp til laga um námslán og námsstyrki gengur í gegn mun það vera svo að einstaklingur sem er með dvalarleyfi sem flóttamaður mun hafa rétt á námsláni frá LÍN samkvæmt 5. gr. lið 8.⁴

Margir bentu á að það flóttafólk sem kæmi til landsins væri með mjög mismunandi menntunarbakgrunn og að nauðsynlegt væri að sníða þjónustuna einnig að þörfum þeirra sem væru með hátt menntunarstig og mikla reynslu úr starfi í heimalandinu. Eins og einn viðmælandinn benti á: „þeir gera kröfur ég er hérna lögfræðingur í mínu heimalandi, ég er tannlæknir, hvenær fæ ég að vinna sem tannlæknir á Íslandi?“ Það væri því áriðandi að vinna að því að hjálpa fólki sem hefur menntað sig og starfað í heimalandinu að fá menntun sína metna.

...þú veist þetta hljómar rosalega vel í fjölmiðlum að við erum að taka á móti flóttafólki og það er hámenntað fólk þar inn á milli, en ef við gefum svo ekki þessu hámenntaða fólki tækifæri til þess að vinna við sína menntun þá eru, þá gerir það fólki mjög erfitt fyrir að ná einhverri sátt.

Áhersla var lögð á að skoða yrði atvinnumál ekki bara út frá því að fólk geti fengið vinnu heldur að það geti fengið atvinnu við hæfi þar sem menntun og fyrri reynsla er nýtt.

Draga má þær almennu ályktanir út frá viðtölum að bæta þurfi aðgengi flóttafólks að vinnumarkaðnum. Það mætti gera með skýrari aðkomu Vinnuálastofnunar og jafnvel annarra ríkisstofnana að aðlögunarferlinu. Mikilvægt sé að koma því þannig fyrir að hver einstaklingur sé metinn út frá sínum forsendum, þannig að fólk fái úrræði sem henta. Þrátt fyrir að áhersla sé mikil á að komast inn á vinnumarkaðinn er nauðsynlegt að vinna að því jöfnum höndum að flóttafólk og innflytjendur læri tungumálið og sé gefið færi á því að stunda íslenskunám. Flóttafólk geti fengið vinnu á Íslandi en gott vald á íslensku sé nauðsynlegt ef fólk vilji geta unnið sig upp á íslenskum vinnumarkaði og komist í störf sem hæfi menntun og fyrri reynslu. Í kjölfar þess að fleira flóttafólk og innflytjendur komi inn á vinnumarkaðinn á Íslandi sé mikilvægt að byggja upp grunnstoðir kerfisins varðandi jöfn tækifæri á vinnumarkaði og eftirlit með vinnuskilyrðum þannig að flóttafólk og innflytjendur njóti sömu kjara og aðrir landsmenn. Síðast en ekki síst sé nauðsynlegt að auðvelda flóttafólki og innflytjendum að fá menntun sína metna á Íslandi til að geta stundað hér nám og fengið vinnu við hæfi.

Túlkapjónusta

Við tryggjum ekkert aðgengi ef fólk er bara mállaust einhvers staðar og getur ekki fengið upplýsingar, ef það er ekki upplýst um sinn rétt og sína möguleika, ef við getum ekki átt þessi samskipti þá fellur þetta svolítið um sjálft sig.

Aðgengi og mikilvægi túlka var eitthvað sem viðmælendur lögðu mikla áherslu á og töluðu um að væri grundvallarþáttur í farsælli þjónustu og aðlögun flóttafólks. Vegna þessa er fjallað um túlkapjónustu sérstaklega í þessum kafla. Viðmælendur töluðu um þrjú atriði sem vantaði að bæta þegar kæmi að túlkun: **1)** skort á túlkum fyrir viss tungumál, **2)** skort á faglegri hæfni og vottun á henni, **3)** skort á notkun túlka hjá opinberum stofnunum.

4 Frumvarp til laga um námslán og námsstyrki. Sótt af: <https://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/1373.pdf>

Edda Ólafsdóttir sérfræðingur innflytjendamála hjá Reykjavíkurborg benti á að eitt af stærstu vandamálunum sem leysa þurfi varðandi móttöku kvótaflóttafólks sem og annars flóttafólks hjá Reykjavíkurborg væru túlkamál. Margir viðmælendur bentu á að leggja þyrfti meiri áherslu á að tryggja túlka áður en tekið væri á móti kvótaflóttafólki til að mögulegt sé að þjónusta það. Ekki væri nóg að vera með gott starfsfólk til að taka á móti flóttafólkinu. Eða eins og einn viðmælandi orðaði það: „...bara allt sem ég geri og hversu fær og fagleg sem ég er það breytir bara núll máli ef að ég er ekki með góðan túlk“. Því sé mikilvægt að vinna að því að fá fleiri hæfa túlka til starfa, en það sé sífellt meiri þörf á góðum túlkum eftir því sem hælisleitendum fjölgar sem sækja um vernd hér á landi, auk þess að sinna túlkun fyrir aðra innflytjendur á Íslandi.

Viðmælendur töluðu um að hér á landi væru oft og tíðum ekki til túlkar fyrir viss tungumál. Í slíkum tilfellum væri mjög erfitt að finna réttar faglegar leiðir til að hafa samskipti og jafnvel gripið til þess að nota Google Translate. Ísland er lítið land og því kannski ekki undarlegt að ekki séu til túlkar fyrir öll tungumál. Þegar staðan er þannig er mikilvægt að finna aðrar lausnir. Einn viðmælandi benti á að þau hefðu brugðist við með því að gerast áskrifendur að *language line* en þá sé notuð símatúlkun frá Bretlandi.

...það hefur gert vinnuna mína mun auðveldari, ég er svo hamingjusöm með þetta, en þetta er ekki túlkaþjónusta sem maður myndi nýta í dýpri viðtöl en þetta getur bjargað ýmsu þegar maður þarf að bara svona koma skilaboðum og rétt svona á yfirborðsspjallinu, þannig að við nýtum það líka og það hefur auðveldað okkur vinnuna alveg gríðarlega.

Fleiri viðmælendur nefndu símatúlkun sem eina lausn þegar ekki er hægt að nálgast túlk fyrir ákveðin tungumál. Því gætu þó fylgt vandamál þar sem starfsfólk treysti sér kannski ekki alltaf til að hafa bara túlkun á ensku og þá þurfi jafnvel að hafa tvo túlka. Þetta flæki óneitanlega málin og geri samskipti stirðari.

Annað vandamál sem vakið var máls á almennt varðandi notkun þjónustu túlka á Íslandi var að ekki væri alltaf hægt að treysta á fagmennsku túlka:

....og við erum alveg að reka okkur á það að það eru alveg vanhæfir túlkar sem eru þarna úti, og við erum alveg fljót að átta okkur á því, nei, nei, við ætlum ekki að versla við þig, þú kemur ekki til okkar.

Vegna þess að erfitt er að treysta á fagmennsku túlka var oft og tíðum sami túlkurinn notaður í öll mál. Það getur leitt til vandamála þar sem oft eru þetta mjög lítil samfélög og túlkurinn yrði þá oft of tengdur þeim einstaklingum sem hann er að túlka fyrir. Slík tengsl geti leitt til þess að einstaklingurinn sem túlka á fyrir vilji ekki tjá sig opið um viðkvæm mál þar sem hann þekkir túlkinn. Einhverjir túlkar væru sjálfstætt starfandi en viðmælandi nefndi að honum þætti óþægilegt að leita til sjálfstætt starfandi túlka þar sem þá stæði ekkert fyrirtæki á bak við einstaklinginn sem bæri ábyrgð á að túlkurinn færi eftir tilsettum reglum um túlka. Viðmælendur lögðu áherslu á að mikilvægt væri að vita til þess að túlkar fengju almennilega menntun og handleiðslu, vegna þess að oft á tíðum væru túlkar að koma inn í mjög flókin og viðkvæm mál. „Maður sem fagaðili ber líka ábyrgð, [...] ef ég kalla til túlk þá upplifi ég ákveðna ábyrgð gagnvart því að ég sé að gera það sem ég get til að tryggja það að ég sé með faglegan túlk hjá mér“.

Annað atriði sem viðmælendur lögðu áherslu á var að túlkar þyrftu að kunna íslensku það vel að þeir gætu túlkað flókin orð og fagmál þeirrar stofnunar sem þeir túlkuðu fyrir, það væri ekki nóg að kunna bara grunn íslensku:

það er fullt af fólki sem talar kannski smá arabísku og skilur, en þegar þú ert að fara inn í viðtal, þú veist þá verður þú að kunna bæði tungumálin, þú þarft að kunna, eða hafa góða þekkingu, hugtakaskilning á íslenskunni.

Mikilvægi þess að túlkar hafi þekkingu á grunnhugtökum þeirrar stofnunar sem hann túlkar fyrir er nokkuð sem kemur einnig skýrt fram í Skýrslu um túlkaþjónustu til innflytjenda frá árinu 2011 sem byggir á viðtölum við aðila frá opinberum stofnunum ríkis og sveitarfélaga sem nýta sér túlkaþjónustu. Þar er það

líka ítrekað að það að hafa góðan túlk frá byrjun spari bæði tíma og peninga⁵. Kristín Sigursveinsdóttir verkefnastjóri hjá Akureyrarbæ bendir á að þau hafi verið mjög heppin í kvótaflóttamannaverkefninu á Akureyri að ná að ráða inn í verkefnið samfélagstúlk. Það að hafa túlk sem ekki aðeins skilji tungumálið sem á að túlka og kunni góða íslensku heldur líka túlk sem getur túlkað menninguna sé mikilsvert. Hún bendir á að túlkurinn hafi ekki síst verið dýrmætur í undirbúningsvinnunni þar sem hann hafi getað hjálpað starfsfólkinu að undirbúa sig við að kynna sér siði og venjur kvótaflóttafólksins. Með því að hafa túlkinn í vinnu jafnt sem venjulegan túlk og sem hluta af teyminu til að túlka menningu og siði hafi verið hægt að koma í veg fyrir að mörg erfið mál þróuðust yfir í vandamál.

Viðmælendur bentu á að mikilvægt væri að hafa betra utanumhald um skyldur og réttindi túlka. Til að mynda var bent á að ekki væru skýrir ferlar um hvað ætti að gera og við hvern ætti að tala ef starfsmanni fyndist túlkur ekki vinna á faglegan hátt. Óljóst væri hver bæri ábyrgðina og hvernig og hvert ætti að tilkynna það þegar upp koma alvarleg atvik þar sem túlkur brýtur af sér. Auk þess væri mikilvægt að flóttafólk og aðrir innflytjendur væru upplýstir um hvenær þeir ættu rétt á túlki og að starfsfólk opinberra stofnana sem veita grunnþjónustu væri upplýst um skyldur sínar til að koma upplýsingum rétt til skila. Þá var einnig lögð áhersla á að mikilvægt væri að starfsfólk kynni að nota túlka, en það sé eitthvað sem krefjist töluverðar æfingar.

Margir viðmælendur höfðu áhyggjur af því að túlkar væru ekki nógu oft kallaðir til þegar flóttafólk fengi þjónustu hjá opinberum stofnunum. Viðmælandi tók til að mynda dæmi um mikilvægi þess að nota túlk innan heilbrigðisþjónustunnar, en að hans mati er það ekki gert nógu oft. Mikilvægt væri að heimilislæknar reiknuðu með nægum tíma á einstaklinga sem ekki töluðu íslensku. Meiri tíma þurfi til að útskýra og túlka upplýsingar sem er lífsnauðsynlegt að einstaklingurinn skilji: „það er heilsugæslunnar að tryggja það að einstaklingurinn labbi bara ekki út alvarlega veikur og viti ekkert hvað er að sér“. Fleiri viðmælendur lögðu áherslu á mikilvægi þess að nota túlka þegar farið er til læknis. Þó að fólk telji sig geta talað ágæta ensku sé alltaf ákjósanlegra að hafa túlk, enda geti verið mikið í húfi að einstaklingurinn skilji þær upplýsingar sem honum eru veittar. Eins og einn viðmælandi nefndi þá er réttur sjúklings sem ekki talar íslensku á túlkun tryggður í lögum um réttindi sjúklinga (lög um réttindi sjúklinga, 5. gr.). Reynslan sýndi hins vegar að þetta væri ekki alltaf raunin.

Nokkrir viðmælendur nefndu að fleiri opinberar stofnanir þyrftu að hafa það sem reglu að útvega fólki túlk þegar það talar ekki eða hefur ekki fullkominn skilning á íslensku. Þar var tekið sem dæmi embætti sýslumanns þar sem oft er verið að vinna með gríðarlega viðkvæm mál. Einn viðmælandi tók fram að hún hefði því miður heyrt dæmi um að fólk hefði skrifað undir viðkvæm mál tengd fjölskyldu sinni án þess að skilja hvað verið var að skrifa undir. Annar viðmælandi benti á að oft tæki fólk bara með sér einhvern vin sinn sem kynni aðeins meiri íslensku en það sjálft, sem þyrfti svo að miðla upplýsingum sem væru gríðarlega mikilvægar um viðkvæm málefni eins og forsjármál og skilnaðarmál.

það bara eiginlega segir sig sjálft það er ekki verið að tryggja það að upplýsingarnar komist til skila, það er bara sett á einstaklinginn sjálfan að tryggja það með einhverjum hætti, þannig að þarna er bara ákveðið ábyrgðarleysi í kerfinu.... já fólk verður að bjarga sér en það hlýtur líka að þurfa að tryggja það að ákveðnar upplýsingar komist til skila.

Í *Skýrslu um túlkabjónustu fyrir innflytjendur* er einnig talað um mikilvægi þess að einstaklingar fái túlk þegar þeir sækja sér þjónustu sýslumanns:

í fleiri en einu tilviki hefur það komið fyrir að konur hafa gefið frá sér forsjá barna sinna þegar gengið er frá skilnaði hjá sýslumanni af því enginn túlkur var til staðar og þær skildu ekki þýðingu þess að afsala sér forsjánni, jafnvel ekki heldur annað það sem fram fór.⁶

5 Margrét Steinarsdóttir. 2011. Skýrsla um túlkabjónustu til innflytjenda. Reykjavík: Velferðarráðuneytið. Sótt af: http://www.velferðarraduneyti.is/media/ritogskyrslur/2011/26012011_Tulkathjonusta_til_innflytjenda.pdf

6 Margrét Steinarsdóttir. 2011. Skýrsla um túlkabjónustu til innflytjenda. Reykjavík: Velferðarráðuneytið. Sótt af: http://www.velferðarraduneyti.is/media/ritogskyrslur/2011/26012011_Tulkathjonusta_til_innflytjenda.pdf

„Ef ég verð að vera með túlk til að uppfylla skyldur mínar í starfi þá finnst mér það falla undir stjórnsýslulög“ segir einn viðmælendi og vísar í að hún sem opinber starfsmaður félagsþjónustunnar beri vissa lagalega skyldu, upplýsingaskyldu, og ef henni finnst einstaklingurinn ekki skilja sig þá sé hún að brjóta þá skyldu. En þar vísar hún í 7. gr. stjórnsýslulaga um leiðbeiningarskyldu, en það er almennt talið að hún geri stjórnvöldum skylt að tryggja túlkun fyrir þá sem ekki tala íslensku nógu vel til að meðtaka þær upplýsingar sem koma þarf á framfæri og til að tryggja að þeir geti nýtt sér andmælarétt sinn.⁷

Úr svörum viðmælenda mátti því lesa þrjú atriði sem mikilvægt er að huga að þegar kemur að túlkþjónustu. Í fyrsta lagi þarf að finna lausnir á því að skortur er á túlkum sem geta túlkað viss tungumál og huga að því sérstaklega þegar tekið er á móti hópum kvótaflóttafólks. Í öðru lagi er mikilvægt að túlkar fái tilhlýðilega þjálfun í túlkun sem er jafnframt vottuð. Það myndi auðvelda starfsfólki opinberra stofnana að finna túlka sem það gæti lagt traust sitt á í viðkvæmum aðstæðum. Sem dæmi má nefna að IMDi í Noregi heldur utan um menntun túlka og að veita þeim réttindi og getur þannig einnig tekið þessi réttindi af þeim ef þeir fara ekki eftir tilskildum reglum um túlka. Stofnunin heldur utan um lista yfir túlka sem hafa fengið vottun hjá þeim sem auðveldar starfsfólki opinberra stofnana að finna faglega túlka. Í þriðja lagi komu fram nokkrar áhyggjur af því að ekki væri verið að nota túlka nógu oft, sem gæti skert þjónustu við flóttafólk jafnt sem aðra innflytjendur. Sérstaklega var rætt um heilbrigðisþjónustuna og sýslumenn þar sem oft er verið að fara yfir sérstaklega viðkvæm mál. Í Skýrslu um túlkþjónustu fyrir innflytjendur þar sem talað var við starfsfólk sýslumanns um túlka fyrir innflytjendur segir starfsfólk að þar sem ekki sé stofnað til mála að frumkvæði sýslumanns, heldur leiti fólk t.d. til sífjæðildar og kröfuhafar til fullnustudeildar, þá líti embættið svo á að þeir sem til þess leita skuli sjálfir útvega túlk ef þörf er á. Fram kom að þessi skilningur hefði verið staðfestur af dómismálaráðuneyti. Út frá þessum upplýsingum virðist embættið ekki líta svo á að það eigi að sjá um að panta túlk fyrir fólk. Því er ljóst að styrkja þarf og skýra reglur um túlkþjónustu á Íslandi, hvaða réttindi flóttafólk og innflytjendur hafa þegar kemur að túlkun og hvaða skyldur starfsfólk opinberra stofnana hefur til að útvega túlk.

Húsnæðismál

þannig að það er eitthvað í svo erfiðri stöðu, að það þú veist, að komast til að geta byrjað, er ófyrstíganlegt og með því erum við kannski að búa til í rauninni vandamál í kerfinu, fólk sem er jafnvel vel fúnkerandi að ófúnkerandi fólki... og þú nærð ekki að stíga þetta fyrsta skref og þú byrjar eiginlega á að hrasa...

Allir viðmælendurnir nefndu húsnæðismál sem eina af helstu hindrununum í aðstoð við flóttafólk sem kemur til Íslands á eigin vegum og sækir um hæli. Þá tóku allir fram að þar sæist best aðstöðumunurinn á milli þeirra sem koma til Íslands sem kvótaflóttafólk og þeirra sem sækja um hæli á eigin vegum. Orð viðmælenda endurspegluðu hvernig að þeirra mati væri ómögulegt fyrir einstaklinginn að hefja einhvers konar aðlögun áður en hann væri búinn að fá öruggt húsnæði.

hvernig á ég einhvern veginn að vinna fólk inn í aðlögun á Íslandi, inn í vinnu eða annað, börnin inn í skóla og svona ef fólk er húsnæðislaust. ... það er bara ekki hægt, og það er ekki hægt að gera kröfu um að ég geti það.

Það væri erfitt fyrir einstaklinga að einbeita sér að því að aðlagast samfélaginu, læra tungumálið og takast á við allt sem þarf að læra og tileinka sér ef þeir hefðu ekki þetta grunnöryggi, þennan samastað til að koma á í lok hvers dags. Bent var á að ástæða vandans væri að á mjög stuttum tíma væri sá hópur sem kemur á eigin vegum orðinn töluvert stærri en þeir hópar kvótaflóttafólks sem er boðið til landsins. Áshildur segir að áður hafi verið svo fáir aðilar sem fengu dvalarleyfi hér á landi gegnum hæliskerfið að

7 Margrét Steinarsdóttir. 2011. Skýrsla um túlkþjónustu til innflytjenda. Reykjavík: Velferðarráðuneytið. Sótt af: http://www.velferðarraduneyti.is/media/ritogskyrslur/2011/26012011_Tulkathjonusta_til_innflytjenda.pdf

Það hefði verið auðvelt að halda utan um þá einstaklinga. Auðvelt hafi verið að finna húsnæði við hæfi í nokkurs konar hjáverkum. Mikil aukning þeirra sem fá vernd hér á landi eftir hælismeðferð hafi sprengt það óformlega kerfi og því þurfi þessi hópur nú að leysa sín mál að miklu leyti sjálfur. Rauði krossinn hefur brugðist við þessu vandamáli með því að hafa opið hús þar sem sjálfbóðaliðar reyna að hjálpa fólki að finna húsnæði. Hrafnhildur tekur fram að þetta hafi orðið „sjálfsprottið verkefni þar sem þörfin var orðin svo mikil... það var bara orðið mjög algengt að einstaklingar komu hérna inn og bara í alveg algjöri pati, ég þarf að fá húsnæði núna!, ég þarf að yfirgefa húsnæðið sem ég er í“. Sjálfbóðaliðar Rauða krossins hjálpa flóttafólki að fletta í gegnum leigulista, þýða auglýsingar og hringja fyrir þau í leigusala og annað slíkt sem flóttafólkið getur ekki sjálft, þar sem það skorti íslenskukunnáttu og upplýsingar um leiguhúsnæði. Hrafnhildur segir ekki hafa gengið vel að finna húsnæði fyrir fólkið og aðeins hafi tekist að tryggja örfáum húsnæði á þennan hátt. Það mætti því segja líkt og með atvinnumálin að þörf sé á að hjálpin komi frá stofnun sem sérhæfi sig í þessari þjónustu.

Mikil samkeppni er á leigumarkaði á Íslandi og því erfitt fyrir flóttafólk að fóta sig þar án stuðnings. Eins og einn viðmælandi benti á: „þú veist ég myndi ekki finna húsnæði á þremur vikum nema með einhverri heppni þó ég þekki vel til!“ Það sem gerir flóttafólki erfiðara fyrir, er að það þekkir ekki til og vantar tungumálið. Auk þess væri fólk oft ekki búíð að fá bætur, ekki búíð að átta sig á gjaldmiðlinum eða hversu mikið það gæti gert ráð fyrir að hafa á milli handanna. Að sögn eins viðmælanda er það til að mynda ólíkt eftir sveitarfélögum hvort lánað er fyrir fyrirframgreiðslu á húsnæði eða hvort það er styrkur.

... á sama tíma ertu að keppa við Íslendinga sem eru bara, vita nákvæmlega hvað þeir eru með í greiðslugetu, eru jafnvel með útborgunina tilbúna, sem sagt trygginguna, og þú veist þú ert bara að keppa á markaði við fólk sem er bara hraðar, betur inni í samfélaginu, og fjáðara en þú. Þannig að þetta er rosalega erfið samkeppni, og á sama tíma þarftu líka að vera að hugsa um allt hitt.

Flóttafólk stendur því mun verr að vígi í samkeppninni um leiguhúsnæði. Mikilvægt er að brúa bilið frá því að fólk fær hæli og þangað til það kemst í öruggt húsnæði og getur fengið aðstoð frá félagsþjónustunni í því sveitarfélagi þar sem það er búsett. Ábyrgð á að tryggja flóttafólki húsnæði við hæfi þurfi að vera á höndum einnar stofnunar. Áhersla var lögð á að mikilvægt væri að hafa íslenskan millilið þegar leitað væri að íbúð. Einn viðmælandi orðaði það þannig: „Það er bara reynsla fólks að ef þú sækir um húsnæði og þú talar erlent mál, samt kannski alveg ensku og þú gefur upp að þú sért flóttamaður þá ferð þú bara aftast í röðina“. Það er því nauðsynlegt að kerfið geti aðstoðað fólk við að tryggja sér húsnæði ef það æskir þess.

Edda tók fram að móttaka og þjónusta við flóttafólk gæti ekki einskorðast við Reykjavíkursvæðið og að mikilvægt væri að dreifa þjónustu við flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum á fleiri staði á landinu. Máli sínu til stuðnings tók hún dæmi um að Reykjavíkurborg hefði fengið til sín barnaverndartilkynningar út af húsnæði sem væri gjörsamlega óíbúðarhæft, en það hefði þá verið eina húsnæðið sem fólkið fékk. Húsnæðismarkaðurinn í Reykjavík er erfiður og hætta á því að flóttafólk verði undir í samkeppni um íbúðir á viðráðanlegu verði og því bentu margir á að einn kostur væri að dreifa álaginu:

það væri bara draumurinn að þegar fólk væri að koma á skrifstofuna að þá væri bara landakort hérna af Íslandi, og svo væri bara hérna á Egilstöðum, hér er auðvelt að fá húsnæði og það er auðvelt að fá vinnu hérna.

Ef sú lausn væri farin að flóttafólki væri einnig boðið húsnæðisúrræði úti á landi var tekið fram að mikilvægt væri að Samband íslenskra sveitarfélaga og Fjölmenningarsetur væru virk í því að styðja við þau sveitarfélög sem tækju við flóttafólki með ráðgjöf.

Þar sem allir sem fara í gegnum hælismeðferð búa á meðan í Reykjavík eða nágrenni er nauðsynlegt að kynna fólki fleiri kosti.

...þá vill það náttúrulega leita sér að einhverju húsnæði á þeim stað sem það þekkir nú þegar, það er ekkert það veit kannski ekkert að einhvers staðar á Höfn í Hornafirði er bara æðislegt að búa þar er húsnæði og vinna og eitthvað.

Dæmi voru tekin um að svona væri þetta til að mynda gert í Noregi þar sem fólki sé úthlutað húsnæði þar sem það er til. Bent var á að hér á landi væri tregða við að gera þetta og taldi einn viðmælandi að ástæðan væri sú að talið væri að þá væri valið tekið af fólki. Í Noregi er það hins vegar þannig að fólk getur ávallt afþakkað boð um íbúð en þá þurfi það aftur á móti að bjarga sér sjálft við að finna sér húsnæði. Þessi kostur myndi þannig gera að verkum að þeir sem ekki treystu sér fengju þá hjálp sem þeir þyrftu og kæmust í öruggt húsnæði og gætu þá hafið aðlögun sína að samfélaginu.

Með slíku úrræði væri hægt að jafna þjónustuna við flóttafólk. Þeir sem koma sem kvótaflóttamenn fá að sögn Áshildar þetta nauðsynlega andrými til að átta sig á verkefninu sem framundan er:

Það bíður þín heimili, þannig að þú ert öruggur, þú getur lagst niður og hvílt þig og áttað þig aðeins á hvar í heiminum þú ert, hvert er verkefnið og farið að horfast aðeins í augu við framtíðina. Þeir sem fá stöðu eftir hælismeðferð eru aftur á móti húsnæðislausir eftir tvær til fjórar vikur og við tekur mjög streituvaldandi tímabil sem er bara kapphlaup í að finna húsnæði.

Það er því verulegur munur á því hvernig upphafspunktur aðlögunar einstaklinga er, eftir því hvort þeir koma sem kvótaflóttafólk eða komast til Íslands á eigin vegum og sækja um alþjóðlega vernd.

Ef marka má svör viðmælenda má leiða að því líkur að húsnæðismál séu sá þáttur í þjónustu við flóttafólk sem brýnast er að leysa. Viðmælandur eru sammála um að það skapi ójöfnuð að flóttafólk fái ekki sömu þjónustu þegar kemur að því að tryggja sér húsnæði á Íslandi, eftir því hvort það kemur sem kvótaflóttafólk eða á eigin vegum og sækir hér um vernd. Flóttafólk sé einnig í erfiðri stöðu á húsnæðismarkaði miðað við hinn almenna Íslending og því sé hætta á að flóttafólk fái lakara húsnæði en hinn almenni borgari. Hugmyndir til úrbóta voru þær að öllu flóttafólki ætti að standa til boða að fá aðstoð við að taka fyrstu skrefin í íslensku samfélagi og hjálp við að tryggja sér húsnæði en það yrði að vera á ábyrgð einhverrar einnar stofnunar. Þannig mætti brúa bilið frá því að fólk fær dvalarleyfi þar til það er komið í húsnæði og þar af leiðandi í þjónustu hjá því sveitarfélagi þar sem það hefur búsetu.

Aðstöðumunur

...þau eru náttúrulega mjög frústreruð þegar þau sjá þessa mismunun, og hérna og flóttafólkið sjálft er fljótt að átta sig á þessu, og það er kannski svolítið aðkallandi núna að jafna stuðninginn.

Allir viðmælandur töluðu um að jafna þyrfti þjónustu við flóttafólk og töldu að það væri ekki hægt að halda áfram þeirri stefnu að þeir sem kæmu í boði íslenska ríkisins til landsins fengju allt aðra og betri þjónustu en þeir sem fengju sömu lagalegu stöðu í gegnum hæliskerfið. Margir viðmælandanna lögðu áherslu á að þetta misræmi gerði vinnu þeirra með flóttafólki snúna. Flóttafólkið sjálft væri fljótt að átta sig á þessum aðstöðumun og upp vöknudu spurningar eins og „af hverju fær hann tilbúna íbúð en ekki ég?“. Einn viðmælandi nefndi sem dæmi að upp hefði komið að nátengdir fjölskyldumeðlimir sem komið hefðu frá nákvæmlega sama svæðinu og úr sömu aðstæðum hefðu fengið gjörólíka þjónustu þar sem þeir hefðu komið eftir mismunandi leiðum til landsins. Viðmælandur sögðu frá því að erfitt væri að útskýra þennan aðstöðumun fyrir fólki. Í sumum tilvikum væri það hægt þar sem oft væru þeir hópar sem hefðu komið sem kvótaflóttafólk skilgreindir sem viðkvæmir hópar sem þyrftu þá sérstaka aðstoð. Hins vegar væri það ekki alltaf raunin og því mikilvægt að jafna þjónustuna og taka upp annarskonar greiningarvinnu til að ákvarða hver fengi hvaða aðstoð. Það væri augljóst að sumir væru snöggir að koma undir sig fótunum en aðrir þyrftu meiri aðstoð.

Gegnumgangandi þema í viðtölunum við viðmælandurna var því margs konar aðstöðumunur á hinum ýmsu stigum þjónustunnar. Fram kom að aðstöðumunurinn fælist ekki aðeins í mismunandi þjónustu þegar kæmi að húsnæði. Sem dæmi var vakin athygli á því að kvótaflóttafólk flytur inn í fullbúna íbúðir sem Rauði krossinn hefur búið húsgögnum og helstu heimilistækjum á meðan fólk sem kemur til landsins á eigin vegum þarf sjálft að kaupa sér húsbúnað þegar það hefur náð að tryggja sér íbúð. Þeir sem

koma á eigin vegum eiga vól á styrkjum til húsbúnaðarkaupa en að sögn Áshildar hjá Rauða krossinum er talsverður munur á þeim styrkjum og því fjármagni sem sett er í að undirbúa íbúðir kvótaflóttafólks. Lítil atriði eins og það að í stærsta sveitarfélaginu, Reykjavík, þurfi flóttafólk að koma með nótu fyrir kaupum húsbúnaðar til að fá endurgreitt geri fólki líka erfitt fyrir. Ekki sé sjálfsagt að flóttafólk sé komið með kreditkort á þessum tíma, það er jafnvel ekki einu sinni komið með bankareikning. Því sé það flókið verkefni sem bíður flóttafólks sem kemur á eigin vegum að verða sér úti um nauðsynlegan húsbúnað, eitt af mörgum verkefnum sem kvótaflóttafólk þarf ekki að hugsa um.

Allir viðmælendurnir töluðu um að stuðningur við kvótaflóttafólk væri til fyrirmyndar, þar væri búið að byggja upp kerfi sem virkaði vel. Þegar flóttafólk kemur til landsins í boði ríkisstjórnarinnar er búið að velja sveitarfélag sem tekur á móti fólkinu og ráða sérstakan verkefnisstjóra eða félagsráðgjafa til að fylgja flóttafólkinu fyrstu tvö árin. Það er komið húsnæði sem Rauði krossinn hefur fengið fjármagn til að útbúa með húsbúnaði, það er búið að skipuleggja íslenskukennslu og samfélagsfræðslu fyrir hópinn. Búið er að hugsa fyrir pláss í skólum fyrir börnin og að fjölskyldurnar fái stuðningsfjölskyldur í gegnum Rauða krossinn. Auk þessara þátta var einnig talað um að fólk fengi aðstoð við að komast inn í heilsugæslukerfið, tannlæknaþjónustu og sálfræðiþjónustu, auk þess sem það fengi aðstoð við atvinnuleit eða við að komast í nám.

Aðhald og þjónusta við flóttafólk sem kemur á eigin vegum er almennt séð ekki nógu góð, að mati viðmælenda. Þegar flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum færast frá því að vera í þjónustu hjá ríkinu yfir til sveitarfélaga er mikilvægt að brúa það bil sem skapast. Nauðsynlegt sé að fylgja fólki betur eftir og auka samvinnu þannig að fólk sé ekki bara „að dúkka upp á skrifstofu félagsþjónustunnar með gulan miða um að þau séu búin að fá stöðu flóttafólks“ eins og einn viðmælandi orðaði það. Það þurfi að sjá sjálft um að finna sér húsnæði og húsbúnað og næsta skref sé yfirleitt að demba sér í að finna vinnu. Einnig var bent á að aðhald og aðstoð við íslenskunám og samfélagsfræðslu væri ekki jafngott. Ætlast væri til að kvótaflóttafólk sækti nám í íslensku og samfélagsfræðslu fyrsta árið en ekkert slíkt aðhald væri til staðar gagnvart flóttafólki sem kemur á eigin vegum. Flóttafólk sem fær stöðu í gegnum hæliskerfið getur fengið fjárstyrk til íslenskunáms en sá styrkur er takmarkaður. Einnig var bent á að þeir sem koma sem kvótaflóttafólk fái stuðning frá stuðningsfjölskyldum sem Rauði krossinn útvegar. Það væri hins vegar ekki í boði fyrir flóttafólk sem kæmi hingað á eigin vegum, það væri miður þar sem sá stuðningur sé oft mikilvæg viðbót við vinnu félagsráðgjafa. Stuðningsfjölskyldur nái til þátta sem félagsráðgjafar ná ekki að fara yfir á þeim takmarkaða tíma sem þeir hafa með flóttafólkinu. Félagsráðgjafar hafi almennt minni tíma til að sinna þessum hópi en þeim sem koma sem kvótaflóttafólk. Síðarnefndi hópurinn fái mun þéttari eftirfylgni frá félagsráðgjafa sem felist að vissu leyti í því að fyrir þann hóp er ráðinn sérstakur verkefnastjóri eða félagsráðgjafi sem sér um að halda utan um fjölskyldurnar frá því áður en þær koma til landsins og í tvö ár eftir að þær flytjast til landsins.

Einn viðmælandi nefndi að þar sem hann hefði meiri tíma til að sinna kvótaflóttafólki fylgi hann einstaklingum oft á aðra þjónustustaði til að aðstoða þá. Þetta geti haft áhrif á aðgengi að tülkum þar sem hann hugsi þá fyrir því að panta tülk. Þannig gæti verið að það flóttafólk sem kemur til landsins með kvóta fái að einhverju leyti oftari tülkun en þeir sem koma á eigin vegum og þurfi þá frekar að bjarga sér sjálfir þar sem félagsráðgjafar og verkefnisstjórar eru ekki með jafnmikla viðveru.

Nokkrir viðmælendur bentu á að stærsta áskorunin varðandi þjónustu við kvótaflóttafólk væri að það væri mjög fín lína á milli þess að bjóða upp á góða þjónustu sem sé valdeflandi fyrir einstaklinginn og svo þess að ofþjónusta fólk þannig að þjónustan sé orðin eyðileggjandi eða letjandi fyrir einstaklinginn. Því sé ljóst að jafna þurfi þjónustuna og skoða þjónustubörf út frá hverjum og einum einstaklingi og stöðu hans. Þannig fáið betra jafnvægi þar sem þeir sem virkilega þurfi á hjálp að halda fái hana og aðrir sem séu sjálfstæðari séu ekki bundnir niður með of mikilli þjónustu.

Margir töluðu um að leiðbeinandi reglur um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks sem gefnar voru út af velferðarráðuneytinu 2014⁸ væru skref í rétta átt að því að jafna þjónustu við flóttafólk. Þar væri tekið saman á nokkuð ítarlegan hátt hvaða þjónustu væri æskilegt að

8 Leiðbeinandi reglur um um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks. 2014. Sótt af: <https://www.velferðarráðuneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2014/leidb-reglur.LOK.pdf>

veita flóttafólki fyrstu tvö árin eftir lögheimilisskráningu. Hins vegar þyrfti að ganga lengra þar sem þær væru aðeins leiðbeinandi og því ekki hægt að byggja rétt til þjónustu á reglunum. Nokkrir viðmælendur höfðu áhyggjur af því að þar sem leiðbeinandi reglurnar væru aðeins leiðbeinandi en fælu ekki í sér réttindi þá væri hætt á að reglurnar leiddu til mismununar á milli flóttafólks eftir því hvar það settist að. Það væri undir hverju sveitarfélagi komið hvernig þau sinntu þessu auk þess sem sveitarfélög þurfi líka að veita aðstoð út frá reglum um fjárhagsaðstoð hjá því sveitarfélagi sem fólkið býr í. Allir voru þó sammála um að reglurnar hefðu upp að vissu marki bætt stöðu flóttafólks sem kemur til landsins á eigin vegum. Reglurnar væru rammi og tæki til að nota til þess að geta veitt flóttafólkinu rétta þjónustu. Einn viðmælandi lýsir því að reglurnar skýri stöðuna um til dæmis íslenskukennslu, hvað hægt sé að veita í aðstoð varðandi fyrirframgreiðslu á tryggingum á húsnæði, húsbúnað, raftæki og ákveðnar grunnþarfir. Það væri því auðveldara, eins og einn viðmælandi orðaði það, að rökstyðja veitingu vissrar þjónustu eftir að reglurnar voru gefnar út og auðveldaði því vinnu með flóttafólki innan sveitarfélagsins.

Allir viðmælendur voru sammála um að nauðsynlegt væri að endurskoða þjónustu við flóttafólk með það að leiðarljósi að jafna stöðu flóttafólks og koma í veg fyrir þá tvískiptingu sem myndast hefur milli hópanna tveggja. Það skapaði erfiðleika í þjónustunni að hafa mismunandi leiðbeinandi reglur fyrir þessa tvo hópa og skapaði gremju og óvissu hjá flóttafólkinu sjálfu og þeim sem koma að þjónustunni. Áherslu ætti að leggja á að jafna þjónustuna en einnig veita þjónustu út frá mati á aðstæðum hvers og eins.

Samantekt

Í viðtölunum kom fram talsverð ánægja með það kerfi sem byggt hefur verið upp í kringum aðlögun kvótaflóttafólks. Vel væri staðið að undirbúningi fyrir komu flóttafólks varðandi flesta þætti, eins og húsnæði, tungumálakennslu og samfélagsfræðslu. Kvótaflóttafólk fengi þess utan góða eftirfylgni frá sveitarfélögunum og stuðning frá stuðningsfjölskyldum í gegnum Rauða krossinn. Þrátt fyrir það er svigrúm fyrir umbætur. Í fyrsta lagi var gagnrýnt að þörf væri á langtímastefnu í málaflokknum. Slíkt myndi bæði stuðla að skýrari markmiðum hvað varðar aðlögun flóttafólks og sérþekking starfsfólks sem vinnur við málaflokkinn myndi síður tapast. Í þessu samhengi bentu margir á að erfitt væri að missa starfsfólk sem komið er með sérþekkingu á málaflokknum úr vinnu, vegna þess að aðeins er um tímabundin verkefni að ræða. Til að vinna við aðlögun flóttafólks skili sem mestu kom fram að mikilvægt væri að hafa skýr markmið varðandi aðlögunina og skýra hlutverkaskipan á milli stofnana. Með auknu samráði milli stofnana er einnig hægt að auðvelda fyrstu skref flóttafólks í íslensku samfélagi, eins og þegar kemur að því að fá kennitölu, tryggja sér húsnæði og finna atvinnu. Einnig var bent á að mikilvægt væri að auka samráð milli stofnana til að samnýta þekkingu á málaflokknum.

Í öðru lagi lögðu viðmælendur áherslu á nauðsyn þess að þróuð yrðu fleiri úrræði varðandi atvinnu og mat á menntun erlendis frá. Mikilvægt væri að hjálpa flóttafólki að finna atvinnu við hæfi og að auðvelda flóttafólki að fá menntun sína metna til að flóttafólk og innflytjendur geti nýtt menntun sína hér á landi. Í þriðja lagi var bent á að ýmislegt mætti bæta varðandi túlkabjónustu á landinu. Þar sem öll þjónusta við flóttafólk er unnin fyrir gýg ef það skilur ekki þær upplýsingar sem á að miðla, var lögð áhersla á að haldið yrði betur utan um túlkabjónustu, bæði þegar kemur að menntun túlka og því að tryggja að opinberar stofnanir nýti túlka þegar þess er þörf. Í fjórða lagi var bent á þörfina á að jafna þjónustu milli ólíkra hópa flóttafólks þegar kemur að því að tryggja sér húsnæði. Viðmælendur töldu að betra væri að ein stofnun sé ábyrg fyrir því að aðstoða flóttafólk við að tryggja sér viðunandi húsnæði og þannig væri hægt að koma í veg fyrir þennan óvissuþátt, sem getur haft slæm áhrif á fólk sem nú þegar er í viðkvæmri stöðu. Ein lausn á því gæti að þeirra mati verið að fleiri sveitarfélög á landinu tækju þátt í því að taka á móti flóttafólki sem kemur á eigin vegum til landsins. Í fimmta lagi var rætt um mikilvægi þess að upplýsa almenning. Lögð var áhersla á að vinna þyrfti jöfnum höndum að því að upplýsa almenning um málefni flóttafólks og innflytjenda til að fyrirbyggja fordóma gagnvart hópnum.

Margskonar hugmyndir að úrbótum komu því fram í viðtölunum. Margar þeirra snéru að því að þjónustan er misjöfn eftir því með hvaða leiðum flóttafólk kemur til landsins. Því var lagt til að kerfinu yrði breytt og áhersla lögð á að búa til eitt kerfi fyrir alla þar sem rými væri til að sníða þjónustuna að hverjum einstaklingi fyrir sig, eftir því hversu mikla hjálp hann þarf til að aðlagast samfélaginu.

Réttindi og þjónusta

Flóttafólk í Svíþjóð, Danmörku, Noregi og Íslandi

Í þessum hluta skýrslunnar er gerð stutt greining á þeirri þjónustu sem er í boði fyrir flóttafólk í nágrannalöndum okkar Svíþjóð, Danmörku og Noregi, og hún borin saman við þjónustu við flóttafólk á Íslandi. Auk þess var haft samband við aðila sem vinna við aðlögun flóttafólks í Svíþjóð, Danmörku og Noregi og þeir beðnir um að koma með dæmi um úrræði sem virkuðu vel við aðlögun flóttafólks í þeirra löndum. Þeir þjónustupættir sem eru skoðaðir sérstaklega eru móttaka flóttafólks og lög um aðlögun, fjárhagsaðstoð, húsnæði og dreifing ábyrgðar á sveitarfélög, tungumálakennsla og samfélagsfræðsla, túlkajónusta og aðstoð við að finna atvinnu.

Móttaka flóttafólks og lög um aðlögun

Svíþjóð

Í Svíþjóð eru sérstök lög um aðlögun flóttafólks eða *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Í lögnum kemur fram hver gegnir hvaða hlutverki þegar kemur að aðlögun flóttafólks sem hefur fengið dvalarleyfi í Svíþjóð⁹. Eftir að fólk hefur fengið dvalarleyfi í gegnum Útlendingastofnun (Migrationsverket) sem heyrir undir ráðuneyti dómsmála- og fólksflutninga færist ábyrgðin á aðlögun yfir á Vinnumálastofnun (Arbetsförmedlingen), sem heyrir undir ráðuneyti atvinnumála- og aðlögunar. Vinnumálastofnun sér um eftirfylgni og aðstoð við flóttafólk þar sem lögð er áhersla á að hjálpa fólki að læra tungumálið og komast í vinnu eða nám við hæfi til að geta framfleytt sér¹⁰. Í lögnum kemur fram að Vinnumálastofnun beri ábyrgð á því að búa til aðlögunaráætlun í samráði við einstaklinginn og í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag, stofnanir og samtök. Einstaklingar geta tekið þátt í aðlögunaráætlun í tvö ár. Áætlunin á samkvæmt lögnum að innihalda í það minnsta 1) nám í sænsku fyrir innflytjendur eða sambærilegt nám, 2) samfélagsfræðslu og 3) úrræði til að hjálpa einstaklingnum að komast inn á vinnumarkaðinn sem fyrst. Í lögnum er ekki gerður neinn greinarmunur á þjónustunni út frá því hvort flóttafólk hafi komið til landsins á eigin vegum eða sem kvótaflóttafólk.¹¹

Fredrik Möller sérfræðingur hjá aðlögunarsviði Vinnumálastofnunar bendir á að Samstarfsverkefnið Mötesplatser, sem sett var af stað í nokkrum sveitarfélögum í Svíþjóð árið 2014, hafi gefið góða raun. Mötesplatser er samstarfsverkefni Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar, Útlendingastofnunar, Eftirlaunastofnunar (Pensionsmyndigheten) og Ríkisskattstjóra ásamt sveitarfélögum og svokallaðri sýslunefnd eða svæðisstjórn (Landstinget). Verkefnið á að einfalda samskipti flóttafólks, sem fengið hefur dvalarleyfi, við þær stofnanir sem það þarf að hafa samskipti við í upphafi aðlögunar þeirra í landinu. Í stað þess að flóttafólk þurfi að fara á milli mismunandi stofnana til að sækja sér þjónustu, kemur starfsfólk þessara stofnana á þjónustumiðstöð sveitarfélagsins til að hitta flóttafólkið. Flóttafólkið fær þá aðstoð frá öllum þessum stofnunum á einum og sama staðnum. Eftir þann fund telst einstaklingurinn skráður inn í landið þrátt fyrir að hann sé enn að bíða eftir kennitölu og Vinnumálastofnun tekur við ábyrgðinni á aðlögunarferlinu. Mat á verkefninu hefur sýnt að það virkar vel að því leyti að flóttafólki finnst það hafa meiri stjórn á eigin stöðu og upplifir meira öryggi. Þá hafa fyrstu skref aðlögunarinnar styst svo um munar eða frá því að vera 3 til 4 vikur niður í 4 tíma. Verkefnið hefur aukið samvinnu milli þessara stofnana og komið þannig í veg fyrir tilverknað sem um leið minnkar kostnað við móttöku flóttafólks.

Danmörk

Í Danmörku eru einnig sérstök lög um aðlögun flóttafólks eða *Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark* (integrationsloven). Flóttafólk getur tekið þátt í aðlögunaráætlun að hámarki

9 Sveriges Riksdag. 2010. Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197.

10 Arbetsförmedlingen. En plan för din väg till jobb i Sverige. Sótt af: <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbessokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ny-i-Sverige/Vi-stodjer-dig-till-arbete-i-Sverige.html>

11 Sveriges Riksdag. 2010. Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197.

í þrjú ár eftir að sveitarfélag tekur yfir ábyrgð á aðlögun einstaklingsins. Þar er kveðið á um hvernig aðlögun flóttafólks á að fara fram og ekki gerður neinn sérstakur greinarmunur á kvótaflóttafólki og öðru flóttafólki. Þar koma fram ítarlegar upplýsingar um hvað aðlögunaráætlun á að innihalda bæði hvað varðar þjónustu og skyldur flóttafólks og annarra innflytjenda. Þar er meðal annars talað um efnahagslegan stuðning, dönskukennslu og hjálp við atvinnuleit. Þar er einnig tekið fram að aðlögunaráætlunina þurfi að sníða að þörfum hvers og eins og að hún megi ekki hindra veg einstaklingsins til vinnu.¹² Sveitarfélög eru ábyrg fyrir aðlögunaráætlun innflytjenda og flóttafólks eftir að þau flytjast þangað en í lögunum er útlitað hvaða kostnaði ríkið tekur þátt í.¹³

Noregur

Í Noregi er heldur ekki gerður greinarmunur á þjónustu við flóttafólk eftir því hvernig það kemur til landsins. Þar eru einnig lög um aðlögun flóttafólks, Lov om introduksjonsordning og norsk opplæring (introduksjonsloven). Þar er kveðið á um réttindi flóttafólks til aðlögunaráætlunar og skyldur þess til að fylgja slíkri áætlun. Þar kemur fram að flóttafólk fær fjárfstyrk meðan það tekur þátt í aðlögunaráætluninni en fólk getur nýtt sér úrræði áætlunarinnar í allt að tvö ár. Það er ráðuneyti aðlögunar og fjölmenningar (Integrerings og mangfoldsdirektoratet IMDi) sem ber ábyrgð á þjónustu við flóttafólk og hjálpar því að finna sér húsnæði í sveitarfélagi sem samþykkir að taka við því. Sveitarfélagið sem tekur við flóttamanninum ber þá ábyrgð á því að viðkomandi fái aðlögunaráætlun og fær sveitarfélagið styrk frá ríkinu í 5 ár eftir að flóttamaðurinn flyst þangað. Aðlögunaráætlunin skal samkvæmt lögum vera til eins árs og samsvara fullum vinnudegi. Áætlunin skal innihalda í það minnsta norskusennslu, samfélagsfræðslu og úrræði til að styrkja stöðu einstaklingsins á vinnumarkaði.¹⁴

Gunn-Heidi Talberg ráðgjafi hjá flóttamannaskrifstofu sveitarfélagsins Bærum er ánægð með norsku aðlögunarlögin en finnst þó að þar mætti jafnvel koma enn skýrar fram mikilvægi þess að gerðir séu samstarfssamningar innan sveitarfélaganna um verkaskiptingu. Það þarf að skilgreina hver ber kostnaðinn og hver ber ábyrgð á mismunandi atriðum sem snúa að aðlöguninni, eins og tungumálakennslu, vinnustaðapjálfun og svo framvegis. Einnig sé mikilvægt að samstarfið milli sveitarfélaganna og ríkisstofnana sé gott. Það spari orku og tíma ef slíkir hlutir séu í föstum skorðum.

Ísland

Á Íslandi er það innanríkisráðuneytið og Útlendingastofnun sem bera ábyrgð á hælisleitendum sem koma til landsins. Eftir að flóttamaður fær dvalarleyfi hér á landi flyst ábyrgðin yfir á velferðarráðuneytið, þá er það það sveitarfélag sem einstaklingurinn sest að í sem ber ábyrgð á félagslegri þjónustu við einstaklinginn. Velferðarráðuneytið ber einnig ábyrgð á móttöku og aðstoð við það kvótaflóttafólk sem Ísland ákveður að taka á móti.

Á Íslandi eru ekki til sérstök lög sem taka á aðlögun flóttafólks eins og í samanburðarlöndunum. Þegar kemur að félagsþjónustu fellur flóttafólk hins vegar undir lög um félagsþjónustu eins og aðrir ríkisborgarar. Auk þess eru til Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks sem velferðarráðuneytið gefur út. Þær eru til viðmiðunar og leiðbeiningar fyrir þá sem koma að móttöku kvótaflóttafólks og til upplýsingar fyrir flóttafólkið sjálft. Þegar kemur að flóttafólki sem kemur til landsins á eigin vegum eru til Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks. Reglurnar eiga að vera til viðmiðunar og leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin og aðra þjónustuaðila, sem og flóttafólkið sjálft. Sérstaklega er tekið fram að á reglunum sé ekki hægt að byggja rétt til þjónustu. Reglurnar eru hins vegar byggðar á lögum sem snúa til dæmis að málefnum útlendinga og félagsþjónustu og reglum sveitarfélaga.

Í Svíþjóð, Noregi og Danmörku eru því ein aðlögunarlög sem segja til um réttindi og skyldur flóttafólks, burt séð frá því hvort það kemur til landsins sem kvótaflóttafólk eða fær vernd í gegnum hæliskerfið. Á

12 Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark. 2013. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197

13 Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark. 2013. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197

14 Lov om introduksjonsordning og norsk opplæring. 2003. Sótt af: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>.

Íslandi eru engin slík aðlögunarlög sem gilda um aðlögun flóttafólks. Hins vegar eru til tvær mismunandi leiðbeinandi reglur um þjónustu við þessa tvo hópa. Þar sem þessar leiðbeinandi reglur eru ekki lög er ekki hægt að byggja rétt á þjónustu, né skyldu til að taka þátt í úrræðum, á þeim. Leiðbeiningarnar byggja hins vegar á mismunandi lögum, til að mynda lögum um málefni útlendinga og lögum um félagsþjónustu.

Fjárhagsaðstoð

Svíþjóð

Einstaklingar sem hafa fengið alþjóðlega vernd í Svíþjóð og fjölskyldumeðlimir þeirra heyra undir aðlögunarlögin (Etableringslagen). Það felur í sér að þeir hafa rétt á að taka þátt í aðlögunaráætlun í allt að tvö ár. Það flóttafólk sem fellur undir aðlögunarlögin og tekur þátt í úrræðum og námskeiðum sem hluta af aðlögunaráætlun eiga rétt á fjárstyrk. Til þess að fá fullan styrk þarf einstaklingurinn að taka þátt í samskiptum, samfélagsfræðslu og námskeiðum til að styrkja stöðu sína á vinnumarkaði.

Fjárstyrkur vegna þátttöku í aðlögunaráætlun fer eftir hlutfalli þátttöku viðkomandi einstaklings í áætluninni.

100% þátttaka (5 dagar í viku) jafngildir því að einstaklingurinn fær sem samsvarar 4.166 krónum íslenskum á dag eða um 20.830 á viku.

75 % = 3.124 krónur/á dag.

50 % = 2.083 krónur/á dag.

25 % = 1.041 krónur/á dag.

Einstaklingar sem eiga börn yngri en 20 ára geta fengið aukafjárstyrk. Styrkurinn fer eftir því hversu mörg börnin eru og á hvaða aldri. Mest er hægt að fá 60.860 krónur á mánuði.¹⁵

Danmörk

Áður fyrr fékk flóttafólk sem ekki var búíð að tryggja sér vinnu félagslegar bætur (kontanthjælp). Frá og með ágúst 2015 var lögunum um félagslegar bætur og aðlögunaráætlun breytt þannig að flóttafólk þarf að hafa búíð löglega í Danmörku í sjö ár til að eiga rétt á félagslegum bótum. Einstaklingar sem uppfylla ekki þessi skilyrði um búsetu fá í staðinn svokallaðan aðlögunarstyrk (integrationsydelse). Til þess að öðlast hann þarf einstaklingurinn að vera virkur í atvinnuleit og taka þátt í úrræðum sem ætlað er að auka líkur hans á atvinnu. Samkvæmt upplýsingum frá Dansk flygtningehjælp eru upphæðir þessa styrks talsvert lægri en félagslegar bætur.¹⁶

Aðlögunarstyrkur samkvæmt þeim tölum sem miðað er við í nýjum lögum er sem hér segir í mánaðarlegum greiðslum fyrir skatt:

Fullorðnir (eldri en 30 ára):

– án barna: 102.794 krónur ísl.

– með börn: 143.843 krónur ísl.

– einstæðir foreldrar: 205.554 krónur ísl.

Ungt fólk (yngri en 30 ára):

– sem býr í eigin húsnæði: 102.794 krónur ísl.

– Sem býr í foreldrahúsum: 44.299 krónur ísl.¹⁷

Einstaklingur getur síðan sótt um aukastyrk sem samsvarar um 25.000 krónum íslenskum þegar hann hefur staðist tiltekið dönskupróf.¹⁸

15 Försäkringskassan. Etableringsersättning. Sótt af: <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/etableringsersattning>.

16 Dansk flygtningehjælp. Sótt af: <https://flygtning.dk/nyheder-og-fakta/25-sporgsmal-og-svar-om-flygtninge>

17 Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love. 2015. Grein 22.

18 Dansk flygtningehjælp. Sótt af: <https://flygtning.dk/nyheder-og-fakta/25-sporgsmal-og-svar-om-flygtninge>
Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

Noregur

Samkvæmt norskum aðlögunarlögum hefur flóttamaður (18 til 55 ára), hvort sem hann kemur á eigin vegum, sem kvótaflóttamaður eða í gegnum fjölskyldusameiningu, rétt og skyldu til að fylgja aðlögunaráætlun. Á meðan viðkomandi einstaklingur tekur þátt í aðlögunaráætluninni, sem getur varað í allt að tvö ár og í sérstökum tilvikum í þrjú ár, getur hann fengið aðlögunarstyrk. Sá styrkur samsvarar tvisvar sinnum grunnfjárhæð almannatrygginga (folketrygdens grunnbeløp)¹⁹ sem er þegar þetta er skrifað 2.575.485 krónur íslenskar á ári eða 214.623 krónur íslenskar á mánuði. Einstaklingar undir 25 ára fá 2/3 af þessum stuðningi.

Ef einstaklingur nýtir ekki þau úrræði sem í boði eru og mætir ekki á fundi samkvæmt aðlögunaráætlun á hann á hættu að styrkur hans skerðist.²⁰ Réttindi einstaklinga til aðlögunarstyrks eru því tryggð með lögum en að sama skapi ber þeim skylda til að taka þátt í þeim úrræðum sem eru í boði.

„Mín persónulega skoðun er að það sé mun betra að flóttafólk fái aðlögunarstyrk eða námsstyrk (kurspengar) af því að þá sleppur maður við að kynna það fyrir félagsþjónustunni frá fyrsta degi þess í Noregi. Með því að fá aðlögunarstyrkinn líður þeim frekar eins og þau séu að vinna sér inn laun, þetta er þeirra fyrsta vinna í Noregi að læra norsku og læra inn á samfélagið“. (Gunn-Heidi Talberg, ráðgjafi hjá flóttamannaskrifstofu sveitarfélagsins Bærum)

Ísland

Kvótaflóttafólk

Samkvæmt viðmiðunarreglum um móttöku hópa flóttafólks skal kvótaflóttafólki tryggð sérstök aðstoð hjá félagsþjónustunni auk fjárhagsaðstoðar í að minnsta kosti eitt ár sem miðast við reglur viðkomandi sveitarfélags um fjárhagsaðstoð.²¹ Upphæð fjárhagsaðstoðar getur verið mismunandi eftir því í hvaða sveitarfélagi viðkomandi einstaklingur er búsettur. Sem dæmi getur einstaklingur fengið allt að 180.550 krónur á mánuði í fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg en 144.399 krónur á Akranesi.²²

Í reglunum kemur fram að fjárhagsaðstoðin á fyrsta ári skerðist þó um 1/3 þegar flóttamaður er kominn í að minnsta kosti hálf starf og um 2/3 þegar hann er kominn í fullt starf. Þetta þýðir að einstaklingurinn fær enn fjárhagsaðstoð að hluta til þrátt fyrir að vera kominn í launað starf, sem hægt er að líta á sem nokkurs konar umbun fyrir að komast svo fljótt út á vinnumarkaðinn.

Ef þörf er á frekari félagsþjónustu að loknu einu ári skal fara með málið í samræmi við ákvæði 28. gr. viðmiðunarreglna um Félagsþjónustu að loknu tímabili sérstakrar aðstoðar, sem felur meðal annars í sér að kostnaðurinn við félagsþjónustuna flyst yfir á lögheimilissveitarfélagið. Flóttamaður fær þá fjárhagsaðstoð í samræmi við reglur sveitarfélagsins en ríkissjóður endurgreiðir kostnaðinn, í samræmi við 15. gr. laga um félagsþjónustu. Í 26. gr. viðmiðunarreglnanna kemur fram að flóttafólki sé skylt að sækja námskeið í íslensku sem í boði eru því að kostnaðarlausu og taka virkan þátt í atvinnuleit. Ekki er tekið fram hvað gerist ef einstaklingurinn stundar ekki nám í íslensku eða er virkur í atvinnuleit.²³

Flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum

Samkvæmt leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks kemur fram að ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélagi útlagðan kostnað vegna fjárhagsaðstoðar fyrstu tvö árin sem flóttamaður hefur skráð lögheimili í landinu út frá reglum um félagslega þjónustu. Í 1. gr. leiðbeinandi reglnanna kemur fram að sveitarfélögin geti sett eigin reglur um fjárhagsaðstoð og þau skilyrði sem uppfylla þarf til að njóta aðstoðarinnar. Reglurnar geta því verið mismunandi eftir

19 Grunnbeløp 1. maí 2016 var 92.576 kr. norskar samkvæmt upplýsingum á heimasíðu NAV. Sótt af: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden>.

20 Lov om introduktionsstønad og norsk opplæring for nyankomne innvandrere. 2003. Sótt af: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>.

21 Velferðarráðuneytið. 2013. Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks. Sótt af: <https://www.velferðarraduneyti.is/malaflokkar/flottafolk/mottaka/nr/4548>.

22 Akraneskaupstaður. Fjárhagsaðstoð. Sótt af: <http://www.akranes.is/thjonusta/velferd-og-fjolskylda/thjonusta-vid-oryrkja/fjarhagsadstod>. Reykjavíkurborg. Fjárhagsaðstoð. Sótt af: <http://reykjavik.is/thjonusta/fjarhagsadstod>.

23 Velferðarráðuneytið. 2013. Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks. Sótt af: <https://www.velferðarraduneyti.is/malaflokkar/flottafolk/mottaka/nr/4548>.

sveitarfélögum. Í reglunum koma ekki fram neinar sérstakar skyldur, svo sem varðandi íslensku nám eða atvinnuleit.

Í öllum samanburðarlöndunum nýtur flóttafólk sérstaks fjárhagsstyrks eða aðlögunarstyrks sem er óháður búsetu. Hins vegar er þessi styrkur ekki alltaf hagstæður flóttafólki eins og í Danmörku þar sem hann er talsvert lægri en fjárhagsaðstoð hjá félagsþjónustunni þar í landi. Á Íslandi fær flóttafólk fjárhagsaðstoð frá félagsþjónustu þess sveitarfélags sem það sest að í en ekki sérstakan aðlögunarstyrk. Þá er aðkoma ríkisins að endurgreiðslu vegna félagsþjónustu og fjárhagsaðstoðar mismunandi eftir því hvort um er að ræða kvótaflóttafólk eða flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum. Í samanburðarlöndum eru sett skilyrði fyrir því að fá aðlögunarstyrkinn sem felast í því að fylgja aðlögunaráætlun og úrræðum henni tengdum. Í viðmiðunarreglum um kvótaflóttafólk eru sett skilyrði fyrir styrkveitingu sem felast í því að sækja þarf námskeið í íslensku og vera virkur í atvinnuleit. Í leiðbeinandi reglum sem varða flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum er hins vegar ekki talað um neina sérstaka skyldu en skilyrði þá væntanlega þau sömu og annarra sem fá fjárhagsaðstoð.

Húsnæði og dreifing ábyrgðar á sveitarfélög

Svíþjóð

Flóttafólk sem búið hefur í húsnæði sem Útlendingastofnun (Migrationsverket) hefur útvegað því á meðan verið var að fara yfir hælissókn þess á að yfirgefa það húsnæði eins fljótt og hægt er eftir að það hefur fengið dvalarleyfi. Þeir sem ekki hafa tök á að finna sér sitt eigið húsnæði geta fengið hjálp frá Vinnumálastofnun (Arbetsförmedlingen). Vinnumálastofnun finnur þá hentugt húsnæði í sveitarfélagi sem getur tekið á móti einstaklingnum. Ef flóttafólk vill setja fram einhverjar ákveðnar óskir um sveitarfélag aukast líkurnar á því að það fái hjálp við að setjast þar að, ef viðkomandi getur sýnt fram á að hann geti fengið vinnu í því sveitarfélagi. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðu Útlendingastofnunar í Svíþjóð þarf einstaklingurinn ekki að yfirgefa íbúð sína hjá Útlendingastofnun fyrr en daginn sem hann getur flutt inn í nýja húsnæðið. Ef viðkomandi einstaklingur er ekki sáttur með það sveitarfélag sem Vinnumálastofnun hefur úthlutað honum getur hann neitað að taka því húsnæði en verður þá sjálfur að finna annað húsnæði.

Búslóð

Flóttamaður sem er 18 ára eða eldri getur fengið lán til að kaupa innanstokksmuni í íbúð sína. Ef hann flytur í íbúð án húsgagna getur hann fengið lán sem samsvarar frá um það bil 225.000 krónum íslenskum (einstaklingur) og mest 525.000 krónum. Ef flóttamaður flytur í íbúð með húsgögnum, til dæmis til ættingja, hefur hann rétt á 75.000 króna styrk til að kaupa búslóð. Tveimur árum eftir að flóttamaður fær lán fyrir búslóð á hann að byrja að borga lánið til baka.

Danmörk

Flóttafólki sem fær dvalarleyfi í Danmörku er úthlutað húsnæði. Flóttafólki er dreift á sveitarfélög með ákveðnu kvótakerfi. Kvótarnir eru ákvarðaðir út frá áætlun Útlendingastofnunar (Udlændingestyrelsen) um hve mikið af flóttafólki er búist við að fái dvalarleyfi á næsta ári. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin komi sér saman um skiptingu á hvað hvert sveitarfélag tekur á móti mörgum flóttamönnum. Ef það tekst ekki tekur Útlendingastofnun ákvörðun um skiptinguna. Þegar flóttamaður fær dvalarleyfi ákvarðar Útlendingastofnun til hvaða sveitarfélags hann flyst út frá því hvað gæti hentað honum og hvaða sveitarfélag er enn með laus pláss í kvóta. Ákvörðun Útlendingastofnunar um í hvaða sveitarfélag einstaklingurinn á að flytja er endanleg og ekki er hægt að kæra ákvörðunina til annarra stofnana. Flóttamaðurinn fær ekki að velja sveitarfélag sjálfur en ef hann getur sýnt fram á að hann sé með vinnutilboð frá einhverju sérstöku sveitarfélagi er hægt að taka tillit til þess.

Tilgangurinn með kvótakerfinu er samkvæmt upplýsingum frá útlendinga-, aðlögunar og húsnæðisráðuneytinu að koma á jafnari dreifingu á flóttafólki, búa til betri grunn að góðri aðlögun auk þess sem það á að tryggja að fleiri sveitarfélög taki þátt í því verkefni að aðlagja nýja íbúa að dönsku samfélagi.²⁴

24 Udlændinge- Integration og Boligministeriet. 04/07 2016. Boligplacering af nyankomne flygtninge. Sótt af: <http://uibm.dk/arbejdsomrader/Integration/boligplacering-af-nyankomne-flygtninge>.

Samkvæmt 12. grein aðlögunarlaganna ber sveitarfélagi sem tekur við flóttamanni að útvega viðkomandi einstaklingi varanlegt leiguhúsnæði. Tekið er fram að sveitarfélagið hafi ekki uppfyllt skyldu sína ef viðkomandi húsnæði er einungis ætlað til leigu til skamms tíma, né heldur ef sveitarfélagið útvegar íbúð sem tilheyrir viðkvæmum bæjarhluta þar sem fyrir er mikið af félagslegum vandamálum.²⁵

Heiðrún Helga Bjarnadóttir sem unnið hefur með ungu flóttafólki í verkefninu Unge2 í Kaupmannahöfn bendir á mikilvægi grasrótahreyfinga í aðlögun og aðstoð við flóttafólk og hælisleitendur í Danmörku. Hún tekur dæmi um samtökin Venligboerne „Venligboerne eru ótrúleg samtök eða hreyfing, sem byrjaði á Facebook og hefur undið svakalega upp á sig. Í grunninn snúast samtökin bara um að mætast með vináttu - óháð kyni, kynþætti, trú eða pólitískum skoðunum. Í gegnum facebook getur flóttafólk og hælisleitendur fengið hjálp við að skaffa húsgögn, fatnað, húsnæði, vinnu, leikfélaga og annað sem þeir þurfa.“ Heiðrún bætir við að þar sem Venligboerne sé bara hópur af fólki á facebook sem er tilbúið að hjálpa þá skili það oft mjög skjóttum árangri og sé góð viðbót við þjónustu sveitarfélagana. Í gegnum samtökin er almenningur í sveitarfélögunum virkjaður og það eykur á samkennd með því flóttafólki sem búsetur sig þar. Í dag eru venligbohopar í yfir 90 bæjum í Danmörku með ca 150 000 meðlimum. Hreyfingin hefur síðan þá breiðst til fleiri landa í Evrópu. Til eru venligbohopar í Noregi, Svíþjóð, Þýskalandi, Frakklandi, Ítalíu, Ungverjalandi, Bretlandi og Hollandi.

Noregur

Á hverju ári hvetur aðlögunar- og fjölmenningsráðuneytið (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi) sveitarfélögin til að taka á móti ákveðnum fjölda flóttafólks og útvega því húsnæði. Sveitarfélögin fá fjármagn frá ríkinu í fimm ár fyrir hvern flóttamann sem þau taka að sér að útvega húsnæði fyrir og fylgja eftir í aðlögun. Peningurinn er ekki eyrnamerkur hverjum og einum einstaklingi. Í þessu felst viss hvati fyrir sveitarfélagið að aðlagða viðkomandi einstakling hratt og örugglega - koma honum í nám eða vinnu – þar sem í því felst þeim mun meiri ágóði fyrir sveitarfélagið. IMDi tekur mið af áætlun sem gerð er af sérstakri nefnd, Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting, þegar biðlað er til sveitarfélaga að taka á móti flóttafólki en nefndin metur hversu margir flóttamenn muni þurfa á búsetu að halda í Noregi ár hvert. Markmiðið með nefndarinni er að sveitarfélögin og ríkið vinni saman að því verkefni að útvega húsnæði fyrir það flóttafólk sem kemur til landsins. Ekki er gerður greinarmunur á því hvort viðkomandi einstaklingar komi frá móttökustöð fyrir hælisleitendur í Noregi eða sem kvótaflóttafólk í boði ríkisstjórnarinnar. Flóttafólk sem kemur til Noregs í gegnum fjölskyldusameiningu fær hins vegar ekki húsnæði í gegnum þetta kerfi.

Sveitarfélögin eru beðin um að útvega ákveðnum fjölda flóttafólks húsnæði en sveitarfélögin ákvarða sjálf hversu mörgu flóttafólki þau taka við. Þegar sveitarfélag hefur samþykkt að taka við flóttamanni fær viðkomandi bréf um hvaða sveitarfélag getur tekið við honum og hvenær hann getur flutt. Einstaklingurinn getur ekki kært ákvörðunina en er frjálst að afþakka boðið. Ef hann gerir það verður einstaklingurinn hins vegar að bjarga sér sjálfur og fær ekki boð um aðlögunaráætlun og aðlögunarstyrk.

Flóttamannahjálpin (Flyktningtjensten) sem sér um aðlögun flóttafólks fyrir hönd sveitarfélagsins ákveður hvernig húsnæði það útvegar flóttamanninum og hvaða leiga er samþykkt. Íbúð sem sveitarfélagið útvegar einstaklingnum er aðeins tímabundin lausn og sveitarfélagið á að vinna markvisst að því að einstaklingurinn geti sem fyrst leigt eða keypt sér sína eigin íbúð.²⁶ Flóttamannahjálpin er sá aðili sem sér um samhæfingu á allri þjónustu við flóttafólk fyrir sveitarfélagið, þar með talið að taka á leigu íbúðir fyrir flóttafólkið (sem eru síðan leigðar flóttafólkinu) og tryggja að húsnæðið búi yfir nauðsynlegum húsbúnaði.²⁷

Ísland

Kvótaflóttafólk

Þegar liggur fyrir hversu mörgum kvótaflóttamönnum ríkisstjórnin ætlar að taka á móti það árið semur velferðaráðuneytið við tiltekið sveitarfélag eða sveitarfélög um móttöku á tilteknum fjölda flóttafólks.

25 Retsinformation. 2013. Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark. Sótt af: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163323>.

26 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Planlegging og bosetting. Sótt af: <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>.

27 Birkenes kommune. 2015. Flyktningtjensten i Birkenes. Sótt af: <http://www.birkenes.kommune.no/Tjenestebeskrivelser-3/Ressurssenter/Flyktningtjenesten/>

Samningar við sveitarfélagið taka til sérstakrar þjónustu sem flóttafólkið þarf á að halda, meðal annars útvegum húsnæðis. Sveitarfélagið gerir kostnaðaráætlun vegna móttöku flóttafólksins í samráði við velferðarráðuneytið. Þegar kemur að húsbúnaði gerir velferðarráðuneytið samning við Rauða krossinn á Íslandi sem sér um að útvega allan nauðsynlegan húsbúnað.²⁸

Flóttafólk sem kemur á eigin vegum

Á meðan hælisleitandi bíður eftir því að fá hælisumsókn sína metna eru það Útlendingastofnun og sveitarfélög sem Útlendingastofnun hefur gert þjónustusamninga við sem sjá hælisleitandanum fyrir húsnæði.²⁹ Samkvæmt 6. gr. leiðbeinandi reglna ber flóttafólk sem fær dvalarleyfi á Íslandi sjálft ábyrgð á húsnæðisleit og hefur frjálst val um búsetu. Ef flóttafólk lendir í bráðum húsnæðisvanda ber lögheimilis-sveitarfélagi að aðstoða það, skv. 46. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Samkvæmt 6. gr. c. leiðbeinandi reglna skal félagsþjónusta þess sveitarfélags sem viðkomandi flóttamaður flyst til leitast við að leiðbeina viðkomandi við að útvega nauðsynleg húsgögn og heimilistæki. Miðað er við að einstaklingur geti fengið 100.000 króna styrk til kaupa á almennum húsbúnaði og 100.000 króna styrk til kaupa á nauðsynlegum heimilistækjum. Hægt er að fá 50.000 króna húsbúnaðarstyrk aukalega fyrir hvert barn á heimilinu.³⁰

Í samanburðarlöndunum eru það ríkisstofnanir í samstarfi við sveitarfélög sem sjá um að úthluta flóttafólki húsnæði, jafnt kvótaflóttafólki sem flóttafólki sem fær dvalarleyfi í gegnum hæliskerfið. Öll samanburðarlöndin eru með einhvers konar kerfi til að reikna út hugsanlegan fjölda flóttafólks og til að dreifa ábyrgðinni á milli sveitarfélaga á því að aðlaga flóttafólk og útvega því húsnæði. Á Íslandi er það velferðarráðuneytið, í samstarfi við þau sveitarfélög sem vilja taka á móti kvótaflóttafólki, sem sér um að finna húsnæði fyrir kvótaflóttafólk. Flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum ber hins vegar sjálft ábyrgð á húsnæðisleit sinni.

Tungumálakennsla og samfélagsfræðsla

Svíþjóð

Í Svíþjóð er sænskukennsla ókeypis fyrir alla innflytjendur í gegnum SFI (Svenska för invandrare). Sveitarfélögin bera ábyrgð á sænskukennslu flóttafólks en vinna í samstarfi við Vinnuálfstofnun að því að sníða sænskunámið að öðrum þáttum aðlögunaráætlunarinnar. Í reglugerð um fullorðinsfræðslu er tekið fram að gera eigi námsáætlun sem inniheldur umfang námsins og markmið einstaklingsins með sænskunáminu. Í samhengi við að námsáætlun er útbúin er einstaklingnum boðið upp á náms- og starfsráðgjöf. Þar er farið yfir möguleika á frekara námi eða starfstækifærum.³¹

Auk þess að læra sænsku fær flóttafólk samfélagsfræðslu. Einnig er hægt að fara á sérstök námskeið sem miða að því að læra sænsku fyrir sérstakar atvinnugreinar. Tímar eru byggðir þannig upp að einstaklingar eiga að geta mætt bæði á dagvinnutíma og á kvöldin. Námið í sænsku fyrir innflytjendur á einnig að veita möguleika á að fá kennslu í að lesa og skrifa fyrir þá sem ekki kunna það, til að mynda þá sem eru ólæsir eða hafa litla menntun og líka þá sem kunna að skrifa en hafa annað skrifmál.³²

Danmörk

Flóttafólk og einstaklingar sem fengið hafa fjölskyldusameiningu eiga rétt á dönskukennslu sér að kostnaðarlausu. Í 21. grein dönsku aðlögunarlaganna kemur fram að sveitarfélaginu beri, innan eins mánaðar frá því að það tekur ábyrgð á flóttamanni, að útvega honum dönskukennslu eftir þeim reglum sem koma fram í lögum um dönskukennslu fullorðinna útlendinga eða Bekendtgørelse af lov om

28 Velferðarráðuneytið. 2013. 11. gr. Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks.

29 Útlendingastofnun. Réttindi og þjónusta við flóttafólk. Sótt 14. september 2016 af: <http://www.utl.is/index.php/rettindi-og-thjonusta-vidh-haelisleitendur>.

30 Velferðarráðuneytið. 2014. Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks.

31 Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20111108-om-vuxenutbildning_sfs-2011-1108#K2.

32 Skolverket. 2016. Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Sótt af: <http://www.skolverket.se/skolformer/vuxenutbildning/utbildning-i-svenska-for-invandrare>.

danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.³³ Markmið laga um dönskukennslu er samkvæmt 1 gr. laganna að fullorðnir útlandingar nái tökum á danskri tungu út frá sínum forsendum og aðlögunaráætlun og öðlist skilning á danskri menningu og samfélagi. Með því að komast sem fyrst inn í tungumálið aukist líkur á að einstaklingarnir komist í vinnu og geti séð fyrir sér sjálfir. Kennslan getur einnig falið í sér vinnuþjálfun hjá opinberum stofnunum eða einkafyrirtækjum. Samkvæmt lögum um dönskukennslu fyrir útlandinga, kafla 2, grein 2c kemur fram að tilboð um vinnumiðað dönskunám sé að hámarki 250 tímar í hæst eitt og hálft ár frá því að einstaklingurinn getur hafið nám.³⁴

Heiðrún Helga Bjarnadóttir vann í skóla í Kaupmannahöfn, sem var sérstaklega fyrir ungt flóttafólk frá 15 – 25 ára. Hún bendir á að það sé mjög mikilvægt að vinna vel með þennan hóp þar sem þau eigi oft í erfiðleikum með að aðlagast og finna sinn stað í nýju samfélagi. Hún segir það skipta miklu máli að kortleggja hvað ungt fólk kann þegar það kemur til landsins, hvaða menntun eða færni þau eru með og hvað þeim langar til að gera í framtíðinni til þess að þau geti nýtt sér þekkingu sína. Hún bendir á að með auka stuðningi sé vel hægt að kenna ungu fólki tungumálið samhliða því að kenna stærðfræði, ensku, og aðrar námsgreinar svo þau dragist ekki aftur úr. Þá sé mikilvægt að virkja fyrirtæki til að taka við einstaklingum í starfsnám, þar sem margir búi yfir mikilli verklegri þekkingu og það eina sem vantar er fagmálið, en það geti þau lært á vinnustaðnum.

Noregur

Einstaklingar sem eru á aldrinum 16–55 ára og hafa fengið vernd í Noregi, sem kvótaflóttafólk, í gegnum hæliskerfið eða með fjölskyldusameiningu, eiga rétt á og skyldu til að fara í norskunám og samfélagsfræðslu. „Réttur á“ þýðir að einstaklingurinn hefur rétt á ókeypis námi í norsku eftir námsáætlun VOX nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Rétturinn fellur brott ef einstaklingurinn hefur ekki lokið náminu innan þriggja ára. Með skyldu er átt við að einstaklingurinn þarf að vera búinn að fara í gegnum námið til að geta fengið varanlegt dvalarleyfi eða ríkisborgararétt seinna meir.³⁵ Það er sveitarfélagið sem sér um að búa til einstaklingsbundna áætlun út frá aðstæðum og markmiðum einstaklingsins. Þar er sett upp áætlun um hvaða stig náms einstaklingurinn þarf að taka og markmið um skriflega og munnlega færni við lok námsins. Námið er því aðlagð eftir því hvar einstaklingurinn er staddur, hvort hann er með enga formlega menntun og jafnvel ólæs eða með mikla menntun, en markmiðið er alltaf að einstaklingurinn geti komist sem fyrst út á vinnumarkaðinn.³⁶

Frá og með 1. janúar 2017 munu verða breytingar á lögum um ríkisborgararétt í Noregi þar sem það verður skylda að einstaklingar á milli 18 og 67 ára hafi vissan grunnskilning á munnlegri norsku og hafi staðist próf í norskri samfélagsfræðslu til að geta fengið ríkisborgarétt.³⁷

Gunn-Heidi Talberg, ráðgjafi hjá flóttamannaskrifstofu sveitarfélagsins Bærum í Noregi, leggur áherslu á mikilvægi þess að allt flóttafólk fái viðtal við ráðgjafa við upphaf aðlögunaráætlunarinnar þar sem reynsla, hæfni og áhugasvið flóttafólksins er kortlögð. Hún segir að með því sé hægt að stýra því betur að einstaklingurinn fái kennslu sem passar honum. Sveitarfélagið vinni í nánú samstarfi við fullorðinsfræðsluna (Voxenopplæring) sem geti þá boðið einstaklingum upp á norskukennslu og námskeið sem passa hæfni og áhuga einstaklingsins. Þetta hafi gefið góða raun því að þarfir og geta fólks til náms séu oft mjög ólíkar.

Ísland

Kvótaflóttafólk

Samkvæmt 17. grein Viðmiðunarreglna flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks skal allt flóttafólk, þar með talin börn á leik-, grunns- og framhaldsskólaaldri, eiga kost á ókeypis kennslu

33 Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark. 2013. Sótt af: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163323#Kap4>

34 Bekendtgørelse af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.2014. Sótt af: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=172839>

35 IMDi. Hvem har rett til hva slags opplæring. Sótt 19. september af: <http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplæring/>

36 IMDi. April 2016. Organisering og innholdet i opplæringen. Sótt af: <http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-opplæringen/>

37 UDI. Nye krav for de som skal søke om norsk statsborgerskap. Sótt af: <https://www.udi.no/viktige-meldinger/nye-krav-for-de-som-skal-soke-om-norsk-statsborgerskap/>

í íslensku sem öðru tungumáli og samfélagsfræðslu. Tekið er fram í viðmiðunarreglunum að kennsla fullorðinna eigi að fara fram á dagvinnutíma og vera að lágmarki 720 kennslustundir. Bent er á að ef fólk byrji að vinna eigi samt sem áður að miða við að íslenskukennslan fari fram á dagvinnutíma fyrstu níu mánuðina eftir komu til landsins. Í viðmiðunarreglunum er einnig talað um að einstaklingar eigi að fá námið metið í samræmi við námsmat sem lagt er til í námsskrá fyrir nám í íslensku fyrir fullorðna útlendinga sem sækja um búseturétt á Íslandi. Tekið er fram í 26. grein viðmiðunarreglnanna að flóttafólki sé skylt að sækja námskeið í íslensku sem í boði eru því að kostnaðarlausu á fyrsta dvalarári.³⁸

Flóttafólk sem kemur á eigin vegum

Í 6. gr. i. í Leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks er hins vegar einungis talað um að æskilegt sé að hvetja flóttafólk til að stunda nám í íslensku sem öðru tungumáli og samfélagsfræðslu. Þar er hvergi talað um að það sé skylda. Veittur er styrkur allt að 150.000 krónum fyrir íslenskunámskeið fyrir fullorðna.³⁹ Sem dæmi um kostnað við að sækja íslenskunám má benda á að byrjunarnámskeið í íslensku hjá Mími símenntun kostar 41.900 krónur og er kennt tvisvar í viku í rétt rúman mánuð.⁴⁰

Tungumálakennsla og samfélagsfræðsla er því gjaldfrjáls fyrir flóttafólk og sum staðar einnig fyrir innflytjendur, í samanburðarlöndunum. Á Íslandi fær kvótaflóttafólk íslensku og samfélagsfræðslu gjaldfrjálst en flóttafólk sem kemur til landsins á eigin vegum fær styrk til þess að sækja íslenskunám. Námið er ekki skylda þegar kemur að flóttafólki sem kemur til landsins á eigin vegum, en ætlast er til þess að kvótaflóttafólk stundi íslenskunám fyrstu níu mánuðina eftir komu til landsins. Í samanburðarlöndunum er tungumálakennslan hins vegar liður í aðlögunaráætluninni sem flóttafólk þarf að fylgja til að fá aðlögunarstyrk.

Túlkaþjónusta

Svíþjóð

Í Svíþjóð er það Kammerkolegiet sem sér um að halda skrá yfir starfandi túlka landsins – túlkaskrá ríkisins (Nationellt tolregister). Þar er hægt að nálgast upplýsingar um menntaða túlka í Svíþjóð. Í skránni er einungis að finna einstaklinga sem hafa annað hvort fengið löggildingu sem túlkar og eru þá undir eftirliti Kammerkolegiet eða einstaklinga sem hafa lokið námi í túlkun í háskóla eða lýðháskóla. Stofnunin heldur utan um próf fyrir túlka sem vilja verða löggiltir túlkar en þar er einnig hægt að taka próf til þess að sérhæfa sig sem túlkur innan einhvers eins sviðs, eins og til að mynda innan heilbrigðisgeirans.

Danmörk

Félags- og aðlögunarráðuneytið í Danmörku (Social- og Integrationsministeriet) gaf út sérstaka handbók um túlkun fyrir sveitarfélög árið 2012. Handbókin á að gefa góð ráð um hvernig nota eigi túlka auk þess að hvetja sveitarfélög til að notast við menntaða túlka í starfi sínu. Þar er einnig farið yfir mismunandi menntun túlka, hver eru eðlileg laun fyrir túlka, hvar er hægt að nálgast þá og hver á að sjá um að greiða fyrir þjónustuna. Samkvæmt handbókinni er hægt að finna skrá yfir hæfa túlka til dæmis hjá sveitarfélögum, lögreglunni og innan réttarkerfisins.

Í Danmörku hefur áður verið hægt að taka próf til að verða löggiltur túlkur og þýðandi í Viðskiptaháskólanum í Kaupmannahöfn en samkvæmt heimasíðu menntamálaráðuneytisins er ekki hægt að taka slíkt próf sem stendur.⁴¹ Það virðist því ekki vera í boði túlkanám á háskólastigi nema innan vissra tungumála. Hægt er að finna styttri námskeið í túlkun, til að mynda hjá tungumálaskólum og lýðháskólum.

Noregur

Í Noregi heldur IMDi (Integrerings og mangfoldsdirektoratet) utan um upplýsingar um góða starfshætti þegar kemur að notkun túlka hjá opinberum stofnunum. Þar er einnig að finna leiðbeiningar um hvað

38 Velferðarráðuneytið. 2013. Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks. Sótt af: <https://www.velferðarraduneyti.is/malaflokkar/flottafolk/mottoka/nr/4548>.

39 Velferðarráðuneytið. 2014. Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks. Sótt af: <https://www.velferðarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2014/leidd-reglur.LOK.pdf>.

40 Mímir símenntun. 2016. Icelandic 1. Sótt af: <http://www.mimir.is/study-icelandic/icelandic-1/>

41 Undervisningsministeriet. UddannelsesGuiden. Translatøreksamen. Sótt af: <https://www.ug.dk/uddannelser/andreerhvervsrettedeuddannelser/andreuddsamsprogøkonomi/translatøreksamen>.

beri að hafa í huga við kaup á túlkþjónustu. Á heimasíðu IMDi er að finna ábendingar um mismunandi leiðir til að finna túlka við hæfi en stofnunin sér um rekstur túlkaskrár ríkisins (Nasjonalt tolkereger), sem er skráningarkerfi yfir starfandi túlka í landinu sem hafa lokið mismunandi stigum af túlkanámi. IMDi, í samstarfi við Háskólann í Osló og Akershus, ber ábyrgð á menntun túlka og að til séu menntaðir túlkar í þeim tungumálum sem þörf er á hverju sinni. Hægt er að taka löggilt túlkapróf (statsautorasjonsprøve) en einnig 30 eininga túlkanám við Háskólann í Osló og Akers. Þá býður IMDi upp á styttri námskeið og próf fyrir þá sem hafa áhuga á að taka fyrstu skrefin í átt að því verða túlkar.

Ísland

Á Íslandi heyra lög um dómtúlka og skjalapýðendur undir innanríkisráðuneytið. Það er sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum sem sér um að skipuleggja próftöku og gefur út löggildingu til þeirra sem standast prófið.⁴² Ekki er hægt að taka löggildingu í annars konar túlkun á Íslandi. Í boði eru stutt námskeið í túlkun hjá einkaaðilum en þegar þessi skýrsla er skrifuð er ekki í boði túlkanám á háskólastigi. Háskóli Íslands stóð fyrir diplómanámi í samfélagstúlkun árið 2015 – 2016 en vegna skorts á fjármagni var ekki boðið upp á slíkt nám á skólaárinu 2016 – 2017. Áhugi er fyrir því að bjóða upp á slíkt nám aftur ef fjármagn leyfir og þá sem nám sem hægt er að taka samhliða vinnu.⁴³ Á heimasíðu Fjölmenningsseturs má finna lista yfir þá túlkþjónustu sem hefur rammisamning við Ríkiskaup.⁴⁴

Samanburður milli landanna sýnir að í Svíþjóð og Noregi heldur ríkið utan um það að mennta túlka og heldur úti skráningarkerfi yfir menntaða túlka í landinu. Opinberar stofnanir sem þurfa á túlkum að halda geta þannig gengið að því vísu að þeir túlkar sem eru á þeirri skrá séu hæfir til að starfa sem túlkar og undir eftirliti ríkisstofnana. Í Danmörku og á Íslandi er hins vegar ekki neitt sérstakt skráningarkerfi yfir hæfa túlka sem er haldið utan um af ríkinu, og takmarkað aðgengi að menntun í túlkun á háskólastigi.

Aðstoð við að finna atvinnu

Svíþjóð

Vinnumálastofnun (Arbetsförmedlingen) sér um aðlögun flóttafólks en ástæðan fyrir því að ríkisstjórnin setti aðlögunina á herðar Vinnumálastofnunar er rík áhersla ríkisstjórnarinnar á mikilvægi atvinnu og náms fyrir aðlögun flóttafólks.⁴⁵ Til þess að hægt sé að skrá hæfni og menntun flóttafólks sem fyrst og hefja vinnu við að finna úrræði eða störf við hæfi hefur því einnig verið komið þannig fyrir að ráðgjafi frá Vinnumálastofnun hefur aðsetur hjá Útlendingastofnun (Migrationsverket). Þannig er hægt að bóka viðtal við ráðgjafa Vinnumálastofnunar hjá því sveitarfélagi sem við á um leið og einstaklingurinn hefur fengið dvalarleyfi.⁴⁶ Flóttafólk getur tekið þátt í mismunandi úrræðum til að auka líkur sínar á vinnumarkaði í þau tvö ár sem það fær eftirfylgni hjá Vinnumálastofnun. Lögð er áhersla á að tungumálið eigi ekki að vera hindrun fyrir því að einstaklingar geti nýtt sér þau úrræði og námskeið sem Vinnumálastofnun býður upp á. Lögð er áhersla á að nota túlka, eða að einstaklingurinn geti hitt þjónustufulltrúa hjá Vinnumálastofnun sem talar hans tungumál. Vinnumálastofnun getur einnig veitt einstaklingnum tungumálaþjálfun sem fylgir honum eftir á til dæmis námskeið eða í vinnustaðþjálfun.

Til eru mismunandi úrræði til að hjálpa flóttafólki að komast inn á vinnumarkaðinn:

- Starfsþjálfun þar sem einstaklingur sem ekki hefur mikla reynslu af sænska vinnumarkaðnum fær að prófa sig á vinnustað sem passar við hans bakgrunn.
- Starfsþjálfun til að einstaklingurinn geti fengið vinnureynslu sína metna á sænskum vinnumarkaði, eða svokallað starfhæfnismat.
- Styttri leiðin (korta vägen), felst í því að nýta menntun og hæfileika einstaklinga með minnst BA-próf eða þriggja ára menntun í háskóla frá sínu heimalandi. Markmiðið er að byggja á menntun einstaklinganna og stytta leiðina til vinnu.

42 Innanríkisráðuneytið. Dómtúlkar og skjalapýðendur. Sótt 10 október af: <https://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/domtulkar/almennt/>.

43 Gauti Kristmannsson, (munleg heimild 16. Janúar 2017)

44 Fjölmenningssetur. Túlkþjónusta. Sótt 10 október 2016 af: <http://www.mcc.is/tulkun-og-upplysingar/tulkathjonusta/>.

45 Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Sótt af: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197.

46 Norden. 2011. Jobbet först för nyanlända till Sverige. Sótt af: <http://www.arbejdslivnorden.org/artikler/insikt-og-analyse/innsikt-og-analyse-2011/article.2011-01-26.6956076800>.

- Vinnumálastofnun býður vinnuveitendum sem ráða til sín innflytjendur sem eru nýlega fluttir til landsins endurgreiðslu á hluta af launum einstaklinganna í ákveðinn tíma.
- Vinnumálastofnun sér einnig um að veita einstaklingum viðbótarmenntun (kompletteringsutbildning) sem þeir þurfa að bæta við hæfni/menntun til að standast kröfur sænska vinnumarkaðarins.

Vinnumálastofnun hefur líka þróað mismunandi leiðir til að meta hæfni og fyrri reynslu flóttafólks og innflytjenda. Þar á meðal er Branchmodellen sem samanstendur af prófum sem byggja hvort tveggja á þekkingu og raunfærnimati og geta leitt til þess að einstaklingur fær starfsleyfi eða fær að vita hverju hann þarf að bæta við sig til að fá starfsleyfi innan þess geira.⁴⁷

Vinnumálastofnun í Svíþjóð tók við samhæfingarhlutverki í aðlögun flóttafólks árið 2010. Aðspurður hvort þetta fyrirkomulag virki betur til að hjálpa flóttafólki að aðlagast og tryggja sér atvinnu segir Fredrik Möller sérfræðingur hjá aðlögunarsviði Vinnumálastofnunar: „Það getur verið misjafnt eftir landshlutum hversu vel gengur, það fer eftir því hversu gott samstarf er á milli Vinnumálastofnunar, sveitarfélagsins og annara stofnana og fyrirtækja. Annað sem hefur áhrif er hvernig vinnumarkaðurinn er í því sveitarfélagi og aðgangur að íbúðum. Þannig var það einnig þegar sveitarfélögin báru ábyrgð á aðlöguninni. Að minnu mati er kosturinn við að Vinnumálastofnun sjái um aðlögunina að skilyrðin verða jafnari fyrir alla þar sem Vinnumálastofnun veitir sama stuðning og tækifæri á hjálp alls staðar í landinu. Þegar sveitarfélögin sáu um aðlögunina gat þjónustan verið nokkuð ólík eftir sveitarfélögum þar sem þau sáu um alla þjónustu sjálf og unnu oft á mjög ólíkan hátt.“

Noregur

Í Noregi er lögð áhersla á að flóttafólk komist út á vinnumarkaðinn sem fyrst. Nýtt úrræði sem ríkisstjórnin setti af stað haustið 2016 er skráningarkerfi á netinu þar sem flóttafólk getur sjálft skráð menntun sína og starfsreynslu í gagnagrunn á meðan það dvelur enn í móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur. Markmiðið með gagnagrunninum er að kortleggja menntun, tungumálakunnáttu og starfsreynslu flóttafólks snemma til að hægt sé að finna fyrir það viðeigandi úrræði eða störf. Með því að skrá hæfni einstaklinganna fyrir geta stofnanir sem vinna við að hjálpa flóttafólki unnið hraðar að því að veita því þá þjónustu sem þarf til að þau komist sem fyrst út á vinnumarkaðinn.⁴⁸

Það er NAV (vinnumálastofnun, tryggingamálastofnun, félagsþjónustan) sem sér um að hjálpa innflytjendum og öðrum ríkisborgurum að finna sér vinnu. NAV býður upp á margvísleg úrræði fyrir innflytjendur til að hjálpa þeim að styrkja stöðu sína á vinnumarkaði; upplýsingar, ráðgjöf, atvinnumiðlun og vinnumarkaðsúrræði. Á meðal úrræða eru:

- Mat á vinnugetu (Avklaring) fyrir þá sem hafa ekki unnið lengi eða hafa barist við veikindi.
- Starfsþjálfun (Arbetsutprøving) þar sem einstaklingur getur fengið að prófa vinnu sem hann hefur áhuga á, sem getur einnig verið hjálplegt til að fá meðmæli frá vinnuveitanda í Noregi.
- Viðbótarnám (Kvalifisering) þar sem einstaklingurinn getur sótt námskeið hjá NAV til að bæta við færni og verða samkeppnishæfari á norskum vinnumarkaði.⁴⁹
- IMDi býður upp á styrki fyrir ráðgjöf fyrir innflytjendur þegar kemur að eigin rekstri. Sveitarfélög og fyrirtæki geta sótt um styrki í sjóðinn til að þróa verkefni sem hjálpa innflytjendum að hefja eigin rekstur.
- IMDi býður einnig upp á styrki sem bæði einkafyrirtæki og ríkisstofnanir geta sótt um til að setja upp Mentor-verkefni sem eiga að hjálpa innflytjendum að komast inn á vinnumarkað í Noregi eða styrkja stöðu þeirra á vinnumarkaðnum.

47 Arbetsförmedlingen. Insatser för nyanlända. Sótt 8.11.2016 af: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Insatser-for-nyanlanda.html>.

48 Vox. 6. september 2016. Kortere vei fra asylmottak til jobb. Sótt af: <http://www.vox.no/nyheter/kortere-vei-fra-mottak-til-jobb/>.

49 NAV. Tiltak for å komma i jobb. Sótt 25.10.16 af: <https://www.nav.no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb>.

Í Noregi hefur einnig verið sett upp svokölluð Intervjuordning, eða kerfi tengt atvinnuviðtölum. Þar er lögð áhersla á að þegar kallað er í atvinnuviðtöl verða fyrirtæki að kalla inn í viðtal að minnsta kosti einn einstakling með innflytjendabakgrunn sem uppfyllir hæfniskilyrði. Intervjuordningin hefur til að mynda verið í gildi hjá norska ríkinu síðan 2014 og hjá mörgum sveitarfélögum.⁵⁰

Danmörk

Í Danmörku eru það vinnumiðlanir sveitarfélaganna (Jobcentre) sem sjá um aðlögun flóttafólks. Boðið er upp á ýmis úrræði til að hjálpa flóttafólki að komast inn á danskan vinnumarkað. Lögð er áhersla á mikilvægt hlutverk fyrirtækja við aðlögun flóttafólks á vinnumarkaði. Á aðalfundi ríkistjórnarinnar um aðlögun árið 2015 var Sammen om integration stofnað. Sammen om integration er samstarfsverkefni sem fyrirtæki, Jobbservice Danmark og vinnumiðlanir sveitarfélaganna vinna saman að en markmiðið er að tryggja fleira flóttafólki vinnu. Öll fyrirtæki geta tekið þátt í verkefninu, vinnumiðlanirnar finna flóttafólk sem passar best við þá hæfni sem fyrirtækin leita að og vinna einnig í samstarfi við miðstöð tungumálakennslu og menntastofnanir um dönskukennslu og aðra kennslu/hæfni sem vantar upp á.⁵¹ Í boði eru ýmis úrræði fyrir flóttafólk og þau fyrirtæki sem ráða flóttafólk:

- Starfsþjálfun til að prófa vinnu án kostnaðar fyrir fyrirtækið sem ræður einstaklinginn.
- Vinna þar sem sveitarfélög borga hluta launakostnaðar í ákveðinn tíma.
- Mentor-verkefni þar sem fyrirtæki sem ráða flóttafólk geta fengið styrk til að standa undir kostnaði af mentor fyrir einstaklinginn sem veitir honum stuðning við fyrstu skref í vinnunni, umfram það sem vanalega er gert ráð fyrir.
- Ókeypis dönskukennsla í bland við vinnu/starfsþjálfun.
- Styrkur fyrir námskeið til að bæta við þekkingu einstaklingsins innan þess sviðs sem hann vinnur á.
- IGU Integrationsgrunnutdanninge eða aðlögunargrunnnám. Námið er eins og lærlingsstaða þar sem neminn fær bæði hagnýta kennslu í fyrirtækinu með laun samkvæmt taxta en einnig skóla með faglegri kennslu og dönskukennslu sem er borguð af hinu opinbera. Auk þess fá fyrirtæki samtals 40.000 krónur danskar í bónus fyrir hvern flóttamann sem klárar IGU aðlögunargrunnnámið hjá þeim.⁵²

Einnig má geta þess að í aðlögunarlögunum kemur fram að þau sveitarfélög fá aukalega greiðslu sem tekst að hjálpa flóttamanni að komast í venjulega vinnu án stuðnings í meira en 6 mánuði á aðlögunartímabilinu. Til að auka þátttöku fyrirtækja í aðlögun flóttafólks hefur DI (Danske virksomheder) í Danmörku opnað sérstakt símanúmer sem fyrirtæki geta hringt í til að fá ráðgjöf um hvernig þau geta ráðið til sín flóttafólk og þá möguleika sem eru til staðar hjá sveitarfélögum.⁵³

Natashia Hansen er verkefnisstjóri verkefnisins Business Training sem er þróunarverkefni Integrationsnet í Danmörku og sveitarfélagsins Kolding. Markmiðið með verkefninu er að aðstoða flóttafólk sem ekki getur hafið störf vegna áfalla eða streitutengdra raskana. Úrræðið felur í sér að einstaklingurinn fær vinnuráðgjafa sem hjálpar honum að finna fyrirtæki sem getur tekið á móti honum í starfsþjálfun eða að finna starf með sveigjanlegum vinnutíma. Vinnuráðgjafinn fylgir einstaklingnum á vinnustaðinn og veitir honum stuðning auk þess að veita yfirmanni handleiðslu um hvernig best er að aðlagja vinnuumhverfið að vanda skjólstæðingsins.

Natashia segir hugmyndina byggða á aðferðinni IPS (*Individual Placement and Support*), en sú aðferð byggir á því að finna vinnu fyrir einstaklinginn fyrst þannig að vinnuaðstæðurnar verði hluti af meðferðarferlinu, í stað þess að þjálfar fyrst og koma einstaklingnum síðan í vinnu. Natasha bendir á að rannsóknir hafi sýnt að þessi aðferð hafi virkað vel í öðrum löndum, til dæmis í Bandaríkjunum, til að koma einstaklingum með slíkar raskanir í vinnu.

50 IMDi. 28. júní 2016. Intervjuordningin. Sótt af: <http://www.imdi.no/sysselsetting-og-arbeidsliv/intervjuordning/>.

51 Sammen om integration. Kort om initiativet og baggrunden for partnerskabet. Sótt 12. september 2016 af: <http://sammenomintegration.dk/da/Forsideindhold/Sammen-om-integration/Om-Sammen-om-integration/Om-initiativet-og-baggrunden.aspx>.

52 Sammen om integration. Faktaark om ordningen. Sótt 12. september 2016 af: <http://sammenomintegration.dk/da/Forsideindhold/Sammen-om-integration/Hvordan-deltager-man-kom-i-gang/Faktaark.aspx>.

53 Dansk Industri. 07.10.15. Hjælp flygtninge med at komme i gang på arbejdsmarkedet. Sótt af: /react-text <http://di.dk/Personale/Personalejura/Ansattelse/Pages/>

Ísland

Á Íslandi er það Vinnumálastofnun í hverjum landshluta sem sér um að aðstoða flóttafólk við að finna sér vinnu. Á heimasíðu Vinnumálastofnunar má finna nokkur námskeið sem eru sérstaklega ætluð innflytjendum og eru kennd á ensku. Þau eru:

- Íslenskunám, starfsleitar- og hvatningarnámskeið.
- Námskeið sem inniheldur bæði íslenskunám og fagtengt nám. Þar er hægt að fara á námskeið sem tengist vinnu með eldra fólki og fötluðum annars vegar og hins vegar vinnu með börnum í leikskóla eða sem skólaliði í skóla.
- Auk þessara námskeiða geta innflytjendur og flóttafólk einnig fengið starfsþjálfun, þar sem markmiðið er að veita atvinnuleitanda tækifæri til að þjálfa sig í þeirri starfsgrein sem fyrirtækið eða stofnunin starfar innan til að auka hæfni til slíkra starfa á vinnumarkaði.

Önnur námskeið sem eru í boði fara fram á íslensku og er því ekki alltaf einfalt fyrir flóttafólk að taka þátt í þeim, að sögn Guðlaugar Pétursdóttur, deildarstjóra hjá ráðgjafar- og vinnumiðlunarsviði Vinnumálastofnunar. Annað úrræði sem Vinnumálastofnun hefur ráðist í sérstaklega til að auka þátttöku flóttafólks á vinnumarkaði er að auglýsa eftir fyrirtækjum sem vilja bjóða flóttafólki vinnu. Að sögn Guðlaugar hefur það gefið góða raun og mörg fyrirtæki tekið mjög vel á móti flóttafólki. Guðlaug bendir á að það gangi vel að finna atvinnu fyrir það flóttafólk sem er á skrá hjá þeim en af þeim 80 einstaklingum sem voru á skrá hjá þeim árið 2016 hafa 60 einstaklingar fengið vinnu.

Umgjörðin í kringum það að hjálpa flóttafólki að komast út á vinnumarkaðinn er því að vissu leyti betur mótuð í samanburðarlöndunum en á Íslandi, enda hafa þau lengri reynslu af móttöku flóttafólks og innflytjenda og fleiri sem þarfnast aðstoðar. Boðið er upp á fleiri úrræði sem sérstaklega eru ætluð flóttafólki eða innflytjendum í samanburðarlöndunum og áhersla lögð á að bjóða upp á úrræði á fleiri tungumálum eða með stuðningi túlks.

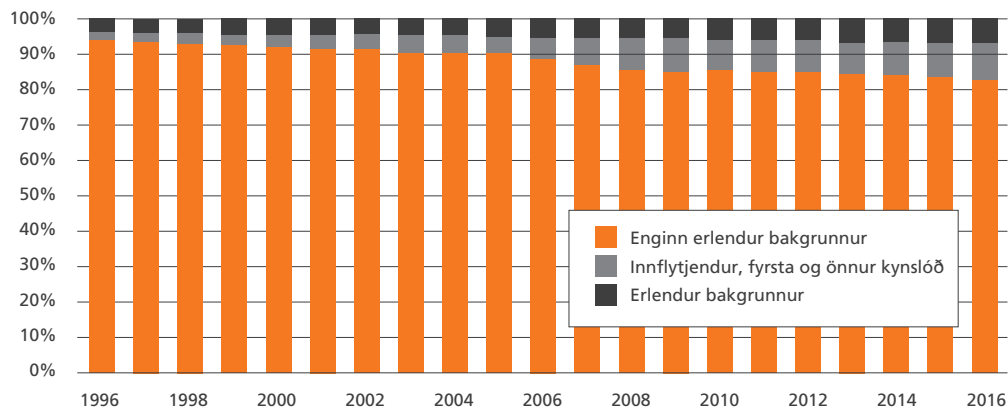
3. kafli

Verkaskipting ráðuneyta og stofnana í málefnum útlendinga og innflytjenda

Tillögur að umbótum með það í huga að auka samþættingu og skilvirkni stjórnsýslunnar

Málefni er varða útlendinga og innflytjendur hér á landi eru viðtæk, enda um stóran hóp ólíkra einstaklinga að ræða. Mál er þessa einstaklinga varða geta þannig snert marga málaflokka, til dæmis mannréttindi, atvinnumál, félagsþjónustu, heilbrigðismál, barnavernd o.fl. Þar að auki kveða tiltekin lög um útlendinga og innflytjendur á um atriði sem þennan málaflokk varða sérstaklega.

Í ársbyrjun 2016 bjuggu hér á landi 26.485 einstaklingar með erlent ríkisfang, þ.e. um 8% landsmanna. Þessir einstaklingar teljast „útlendingar“ í skilningi laga um útlendinga og hefur fjölgað um 1% síðan 2014. Þeir útlendingar sem hafa lögheimili hér á landi teljast „innflytjendur“. Í þann hóp falla líka einstaklingar af erlendum uppruna sem hafa fengið íslenskan ríkisborgararétt og börn innflytjenda sem fæðast hér á landi. Þau eru skilgreind sem önnur kynslóð innflytjenda. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands eru alls búsettir á Íslandi tæplega 32 þúsund innflytjendur, eða 9,6% íbúa landsins. Það er fjölgun frá árinu 2012 en síðan þá hefur þeim fjölgað úr því að vera 8,0% íbúanna upp í 9,6%. Í annarri kynslóð innflytjenda fjölgaði einnig á milli ára, þeir voru 3.846 árið 2015 en eru nú 4.158. Samanlagt eru fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda 10,8% af íbúum landsins og hefur það hlutfall aldrei verið hærra.



Mynd 1. Mannfjöldi eftir bakgrunni 1996-2016

Heimild: Hagstofa Íslands

Þó að málefni útlendinga og innflytjenda skarist falla þau lagalega í tvo flokka (útlendingar og innflytjendur, þar með taldir einnig flóttamenn með stöðu hér á landi) eða jafnvel þrjá flokka (ef atvinnuréttindi eru talin til sérstaks flokks). Þessir hópar eru á höndum tveggja ráðuneyta og með aðkomu enn fleiri ráðuneyta. Eftirfarandi umfjöllun mun lýsa skiptingu sem og löggjöf í málaflokknum m.t.t. verkaskiptingar innan stjórnsýslu og þróunar.

Skipting stjórnarmálefna á milli ráðuneyta

Árið 2011 gaf forseti Íslands, samkvæmt tillögu forsætisráðherra, út tvo nýja forsetaúrskurði er varða skipulag Stjórnarráðs Íslands. Úrskurðirnir eiga sér stoð í 15. gr. stjórnarskrárinnar og nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Annars vegar er um að ræða forsetaúrskurð um heiti og fjölda

ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og hins vegar forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Þessi forsetaúrskurður leysti af hólmi reglugerð um Stjórnarráð Íslands þar sem kveðið var á um verkaskiptingu á milli ráðuneyta. Úrskurðurinn tekur jafnframt mið af þeim breytingum sem Alþingi hefur samþykkt og fela í sér að heiti ráðherra og ráðuneyta í einstökum lögum eru felld brott. Forsetaúrskurðurinn er af þeim sökum mun ítarlegri en reglugerð um Stjórnarráð Íslands var enda lög honum ekki til fyllingar eins og átti við um reglugerðina. Forsetaúrskurðurinn felur þannig í sér tæmandi réttarheimild um verkaskiptingu á milli ráðuneyta. Með forsetaúrskurðinum voru á hinn bóginn ekki gerðar efnisbreytingar á gildandi verkaskiptingu á milli ráðuneyta.

Innanríkisráðuneyti og stofnanir þess, einkum Útlendingastofnun og lögregla, annast málefni útlendinga samkvæmt lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Þau kveða einkum á um heimild útlendinga til að koma hingað til lands og dveljast hér tímabundið eða ótímabundið, t.d. sem aðstandendur íslensks ríkisborgara, vegna náms, starfs eða sem flóttamenn. Ekki er víkið að innflytjendum í þessum lögum þótt þau varði þá á ýmsan hátt.

Velferðarráðuneyti, Fjölmenningarsetur og innflytjendaráð annast málefni innflytjenda samkvæmt lögum nr. 116/2012 um málefni innflytjenda. Þau lög skilgreina þennan hóp ekki sérstaklega en kveða á um ýmiss konar stjórnsýslu og aðgerðir sem eiga að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Að auki fer velferðarráðuneyti með málefni flóttamannahópa eða annarra hópa útlendinga (kvótaflóttamanna) sem stjórnvöld veita landvist samkvæmt 51. gr. laga um útlendinga og mál sem varða atvinnu útlendinga samkvæmt lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga.

Sé farið yfir skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands frá 1969 má sjá að skiptingin hvað varðar málefni sérstaklega merkt útlendingum og þeim málaflokkum þar sem ógerlegt er að aðskilja frá þjónustu og aðstoð við útlendinga er að einhverju leyti svipuð og nú en þó með ákveðnum breytingum og uppfærslum.

Í auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands árið 1969 kom fram að dóms- og kirkjumálaráðuneyti færi með mál er vörðuðu eftirlit með útlendingum, ríkisborgararétt og mannréttindi. Í sama skjali kom fram að félagsmálaráðuneyti færi með mál er vörðuðu stjórn sveitarfélaga og sýslna, þar á meðal framfærslu og sveitfesti, og mál er varði vinnu, þar á meðal atvinnuleyfi útlendinga. Í reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004 sem tók gildi 2. febrúar 2004 hélst þessi skipting að efninu til að mestu leyti en ákvæðin voru ítarlegri og víðtækari. Í reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 bættust málefni innflytjenda á verkefnalista félags- og tryggingamálaráðuneytis auk þess sem önnur verkefni voru nánar útfærð eða skilgreind með ítarlegri hætti.

Þann 9. september 2010 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, þar sem kveðið var á um sameiningu ráðuneyta og fækkun þeirra úr tólf í níu. Samkvæmt lögunum varð til nýtt velferðarráðuneyti við sameiningu heilbrigðisráðuneytisins og félags- og tryggingamálaráðuneytisins. Velferðarráðuneytið tók til starfa 1. janúar 2011. Hinn 1. janúar 2011 tók einnig nýtt innanríkisráðuneyti til starfa með sameiningu dóms- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Í fyrrgreindum forsetaúrskurði sama ár voru verkefni hins nýja velferðarráðuneytis og innanríkisráðuneytis nánar skilgreind. Þar var m.a. flóttafólki bætt við verkefni velferðarráðuneytis og minnst á málefni innflytjenda og flóttafólks. Innanríkisráðuneytið bar þó ábyrgð á málefnum útlendinga að frátöldum atvinnuréttindum, auk mannréttinda og gæslu landamæra.

Nýr forsetaúrskurður frá árinu 2013 sem nú er í gildi breytti og bætti enn við verkefnalista ráðuneytanna, m.a. vegna tilkomu nýrra laga um innflytjendur en með þeim kom Fjölmenningarsetur inn á lista velferðarráðuneytis.

Íslensk löggjöf er varðar útlendinga: Verkefni stofnana, þróun og núverandi staða

Lög um útlendinga

Fyrstu lög um útlendinga voru sett hér á landi árið 1920, lög nr. 10/1920 um eftirlit með útlendingum. Þau fjölluðu fyrst og fremst um heimild til komu og dvalar og heimild til brottvísunar. Lögin voru á ábyrgð dómsmálaráðherra og ráðuneytis hans og hafa verið síðan.

Með nýjum lögum nr. 59/1936 mátti sjá ítarlegri ákvæði um eftirlit með útlendingum auk fyrstu skilgreiningarinnar á því hvað var að vera útlendingur. Samkvæmt 1. gr. fyrirmæla til sýslumanna, bæjarfógeta, lögreglustjóra og annarra löggæslumanna um framkvæmd eftirlits með útlendingum, nr. 117/1937, segir að sérstök stofnun, Útlendingaeftirlitið, sem lögreglustjórinn í Reykjavík veiti forstöðu og lúti yfirstjórn dómsmálaráðuneytisins, fari með störf þau sem nefndu ráðuneyti eru falin með lögum nr. 59/1936, um eftirlit með útlendingum. Við endurskoðun á lögunum um eftirlit með útlendingum árið 1965 var efnislega sambærilegt ákvæði sett í 20. gr. laganna. Í lögum nr. 45/1965 um eftirlit með útlendingum var áherslan enn á landamæraeftirlit og brottvísun úr landi en þar var þó að finna einhver ákvæði um flóttamenn, Schengen- samstarfið, Evrópska efnahagssvæðið og frjálsa fólksflutninga. Fram til ársins 1993 hafði dómsmálaráðuneytið farið með ákvarðanir er vörðuðu útlendingamál. Þar sem reglur EB gerðu ráð fyrir að unnt væri að kæra ákvarðanir um komu útlendinga, synjun um útgáfu eða endurnýjun dvalarleyfis eða brottvísun úr landi var lagt til með lögum um breytingar á ýmsum lögum nr. 133/1993 vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið, að framvegis yrðu ákvarðanir um þetta ekki í höndum dómsmálaráðuneytisins heldur flyttust til Útlendingaeftirlitsins, en með kærurétti til ráðuneytisins.

Með 43. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 var síðan ákveðið að ríkislögreglustjóri veitti Útlendingaeftirlitinu forstöðu í stað lögreglustjórans í Reykjavík. Árið 1999 var Útlendingaeftirlitið einnig aðskilið frá starfsemi lögreglunnar með lögum nr. 23/1999, m.a. með þeim rökum að umsjón með málefnum útlendinga væri í eðli sínu ekki löggæslustörf.

Ný lög um útlendinga nr. 96/2002 voru fyrstu heildstæðu lögin um útlendinga hér á landi og einnig var sett reglugerð með stöð í þeim þar sem ákvæði laganna voru nánar útfærð. Heiti laganna var breytt og rökstutt svo í greinargerð með frumvarpi að í frumvarpinu væri að finna reglur um réttarstöðu útlendinga hér á landi, við komu þeirra, dvöl og brottför og því lagt til að heiti nýrra laga vísi til útlendinga almennt en ekki einvörðungu eftirlits með útlendingum. Samkvæmt þessum lögum var Útlendingastofnun fest í sessi og henni fengið núverandi nafn, en áður kallaðist hún Útlendingaeftirlit. Í lögum 96/2002 er víða minnst á hlutverk Útlendingastofnunar sem annast samkvæmt lögunum framkvæmd þeirra ásamt lögreglu og öðrum stjórnvöldum. Sérstakt ákvæði er þó ekki að finna um stofnunina í lögunum líkt og var í lögunum frá 1965. Þessi lög nr. 96/2001 falla úr gildi um næstu áramót 2016 – 2017 með gildistöku nýrra laga,

Með lögum nr. 64/2014 um breytingar á lögum um útlendinga var komið á sjálfstæðri stjórnsýslunefnd, Kærunefnd útlendingamála. Kærunefnd skal, samkvæmt þessum lögum, skipuð af ráðherra og úrskurðar nefndin í málum sem til hennar eru kærð á grundvelli 30. gr. núgildandi útlendingalaga. Áður höfðu ákvarðanir Útlendingastofnunar verið kærnanlegar til innanríkisráðuneytisins. Úrskurðum nefndarinnar er ekki unnt að skjóta til æðra stjórnvalds og við úrlausn mála hefur kærunefnd útlendingamála sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi.

Ný lög um útlendinga voru samþykkt vorið 2016. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2016 var nauðsyn breytinga m.a. rökstudd með því að brýnt hefur þótt að skýra og breyta sumum ákvæðum laganna, m.a. til að styrkja málsmeðferð og auka skilvirkni stjórnsýslu, skerpa á ákvæðum um sameiningu fjölskyldu og réttindum barna, og samræma ákvæði laganna við tengd ákvæði er varða lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002.

Lög þessi urðu að veruleika eftir langt ferli og pólitískt samráð sem spannaði tvær ríkisstjórnir. Forsaga málsins er sú að árið 2011 skipaði Ögmundur Jónasson, þáverandi innanríkisráðherra, starfshóp þriggja ráðuneyta til að fara yfir lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu sumarið 2012 og lagði til að sett yrðu ný heildarlög um málefni útlendinga þar sem lög um atvinnuréttindi útlendinga yrðu sameinuð lögum um útlendinga. Þessi tillaga hefur áður komið

fram en við lagasetningu árið 2002 hvöttu fjölmargir umsagnaraðilar, og raunar bæði meirihluti og minnihluti allsherjarnefndar, til þess að horfið yrði frá þeirri tillögu að setja tvenn lög og að heldur yrði sett ein heildarlöggjöf. Í skýrslunni var hins vegar ekki sérstaklega tiltekið að hagræði væri í því að færa málefni er snerta aðlögun útlendinga og samfélags undir sama ráðuneyti. Var gert ráð fyrir því að þau málefni myndu eftir sem áður heyra undir velferðarráðuneytið og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneytið. Raunar taldi nefndin að sérstaklega yrði að meta forsendur þess að umönnun hælisleitenda færist frá innanríkisráðuneyti til velferðarráðuneytis, enda reynir umönnunin öðru fremur að þjónustu velferðarkerfisins.

Í kjölfar skýrslunnar var hafist handa við að semja frumvarp á grunni tilagnanna sem lagt var fram vorið 2013 en dagaði uppi á þingi. Ekki gengu þó allar tillögur starfshópsins eftir, svo sem lesa má um í greinargerð með því frumvarpi en kom það vegna ágreinings um hvort atvinnuréttindi útlendinga ættu að heyra undir sama ráðherra og útlendingamál almennt. Þegar ný ríkisstjórn tók við 2013 ákvað Hanna Birna Kristjánsdóttir, þáverandi innanríkisráðherra, að halda skyldi áfram vinnu með frumvarpið undir stjórn þverpólitískrar nefndar sem skipuð var fulltrúum allra flokka á Alþingi. Nefndin var leidd af Óttari Proppé, þingmanni Bjartrar framtíðar. Þegar Ólöf Nordal tók við sem ráðherra af Hönnu Birnu var enn ákveðið að vinnan héldi áfram og var frumvarp til nýrra laga um útlendinga lagt fram á Alþingi vorið 2016.

Í frumvarpinu sem lagt var fram og samþykkt á Alþingi vorið 2016 eru gerðar ýmsar breytingar á núverandi löggjöf en eins og frumvarpið ber með sér var ekki ákveðið að ganga jafnlangt og tillögur nefndar Ögmundar Jónassonar lögðu upp með og sameina lög um atvinnuréttindi útlendinga og lög um útlendinga í eina heildarlöggjöf. Í nýjum lögum er því enn gengið út frá þeirri skiptingu stjórnarmálefna sem gert er ráð fyrir í forsetaúrskurði. Samkvæmt löggjöfinni er framkvæmd laganna og yfirstjórn enn á hendi sömu aðila en lögin fela þó í sér ítarlegri ákvæði um þá sem þessa ábyrgð bera, sbr. sérstakt ákvæði um útlendingastofnun og flóttamannanefnd sem ekki var að finna í núgildandi löggjöf og er í fyrsta sinn skilgreind með lögnum þrátt fyrir að hún heyri undir ráðherra sem fer með félagsmál.

Lög um íslenskan ríkisborgararétt

Fyrir fullveldi Íslands voru hér á landi í gildi almenn lög danska ríkisins um „rjett innborinna manna“ og síðar um ríkisborgararétt. Eftir fullveldi voru sett lög árið 1919 um málaflokkinn og svo ný árið 1926, sem breytt var 1935. Ný heildarlög voru sett árið 1952 og eru enn í gildi með síðar tilkomnum breytingum.

Með lögum nr. 145/2013 um breytingu á ýmsum lögum vegna flutnings verkefna frá innanríkisráðuneytinu til sýslumannsembætta og annarra embætta og stofnana, var Útlendingastofnun falið hlutverk innanríkisráðherra við veitingu ríkisborgararéttar en kæruleið er til innanríkisráðuneytisins. Var þetta, samkvæmt greinargerð með frumvarpi laganna, liður í áformum innanríkisráðherra um að bæta þjónustu og auka skilvirkni þannig að verkefnum sé sinnt af þeirri stofnun sem er best til þess fallin með tilliti til þekkingar og samlegðar verkefna.

Alþingi hefur heimild til að veita íslenskan ríkisborgararétt með lögum. Uppfylli umsækjandi ekki skilyrði sem sett eru fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar í lögum nr. 100/1952 getur hann óskað eftir að umsókn hans verði lögð fyrir Alþingi. Umsóknir eru lagðar fyrir Alþingi tvisvar á ári, á vormánuðum og í desembermánuði.

Lög um atvinnuréttindi útlendinga

Lög nr. 39/1951, um rétt erlendra manna til að stunda atvinnu á Íslandi, leystu af hólmi lög nr. 13/1927 sem þóttu þá vera að ýmsu leyti úrelt. Í 1. mgr. 3. gr. nýrra laga var mælt fyrir um að félagsmálaráðherra veitti atvinnuleyfi samkvæmt lögnum, að fengnum tillögum verkalýðsfélags á staðnum í hlutaðeigandi starfsgrein, og skyldu þau veitt vinnuveitendum ef sérstakar ástæður þættu mæla með því, svo sem ef um erlenda sérfræðinga væri að ræða eða aðra kunnáttumenn sem ekki yrðu fengnir innanlands eða ef atvinnuvegi landsins skorti vinnuafli sem ekki væri fánlegt innanlands.

Með ákvæðum nýrra laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 26/1982 var nokkuð aukið við skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis. Sem fyrr var mælt fyrir um það grunnskilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis til atvinnurekanda að sérstakar ástæður þættu mæla með leyfisveitingunni. Einnig var kveðið á um frekari skilyrði sem meðal annars virðast hafa miðað að því að tryggja betur réttindi erlendra starfsmanna. Í 4. gr.

laga nr. 26/1982 var síðan að finna það nýmæli að nýstofnuð vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins kæmi eftirleiðis að veitingu atvinnuleyfa fyrir erlent starfsfólk.

Ný lög nr. 133/1994 komu með ýmis nýmæli, m.a. að greint var á milli fleiri flokka atvinnuleyfa en áður var gert. Þannig voru tekin upp sérstök leyfi námsmanna og vegna vistráðningar. Mikilvægasta breytingin fólst í veitingu óbundins atvinnuleyfis. Vinnumálastofnun var með lögum nr. 13/1997 um vinnumarkaðsaðgerðir falið hlutverk vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, sbr. einnig lög nr. 55/2006, um sama efni.

Núgildandi lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, tóku gildi 1. janúar 2003. Samkvæmt forsetaúrskurði fer félags- og húsnæðismálaráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum og setur samkvæmt lögnum reglugerð með nánari ákvæðum um framkvæmd þeirra. Vinnumálastofnun fer í umboði ráðherra með framkvæmd laganna.

Lög um málefni innflytjenda nr. 116/2012

Með lögum nr. 116/2012 um innflytjendur var í fyrsta skipti mælt fyrir um hvernig stjórnsýslu í málefnum innflytjenda skyldi háttað. Ætlunin var að festa í sessi ákveðið starfsumhverfi sem mótast hefur á grundvelli reynslu undanfarinna ára. Eins og fram kemur í frumvarpi því er varð að lögum um innflytjendur var markmið þess að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna en slíkt markmið samræmist vel 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Í lögjöfinni er ekki fjallað um réttindi og skyldur innflytjenda en stefnt var að því að innleiða tilskipun nr. 2000/43/EB um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis (Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin) samhliða innleiðingu tilskipunar nr. 2000/78/EB um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi (Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation). Lögjöfin var talin fela í sér mikilvæg skref til að tryggja bætta stöðu innflytjenda.

Í lögnum er kveðið á um að starfrækja skuli sérstaka stofnun, Fjölmenningarsetur, undir yfirstjórn ráðherra. Í öðrum kafla laganna er einnig að finna ákvæði er varða hlutverk innflytjendaráðs sem ráðgjafa við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og samráðsvettvang aðila. Í ráðinu á innanríkisráðherra fulltrúa (ráðherra sem fer með útlendingamál). Innflytjendaráð hefur verið starfrækt frá árinu 2005 en það var skipað í kjölfar tillagna nefndar félagsmálaráðherra. Taldi nefndin að með því að stofna innflytjendaráð sem hefði það hlutverk að gera tillögur um stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og hafa umsjón með framkvæmd hennar væri tryggður ákveðinn farvegur innan stjórnsýslunnar sem væri forsenda fyrir stefnumótun í málaflokknum. Í öðrum kafla laganna eru einnig ákvæði um lögfestingu þróunarsjóðs innflytjendamála, ákvæði um skyldu ráðherra til að leggja fram þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda á fjögurra ára fresti og skýrslu til Alþingis um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda.

Kvótaflóttamenn og flóttamannanefnd

Sérstaklega er kveðið á um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks sem ríkisstjórnin ákveður að veita landvist í 51. gr. laga um útlendinga og Viðmiðunarreglum flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks frá 10. maí 2013. Samkvæmt þeim reglum skipar velferðarráðherra flóttamannanefnd til fimm ára í senn. Innanríkisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og Rauði krossinn á Íslandi tilnefna hvert sinn fulltrúa en velferðarráðherra skipar formann. Í 4. gr. reglanna segir að hlutverk nefndarinnar sé m.a. „að leggja til við ríkisstjórn heildarstefnu og skipulag móttöku flóttamannahópa, hafa yfirumsjón með framkvæmd á móttöku hópanna og veita stjórnvöldum umsögn um einstök tilvik eftir því sem óskað er“.

Flóttamannaráð var stofnað í febrúar 1995 og ríkisstjórnin samþykkti á fundi 22. nóvember 1995 að skipa nýtt flóttamannaráð til fjögurra ára. Átti hlutverk þess að vera að leggja til við ríkisstjórn heildarstefnu er varðar móttöku á flóttamönnum, hafa yfirumsjón með framkvæmd á móttöku þeirra og veita stjórnvöldum umsögn um einstök tilvik eftir því sem óskað yrði. Flóttamannaráð skyldi jafnframt vera stjórnvöldum til ráðgjafar um aðbúnað og þjónustu við erlenda ríkisborgara með lögheimili á Íslandi og gera félagsmálaráðherra árlega grein fyrir störfum sínum. Það var þó ekki skilgreint eða því fengið hlutverk með lögum. Nýtt flóttamannaráð var skipað fulltrúum dómsmála-, heilbrigðis-, menntamála- og utanríkisráðuneyta en formaður ráðsins skipaður

af félagsmálaráðherra og ritari þess kom úr félagsmálaráðuneyti. Þá átti Rauði krossinn að eiga áheyrnarfulltrúa í ráðinu.

Á 126. löggjafarþingi 2000–2001 lagði félagsmálaráðherra fram frumvarp í þeim tilgangi að festa í sessi það fyrirkomulag á móttöku flóttamannahópa sem tíðkast hefur. Í frumvarpinu segir:

Vegna þessara alþjóðlegu skuldbindinga íslenska ríkisins þykir eðlilegra að Flóttamannaráð Íslands verði skipað lögum samkvæmt en áður hefur það einungis starfað á grundvelli samþykktar ríkisstjórnarinnar. Jafnframt er lagt til að meginatriði í skipulagningu á móttöku flóttamannahópa verði lögfest en að nánari útfærslu verði gerð skil með reglugerð á grundvelli laganna, verði frumvarpið að lögum. Ástæðan er sú að framkvæmd verkefnisins er í stöðugri þróun og þykir því ekki rétt að binda hana í lög. Engu að síður er mikilvægt að mælt sé fyrir um fyrirkomulag móttökunnar í lögum og reglugerð, enda hefur verið farið þess á leit við Flóttamannaráð að verkefnið verði fyrirmynd að móttöku flóttamannahópa í öðrum ríkjum.

Þetta frumvarp náði ekki fram að ganga en flóttamannaráði var markað hlutverk sem fyrr segir í 51. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga án þess að það væri skilgreint þar sérstaklega. Með lögum nr. 80/2016 var flóttamannanefnd og hlutverk hennar skilgreint með sérstöku ákvæði.

Verkaskipting, löggjöf og verkefni stofnana á öðrum Norðurlöndum

Gerð var hagnýt greining á verkaskiptingu ráðuneyta, löggjöf og verkefnum stofnana á öðrum Norðurlöndum. Litið var til Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs og teknar saman helstu upplýsingar í eftirfarandi samantekt.

Danmörk

Ráðuneyti

Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet (Verkefni: Koma og dvöl útlendinga, ríkisborgararéttur, aðlögun útlendinga (integration)) <http://uibm.dk/>

Ráðuneytið var stofnað 28. júní 2015 með flutningi verkefna sem vörðuðu útlendinga frá öðrum ráðuneytum, frá dómsmálarráðuneyti: Dvalarleyfi, fjölskyldusameining, málefni flóttafólks og fl. t.d. viðeigandi stofnanir. Frá vinnumálaráðuneyti: Aðlögun flóttafólks og annarra útlendinga, atvinnuréttindi útlendinga (og því tengt, au-pair og málefni námsmanna). Frá menntamálaráðuneyti: Tungumálakennsla fyrir innflytjendur auk fleiri verkefna frá barnamálaráðuneyti, jafnréttis-, aðlögunar- og félagsmálaráðuneyti og húsnæðis- og sveitarstjórnarmálaráðuneyti.

Löggjöf <http://uibm.dk/love-og-regler>

– allt heyrir undir Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet

- Udlændingeloven. Einn lagabálkur með bæði dvalarleyfum og vinnuleyfum (part 2, 13. gr.) Í lögnum eru reglur um komu og dvöl útlendinga í Danmörku, vegabréfsáritanir, hæli, fjölskyldusameiningar, varanleg búsetuleyfi, atvinnuréttindi, ógildingu og afturköllun dvalarleyfa, brottvisun og frávisun útlendinga auk þess að skyldur ríkisins gagnvart útlendingum t.d. er varðar gístiaðstöðu og framfærslu hælisleitenda eru skilgreindar.
- Integrationsloven. Í lögnum eru m.a. reglur um húsnæði flóttamanna, kerfi til að stuðla að aðlögun flóttamanna og annarra útlendinga og um námskeið fyrir innflytjendur.
- Repatrieringsloven. Í lögnum eru reglur um ráðgjöf fyrir útlendinga vegna heimferðar þeirra, greiðslu styrks vegna heimferðar og greiðslu styrks til aðlögunar í heimalandi.
- Indfødsretsloven (Bekendtgørelse nr. 422 af 7. júní 2004 af lov om dansk indfødsret med senere ændringer). Lög um ríkisborgararétt.

Stofnanir

1. Udlændingestyrelsen/ Danish Immigration Service (DIS) <http://uibm.dk/us> - heyrir undir Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet
 - Öll hælismál og húsnæðismál fyrir þá sem fengið hafa stöðu flóttamanna og dreifing á sveitarfélög. Sjá um fylgdarlaus börn og þjónustu við flóttamenn, t.d. vegabréf o. fl., en einnig afturköllun leyfa þegar svo stendur á.
 - Stofnunin sér einnig um þjónustu og húsnæði fyrir hælisleitendur, þá sem eru með takmörkuð réttindi og þá sem á að brottvísa. Ber ábyrgð á fullnægjandi aðstöðu og tekur ákvarðanir um heilbrigðisþjónustu og önnur atriði á meðan einstaklingur er í þjónustu stofnunarinnar í samráði við fleiri aðila og stofnanir.
 - Stofnunin er ábyrg fyrir afgreiðslu vegabréfaáritana af öllu tagi, í samvinnu við utanríkisráðuneytið og ýmis sendiráð.
 - Stofnunin afgreiðir mál er varða dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar (einnig fyrir Færeyjar og Grænland), ný leyfi, endurnýjanir, afturkallanir o.fl.
 - Stofnunin afgreiðir umsóknir um varanleg dvalarleyfi hvort sem dvölin hefur grundvallast á leyfi sem heyrir undir hana sjálfa (asylum/family) eða Agency for International Recruitment and Integration (business/study)
 - Stofnunin vinnur með lögreglu að brottvísunum og gefur álit í ákærum og fleiri málum er varða útlendinga.
 - Stofnunin er ábyrg fyrir kvótaflóttamönnum og aðlögun þeirra í samvinnu við UNHCR.
 - Stofnunin afgreiðir mál er varða dvalar- og atvinnuleyfi vegna samnings danskra yfirvalda við tyrknesk stjórnvöld, kvartanir vegna reglna ESB og dvalarleyfi vegna starfsmanna sem vinna í Danmörku af trúarlegum ástæðum.
2. Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)/ The Danish Agency for International Recruitment and Integration <http://uibm.dk/siri> – heyrir undir Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet
 - Atvinnu- og dvalarleyfi fyrir rannsakendur og íþróttafólk/þjálfara
 - Atvinnu og dvalarleyfi fyrir einstaklinga af Já-listanum og Pay Limit Scheme
 - Öll önnur atvinnuleyfi
 - Au-Pair leyfi
 - Leyfi fyrir starfsnema og Working holiday
 - Námsmannaleyfi
 - Grænakortsleyfi
 - Dvalar- og atvinnuleyfi fyrir fjölskyldumeðlimi þeirra sem falla undir hópana hér að ofan.
 - Stofnunin vinnur að aðlögun innflytjenda ásamt sveitarfélögum og reynir að koma í veg fyrir öfgahyggju og rasisma.
3. Udlændingenævnet. Kærunevnd útlendingamála. <http://udln.dk/> Ákvarðanir SIRI og ákvarðanir DIS um synjun á dvalarleyfum, fjölskyldusameiningum, búsetuleyfum o.þ.h. eru kærarlegar til nefndarinnar.
4. Ráðuneyti. Synjanir DIS á vegabréfsáritunum, dvalarleyfum fyrir fylgdarlaus börn o.fl. er hægt að kæra til ráðuneytisins.

Flygtningenævnet. Kærunevnd vegna flóttamanna. <http://www.fln.dk/> Ákvarðanir DIS um að synja um veitingu hælís eru yfirleitt sjálfkrafa kærðar til nefndarinnar. Þetta á einnig við um ákvarðanir varðandi endurnýjanir á dvalarleyfum sem grundvallast á veitingu hælís og svokölluð Dyflinnarmál.

Svíþjóð

Ráðuneyti

Justitiedepartementet-ráðuneyti dómsmála- og fólksflutninga. <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/> Sér um dómsmál og því tengt og atriði er varða útlendinga, löggjöf um útlendinga, m.a. atvinnuréttindi.

Arbetsmarknadsdepartementet – ráðuneyti atvinnumála og aðlögunar. <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/arbetsmarknadsdepartementet/> Sér um að viðhalda góðum vinnumarkaði, stuðla að minna atvinnuleysi o.s.frv. Ráðuneytið sér einnig um að hjálpa útlendingum/innflytjendum inn á

vinnumarkaðinn, skapa tækifæri fyrir þá, t.d. með námi eða atvinnu. Sérstaklega unnið með sveitarfélögum vegna flóttamanna.

Löggjöf

- Útlánningsslagen. (2005:71) Lög um útlendinga – einn lagabálkur sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið og varðar dvalarleyfi, flóttamenn, atvinnuréttindi o.fl.
- Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. LMA. (1994:137) Lög á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins um móttöku hælisleitenda o.fl.
- Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (2008:344) Lög á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins um heilbrigðisþjónustu fyrir hælisleitendur o.fl.
- Lagen om god man för ensamkommande barn. (2005:429) Lög á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins um umsjónarmann/hagsmunagæslumann fyrir fylgdarlaus börn.
- Lag om svenskt medborgarskap. (2001:82) Lög um ríkisborgararétt á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins.
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lög á vegum atvinnumálaráðuneytis sem eiga að stuðla að auknum áherslum vinnumarkaðarins á aðlögun nýkominna innflytjenda, þar með talið flóttafólks.

Annað

- Nýtt regluverk um aðlögun útlendinga að samfélaginu.
- Síðan 2009 hefur sænski lagabálkurinn gegn mismunun samhæft stefnu gegn mismunun undir stofnun Umboðsmanns jafnréttis sem er ríkisstofnun sem leitast við að berjast gegn allri mismunun og stuðla að jafnrétti og tækifærum fyrir alla.

Stofnanir

1. Migrationsverket / Útlendingastofnun. <http://www.migrationsverket.se/>
Tekur ákvarðanir um dvalar- og atvinnuleyfi, umsóknir um hæli o.fl. Ef einstaklingur vill ekki una ákvörðun er hægt að kæra hana til æðra stjórnvalds. Kæran er send til Migrationsverket sem endurskoðar þá ákvörðun sína. Ef Migrationsverket ákveður að ákvörðun sín skuli standa verður hún skoðuð af dómstól. Migrationsverket ber einnig ábyrgð á því að velja og taka á móti kvótaflóttamönnum sem koma til Svíþjóðar.
2. Migrationsdomstolen/dómstólar.
Migrations domstolarne/dómstólarnir eru fjórir, á jafnmörgum stöðum, þeir eru almennir stjórnsýsludómstólar sem endurskoða ákvarðanir migrationsverket að fullu. Þar mætast aðilar er málið varðar og Migrationsværknet sem aðilar máls.
3. Migrationsöverdomstolen/Áfrýjunardómstóll.
Ef einstaklingur vill ekki una ákvörðun dómstóla er hægt að áfrýja til áfrýjunardómstóls sem endurskoðar ákvörðun dómstólanna. Ákvörðun áfrýjunardómstóls er lokaákvörðun í málinu.

Noregur

Ráðuneyti

Justis- og beredskapsdepartementet / Dómsmálaráðuneytið.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/>

Ber ábyrgð á stefnu og löggjöf landsins í málefnum útlendinga og innflytjenda. Dómsmálaráðuneytið ber einnig ábyrgð á löggjöf um móttöku útlendinga og innflytjenda, löggjöf um aðlögun (introduction act) og löggjöf um ríkisfang. Stofnunin ber ábyrgð á aðlögun flóttafólks að norskum veruleika og að bjóða upp á tülkapjónustu. Ráðuneytið ber því ábyrgð á að samþætta alla þessa þætti.

Arbeids- og sosialdepartementet/Félags- og atvinnumálaráðuneyti.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/id165/>

Ber ábyrgð á atvinnuréttindum útlendinga, m.a í formi kvóta á fjölda sérfræðinga sem fá leyfi og töluvert er af lögbundnu samráði á milli ráðuneytanna er þetta varðar.

Löggjöf

Ein heildarlöggjöf um komu og dvöl útlendinga, ný löggjöf frá því 2010 innifelur einnig reglur um atvinnuréttindi útlendinga. Meginreglan er að dvalarleyfi feli í sér rétt til atvinnu nema annað sé tekið

fram. Leyfi til að fá sérstakt dvalarleyfi á grundvelli atvinnu er m.a. háð þeim skilyrðum að umsækjandi falli undir kvóta sem settur hefur verið af stjórnvöldum eða að ekki sé hægt að manna tiltekna stöðu með starfsfólki innanlands eða innan EES og EFTA-svæðisins. Ráðuneytið og Vinnumálastofnun, í samráði við ráðuneyti viðskipta- og iðnaðar auk fjármálaráðuneytis, staðfestir árlega kvóta fyrir fjölda sérfræðileyfa. Norska vinnumálastofnunin og vinnumálaráðuneyti staðfesta kvóta fyrir vertíðarstarfsmenn í landbúnaði og skógrækt. Norsku útlendingastofnuninni er heimilt, í samráði við Vinnumálastofnun, að setja nánari viðmiðunarreglur varðandi kvótafyrirkomulag. Þar sem þörf er á að greina vinnumarkaðinn með það í huga hvort þörf sé á að fá erlenda sérfræðing í starf er það forsenda fyrir veitingu leyfis að norska vinnumálastofnunin samþykki veitingu í samræmi við reglur stofnunarinnar og atvinnumálaráðuneytis.

- Lög um útlendinga
- <http://www.udiregelverk.no/rettskilder/sentrale/utlendingsloven/>
- Reglugerð um útlendinga <http://www.udiregelverk.no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/>
- Statsborgerloven – lög um ríkisborgararétt <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/statsborgerloven>
- The Act on an introduction programme and Norwegian language training for newly arrived immigrants (the Introduction Act)
- <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-20030704-080-eng.pdf>

Stofnanir (heyra allar undir dómsmálaráðuneytið)

1. Útlendingsdirektoratet / Útlendingastofnun (UDI) <https://www.udi.no/>
Tekur fyrstu ákvörðun í máli útlendinga er varðar hæli, dvalarleyfi eða önnur réttindi. Einnig ber hún skv. lögum ábyrgð á kvótaflóttafólki og komu þeirra.
2. Útlendingsnemnda / Kæruneftnd útlendingamála (UNE) <http://une.no/>
Sé ákvörðun frá UDI kærð, endurskoðar Kæruneftnd útlendingamála (UNE) hana.
3. The National Police Directorate and the National Police Immigration Service (NPIS)
Sér um skráningu hælisleitenda, auðkennisskráningu o.fl. tengt fyrstu skrefum og brottvísun hælisleitenda.
4. The Directorate of Integration and Diversity (IMDi)
Framkvæmir stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda er varða aðlögun þeirra í samvinnu við aðra aðila og sveitarfélög.
5. VOX – The Norwegian Agency for Lifelong Learning
Sér um að kenna fullorðnum innflytjendum norsku o.fl.

Samantekt og yfirlit yfir núverandi stöðu

Af framangreindri samantekt má sjá hver skipting stjórnarmálefna er varða málefni útlendinga á milli ráðuneyta á að vera í dag og hvernig hún hefur verið síðustu áratugi. Skiptingin hefur haldist nokkuð svipuð t.d. hvað varðar uppskiptingu málefna útlendinga og atvinnuréttinda þeirra. Síðar bættust málefni innflytjenda, kvótaflóttafólks og flóttafólks sem fengið hefur stöðu við verkefnalista velferðarráðuneytisins.

Orðalag forsetaúrskurða getur virst óljóst. Til dæmis þar sem talað er um að innanríkisráðuneytið beri ábyrgð á málefnum útlendinga að frátöldum atvinnuleyfum sem eru á ábyrgð velferðarráðuneytis, en þó ber velferðarráðuneytið ábyrgð á vissum þáttum er varða flóttamenn. Þetta má skýra svo að innanríkisráðuneytið beri ábyrgð á leið útlendinga inn í landið, heimild til að koma til landsins, rétti til dvalar, þ.á m. mati á því hvort um flóttamenn sé að ræða þegar þeir koma á eigin vegum til landsins og sækja um hæli. Þarna geta mannréttindaskuldbindingar skipt miklu máli en stefnumörkun á sviði mannréttindamála, innleiðing og eftirfylgni alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga er á höndum innanríkisráðuneytisins. Ráðuneytið hefur þannig yfirumsjón með framkvæmd og stöðu mannréttindamála hér á landi með hliðsjón af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.

Sjá má á verkefnalista velferðarráðuneytis að málefni innflytjenda og flóttafólks eru felld undir félags- og fjölskyldumál. Velferðarráðuneytið ber þannig ábyrgð á félagslegum þætti þess þegar útlendingar hafa fengið rétt til dvalar hér á landi, innflytjendur og flóttafólk sem á ákveðnum tímapunkti verða innflytjendur.

Verkefni ráðuneytanna mætast og skarast tímabundið hvað þetta varðar þar sem innanríkisráðuneyti, eða Útlendingastofnun sem undirstofnun innanríkisráðuneytisins, ber ábyrgð á þeim hælisleitendum sem hingað hafa komið til að óska eftir alþjóðlegri vernd. Í því felst m.a. að veita þeim húsaskjól, félagslega aðstoð og heilbrigðisþjónustu, sem og aðra þjónustu á meðan umsókn þeirra er til meðferðar. Fáir viðkomandi hælisleitandi dvalarleyfi hér á landi færast þjónustan við hann yfir á ábyrgð velferðarráðuneytis. Við þá breytingu frá stöðu hælisleitanda til stöðu flóttamanns breytist margt í lífi og framtíðarhorfum einstaklingsins sem að stórum hluta á sér rætur í tilfærslu ábyrgðar á þjónustunni á milli ráðuneyta.

Verulegur munur er á þjónustu við þá sem fá vernd eftir að hafa komið til landsins sem kvótaflóttafólk og þeirra sem fá vernd eftir málsmeðferð þess efnis hér á landi hjá Útlendingastofnun. Þessi munur hefur verið gagnrýndur og á það bent að í fyrirkomulaginu felist mismunur sem getur virkað sem ávisun á ójöfnuð til lengri tíma. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur bent á mismunur í framlögum ríkisins vegna kvótaflóttafólks og flóttafólks sem kemur til landsins á eigin vegum. Ríkið veiti sérstakt fjármagn vegna kvótaflóttafólks fyrsta árið eftir komu þess hingað til lands. Aftur á móti séu aðrir flóttamenn sem og aðrir innflytjendur á framfæri sveitarfélaga með sama hætti og aðrir íbúar þeirra. Oft er um að ræða einstaklinga sem koma úr svipuðum aðstæðum og geta því þurft á svipaðri aðstoð að halda. Hins vegar sé þjónustan betri fyrir þá sem koma til landsins sem kvótaflóttafólk samkvæmt ákvörðun flóttamannanefndar.

Þróun íslenskrar löggjafar er varðar útlendinga er í samræmi við verkaskiptingu ráðuneyta en töluvert er um tilvísanir t.d. á milli laga um atvinnuréttindi útlendinga og laga um útlendinga og ákvæði um samráð á milli stofnana t.d. Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar vegna skörunar á verkefnum. Eins er flóttamannanefnd, sem heyrir undir ráðherra sem fer með félagsmál, og hlutverk hennar, skilgreind í nýsamþykktum lögum um útlendinga.

Yfirlit yfir núverandi stöðu

Innanríkisráðuneyti / dómsmálaráðherra

Málefni:

Landamæravarsla
Schengen
Mannréttindi og mannréttindasáttmálar
Ríkisborgararéttur og málefni útlendinga (að frátöldum atvinnuleyfum)
Útlendingastofnun

Stofnanir:

Útlendingastofnun
Kærunefnd útlendingamála
Lögreglan
Þjóðskrá

Velferðarráðuneyti / félagsmálaráðherra

Málefni:

Félags- og fjölskyldumál, þar á meðal málefni innflytjenda og flóttafólks
Vinnumál, þar á meðal starfsmannaleigur og atvinnuréttindi útlendinga

Stofnanir:

Vinnumálastofnun
Flóttamannanefnd
Fjölmenningssetur
Innflytjendaráð

Það eykur flækjustig stjórnsýslunnar að velferðarráðuneyti fari með atvinnumál útlendinga. Synjun atvinnuleysis getur verið lykilþáttur í ákvörðun um veitingu atvinnutengdra dvalarleyfa sem fellur undir ábyrgð innanríkisráðuneytis. Ákvæði laga um dvalarleyfi og atvinnuréttindi eru sem fyrr segir samtvinnuð enda þótt um þau sé fjallað í tveimur lagabálkum; lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi

útlendinga. Samkvæmt íslenskri löggjöf fylgja atvinnuréttindi ekki dvalarleyfi nema í fáum tilvikum og þurfa aðrir einstaklingar sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli sem veitir heimild til atvinnu hér á landi, að sækja sérstaklega um atvinnuleyfi til Vinnumálastofnunar. Af þessu hefur leitt að náið samstarf hefur verið á milli fyrst félagsmálaráðuneytis og síðar Vinnumálastofnunar og Útlendingaeftirlitsins (síðar Útlendingastofnunar) um veitingu atvinnu- og dvalarleyfa. Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga er þetta samstarf lögfest. Ráðherra félagsmála skal þá samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga skipa samstarfsnefnd sem í eiga sæti fulltrúar stærstu samtaka aðila vinnumarkaðarins, Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar. Hlutverk samstarfsnefndarinnar er að ræða almenn álitamál varðandi útgáfu atvinnuleyfa og beiðnir um atvinnuleyfi fyrir hópa útlendinga.

Í mars 2015 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu um málefni útlendinga og innflytjenda. Að mati Ríkisendurskoðunar felast ýmsir annmarkar í þessari tvískiptingu í málefnum útlendinga, þ.e. atvinnuréttindum skv. lögum um atvinnuréttindi útlendinga og almennt skv. lögum um útlendinga. Talið var, að mati Ríkisendurskoðunar, að taka þyrfti á þessum annmörkum við fyrirhugaða heildarendurskoðun laga um málefni útlendinga. Lagði Ríkisendurskoðun til að lagaákvæði yrðu samræmd og einfölduð og forræði mála færð til einnar stofnunar og eins ráðuneytis svo að stjórnsýslan yrði í senn hagkvæmari og skilvirkari en nú er. Sem fyrr segir í umfjöllun um ný lög nr. 80/2016 hér að framan var ákveðið að leggja ekki til slíkar breytingar með nýjum lögum.

Ljóst er að verkefni er varða málefni útlendinga innan íslenskrar stjórnsýslu eru á nokkrum höndum og sum þeirra skarast. Smæð íslenskrar stjórnsýslu gæti fært rök fyrir því að sem flest verkefni ættu að vera á sömu hendi og er það einnig í samræmi við framkvæmd á öðrum Norðurlöndum. Þar hafa m.a. sums staðar öll málefni útlendinga og innflytjenda verið flutt í eitt ráðuneyti og aðeins ein löggjöf sem gildir um rétt útlendinga til dvalar sem og rétt þeirra til atvinnu í landinu. Þetta var gert til þess að tryggja yfirlit yfir málaflokkinn og auka skilvirkni og hagræði.

Ýmis rök eru fyrir því að ná mætti fram aukinni hagræðingu með breytingum sem fælust í því að færa verkefni tengdum útlendinga- og innflytjendamálum á færri hendur. Þó svo að í þeim tillögum sem hér verða kynntar sé ekki gengið svo langt að færa öll verkefni tengd útlendingum í eitt ráðuneyti eru lagðar til umbætur sem hafa að markmiði að einfalda málaflokkinn svo sem kostur er. Í tillögugerð þessari um umbætur eru markmið á borð við gæði, öryggi og stefnumótandi langtímasýn í málefnum innflytjenda höfð að leiðarljósi. Þekking og staðgóð reynsluþekking eru tvær af undirstöðum þess að hlúa að gæðum og öryggi í þjónustu við fólk, og stöðugleiki í starfsmannamálum er lykillinn að því að langtímasýnin verði það leiðarljós sem þarf ef hún á að ná fram að ganga.

Vegna takmörkunar á tíma og fjármagni var ekki hægt að fara í fýsileikakönnun á því hvaða breytingar á yfirstjórn henti best íslenskri stjórnsýslu eða hvort sameina eigi málaflokkinn undir einu ráðuneyti og þá hvaða ráðuneyti. Hins vegar er hér sett fram umbótatillaga sem leitast við að ná sambærilegum eða sömu markmiðum en með öðrum hætti. Tillagan felur í sér breytingar á skipulagi og stjórnsýslu útlendinga- og innflytjendamála á neðra stjórnsýslustigi. Þessi nálgun er rökrétt framhald af þróun íslenskrar stjórnsýslu á undanförunum 25 árum sem greinir sig um margt frá þróuninni á öðrum Norðurlöndum. Tillagan hefur m.a. samhljóm í hugmyndum sem fjallað er um í skýrslunni Samhent stjórnsýsla sem skrifuð var í aðdraganda að breytingu á lögunum um Stjórnarráð Íslands 2010, þar sem kallað er eftir samstarfi þvert á ráðuneyti og undirstofnanir ráðuneyta

Tillaga að umbótum

Stofnun útlendinga- og innflytjendamála

Hér verður útskýrð í stuttu máli sú umbótatillaga sem felur í sér breytingar á skipulagi og stjórnsýslu útlendinga- og innflytjendamála. Tillagan gerir ráð fyrir að verkefni verði sameinuð á lægra stjórnsýslustigi. Sett verði á laggirnar sérstök stofnun með stjórn. Stjórn stofnunarinnar verði skipuð fulltrúum þeirra ráðuneyta sem málaflokkar útlendinga- og innflytjendamála heyra undir samkvæmt nágildandi verkaskiptingu milli ráðuneyta annars vegar og ríkis og sveitarfélaga hins vegar. Þá er gert ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga eigi fulltrúa í stjórn stofnunarinnar. Formaður stjórnar verður skipaður af ráðherranefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti.

Með þessari nálgun er leitað nýrra leiða til að samhæfa og samstillja aðgerðir til úrlausnar margra verkefna sem hafa mikið flækjustig, geta í senn verið fyrirsjáanleg og ófyrirsjáanleg og kalla á skjótar en um leið vandaðar ákvarðanir í málefnum einstaklinga og fjölskyldna. Tillagan felur í sér formfestingu á skipulagi um samhæfingu og samvinnu verkefna sem heyra undir mismunandi ráðuneyti, leysa þarf á báðum stjórnsýslustigum, í mismunandi samfélagsgeirum og í samstarfi við alþjóðlegar stofnanir. Tillagan endurspeglar ákveðinn veruleika í íslenski stjórnsýslu sem birst hefur á undanförunum 25 árum með aukinni dreifstýringu og aðkomu margra aðila frá mismunandi áttum að mótun og framkvæmd á stefnu stjórnvalda. Tillagan á sér hins vegar samhljóm í þeim hugmyndum sem voru til umfjöllunar í skýrslu sem kom út á árinu 2010 og unnin var að tilhlutan forsætisráðuneytisins til undirbúnings setningar nýrra laga um Stjórnarráð Íslands (Nr. 115/2011)⁵⁴.

Tillagan leitast við að ná markmiðum um skilvirkni, gæði og ábyrgð án þess að þar sé lagt til að setja á stofn nýtt ráðuneyti, sameina ráðuneyti eða flytja málaflokka í heilu lagi frá einu ráðuneyti til annars. Meginrökin fyrir því að svo er ekki lagt til hér eru þau að reglur um réttarstöðu útlendinga við komu þeirra til landsins, dvöl og brottför fela í sér sérhæfða málsmeðferð við undirbúning og töku stjórnvaldsákvarðana. Málsmeðferð í málefnum einstaklinga og þjónusta við þessa sömu einstaklinga fer ekki vel saman sé hún höfð á einni hendi. Sú stjórnsýslulega staða sem í meðferð stjórnvaldsákvarðana felst getur skapað árekstra og þar með ákveðinn þjónustuvanda á meðan og í framhaldi af ákvörðun.

Ástæðan er sú að málsmeðferð sem felur í sér ákvarðanir um örlög og afdrif einstaklinga og fjölskyldna fer ekki saman við myndun þjónustusambands sem byggir á trausti milli innflytjanda og þjónustuaðila. Traust í þjónustusamböndum er lykill að farsælu aðlögunarferli, hvort tveggja fyrir innflytjandann og samfélagið í heild. Sú meðferð í málefnum einstaklinga og fjölskyldna sem byggir á að traust sé til staðar í þjónustutengslum um lengri eða skemmri tíma er félagsleg þjónusta. Félagsleg þjónusta byggir á sérhæfðri þekkingu sem er af öðrum toga og með aðra fræðilega skírskotun en sú sérhæfða málsmeðferð sem ákvarðanir við komu, dvöl eða brottför byggir á. Af þessum sökum fer betur á því að stjórnvaldsákvarðanir við komu, dvöl og brottför og síðar þjónustuákvarðanir við undirbúning að aðlögun og í aðlögunarferlinu sjálfu, séu ekki á sömu hendi hvað varðar stefnumótun og pólitíska ábyrgð.

Flutningur á málaflokknum milli ráðuneyta myndi fela í sér að setja þyrfti upp sérþjónustu fyrir útlendinga og innflytjendur á vegum þess ráðuneytis sem málaflokkurinn yrði fluttur til. Ef t.d. kæmi til flutnings á verkefnum velferðarráðuneytisins til innanríkisráðuneytisins gæti slík uppbygging á sérhæfðri þjónustu sem eingöngu miðaðist við aðlögun innflytjenda haft óheppileg ruðningsáhrif á það þjónustukerfi sem fyrir er í litlu og fámennu sérfræðingasamfélagi. Þar yrði komið upp félagslegri þjónustu sem væri eingöngu fyrir útlendinga og innflytjendur, þjónustukerfi sem myndi keppa við þá félagslegu þjónustu sem fyrir er í sveitarfélögum í landinu um fagfólk. Þar að auki stríðir það gegn hugmyndafræðinni um „eitt samfélag fyrir alla“ sem verið hefur leiðarljós í opinberri þjónustu á Íslandi um árabil, og þar með einnig hugmyndinni um “integration” sem byggir í raun á sömu hugmyndafræði. Markmið aðlögunar er það að útlendingar og innflytjendur geti nýtt sér almenna (mainstream) þjónustu í landinu.

Að lokum gerir tillagan ráð fyrir gagnsæi við framsal valds og ábyrgðar, hagkvæmni við meðferð á opinberu fé um leið og þess er gætt að gæði og öryggi þjónustunnar við útlendinga og innflytjendur séu sem best tryggð með því að standa vörð um þekkingu og reynslu starfsfólks.

Útlendingastofnun, flóttamannanefnd og innflytjendaráð lagt niður

Tillagan gerir ráð fyrir endurskipulagningu þess skipulags sem fyrir er og felur m.a. í sér að Útlendingastofnun í núverandi mynd verður lögð niður. Núverandi starfsemi verður skipt upp í tvö svið sem falla undir nýja stofnun, Stofnun útlendinga- og innflytjendamála. Flóttamannanefnd í núverandi mynd verður lögð niður og verkefni hennar færð undir Stofnun útlendinga- og innflytjendamála. Þá verður dagleg stjórnun og samhæfing verkefna sem nú eru á verksviði velferðarráðuneytisins og nánar er lýst í nýrri framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019 færð til þessarar nýju stofnunar.

Innflytjendaráð í núverandi mynd verður lagt niður og verkefnum þess komið fyrir á viðeigandi stigum og sviðum þessarar nýju stofnunar. Með þessu er ábyrgð, umsýsla og umfangsmikið samstarf um margs

54 Sjá Samhent stjórnsýsla hér: Forsætisráðuneytið. Sótt 8. nóvember 2016 á <https://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4514>

konar verkefni sem áður voru leyst af hendi í tilfallandi ráðum og nefndum komið fyrir í stofnanaskipulagi. Sú tillaga að koma skyldum verkefnum fyrir í stofnanaskipulagi gefur kost á samfellu í vinnu við verkefni og þar með uppbyggingu á stofnanaminni. Stofnanaminni varðveitir sérþekkingu, hæfni og færni sem byggist upp yfir tíma. Slík uppsöfnun reynsluþekking er nauðsynleg til að tryggja sem best skilvirkni og gæði málsmæðferðar og þjónustu við einstaklinga og fjölskyldur sem eiga sér ólíka reynslu og bakgrunn.

Með þessari nálgun má byggja upp staðgóða þverfaglega reynslu í þjónustu við hælisleitendur og flóttafólk, og veita viðeigandi viðtökur og þjónustu strax á fyrstu stigum hvers máls, hvort heldur sem einstaklingar koma eftir eigin leiðum og sækja hér um alþjóðlega vernd eða í hópi flóttamannahópa sem hingað koma í boði stjórnvalda. Viðeigandi og snemmtækar aðgerðir fyrirbyggja hugsanleg vandamál sem oft koma ekki fram fyrr en hjá annarri eða þriðju kynslóð þeirra innflytjenda sem kjósa að búa til frambúðar í nýjum heimkynnum.

Atvinnuréttindi útlendinga

Tillagan gerir ráð fyrir að atvinnumál útlendinga heyri áfram undir ráðuneyti vinnumála. Aftur á móti mætti einfalda skörun og vinnslu innan kerfisins með því að líta til framkvæmdar t.d. í Noregi þar sem aðeins ein löggjöf gildir almennt um útlendinga og rétt þeirra til dvalar í landinu og um atvinnuréttindi þeirra. Þar er meginreglan að atvinnuleyfi fylgi almennt dvalarleyfi. Hins vegar eru frekari skilyrði sem tengjast vinnumarkaði sett þegar um er að ræða dvalarleyfi sem grundvallast á atvinnu. Má þar nefna skilyrði á borð við kvóta sérfræðinga sem settir eru af ráðuneyti atvinnumála og Vinnumálastofnun, í samráði við fleiri ráðuneyti.

Ný nálgun: Tengslanet í opinberri stjórnsýslu

Sú tillaga sem hér er sett fram tekur mið af því að stefnumótun þeirra verkefna sem hér þarf að leysa fellur undir þrjú ráðuneyti. Þá er unnið að afgreiðslu og úrlausn þessara verkefna með aðkomu a) ríkisstofnana sem eru undirstofnanir þessara þriggja ráðuneyta, b) stofnana á vegum sveitarfélaga, c) frjálsra félagasamtaka, d) fyrirtækja í einkarekstri, og að síðustu e) hagsmunasamtaka og aðila vinnumarkaðarins. Þá tekur tillagan mið af því að verkefni eru að stærstum hluta fjármögnuð með almennum sköttum. Ákvörðun um fjárveitingar til þeirra er tekin af Alþingi við gerð fjárlaga hverju sinni og ráðstöfun þess fjár ákvarðast af þeim ráðherra sem fer með þann hluta málaflokksins sem undir ráðuneyti hans heyrir. Þá fellur hluti þess kostnaðar sem fylgir þessum verkefnum á þjónustustofnanir sveitarfélaga sem taka þátt í verkefnum sem lúta að móttöku flóttamanna. Þessi nálgun er þekkt undir heitinu tengslanet í opinberri stjórnsýslu (governance networks), sem stundum er vísað til sem „stýrinet“. Stýrinet eru skilgreind sem all stöðugt, samhæft ferli samvinnu og samskipta, sem stefnumótandi aðilar, m.a. frá hinu opinbera, einkageiranum og þriðja geiranum taka þátt í.

Þetta form opinberrar stjórnsýslu hefur þróast í framhaldi af aukinni dreifstýringu, útivistun verkefna frá hinu opinbera til frjálsra félagasamtaka og fyrirtækja á markaði, og aukinnar alþjóðavæðingar. Með alþjóðlegum skuldbindingum og aukinni beitingu stjórntækja af ólíkum toga, s.s. reglusetningar, þjónustusamninga, styrkja og ávísana til greiðslu fyrir þjónustu, hefur orðið til skipulag sem hvorki fellur undir skipulag stigveldisins þar sem boðvald ráðherra ríkir í opinberri stjórnsýslu né lögmál markaðarins. Þetta nýja form opinberrar stjórnsýslu er svar við ákalli um skýra stefnu, markviss viðbrögð í tæka tíð, þekkingu og úthald til að mæta verkefnum sem í senn eru bæði fyrirsjáanleg og ófyrirsjáanleg. Þetta eru verkefni sem oft einkennast af háu flækjustigi, sum leysast aldrei alveg til fulls, heldur aðeins tímabundið og geta komið upp aftur ýmist í nýrri mynd eða í formi bráðavanda sem kallar á tafarlausa og markviss viðbrögð. Hér er það verkefnið sem er í forgrunni. Skipulag, stýring og dagleg stjórnun miðast við að ná markmiðum sem stjórnvöld hafa markað um verkefnið í opinberri stefnumörkun til lengri og skemmri tíma. Starfsfólk, hvar svo sem það kann að koma að verkefninu, þjónar verkefninu í umboði síns yfirmanns sem ber ábyrgð gagnvart næsta yfirmanni, stjórn stofnunar, samtaka eða fyrirtækis. Í því tilvikum sem starfsmenn eru opinberir starfsmenn endar ábyrgðin hjá viðkomandi ráðherra eða sveitarstjórn.

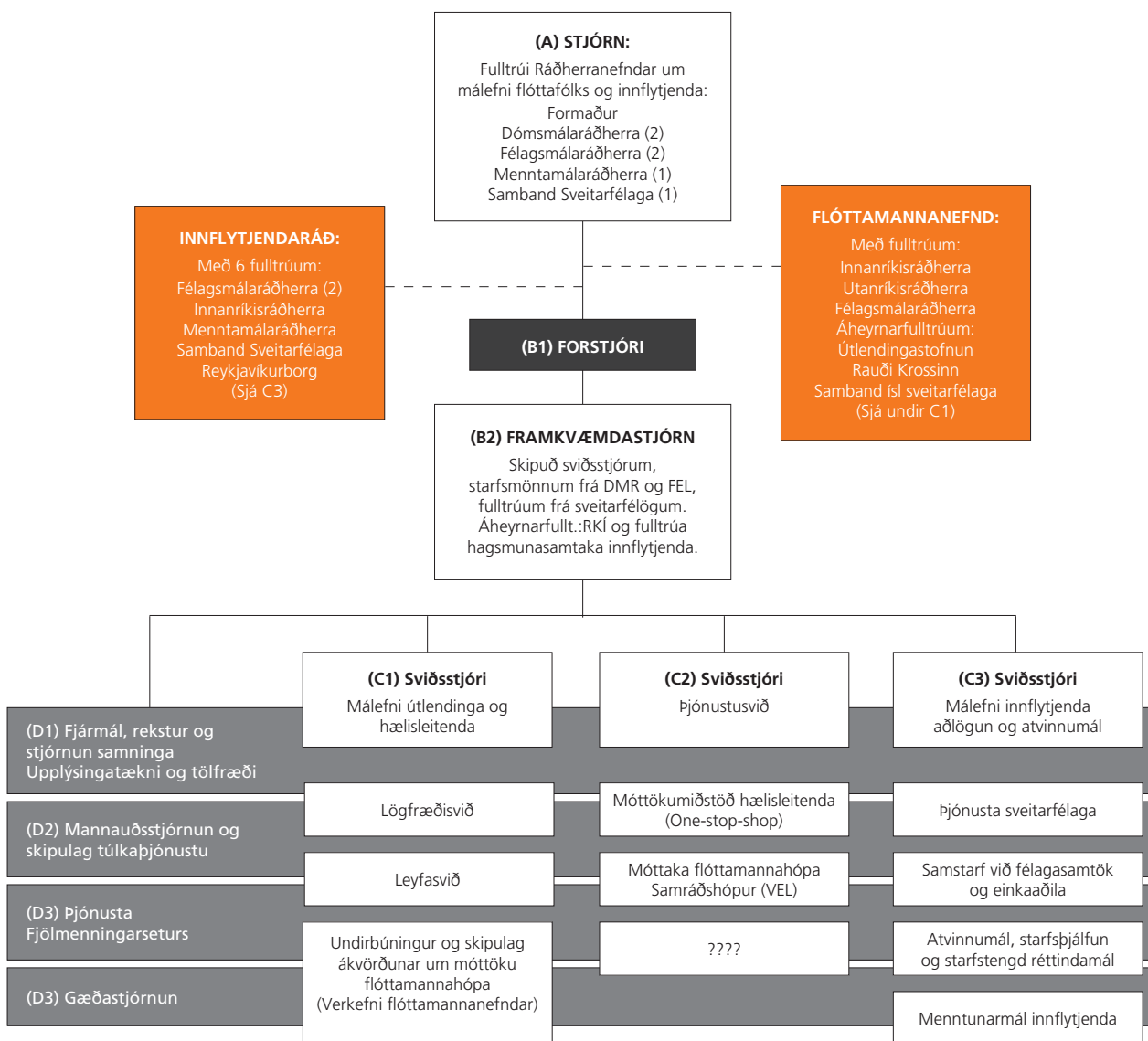
Skipulag og helstu verkefni Stofnunar útlendinga- og innflytjendamála

Hér fer á eftir nánari lýsing á skipulagi hinnar nýju stofnunar og hvernig ábyrgð og gagnsæi ábyrgðartengsla er tryggt í þessu nýja skipulagi. Stofnun útlendinga- og innflytjendamála er stjórnsýslu- og skipulagsstofnun. Nákvæm skilgreining og lýsing á einstökum verkefnum, verkþáttum, samstarfstengslum og starfslýsingum verður látin bíða þar til síðar ef til nánari útfærslu kemur. Við hönnun þessa skipulags hefur verið tekið

mið af skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2015, upplýsingum úr viðtölum við lykilstarfsfólk í þjónustu við hælisleitendur og flóttafólk, og ábendingum á fundum með starfsfólki einstakra ríkisstofnana og með fulltrúa Rauða kross Íslands.

Þá byggir hönnunin á ítarlegri verkefna- og tengslaggreiningu á nýrri framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016–2019. Áætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013–2016 hefur ekki verið skoðuð sérstaklega með hliðsjón af hugsanlegum samlegðaráhrifum. Skoða þarf nánar með verkefna- og tengslaggreiningu hvort hugsanlega mætti ná fram styrkingu á viðbrögðum í íslenskt stjórnsýslu við mansali, og uppbyggingu og varðveislu þekkingar og reynslu í því skyni með samlegðaráhrifum sem mögulega mætti ná með samþættingu verkefna innan nýrrar stofnunar útlandinga- og innflytjendamála. Þar sem fórnarlömb mansals á Íslandi eru nánast eingöngu útlandingar væri rétt að útvíkka þá greiningu sem hér hefur verið gerð í þeim tilgangi að styrkja stofnanakerfið í kringum málefni útlandinga almennt.

Stofnun útlandinga- og innflytjendamála



A. Stjórn stofnunarinnar

Eins og komið hefur fram er sú starfsemi sem hér er sett saman í eina stofnun að stærstum hluta fjármögnuð með almennum sköttum. Alþingi ákvarðar framlög til starfseminnar með fjárlögum ár hvert, en ráðstöfun framlaga er á hendi ráðuneyta (hér innanríkis-, velferðar-, utanríkis- og menntamálaráðuneyti). Því er hér gert ráð fyrir að ráðherrar þeirra ráðuneyta skipi fulltrúa í stjórn⁵⁵ stofnunarinnar, sem fyrir þeirra hönd fylgja því eftir a) að framlögum sé varið til þeirra verkefna sem eru í forgangi ráðherra og ríkisstjórnar hverju sinni, b) að það sé gert með eins skilvirkum og hagkvæmum hætti og kostur er, c) að gæði og öryggi málsmeðferðar og þjónustu séu tryggð og d) að starfsemin búi ávallt yfir og viðhaldi bestu fánalegu þekkingu á málefnum útlendinga og innflytjenda sem tiltæk er í landinu. Stjórn stofnunarinnar verði skipuð fulltrúum þeirra ráðuneyta sem málaflokkar útlendinga- og innflytjendamála heyra undir samkvæmt nágildandi verkaskiptingu milli ráðuneyta annars vegar og ríkis og sveitarfélaga hins vegar. Þá er gert ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga eigi fulltrúa í stjórn stofnunarinnar. Formaður stjórnar verði skipaður af ráðherranefnd um málefni er varða fleiri en eitt ráðuneyti.

B. Forstjóri og framkvæmdastjórn**B1. Forstjóri**

Stjórn ræður forstjóra stofnunarinnar að undangenginni auglýsingu og vali í samræmi við það sem almennt gerist við ráðningu forstöðumanna ríkisstofnana. Forstjóri ber ábyrgð á allri starfsemi stofnunarinnar gagnvart stjórn hennar. Gera skal kröfu um háskólamenntun og reynslu af stjórnun með mannaforráðum. Menntun þarf að vera á því sviði sem nýtist í starfinu og hæfir viðfangsefni stofnunarinnar í viðum skilningi. Skipunartími og ráðningarkjör taki mið af ráðningarkjörum forstöðumanna ríkisstofnana.

B2. Framkvæmdastjórn

Framkvæmdastjórn stofnunarinnar er samráðs- og upplýsingavettvangur forstjóra við skipulagningu, samhæfingu og daglega stjórnun starfseminnar. Framkvæmdastjórn hefur það meginverkefni að tryggja flæði og gæði upplýsinga og verkefna, greina og skilgreina vanda sem upp kemur og koma með ábendingar og tillögur til lausnar. Hér er lagt til og talið eðlilegt að þeir sem hafa samninga við stofnunina, svo sem Rauði krossinn, fulltrúar sveitarfélaga (félagsþjónustan) og fulltrúar hagsmunasamtaka sitji fundi framkvæmdastjórnar sem áheyrnarfulltrúar. Nánari skilgreiningar á hlutverki, verkefnum og vinnulagi framkvæmdastjórnar eru ekki útfærðar hér.

C. Meginsvið og sviðsstjórar stofnunar**C1. Svíð um málefni útlendinga og hælisleitenda: Helstu verkefni**

Fyrir sviði um málefni útlendinga og hælisleitenda fer sviðsstjóri. Hann ber ábyrgð á skipulagi og daglegri stjórnun sviðsins gagnvart forstjóra. Sú starfsemi sem þarna fer fram er nú á verksviði Útlendingastofnunar og þannig að öllu leyti á ábyrgðarsviði innanríkisráðuneytisins, ef undan eru skilin þau verkefni flóttamannanefndar sem í tillögunni hafa verið færð til sviðsins. Áætlun og ráðstöfun framlaga til reksturs sviðsins tæki þannig mið af því.

C2. Þjónustusvið: Helstu verkefni

Fyrir þjónustusviði fer sviðsstjóri. Hann ber ábyrgð á skipulagi og daglegri stjórnun sviðsins gagnvart forstjóra. Sú starfsemi sem er á verksviði þjónustusviðs fer nú að hluta til fram á vegum Útlendingastofnunar, þ.e. móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur og tengd verkefni, og að hluta til á vegum velferðarráðuneytisins, þ.e. móttaka flóttamannahópa. Á þessu sviði hefst skipulögð samræming á móttöku og þjónustu við flóttafólk sem miðar að því að skapa meiri jöfnuð í þjónustunni við flóttafólk sem komið hefur til landsins með ólíkum hætti og fengið alþjóðlega vernd á Íslandi. Áætlun og ráðstöfun framlaga til reksturs sviðsins tæki þannig mið af núverandi skiptingu verkefna milli þessara ráðuneyta.

C3. Svíð um málefni innflytjenda, aðlögun og atvinnumál: Helstu verkefni

Fyrir sviði um málefni innflytjenda, aðlögun og atvinnumál fer sviðsstjóri. Hann ber ábyrgð á skipulagi og daglegri stjórnun sviðsins gagnvart forstjóra. Stafsemi sviðsins einkennist af umfangsmikilli samráðs- og samhæfingarvinnu sem útheimtir skipulag á viðtækri samvinnu og upplýsingamiðlun til allra þeirra

55 Eftir er að skoða og taka hér tillit til aðkomu utanríkisráðherra í stjórn stofnunarinnar (sjá skipurit).

samstarfsaðila sem koma að framkvæmdaáætlun stjórnvalda í málefnum innflytjenda. Hér er gert ráð fyrir flutningi á þeim starfsmönnum sem starfað hafa með Innflytjendaráði á vegum velferðarráðuneytisins að málefnum innflytjenda frá velferðarráðuneytinu til nýrrar stofnunar. Þetta er gert til að tryggja nálægð og náð samstarf um uppbyggingu þekkingar og stofnanaminnis og myndun sameiginlegrar stofnanamenningar sem auðveldar móttöku og þjónustu við innflytjendur af ólíkum uppruna til lengri tíma. Áætlun og ráðstöfun framlaga til reksturs sviðsins tæki þannig mið af núverandi skiptingu verkefna milli þessara ráðuneyta.

D. Stoðsvið stofnunar

D1. Fjármál og rekstrarsvið

Deild fjármála og reksturs fer með öll fjármál stofnunarinnar. Hér má ná miklum samlegðaráhrifum með því að haldið verði um fjárframlög, hugsanlegar sértekjur og rekstur þeirrar starfsemi sem lýtur að málsmeðferð, afgreiðslu og samhæfingu á þjónustu við útlendinga og innflytjendur í einni deild. Hér þarf að standa með gagnsæjum hætti skil á ráðstöfun fjárstreymis sem kemur til stofnunarinnar frá mismunandi ráðuneytum, að mestu leyti innanríkis- og velferðarráðuneytinu. Þessi deild annast samskipti við Ríkiskaup um samningagerð, bæði um kaup á þjónustu til reksturs stofnunarinnar sjálfrar og um samningagerð og stjórnun þjónustusamninga við opinbera aðila, frjáls félagasamtök og fyrirtæki sem annast þjónustu við útlendinga og innflytjendur á mismunandi stigum móttöku og aðlögunar. Mikilvægt er að þeir samningar sem ekki eru gerðir fyrir milligöngu Ríkiskaupa verði á einni hendi, svo byggja megi upp sérhæfða og öfluga samningagetu ríkisins í þessum málaflokki á einum stað. Þá má með þessari sameiningu ná fram samlegðaráhrifum við skipulag og rekstur tölvu- og upplýsingatækni og tryggja stjórnvöldum aðgengi að góðum tölfræðilegum upplýsingum. Tölfræði stofnunarinnar þarf að taka mið af þörfum stjórnenda við rekstur og daglega stjórnun starfseminnar, svo og þörfum stjórnvalda við stefnumótun og áætlanagerð til lengri tíma. Nýlega var ráðinn fjármála- og rekstrarstjóri Útlendingastofnunar. Hér væri því um að ræða styrkingu á þeirri deild sem þegar er til staðar. Fjármála- og rekstrarstjóri sem vinnur náð með sviðsstjórn stofnunarinnar er ábyrgur fyrir fjárhagsáætlunum, rekstri og rekstrarlegu uppgjöri stofnunarinnar gagnvart forstjóra. Áætlun og ráðstöfun framlaga til reksturs deildarinnar gæti byggt á kostnaðargreiningu sem tæki mið af stærð fjárframlaga frá hverju ráðuneyti til stofnunarinnar og mælingu sem tæki tillit til annarra þátta, svo sem mismunandi hugbúnaðarþörf eftir starfsemi, flækjustigi bókhalds og uppgjors o.fl.

D2. Mannauðsmál og skipulag túlkamála

Fyrir stoðdeild sem færir með mannauðsmál og skipulag túlkabjónustu fer mannauðsstjóri sem er ábyrgur í störfum sínum gagnvart forstjóra. Mannauðsstjóri vinnur í nánú samráði við sviðsstjóra meginsviða um allt sem viðkemur skipulagi þekkingarstjórnunar innan stofnunarinnar. Hann undirbýr og heldur utan um stjórnun verklags við ráðningar í störf á vegum stofnunarinnar. Kallað hefur verið eftir markvissara skipulagi og stjórnun á túlkabjónustu. Skipulag og stjórnun túlkabjónustu þarf bæði að ná til þeirrar kröfu sem gera þarf til menntunar og þjálfunar túlka og skipulags á túlkabjónustunni sjálfri. Gildir þar einu hvort túlkar starfi á eigin vegum, á vegum fyrirtækis eða opinberrar stofnunar. Túlkar veita þjónustu sína oft við afar mismunandi aðstæður og standa frammi fyrir ólíkum viðfangsefnum í þjónustu við útlendinga og innflytjendur. Sú áskorun felur í sér a) hæfni til að túlka erindi og samtal sem fram fer á tilteknu tungumáli, b) nægilega þekkingu á stofnanamáli þeirrar starfsemi eða þjónustu sem túlkun tekur til og c) hæfni til að mæta menningarlegum fjölbreytileika og siðferðilegum álitamálum sem upp kunna að koma við túlkun í viðkvæmum og vandasömum málum. Áætlun og ráðstöfun framlaga til reksturs deildarinnar gæti byggt á kostnaðargreiningu sem tæki mið af fjölda og tegund stöðugilda.

D3. Þjónusta Fjölmenningsseturs

Hér er ekki gert ráð fyrir því að Fjölmenningssetur verði flutt frá Ísafirði til stofnunarinnar á höfuðborgarsvæðinu. Heldur er lögð áhersla á að stofnunin hafi viðveru starfsmanns frá Fjölmenningssetri í hluta- eða fullu starfi. Þessi starfsmaður sinnir þeim verkefnum Fjölmenningsseturs sem kallar á bein samskipti, aðkomu að eða þátttöku í verkefnum á vegum setursins víða um land, verkefnum sem ekki er unnt að leysa af hendi með þjónustu á vefsíðu setursins. Þessi tillaga er m.a. sett fram vegna margra ábendinga þar um meðal þjónustuaðila á landinu sem kalla eftir nánari og beinni aðkomu Fjölmenningsseturs í einstaka verkefnum á þeirra vegum. Hér getur verið um að ræða verkefni á borð við námskeiðahald og ráðgjöf og stuðningur, til að mynda við innflytjendur, við stofnanir og félagasamtök og síðast en ekki síst ráðgjöf við sveitarfélög varðandi móttöku innflytjenda og flóttafólks. Áætlun og ráðstöfun framlaga til að mæta kostnaði við þetta starfshlutfall tæki þannig mið af núverandi skiptingu verkefna milli þessara ráðuneyta.

D4. Gæðastjórnun

þarfnast ekki útskýringar, en samlegðaráhrif á gæði og skilvirkni eru augljós og mæta kröfum um gagnsæi í opinberri stjórnsýslu.

Samantekt og lokaorð

Í þessum kafla hefur verið lýst núverandi skiptingu stjórnarmálefna er varða útlendinga á milli ráðuneyta. Farið var yfir helstu breytingar á þeirri skiptingu á síðustu áratugum og því lýst hvernig löggjöf er varðar útlendinga hér á landi hefur þróast. Þá var útskýrt hvernig núverandi löggjöf er háttað, gerð grein fyrir skörun verkefna og því hvernig hlutverk stjórnvalda í málaflokknum eru skilgreind í lögum. Auk þessa var gerð hagnýt greining á löggjöf, verkaskiptingu ráðuneyta og verkefnum stofnana á öðrum Norðurlöndum.

Á grundvelli þessara upplýsinga og annarra rannsókna sem fjallað er um í skýrslunni hafa verið lagðar til umbætur þar sem leitast er við að einfalda málaflokkinn fyrir þá sem njóta eiga þjónustunnar. Það er mikilvægt og eftirsóknarvert. T.d. gera tillögurnar ráð fyrir að hugmyndin um „one-stop-shop“ verði nánar útfærð á þjónustusviði nýrrar stofnunar. Tillögurnar gera ráð fyrir að hugmyndin sem felur það í sér að tæknileg úrlausnarefni sem nauðsynleg eru til að afgangið og samskipti gangi greiðlega fyrir sig verði leyst með skipulögðum og skjótum hætti baksviðs („back-office-operations“). Flókin mál er flókin vegna þess að til að taka vandaða ákvörðun þarf að taka tillit til margra þátta, m.a. vegna þess að við erum upplýstari í dag en fyrir t.d. 20 árum. Þá erum við tengdari í alþjóðlegum skilningi og höfum betri þekkingu á áhrifum þess að líta á samfélagsleg viðfangsefni sem léttvæg og/eða einföld mál og líta svo á að alltaf sé hægt að taka á þeim með einföldum, skilvirkum og skjótum hætti.

Hugmyndin um „heimavinnuna“, eins og kalla má „back-office-operations“ nálgunina viðurkennir og skilur eðli og flækjustig hvers máls, en leitast aftur á móti við að leysa það flækjustig baksviðs svo að notandinn þurfi ekki að líða fyrir það að flækjast um innan kerfisins vegna vandamála sem í raun eru vandamál kerfisins. Gert er ráð fyrir því í tillögunum að útfærsla þessarar hugmyndar verði leiðarstefið við hönnun og framkvæmd verklags og vinnubragða á öllum sviðum stjórnsýslu- og skipulagsstofnunarinnar. M.ö.o. stofnunin sjálf, sem hér er lagt til að verði viðvarandi samstarfsvettvangur þeirra sérfræðinga sem koma að málefnum útlendinga og innflytjenda á mismunandi stigum, stendur í raun sem skipulag fyrir það markmið sem felst í hugmyndinni „No wrong doors“, þ.e. að viðskiptavinurinn eða notandinn á aldrei að koma að lokuðum dyrum, hvar sem hann kemur að starfsemi stofnunarinnar þegar hann ber sig eftir upplýsingum eða þjónustu á hennar vegum.

Breytingar þær sem hér eru lagðar til myndu kalla á kerfislægar sem og lagalegar breytingar sem ekki gafst ráðrúm til að meta formlega í skýrslu þessari. Kostnaður við tillöguna hefur ekki verið metinn formlega en ýmislegt bendir til að samlegðaráhrif þau sem tillagan ber með sér gætu skilað sér í aukinni hagræðingu í rekstri, fyrir utan þann ávinning sem felst í bættri þjónustu við notendur kerfisins.

