

Nóvember 2023



# Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks Stöðumat og valkostir

**Útgefandi:**

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks

Nóvember 2023

frn@frn.is

www.frn.is

**Umbrot og textavinnsla:**

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

©2023 Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

ISBN 978-9935-513-22-9

# Efnisyfirlit

<b>Stöðumat og valkostir</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inngangur</b> .....	<b>8</b>
1.0 Umgjörð og skipulag stefnumótunar .....	8
1.1 Afmörkun viðfangsefnis.....	8
1.2 Tilefni stefnumótunar.....	9
<b>2. Samráð</b> .....	<b>14</b>
2.1 Stýrihópur og þematengdir undirhópar .....	14
2.2 Rýnihópar .....	15
2.3 Aðkoma Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).....	15
2.4 Annað samráð .....	16
<b>3. Stöðumat</b> .....	<b>17</b>
3.1 Þróun fjárheimilda .....	17
3.2 Staða innflytjenda á Íslandi .....	18
3.3 Samfélag .....	18
3.3.1 Upplýsingar um réttindi og skyldur .....	20
3.3.2 Staðan á húsnæðismarkaði.....	21
3.3.3 Samráð við innflytjendur .....	22
3.3.4 Stjórnmalapátttaka .....	23
3.3.5 Sýnileiki innflytjenda í fjölmiðlum .....	24
3.4 Fjölskylda og heilbrigði.....	25
3.4.1 Fátækt á meðal innflytjenda.....	26
3.4.2 Málafni barna og fjölskyldna þeirra.....	27
3.4.3 Ungir innflytjendur sem hvorki eru í námi eða vinnu.....	29
3.4.4 Staða fatlaðra innflytjenda.....	32

3.4.5	Aldraðir innflytjendur.....	33
3.4.6	Staða þolenda ofbeldis.....	35
3.4.7	Innflytjendur og aðgengi að heilbrigðisþjónustu.....	37
3.5	Menntun.....	39
3.5.1	Fjöldi innflytjendabarna á skólaaldri.....	39
3.5.2	Menntastefna og innflytjendur.....	42
3.5.3	Leikskólinn.....	42
3.5.4	Grunnskólinn.....	43
3.5.5	Sértæk staða barna sem eru umsækjendur um alþjóðlega vernd eða flóttabörn.....	45
3.5.6	Framhaldsskólinn.....	46
3.5.7	Íslenskunám fullorðinna.....	48
3.5.8	Íslenskt táknmál sem annað mál.....	50
3.5.9	Mat á fyrra námi.....	50
3.6	Vinnumarkaður.....	51
3.6.1	Réttur til að starfa á Íslandi.....	51
3.6.2	Almennt um innflytjendur á vinnumarkaði.....	53
3.6.3	Atvinnustaða flóttafólks.....	57
3.6.4	Atvinnuleysi innflytjenda.....	60
3.6.5	Þjónusta við innflytjendur á vinnumarkaði.....	61
3.6.6	Áskoranir á vinnumarkaði.....	63
3.7	Málefni flóttafólks.....	66
3.7.1	Þolpróf kerfisins.....	68
3.7.2	Þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd.....	69
3.7.3	Samræmd móttaka flóttafólks.....	74
3.7.4	Flóttafólk í boði stjórnvalda.....	77
3.7.5	Mannúðarsjónarmið í móttöku flóttafólks.....	78
3.8	Stöðumat á jöfnuði og jafnréttissjónarmiðum.....	79



3.9	Mat á árangri gildandi stefna.....	81
3.10	Þróun í nágrannalöndunum.....	83
3.11	Lykilviðfangsefni til næstu ára.....	85
<b>4.</b>	<b>Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu.....</b>	<b>86</b>
4.1	Valkostir – leiðir.....	86
4.2	Drög að framtíðarsýn.....	86
4.3	Lykilviðfangsefni – áherslur.....	87
<b>5.</b>	<b>Hver er þín skoðun?.....</b>	<b>90</b>
<b>6.</b>	<b>Viðaukar.....</b>	<b>91</b>
6.1	Viðauki 1 – listi yfir þátttakendur.....	91
6.2	Viðauki 2 – skipunarbréf stýrihóps.....	92
6.3	Viðauki 3 - rannsóknir um innflytjendur.....	95

## Myndaskrá

Mynd 1 - Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda.....	7
Mynd 2 - Fjöldi innflytjenda 2000-2023.....	10
Mynd 3 - Aldursdreifing innlendra og fólks með erlendan bakgrunn 2023.....	11
Mynd 4 - Fjölmennustu hópar innflytjenda á Íslandi í janúar 2023 eftir ríkisfangi.....	12
Mynd 5 - Fjöldi og þróun fólks á aldrinum 16-24 ára sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun eftir uppruna.....	31
Mynd 6 - Fjöldi og þróun fólks á aldrinum 25-34 ára sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun eftir uppruna.....	31
Mynd 7 - Félagsleg virkni og einangrun eldra fólks eftir uppruna.....	35
Mynd 8 - Bakgrunnur leikskólabarna 2022.....	40
Mynd 9 - Fjöldi innflytjenda á grunnskólaaldri og hlutfall innflytjenda á grunnskólaaldri af heildarfjölda innflytjenda 2001-2022.....	41
Mynd 10 - Hlutfall innflytjenda af heildarfjölda grunnskólabarna 2001-2022.....	41
Mynd 11 - Fjöldi starfandi innflytjenda á Íslandi 2005-2023.....	54

Mynd 12 - Hlutfall innflytjenda eftir tekjutiund 1. september 2023.....	56
Mynd 13 - Landfræðileg dreifing innflytjenda á vinnumarkaði.....	56
Mynd 14 - Starfandi innflytjendur eftir landsvæðum.....	57
Mynd 15 - Atvinnustaða flóttafólks á Íslandi 30. des. 2022 eftir verndarveitingarári.....	58
Mynd 16 - Atvinnustaða flóttafólks frá Venesúela á Íslandi 30. des. 2022 eftir verndarveitingarári.....	59
Mynd 17 - Atvinnustaða flóttafólks frá Úkraínu, sem fékk vernd árið 2022, þann 30. des. 2022.....	59
Mynd 18 - Hlutfall atvinnulausra innflytjenda 2016-2023 samkvæmt skráum Vinnumálastofnunar og starfandi samkvæmt skráningu Hagstofu Íslands.....	60
Mynd 19 - Fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd 2012-2023.....	67
Mynd 20 - Fjöldi útgefina dvalarleyfa eftir umsókn um alþjóðlega vernd 2015-2023.....	67
Mynd 21 - Fjöldi flóttafólks sem kom til landsins í boði íslenskra stjórnvalda 2015-2023.....	68
Mynd 22 - Meðal málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd hjá Útlendingastofnun talinn í dögum 2019-2023.....	73
Mynd 23 - Meðal málsmeðferðartími kærumála vegna umsókna um alþjóðlega vernd hjá kærunefnd útlendingamála talinn í dögum 2019-2023.....	73

## Töfluskrá

Tafla 1 - Þróun raunkostnaðar í milljónum kr. á tímabilinu 2019 til 2022 og áætlun fyrir árið 2023.....	18
Tafla 2 - Fjöldi starfandi innflytjenda í ágúst 2023, greint eftir atvinnugreinum og bakgrunni.....	55
Tafla 3 - Sveitarfélög með samning um samræmda móttöku og stærð samninga.....	75
Tafla 4 - Staða og valkostir í átt að auknum jöfnuði og jafnrétti.....	79
Tafla 5 - Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2022-2025 - staða aðgerða.....	82

# Stöðumat og valkostir

Stöðumat og valkostir, þ.e. grænbók, er greining á tilteknu viðfangsefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að skoða nánar, ýmist sem undanfara stefnumótunar og/eða frumvarpsgerðar. Stöðumatið er hægt að setja í opið samráð á [samráðsgáttinni](#) á vef Stjórnarráðsins, þar sem almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og setja fram sjónarmið sín um stöðumatið.

Stöðumat og valkostir innihalda upplýsingar um viðfangsefnið og núverandi stöðu þess. Tekin er saman sú tölfræði sem til er um viðfangsefnið, hvort sem hún er innlend eða samanburðartölfræði við önnur ríki. Stöðumatið gefur gott yfirlit yfir lykilviðfangsefnin framundan og helstu leiðir eða áherslur við úrlausn þeirra.

Við gerð grænbókar er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum og hagsmunaaðilum jafnan boðið að taka þátt og koma sjónarmiðum sínum og sérþekkingu um málefnið á framfæri.

## Mynd 1 - Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda



## Stöðumat og valkostir er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda

Að loknu samráði um stöðumat og valkosti eru niðurstöður dregnar saman og mótuð stefna sem inniheldur framtíðarsýn fyrir málefnið og markmið sem marka leiðina ásamt áherslum. Stefna fylgir yfirlétt aðgerðaáætlun. Stöðumat og valkosti er jafnframt hægt að nota sem grundvöll fyrir frumvarpsgerð.

Þegar drög að stefnu eða frumvarpi liggja fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar að jafnaði tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð.

# 1. Inngangur

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs kemur fram að móta skuli skýra og heildstæða stefnu í málefnum útlendinga sem miðar að því að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til aðlögunar og virkrar þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði. Þar að auki samþykkti Alþingi með þingsályktun 29/152 um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025 að mótuð yrði stefna í málefnum innflytjenda, flóttafólks og fjölmenningar líkt og það er orðað í fyrstu aðgerð áætlunarinnar. Tillaga að stofnun stýrihóps um stefnumótun í málefnum innflytjenda- og flóttafólks var kynnt ráðherraefnd um málefni innflytjenda og flóttafólks þann 23. ágúst 2022 og samþykkt í ríkisstjórn þremur dögum síðar. Í kjölfarið óskaði félags- og vinnumarkaðsráðherra eftir tilnefningum í stýrihópinn.

## 1.0 Umgjörð og skipulag stefnumótunar

Við vinnu að stefnu í málefnum innflytjenda og flóttamanna hefur megináhersla verið lögð á að hafa viðtækt samráð við ólíka haghafa og tryggja að sem flestar og fjölbreyttastar raddir heyrist. Stýrihópur um gerð stefnunnar var endanlega skipaður um miðjan janúar 2023 og tók til starfa síðar í þeim sama mánuði. Stýrihópurinn hefur fundað reglulega og hist í átta skipti fram að birtingu grænbókar. Meðlimir stýrihóps og varamenn hópsins tóku jafnframt þátt í vinnuhópum um sértæk þematengd málefni. Skipaðir voru fimm verkefnahópar sem fjölluðu um málefni samfélagsins, fjölskyldu- og heilbrigðismál, menntun, vinnumarkaðinn og flóttafólk. Til að breikka þekkingargrunn vinnuhópa var óskað eftir setu fleiri sérfræðinga í einstaka hópum auk þess sem fjöldi gesta kom á fundi eftir efni þeirra. Hver vinnuhópur fundaði sex til sjö sinnum og samtals voru haldnir 32 fundir í vinnuhópum. Við þessa vinnu bættust að auki við einn vinnudagur um samræmda móttöku, fjögurra daga úttektarheimsókn Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og tveir rýnihópafundir (sjá nánar í viðauka 1).

Grænbók byggist á því efni sem fram kom á öllum þeim fundum sem upp hafa verið taldir auk efnis í skýrslum og gögnum sem lögð voru fyrir í vinnunni.

## 1.1 Afmörkun viðfangsefnis

Stýrihópur um stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks tók formlega til starfa í janúar 2023 og markast viðfangsefni hans einkum af skipunarbréfi hópsins (sjá viðauka 2). Umfjöllun um málefni innflytjenda og flóttafólks kemur inn á flest svið samfélagsins enda ætlað að taka á tækifærum til inngildingar og virkrar þátttöku bæði í samfélaginu sem og á vinnumarkaði.

Í vinnu stýrihópsins var stuðst við eftirfarandi skilgreiningar á lykilhugtökum:

Í umfjöllun um innflytjendur er stuðst við skilgreiningu Hagstofu Íslands. Samkvæmt henni er innflytjandi skilgreindur sem „einstaklingur sem er fæddur erlendis, á foreldra sem báðir eru fæddir erlendis, auk þess sem afar og ömmur eru öll fædd erlendis.“ Annarrar kynslóðar innflytjandi er „einstaklingur sem fæddur er hér á landi en á foreldra sem báðir eru fæddir erlendis, auk þess sem afar og ömmur eru fædd erlendis. Barn innflytjanda sem ekki fæðist hér á landi, heldur flytur til landsins á barnsaldri, er skilgreint sem innflytjandi.“<sup>4</sup> Mikilvægt er því að hafa í huga að skilgreiningin tengist ekki ríkisfangi.

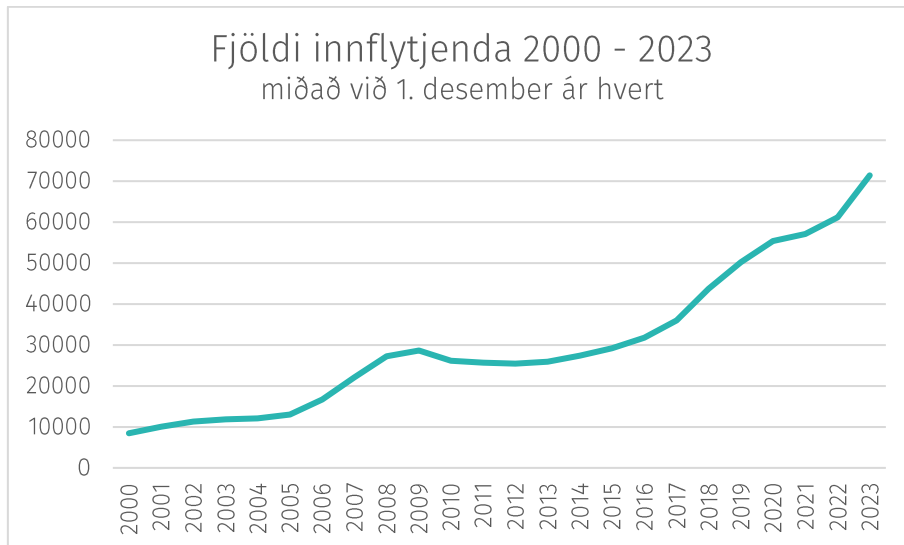
Í umfjöllun um flóttafólk er fjallað bæði um þá sem samkvæmt lögum um útlendinga 80/2016 eru skilgreindir sem umsækjendur um alþjóðlega vernd sem og þá sem hlotið hafa slíka vernd samkvæmt sömu lögum. Þá nær umfjöllunin einnig til þeirra sem komið hafa til landsins í boði stjórnvalda, svokallað kvótaflóttafólk.

Þegar fjallað er um fjölmenningu eða fjölmenningsarsamfélag er átt við samfélagsform þar sem fólk frá mismunandi menningarsvæðum og af mismunandi uppruna býr saman í einu samfélagi. Um þátttöku og möguleika til þátttöku er fjallað um undir hugtakinu inngilding. Með inngildingunni er átt við samskiptaform og ramma sem miðar að því að virkja allt fólk til þátttöku og að gera fjölbreyttum hópi fólks kleift að taka þátt í ákvarðanatöku á öllum sviðum samfélagsins. Inngilding felur í sér virðingu fyrir fjölbreytileika og viðurkenningu á að gera þurfi ráð fyrir fjölbreytileika í allri þjónustu og starfi.

## 1.2 Tilefni stefnumótunar

Innflytjendur á Íslandi eru fjölbreyttur hópur fólks sem flust hefur til Íslands af ýmsum ástæðum. Breytinga á samsetningu íbúa fer að gæta eftir að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) tók gildi um miðjan tíunda áratug síðustu aldar. Hlutfall innflytjenda jókst þá hægt og rólega en eftir árið 2012, þegar innflytjendur voru um 8%, hefur hlutfallið vaxið nokkuð stöðugt og er nú svo komið að innflytjendur eru 18,4% íbúa. Hlutfall innflytjenda eykst hvað hraðast hér á landi innan landa OECD og má einkum rekja fjölgunina til tækifæra á íslenskum vinnumarkaði. Samkvæmt spám frá Samtökum atvinnulífsins mun þörf vinnumarkaðarins fyrir fleiri vinnandi hendur síst fara minnkandi og er gert ráð fyrir að þörf sé á um 12.000 manns til starfa hér á næstu fjórum árum og þar af rúmlega helmingi úr hópi háskólamenntaðra. Allt bendir því til þess að innflytjendum muni halda áfram að fjölga hér á landi á næstu árum.

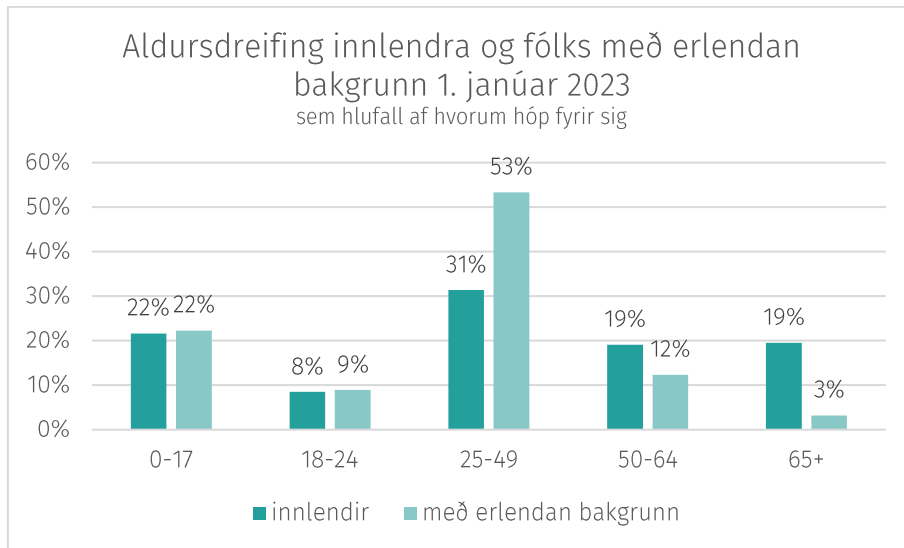
## Mynd 2 - Fjöldi innflytjenda 2000-2023



Heimild: Hagstofa Íslands 2023<sup>1</sup>

Þegar litið er til lýðfræðilegra þátta er varðar innflytjendur á Íslandi sést að aldursdreifing hópsins er ólík því sem gerist á meðal innlendra. Flestir innflytjendur eru á aldrinum 25-49 ára og hlutfallslega fáir teljast til eldri borgara. Vísbendingar eru um að á komandi árum muni börnum í hópi innflytjenda fjölga, einkum muni önnur kynslóð innflytjenda hér á landi vaxa (yfir helmingur innflytjenda er á barneignaraldri) og að innflytjendum í hópi aldraðra muni fjölga. Innflytjendur 65 ára og eldri eru nú um 2.700 manns en rúmlega 10.500 manns eru á aldrinum 50-64 ára.

<sup>1</sup> Hagstofa Íslands (2023). Mannfjöldi eftir bakgrunni, kyni og aldri 1996-2023, veffrétt og reiknivél á vefsíðu Hagstofunnar.

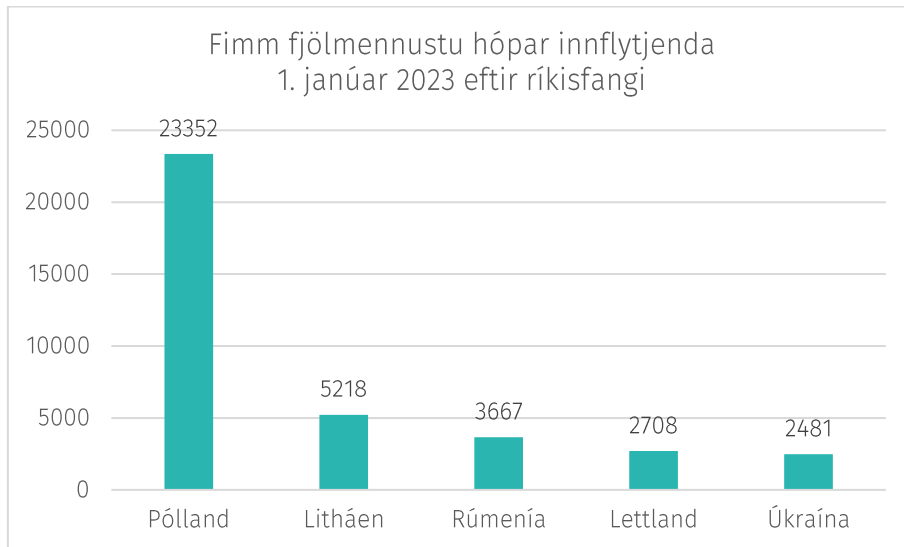
**Mynd 3 - Aldursdreifing innlendra og fólks með erlendan bakgrunn 2023**

Heimild: Hagstofa Íslands 2023<sup>2</sup>

Þegar litið er til uppruna innflytjenda á Íslandi má sjá að meirihluti þeirra kemur frá löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins, eða um 80% innflytjenda. Þá er eitt þjóðerni ríkjandi en innflytjendur með pólskt ríkisfang eru rúmlega þriðjungur allra innflytjenda á Íslandi

<sup>2</sup> Hér er tekinn saman fjöldi innflytjenda jafnt fyrstu sem annarrar kynslóðar, fólks sem á annað foreldri erlent eða er fætt erlendis.

#### Mynd 4 - Fjölmennustu hópar innflytjenda á Íslandi í janúar 2023 eftir ríkisfangi



Hagstofa Íslands 2023<sup>3</sup>

Innflytjendur hafa að mörgu leyti þörf fyrir sértæka þjónustu og nálgun við þjónustu, einkum á fyrstu árum búsetu sinnar hér á landi. Nauðsynlegt er að skýrt sé til hvers er ætlast af fólki sem hingað flyst, veittur sé nauðsynlegur stuðningur við fyrstu skrefin í nýju landi og að samfélagið geri ráð fyrir fjölbreytileika. Innflytjendur á Íslandi eru mannaúður og til að skapa inngildandi samfélag er nauðsynlegt að stjórnvöld setji sér skýra stefnu um sértæk málefni innflytjenda og stuðli þannig að farsælu inngildingarsamfélagi sem byggist á fjölbreytileika og jöfnum tækifærum til þátttöku.

Áður fyrr var einkum litið til innflytjenda sem þátttakenda á vinnumarkaði; að innflytjendur væru farandverkafólk sem kæmi hingað til lands til að starfa í styttri tíma. Þetta viðhorf hefur þó breyst enda ljóst að innflytjendur eru fastur hluti af íbúum landsins og þátttakendur í íslensku samfélagi.

Fram til þessa hafa íslensk stjórnvöld ekki haft sértæka stefnu í málaflöknum en þó er í gildi Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025 sem tók við af eldri áætlun sem náði til árána 2016-2019. Þá voru í árslok 2012 sett sértæk lög um málefni innflytjenda sem mótuðu fyrsta rammann í málaflöknum. Lögin voru þó fyrst og fremst formfesting á þeirri umgjörð sem þegar hafði skapast um málefni innflytjenda og snúa einkum að stjórnsýslunni. Á öðrum Norðurlöndum er lagaramminn í kringum málefni innflytjenda þó í öllum

<sup>3</sup> Hagstofa Íslands (2023). Mannfjöldi eftir ríkisfangi, kyni og aldri 1. janúar 1998-2023, reiknivél á vefsíðu Hagstofunnar.



tilfellum mun ítarlegri en hér á landi og tekur á mun fleiri þáttum samfélagsins. Í ört vaxandi samfélagi þar sem fólksfjölgun er einkum rakin til fjölgunar innflytjenda er heildarstefnumótun brýnt verkefni. Þá er jafnframt ljóst að með nýrri heildarstefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks verður jafnhliða nauðsynlegt að styrkja löggjöf um málefni innflytjenda.

Stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks er ætlað að vera heildstæð og til hagsbóta fyrir samfélagið í heild. Með skýrri sýn má auka á samkeppnishæfni íslensks samfélags og atvinnulífs og renna styrkari stoðum undir fjölbreytt mannlíf sem byggir gildi sín á jafnrétti og virðingu fyrir mannréttindum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Með skýrri stefnu verður samfélagið betur í stakk búið til að takast á við áskoranir sem fylgja auknum fólksflutningum og hreyfanleika fólks þvert á landamæri og álfur.

## 2. Samráð

Samráð við hagaðila, einkum innflytjendur sjálfa, er mikilvægur hluti af vinnslu grænbókar og stöðumat um málefni innflytjenda og flóttafólks. Er hér um að ræða fyrsta stöðumat í málaflokknum sem unnið hefur verið. Hér verður gerð grein fyrir því samráði sem fram fór í aðdraganda þessarar grænbókar.

Í kjölfar samráðs um efni grænbókar hefst vinna við gerð hvítbókar þar sem lögð verða drög að fyrstu stefnu stjórnvalda um málefni innflytjenda og flóttafólks. Við gerð stefnunnar verður tekið tillit til þeirra athugasemda sem berast í samráðsgátt stjórnvalda. Einnig verða haldnir opnir fundir um land allt þar sem innflytjendum verður sérstaklega boðið að koma og ræða stefnumótunina frá sínu sjónarhorni. Þegar drög að hvítbók liggja fyrir fer hún í opið samráð. Gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar um stefnu um málefni innflytjenda og flóttafólks verði lögð fyrir Alþingi á haustþingi 2024.

### 2.1 Stýrihópur og þematengdir undirhópar

Líkt og áður kom fram var stýrihópur um gerð stefnunnar skipaður um miðjan janúar 2023 og tók til starfa síðar í þeim sama mánuði. Ráðherranefnd um málefni innflytjenda og flóttamanna fór yfir hvaða fulltrúar tækju sæti í stýrihópi sem síðar var staðfest af ríkisstjórn. Vinnunni var stýrt af félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipaði stýrihópinn og skipaði jafnframt formann hans. Í vinnuhópnum sátu fulltrúar fimm ráðuneyta, auk fulltrúa félags- og vinnumarkaðsráðuneytis komu þeir frá forsætisráðuneyti, fjármálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti. Að auki sátu þar fulltrúar Alþýðusambands Íslands (ASÍ), stéttarfélaganna BHM og BSRB, fulltrúar frá Félagi kvenna af erlendum uppruna, hugvísindasviði Háskóla Íslands, innflytjendaráði<sup>4</sup>, Kennarasambandi Íslands (KÍ), Rauða krossinum á Íslandi (RKÍ), Samtökum atvinnulífsins og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Stýrihópurinn hefur fundað reglulega og hist í átta skipti fram að birtingu grænbókar.

Meðlimir stýrihóps, jafnt aðalmenn sem varamenn, tóku þátt í vinnuhópum um sértæk þematengd málefni sem byggðu á fimm stöðum framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025. Hóparnir fjölluðu um málefni samfélagsins, fjölskyldu- og heilbrigðismál, menntun, vinnumarkaðinn og flóttafólk. Heilbrigðismál eru ekki ein af stöðum fyrrnefndrar framkvæmdaáætlunar en það var mat ráðuneytisins að mikilvægt væri að fjalla um þann þátt í stefnumótuninni. Við vinnuhópna var bætt nokkrum fulltrúum til

---

<sup>4</sup> Sjá nánar um hlutverk innflytjendaráðs í 5. gr. laga um málefni innflytjenda nr. [116/2012](#)

að breikka þekkingu. Í vinnuhóp um vinnumál og málefni flóttafólks komu fulltrúar Vinnumálastofnunar auk þess sem fulltrúi félagsþjónustu Akureyrarbæjar bættist í síðarnefnda hópinn. Í vinnuhóp um fjölskyldu- og heilbrigðismál var bætt við þremur fulltrúum; frá heilbrigðisráðuneytinu, félagsþjónustu Árborgar og Hjálparstarfi kirkjunnar. Að auki kom fjöldi gesta á fundi einstaka vinnuhópa og komu þeir frá leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum, ENIC/NARIC (sem stendur fyrir European Network of Information Centers/National Academic Recognition Information Centers og sinnir akademísku mati á erlendu námi fyrir stofnanir), Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, innviðaráðuneytinu, Landspítalanum, Lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Mími símenntun, Nordens Velfærdcenter, OECD, Ríkisútvarpið (RÚV), sjálfstætt starfandi sérfræðingar á sviði sálfræði og málefna barna, Vinnueftirlitinu og Virk, auk sérfræðinga frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu á sviði fullorðinsfræðslu, málefna fatlaðra og vinnumarkaðsúrræða. Hver vinnuhópur fundaði sex til sjö sinnum en samtals voru haldnir 32 fundir í vinnuhópum.

## 2.2 Rýnihópar

Til að tryggja aðkomu innflytjenda sjálfra að stöðumatinu voru haldnir tveir rýnihópafundir. Markmið fundanna var að fá fram sjónarmið innflytjenda um nauðsynlegan stuðning þegar fólk flytur til landsins og að öðlast betri sýn á hvar úrbótatækifæri í móttöku og þjónustu við innflytjendur liggja út frá sjónarhóli þeirra sjálfra. Tveir hópar tóku þátt í slíkum rýnifundum. Annars vegar var um að ræða svokallaða sendiherra íbúa af erlendum uppruna sem starfa á vegum Reykjavíkurborgar. Hlutverk þess fólks er að brúa bilið milli ólíkra þjóða og menningarheima innan borgarinnar og eru þeir ráðgefandi fyrir þjónustumiðstöð Breiðholts um þjónustu við innflytjendur í hverfinu. Þátttakendur í þeim rýnihópi voru fimm talsins. Hins vegar var haldinn rýnifundur með sjö manna enskumælandi ráði Mýrdalshrepps. Ráðið var sérstaklega stofnað til að auka áhrif innflytjenda í stjórnun sveitarfélagsins og hvetja innflytjendur til þátttöku í nefndarstörfum og stefnumótun.

## 2.3 Aðkoma Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD)

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið tók þá ákvörðun við upphaf stefnumótunarvinnunnar að ganga til samstarfs við Efnahags- og framfarastofnunina, OECD til að treysta hið faglega stefnumótunarferli í heild og fá utanaðkomandi sjónarmið að borðinu. Sérfræðingar á vegum OECD hafa í gegnum ferlið veitt ráðgjöf og safnað upplýsingum sem nýtast inn í grænbók þessa um stöðu innflytjenda og flóttafólks í íslensku samfélagi. Unnin var greining upp úr gagnasafni OECD, „*Settling in*“ sem varpaði ljósi á stöðu Íslands í samanburði við aðrar OECD-þjóðir þegar kom að grunnþáttum samfélags og

vinnumarkaðar. Samanburðurinn var kynntur í stýrihópi verkefnisins og í undirhópi um vinnumál á vormánuðum 2023.<sup>5</sup>

Dagana 5.-8. júní 2023 komu sérfræðingar á vegum OECD í vettvangsferð til Íslands til að hitta hagaðila, safna upplýsingum og eiga samtál um áskoranir og árangur þegar kemur að inngildingum innflytjenda og þátttöku þeirra í íslensku samfélagi. Sú heimsókn þjónaði lykilhlutverki í stefnumótunarvinnunni en gera má ráð fyrir því að OECD gefi út landrýniskýrslu um Ísland á sviði innflytjendamála á vormánuðum 2024. Hún mun þjóna mikilvægu hlutverki inn í samráð um hvítbók þar sem drög að stefnu verða lögð fram.

## 2.4 Annað samráð

Annað samráð var annars vegar vinnudagur um samræmda móttöku þar sem fulltrúar ellefu sveitarfélaga, fulltrúar Vinnumálastofnunar og Rauða krossins tóku þátt. Einnig var aukið samráð við innflytjendaráð sem fékk drög að grænbók til yfirlestrar en ráðið gegnir lögbundnu ráðgjafahlutverki við félags- og vinnumarkaðsráðherra um málefni innflytjenda.

---

<sup>5</sup> Settling in [2023](#) – Indicators of immigrants integration, OECD and EU.

## 3. Stöðumat

Stöðumat grænbókar þessar byggist einkum á upplýsingum sem fram komu í samráðsferlinu og stoðgögnum, einkum tölulegum gögnum frá Hagstofu Íslands. Þá var við stöðumatið litið til vinnu sem fram fór í vinnu- og stýrihópum varðandi málefni barna á flótta, málefni framhaldsfræðslu og málefni fólks með fötlun.

### 3.1 Þróun fjárheimilda

Í stöplaritinu hér fyrir neðan eryfirlit raunkostnaðar áráanna 2019-2022 samkvæmt ríkisreikningi og áætlun skv. fjárlögum 2023. Hjá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu eru nokkrir kostnaðarliðir vegna málefna flóttafólks og innflytjenda. Breytingar urðu á þessum kostnaðarliðum við uppskiptingu ráðuneyta í lok árs 2021. Þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd fluttist til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis frá dómsmálaráðuneyti og endurgreiðslur vegna 15. gr. barnalaga fluttust til mennta- og barnamálaráðuneytis. Á sama tíma fluttist framhaldsfræðslan<sup>6</sup> til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis en þar undir falla íslenskunámskeið hjá fræðslusjóðum. Einnig voru gerðar breytingar í apríl 2023 er Fjölmeningarsetur var sameinað Vinnumálastofnun.

Undir liðinn „Innflytjendur og móttaka flóttafólks“ gjaldfærast ýmis verkefni sem tengjast málefnum flóttafólks eftir að umsókn um alþjóðlega vernd hefur verið samþykkt. Þar má nefna kostnað vegna samninga við sveitarfélög vegna samræmdrar móttöku flóttafólks, kostnaður vegna virkniúrræða, aðstoð við atvinnuleit, íslenskunám og fleira þessu tengt.

Endurgreiðslur á gjöldum sveitarfélaga vegna 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og vegna 15. gr. barnalaga fer skv. ákvæðum reglugerða þar um.

Í stöplaritinu eru fjárhæðir til og með 2021 vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd þegar málaflókkurinn var í heild sinni á ábyrgð dómsmálaráðuneytis. Frá 2022 er kostnaðurinn vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd tvískiptur, annars vegnar málsmeðferð sem er áfram á forræði dómsmálaráðuneytis og vegna þjónustu við umsækjendur sem er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins.

Íslenskunámskeið fyrir innflytjendur hjá fræðslusjóðum var eins og áður sagði hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Gerð námskeiða og umsjón námskeiðahalds er kostað af ríkissjóði en þátttakendur greiða námskeiðsgjöld.

---

<sup>6</sup> Framhaldsfræðsla er skilgreind sem hvers konar nám, úrræði og ráðgjöf sem ætlað er að mæta þörfum fólks með stutta formlega skólagöngu að baki. Sjá nánar í lögum um framhaldsfræðslu nr. 27/2010

**Tafla 1 - Þróun raunkostnaðar í milljónum kr. á tímabilinu 2019 til 2022 og áætlun fyrir árið 2023**

	2019	2020	2021	2022	2023
Íslenskukennsla hjá fræðslusjóðum	158,9	168,1	300,8	95,9	310
Endurgreiðsla v. 15. gr. barnalaga	60,1	49,1	77,9	172,2	62,4
Endurgreiðsla v. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga	84,9	1.499,1	1.314,4	1.777,6	790,4
Umsækjendur um alþjóðlega vernd til ársloka 2021	3.299,8	3.407,8	3.248,8		
Umsækjendur um alþjóðlega vernd, þjónusta				4.743,7	3.190
Umsækjendur um alþjóðlega vernd, málsmeðferð				3.241,4	1.448
Innflytjendaráð og móttaka flóttafólks	629,3	244,9	420,4	1.127,9	1.335,3
Fjölmenningarsetur*	55,5	66,3	93,1	201,1	127,7
<b>Samtals</b>	<b>4.288,5</b>	<b>5.435,3</b>	<b>5.455,4</b>	<b>11.359,8</b>	<b>7.263,8</b>

\* Fjárheimildir fluttust með verkefnum til VMST frá 1. apríl 2023. Allar upphæðir í töflunni eru á verðlagi hvers árs.

## 3.2 Staða innflytjenda á Íslandi

Líkt og áður var greint frá hefur vinnan sem hér birtist í stöðuskýrslu farið fram í stýrihópi um gerð stefnu í málefnum innflytjenda og flóttamanna auk vinnuhópa. Unnið hefur verið að greiningu á stöðu innflytjenda út frá fimm meginstöðum. Þær eru samfélagið, fjölskyldu- og heilbrigðismál, menntun, vinnumarkaður og flóttafólk. Í köflunum sem hér fylgja verður fjallað um stöðu innflytjenda út frá þessum fimm meginstöðum.

## 3.3 Samfélag

Líkt og fram kemur í umfangllun um tilefni stefnumótunar í málefnum innflytjenda og flóttafólks hafa orðið miklar breytingar á fjölda og hlutfalli innflytjenda hér á landi á tiltölulega skömmum tíma. Meirihluti allra innflytjenda býr á suðvesturhluta landsins en sé litið til höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja búa 79% allra innflytjenda á því svæði. Hlutfallslega eru flestir innflytjendur búsettir á Suðurnesjum eða 28% íbúa og næst á eftir fylgja Vestfirðir þar sem innflytjendur

eru 23,3% íbúa<sup>7</sup>. Þrátt fyrir þessar meginlínur getur hlutfall innflytjenda af íbúafjölda verið mjög hátt í litlum og meðalstórum sveitarfélögum líkt og er í Mýrdalshreppi, Bolungarvík og Grundarfirði svo einhver séu nefnd. Af stærri sveitarfélögum er það Reykjanesbær þar sem hlutfall innflytjenda af íbúum er hæst og sker það sveitarfélag sig töluvert frá öðrum stærri sveitarfélögum hvað þetta varðar.

Hröðum samfélagsbreytingum fylgja ýmsar áskoranir sem jafnt mæta þeim hópi sem um ræðir sem og samfélaginu í heild. Þrátt fyrir að fjöldi innflytjenda vaxi hratt hér á landi er tiltölulega fáar rannsóknir til er snúa sérstaklega að inngildingu innflytjenda í samfélagið. Margar rannsóknir eru á frumstigi og fáar stórar og langtímarannsóknir hafa verið unnar. Sértækir fjármunir til rannsókna á sviði innflytjendamála eru takmarkaðir og skiptast t.a.m. á milli almennra verkefna og rannsókna líkt og er tilfellið með þróunarsjóð innflytjendamála. Skort hefur upp á miðlun rannsókna og að þeir sem starfa dags daglega að málefnum innflytjenda geti hagnýtt sér niðurstöður rannsókna og því ljóst að byggja þarf brú þarna á milli. Hvorki er fyrir hendi reglulegt samráð á sviði innflytjendamála né markviss söfnun á rannsóknarniðurstöðum og þ.a.l. vettvangur til að byggja brú milli þjónustu við innflytjendur og niðurstöður rannsókna.

Viðhorf almennings til innflytjenda og fjölmenningsarsamfélags hefur verið fremur jákvætt. Þetta má meðal annars sjá í niðurstöðum könnunar Félagsvísindastofnunar<sup>8</sup> frá 2019 þar sem borin eru saman gögn milli ára 2019 og 2017. Viðhorfið var í yfirgnæfandi meirihluta jákvætt þegar spurt var um efnahagsleg áhrif innflytjenda og hvort innflytjendur auðgi menningu landsins. Teikn má sjá um breytt viðhorf þegar spurt er um fjölda innflytjenda og hvort draga ætti úr fjölda innflytjenda, halda honum óbreyttum eða auka hann. Hærra hlutfall vildi óbreytt ástand árið 2019 en árið 2017 og fór hlutfallið úr 30% í 37%. Þá lækkar líka hlutfall þeirra sem vildu sjá aukningu innflytjenda og fer það úr 38% í 31%. Breyting á viðhorfi getur haft veruleg áhrif á daglegt líf innflytjenda og möguleika þeirra til jafnrar þátttöku í samfélaginu. Í nýlegum sjónvarpsþáttum Ríkisútvarpsins, Mannflóran<sup>9</sup>, var fjallað um birtingarmyndir slíkra fordóma er birtast ungu fólki af erlendum uppruna hér á landi. Þá hafa bæði Jafnréttisstofa<sup>10</sup> og 112.is<sup>11</sup> farið nýlega í sérstaka vitundavakningu sem snýr að fordómum, þar með töldu örಾರೆiti sem er ein birtingamynd breytts viðhorfs. Fyrstu niðurstöður sem birst hafa úr óbirtri rannsókn Margrétar Valdimarsdóttur um fórnarlömb ofbeldis

---

<sup>7</sup> Hagstofa Íslands, Hlutfall innflytjenda 2022 eftir landsvæðum, veffrétt sjá:

<https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-efir-bakgrunni-2022/>

<sup>8</sup> Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (2019). Könnun á viðhorfum almennings til innflytjenda og fjölmenningsarsamfélagsins. Rannsókn unnin fyrir velferðarráðuneytið.

<sup>9</sup> Þættina má nálgast á vef [RÚV](#)

<sup>10</sup> Sjá herferð Jafnréttisstofu, [Meinlaust](#), þar sem áherslan var á konur af erlendum uppruna.

<sup>11</sup> Sjá umfjöllun á vef 112.is, [við erum öll með fordóma](#)

og tengsl við innflytjendabakgrunn sýna fram á að ungmenni úr hópi innflytjenda eru líklegri en innlend ungmenni til að vera fórnarlömb ofbeldis sem á rætur í fordómum. Líkurnar aukast eftir því sem samfélagið sem ungmennin búa í er einsleitara. Breyting á viðhorfi endurspeglast í áskorunum á ólíkum sviðum, m.a. á vinnumarkaði (sjá kafla 3.6.6), í fátækt og einmanaleika meðal innflytjenda (sjá kafla 3.4.1. og 3.4.5). Í ljósi breytts viðhorfs er jafnframt brýnt að endurtaka fyrri rannsókn Félagsvísindastofnunar og fá staðfestingu á hvort frekari breyting hafi orðið.

Frá árinu 2018 hefur Ríkislögreglustjóri haldið sértæka skrá yfir brot þar sem grunur er um haturstjáningu. Frá þeim tíma hafa komið upp nokkur slík mál á ári hverju sem byggja á fordómum vegna uppruna, trúarbragða og kynhneigðar. Alls voru skráð níu mál árið 2018 en átján mál ári síðar. Árið 2020 voru þau sex, tuttugu og þrjú árið 2021 og átján mál höfðu verið skráð á þriðja ársfjórðungi 2022 samkvæmt skýrslu Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI)<sup>12</sup> um stöðu mála hér á landi.

### 3.3.1 Upplýsingar um réttindi og skyldur

Við upphaf búsetu er það innflytjendum mjög mikilvægt að geta á skilvirkan og einfaldan hátt aflað sér upplýsinga um réttindi sín og skyldur. Ýmsir opinberir aðilar bjóða upp á slíkar upplýsingar á erlendum tungumálum s.s. [Þjóðskrá Íslands](#), [Vinnumálastofnun](#) (áður á ábyrgð Fjölmeningarseturs<sup>13</sup>) og [Útlendingastofnun](#). Þá hefur [Jafnréttisstofa](#) gefið út sérstakt efni ætlað innflytjendum sem fjallar um rétt á Íslandi í nánnum samböndum. Sérstakri ráðgjafastofu fyrir innflytjendur var komið á fót árið 2022 og starfaði hún fyrst sem sjálfstætt verkefni á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins en síðar á vegum Fjölmeningarseturs og nú á vegum Vinnumálastofnunar. Þá hefur Vinnumálastofnun jafnframt rekið sérstaka vinnumiðlun fyrir innflytjendur sem og flóttafólk. Á vefsíðunni [landneminn](#) má finna samfélagsfræðslumyndbönd á sjö tungumálum um búsetu á Íslandi. Þau eru ætluð öllum innflytjendum og standa fólki til boða án endurgjalds.

Þrátt fyrir þessi verkefni virðast upplýsingar um réttindi og skyldur ekki ná til meirihluta þess markhóps sem þær beinast að. Innflytjendur sjálfir nefna að það sé bæði flókið og tímafrekt að afla sér nauðsynlegra upplýsinga. Margir séu því of háðir upplýsingum, ýmist frá samlöndum eða vinnuveitendum, sem geti í einhverjum tilvikum aukið líkur á rangtúlkun upplýsinga eða að mikilvægar upplýsingar komist ekki til skila. Það geti haft áhrif á réttarstöðu viðkomandi hér

<sup>12</sup> The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2023) ECRI Report on Iceland sixth monitoring cycle

<sup>13</sup> Fjölmeningarsetur og Vinnumálastofnun voru sameinuð þann 1. apríl 2023 undir nafni síðarnefndu stofnunarinnar.



á landi s.s. hvað varðar efnahagsleg og félagsleg réttindi sem tengjast lögheimilisskráningu. Þá er einnig mikilvægt að hafa í huga að upplýsingamiðlun í íslensku samfélagi byggir mikið á upplýsingum í rituðu máli og rafrænum upplýsingakerfum. Það gerir þeim innflytjendum sem ekki eru læsir og skrifandi á eigin tungumáli mjög erfitt um vik að afla sér upplýsinga. Það sama gildir um þá hópa sem eru ekki vel tölvulæsir.

Færni í íslensku er oft lykill að því að geta sótt sér upplýsingar og því skiptir íslenskukunnátta og aðgengi og möguleikar til íslenskunáms innflytjendur hér á landi miklu máli. Um það efni er fjallað sérstaklega í kaflanum um menntun.

### 3.3.2 Staðan á húsnæðismarkaði

Ein af stærstu áskorunum íslensks samfélags á komandi árum er að tryggja auknið framboð íbúða til að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði. Mannfjöldaspár Hagstofu Íslands spila lykilhlutverk í áætlunum ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu íbúða en í nýlegri skýrslu sem Intellecton vann fyrir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um mat á íbúðabörf<sup>14</sup> kemur fram að miklar sveiflur hafi verið í mannfjöldapróun á Íslandi í gegnum tíðina.<sup>15</sup> Á allra síðustu árum hefur orðið mikil aukning í mannfjölda og hafa miklar sveiflur í aðflutningi og brottflutningi fólks til og frá landinu gert það að verkum að erfitt hefur reynst að spá fyrir um mannfjöldapróun. Í skýrslunni kemur m.a. fram að töluverður munur er á mannfjöldaspám og rauntölum og hafa í raun fleiri flust hingað til lands en spár gerðu ráð fyrir. Hluta af því má rekja til vaxtar á vinnumarkaði (sjá kafla 3.6) og fjölgunar innflytjenda í kjölfarið (sjá töluefni í kafla 2.1). Þó óvíst sé hvort vöxtur í mannfjölda á Íslandi haldi áfram með sama hætti og undanfarin ár, má gera ráð fyrir að á næstu árum fjölgi fólki alla jafna um a.m.k. 5-6 þúsund manns á ári. Ljóst er að þessi fjölgun hefur leitt til þrýstings á íslenskum íbúðamarkaði en með svipaðri áframhaldandi mannfjöldapróun verða íbúar landsins orðnir rúmlega 400.000 í lok árs 2023 eða upphafi árs 2024<sup>16</sup>.

Þegar meta skal íbúðabörf til framtíðar skipta bæði þróun fólksfjölda og fjöldi fólks í heimili meginmáli. Sé litið til síðasta árs má ætla að miðað við fjölgun íbúa á því ári hefði þurft að byggja ríflega 4.500 íbúðir til að mæta aukinni íbúðabörf, að því gefnu að fjölskyldustærð hefði verið ámóta og meðaltal síðustu ára. Raunin var aftur á móti sú að byggðar voru ríflega 1.600 færri íbúðir en þörf var fyrir, sem mætti kalla óuppfyllta íbúðabörf þess árs. Þá má búast við að meðalfjöldi í heimili muni halda áfram að lækka hér á landi líkt og í öðrum löndum<sup>17</sup> sem ætla má að

<sup>14</sup> Húsnæðis og mannvirkjastofnun (2023). Mat á íbúðabörf. Vefútgáfa.

<sup>15</sup> Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (2023). Mat á íbúðabörf. Vefútgáfa.

<sup>16</sup> Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (2023). Mat á íbúðabörf. Vefútgáfa.

<sup>17</sup> Íbúðalánasjóður (2019). Íbúðabörf 2019-2040. Húsnæðisvið Íbúðalánasjóðs, Reykjavík.

hafi aukin áhrif á íbúðarþörf. Stjórnvöld verða því að móta sér skýra stefnu um hvernig bregðast eigi við stórauknum íbúafjölda á Íslandi í dag og um fyrirsjáanlega framtíð á sama tíma og mikill skortur er á íbúðum. Sú vinna er hafin og hafa drög að húsnæðisstefnu til næstu fimmtán ára og fimm ára aðgerðaáætlun þegar verið birt opinberlega. Til að áætlanagerð stjórnvalda um íbúðauppbyggingu nái því markmiði að mæta þörf og auka þar með jafnvægi á húsnæðismarkaði er nauðsynlegt að unnin verði nánari sviðsmyndagreining um íbúðarþörf út frá þróun mannfjölda til næstu fimm og tíu ára, m.a. með hliðsjón af fjölgun innflytjenda. Húsnæði er ein af grunnþörfunum og innflytjendur eru líklegri en innlendir til að vera á leigumarkaði. Viðvarandi húsnæðisskortur getur því haft áhrif á möguleika innflytjenda til að ná rótfestu hér á landi líkt og fjallað er um í kafla 3.4.1.

### 3.3.3 Samráð við innflytjendur

Almennt séð má segja að rödd innflytjenda í íslensku samfélagi sé ekki sterk þó svo að það sé ekki algilt. Algengast er að ákvarðanir um sértæk málefni er snúa að þjónustu við innflytjendur og flóttafólk séu teknar án aðkomu þeirra sem þjónustan beinist að. Á þessu eru auðvitað undantekningar og má þar t.a.m. nefna [innflytjendaráð](#), [fjölmeningarráð Reykjavíkurborgar](#), [enskumælandi ráð Mýrdalshrepps](#) og fjölmeningarráð Hornarfjarðar svo einhverjar séu nefndar. Starfsemi innflytjendaráðs er lögbundin líkt og fram kemur í 4. gr. laga um málefni innflytjenda [116/2012](#) og er ráðið félags- og vinnumarkaðsráðherra til ráðgjafar um málefni innflytjenda. Á sveitarstjórnarstigi hefur samráð við innflytjendur ekki verið lögfest með sama hætti og t.d. samráð hvað varðar málefni eldri borgara sem birtist í ákvæðum um öldungaráð í lögum um málefni aldraðra [125/1999](#). Það þýðir þó ekki að sveitarfélög hafi almennt ekki neitt samráð við innflytjendur. Mörg sveitarfélög hafa ýmist boðið upp á reglulega viðburði til að ræða málefni innflytjenda<sup>18</sup> eða einstaka viðburð til að leiða íbúa af ólíkum uppruna saman s.s. þjóðahátíðir. En hugmyndafræði inngildandi samfélags snýst um að ávallt sé tekið tillit til þarfa ólíkra hópa og því má telja að innflytjendaráð séu jafn mikilvæg stjórnáætlun og öldungaráð og ungmennaráð.

Ýmis félagasamtök hafa tekið virkan þátt í umræðu um málefni innflytjenda og flóttafólks. Má þar nefna samtök líkt og Hjálparstarf kirkjunnar, Hjálpræðisherinn, Rauða krossinn, Réttur barna á flótta, Solaris og Þroskahjálp. Fá samtök innflytjenda hafa tekið þátt í umræðunni en þó má nefna lykilsamtök líkt og [Samtök kvenna af erlendum uppruna](#), samtökin [Móðurmál](#) og [Hennar rödd](#) sem

---

<sup>18</sup> Hér má t.d. nefna að Reykjavíkurborg heldur út viðamiklu samtali við innflytjendur í borginni. Hefur reglulega verið haldið fjölmeningarþing, verkefni sendiherra af erlendum uppruna er stýrt frá Breiðholti og Reykjavíkurborg stendur fyrir samráðsvettvangi trú- og lífsskoðunarfélaga sem að hluta nær til málefna innflytjenda.

öll eru sterkir málsvarar innflytjenda hér á landi og halda uppi fjölbreyttu starfi og umræðu. Ákveðinn kynjahalli er þó á umræðu um málefni innflytjenda þar sem þeir sterku málsvarar sem hér eru nefndir fjalla um sértæk málefni, annars vegar barna og hins vegar kvenkyns innflytjenda, á meðan að lítið fer fyrir umræðu um stöðu innflytjenda af öðrum kynjum. Umræða almennt um stöðu karlkyns innflytjenda hefur einkum varðað vinnumarkað og þá sér í lagi meint brot á vinnumarkaði sem nánar er komið inn á í umfjöllun um vinnumarkaðinn. Þá má einnig nefna að opinber umræða um málefni flóttafólks er mun meiri en almenn umræða um málefni innflytjenda, þó svo að síðarnefndi hópurinn sé umtalsvert fjölmennari en sá fyrrnefndi.

### 3.3.4 Stjórnmaláttaka

Einn grundvallarréttur í lýðræðissamfélögum er kosningaréttur, tækifæri til að fá með atkvæði sínu að hafa bein áhrif á hverjir stýra samfélaginu. Aðeins þeir innflytjendur sem hlotið hafa íslenskan ríkisborgararétt hafa kosningarétt við alþingiskosningar<sup>19</sup>, forsetakosningar og við þjóðaratkvæðagreiðslur. Þegar kemur að sveitastjórnakosningum eiga norrænir ríkisborgarar kosningarétt sé lögheimili þeirra skráð í sveitarfélaginu og aðrir erlendir ríkisborgarar hafi þeir átt samfelt lögheimili á Íslandi í þrjú ár fyrir kjördag. Sömu ákvæði gilda um kjörgengi og þar með möguleikann á að bjóða sig fram til setu á Alþingi eða í sveitarstjórn.<sup>20</sup> Þrátt fyrir kosningaréttinn er kjörsókn innflytjenda langt undir heildarkjörsókn bæði í kosningum til Alþingis og til sveitarstjórna. Innflytjendur eru þó líklegri til að mæta á kjörstað í sveitastjórnakosningum og konur eru almennt líklegri til þátttöku en karlar. Háskólinn á Akureyri vann rannsókn á kosningabátttöku innflytjenda á Íslandi<sup>21</sup> í kosningum til Alþingis 2017 og til sveitastjórna 2018 en þar kemur einnig fram að kjörsókn innflytjenda tengist bæði mati þeirra á eigin íslenskukunnáttu þar sem aukin færni í tungumálinu eykur líkur á þátttöku. Það helst einnig í hendur við búsetutíma þar sem lengri búseta eykur líkur á þátttöku.

Við alþingiskosningar 2021 var kjörsókn innflytjenda 42% samanborið við 83% þeirra sem engan erlendan bakgrunn hafa. Þátttaka annarrar kynslóðar innflytjenda var lítillega meiri en fyrstu kynslóðar eða 49,2%. Líkt og almennt gildir um alla kjósendahópa er kjörsókn kvenna meiri en karla, munur á þátttöku kvenna og karla meðal innflytjenda er þó meiri en meðal annarra hópa kjósenda

---

<sup>19</sup> Á þessu er þó sú undantekning að danskir ríkisborgarar sem búsettir voru á Íslandi þann 6. mars 1946 eða einhvern tímann á síðustu 10 árum fyrir þann tíma eiga kosningarétt við alþingiskosningar samkv. lögum nr. 85/1946

<sup>20</sup> Sjá nánar ákvæði um kosningarétt og kjörgengi í kosningalögum [112/2021](#)

<sup>21</sup> Grétar Þór Eypósson (2019) Háskólinn á Akureyri: [Samfélag án aðgreiningar? Kosningabátttaka innflytjenda á Íslandi 2017 og 2018](#).

eða sem munar 7,8%. Enginn innflytjandi, hvorki af fyrstu né annarri kynslóð, var kjörinn þingmaður í alþingiskosningunum árið 2021. Innflytjendur voru 3,5% frambjóðenda og 0,2% frambjóðenda voru af annarri kynslóð innflytjenda. Í röðum varþingmanna eru 3,2% innflytjendur og 1,6% af annarri kynslóð innflytjenda.<sup>22</sup>

Í sveitarstjórnakosningum árið 2022 sést á ný að kosningabátttaka innflytjenda var almennt lítil, líkt og fjórum árum áður. Mun fleiri innflytjendur hafa kosningarétt í sveitarstjórnakosningum en í alþingiskosningum.<sup>23</sup> Almenn kosningabátttaka í síðustu sveitarstjórnakosningum var 62,8% en á meðal fyrstu kynslóðar innflytjenda var hún 18,6% og 32,3% meðal annarrar kynslóðar innflytjenda. Bátttakan var meiri þegar um var að ræða fólk sem á annað foreldri erlent og var hún 54,8% hjá þeim sem fæddir eru hér á landi þar sem annað foreldrið er erlent en 45,4% meðal sama hóps sem fæddur er erlendis. Til samanburðar var kjörsókn þeirra sem höfðu engan erlendan bakgrunn 71%. Í framboði til sveitarstjórna voru innflytjendur 4,3% frambjóðenda og eru þeir 1,5% kjörinna fulltrúa. Hlutfallið meðal annarrar kynslóðar innflytjenda var 0,1% frambjóðenda og enginn þeirra náði kjöri.<sup>24</sup>

Það er því ljóst að innflytjendur eru ólíklegri en aðrir íbúar til að taka virkan þátt í kosningum auk þess sem margt bendir til að þeir séu almennt ólíklegri til að taka þátt í starfi stjórnmalaflokka en innlendir. Kosningabátttaka á Íslandi hefur sögulega verið mikil í samanburði við þátttöku í nágrannaríkjum okkar. Því er mikilvægt að skoða fylgni á milli minnkandi kosningabátttöku, fjölda innflytjenda sem njóta kosningaréttar og lítilli kjörsókn innflytjenda.

### 3.3.5 Sýnileiki innflytjenda í fjölmiðlum

Nokkur breyting hefur orðið á síðustu misserum á sýnileika innflytjenda í Ríkisútvarpinu (RÚV). Breytingin hefur verið nokkuð hröð og tengist sterklega stefnu RÚV hvað málið varðar. RÚV er almannafjölmiðill í eigu þjóðarinnar sem miðlar fréttum, fróðleik, menningu og listum jafnt í útvarpi, sjónvarpi og á vefnum. Það þýðir að RÚV hefur skyldum<sup>25</sup> að gegna gagnvart öllum þjóðfélagshópum, innflytjendum þar með töldum. Hefur RÚV formlegt lýðræðislegt hlutverk sem m.a. felst í að stofnuninni ber að kynna margbreytileika mannlífs, lífsviðhorfa og lífsskilyrða í landinu. Í útvarpi og sjónvarpi ber RÚV að tryggja að allt efni sé á íslensku eða með íslenskum texta. Tækifæri til að miðla efni á öðrum

<sup>22</sup> Hagstofa Íslands (2022) [Hagtiðindi – Alþingiskosningar 25. september 2021](#), vefútgáfa.

<sup>23</sup> Norrænir ríkisborgarar öðlast kosningarétt og kjörgengi þegar þeir skrá búsetu í sveitarfélagi. Aðrir erlendir ríkisborgarar öðlast kosningarétt og kjörgengi eftir þriggja ára samfellda búsetu á Íslandi, að öðrum skilyrðum um kosningarétt uppfylltum, sbr. 4. gr. kosningalaga [112/2021](#)

<sup>24</sup> Hagstofa Íslands (2023) Hagtiðindi – Sveitarstjórnakosningar 14. maí 2022, [vefbirting](#) frá 4. október 2023.

<sup>25</sup> Sjá nánar: Lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu nr. [23/2013](#)

tungumálum hafa því einkum verið bundin við vefinn en þar má finna fréttir bæði á ensku og pólsku, enskt hlaðvarp og pólska hlaðvarpið *Wyspa*. Fréttir á auðlesnu máli geta nýst innflytjendum vel, einkum þeim sem eru að læra tungumálið, þó svo að vefurinn hafi ekki verið hannaður sérstaklega með innflytjendum í huga. Þá er hægt að horfa á allt íslenskt efni RÚV með skjátexta sem byggir á þýðingarvél Google. Ekki er ljóst hversu almenn þekking innflytjenda á þessum tveimur kostum er. Umferð um vef RÚV sýnir að mikill áhugi er á erlendum síðum RÚV en ekki hefur verið greint hversu stór hluti lesenda fréttu á ensku og pólsku er staddur annars vegar hér á landi og hins vegar erlendis.

Sem almannamiðill hefur RÚV ríkara hlutverk en aðrir fjölmiðlar en jafnframt tækifæri til að ryðja brautina. Innflytjendum og fólki með fjölbreyttan menningarbakgrunn hafa á síðustu árum, að sögn yfirstjórnar RÚV, orðið sýnilegri í umfjöllun miðilsins bæði sem viðmælendum og sem þáttagerðarfólk. Þeim umfjöllunum þar sem innflytjendum fjalla um málefni sem ekki tengjast stöðu þeirra sem innflytjendum fer fjölgandi og má þar benda á mikilvægi þess að hlustendum og áhorfendum venjist íslensku talaðri með erlendum hreim.

Líkt og áður kom fram er umræða um málefni flóttafólks sýnilegri í fjölmiðlum en umfjöllun um málefni innflytjenda almennt. Fréttum og þáttum um málefni innflytjenda hefur þó fjölgað og efnistökin verið í takt við þau samfélagslegu verkefni sem við stöndum frammi fyrir hverju sinni. Nýleg dæmi um slíkt úr sjónvarpi er m.a. þættirnir *Mannflóran*, þar sem fjallað var um fólki úr hópi innflytjenda og fólki af erlendum uppruna út frá ýmsum sjónarhornum, og *Móðurmál* þar sem fjallað var um börn og ungmenni sem eiga annað móðurmál en íslensku og hafa hlotið íslenskuverðlaun unga fólksins.

Því má segja að sýnileiki innflytjenda í fjölmiðlum hafi aukist og að þróunin sé jákvæð. Það er þó ekki komin reynsla á hvort um varanlega breytingu er að ræða eða einvörðungu tímabundna. Tekið skal fram að umfjöllunin um sýnileika innflytjenda í fjölmiðlum í þessari grænbók einskorðast við Ríkisútvarpið sem almannafjölmiðil en haft skal í huga að þróun hefur einnig átt sér stað í þeim málum hjá öðrum fjölmiðlum á Íslandi þótt ekki gefist rými til að greina það hér. Mikilvægt er að vinna nýjar rannsóknir á birtingarmynd innflytjenda í fjölmiðlum og viðhorf innflytjenda til íslenskra fjölmiðla og notkun þeirra á þeim. Fyrri rannsóknir eru flestar yfir áratuga gamlar.

### 3.4 Fjölskylda og heilbrigði

Í umfjöllun um fjölskylduna og heilbrigði er fjallað um stuðning við börn og fjölskyldur þeirra og stöðu ungra innflytjenda sem hvorki eru í námi né á vinnumarkaði. Farið er yfir stöðu fatlaðra, fórnarlamba ofbeldis og stöðu aldraðra. Þá er aðgengi að heilbrigðisþjónustu skoðað sérstaklega. En í upphafi er mikilvægt að skoða fátækt og hvernig hún birtist á meðal innflytjenda enda hefur fátækt áhrif á alla þá þætti sem til umfjöllunar eru í þessum kafla.

### 3.4.1 Fátækt á meðal innflytjenda

Vöxtur í íslensku atvinnulífi hefur einkum byggst á innflytjendum sem hingað flytja til að vinna hin ýmsu störf. Viðvarandi skortur hefur verið á vinnuafli og væri vöxtur einstaka greina, s.s. ferðaþjónustu, ekki mögulegur ef ekki hefði komið til vinnu innflytjenda. Atvinnuþátttaka innflytjenda er meiri hér en almennt gerist, jafnt í samanburði við innlenda og í samanburði við aðra innflytjendur á Norðurlöndunum.<sup>26</sup> Þrátt fyrir mikla atvinnuþátttöku býr fjöldi innflytjenda við fátækt hér á landi. Í skýrslu forsætisráðherra, *Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður*,<sup>27</sup> kemur fram að innflytjendur ásamt einstæðum foreldrum eru líklegri en aðrir hópar samfélagsins til að vera undir lágtekjumörkum í lengri tíma (lengur en þrjú ár). Árið 2020 höfðu rétt rúmlega 13.600 innflytjendur tekjur undir lágtekjumörkum, það er tæplega fjórðungur allra innflytjenda í landinu á þeim tíma eða um 24%.<sup>28</sup> Þetta eru greiningar sem taka þarf alvarlega og geta haft langtímaáhrif á stöðu innflytjenda hér á landi. Tímabundinn tekjumissir þarf ekki að vera stór vandi, fólk nær á lengri tíma að rétta úr kútnum. Langvarandi fátækt er það sem veldur vanda fólks. Sú greining, sem fram kemur í fyrrnefndri skýrslu, að innflytjendur búi við tíða, djúpa og oft langvarandi fátækt er því mikið áhyggjuefni.

Eins og fram kom í kaflanum um samfélagið eru innflytjendur almennt yngri en innfæddir. Lendi ungt fólk í langvarandi fátækt aukast líkur á að börn þeirra séu fátæk enda er það staðreynd að börn innflytjenda búa frekar við viðkvæmari fjárhagslega stöðu en önnur börn. Um þriðjungur barna innflytjenda á Íslandi býr við fátækt. Börn sem alast upp í fátækt eru líklegri en önnur börn til að enda sjálf í fátækt á fullorðinsaldri. Þá vekur einnig athygli að lágtekjuhlotfall eftir landsvæðum milli árána 2000 og 2020 hækkar aðeins á einu landsvæði, Suðurnesjum, þar sem hlutfallið hækkar um 1,4%.<sup>29</sup> Velta má upp tengslum milli fyrrnefndrar tíðni fátækta innflytjenda hér á landi og að Suðurnes er það landsvæði þar sem innflytjendum fjölgar hvað mest og eru með hæsta hlutfall íbúa eftir landsvæðum eða 28%.<sup>30</sup>

Fyrir tekjulágt fólk skiptir ýmiss konar stuðningur hins opinbera miklu máli s.s. barnabætur og húsnæðisbætur. Innflytjendur á Íslandi njóta sama réttar til húsnæðisbóta líkt og innlendir og hefur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sem

---

<sup>26</sup> Nánar er fjallað um hlut innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði í kaflanum um vinnumarkað.

<sup>27</sup> Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrimsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson (2023). Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – skýrsla forsætisráðherra. Forsætisráðuneytið.

<sup>28</sup> Fjöldi innflytjenda undir lágtekjumörkum má finna í skýrslu forsætisráðherra um Fátækt og áætlaðan samfélagslegan kostnað. Hlutfallið er reiknað miðað við fjölda innflytjenda þann 1. janúar 2021 samkv. [Hagstofu Íslands](#).

<sup>29</sup> Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrimsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson (2023). Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – skýrsla forsætisráðherra. Forsætisráðuneytið.

<sup>30</sup> Heimild: Hagstofa Íslands, veffrétt dags. 24. nóvember 2022

fer með greiðslur húsnæðisbóta, séð á undanförunum árum að þörf fyrir upplýsingar og stuðning á öðrum tungumálum en íslensku hefur farið vaxandi. Þó vakti athygli að fjölgun verndarveitinga eftir umsókn um alþjóðlega vernd 2022 kom ekki fram í fjölgun umsókna innflytjenda um húsnæðisbætur. Innflytjendur, einkum þeir sem nýlega eru komnir til landsins, eru líklegri en aðrir hópar til að vera á leigumarkaði. Framboðsvandi á húsnæðismarkaði getur leitt til þess að aukinn fjöldi fólks býr í húsnæði sem ekki uppfyllir lágmarksviðmið húsnæðisbótalaga sem leiðir til þess að leigutaki á ekki rétt á húsnæðisbótum. Bent hefur verið á að algengt sé, t.d. með innflytjendur sem koma til landsins í verkamannavinnu, að þeir búi margir saman, greiði þó háa húsaleigu en eigi ekki rétt á húsnæðisbótum.

### 3.4.2 Málefni barna og fjölskyldna þeirra

Það að verða foreldri er áskorun. Uppeldi og stuðningur við börn byggir bæði á því kerfi sem til staðar er í landinu en ekki síður á hefðum og menningu auk stuðningi frá ættingjum enda oft sagt að það þurfi þorp til að ala upp barn. Það að ala upp börn í nýju landi getur því falið í sér tvöfalda áskorun, þá uppeldislegu en einnig að kerfið og siðir og menning eru ólík því sem foreldrið sjálft þekkir frá heimalandi sínu. Þá njóta innflytjendur oftast ekki aðstoðar fjölskyldu við umönnun og uppleddi barna sinna.

Margt bendir til þess að efla megi stuðning við erlenda foreldra sem ala upp börn sín í íslensku samfélagi og auka aðgengi að upplýsingum. Sem dæmi má nefna upplýsingagjöf um menningu barna og ungmenna á Íslandi, stuðningskerfi sem eru í boði og skóla- og frístundastarf. Í hverju samfélagi eru margar óskrifaðar reglur sem gilda í uppleddi barna. Nauðsynlegt er að ræða jafnt við innflytjendur þær skriflegu reglur sem gilda og birtast t.a.m. í ýmsum lögum, sem og þær óskrifuðu, sem móta samskipti við börn, milli barna og milli barnafjölskyldna og gera þeim þannig kleift að skilja betur umhverfi barna sinna og til hvers samfélagið ætlast af þeim sem foreldrum. Stjórnvöld og félagasamtök hafa bætt aðgengi að upplýsingum og má þar meðal annars nefna að á heimasíðunni [mcc.is](http://mcc.is) er mikið af gagnlegum upplýsingum er snúa að réttindum barna, stuðningskerfum og þeim lögum og reglum sem taka sérstaklega til barna, hvort sem það er útivistatími eða lög um barnavernd. Í skólakerfinu í Reykjavík eru t.a.m. starfandi svokallaðir brúarsmiðir en hlutverk þeirra er að byggja brú á milli fjölyngdra barna og foreldra þeirra annars vegar og starfsmanna skóla- og frístundasviða hins vegar. Starfsmenn sem starfa við hliðstæð verkefni og brúarsmiðir eru einnig í fleiri sveitarfélögum. Þá ber þess að geta að mennta- og barnamálaráðuneytið



hefur gert samning við Heimili og skóla um endurreist foreldrasamstarf í þágu farsældar og er sérstök áhersla á foreldra af erlendum uppruna.<sup>31</sup>

Til að styðja betur við börn og fjölskyldur þeirra voru árið 2021 sett lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna<sup>32</sup> sem ætlað er að tryggja að börnum og foreldrum þeirra standi til boða samþætt þjónusta við hæfi og án hindrana. Þar sem innleiðing laganna stendur nú yfir eru áhrif þeirra ekki orðin ljós en bundnar eru vonir við það að lögini leiði til ríkari og skilvirkari stuðnings við börn og fjölskyldur þeirra og þá sérstaklega fyrir börn og fjölskyldur sem þekkja lítt til þeirra þjónustu sem stendur fjölskyldum til boða.

Samhliða fræðslu fyrir innflytjendur úr hópi foreldra er nauðsynlegt að auka þekkingu í menningarlausni og menningarnæmi hjá starfsfólki sem vinnur í þjónustu og stuðningi við börn og barnafjölskyldur. Stuðningur við innflytjendabörn þarf að byggja á valdeflingu við barn og foreldra þess. Foreldrar þurfa að vera upplýstir um hin ýmsu kerfi, hvort sem það er á sviði menntunar, velferðar eða heilbrigðis, svo eitthvað sé nefnt. Í einhverjum tilfellum er nauðsynlegt að styðja sérstaklega við foreldrafærni vegna ólíkrar nálgunar við uppeldi barna. Þá er óumflýjanlegt að líta til tengsla efnahagslegra aðstæðna og aðgengis innflytjendabarna til að taka þátt í ýmsu tómstundastarfi. Sökum þess að þriðjungur innflytjendabarna á Íslandi býr við fátækt er algengt að þau fái ekki tækifæri til að taka þátt í ýmsu frístundastarfi enda er þátttaka í slíku oftast kostnaðarsöm. Þá sýna gögn frá sveitarfélögum að innflytjendur eru ólíklegri til að nýta tómstunda- og frístundastyrki sem eru í boði fyrir börnin þeirra, en innlendir foreldrar. Má því skoða hvernig hægt er að leiðbeina foreldrum betur um hvernig hægt sé að nýta slíkan styrk og þátttöku þess fyrir börnin.<sup>33</sup>

Þátttaka í íþrótt- og tómstundastarfi er mikilvæg til að efla félagsfærni og sjálfsmynd barna og unglinga. Á það við um bæði formlegt og óformlegt starf. Á undanförunum áratugum hefur hlutur skipulagðs íþrótt- og tómstundastarfs vaxið hér á landi og er nú hluti af umhverfi meginþorra barna á Íslandi. Mikilvægt er að skapa tækifæri fyrir innflytjendabörn til jafnrar þátttöku á við önnur börn í slíku starfi. Margt bendir til þess að fyrir innflytjendur styrki þátttakan ekki einvörðungu félagsfærni og sjálfsmynd heldur sé hún mikilvægur hlekkur í tungumálanámi barnanna og eflir þau í færni í íslensku. Sveitarfélög og íþrótt- og æskulýðsfélög hafa mörg lagt aukna áherslu á að ná til barna og fjölskyldna af erlendum uppruna en mikið verk er þó óunnið. Mikilvægt er að halda markvissu kynningarstarfi áfram, þar sem þátttaka innflytjenda í skipulögðu íþrótt- og tómstundastarfi er enn þá töluvert minni en innlendra barna. Munar þar mestu

---

<sup>31</sup> Sjá [veffrétt](#) mennta- og barnamálaráðuneytis frá 11. janúar 2023

<sup>32</sup> Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. [86/2021](#)

<sup>33</sup> Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (2022). Staða og þróun í málefnum innflytjenda – Skýrsla félags- og vinnumarkaðsráðherra.



Þegar kemur að hópíþróttum, en munurinn er minni þegar litið er til einstaklingsíþróttar og listnáms. Þó þátttakan sé meiri í tveimur síðarnefndu flokkunum er staðreyndin þó sú að um og yfir helmingur innflytjendabarna tekur ekki þátt í slíku starfi.<sup>34</sup> Rannsaka þarf orsakir þessa munar og hvaða þættir valda lakari þátttöku. Mikilvægt er að allt kynningarefni fari fram með þeim hætti sem hentar fyrir ólíkan menningar- og tungumálalaggrunn.

Félagsleg samskipti og virk þátttaka er það sem leggur grunninn að inngildandi samfélagi. Horfa þarf til félagslegs bæði barna og foreldra allt frá fyrstu stundu. Fyrir marga innflytjendur með ungabörn getur tími í fæðingarorlofi valdið töluverðri einangrun og tengslanet er oft veikara en gerist meðal þeirra sem aldrei eru upp hér á landi. Sérstaklega þarf að huga að foreldrum í þessari stöðu sem og foreldrum og börnum sem ekki njóta leikskólagöngu. Auka þarf möguleika innflytjenda sem dvelja heima með börnum sínum til að nýta tímann til íslenskunáms og tryggja þarf aðgengi þeirra að fræðslu og upplýsingum um umhverfi barna hér á landi. Rannsóknir sýna að einn stærsti áhrifaþáttur í lífsánægju fólks og möguleikum þess til að ná rötfestu í nýju samfélagi er upplifun einstaklingsins á félagslegum stuðningi og tengslum. Skortur á slíkum tengslum getur haft neikvæð áhrif bæði fyrir foreldra og börn þeirra og aukið hættuna á kvíða og þunglyndi.<sup>35</sup>

### 3.4.3 Ungir innflytjendur sem hvorki eru í námi eða vinnu

Ungir innflytjendur eru líklegri en innlendir jafnaldrar þeirra til að vera hvorki í námi né vera virk á vinnumarkaði. Það að vera með erlendan bakgrunn, þ.e. að eiga annað foreldri sem er innflytjandi, eykur einnig líkur á að ungmenni sé hvorki í námi né vinnu. Staða þessara ungmenna er nátengd möguleikum þeirra til menntunar sem nánar er fjallað um í menntunarkafla þessarar skýrslu.

Þegar ungmenni lenda utan náms og vinnu getur það haft langtímaáhrif á tækifæri þeirra og atvinnuhorfur til framtíðar. Það að vera óvirkur getur leitt til félagslegrar einangrunar og þá aukast líkur á að ungmennin lendi bæði í félagslegri og fjárhagslegri fátækt. Að auki hefur félagsleg einangrun áhrif á vellíðan og getur haft neikvæð áhrif á geðheilsu ungmenna. Þannig eru félagsleg

---

<sup>34</sup> Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (2022). Staða og þróun í málefnum innflytjenda – Skýrsla félags- og vinnumarkaðsráðherra. Sjá nánar í kafla 3, HBSC sérkeyrsla Háskóla Íslands fyrir félagsmálaráðuneytið 2021 á bls. 29-31.

<sup>35</sup> Borsch, A. S., de Montgomery, C. J., Gauffin, K., Eide, K., Heikkilä, E., & Smith Jervelund, S. (2019). Health, education and employment outcomes in young refugees in the Nordic countries: A systematic review. *Scandinavian Journal of Public Health*, 47(7), 735–747.

Cardenas, P., Ásgeirsdóttir, B. B., Sam, D. L., & Doná, G. (2022). Stressful life events, psychological symptoms, and social support of children and young asylum-seekers in Iceland. *Scandinavian Journal of Public Health*, 51(3), 483-489.

tengsl, stuðningur fjölskyldu, tungumálakunnátta í tungumáli móttökusamfélags, nám og atvinna verndandi þættir og auka á farsæld ungmenna til lengri tíma.<sup>36</sup>

Varða rannsóknarsetur<sup>37</sup> hefur sérstaklega rannsakað ungmenni af erlendum uppruna sem tilheyra þessum hópi, sem vísað er til sem NEET<sup>38</sup>-hóps. Samkvæmt niðurstöðum þeirrar rannsóknar reyndust 9,5% ungmenna á aldrinum 16-24 ára tilheyra NEET-hópnum hér á landi. Ef litið er til hlutfalls NEET-hópsins meðal ungmenna sem hér búa og hafa erlendan bakgrunn<sup>39</sup> sést að hlutfall þeirra sem tilheyra NEET-hópnum er töluvert hærra, eða 14,4%. Ein af niðurstöðum rannsóknar Vörðu er að erlendir bakgrunnur er áhættuþáttur fyrir því að lenda utan náms eða atvinnu á aldrinum 16-24 ára. Niðurstöður hér á landi benda til þess að ástandið hér sé í takt við það sem gerist annars staðar en árið 2011 var áætlað að ungt fólk með innflytjendabakgrunn í löndum Evrópusambandsins (ESB) væri 70% líklegra til að lenda í NEET-hóp heldur en innlendir jafnaldrar þess.

Á myndum 6 og 7 má sjá samanburð á NEET-hópnum eftir uppruna, annars vegar fyrir yngri hóp, 16-24 ára ungmenna og hins vegar fyrir eldri hóp 25-34 ára á árunum 2003-2021. Ef litið er til ársins 2021 voru 328 ungmenni úr hópi innflytjenda sem tilheyrðu yngri NEET-hópnum eða um 13% hópsins, í eldri hópnum voru innflytjendur á sama tíma 22% hópsins. Rétt er þó að benda á að einhver skekkja kann að vera í tölunum þar sem fólk sem þegar hefur flutt af landi brott án þess að skrá sig úr landi er talið hér með. Þá á eftir að kanna hver áhrif heimsfaraldurs COVID-19 voru á hópinn og hvort munur sé þar á innlendum og innflytjendum. Tölurnar gefa þó skýra vísbendingu um þróun bæði hópsins í heild og þá sértæku stöðu sem ungir innflytjendur eru í.

---

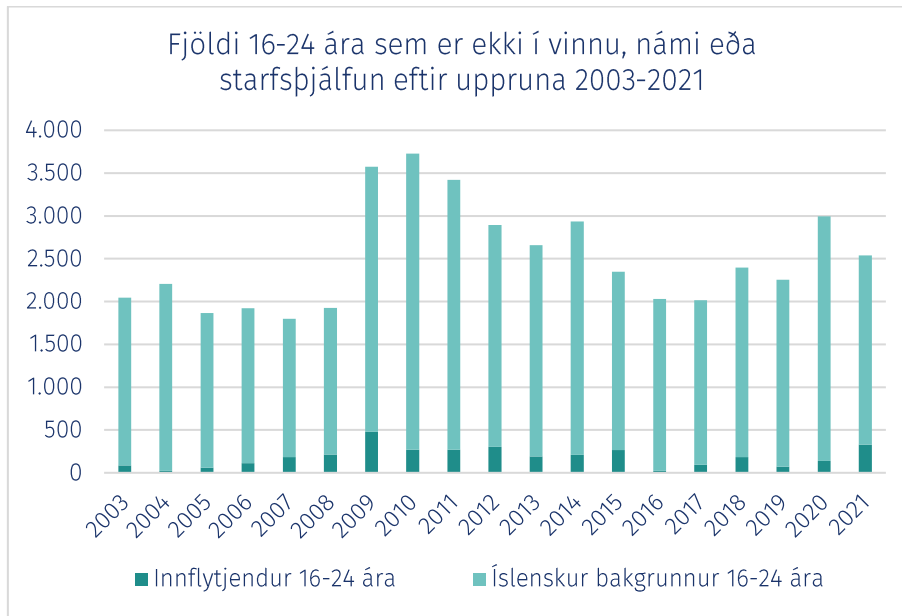
<sup>36</sup> Borsch, A. S., de Montgomery, C. J., Gauffin, K., Eide, K., Heikkilä, E., & Smith Jervelund, S. (2019). Health, education and employment outcomes in young refugees in the Nordic countries: A systematic review. *Scandinavian Journal of Public Health*, 47(7), 735–747.

<sup>37</sup> Varða – rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins (2021) NEET-hópurinn: Staða og bakgrunnur ungmenna af erlendum uppruna utan vinnumarkaðar og skóla, skýrsluhöfundur Adda Guðrún Gylfadóttir.

<sup>38</sup> NEET er skammstöfun fyrir ensku samsetninguna Not in Education, Employment or Training eða ekki í námi, vinnu eða starfsþjálfun.

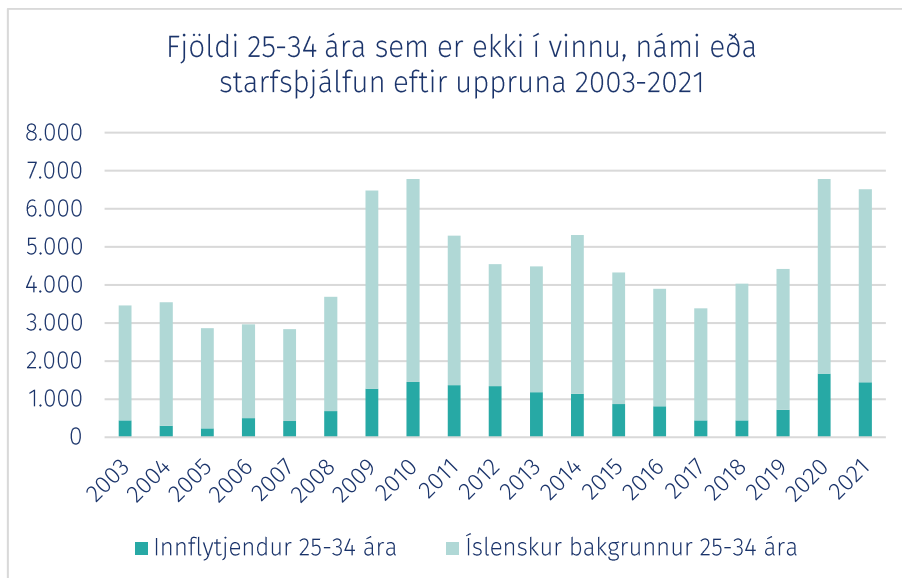
<sup>39</sup> Með erlendum bakgrunn er átt við ungmenni sem eru fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda, eiga annað foreldrið sem fætt er erlendis eða eru sjálf fædd erlendis.

**Mynd 5 - Fjöldi og þróun fólks á aldrinum 16-24 ára sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun eftir uppruna**



Heimild: Hagstofa Íslands, 2022<sup>40</sup>

**Mynd 6 - Fjöldi og þróun fólks á aldrinum 25-34 ára sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun eftir uppruna**



Heimild: Hagstofa Íslands 2022

<sup>40</sup> Hagstofa Íslands (2022). Fólk sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun, NEET eftir kyni og aldri 2003-2021.

Á vettvangi samhæfingarnefndar félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um velferð og virkni á vinnumarkaði, sem tók til starfa 2022, er fyrirhugað að vinna atvinnustefnu ungs fólks þar sem áherslan er á að auka virknihlutfall einstaklinga sem tilheyra NEET-hópi. Við þá vinnu verður sérstaklega litið til inngildingar og aðstæðna ungra innflytjenda og þeirra sem hafa erlendan bakgrunn með það að markmiði að vinna gegn þeim þáttum sem leiða til þess að þessi hópur nær ekki fótfestu á vinnumarkaði.

#### 3.4.4 Staða fatlaðra innflytjenda

Fáar rannsóknir eru til á Íslandi um stöðu fatlaðra innflytjenda. Þó er mikilvægt að huga vel að þessum hópi og gefa honum sértakan gaum í gunnþjónustu við fólk með fötlun. Fyrir fötluðum innflytjendum liggja fleiri áskoranir en fötluðum innlendum þar sem til viðbótar við áskoranir fötlunar þeirra bætast sértækar áskoranir sem stafa af stöðu þeirra sem innflytjendur. Þá er ekki launungarmál að viðhorf til fötlunar er oft menningarlegt og þar hefur Ísland staðið framalega og hluti af því að vinna með fötluðum innflytjendum og fjölskyldum þeirra er að brjóta niður múra fordóma sem oft stafa af slíkum menningarbundnum viðhorfum.

Sértæk staða fatlaðra innflytjenda og fjölskyldna þeirra felst oft í tungumálaáskorunum, þeir búa við veikt félagslegt bakland, eru líklegri til að vera úr hópi lágtekjufólks eða undir fátæktarmörkum og að upplýsingar um málefni er varðar fötlun eru óaðgengilegar.

*Ráðgjafar- og greiningarstöð*<sup>41</sup> hefur greint fjölgun í tilvísunum barna af erlendum uppruna til stöðvarinnar. Í rannsókn sem stöðin vann kom í ljós að börn með erlendan bakgrunn, sérstaklega börn af annarri kynslóð innflytjenda, var vísað í marktækt hærra hlutfalli til Ráðgjafar- og greiningarstöðvar en innlendum börnum. Þar sem ekki er um langa sögu að ræða né mörg tilfelli er erfitt að álykta um tengsl innflytjenda eða erlends bakgrunns við greiningu ýmissa raskana sem greiningarstöðin hefur greint. Ein af áskorunum við greiningar hefur verið að útskýra greiningar barna fyrir foreldrum og umönnunaraðilum af erlendum uppruna sem í sumum tilfellum þekkja lítið til þroskaraskana vegna fordóma í heimaríki í garð fatlaðra. M.a. þarf að greina tengsl tilvísana í greiningar og umönnunargreiðslur til foreldra fatlaðra barna úr hópi innflytjenda. Ljóst er að fylgjast þarf náið með þessari þróun til framtíðar svo unnt sé að bregðast við. Þá þarf einnig að kanna með hvaða hætti hægt er að nýta betur greiningargögn frá upprunaríki og draga þannig úr álagi jafnt á greiningarkerfið hér innanlands sem

---

<sup>41</sup> Ráðgjafar- og greiningarstöð er miðlæg þjónustu- og þekkingarmiðstöð sem starfar á þverfaglegum grunni og sinnir fötluðum börnum á landinu öllu. Stofnunin annast greiningu og ráðgjöf vegna barna með viðtækar þroskaskerðingar, sinnir fræðilegum rannsóknum á þessu sviði og veitir börnum með óvenjuflóknar eða sjaldgæfar fatlanir langtímaeftirfylgd.

og biðtíma eftir greiningu og því að fara aftur í gegnum greiningarferli sem mögulega er þegar lokið í öðru landi. Þá á jafnframt eftir að greina úr hversu stór hluti tilvísana stafar af einkennum sem rekja má til áfallstreitu eða annarra streituvalda barna vegna flutnings í nýtt land.

Til að bæta upplýsingar til fjölskyldna fatlaðra barna af erlendum uppruna hefur félags- og vinnumarkaðsráðuneytið gert sérstakan samning við Landssamtökin Þroskahjálp um að auka aðgengi að upplýsingum í samræmi við aðgerð 2.3 í núgildandi framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda.<sup>42</sup> Þroskahjálp vinnur að gerð rafrænnar ráðgjafarstöðvar fyrir foreldra úr hópi innflytjenda. Þá hefur félagið einnig staðið fyrir fræðslu til fagaðila sem starfa með fötluðum börnum um sértæka stöðu fatlaðra innflytjendabarna og barna á flóttu.

Undir lok árs 2022 hófst umfangsmikil vinna við gerð landsáætlunar um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í þeirri vinnu er grundvallarhugmyndin að fatlað fólk, hagsmunasamtök þess, ríki, sveitarfélög og almenningur vinni saman sem jafningjar að því að móta tillögur að verkefnum sem bæta stöðu fatlaðs fólks. Mikilvægt er að fatlaðir innflytjendur eigi þar líka sína rödd enda glíma þeir oft við tvöfalda jaðarsetningu. Töluvert vantar enn upp á að aðgengi að upplýsingum um réttindi og þjónustu fatlaðs fólks á Íslandi sé á fleiri tungumálum en íslensku. Jafnframt þarf að auka þverfaglega nálgun þar sem þeir sem alla jafnan veita þjónustu til fatlaðra og þeir sem alla jafnan veita þjónustu til innflytjenda miðli þekkingu og reynslu sín á milli. Í fyrirhugaðri aðgerðaáætlun sem í undirbúningi er vegna landsáætlunarinnar eru í mótun sértækar aðgerðir er snúa að fötluðum innflytjendum og flóttafólki.

### 3.4.5 Aldraðir innflytjendur

Fjöldi innflytjenda í hópi eldra fólks er ekki mikill eins og staðan er í dag. Þó má gera ráð fyrir að hópurinn muni stækka ört á komandi árum þar sem innflytjendur eru nú stærra hlutfall þjóðarinnar og lífslíkur hér á landi tiltölulega háar. Rétt rúmlega 1.200 manns teljast til eldri innflytjenda þ.e.a.s. eru 67 ára og eldri. Það þýðir að hópurinn sem er 65 og 66 ára telur 1.500 manns auk þess sem að um 10.500 manns eru á aldrinum 50–64 ára (sjá mynd 3). Þetta þýðir að hópur innflytjenda á eftirlaunaaldri mun að öllum líkindum tvöfaldast á næstu tveimur árum. Lítið hefur verið vitað um stöðu eldra fólks úr hópi innflytjenda og því var í framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda 2022–2025 sett inn aðgerð með það að markmiði að auka þekkingu á þessum hópi.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið fékk Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands til að gera könnun á einangrun eldra fólks þar sem einangrun og einmanaleiki var greindur eftir uppruna. Í könnuninni eru því bornir saman eldri innflytjendur og

---

<sup>42</sup> Sjá nánar í Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025, nr. [29/152](#)

eldri innlendir. Í könnuninni voru sérstaklega skoðaðir þættir eins og almennt heilbrigði, einmanaleiki, félagsleg virkni, aðstoð í daglega lífinu, búsetuhagir, atvinnuhagir, fjárahagur, áföll og tölvu- og tækninotkun.

Í niðurstöðum könnunarinnar sést að almennt heilbrigði eldra fólks, jafnt innflytjenda sem innlendra, er gott bæði hvað varðar andlega og líkamlega heilsu. Líkamlegri heilsu hrakar með hækkandi aldri á meðan að andleg heilsa helst góð þar sem 85% svarenda töldu andlega heilsu sína frekar eða mjög góða.

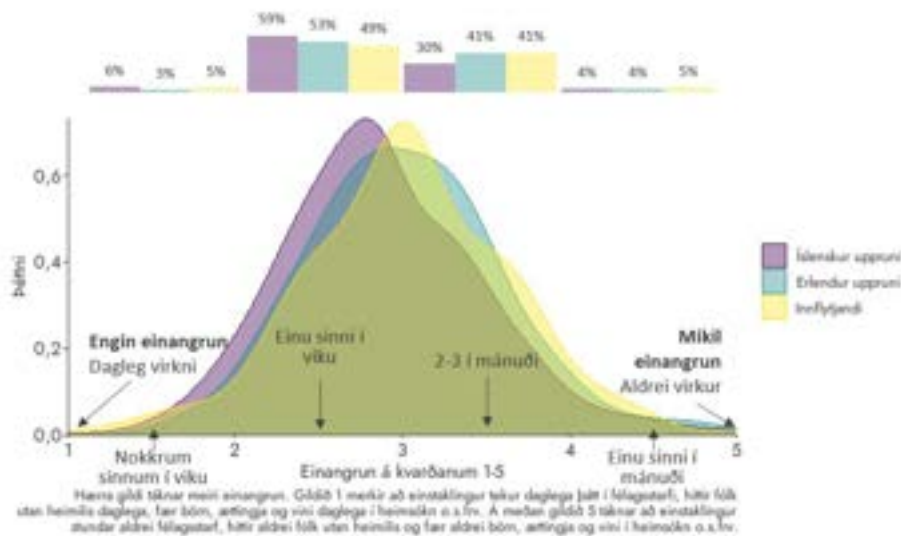
Könnuð var upplifun af einmanaleika<sup>43</sup> og þar kom í ljós nokkur munur á innflytjendum og innlendum en fyrrnefndi hópurinn var meira einmana, taldi 31% innflytjenda sig vera nokkuð eða talsvert einmana á meðan að sambærileg svörun var 17% fyrir innlenda. Það sama mátti sjá í spurningum um tilfinningalegan einmanaleika þar sem 11% innflytjenda töldu sig vera með gífurlegan tilfinningalegan einmanaleika á meðan sambærilegt svarhlutfall meðal innlendra var 5%. Tilfinningalegur einmanaleiki hefur þó ekki einvörðungu tengsl við uppruna því hann er jafnframt kynbundinn þar sem konur voru líklegri til að telja sig tilfinningalega einmana, einnig þeir sem bjuggu einir og þeir sem höfðu lokið minni menntun. Þegar litið er til félagslegs einmanaleika, upplifir mun hærra hlutfall innflytjenda en innlendra félagslegan einmanaleika, í tilfelli þeirra fyrrnefndu upplifðu 16% gífurlegan félagslegan einmanaleika en 6% þeirra síðarnefndu.

Þegar litið var til félagslegrar virkni og einangrunar kom í ljós að meirihluti eldra fólks var ekki félagslega einangrað og að 90% svarenda hitti einhvern utan heimilis a.m.k. einu sinni í viku. Þegar kom að félagslegri virkni var munur á milli innflytjenda og innlendra hverfandi þótt hún hafi mælst örlítið lakari hjá innflytjendum og hjá þeim sem eldri eru en öðrum hópum.

---

<sup>43</sup> Mikilvægt er að hafa í huga að einmanaleika er skipt í þrjár tegundir, þ.e. félagslegan einmanaleika sem einkennist af skorti á félagslegum tengslum, tilfinningalegan einmanaleika sem skýrist af skorti á þýðingarmiklum samböndum og tilvistarlegan einmanaleika sem er hluti mannlegs ástands sem lýsir aðskilnaði manneskjunnar frá öðrum.

## Mynd 7 - Félagsleg virkni og einangrun eldra fólks eftir uppruna



Heimild: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2023

Í tengslum við félagslega virkni var einnig kannað hversu auðvelt eða erfitt fólki fannst að nálgast upplýsingar um félagsstarf og réttindi eldra fólks. Þar kom skýrt í ljós að innflytjendur og þeir sem eru af erlendum uppruna telja sig eiga erfiðara með að nálgast upplýsingar. Svörunin var greind í samhengi við kunnáttu í íslensku og sést glögg að tungumálakunnáttan er lykilli í aðgengi að upplýsingum. Af þeim sem höfðu minnsta færni í íslensku töldu 27% erfitt að nálgast upplýsingar, 13% þeirra sem búa yfir frekar góðri kunnáttu og 15% þeirra sem búa yfir góðri kunnáttu.

Einn af þeim þáttum sem mikilvægt var að skoða út frá uppruna var frá hverjum fólki fær aðstoð við athafnir daglegs lífs. Þar sést að algengara er meðal innflytjenda og fólks með erlendan bakgrunn að það fái aðstoð frá aðstandendum frekar en opinberri þjónustu s.s. heimaþjónustu, heimahjúkrun eða annarri aðkeyptri þjónustu. Þar er búsetutími á Íslandi einnig ráðandi þáttur og líklegra að þeir sem hafi skemmri búsetu í landinu reiði sig frekar á umönnun aðstandenda en þeir sem dvalið hafa lengur eða eru innlendir. Því má álykta að umönnunarbyrði ættingja innflytjenda hér á landi, sem gjarnan eru þá fyrsta eða önnur kynslóð innflytjenda, sé þyngri en meðal innlendra í sömu stöðu.

Eins og fyrr sagði mun fjöldi innflytjenda í hópi eldra fólks fara vaxandi á komandi árum. Brýnt er því að vinna frekar með niðurstöður þessarar fyrstu könnunar á einangrun og einmanaleika eldri innflytjenda hér á landi til að koma í veg fyrir að sá munur á líðan sem nú sést haldist eða vaxi.

### 3.4.6 Staða þolenda ofbeldis

Allt frá árinu 2012 hefur félags- og vinnumarkaðsráðuneytið gert samninga við Mannréttindaskrifstofu Íslands um að bjóða upp á lögfræðiráðgjöf fyrir

innflytjendur, þeim að kostnaðarlausu. Frá árinu 2018 hefur Mannréttindaskrifstofan, samkvæmt samningi við ráðuneytið, einnig veitt lögfræðiráðgjöf í Bjarkarhlíð, sem er miðstöð fyrir þolendur ofbeldis í Reykjavík og Bjarmahlíð, sem er sams konar miðstöð fyrir þolendur ofbeldis á Norðurlandi.

Töluverð vitundarvakning hefur orðið á sértækum þörfum innflytjenda sem eru þolendur ofbeldis og að tungumálakunnátta geti í mörgum tilfellum verið hamlandi þáttur í möguleikum til að leita sér aðstoðar. Í þingsályktun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess<sup>44</sup>, eru tilgreindar aðgerðir sem snúa sérstaklega að málefnum innflytjenda með það að markmiði að innflytjendur fái fræðslu um úrræði fyrir þolendur ofbeldis.

Á heimasíðu Neyðarlínunnar, [112.is](https://112.is), eru umfangsmiklar upplýsingar fyrir þolendur ofbeldis og hvert sé hægt að leita eftir aðstoð. Upplýsingarnar eru á íslensku, ensku og pólsku. Þá er jafnframt boðið upp á vefspjall á þessum tungumálum. Að auki voru gerð fræðslumyndbönd fyrir börn á miðstigi grunnskóla og framhaldsskólastigi sem ætlað er að sporna gegn klámvæðingu og kynferðisofbeldi. Myndböndin voru textuð á nokkrum tungumálum. Þá hafa mörg sveitarfélög lagt áherslu á að ná til mögulegra þolenda ofbeldis s.s. með upplýsingum um þjónustu á ýmsum tungumálum. Reykjavíkurborg hefur t.a.m. dreift slíkum upplýsingum á ensku og pólsku. Þá er heimasíða Bjarkarhlíðar aðgengileg á átta erlendum tungumálum og heimasíða Kvennaathvarfsins á sjö erlendum tungumálum. Auk þess hafa Samtök kvenna af erlendum uppruna tekið á þessum málum með jafningjafraðslu. Í stuðningi Bjarkarhlíðar og Bjarmahlíðar við þolendur ofbeldis hafa um 10% þjónustuþega verið innflytjendur eða af erlendum uppruna. Hjá Kvennaathvarfinu eru innflytjendur 59% dvalarkvenna og 16% viðtalskvenna. Bendir hátt hlutfall innflytjenda meðal dvalarkvenna til þess að lítið tengslanet hafi áhrif á hvort kona eigi þess kost að dveljast annars staðar en í Kvennaathvarfi frekar en að það gefi vísbendingar um að erlendar konur séu frekar beittar ofbeldi en innlendar konur.<sup>45</sup>

Í þeim tilfellum sem börn hafa verið þolendur ofbeldis, er mikilvægt að leiðbeina innflytjendum um þau úrræði sem eru í boði s.s. Barnahús. Svo virðist sem að börn innflytjenda sem njóta þjónustu í Barnahúsi séu líklegri til að hætta í meðferð en innlend börn. Það má mögulega rekja til félagslegra aðstæðna forráðamanna þeirra og skorts á stuðningi við að sækja meðferð. Mikilvægt er að kanna með hvaða hætti er hægt að mæta þeim fjölskyldum betur svo barn verði ekki af nauðsynlegum stuðningi. Hér á landi hefur skapast þó nokkur reynsla og þekking hvað varðar stuðning við börn sem hafa upplifað alvarlegt ofbeldi. Þó er enn þá ekki að finna sérhæft úrræði líkt og Barnahús fyrir börn sem orðið hafa þolendur annars ofbeldis en kynferðisofbeldis. Þörf er á að bæta þekkingu á sviði

<sup>44</sup> Sjá nánar: Þingsáætlun um áætlun fyrir 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess Nr. [35/149](#)

<sup>45</sup> Samtök um kvennaathvarf ([2023](#)). Ársskýrsla Samtaka um kvennaathvarf fyrir árið 2022, Reykjavík.



vinnu með börnum sem hafa reynslu af alvarlegu ofbeldi líkt og flóttabörn hafa upplifað. Svo sem í tilfellum þar sem flóttabörn hafa orðið vitni að ógnunum og ofbeldi af hálfu yfirvalda, upplifað hættulegar aðstæður á flóttu þar sem samferðamenn létu lífið, upplifað stríðsátök og/eða pyndingar og dauða nákominna ættingja.

Meginmarkmið laganna um samþættingu þjónustu í þágur farsældar barna<sup>46</sup> er að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Við framkvæmd laganna skulu réttindi barna tryggð í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, einkum samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Lögin ná til allra barna sem eru staðsett hérlandis, óháð stöðu dvalarleyfis, og eiga að tryggja viðeigandi leiðsögn og stuðning.

Líkt og með alla þjónustu, hvort sem hún er ætluð þolendum ofbeldis á barnasaldri eða fullorðnum, er fræðsla alltaf fyrsta skrefið. Innflytjendur eru ólíklegir til að nýta sér stuðningsnet sem þeir vita ekki af og/eða geta illa aflað sér upplýsinga um. Í hönnun framtíðarúræða fyrir þolendur ofbeldis þarf alltaf að gera ráð fyrir innflytjendum sem tala litla eða enga íslensku þar sem hlutfall innflytjenda af íbúafjölda er 18%. Gera verður ráð fyrir að sá hópur verði í jöfnu hlutfalli þolendur ofbeldis líkt og innlendir.

### 3.4.7 Innflytjendur og aðgengi að heilbrigðisþjónustu

Ein af grunnstoðum farsæls lífs í nýju landi er að hafa aðgang að heilbrigðisþjónustu. Á Íslandi eiga öll sem hér dvelja rétt á nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu, það fer eftir tryggingastöðu hvernig er greitt fyrir þjónustuna. Þau sem eru búsett hér á landi og eiga hér lögheimili, og hafa verið það að minnsta kosti í sex mánuði, teljast sjúkratryggð. Þessi sex mánaða regla á jafnt við íslenska ríkisborgara sem flytja til Íslands eftir búsetu erlendis og erlenda ríkisborgara. Það er í boði að kaupa sjúkratryggingu hjá tryggingafélagi það tímabil sem líða þarf áður en almenna sjúkratryggingin tekur gildi. Þau sem ekki eru sjúkratryggð þurfa að greiða hærra gjald fyrir heilbrigðisþjónustu. Umsækjendur um alþjóðlega vernd eiga rétt á nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu og lyfjum án endurgjalds á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá íslenskum stjórnvöldum. Þau sem fá umsókn samþykka um alþjóðlega vernd teljast sjúkratryggð frá þeim tímapunkti. Á undanförunum árum hefur vefurinn *heilsuvera.is* verið byggður upp sem gátt inn í almenna heilbrigðisþjónustu hér á landi. Þar er jafnframt að finna ýmsa fræðslu varðandi almennt heilbrigði og geðheilbrigði. Vefur heilsuveru er þó einvörðungu á íslensku sem hefur gert fjölda innflytjenda erfitt fyrir að nýta sér og skilja uppbyggingu íslenska

---

<sup>46</sup> Sjá nánar: Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. [86/2021](#)

heilbrigðiskerfisins. Heilbrigðiskerfi landa eru oft mjög ólík og byggir það íslenska á nærþjónustu í gegnum heilsugæslustöðvar og tilvísunum til sérfræðilækna þaðan. Þá eru tannlækningar ekki tengdar tilvísanakerfi heilsugæslunnar heldur í höndum sjálfstætt starfandi tannlækna. Tannlækningar fyrir börn eru innan sjúkratryggingarkerfisins en tannlækningar fullorðinna standa utan þess. Mikilvægt er að innflytjendur geti kynnt sér með skýrum hætti þessa uppbyggingu og þekki rétt sinn til ólíkrar þjónustu. Upplýsingar þurfa að vera aðgengilegar því raunin er sú að flestir leita þeirra ekki fyrr en þörf er fyrir að leita heilbrigðisþjónustu og fólk þá gjarnan orðið veikt og þar af leiðandi í verri stöðu en ella til að leita sér upplýsinga. Þess ber þó að geta að *mínar síður* á heilsuveru eru aðgengilegar bæði á íslensku og ensku í gegnum *island.is*. Notandi sem ekki talar íslensku þarf þó að hafa upplýsingar um hvernig hægt er að skrá sig inn á mínar síður áður en hann getur skipt yfir í ensku. Þá eru allar upplýsingar á undirsíðum, sem hægt er að velja á ensku, á íslensku.

Þekking á heilbrigðiskerfinu og hvert á að leita er ekki aðeins til hagræðis fyrir innflytjendur sjálfa heldur einnig heilbrigðiskerfið í heild. Ekki er óalgengt að innflytjendur leiti í dýrari heilbrigðisþjónustu vegna skorts á upplýsingum um hvernig heilbrigðiskerfið virkar. Má þar t.d. nefna að margir leita á bráðamóttöku með veikindi sem hægt er að sinna í almennri heilsugæslu eða á læknavakt.

Í 5. gr. laga um réttindi sjúklunga nr. [74/1997](#) koma fram réttindi sjúklunga sem ekki tala íslensku eða nota íslenskt táknmál til túlkunar á upplýsingum. Heilbrigðisstarfsmönnum ber að sjá til þess að sjúklingur skilji þær upplýsingar sem honum eru veittar. Þetta getur verið töluverð áskorun, einkum í þjónustu þar sem ekki er um fyrirfram bókaða tíma að ræða. Hlutfall erlendra sjúklunga á Landspítala Háskólasjúkrahúsi er t.a.m. um 20%. Brýnt er að styðja bæði við sjúklunga og heilbrigðisstarfsfólk til að tryggja þessi réttindi. Styðja þarf jöfnum höndum við fræðslu um íslenskt heilbrigðiskerfi til innflytjenda sem og styðja við menningarlæsi heilbrigðisstétta þar sem bæði tungumálaáskoranir og ólíkt heilsulæsi hafa mikil áhrif á árangur þeirrar þjónustu sem er veitt og líðan og ánægju sjúklunga.

Aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu er mikilvægt, einkum ákveðnum hópum s.s. flóttafólki. Hér á landi er mjög kostnaðarsamt að leita til sjálfstætt starfandi sálfræðinga. Nokkuð hefur verið aukið við sálfræðiþjónustu hjá heilsugæslunni en hún nær þó ekki að anna eftirspurn. Flóttamenn og umsækjendur um alþjóðlega vernd eru í meiri hættu en aðrir að þróa með sér áfallastreituröskun, þunglyndi og kvíða. Ómeðhöndlað draga þessir sjúkdómar og annar

tilfinningavandi úr líkum á virkri þátttöku í samfélaginu og getur því unnið gegn þeim stuðningi sem veittur er fólki til að ná rótfestu í nýju samfélagi.<sup>47</sup>

### 3.5 Menntun

Rauði þráðurinn í umfjöllun vinnuhópsins um menntamál var mikilvægi íslenskukennslu fyrir innflytjendur. Fram kom, óháð því um hvaða skólastig var rætt, að Ísland er ekki eins langt á veg komið og t.a.m. hin Norðurlöndin þegar kemur að kennslu í opinberum<sup>48</sup> tungumálum landsins sem öðru tungumáli. Fáir kennarar hafa það að aðalstarfi að kenna íslensku sem annað mál á sama tíma og þörfin fyrir kennara með þá sérhæfingu er ört vaxandi. Takmarkað er til af kennsluefni og námskrá í íslensku sem öðru tungumáli og samhæfingu milli skólastiga og innan þeirra má bæta. Í kennaranámi hefur lítil áhersla verið lögð á kennslu íslensku sem annars tungumáls og því hefur sú kennsla ekki þróast með sama hætti og t.a.m. kennsla í öðrum tungumálum líkt og dönsku og ensku. Þó hefur sífellt meira verið gert á þessu sviði og ljóst að sóknartækifærin eru mörg. Kennsla í íslensku sem öðru tungumáli á meira sameiginlegt með kennslu í erlendum tungumálum en hefðbundinni íslenskukennslu undir merkjum móðurmálskennslu.

Íslenskukennsla innflytjenda nær til fjölbreytts hóps og liggur á ábyrgðarsviði þriggja ráðuneyta. Þar er það mennta- og barnamálaráðuneytið sem fer með málefni leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og tónlistarskóla. Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið fer með málefni háskólastigsins og félags- og vinnumarkaráðuneytið fer með málefni fullorðinsfræðslu. Þá hefur menningar- og viðskiptaráðuneytið umsjón með aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026 sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda í júní 2023 og með málefnum íslensks tákn máls. Af 18 aðgerðum í drögum áætlunarinnar fjalla 9 með beinum og óbeinum hætt um íslenskunám innflytjenda.

#### 3.5.1 Fjöldi innflytjendabarna á skólaaldri

Með aukinni fjölgun innflytjenda á Íslandi verður óumflýjanlega breyting á samsetningu nemendahópa á öllum skólastigum. Lengi vel voru innflytjendur í

---

<sup>47</sup> Blackmore, R., Gray, K. M., Boyle, J. A., Fazel, M., Ranasinha, S., Fitzgerald, G., Misso, M., & Gibson-Helm, M. (2019). Systematic review and meta-analysis: The prevalence of mental illness in child and adolescent refugees and asylum seekers. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 59 (6), 705–714.

Steel, Z., Chey, T., Silove, D., Marnane, C., Bryant, R. A., & van Ommeren, M. (2009). Association of Torture and Other Potentially Traumatic Events with Mental Health Outcomes Among Populations Exposed to Mass Conflict and Displacement: A Systematic Review and Meta-analysis. *JAMA*, 302(5), 537–549.

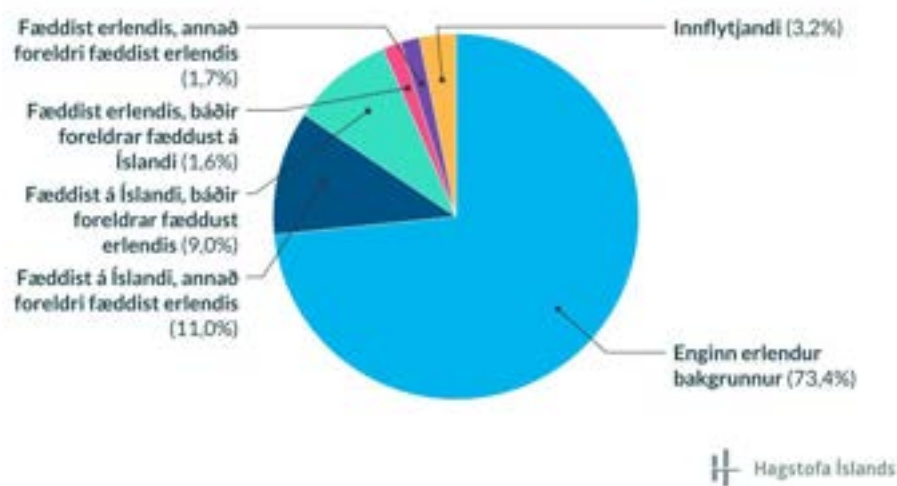
<sup>48</sup> Opinber tungumál á Íslandi eru tvö, íslenska og íslenskt tákn máls. Sjá nánar, lög um stöðu íslenskar tungu og íslensk tákn máls nr. [61/2011](#)

Íslenska skólakerfinu tiltölulega fáir en frá síðustu aldamótum hefur það breyst hratt og er skólastarf í dag í umhverfi þar sem sífellt fleiri nemendur hafa fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.<sup>49</sup>

Hagstofa Íslands birti í júní 2023 nýja greiningu sína á samsetningu leikskólabarna á Íslandi<sup>50</sup>. Þar kemur fram að fjórða hvert leikskólabarn er með erlendan bakgrunn. Af tæplega 20 þúsund börnum í leikskóla á landinu öllu eru 3.335 börn sem hafa annað móðurmál en íslensku sem er 16,8% barnahópsins.

### Mynd 8 - Bakgrunnur leikskólabarna 2022

#### Bakgrunnur leikskólabarna 2022



Heimild: Hagstofa Íslands

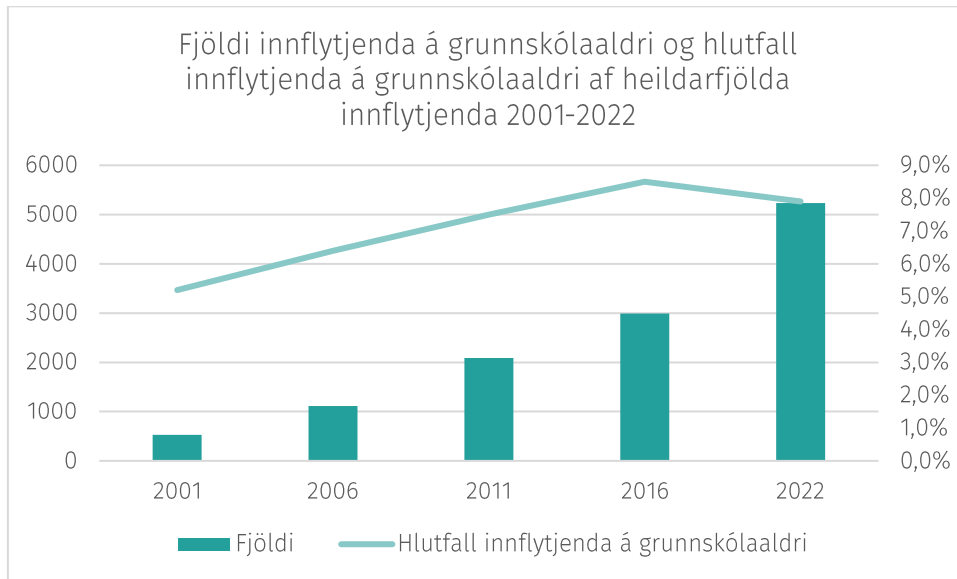
Þegar litið er til fjölda barna innflytjenda á grunnskólaaldri má sjá að á tuttugu ára tímabili hefur þeim fjölgað töluvert eða úr 530 nemendum árið 2001 í 5.235 nemendur árið 2022, sem er rétt tæplega tíföldun. Tvennt kemur til, annars vegar er það almenn fjölgun innflytjenda sem á sama tímabili jókst úr 10.100 í 66.400 en hins vegar hækkaði hlutfall grunnskólabarna af heildarfjölda innflytjenda á sama tíma. Árið 2001 voru innflytjendur á grunnskólaaldri 5,2% af heildarfjölda innflytjenda, þeim fjölgaði hlutfallslega mest í 8,5% árið 2016 og svo fækkaði þeim

<sup>49</sup> Mennta- og barnamálaráðuneytið styðst við hugtakið fjölbreyttur tungumála- og menningarbakgrunnur í umfjöllun um þá nemendur sem eiga annað móðurmál en íslensku eða eru fjöltyngdir. Hugtakið er víðara en hugtakið innflytjandi sem er ríkjandi hugtak í umfjöllun í þessari skýrslu. Hugtakið sem stuðst er við í tengslum við menntun nær einnig til barna sem eiga annað foreldrið erlent sem og barna sem flytjast til Íslands úr öðru málaumhverfi en eiga innlenda foreldra.

<sup>50</sup> Sjá veffrétt Hagstofu Íslands frá 27. júní 2023.

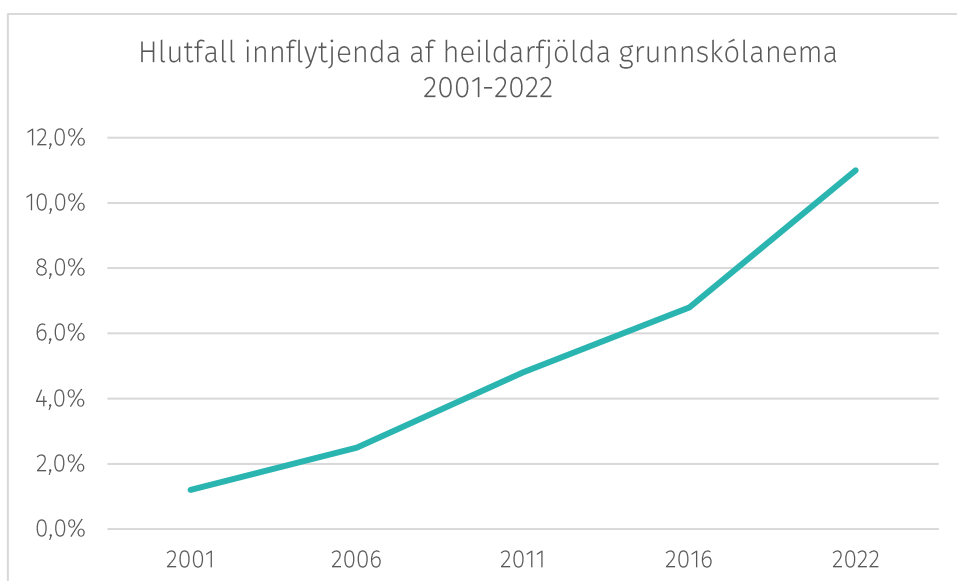
hlutfallslega niður í 7,9% árið 2022. Þetta helst í hendur við þá staðreynd að innflytjendur sem hingað flytjast eru að stærstum hluta ungt fólk á barneignaraldri og því eðlilegt að hlutfall barna á meðal þeirra fari hækkandi. Á sama tíma eru innflytjendur jafnframt hækkandi hlutfall af heildarfjölda grunnskólanema í landinu en nemendum fjölgaði úr 1,2% árið 2001 í 11% árið 2022.

### Mynd 9 - Fjöldi innflytjenda á grunnskólaaldri og hlutfall innflytjenda á grunnskólaaldri af heildarfjölda innflytjenda 2001-2022



Heimild: Mennta- og barnamálaráðuneytið 2023

### Mynd 10 - Hlutfall innflytjenda af heildarfjölda grunnskólabarna 2001-2022



Heimild: Mennta- og barnamálaráðuneytið 2023

Þegar kemur að mati á fjölda innflytjenda í framhaldsskólum er flóknara að gera sér grein fyrir rétttri tölu. Kemur þar m.a. til að í framhaldsskólum eru erlendir nemendur sem koma hingað til skammtímadvalar sem skiptinemar og skráning Hagstofu Íslands gerir ekki kleift að aðskilja þennan nemendahóp frá öðrum innflytjendum. Þá er framhaldsskólanám einnig misjafnlega langt eftir tegundum náms. Þar er bæði munur milli náms í bekkjarkerfi, fjölbrautakerfi sem og á milli bóknámsleiða og iðngreina. Þó er ljóst að framhaldsskólanemum úr þessum hópi mun líkt og grunnskólanemendum halda áfram að fjölga.

### 3.5.2 Menntastefna og innflytjendur

Í mars 2021 samþykkti Alþingi Menntastefnu til ársins 2030<sup>51</sup>. Fyrsta aðgerðaáætlunin<sup>52</sup> byggð á þeirri stefnu kom út í september það sama ár, en henni er ætlað að framfylgja stefnunni. Þessi fyrsta áætlun nær til árana 2021-2024. Í aðgerðaáætluninni kemur m.a. fram að íslenska skólakerfið þurfi að mæta betur náms- og félagsþörfum nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Námsfni gerð og stuðningur við kennara í kennslu íslensku sem annars tungumáls hefur ekki haldið í við þróun nemendahópsins. En þrátt fyrir skort á námsefni virðist áhugi kennara á kennslu hópsins og þróunar á sviði íslensku sem annars tungumáls vera mikill sem teljast verður jákvætt. Á sama tíma og brýn þörf er á að efla útgáfu námsefnis er ljóst að inntak kennaranáms og starfsþróun kennara þarf að taka breytingum og taka mið af vaxandi fjölda nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Aðgerð þrjú í fyrrnefndri áætlun snýr sérstaklega að þörfum nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn og eru þar settir fram sex verkþættir sem ná m.a. til útgáfu námsefnis, jöfnun á stöðu barna og ungmenna með þennan bakgrunn óháð búsetu og áherslu á vellíðan og íslenskufærni þeirra á grunn-, framhalds- og háskólastigi.

### 3.5.3 Leikskólinn

Leikskóli á Íslandi er fyrsta skólastig menntakerfisins. Börn á leikskólaaldri læra einkum í gegnum leik á þessum mikilvæga tíma í máltöku og þroskaferli sínu. Fyrir börn sem ekki hafa íslensku að móðurmáli er leikskólinn gjarnan eina íslenska málumhverfi þeirra. Markviss málörvun er því lykill að íslenskunámi þessara barna og í leikskólanum er lagður mikilvægur grunnur að öllu frekara námi barnanna þegar þau eldast. Málörvun þarf að taka mið að því að orðaforðinn sem börnin þurfa á að halda er mun víðtækari en sá sem nær til

---

<sup>51</sup> Sjá Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021-2030 nr. [16/151](#)

<sup>52</sup> Sjá [Menntastefna 2030 – Fyrsta aðgerðaráætlun 2021-2024](#) sem út kom á vegum þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytis.

hefðbundins leikskólastarfs, vegna þess að börnin eru ekki í íslensku málumhverfi annars staðar en í leikskólanum. Vandasamt getur því reynt að tryggja góðan orðaforða hjá þessum börnum. Markviss málörvun barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn krefst gjarnan smærri hópa sem er mikil áskorun á leikskólastiginu á Íslandi enda flestir leikskólar landsins fullsetnir. Mikilvægt er að fylgjast með þróun orðaforða barna með reglubundnum hætti. Á leikskólastiginu er fylgst með og þróun í orðaforða barna og staðan skráð með reglubundnum hætti. Þessi mikilvægi þáttur í starfi leikskóla nýtist í vinnu með börnum með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Sem dæmi má nefna að í leikskólanum Ösp í Fellahverfi í Reykjavík eru slíkar athuganir gerðar tvisvar sinnum á ári til að fylgjast með framförum nemenda, en þar býr hátt hlutfall barna ekki við íslenskt málaumhverfi. Niðurstöðurnar eru svo nýttar til að sníða málörvun barnanna að þeim þörfum sem mæla má með slíkum prófum.

Málörvun í íslensku sem öðru tungumáli krefst mikils af fagfólki leikskóla. Á leikskólastiginu hefur samstarf á milli leikskóla verið aukið á undanförunum árum hvað þetta varðar. Vitundarvakning hefur orðið meðal fagfólks á leikskólastiginu og sókn í fræðslu og ráðleggingar í málörvun íslensku sem annars tungumáls hefur aukist mikið. Það sem veldur þó áskorunum á leikskólastiginu er að þar hefur verið nokkur starfsmannavelta<sup>53</sup> auk þess sem hlutfall fagmenntaðra starfsmanna á landsvísu er lágt. Sigríður Ólafsdóttir og Ástrós Þóra Valsdóttir<sup>54</sup> skoðuðu málleg samskipti starfsmanna við börn með íslensku sem annað mál og báru saman við samskipti við börn með íslensku sem móðurmál. Rannsóknin beindist að samtölum starfsmanna við fimm til sex ára börn í frjálsum leik. Í ljós kom að töluverður munur var á þeim orðaforða sem beint var að börnunum, börnum með íslensku sem annað mál í óhag. Þá fengu börn með íslensku að móðurmáli opnar spurningar sem krefjast þess að þau nýti orðaforða sinn á meðan að hinn hópurinn fékk engar opnar spurningar. Rannsóknin sýnir að mikilvægt er að styðja starfsfólk leikskóla í málörvun barna með íslensku sem annað mál til að tryggja að börnin taki reglulegum framförum í tungumálinu og séu þannig betur undirbúin undir nám í grunnskóla.

### 3.5.4 Grunnskólinn

Innflytjendur og börn með erlendan bakgrunn eru ekki einsleitir hópur. Þvert á móti er hér um mjög fjölbreyttan hóp að ræða. Margir foreldrar hafa búið

---

<sup>53</sup> Árleg starfsmannavelta milli árunna 2019 og 2020 var um 20% samkvæmt mælingum Hagstofunnar en hefur frá árinu 1999 mælst um 23-27%. Hlutfall kennara af starfsfólki var rúmur fjórðungur. Sjá nánar á [veffrétt Hagstofunnar](#).

<sup>54</sup> Sigríður Ólafsdóttir og Ástrós Þóra Valsdóttir (2022) Málleg samskipti starfsmanna við börn með íslensku sem annað mál og börn með íslensku sem móðurmál – ritrýnd grein. Netla – Ársrit.

hérlandis lengi, jafnvel áratugum saman. Það jafngildir því þó ekki sjálfkrafa að þau þekki til íslensks menntakerfis og hvernig það virkar enda hafa þeir ekki reynslu af því nema í gegnum nám barna sinna. Innflytjendur segja sjálfir að erfitt geti verið að skilja uppbyggingu menntakerfisins og hvert sækja á ráðgjöf, aðstoð og þjónustu. Margir upplifa það að vera vísað frá einum aðila til annars í leit sinni af upplýsingum um kerfið. Einnig greina margir foreldrar frá því að eiga í erfiðleikum með að fá upplýsingar frá skólanum og að þeir geti ekki fylgst með börnunum sínum og stutt þau eins og þeir vildu. Á sama tíma og nemendahópurinn verður fjölbreyttari hefur verið mikil gróska á grunnskólastigi í tengslum við kennslu og nám nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Mörg dæmi eru um árangursríka starfshætti en það er enn margt óunnið og þarf því að halda áfram á þeirri leið sem hafin er og vinna að frekari umbótum.

Nemendur með annað móðurmál en íslensku eiga rétt á kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. Með kennslunni er stefnt að virku tvítyngi þessara nemenda og að þeir geti stundað nám í grunnskólum og tekið virkan þátt í íslensku samfélagi. Grunnskólum er heimilt að viðurkenna kunnáttu í móðurmáli nemenda með annað móðurmál en íslensku sem hluta af skyldunámi er komi í stað skyldunáms í erlendu tungumáli. Þegar rætt er við innflytjendur um íslenskunám barna þeirra, hafa margir foreldrar áhyggjur af íslenskunáminu og kalla eftir meiri stuðningi við tví- eða fjöltyngd börn sín. Hluti þeirra segist upplifa sinnuleysi eða jafnvel neikvæðni í garð fjöltyngis í skólanum. Þessar raddir benda eindregið til þess að mikilvægt sé að efla og þróa stuðning við þennan nemendahóp og foreldra þeirra. Þessu tengist svo mikilvægi þess að skapa tækifæri fyrir foreldrana til að læra íslensku og auka þannig getu þeirra til að fylgja börnum sínum eftir í námi (nánar er fjallað um þann þátt í umfjöllun um íslenskunám fullorðinna)<sup>55</sup>

Félagsleg og efnahagsleg staða innflytjenda hefur afgerandi áhrif á nám og skólagöngu barna þeirra. Því er áhyggjuefni hversu margir innflytjendur eru undir lágtekjumörkum hér á landi. Viðhaldist sú staða getur hún skapað alvarlega gjá hvað varðar jafna möguleika til náms. Börnum með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn vegnar verr í íslensku skólakerfi en innlendum jafnöldrum þeirra. Munurinn hefur tilhneigingu til að aukast með hækkandi aldri nemenda, enda krefst nám sífellt sértækari og flóknari orðaforða eftir því sem börn eldast.

---

<sup>55</sup> Umfjöllunin byggir á vinnu vinnuhóps um skóla- og frístundaþjónustu í Viðbragðsteymi íslenskra stjórnvalda um málefni barna á flóttu. Teymið var skipað af mennta- og barnamálaráðherra í ágúst 2022 og lauk störfum í júní 2023.



### 3.5.5 Sértek staða barna sem eru umsækjendur um alþjóðlega vernd eða flóttabörn

Staða barna sem annað hvort eru umsækjendur um alþjóðlega vernd eða með flóttabakgrunn er nokkuð sértek samanborið við aðra hópa innflytjenda hér á landi. Hátt hlutfall þessara nemenda er með rofna skólagöngu auk þess sem þeir glíma mörg við áföll sem eru bein afleiðing af flótta þeirra hingað til lands. Kennarar sem sinna þessum nemendahópi telja margir að þeir hafi ekki fengið nægan undirbúning í kennaranáminu til að sinna margþættum þörfum fjölmennings barnahóps þar sem mörg glíma við áfallastreitu og afleiðingar rofinnar skólagöngu vegna flóttabakgrunns þeirra. Að auki er það mat þeirra sem sinna kenngslu þessara barna að til að styðja við nám barnanna þurfi samtímis að styðja við foreldra þeirra sem einnig glíma við áföll. Flóttafjölskyldur hafi oft á tíðum minna bakland en aðrir innflytjendur og búa að auki við það að geta ekki snúið heim, t.a.m. í fríum. Einnig hafi þeir áhyggjur af afdrifum vana og ættingja sem eftir urðu í heimaríki eða í flóttamannabúðum við ótryggar aðstæður.

Í tilfelli barna úr hópi umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur ein helsta áskorunin verið að koma börnunum inn í almenna skólakerfið. Of algengt er að börn bíði vikum eða mánuðum saman eftir skólavist og búa þau því við rofna skólagöngu hér á landi. Þörf er á að samræma ákvæði um skólagöngu barna í reglugerð um útlendinga að lögum um grunnskóla hvað þetta varðar, en réttur barns til menntunar er hluti af grundvallarmannréttindum þess. Því þurfa að vera til staðar ríkar ástæður til að fresta skólagöngu um svo langan tíma. Í tilfelli barna úr hópi umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur ein helsta áskorunin verið að koma börnunum inn í almenna skólakerfið. Í allt of mörgum tilfellum bíða börnin lengi eftir skólavist og búa því við skerta skólagöngu hér á landi. Flest börn á leikskólaaldri úr hópi umsækjenda eiga þess ekki kost að komast í leikskóla og þá hefur framboð á námi á framhaldsskólastigi verið takmarkað og ungmenni á þeim aldri því oft verið utan skólakerfis meðan á umsóknarferlinu stendur (sjá nánar umfjöllun um áskoranir framhaldsskólans hér að neðan). Sértek menntaúrræði fyrir þennan hóp á grunnskólastigi hafa verið rekin í Hafnarfirði, Reykjavík og Reykjanesbæ. Ekki er þó um samræmda kenngslu að ræða í úrræðum ólíkra sveitarfélaga. Brýnt er að auka hlut sérfræðinga í málefnum flóttafólks eða sértekan stuðning við skólakerfið á þessu sviði til að bæta stöðu flóttabarna í skólakerfinu og styðja við kennara sem annast fræðslu þeirra.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Umfjöllunin byggir á vinnu vinnuhóps um skóla- og frístundþjónustu í Viðbragðsteymi íslenskra stjórnvalda um málefni barna á flótta. Teymið var skipað af mennta- og barnamálaráðherra í ágúst 2022 og lauk störfum í júní 2023.

### 3.5.6 Framhaldsskólinn

Ungmenni með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn eru líklegri til að hverfa frá námi í framhaldsskóla en innlendir jafnaldrar þeirra. Þau eru einnig líklegri til að búa við lakari félagslega stöðu og líða verr í skólanum.<sup>57</sup> Þetta kemur skýrt fram í umfjöllun þeirra Kolbeins H. Stefánssonar og Helga Eiríks Eyjólfssonar<sup>58</sup> sem rannsökuðu ástæður brottfalls úr íslenskum framhaldsskólum. Innflytjendur eru líklegri til að hverfa frá námi en jafnaldrar þeirra úr öðrum félagshópum. Er það einkum færni þeirra í íslensku sem hefur áhrif á líkur þess að þeir hverfi frá námi. Í því samhengi er mikilvægt að líta til þess að færnin er ekki einstaklingsbundinn áhrifaþáttur heldur lýðfræðilegur þar sem hann tengist félagslegri stöðu hópsins. Þá sést að tími frá komu til landsins þar til að framhaldsskólanám hefist er lykilþáttur. Séu bornir saman ólíkir hópar ungmenna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn sést einnig að þau börn sem teljast til hóps innflytjenda, þ.e. eiga báða foreldra sem fæddir eru erlendis, eru líklegri en börn sem teljast með erlendan bakgrunn, þ.e. eiga annað foreldri sem fætt er erlendis, til að hverfa frá námi á framhaldsskólastigi. Þá sést einnig að innflytjendur eru líklegri til að velja bóknámsbrautir en aðrar brautir á framhaldsskólastigi og því mögulegt að val ungra innflytjenda ráðist meira af því sem í boði er frekar en áhugasviði þeirra til náms. Þrátt fyrir ágæti þeirra rannsókna sem fyrir liggja er brýnt að rannsaka mun betur tækifæri og stuðningsþarfir ungra innflytjenda þegar kemur að framhaldsskólanámi. Allt of lítið liggur fyrir um þátttöku og hindranir hópsins þegar kemur að námi.

Þegar lítið er til framboðs á námi fyrir ungt fólk sem talar litla eða enga íslensku er framboðið mjög takmarkað þrátt fyrir að kveðið sé á um það í lögum um framhaldsskóla að nemendum með annað móðurmál en íslensku skuli standa til boða kennsla í íslensku sem annað tungumál.<sup>59</sup> Nokkrir framhaldsskólar hafa á undanförunum árum lagt mikla vinnu í að þróa viðeigandi nám fyrir þennan hóp sem byggist einkum á umfangsmikilli tungumálakennslu í íslensku sem öðru tungumáli í eitt og jafnvel tvö ár. Markmið skólanna er að tryggja að nemendur hafi þá færni sem þarf til svo þeim sé unnt að ljúka námi til stúdentsprófs á hefðbundnum brautum skólanna. Vandinn er þó sá að framhaldsskólar landsins bjóða ekki allir upp á slíkt nám og því fá ekki allir nám við hæfi. Það hefur leitt til þess að þeir skólar sem þó bjóða upp á slíkt nám eru með of fjölmenna hópa í viðleitni sinni til að sinna eftirspurn eftir námi. Eðli kennslunnar er þó með þeim hætti að æskilegra væri að námið færi fram í smærri hópum til að tryggja megi virkan orðaforða og auðvelda nemendum málnotkun. Vísbendingar eru um að

---

<sup>57</sup> Umfjöllunin byggir á vinnu vinnuhóps um skóla- og frístundaþjónustu í Viðbragðsteymi íslenskra stjórnvalda um málefni barna á flóttu. Teymið var skipað af mennta- og barnamálaráðherra í ágúst 2022 og lauk störfum í júní 2023.

<sup>58</sup> Kolbeinn Hólmar Stefánsson og Helgi Eiríkur Eyjólfsson (2022). Félagsleg og efnahagsleg staða og brottthvarf úr íslenskum framhaldsskólum. Velferðarvaktin.

<sup>59</sup> Sjá nánar: 35. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008

ungmenni úr hópi innflytjenda, einkum þeim hópi sem ekki hefur verið í grunnskóla hér á landi, sæki ekki nám í framhaldsskóla vegna skorts á námsplássum og að þau hverfi frá námi vegna þess að stuðning vantar. Brýnt er að allir framhaldsskólar geri ráð fyrir innritun nemenda sem tala litla eða enga íslensku og bjóði þeim upp á námsleiðir og stuðning við hæfi. Um er að ræða stækkandi hóp og nauðsynlegt að skólasamfélag allra framhaldsskóla endurspegli það. Ungmenni með erlendan bakgrunn eru mun líklegri en aðrir jafnaldrar þeirra til að vera hvorki í vinnu né skóla, og hlutfallið eykst með hækkandi aldri. Ungmenni sem hvorki eru í námi né vinnu á sínum mótunarárum fara ekki einungis á mis við tækifæri á vinnumarkaði og í námi heldur eru þau einnig líklegri til að búa við slæma heilsu og sýna áhættuhegðun. Þetta sýnir fram á mikilvægi snemmtæktrar íhlutunar fyrir 16 og 17 ára sem fyrirbyggjandi aðgerð, og þar spilar framhaldsskólinn stórt hlutverk.

Samræming náms<sup>60</sup> fyrir nemendur með íslensku sem annað mál er brýnt úrlausnarefni og líkt og á öðrum skólastigum þarf námsgagnagerð að vera í forgangi. Kennarar sem kenna á sérbrautum fyrir þennan nemendahóp greina frá miklu álagi í starfi þar sem ungmennin þurfi aðstoð með svo margt sem varðar fyrstu skref þeirra í nýju landi. Nemendur séu undir miklu álagi, þ.e. álagi við að flytjast búferlum, læra nýtt tungumál auk álagsins sem almennt fylgir því að hefja nám í framhaldsskóla. Þá þurfi einnig að tryggja þeim fjölbreyttara námsframboð og stuðning í ólíku námi í samræmi við áhugasvið þeirra þ.e. að bæði séu í boði bóknámsbrautir og iðnnám með tungumálastuðningi.

EKKI eru til nein sérúrræði fyrir ungmenni á framhaldsskólaaldri með rofna skólagöngu. Nemendur sem ekki eru læsir fá ekki úrræði við sitt hæfi og eru líklegir til að vera ekki í virkni. Þá kemur það reglulega upp að nemendur sem koma inn á námsbrautir fyrir ungmenni sem tala litla eða enga íslensku séu með ógreinda fötlun. Oft tekur langan tíma fyrir kennara að átta sig á að það er ekki tungumálahindrun sem veldur því að nemandi sækist nám illa heldur að um sé að ræða nemandi sem þarf viðbótarstuðning. Þegar slík tilvik koma upp eru ekki til nein námsúrræði fyrir fötluð ungmenni á framhaldsskólaaldri sem tala litla eða enga íslensku.

Í fyrrnefndri rannsókn þeirra Kolbeins og Helga<sup>61</sup> er ein af mótvægisáðgerðum við háu brottfalli innflytjenda úr framhaldsskólum falin í því að efla kennslu í íslensku sem öðru tungumáli á grunnskólastigi. Það kemur heim og saman við áherslur framhaldsskólakennaranna sjálfra sem benda á að of oft komi það fyrir að ungmenni með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn komi illa

---

<sup>60</sup> Með samræmingu náms er vísað til þess að áfangar ólíkra framhaldsskóla á brautum fyrir nemendur sem tala enga eða litla íslensku við upphaf framhaldsskólánáms eru ekki byggðir upp með sama hætti, og bera ólík heiti enda hafa þeir verið próaðir innan hvers skóla en ekki fyrir framhaldsskólakerfið í heild.

<sup>61</sup> Kolbeinn Hólmur Stefánsson og Helgi Eiríkur Eyjólfsson (2022). Félagsleg og efnahagsleg staða og brotthvarf úr íslenskum framhaldsskólum. Velferðarvaktin.

undirbúin hvað varðar íslenskukunnáttu úr grunnskóla. Það valdi þeim erfiðleikum í námi á framhaldsskólastigi og minnki líkurnar á að þau fái réttan stuðning í upphafi skólagöngu á nýju skólastigi. Til þess að geta lagt stund á nám á framhaldsskólastigi sé ákveðin grunnfærni í íslensku nauðsynleg svo nemandi geti tileinkað sér það efni sem einstakar námsgreinar byggja á.

Framhaldsskólum á Íslandi ber að forgangsraða inn yngri nemendum í samræmi við ákvæði laga um fræðsluskyldu við ungmenni sem enn þá eru undir lögaldri. Þegar námspláss fyrir nemendur sem tala litla eða enga íslensku eru jafn fá og raun ber vitni hefur það leitt til þess að ungmenni á aldrinum 18-22 sem flutt hafa nýlega til landsins eiga ekki möguleika á að komast í nám í framhaldsskóla hér á landi. Þetta má glögglega sjá á þeim breytingum sem orðið hafa á nemendahópi Tækniskólans í Reykjavík en nemendur á sérsniðnum íslenskrautum eru nú mun yngri en þeir voru fyrir nokkrum árum. Ástæðan er takmörkuð námspláss sem í boði eru en ekki að ásókn eldri nema í nám hafi dalað. Því er hér á landi hópungur fólks sem vantar alfarið námstækifæri og þar með tækifæri til að móta sína eigin framtíð á Íslandi.

### 3.5.7 Íslenskunám fullorðinna

Íslenskunám fullorðinna innflytjenda nær til mjög fjölbreyttis hóps með ólíkar þarfir og væntingar. Námið verður því aldrei einsleitt frekar en nemendahópurinn sjálfur og því þurfa að vera fjölbreyttar leiðir til að læra íslensku. Nám fyrir fullorðna í íslensku sem öðru máli fer fram í símenntunarmiðstöðvum, hjá tungumálaskólum og fræðslufyrirtækjum, í framhaldsskólum og við Háskóla Íslands auk þess sem sífellt fleiri vinnustaðir bjóða starfsfólki sínu upp á sértækt nám á vinnutíma sem oft tengist þá hagnýtum orðaforða vegna starfsemi fyrirtækisins. Eins og áður var nefnt hefur það háð kennslu í íslensku sem öðru máli fyrir fullorðna að kennsla í þessari grein er í fæstum tilfellum fast starf, námsefni er hvorki samræmt né aðgengilegt og námið fer gjarnan fram á kvöldin að loknum fullum vinnudegi þátttakenda. Námsframboð virðist jafnframt vera háð búsetu þar sem aðgengi að námi á landsbyggðinni er töluvert lakara en á SV-hluta landsins. Kennsluferfið, eða réttara sagt stuðningur við íslenskunám, tekur einnig mið af þeirri rótgrónu hugsun sem ríkt hefur hér á landi að innflytjendur komi hér fyrst og fremst til að stunda vinnu og því er fjárhagsstuðningur við íslenskunám einkum í gegnum stéttarfélagasáðild. Flóttafólki sem hér býr býðst þó íslenskunám sem hluta af móttökustuðningi stjórnvalda við flóttafólk í upphafi búsetu þess hér á landi. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið veitir árlega styrki til íslenskukennslu þeirra sem hér eiga lögheimili. Styrkirnir eru veittir til viðurkenndra farmhaldsfræðsluaðila og ná til náms sem ekki er hluti af hefðbundnu grunn- og framhaldsskólanámi. Fyrirtækjum gefst einnig kostur á að sækja um styrki til íslenskukennslu en þurfa þá að vera í samstarfi við viðurkenndan fræðsluaðila, hafi þau ekki þá viðurkenningu sjálf. Á árinu 2022 fengu 18 stofnanir styrk til að halda 457 íslenskunámskeið sem náðu til 5.302

nemenda. Af þeim var fjórðungur nemenda á landsbyggðinni en þrír fjórðu á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum.<sup>62</sup>

Innflytjendur hafa bent á að það vanti upp á ólíkar leiðir til að læra íslensku eftir því hver tilgangur með námi er hjá hverjum og einum og fyrri menntunarbakgrunni. Þá skortir einnig á upplýsingagjöf um það íslenskunám sem er í boði. Þá benda þeir einnig á að þarfir í íslenskunámi fari oft eftir því hvert móðurmál viðkomandi sé, t.a.m. hvort það er skrifað á latnesku lettri eða hvort um sé að ræða tónamál. Íslenska sé lítið tungumál og því þurfi innflytjendur að sjá skýran ávinning af námi sínu. Ekki sé gott að margir upplifi að erfitt sé að halda áfram að þróast í íslenskunáminu eftir að byrjendaáföngum er lokið, það sé kostnaðarsamt og þau upplifi að það sé ekki nægjanlega hagnýtt. Þá benda innflytjendur ítrekað á að Íslendingar sjálfir gefi sér oft lítinn tíma til að nota málið við innflytjendur og séu fljótir að skipta yfir í ensku, óháð því hvort að innflytjandinn sem rætt er við hafi kunnáttu eða færni í því tungumáli. Þá séu þeir óvanir því að heyra íslensku talaða með hreim. Þá má ekki líta fram hjá þeirri staðreynd að fjölmargir innflytjendur vinni langan vinnudag og því sé oft takmörkuð orka eftir til að leggja stund á nám að vinnudegi loknum. Þeir kalla eftir bæði fjölbreyttari leiðum til að læra tungumálið, auknu framboði jafnt af staðbundnum námskeiðum sem og fjarnámi auk rafræns aðgengis, s.s. í gegnum smáforrit til að æfa talmál. Að námið sé skemmtilegt, hagnýtt og helst ókeypis eða þá gegn vægu gjaldi. Að sérstaklega séu sköpuð tækifæri til að nota tungumálið og að íslenskumælandi íbúar styðji við íslenskunám innflytjenda með virkum samskiptum á íslensku. Í áherslum innflytjenda sjálfra endurspeglast mikilvægi þess að vera í virku notendasamráði og sníða námið að raunverulegum þörfum þeirra sem það hyggjast læra. Þá hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna bent á það í samtölum sínum<sup>63</sup> við íslensk stjórnvöld að flóttafólk á Íslandi, sem stofnunin hefur rætt við, kvarti yfir því að íslenska sé oft kennd á öðru tungumáli, þ.e. að kennsla í íslensku fari t.d. fram á ensku. Þetta geri fjölmörgum erfitt fyrir að nýta sér íslenskukennslu þar sem þeir hafa ekki vald á ensku. Mikilvægt er að kennsla í íslensku byggji ekki á stoðmáli og að stutt sé við sérhæfingu í slíkri kennslu og gerð námsgagna sem styðja slíkar kennsluaðferðir.

<sup>62</sup> Rannís (2022). Íslenskukennsla fyrir útlendinga – Ársskýrsla 2022, vefútgáfa.

<sup>63</sup> Heimsókn svæðisskrifstofu UNHCR til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis 26. nóvember 2023.

### 3.5.8 Íslenskt táknmál sem annað mál

Málasamfélag döff<sup>64</sup> einstaklinga á Íslandi er frekar fámennt og þar til nýlega voru innflytjendur ekki hátt hlutfall af döff samfélaginu á Íslandi. Eftir innrás Rússa í Úkraínu í febrúarlok 2022 breyttist samsetning döff samfélagsins á Íslandi mjög hratt er yfir fimmtíu döff flóttamenn frá Úkraínu sóttu um vernd hér á landi á nokkurra mánaða tímabili. Viðbragð við sértækum þörfum hópsins hefur reynt töluvert á alla þjónustuaðila. Í upphafi var erfitt að fá túlka til að túlka á milli úkraínsk tákna og þess íslenska. Mikið reyndi því á, jafnt þá sem alla jafnan veita þjónustu við flóttafólk, döff samfélagið á Íslandi og ekki síst flóttafólkið sjálft.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið gerði sérstakan þjónustusamning við Félag heyrnarlausra um ýmiss konar stoðþjónustu við döff flóttafólk hér á landi. Samkvæmt forsendum sem lágu til grundvallar samningnum er úkraínsk flóttafólk nú um 17% af döff málasamfélaginu hér á landi. Við það bætast svo aðrir innflytjendur og ljóst að mikilvægt væri að halda uppi bæði kennslu og þjálfun í notkun íslensks tákna. Samningur ráðuneytisins og Félags heyrnarlausra er enn í gildi og félagið og ráðuneytið vinna nú að endurmati á nauðsynlegum stuðningi við stóran málnotendahóp sem ekki á íslenskt tákna að móðurmáli.

### 3.5.9 Mat á fyrri námi

Nám er fjárfesting jafnt af hálfu þess sem leggur stund á nám og þess ríkis sem greiðir fyrir menntakerfið sem gerir námið mögulegt. Mikilvægt er að nýta þessa fjárfestingu með sem bestum hætti, jafnt samfélaginu sem og einstaklingnum til hagsbóta. Staðreyndin er þó sú að margir innflytjendur eiga í erfiðleikum með að fá prófgráður sínar, menntun og starfsreynslu metna hér á landi. Matstími á menntun getur tekið langan tíma og í sumum tilfellum hamlað því að hægt sé að ráða innflytjendur í störf sem hæfa menntun þeirra og reynslu. Ekki er til eitt samræmt kerfi eða gátt til að fá menntun metna og eru leiðir því nokkuð ólíkar á milli greina<sup>65</sup> og hvort um er að ræða háskólamenntun, framhaldsskólamenntun eða iðnmenntun. Þetta hefur m.a. leitt til þess að innflytjendur eru í meiri mæli ofmenntaðir fyrir þau störf sem þeir sinna, þ.e.a.s. líklegri til að sinna störfum sem annað hvort krefjast minni menntunar en fólk hefur eða vinna t.a.m. sem almennir verkamenn í iðngreinum þrátt fyrir að hafa menntun í viðkomandi grein.

<sup>64</sup> Orðið döff er notað um heyrnarlaust fólk sem talar tákna. Sá sem er döff er einstaklingur sem tilheyrir samfélagi heyrnarlausra og lítur á tákna sem sitt fyrsta mál. Sjá nánar á vefsíðu [Félags heyrnarlausra](#).

<sup>65</sup> Sem dæmi má nefna að Rafmennt sér um mat og viðurkenningu á menntun í rafiðnaðargreinum, Iðanfræðslusetur um mat og viðurkenningu á öðrum iðngreinum, ENIC/NARIC á Íslandi um mat og viðurkenningu á háskólanámi og Landlæknisembættið um mat og viðurkenningu á námi heilbrigðisstétta.

42% innflytjenda hér á landi vinna störf sem ekki krefjast sértækra menntunar<sup>66</sup> þrátt fyrir að hlutfall þeirra innflytjenda sem hér búa og ekki hafa lokið sértækri menntun sé 17%.

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur um langt skeið fylgst með þróun málefna innflytjenda hér á landi. Samkvæmt greiningum stofnunarinnar er menntunarstig innflytjenda og innlendra íbúa hér á landi mjög áþekkt. Þá sést einnig að ekki er marktækur munur á menntunarstigi innflytjenda eftir því hvort þeir koma frá löndum innan ESB eða utan þess. Auk þess er hlutfall innflytjenda sem ekki hafa neina eða mjög litla formlega menntun einna lægst hér af löndum OECD. Þrátt fyrir líkindin þegar kemur að menntun eiga margir innflytjendur með langskólamenntun erfitt uppdráttar á íslenskum vinnumarkaði og eru oftár án atvinnu eða sinna störfum þar sem reynsla þeirra og þekking nýtist síður. Svo virðist sem erlendar menntaðar konur standi þar hallari fæti en karlar. Þá er einnig líklegra að innflytjendur hér á landi með langskólamenntun séu atvinnulausir en minna menntaðir innflytjendur. Nánar er fjallað um stöðu innflytjenda á vinnumarkaði í næsta kafla.

## 3.6 Vinnumarkaður

Samhliða fjölgun innflytjenda á Íslandi hefur þátttaka þeirra á vinnumarkaði aukist. Á Íslandi, líkt og í öðrum löndum EES, gildir sú meginregla að allir ríkisborgarar innan svæðisins hafa óheftan aðgang að þátttöku á vinnumarkaði. Ákveðnar reglur gilda um rétt fólks utan EES-svæðisins líkt og í öðrum löndum sem útskýrt er í kafla 3.6.1. Vinnumarkaðurinn gegnir veigamiklu hlutverki þegar kemur að inngildingu fólks í samfélagið. Fræðimenn hafa leitt að því líkur að mikil fjölgun innflytjenda á vinnumarkaði, fyrst árin 2006-2008 og svo aftur 2015 til dagsins í dag (að undanskildum heimsfaraldri), hafi haft lykiláhrif á þá efnahagslegu uppsveiflu sem varð á þessum árum og rekja má að stærstum hluta til fjölgunar starfsfólks í ferðaþjónustu<sup>67</sup>.

### 3.6.1 Réttur til að starfa á Íslandi

Um réttindi útlendinga til að dveljast hér á landi gilda lög um útlendinga nr. 80/2016<sup>68</sup>. Um atvinnuréttindi útlendinga á Íslandi gilda lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002, en samkvæmt lögnum er meginreglan sú að allir útlendingar þurfa atvinnu- og dvalarleyfi til að starfa hér á landi nema þeir séu sérstaklega undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi. Þeir aðilar sem undanþegnir eru kröfu um tímabundið atvinnuleyfi eru m.a. ríkisborgarar í aðildarríkjum

<sup>66</sup> Hér er um að ræða störf sem Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, kallar á ensku low-skilled jobs.

<sup>67</sup> Katrín Ólafsdóttir (2023). Framlag útlendinga til hagvaxtar á þessari öld; Vísbending; 22. september 2023; 32. tbl; 41. árg.

<sup>68</sup> Samkvæmt lögum er útlendingur einstaklingur sem hefur ekki íslenskan ríkisborgararétt.



samningsins um EES sem og erlendir makar og sambúðarmakar íslenskra ríkisborgara sem veitt hefur verið dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar. Þá eru útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið undanþegnir kröfum um atvinnuleyfi sem og þeir útlendingar sem hafa fengið ótímabundið dvalarleyfi hér á landi.

Nýlega voru gerðar breytingar<sup>69</sup> hvað varðar veitingu tímabundinna atvinnuleyfa til einstaklinga sem flytjast til innan viðskiptafyrirtækis með starfsstöð hér á landi. Í kjölfar breytinganna geta slíkir einstaklingar fengið dvalar- og atvinnuleyfi á grundvelli starfa sem krefjast sérfræðipækkingar, en áður voru slík leyfi veitt á grundvelli skorts á starfsfólki. Einnig voru gerðar breytingar<sup>70</sup> hvað varðar rétt ungs fólks til dvalar og atvinnu hér á landi á grundvelli gagnkvæmra samninga Íslands við erlend ríki. Aldursviðmið slíkra samninga voru lengd úr 18–26 ára aldri í 18–31 árs aldurs, auk þess sem heimiluð var framlenging slíkra dvalar- og atvinnuleyfa upp í tvö ár ef samningar við erlend ríki gera ráð fyrir því.

Þá var nýlega gerð sú breyting<sup>71</sup> að þau sem fá hér dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga eru nú undanþegin kröfu laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

Í apríl 2023 var lögfest heimild ráðherra til að birta í reglugerð lista yfir þau störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi og er Vinnuálastofnun heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa sem birt hafa verið í framangreindri reglugerð að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum.<sup>72</sup>

Í nóvember 2022 skipaði forsætisráðherra starfshóp um atvinnuréttindi útlendinga<sup>73</sup> og skilaði hann tillögum sínum til ráðherra í febrúar 2023. Helstu tillögur starfshópsins voru þær að reglur um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga verði rýmkaðar, fyrirsjáanleiki verði tryggður með spá um mannaflaupörf, stjórnsýsla verði einfölduð með sameiningu dvalar- og atvinnuleyfa og að umsóknarferli um dvalarleyfi verði einfaldað og bætt með stafvæðingu. Í kjölfarið voru gerðar ýmsar breytingar<sup>74</sup> á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, m.a. í því skyni að bregðast við tillögum starfshóps um atvinnuréttindi útlendinga. Með lögum var m.a. lengdur sá tími sem heimilt er að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar í fyrsta skipti

<sup>69</sup> Sjá nánar lög nr. [53/2022](#), um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

<sup>70</sup> Sjá nánar lög nr. [58/2023](#), um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

<sup>71</sup> Sjá nánar lög nr. [14/2023](#) um breytingu á lögum um útlendinga.

<sup>72</sup> Sjá nánar lög nr. [17/2023](#) um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

<sup>73</sup> Forsætisráðuneytið (2023). Atvinnuréttindi útlendinga – tillögur starfshóps.

<sup>74</sup> Sjá nánar lög nr. [56/2023](#) um breytingu á lögum um útlendinga.



úr tveimur árum í fjögur. Jafnframt voru makar og sambúðarmakar útlendinga sem fengið hafa útgefið atvinnuleyfi vegna sérfræðiþekkingar og börn þeirra að 18 ára aldri sem eru í forsjá og á framfæri þeirra undanþegin kröfu um atvinnuleyfi. Þá var lengdur sá tími, sem heimilt er að framlengja tímabundið atvinnuleyfi vegna skorts á starfsfólki, úr einu ári í tvö auk þess sem fellt var brott skilyrði þess efnis að óheimilt væri að veita útlendingi sem haft hefur slík atvinnuleyfi leyfi að nýju fyrr en að lokinni tveggja ára samfelldri dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins. Enn fremur var lengdur sá tími sem heimilt er að veita tímabundið atvinnuleyfi fyrir íþróttafólk úr einu ári í tvö. Þá var leyfilegt hámarksstarfshlutfall útlendinga sem stundar nám hér á landi hækkað úr 40% í 60%.

Vinumálastofnun hefur umsjón með útgáfu atvinnuleyfa til þeirra sem þurfa slíkt leyfi. Árið 2022 voru veitt 4.454 atvinnuleyfi en þar af voru 872 veitt úkraínskum ríkisborgurum eða 20%, sem frá og með mars 2023 þurftu ekki að sækja um slíkt leyfi. Flest þeirra atvinnuleyfa sem Vinumálastofnun veitti árið 2022 voru veitt á grundvelli sérstakra ástæðna, á grundvelli sérfræðiþekkingar, á grundvelli skorts á vinnuafli og til erlendra námsmanna.<sup>75</sup>

Vinumálastofnun hefur jafnframt umsjón með starfsmannaleigum og málum útsendra starfsmanna sem koma hingað til lands. Starfsmannaleigur teljast þau þjónustufyrirtæki, innlend sem erlend, sem samkvæmt samningi leigja út starfsmenn sína gegn gjaldi til að sinna störfum á vinnustað íslensks notendafyrirtækis undir verkstjórn þess síðarnefnda. Útsendir starfsmenn eru starfsmenn sem koma hingað til lands á vegum erlends fyrirtækis og starfa undir verkstjórn þess í tengslum við veitingu þjónustu hér á landi. Árið 2022 störfuðu 1.375 starfsmenn á vegum starfsmannaleiga á Íslandi og útsendir starfsmenn voru 980.<sup>76</sup>

### 3.6.2 Almennt um innflytjendur á vinnumarkaði

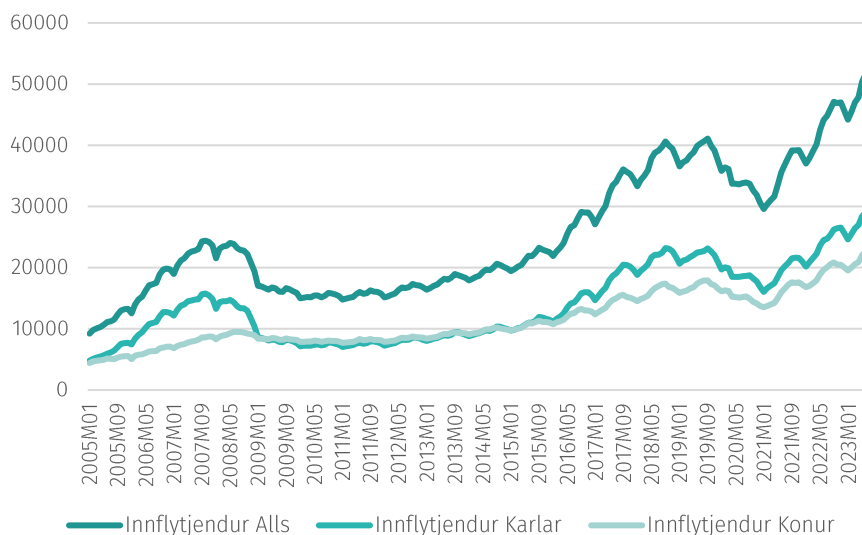
Í ágúst 2023 var fjöldi starfandi innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði um 52.420 sem nemur um 23% af heildarfjölda starfandi á Íslandi. Hefur fjöldi starfandi innflytjenda aukist nokkuð meira síðustu ár en fjöldi innlendra sem eru starfandi. Þannig voru um 17.300 fleiri starfandi innflytjendur hér á landi í ágúst 2023 en í sama mánuði 2017 en aukning meðal innlendra sem voru starfandi nam um 3.200 á sama tíma. Þetta er í samræmi við greiningu OECD í tengslum við stefnumótunavinnuna. Hún hefur leitt í ljós að aukning innflytjenda sem hlutfall af starfandi á Íslandi hafi verið ein sú mesta í löndum OECD á milli árána 2011 og 2021 þegar hlutfallið fór úr því að vera 10,7% í að vera 20,1% árið 2021 – og er nú eins og fyrr segir 23% í júlí 2023. Í hagsveiflum gerist það að fjöldi starfandi

<sup>75</sup> Ársskýrsla Vinnumálastofnunar [2022](#)

<sup>76</sup> Ársskýrsla Vinnumálastofnunar [2022](#)

karla verður meiri en kvenna líkt og sjá má á myndinni sem sýnir þróun á fjölda starfandi innflytjenda yfir tímabilið 2005-2023.

**Mynd 11 - Fjöldi starfandi innflytjenda á Íslandi 2005-2023**



Heimild: Hagstofa Íslands 2023

Almenn atvinnuþátttaka á Íslandi er 82% sem þykir hátt hlutfall í alþjóðlegum samanburði. Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar er atvinnuþátttaka innflytjenda þó enn meiri, eða tæplega 87%. Atvinnuþátttaka innflytjenda er jafnframt mun meiri en innflytjenda í öðrum norrænum ríkjum. Það verður að teljast einn af styrkleikum íslensks samfélags og vinnumarkaðar þegar kemur að inngildinu innflytjenda inn í samfélagið.

Meðfylgjandi tafla sýnir fjölda starfandi innflytjenda í ágúst 2023 samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands, greint eftir atvinnugreinum. Rétt er að taka fram að í töfluna vantar upplýsingar um nærri 3.000<sup>77</sup> innflytjendur af þeim um 52.000 sem starfa á íslenskum vinnumarkaði.

<sup>77</sup> Ástæða þessa mismunar liggur í tveimur þáttum, annars vegar er um að ræða fólk sem hér starfar en á lögheimili erlendis og hins vegar er hér um að ræða unglinga á vinnumarkaði þar sem taflan nær aðeins til þeirra sem eru 18 ára og eldri.

**Tafla 2 - Fjöldi starfandi innflytjenda í ágúst 2023, greint eftir atvinnugreinum og bakgrunni**

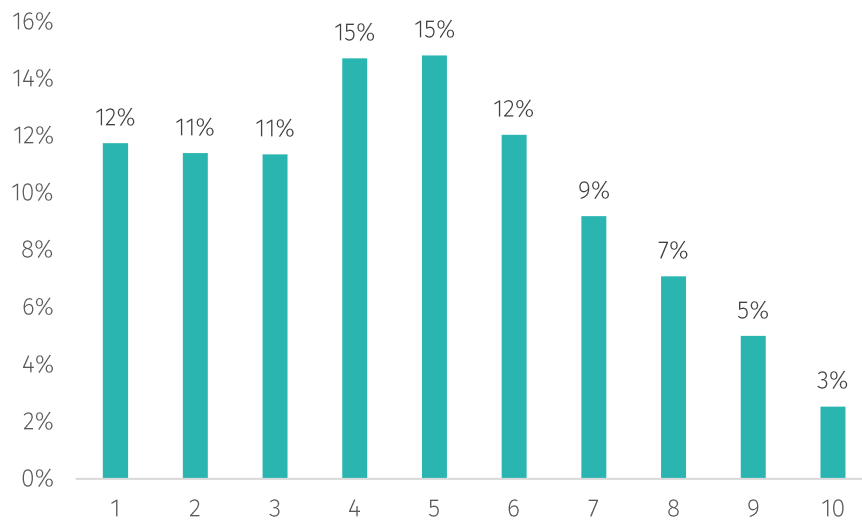
Atvinnugrein	Innan ESS	Utan ESS
Landbúnaður, skógrækt og fiskveiðar	617	187
Framleiðsla, námugróftur, veitustarfsemi og meðhöndlun úrgangs	5.743	2.712
Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð	5.184	941
Heildsala og verslun, samgöngur og geymslusvæði, rekstur veitinga- og gístaða	11.461	5.369
Upplýsingar og fjarskipti	271	376
Fjármála- og váttryggingastarfsemi	57	86
Fasteignaviðskipti	287	65
Ýmis sérhæfð þjónusta	4.492	1.611
Opinber stjórnýsla, fræðlustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta	2.915	5.077
Önnur starfsemi	1.064	893
<b>Samtals</b>	<b>32.091</b>	<b>17.317</b>

Heimild: Hagstofa Íslands 2023

Í töflunni má sjá að meirihluti þeirra sem koma til landsins starfar í greinum sem tengjast ferðaþjónustu og verslun. Þegar litið er til þess hvernig hlutfallsleg skipting er á milli þeirra sem koma frá EES-ríkjum og þeirra sem koma utan EES-svæðisins sést að nokkuð stærri hluti þeirra sem koma utan EES-svæðisins starfar hjá hinu opinbera. Leiða má líkur að því að sá hópur starfi að stórum hluta innan heilbrigðisþjónustunnar.

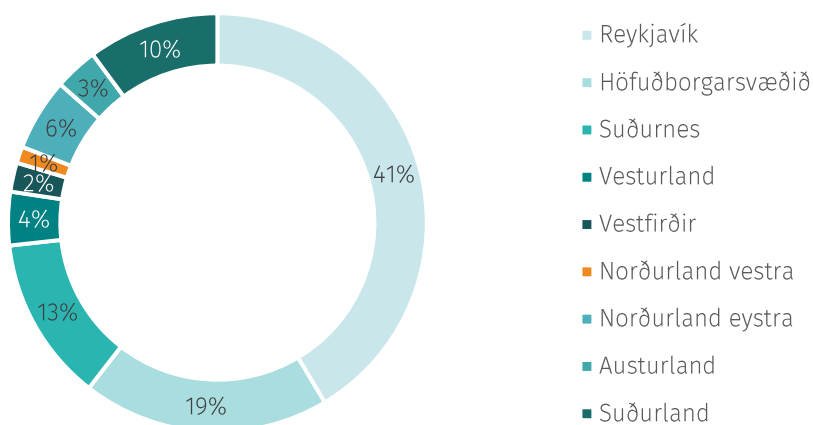
Þegar litið er til tekna innflytjenda kemur í ljós að um helmingur innflytjenda hefur tekjur í tekjutíund 4-7 en nokkuð fleiri raðast í lægstu tekjubilin en þau hæstu. Hlutfall innflytjenda sem búa við lægstu tekjurnar er það sama og það var árið 2020 sbr. skýrslu um fátækt sem kom út 2023<sup>78</sup> og fjallað er um í kafla 3.4.1. Meðfylgjandi mynd sýnir tekjudreifingu meðal innflytjenda 1. september 2023.

<sup>78</sup> Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson (2023) Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – skýrsla forsætisráðherra. Forsætisráðuneytið.

**Mynd 12 - Hlutfall innflytjenda eftir tekjutiund 1. september 2023**

Heimild: Hagstofa Íslands 2023

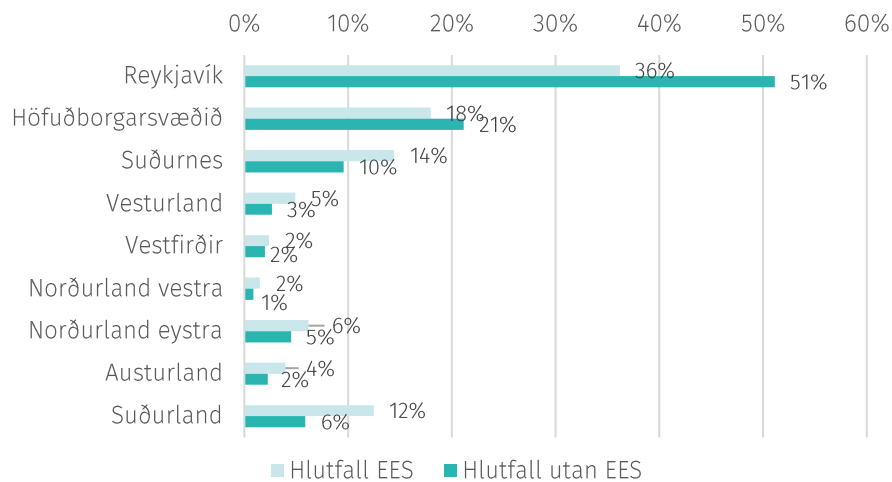
Landfræðileg dreifing innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði er þannig að 61% teljast vera á höfuðborgarsvæðinu og þar af 41% í Reykjavík. Hlutfall þeirra á Suðurnesjum er 13% og eru því um tveir af hverjum þremur staðsettir á höfuðborgarsvæðinu eða Suðurnesjum.

**Mynd 13 - Landfræðileg dreifing innflytjenda á vinnumarkaði**

Heimild: Hagstofa Íslands 2023

Þegar horft er til búsetu starfandi innflytjenda kemur í ljós að um 82% allra starfandi innflytjenda utan EES-svæðisins búa á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum. Um 68% starfandi innflytjenda innan EES-svæðisins búa á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum.

## Mynd 14 - Starfandi innflytjendur eftir landsvæðum



Heimild: Hagstofa Íslands 2023

## 3.6.3 Atvinnustaða flóttafólks

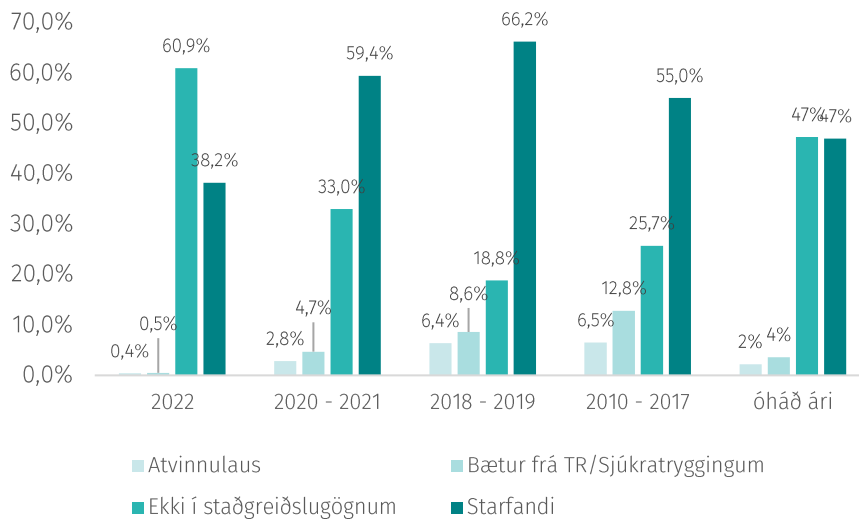
Í tengslum við stefnumótunarvinnuna lét félags- og vinnumarkaðsráðuneytið Hagstofu Íslands framkvæma greiningu á atvinnuþátttöku fólks sem fengið hefði alþjóðlega vernd frá árinu 2010. Tekin var punktastaða 30. desember 2022 þar sem atvinnustaða fólks sem fengið hafði vernd á fjórum tímabilum var greind út frá staðgreiðslugögnum. Tímabilin voru árin 2010-2017, 2018-2019, 2020-2021 og 2022.

Þegar atvinnustaða alls flóttafólks sem fengið hafði alþjóðlega vernd var skoðuð eftir tímabilum verndarveitinga kom skýrt fram að því lengra sem líður frá verndarveitingu því líklegra er fólk til þess að vera í vinnu. Kemur það heim og saman við eðli dvalarleyfis og að gera þurfi ráð fyrir að flóttafólk sem upplifað hefur áföll og neyðst til að yfirgefa heimili sín þurfi tíma til að vinna úr þeim áföllum og byggja upp líf á nýjum stað. Eðlilegt er því talið að atvinnuþátttaka sé lítil í upphafi en vaxi síðar. Á mynd 16 má sjá hvernig hlutfall flóttafólks í starfi hækkar eftir því sem lengra líður frá verndarveitingu.<sup>79</sup> Þó má sjá að atvinnuþátttaka þeirra sem fengu vernd á árunum 2018-2019 er meiri en þeirra sem fengu vernd fyrr. Skýringin á þessum mun liggur í einstaklega mikilli atvinnuþátttöku ríkisborgara Venesúela. Sé atvinnuþátttaka þeirra undanþegin er munurinn milli þessara tímabila 1%, þ.e. 56% atvinnuþátttaka fyrir árin 2018-2019

<sup>79</sup> Atvinnustaðan skiptist í fjóra flokka. Þeir sem eru skráðir atvinnulausir eru þeir sem áður hafa unnið sér inn rétt til atvinnuleysisbóta, þ.e. voru á vinnumarkaði en hafa misst starf sitt. Þeir sem eiga rétt á bótum s.s. vegna aldurs eða örorku eru í einum flokki, þeir sem eru starfandi í einum flokki og svo er hluti fólks ekki í staðgreiðslugögnum. Í síðastnefnda flokknum geta verið þeir sem njóta framfærslu frá maka, eru í námi eða eru á framfærslu sveitarfélaganna.

en 55% fyrir þá sem fengu vernd fyrir það<sup>80</sup> (sjá nánar umfjöllun um atvinnuþátttöku ríkisborgara Venesúela).

### Mynd 15 - Atvinnustaða flóttafólks á Íslandi 30. des. 2022 eftir verndarveitingarári



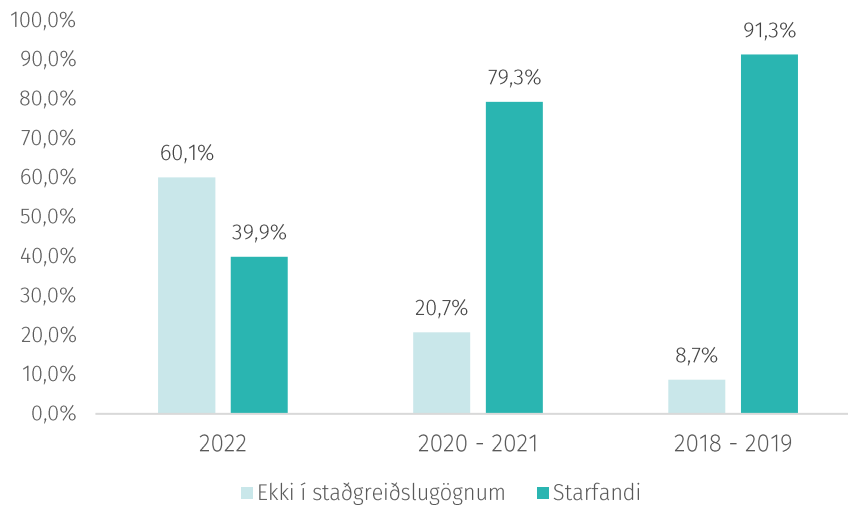
Heimild: Hagstofa Íslands 2023<sup>81</sup>

Í ljósi þess að stór hluti þess fólks sem fengið hefur alþjóðlega vernd á Íslandi á liðnum árum hefur komið frá Úkraínu og Venesúela var ákveðið að greina atvinnuþátttöku þess sérstaklega. Í ljósi þróunar reyndist einungis kleift að skoða atvinnuþátttöku fólks frá Venesúela eftir þremur tímabilum verndarveitinga og fólks frá Úkraínu fyrir árið 2022.

<sup>80</sup> Sá munur telst ekki marktækur vegna smæðar þýðisins.

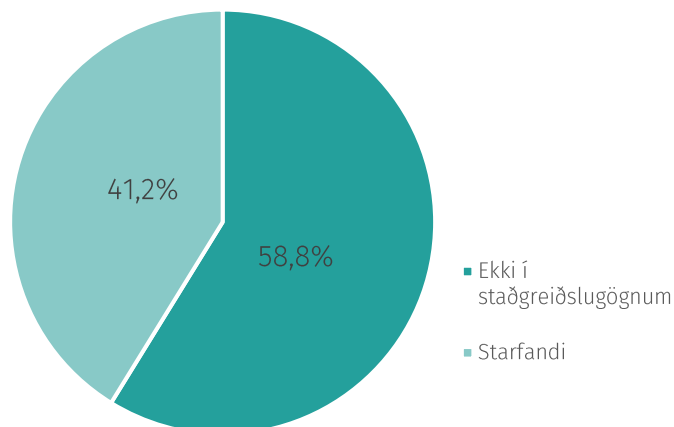
<sup>81</sup> Hagstofa Íslands (2023), sérkeyrsla gagna fyrir félags- og vinnnumarkaðsráðuneytið.

### Mynd 16 - Atvinnustaða flóttafólks frá Venesúela á Íslandi 30. des. 2022 eftir verndarveitingaári



Heimild: Hagstofa Íslands 2023<sup>82</sup>

### Mynd 17 - Atvinnustaða flóttafólks frá Úkraínu, sem fékk vernd árið 2022, þann 30. des. 2022



Heimild: Hagstofa Íslands 2023<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Hagstofa Íslands (2023), sérkeyrsla gagna fyrir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.

<sup>83</sup> Hagstofa Íslands (2023), sérkeyrsla gagna fyrir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.

Af greiningunni sést að atvinnustaða beggja hópa er mjög góð og fyrir fólk frá Venesúela sem fékk alþjóðlega vernd árin 2018-2019 var hlutfall starfandi orðið 91,3% þann 30. desember 2022. Hlutfall starfandi fólks frá Úkraínu sem fékk vernd á árinu 2022 var 41,2% þann 30. desember 2022 sem verður að teljast nokkuð hátt svo skömmu eftir flótta úr stríði. Til samanburðar er meðaltals atvinnuþáttaka innflytjenda 82% eins og fram kom í umfjöllun í kafla 3.6.2.

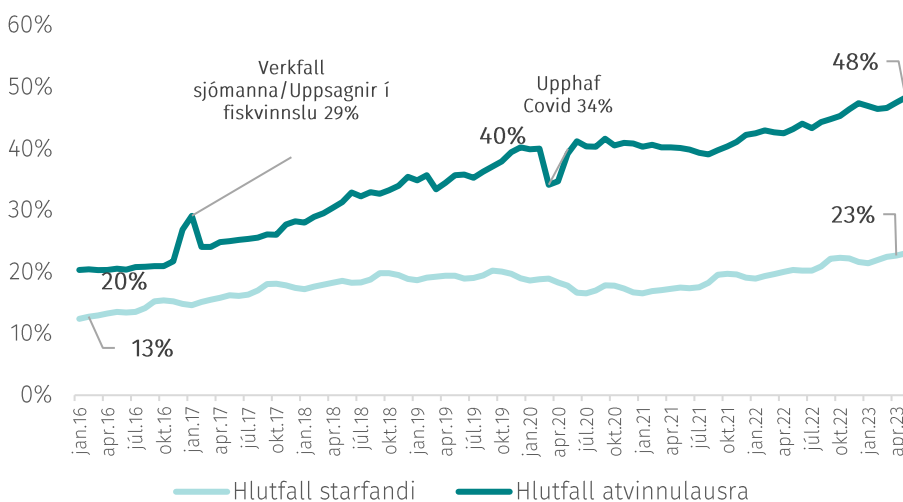
### 3.6.4 Atvinnuleysi innflytjenda

Frá ársbyrjun 2016 hefur hlutfall erlendra ríkisborgara af mannfjölda farið úr því að vera 10,8% í það að vera 18% á öðrum ársfjórðungi 2023. Hlutfall erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði er þó hærra en sem nemur hlutfalli þeirra af íbúafjölda. Þannig var hlutfall starfandi erlendra ríkisborgara 13% af heildarfjölda starfandi í ársbyrjun 2016 en var 23% í júlí 2023.

Ef lítið er til hlutfalls atvinnulausra eftir ríkisfangi út frá gögnum Vinnuálastofnunar má sjá að hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarfjölda atvinnulausra hefur aukist talsvert umfram hlutfall starfandi. Í ársbyrjun 2016 voru erlendir ríkisborgarar 13% af starfandi og 20% af atvinnuleysisskrá. Í júlí 2023 var hlutfall starfandi 23% en um 48% af heildarfjölda atvinnulausra.

Leiða má líkur að því að hækkandi hlutfall erlendra ríkisborgara af atvinnuleysisskrá skýrist af því að staða þeirra sé ekki til jafns við starfandi innfædda. Atvinnuleysi meðal erlendra ríkisborgara reiknast nokkuð meira og var 6,3% í lok umrædds tímabils en almennt atvinnuleysi reiknaðist þá 3%.

**Mynd 18 - Hlutfall atvinnulausra innflytjenda 2016-2023 samkvæmt skráum Vinnuálastofnunar og starfandi samkvæmt skráningu Hagstofu Íslands**



Heimild: Hagstofa Íslands 2023 og Vinnuálastofnun 2023



Í lok september 2023 voru alls 3.056 einstaklingar með erlent ríkisfang án atvinnu skv. tölum Vinnumálastofnunar. Það er um 51% allra atvinnuleitenda. Af þeim fjölda var hlutfall langtímaatvinnulausra<sup>84</sup> um 20% eða 610 einstaklingar. Hlutfall langtímaatvinnulausra meðal innlendra er um 18% af heildarfjölda atvinnulausra innlendra ríkisborgara eða 549 einstaklingar.

Þegar atvinnuleysi er greint niður á kyn kemur í ljós að hlutfall karla er hærra í hópi erlendra ríkisborgara en innlendra, þ.e. 57% samanborið við 51% meðal innlendra. Meðal innlendra er hlutfall kvenna því hærra eða 48% samanborið við 43% meðal erlendra.

Þegar ríkisfang atvinnulausra erlendra ríkisborgara er skoðað kemur í ljós að ríkisborgarar frá Póllandi er fjölmennastir (um 44%) enda er langstærsti hluti innflytjenda á Íslandi frá Póllandi. Þar á eftir koma ríkisborgarar frá Litháen (11%), Rúmeníu (6%) og Lettlandi (5%).

Þegar atvinnuleysi er skoðað eftir aldurshópum má sjá þróun þess efnis að erlendir ríkisborgarar eru yngri en þeir innlendu sem tengist mögulega ólíkri aldurssamsetningu innlendra og innflytjenda (sjá mynd 3). Í lok september 2023 voru til að mynda um 57% allra atvinnulausra erlendra ríkisborgara á aldrinum 18-39 ára. Það hlutfall er eins og fyrr segir 51% ef á heildina er litið.<sup>85</sup>

Ef litið er til atvinnuleysis eftir atvinnugreinum má greina nokkurn mun milli innlendra og erlendra ríkisborgara, sem á vissan hátt endurspeglar muninn sem er á milli þeirra starfa sem innlendir og erlendir ríkisborgarar gegna hér á landi. Flestir atvinnulausir erlendir ríkisborgarar störfuðu áður við verslun og vöruflutninga eða um 15% erlendra atvinnuleitenda en það er í línu við hlutfall fólks úr greininni yfir heildina. Þar á eftir kemur fólk sem áður starfaði í byggingaiðnaði (12%), veitingaþjónustu (12%) og ýmissi þjónustustarfsemi (10%).<sup>86</sup>

### 3.6.5 Þjónusta við innflytjendur á vinnumarkaði

Stéttarfélög á Íslandi veita umfangsmikla þjónustu til innflytjenda er varðar réttindi og skyldur þeirra á vinnumarkaði. Ásókn í þá þjónustu hefur aukist með auknum fjölda innflytjenda á vinnumarkaði og hafa stéttarfélögin lagt sig fram um að styðja við þennan félagahóp sinn. Mörg hafa tryggt gott aðgengi að öllum sínum upplýsingum á öðrum málum en íslensku. Má þar nefna að VR, Efling og Sameyki eru öll með ítarlegar upplýsingar á bæði ensku og pólsku en önnur líkt og Verkalýðsfélag Vestfirðinga nýta þýðingarvélar til að ná til félagsmanna. Þá má

---

<sup>84</sup> Langtímaatvinnuleysi er skilgreint sem atvinnuleysi sem hefur varað lengur en í 12 mánuði samfelld.

<sup>85</sup> Vinnumálastofnun, mælaborð (2023)

<sup>86</sup> Vinnumálastofnun, mælaborð (2023)

á vefjum ASÍ og BSRB finna mikinn fróðleik um réttindi á vinnumarkaði á bæði ensku og pólsku.

Vinnumálastofnun veitir innflytjendum þjónustu í atvinnuleit óháð því hvort þeir eiga rétt til atvinnuleysisbóta eða ekki auk þess að veita flóttafólki í atvinnuleit sérstaka þjónustu. Þjónusta við þá sem ekki eiga rétt til atvinnuleysisbóta er takmarkaðri en við hina tvo hópana og felst einkum í möguleika á að sækja um þau störf sem í boði eru á síðu Vinnumálastofnunar og í almennri ráðgjöf. Hið sama gildir um innlenda atvinnuleitendur sem ekki eiga rétt til atvinnuleysisbóta. Hjá Vinnumálastofnun geta atvinnuleitendur fengið aðstoð á alls tólf tungumálum og er til að mynda mikil þjónusta veitt á pólsku þar sem um 48% innflytjenda í atvinnuleit á árinu 2022 voru pólskumælandi. Stofnunin býður einnig reglulega upp á námskeið fyrir atvinnuleitendur á öðrum tungumálum en íslensku.<sup>87</sup> Þjónusta við flóttafólk er fyrst og fremst einstaklingsmiðuð nálgun í atvinnuráðgjöf þar sem einstaklingur fær sinn persónulega ráðgjafa eins fljótt og auðið er. Flóttamaður sem telur sig tilbúinn á vinnumarkað fær þjónustu Vinnumálastofnunar oftast eftir að félagsþjónustan hefur sent beiðni um þjónustu. Innflytjendur fá boð um að sækja íslenskunámskeið, samfélagsfræðslu og önnur starfstengd námskeið þegar svo ber undir. Þeir fá aðstoð við að fá nám sitt metið og aðstoð í atvinnuleit sem getur t.d. falið í sér að ráðgjafi fylgir einstaklingi í viðtal og býður eftirfylgni ef það á við.

Innflytjendur eiga almennt sama rétt til atvinnuleysisbóta og innlendir á vinnumarkaði sem þýðir að réttur skapast eftir að minnsta kosti þriggja mánaða vinnu á íslenskum vinnumarkaði. Almennt gilda sömu reglur fyrir fólk innan og utan EES en þó getur tegund atvinnuleyfis haft áhrif á réttarstöðu viðkomandi. Almennt skilyrði til greiðslu atvinnuleysisbóta er að viðkomandi teljist tryggður samkvæmt lögum og hafi heimild til að ráða sig til vinnu hér á landi án takmarkana. Af því skilyrði leiðir að einstaklingar sem starfa hér á landi á grundvelli tímabundinna atvinnuleyfa uppfylla ekki tryggingarskilyrðin. Samkvæmt lögum um útlendinga kunna dvalarleyfi sem veitt eru vegna atvinnuþátttöku að vera afturkölluð ef slit verða á ráðningarsambandi.

Innflytjendur sem ekki geta sinnt starfi sínu eða tekið þátt á vinnumarkaði vegna hindrana af völdum heilsubreysts en stefna út á vinnumarkað geta sótt þjónustu til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs séu þeir í stakk búnir til að taka þátt í markvissri starfsendurhæfingu og skuldbundið sig til að fylgja starfsendurhæfingaráætlun. Ríkisborgarar EES/EFTA-svæðisins, ríkisborgarar utan EES/EFTA-svæðisins sem hafa ótímabundið atvinnuleyfi á Íslandi og einstaklingar utan EES/EFTA-svæðisins sem hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða (óháð því að vera með virkt atvinnuleyfi) eiga rétt á þjónustu VIRK. Hins vegar eiga einstaklingar utan EES/EFTA-svæðisins sem hafa

---

<sup>87</sup> Ársskýrsla Vinnumálastofnunar 2022

tímabundið dvalarleyfi ekki rétt á atvinnutengdri starfsendurhæfingu<sup>88</sup>. Hlutfall fólks með erlent þjóðerni í þjónustu VIRK var um 8% á árinu 2022 en 6,6% árið 2020. Af þeim voru 35% karlar og 65% konur sem er svipuð kynjaskipting og á meðal innlendra þjónustuþega VIRK. Ástæður komu eru þó ólíkar þar sem meira ber á líkamlegum heilsubresti í hópi innflytjenda sem sækja þjónustu til VIRK á meðan meira ber á andlegum heilsubresti hjá innlendum þjónustuþegum.

### 3.6.6 Áskoranir á vinnumarkaði

Þrátt fyrir mikla atvinnuþátttöku innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði eru vísbendingar um að áskoranir þeirra séu stærri og staða lakari á vinnumarkaði en innlendra. Meðal áskorana eru t.a.m. skortur á íslenskukunnáttu og mat á fyrra námi.<sup>89</sup> Í kafla 3.5.9 kom fram staða innflytjenda er varðar mat á menntun og að innflytjendur séu oftast en innlendir í störfum þar sem menntun þeirra nýtist ekki. Sú skekkja sem þar birtist gefur vísbendingar um að menntun, reynsla og hæfni sem innflytjendur koma með til Íslands sé vannýtt og jafnvel alls ekki nýtt í þeim mæli sem mögulegt væri. Niðurstöður greiningar OECD sýna að þessi skekkja eigi fremur við um konur af erlendum uppruna og að hún jafnist út samanborið við innlenda eftir því sem líður á dvölinna hér á landi.<sup>90</sup> Mikilvægt er, bæði samfélagslega og efnahagslega, að bæta þetta, m.a. til að draga úr fátækt á meðal innflytjenda og til að nýta þá fjárfestingu sem menntun þeirra er. OECD hefur greint að hámenntaðir innflytjendur séu mun líklegri til að verða atvinnulausir en þeir innflytjendur sem eru með litla eða mjög litla menntun<sup>91</sup>. Atvinnuleysi hámenntaðra innflytjenda á Íslandi er einnig talið geta varað lengur en innlendra í sömu stöðu og að vegna erfiðleika við að fá menntun sína metna eigi þessi hópur erfitt með að fóta sig á íslenskum vinnumarkaði.<sup>92</sup>

Innlendar rannsóknir styðja niðurstöðu OECD en í rannsókn Ljiridona Osmani (2023) um upplifun menntaðra innflytjenda af íslenskum vinnumarkaði kemur fram að innflytjendur upplifi stöðu sína slæma í samanburði við innlent menntað fólk. Fram kemur að tungumálaörðugleikar, skortur á tengslaneti og það að menntun innflytjenda sé ekki metin að verðleikum, séu meginástæður þess að innflytjendur standi ekki jafnfætis öðru menntuðu fólki á íslenskum

---

<sup>88</sup> Sjá nánar lög nr. [60/2012](#), um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

<sup>89</sup> OECD (2023), OECD Economic Surveys: Iceland 2023, OECD Publishing, Paris, og Réttur Aðalsteinsson & Partners (2019). Jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði: jafnir möguleikar innflytjenda til atvinnu hjá hinu opinbera.

<sup>90</sup> Settling in 2023 – Indicators of immigrants integration, OECD and EU.

<sup>91</sup> The International Standard Classification of Education (ISCED) skiptir menntunarstigi í þrjú stig: i) lágt, ekki hærra en grunnskólastig; ii) miðlungs-, framhaldsskólastig; iii) hátt, háskólastig. Mjög lítil menntun þýðir að einstaklingurinn hefur ekki lokið grunnskóla. Heimild: Settling in 2023 – Indicators of immigrants integration, OECD and EU.

<sup>92</sup> Settling in 2023 – Indicators of immigrants integration, OECD and EU.

vinnumarkaði.<sup>93</sup> Þetta rímar við fjöldann allan af spurningakönnunum sem framkvæmdar hafa verið um upplifun innflytjenda af þátttöku á íslenskum vinnumarkaði og dregnar voru saman í rannsókn sem unnin var fyrir félagsmálaráðuneytið árið 2019, „Konur af erlendum uppruna: Hvar kreppir að“<sup>94</sup>

Þrátt fyrir að mikil bót hafi orðið á upplýsingum um réttindi á vinnumarkaði á erlendum tungumálum, má leiða líkur að því að innflytjendur geti verið útsettari en aðrir hópar gagnvart ýmiss konar brotastarfsemi á vinnumarkaði og fyrir því liggja margar keðjuverkandi ástæður.<sup>95</sup> Samkvæmt skýrslu ASÍ gera stéttarfélögin launakröfur sem hlaupa á hundruðum milljóna króna ár hvert og meira en helmingur þeirra eru gerðar fyrir hönd erlends launafólks, þrátt fyrir að erlent launafólk hafi verið um fimmtungur launþega á sama tíma.<sup>96</sup> Í þessum málum er fjallað um meint brot á kjarasamningsbundnum réttindum. Svört atvinnustarfsemi getur t.a.m. leitt til alvarlegrar stöðu innflytjenda og réttindaleysis. Aðilar vinnumarkaðarins hafa brugðist við þessu ástandi með ýmsum hætti.<sup>97</sup> Í könnun Vörðu (2023) meðal launafólks innan aðildarfélaganna ASÍ og BSRB og sérgreiningu sem gerð var fyrir ASÍ<sup>98</sup> er greind upplifun innflytjenda af vinnumarkaðinum, en upplifun fólks getur skýrst af ólíkum þáttum í umhverfi þess. Fram kemur að 56,4% innflytjenda töldu sig hafa orðið fyrir réttindabroti á vinnumarkaði síðastliðna 12 mánuði samanborið við um 29% innlendra. Niðurstöður sýna einnig að mun hærra hlutfall þeirra sem eru með annan húðlit en hvítan telja sig hafa orðið fyrir réttindabroti á vinnumarkaði, eða 60% miðað við 36% þeirra sem eru með hvítan húðlit.

Vinnumansal, sem er alvarlegasta brot á vinnumarkaði, fyrirfinnst einnig á Íslandi rétt eins og í öðrum löndum. Á tímabilinu 2019-2022 rannsakaði lögreglan 71 mál er varðaði mansal á Íslandi þar sem um var að ræða 73 meint fórnarlömb. Af þeim málum leiddi eitt til ákæru og það endaði með sýknu eftir áfrýjun.<sup>99</sup> Á sama tíma og engin mansalsmál leiddu til sektar veitti Bjarkarhlíð 25 meintum

---

<sup>93</sup> Ljiridona Osmani (2023). „Ekkert tengslanet engin vinna“ – Upplifun menntaðra innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði.

<sup>94</sup> Unnur Dís Skaptadóttir og Kristín Loftsdóttir (2019). Konur af erlendum uppruna – hvar kreppir að? Skýrsla unnin fyrir félagsmálaráðuneytið. Háskóli Íslands, Reykjavík.

<sup>95</sup> ASÍ (2023). Íslenskur vinnumarkaður 2023 – erlent launafólk og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Vefútgáfa.

<sup>96</sup> ASÍ (2023). Íslenskur vinnumarkaður 2023 – erlent launafólk og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Vefútgáfa.

<sup>97</sup> IWW Ísland - Heimssamband Verkafólks (2021) og Varða – rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins (2023). Staða launafólks á Íslandi. Niðurstöður spurningakönnunar meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB.

<sup>98</sup> ASÍ (2023). Íslenskur vinnumarkaður 2023 – erlent launafólk og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Vefútgáfa.

<sup>99</sup> GRETA (2023) Evaluation Report Iceland, Third evaluation round, Access to Justice and Effective Remedies vor Victims of Trafficking in Human Beings. Evrópuráðið. Vefútgáfa.

fórnarlömbum mansals aðstoð frá júlí 2020 til september 2022. Þau voru öll erlendir ríkisborgarar og meirihluti þeirra var sagður beittur vinnumansali.<sup>100</sup>

Í skýrslu eftirlitsnefndar Evrópuráðsins, GRETA<sup>101</sup>, frá október 2023 um mansal á Íslandi kemur fram að stjórnvöld þurfi að gera meira til þess að rannsaka mansal og tryggja með því móti velferð mögulegra þolenda. Almennt hefur skort á þekkingu um mansal á Íslandi. Það hefur leitt til þess að viðbrögð verða of hægt og nauðsynlegt er að gera þar bragarbót á. Í samnefndri skýrslu eru íslensk stjórnvöld hvött til að tryggja öruggt húsnæði fyrir öll meint fórnarlömb mansals auk þess sem lagt er til að sett verði upp formlegt viðbragðsferli fyrir framlínustarfsfólk sem kynni að komast í tæri við fórnarlömb mansals.<sup>102</sup> Rannsókn og saksókn mansalsmála er flókin og eðli mansals er allt annað en annarra glæpa sem koma fyrir dómstóla hér á landi. Þolendur eru stundum í þeirri stöðu að vita ekki af því að þeir séu fórnarlömb mansals og því er mikilvægt að upplýsingagjöf um réttindi á íslenskum vinnumarkaði sé ávallt sinnt með öllum mögulegum leiðum.

Þá eru til staðar vísbendingar úr vinnustaðaeftirliti ASÍ á árinu 2022 sem gefa tilefni til að hafa áhyggjur af stöðu fólks frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem starfar gjarnan hér á landi á tímabundnum atvinnuleyfum. Alvarlegustu misneytingarmálin sem komu inn á borð vinnustaðaeftirlits ASÍ frá stéttarfélagunum sneru oftast en ekki að einstaklingum með slík leyfi. Reynsla vinnustaðaeftirlits ASÍ sýnir að einstaklingar sem eiga á hættu að missa atvinnuleyfi sitt og þar með dvalarleyfi, ef þeir missa vinnuna, eru líklegri en aðrir innflytjendur til að sætta sig við slæmar aðstæður í vinnu.<sup>103</sup> Til að sporna gegn þessu er ráðgert að gera breytingu á lögum um atvinnurétt útlendinga svo að tímabundin atvinnuleyfi séu gefin út til starfa í atvinnugrein frekar en atvinnuveitanda líkt og nú er í gildi.

Við vinnu stöðumats í grænbók kom ítrekað fram að oft skorti innflytjendur upplýsingar um kerfi þeirra stofnana sem eiga að styðja þá vegna réttinda á vinnumarkaði og fólk treysti illa stofnanabundinni þjónustu. Í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025 er lögð áhersla á aðgengilegar upplýsingar um réttindi og skyldur starfsfólks og vinnuveitenda.

---

<sup>100</sup> GRETA (2023). Evaluation Report Iceland, Third evaluation round, Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings. Evrópuráðið. Vefútgáfa.

<sup>101</sup> GRETA (2023). Evaluation Report Iceland, Third evaluation round, Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings. Evrópuráðið. Vefútgáfa.

<sup>102</sup> GRETA (2023). Evaluation Report Iceland, Third evaluation round, Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings. Evrópuráðið. Vefútgáfa.

<sup>103</sup> ASÍ (2023). Íslenskur vinnumarkaður 2023 – erlent launafólk og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Vefútgáfa.

Þá er mikilvægt að ekki sé gert ráð fyrir að innflytjendur þekki réttindi sín<sup>104</sup> og að eftirlitsstofnanir og samfélagið í heild axli ábyrgð sína og tryggi umgjörð um vinnumarkaðinn fyrir alla hópa.

### 3.7 Málefni flóttafólks

Aldrei hafa fleiri verið á flótta vegna stríðsátaka og ofsókna í heiminum. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna áætla að í árslok 2022 hafi rúmlega 108 milljónir manna verið á flótta, flestir innan eigin landamæra eða 62,5 milljónir en að rúmlega 32 milljónir manna teljist til flóttafólks og 5,4 milljónir teljist umsækjendur um alþjóðlega vernd. Um 58% fólks á flótta kemur frá þremur ríkum, þ.e. Sírylandi, Úkraínu og Afganistan.<sup>105</sup> Áhrif breyttrar heimsmyndar í málefnum flóttafólks má glögglega sjá á Íslandi. Lengi vel var flest allt flóttafólk sem hingað kom úr hópi svokallaðra kvótaflóttamanna sem er fólk sem fengið hefur boð frá íslenskum stjórnvöldum í gegnum Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna til að setjast hér að. Slík móttaka á sér langa sögu en regla á móttöku flóttafólks í boði stjórnvalda komst ekki á fyrr en um 2015 og hefur árlega verið tekið á móti hópum frá þeim tíma utan þess tíma þegar heimsfaraldur kórónaveirunnar kom í veg fyrir eðlilegt framhald verkefnisins. Þá hefur ekki verið tekin ákvörðun um að bjóða hingað hóp vegna 2023 og ákvörðun vegna 2024 liggur ekki fyrir. Hlutur þeirra sem fá jákvæða niðurstöðu eftir umsókn um alþjóðlega vernd hér á landi hefur farið vaxandi og er nú meginþorri þess flóttafólks á Íslandi úr þeim hópi. Fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur verið á bilinu 700-1.100 frá árinu 2016 en tók mikinn kipp árið 2022 eftir innrás Rússa í Úkraínu og vegna fjölgunar umsókna frá ríkisborgurum Venesúela. Flestir umsækjendur um alþjóðlega vernd á Íslandi árin 2022 og það sem af er ári 2023 koma frá tveimur löndum, þ.e. Úkraínu og Venesúela. Samkvæmt Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hafa 5,7 milljónir manna flúið Úkraínu<sup>106</sup> og um 7,3 milljónir Venesúela.<sup>107</sup> Áfram er gert ráð fyrir að fjöldi þeirra sem hingað leita verði mikill og er gert ráð fyrir á bilinu 4.000-5.000 umsóknum um vernd árið 2023. Þann 1. október 2023 höfðu 3.285 umsóknir borist.

---

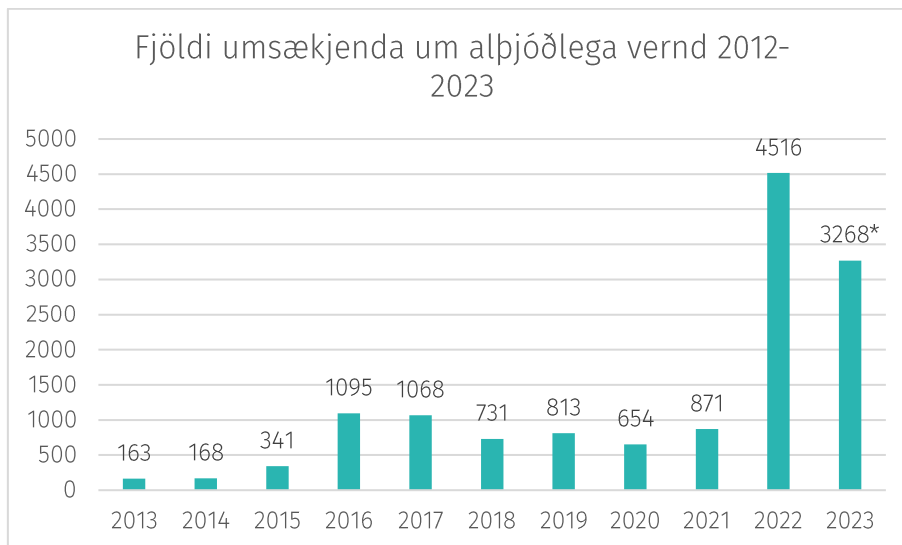
<sup>104</sup> Í lokaverkefni Hildar Kristjánsdóttur (2013) til MA-gráðu í hagnýtri þjóðhagfræði var fjallað um týnda samfélagið á Kárahnjúkum árið 2013 þar sem röddum fólksins sem vann að þessu stærsta framkvæmdaverkefni Íslandssögunnar var gefinn hljómgrunnur. Þar kom m.a. fram að gríðarleg stéttaskipting hafi verið á svæðinu, mann- og félagslegir þættir voru ekki hafðir að leiðarljósi og að umfjöllun fjölmíðla hafi oft gefið villandi sýn á það samfélag sem þarna var. Hér er um að ræða dæmi sem sýnir fram á mikilvægi bæði eftirlits með vinnustöðum og upplýsinga til starfsfólks.

<sup>105</sup> UNHCR (12.9.2023), Refugee Data Finder á vefsíðunni: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

<sup>106</sup> UNHCR (12.9.2023), Refugee Data Finder á vefsíðunni: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

<sup>107</sup> UNHCR (12.9.2023), Venezuela Humanitarian Crisis á vefsíðunni: [https://www.unrefugees.org/emergencies/venezuela/#:-:text=More%20than%207.3%20million%20Venezuelans.\(as%20of%20February%202023\).](https://www.unrefugees.org/emergencies/venezuela/#:-:text=More%20than%207.3%20million%20Venezuelans.(as%20of%20February%202023).)

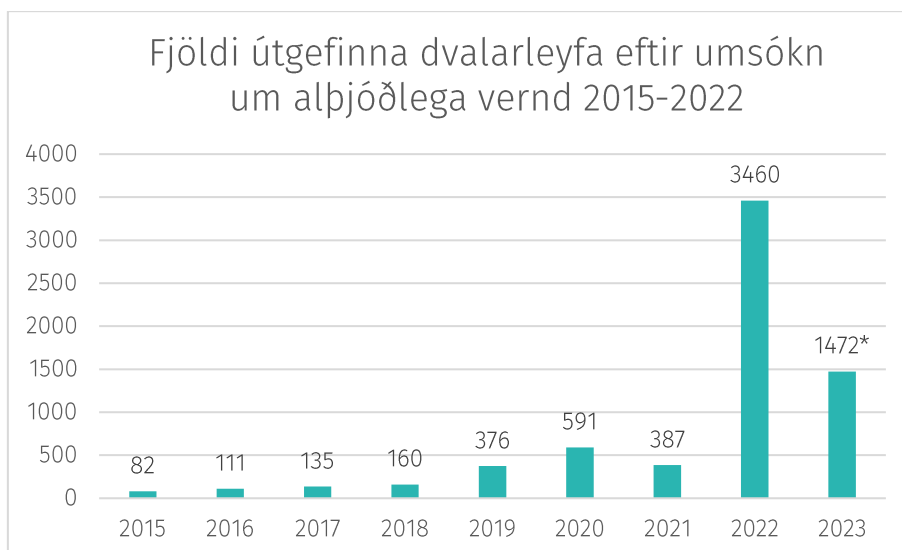
Mynd 19 - Fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd 2012-2023



Heimild: Útlendingastofnun

\* miðað við umsóknir sem borist höfðu þann 30.9.2023

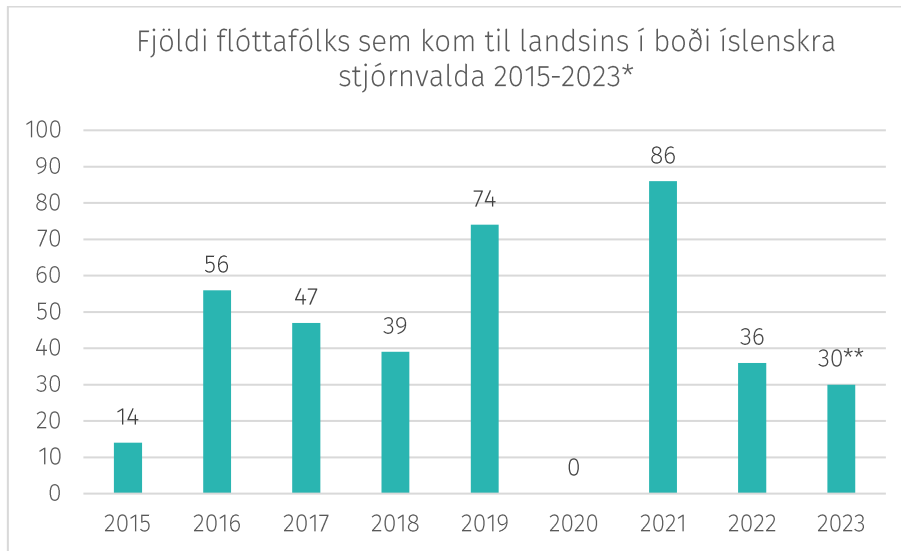
Mynd 20 - Fjöldi útgefinna dvalarleyfa eftir umsókn um alþjóðlega vernd 2015-2023



Heimild: Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála

\* miðað við stöðu verndarveitinga þann 30.9.2023

### Mynd 21 - Fjöldi flóttafólks sem kom til landsins í boði íslenskra stjórnvalda 2015-2023



Heimild: Útlendingastofnun 2023

\* hér er miðað við komuár fólksins hingað til lands

\*\* miðað við stöðuna þann 9.11.2023

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs segir að áfram verði aukið við móttöku kvótaflóttafólks með áherslu á einstaklinga og fjölskyldur í viðkvæmri stöðu. Samræmd móttaka fólks á flótta í samstarfi ríkis og sveitarfélaga, óháð því á hvaða forsendum fólk komi til landsins, verði styrkt. Þá eigi kerfi og stofnanir sem meti einstaklingsbundnar aðstæður og hagsmuni að vera skilvirk, laga- og regluverk skýrt og mannúðlegt og framkvæmd fullnægjandi. Jafnframt þurfi að rýna framkvæmd og stytta málsmeðferðartíma í núverandi kerfi, þannig að tryggja megi hraða og skilvirka afgreiðslu mála í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna og koma í veg fyrir langvarandi óvissu hjá einstaklingum og fjölskyldum.<sup>108</sup> Hér er því fjallað um stöðu mála út frá þeim áskorunum sem við blasa og þeirri stefnu sem stjórnvöld hafa þegar mótað.

#### 3.7.1 Þolpróf kerfisins

Líkt og sjá má á nokkuð skyndilegum og margföldum vexti á komu umsækjenda um alþjóðlega vernd og verndarveitingum hefur móttökukerfið hér á landi verið

<sup>108</sup> Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs (2021). Vefútgáfa sjá: <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>



í þolprófi. Kerfið í heild sinni var hannað fyrir mun færri fólk en það hefur þurft að sinna frá ársbyrjun 2022. Frá þeim tíma hafa ýmsir ágallar á kerfinu komið betur í ljós og að sama skapi hafa skapast mörg tækifæri til úrbóta í ýmsum þáttum þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd vegna stærðarhagkvæmni móttökukerfisins. Í upphafi innrásar Rússa í Úkraínu var komið á samhæfðu viðbragði allra sem að kerfinu koma hér á landi og á mjög skilvirknan hátt var móttökukerfið lagað að nýjum raunveruleika og mál leyst þvert á stofnanir. Enn hefur þó ekki unnist tími til að endurmeta kerfið í heild sinni þó að margar úrbætur hafi verið gerðar. Forsætisráðuneytið setti á fót samhæfingarteymi um málefni flóttafólks sem ætlað er að starfa til þriggja ára og réð inn samhæfingarstjóra með það að markmiði að efla samhæfingu og yfirsýn í málaflokknum.<sup>109</sup> Nánar er fjallað um helstu áskoranir hér að neðan eftir því hvort um er að ræða þjónustu við umsækjendur um vernd eða flóttafólk.

### 3.7.2 Þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd

Í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands frá árinu 2022<sup>110</sup> voru gerðar töluverðar breytingar sem leiddu til breyttrar ábyrgðar á þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Áður lá ábyrgðin við þennan hóp hjá dómismálaráðuneytinu sem fól Útlendingastofnun framkvæmd verkefnisins. Með nýrri skiptingu stjórnarmálefna er ábyrgðin nú hjá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og hefur ráðuneytið falið Vinnumálastofnun framkvæmd verkefnisins. Málefni útlendinga, að frátöldum atvinnuleyfum og þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, er líkt og áður var á ábyrgð dómismálaráðuneytisins sem hefur falið Útlendingastofnun og kæruneftnd útlendingamála framkvæmd verkefnisins. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið ber þannig ábyrgð á 27. og 33. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, sem varða þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og setningu reglugerða samkvæmt þeim ákvæðum.

Við setningu laga um útlendinga, nr. 80/2016, var stefnt að því markmiði að þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd yrði veitt af félagsþjónustu sveitarfélaga á grundvelli samnings við stjórnvöld. Þannig hafa stjórnvöld lagt áherslu á að meginþorri umsækjenda fái búsetu og þjónustu hjá sveitarfélagi, þar af leiðandi á sveitarstjórnarstiginu, með vísan til þess sjónarmiðs að félagsleg þjónusta í nærsamfélagi hvers einstaklings gegni lykilhlutverki í velferð viðkomandi, svo sem hvað varðar skólakerfið, félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu. Þegar umsóknafjöldinn jókst á árinu 2016 varð þó til tvískipt kerfi og frá því í mars 2022 hefur yfirgnæfandi meirihluti umsækjenda verið í

<sup>109</sup> Sjá nánar í [veffrétt](#) forsætisráðuneytisins.

<sup>110</sup> Sjá nánar í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022, <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2022006.html>

umsjón Útlendingastofnunar og síðar Vinnumálastofnunar. Þrátt fyrir gott samstarf við lykilsveitarfélög hvað þjónustuna varðar er nú svo komið að aðeins lítið brot umsækjenda fær þjónustu frá sveitarfélögum samkvæmt samningi eða um 27% umsækjenda og 73% fá þjónustu frá Vinnumálastofnun. Samhliða auknum fjölda umsækjenda hefur ríkt viðvarandi skortur á húsnæði á almennum húsnæðismarkaði sem hefur áhrif á þessa þjónustu líkt og samfélagið allt. Ástandið á húsnæðismarkaði hefur leitt til þess að mikill tími starfsfólks sem sinnir þjónustu við umsækjendur fer í að tryggja húsnæði. Það hefur svo leitt til þess að þróun á öðrum sviðum þjónustunnar hefur liðið fyrir það. Vinnumálastofnun hefur þó gert ýmsar breytingar á þjónustu við umsækjendur sem flestar miða að því að færa þjónustuna nær fólki og veita umsækjendum stuðning. Má þar t.d. nefna að stofnunin hefur ráðið til sín hjúkrunarfræðinga og félagsráðgjafa, opnað virknimiðstöð og staðið fyrir virkni- og námsúrræðum fyrir börn.

Hluti af þjónustu við umsækjendur er heilbrigðisþjónusta; jafnt fyrsta lækni skoðun við komu sem og almenn heilsugæsla og neyðarþjónusta.<sup>111</sup> Þjónustan er bæði umfangsmikil og flókin og hefur aðeins verið samningur á milli þjónustuveitenda og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins þó svo að umsækjendur búi mun víðar á landinu. Má þar nefna að ekki hefur verið í gildi samningur um slíka þjónustu við Heilbrigðisstofnun Suðurnesja þrátt fyrir að umsækjendur hafi búið í Reykjanesbæ allt frá árinu 2004. Núverandi fyrirkomulag varðandi heilbrigðisþjónustu umsækjenda er því að hluta til óskilvirkt og mannfrekt. Einfaldar aðgerðir líkt og ráðning hjúkrunarfræðinga til Vinnumálastofnunar hafa reynt vel og bætt þjónustuna fyrir umsækjendur sjálfa sem og minnkað álagið á heilbrigðisstofnunum. Þjónustuveitendur og aðrir sem vinna með umsækjendum benda á að vegna stöðu sinnar sé fólk úr þessum hópi oft með ómeðhöndluð einkenni og hafi verið án heilbrigðisþjónustu jafnvel svo árum skiptir sem eykur enn frekar á álagið. Nauðsynlegt er að fræða umsækjendur um hvaða þjónusta er í boði og hvernig íslenska heilbrigðiskerfið virkar. Þá megi einnig styðja við heilbrigðisstarfsfólk með aukinni fræðslu um menningarnæmi og sértæka stöðu umsækjenda. Þrátt fyrir að lög um réttindi sjúklunga nr. [74/1997](#) eigi að tryggja að sjúklungur sem ekki tali íslensku njóti túlkunar er oft vandkvæðum bundið að koma þessu við, einkum þegar veitt er þjónusta á læknavakt utan hefðbundins opnunartíma eða bráðaþjónusta. Því er töluvert um að læknatímar umsækjenda nýtist ekki sem skyldi vegna tungumálaörðugleika. Veldur þetta álagi bæði fyrir sjúklunga og heilbrigðisstarfsfólk.

Á málsmeðferðartíma er mikilvægt að halda uppi virkni umsækjenda til að koma í veg fyrir neikvæð félagsleg og líkamleg áhrif af aðgerðaleyzi. Vísbendingar eru

---

<sup>111</sup> Um rétt til heilbrigðisþjónustu, sjá c-lið 1. mgr. 33. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, og 26. gr. reglugerðar um útlendinga nr. [540/2017](#)

uppi um að tryggja þurfi þennan þátt með skýrari hætti og formgera.<sup>112</sup> Einnig að æskilegt væri að hefja formlega samfélagsfræðslu á meðan á umsóknarferli stendur. Nú þegar er til námsefni sem ætlað er þeim sem fá hér dvalarleyfi og má t.a.m. kenna þann hluta efnisins sem nýtist öllum sem hér dvelja, óháð því hvort dvölin er til lengri eða skemmri tíma. Almenn fræðsla og virkni stuðli jafnframt að því að fólk sé betur í stakk búið til að sinna málsmeðferð sinni vegna umsóknar sinnar sem og valdefli það til heimfarar, komi til þess að viðkomandi fái endanlega synjun á umsókn sinni hér á landi. Dreifðari búseta umsækjenda hefur einnig leitt í ljós mikilvægi þess að virkniúrræði séu færð nær fólki, sköpuð séu tækifæri til virknisköpunar og fólk frætt um réttindi sín og skyldur. Þeir sérfræðingar sem vinna með fólki eftir verndarveitingu telja að of oft þekki fólk lítið til samfélagsins hér á landi, jafnvel þó svo að málsmeðferðartími hafi verið langur. Tryggja þarf virkni bæði fyrir börn og fullorðna.

Börnum sem eru umsækjendur um alþjóðlega vernd skal tryggð menntun og skal almennt miðað við að þau séu komin í menntaúrræði fjórum vikum eftir umsóknardag og í almennan grunnskóla eigi síðar en tólf vikum eftir umsóknardag.<sup>113</sup> Fram til ársins 2022 gekk almennt vel að koma börnum að í skóla innan þessara tímamarka. Þó komu fram misbrestir á því eftir mars 2022 og hefur frá þeim tíma ekki verið unnt að tryggja öllum börnum skólavist innan markanna. Vilji hefur verið, bæði innan menntakerfisins sem og af hálfu Vinnumálastofnunar, til að leysa með sem bestum hætti úr þeim málum. Þá hefur einnig verið unnið mikilvægt starf til að tryggja fylgdarlausum börnum menntunar- og virkniúrræði við hæfi. Mörg börn úr hópi umsækjenda hafa verið lengi á flótta eða búið lengi við mjög ótryggt ástand. Þau eru oft með brotna skólagöngu og þurfa því sértækan stuðning þegar kemur að menntun. Bent hefur verið á að mikilvægt sé að búa þeim börnum viðunandi umhverfi til farsællar skólagöngu. Þá þurfi samhliða að styðja við þekkingargrunn fyrir kennara í sértækri kennslu barna á flótta. Nánar er fjallað um málefni barna með brotna skólagöngu í kaflanum um menntun.

Almennt séð er umsækjendum um alþjóðlega vernd ætlað að sjá um daglegar þarfir sínar hvað varðar mat og brýnustu nauðsynjavörur innan þess ramma sem fæðispeningar og framfærslufé veita.<sup>114</sup> Bent hefur verið á að fæðispeningar og framfærslufé dugi ekki fyrir brýnustu nauðsynjum, enda hafi upphæðirnar ekki

---

<sup>112</sup> Vinnumálastofnun hefur gert fastan samning við Rauða krossinn á Íslandi um virkniúrræði auk tímabundinna samninga við símenntunarmiðstöðvar, íþróttafélög og önnur félagasamtök eftir því sem þurfa þykir. Þá hefur stofnunin jafnframt boðið út sérstakan samning um virkniúrræði. Að auki hefur Vinnumálastofnun opnað virknimiðstöð í Reykjanesbæ, Klúbbinn, vegna þess fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd sem þar dvelur.

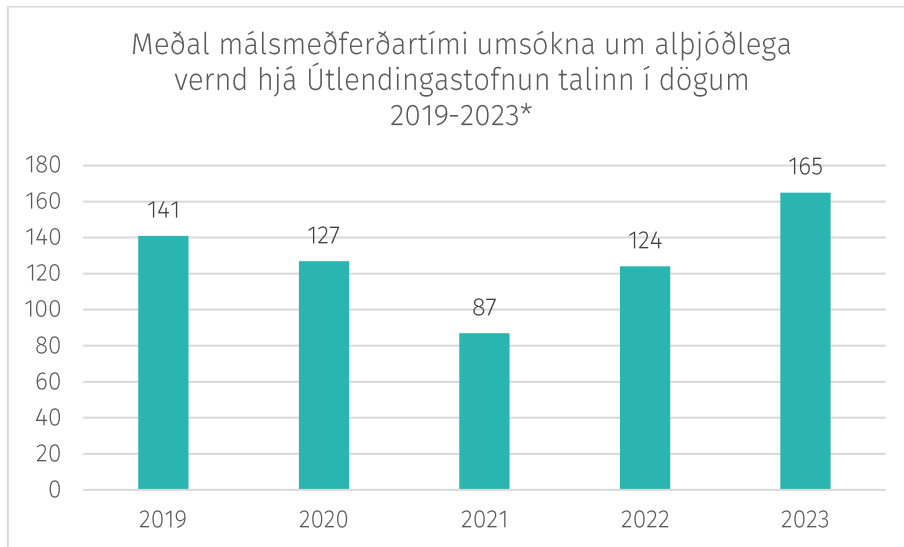
<sup>113</sup> Um rétt til menntunar gilda ákvæði um skólaskyldu sem fram koma í lögum um grunnskóla nr. [91/2008](#) og 27. gr. reglugerðar um útlendinga nr. [540/2017](#).

<sup>114</sup> Um fæði og húsnæði gilda ákvæði 25. gr. reglugerðar um útlendinga nr. [540/2017](#) og um framfærslufé ákvæði 29. gr. sömu reglugerðar.

tekið breytingum frá árinu 2017. Ásókn í bæði fataúthlutanir og matarúthlutanir (einkum í formi beinna matargjafa) hefur aukist mjög og greina hjálparsamtök frá að umsækjendum meðal þeirra sem sækja sér aðstoð fjölgi stöðugt. Almennt eru háir þroskudar fyrir umsækjendur til að sækja sér vinnu til að sjá fyrir sér. Sú staðreynd í bland við framfærsluvanda hópsins hefur leitt til þess að auknar vísbendingar hafa komið fram um að fólk ráðist í ólöglega vinnu. Þó er vert að rannsaka það betur. Með vísan til markmiða stjórnvalda á sá tími sem fer í málsmeðferð ekki að vera langur og þörf á atvinnuleyfi á meðan málsmeðferð stendur ætti því undir eðlilegum kringumstæðum ekki að vera mikil og tíminn að vera nýttur til ýmissar fræðslu og virkni. Í flestum aðildarríkjum ESB gilda almennt reglur um að dragist málsmeðferð yfir níu mánuði eigi viðkomandi möguleika á að fá atvinnuleyfi meðan á málsmeðferð stendur. Slíkt er þó ekki í gildi hér á landi en hægt er að sækja um tímabundið atvinnuleyfi vegna sérstakra aðstæðna (sjá nánar í umfjöllun í kafla 3.6.1). Mikilvægt er að gera greinarmun á tímabundnum og varanlegum atvinnuleyfum. Þar gildir jafnt á Íslandi og í ESB-ríkjum að umsækjendur um vernd fá tímabundin atvinnuleyfi meðan á málsmeðferð stendur og að slíkt leyfi veitir ekki sjálfstæðan rétt til búsetu í viðkomandi ríki.

Stjórnvöld hafa um nokkuð langt skeið haft það að markmiði að meðalmálsmeðferðartími sé ekki lengri en þrjú mánuðir á hvoru stjórnsýslustigi á sama tíma og tryggt sé að skilvirkni í málsmeðferð komi ekki niður á gæðum hennar. Meðfylgjandi mynd sýnir meðalmálsmeðferðartíma umsókna um vernd hjá Útlendingastofnun, en tíminn er mældur frá umsóknardegi til ákvörðunar stofnunarinnar. Fækkun umsókna í heimsfaraldri kórónaveirunnar gerði stofnuninni kleift að vinna upp þau mál sem biðu úrvinnslu og ná meðal málsmeðferðartíma niður í tæpa þrjú mánuði árið 2021. Fjöldaflótti í kjölfar innrásar Rússa í Úkraínu og fjölgun umsókna frá ríkisborgurum Venesúela eftir afléttingu ferðatakmarkana hefur að sama skapi valdið því að meðalmálsmeðferðartíminn hefur lengst á ný og er nú fimm og hálfur mánuður. Þá er rétt að geta þess að vegna rannsóknar Útlendingastofnunar á aðstæðum í Venesúela lengdist meðferðartími þeirra mála töluvert og hefur það áhrif á meðaltalstölur vegna fjölda umsókna frá ríkisborgurum Venesúela. Þess ber einnig að geta að afgreiðslutími umsókna vegna fjöldaflótta er ekki inni í meðaltalstalningu þar sem þær umsóknir kröfðust ekki hefðbundinnar málsmeðferðar og ríkisborgarar Úkraínu fengu dvalarleyfi af mannúðarástæðum samstundis við umsókn. Þær umsóknir eru það margar að tölur hefðu ekki gefið rétta mynd af raunverulegri stöðu málsmeðferðar að þeim meðtöldum.

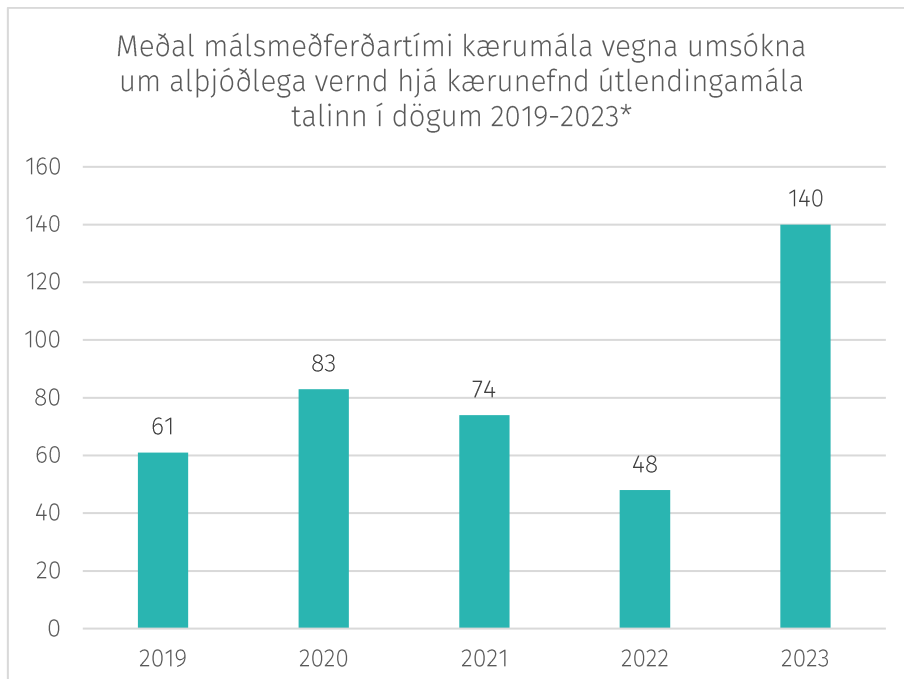
### Mynd 22 – Meðal málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd hjá Útlendingastofnun talinn í dögum 2019-2023



\*viðmiðunardagsetning vegna 2023 er 20.09.2023

Heimild: Útlendingastofnun

### Mynd 23 - Meðal málsmeðferðartími kærumála vegna umsókna um alþjóðlega vernd hjá kærunefnd útlendingamála talinn í dögum 2019-2023



\*viðmiðunardagsetning vegna 2023 er 25.09.2023

Heimild: kærunefnd útlendingamála

### 3.7.3 Samræmd móttaka flóttafólks

Stuðningur við flóttafólk sem fær hér dvalarleyfi óháð því hvernig það kom til landsins hefur verið töluvert lengi í þróun og má í raun rekja aftur til ársins 2017. Við gerð móttökukerfisins var lögð áhersla á að greina stöðu flóttafólks og líðan þess og byggja þjónustu á mati á þörfum í kjölfar greininga sem m.a. voru unnar í rannsókn Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands.<sup>115</sup> Farið var af stað með tilraunaverkefni í samstarfi við fimm sveitarfélög sem gerðir voru samningar við. Verkefnið byggði á að móttökusveitarfélögin tryggðu hverjum flóttamanni samfellda og sveigjanlega einstaklingsmiðaða þjónustu, sem væri viðbót við lögbundið hlutverk sveitarfélagsins. Með verkefninu var fest í sessi að vegna stöðu sinnar þyrfti flóttafólk, umfram aðra innflytjendur, á sértækum stuðningi að halda við að taka fyrstu skref sín í nýju samfélagi. Tilraunaverkefnið lagði grunninn að þeim samningi sem nú er í gildi og er rammameningur um þjónustu við flóttafólk.<sup>116</sup> Þjónustan byggist á samstarfi þriggja aðila: Sveitarfélags sem veitir aukna félagslega þjónustu. Vinnuálastofnunar sem sér um að bjóða fólki þátttöku, beina því til sveitarfélaganna, bjóða íslenskukennslu, samfélagsfræðslu og atvinnuráðgjöf. Rauða krossins sem sér um samfélagslega tengingu með vinaverkefnum og félagsstarfi og veitir sálfélagslegan stuðning.

Þrettán sveitarfélög hafa gert samning um þjónustu við flóttafólk í samræmdri móttöku. Hámarkspláss innan þessara þrettán samninga er fyrir allt að 3.309 einstaklinga og voru í september 2023 alls 2.512 einstaklingar í þjónustu. Í sveitarfélögunum þrettán búa samtals 83% íbúa landsins. Í töflunni hér að neðan má sjá lista yfir sveitarfélögin, þann fjölda sem hvert sveitarfélag tekur á móti og hlutfallslega stærð samnings miðað við fjölda íbúa í sveitarfélaginu. Í flestum sveitarfélaganna er eitthvert rými innan samninga til að taka á móti flóttafólki út árið 2023, að Reykjanesbæ undanskildum, sem þegar hefur tekið á móti fleira fólki en samningur sveitarfélagsins kveður á um. Þjónustuþegar í Reykjanesbæ eru því orðnir 1,8% af íbúafjölda sem er 0,2% umfram hlutfallið samkvæmt samningi.

---

<sup>115</sup> Sjá frekari umfjöllun um þær niðurstöður á bls. 61 í skýrslu félags- og vinnumarkaðsráðherra um [stöðu og þróun í málefnum innflytjenda](#) sem lögð var fram á Alþingi í júní 2022.

<sup>116</sup> Samning um samræmda móttöku, kröfulýsingu og kostnaðarlíkan má kynna sér á heimasíðu [félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins](#).

**Tafla 3 - Sveitarfélög með samning um samræmda móttöku og stærð samninga**

Sveitarfélag*	Stærð samnings	Þjónustubegar sem hlutfall af íbúafjölda
Akranes	80	1,0%
Akureyri	350	1,8%
Árborg	100	0,9%
Garðabær	180	1,0%
Hafnarfjörður	450	1,5%
Höfn	8	0,3%
Ísafjörður	40	1,0%
Kópavogur	101	0,3%
Mosfellsbær	80	0,6%
Múlaþing	40	0,8%
Reykjanesbær	350	1,6%
Reykjavík	1.500	1,1%
Vestmannaeyjar	30	0,7%
<b>Samtals</b>	<b>3.309</b>	<b>1,0%</b>

Heimild: félags- og vinnumarkaðsráðuneytið 2023

\* viðmiðunardagsetning er 1. október 2023

Eins og sjá má á töflunni er hlutfallsleg þátttaka miðað við stærð sveitarfélaga nokkuð ójöfn. Á höfuðborgarsvæðinu eru sjö sveitarfélög og sex þeirra taka þátt í verkefninu um samræmda móttöku. Heildarhlutfall þjónustubega samninga þessara sveitarfélaga miðað við íbúafjölda svæðisins í heild er 0,9%. Ef hlutfallið væri líkt og það er hjá Reykjavíkurborg þýddi það rétt rúmlega 400 aukapláss í verkefninu og ef hlutfallið á svæðinu væri það sama og í samningi Hafnarfjarðarbæjar væru viðbótarplássin 1.400. Á þessu má sjá að jafnt fjöldi sveitarfélaga sem taka þátt og stærð samninga í samhengi við íbúafjölda skipta miklu máli. Þau sveitarfélög sem hafa tekið sem lengst þátt í verkefnum í móttöku flóttafólks hafa bent á mikilvægi þess að tryggja samábyrgð allra sveitarfélaga á að bjóða flóttafólk velkomnið í samfélagið. Rætt hefur verið um leiðir að því marki og hvort velja eigi svipaða leið og Danir og Svíar þar sem móttaka og stuðningur við inngildinguna flóttafólks er skylda og fjöldi pláss á ákveðinn í samræmi við íbúafjölda, hlutfall innflytjenda í samfélaginu og fleiri þætti s.s. atvinnutækifæri. Umræðan um slíkan kvóta hefur ekki enn þá farið formlega fram á milli ríkis og sveitarfélaga.

Líkt og í þjónustu við umsækjendur var samræmd móttaka hönnuð í umhverfi þar sem þau sem fengu dvalarleyfi eftir umsókn um alþjóðlega vernd ásamt öðru flóttafólki voru langtum fámennari hópur. Ef litið er til verndarveitinga og fjölgunar dvalarleyfa á milli árána 2021 og 2022 má sjá að um rétt tæplega níuföldun er að ræða og tæplega sexföldun séu borin saman árin 2020 (sem er stærsta árið fyrir 2022) og 2022 (sjá mynd 21). Framkvæmdin hefur sýnt fram á að ýmsar áskoranir hafa komið fram við framkvæmd og eftirfylgni samninganna hvað varðar alla sem að þeim koma. Álagið á kerfinu vegna fjöldans olli því að hvorki var hægt að bjóða öllum þátttöku<sup>117</sup> í samræmdri móttöku né tryggja að móttakan væri samræmd þannig að þær kröfur sem tiltekna eru í kröfulýsingu með samningnum séu uppfylltar. Þá er framkvæmdin á samningnum tiltölulega flókin sem hefur leitt til þess að ríki og sveitarfélög hafa þurft að verja miklum tíma í yfirferð og útreikninga þeirra greiðslna sem inna á af hendi á grundvelli kostnaðarlíkans með samningnum. Þá sé nauðsynlegt að skerpa á hlutverki hvers og eins sem kemur að framkvæmd samningsins til að koma í veg fyrir skörun í þjónustu og hámarka með því þann tíma sem ætlaður er notendum þjónustunnar. Samræmd móttaka hefur þó fjölmarga styrkleika sem byggja má framtíðarmóttökukerfi á. Má þar nefna að innan samræmdu móttökunnar eru stuttar boðleiðir, ákveðin þekkingaruppbygging á sér stað sem og miðlun á milli svæða, þeir sem starfa í kerfinu (óháð hjá hverjum þeir starfa) sýna mikla jákvæðni, lausnamiðaða hugsun og hugmyndaauðgi. Þá hefur Vinnuálastofnun (áður Fjölmenningssetur) verið hryggjarstykkið í uppbyggingu kerfisins og að mati samstarfsaðila staðið sig mjög vel, jafnt í stuðningi í framkvæmd verkefnisins sem og þekkingarmiðlun. Þó kemur einnig skýrt fram að tryggja þarf betur aðgengi að íslenskukennslu, samfélagsfræðslu og virkniúrræðum<sup>118</sup> auk þess sem þróa þarf frekar þau úrræði sem í boði eru líkt og samningar um samræmda móttöku flóttafólks gera ráð fyrir.<sup>119</sup> Þá er brýnt að jafna þjónustu á milli landshluta og tryggja eftir fremsta megni að þjónustan sé eins sambærileg og hægt er, þó svo að hún taki alltaf mið af staðbundnum aðstæðum og sé einstaklingsmiðuð. Með því að setja skýrari ramma og markmið um þjónustuna verði auðveldara að meta árangur. Eins og staðan er í dag séu mælikvarðar á árangur ekki innbyggðir í verkefnið. Einnig er bent á að nauðsynlegt sé að eiga frekara notendasamráð við þróun móttökukerfisins svo að hægt sé að tryggja að verið sé að mæta þeim þörfum sem notendur telja sig hafa og veita þann stuðning

---

<sup>117</sup> Það tímabil sem forgangsraða þurfti inn í samræmda móttöku flóttafólks varði frá og með október til desember 2022. Með auknum fjölda sveitarfélaga og stækkun samninga var aftur hægt að bjóða öllu flóttafólki þátttöku í verkefninu.

<sup>118</sup> Varðandi virkni þarf að hafa í huga að hún getur verið félagsleg, sem undirbúningur fyrir nám og undirbúningur fyrir þátttöku á vinnumarkaði. Fyrir flóttafólk er íslenskukennsla og samfélagsfræðsla mikilvæg, bæði sem undirbúningur fyrir framtíðina en ekki síður sem félagsleg virkni. Virkni vinnur gegn neikvæðum áhrifum áfalla sem flóttafólk hefur orðið fyrir, á sama tíma þurfa virkniúrræði að vera bæði hagnýt og valdeflandi fyrir þátttakendur.

<sup>119</sup> Sjá samning [hér](#) á vef félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins.



sem notendur telja sig í mestri þörf fyrir. Brýnt sé að flóttafólkið sjálft komi að þróun þjónustunnar.

Á vinnudegi um tækifæri til framtíðar í samræmdri móttöku flóttafólks kom fram að nauðsynlegt er að efla til muna tækifæri til íslenskukennslu en ekki síður samfélagsfræðslu. Efla þurfi tækifæri til menntunar og virkni innan samræmdrar móttöku og að íslenskukennsla miði að því að undirbúa fólk fyrir nám hér á landi eða þátttöku á vinnumarkaði. Þar sé mat á fyrri menntun og reynslu einn að lykilorðum inngildingar í samfélagið (frekar er fjallað um þá þætti í textanum um vinnumarkað). Þá reynist fyrir margt flóttafólk erfitt að afla sér upplýsinga um réttindi sín og skyldur og þjónustu ýmissa opinberra aðila, jafnt hjá ríki sem og sveitarfélögum. Heildarniðurstaðan af umræðum um stöðu samræmdrar móttöku flóttafólks var að hún er mikilvægur stuðningur við flóttafólk en að nauðsynlegt sé að aðlaga þjónustuna að breyttum veruleika, tryggja jafnræði, skýrari markmiðasetningu og aukið notendasamráð.

### 3.7.4 Flóttafólk í boði stjórnvalda

Eins og áður kom fram er aðeins lítill hluti flóttafólks á Íslandi svokallað kvótaflóttafólk. Tillögur um fjölda flóttafólks og hvaða hópum flóttafólks tekið er á móti hverju sinni eru unnar í flóttamannanefnd.<sup>120</sup> Meirihluti flóttafólks er í dag staðsett með fyrsta hæli í lág- og meðaltekjulöndum en er í þörf fyrir flutning í varanlega búsetu. Með því að bjóða fólki, sem flúið hefur heimaríki sitt en býr enn þá við ótryggar aðstæður, er stuðlað að því að koma í veg fyrir að fólk leggi í hættulega för s.s. yfir Miðjarðarhafið til að sækja um vernd í öruggu ríki. Í móttöku sérstakra hópa hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á viðkvæmustu hópana s.s. einstæðar mæður og hinsegin flóttafólk. Flestir koma í gegnum samstarf stjórnvalda við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Margir sem koma í boði stjórnvalda hafa búið við ótryggar aðstæður í langan tíma, oft í flóttamannabúðum. Í samræmdri móttöku er gert ráð fyrir að þeir sem koma í boði stjórnvalda þurfi meiri aðstoð við upphaf dvalar, enda hafi öðru flóttafólki gefist tækifæri á að átta sig á aðstæðum hér á landi á meðan á málsmeðferð stóð. Koma kvótaflóttamanna hefur oft vakið mikla athygli sem getur farið yfir mörk friðhelgi einkalífs flóttafólksins sjálfs. Með nýrri nálgun í samræmdri móttöku hefur móttaka kvótaflóttafólks breyst með þeim hætti að almennt ætti ekki að vera hægt að greina kvótaflóttafólk frá öðru flóttafólki og með því er fólkinu sjálfu gefið tækifæri til að stýra því hvort það deilir sögum sínum og fyrri aðstæðum eða ekki. Móttaka kvótaflóttahópa hefur heilt yfir gengið vel og verið farsæl og

---

<sup>120</sup> Nefndin starfar á grundvelli 9. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, en í ákvæðinu er kveðið á um að hlutverk flóttamannanefndar sé meðal annars skipulag hvað varðar móttöku flóttamannahópa skv. 43. gr. laganna. Þá er einnig kveðið á um að nefndinni beri að starfa í samvinnu og samráði við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

ekki er gert ráð fyrir öðru en haldið verði áfram að taka reglulega á móti flóttafólki í boði stjórnvalda með svipuðum hætti og gert hefur verið hingað til.

### 3.7.5 Mannúðarsjónarmið í móttöku flóttafólks

Almennt ber að líta til mannúðarsjónarmiða við veitingu alþjóðlegrar verndar og þá eru það skuldbindingar íslenskra stjórnvalda að líta til mannúðarsjónarmiða í allri málsmeðferð. Jafnframt skal litið til sértækra mannúðarsjónarmiða við ákvörðun um heilmild til dvalar hér á landi, teljist fólk ekki flóttafólk samkvæmt skilgreiningu þess hugtaks.<sup>121</sup> Skilvirk málsmeðferð er hluti af mannúðarsjónarmiðum í móttöku flóttafólks. Tryggja þarf að málsmeðferð taki eins skamman tíma og mögulegt er á sama tíma og þess er gætt að hröð málsmeðferð komi ekki niður á gæðum hennar. Meðalmálsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd hjá Útlendingastofnun var kominn í gott horf eða tæpa þrjá mánuði. Í kjölfar innrásar Rússa í Úkraínu og aukins fjölda umsókna hér á landi hefur meðalmálsmeðferðartími þó lengst í um fimm og hálfan mánuð. Þá byggist móttaka flóttafólks í boði stjórnvalda fyrst og fremst á mannúðarsjónarmiðum og hefur Ísland, eins og áður var nefnt, einbeitt sér að því að veita sérstaklega viðkvæmum hópum skjól hér á landi. Þá hefur Ísland undirgengist fjölda alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga sem snúa að réttindum einstakra hópa sem reglulega er fylgt eftir með úttektum á stöðu mála hér á landi.

Þegar litið er til mannúðarsjónarmiða er þó ljóst að ávallt þarf að vera á verði um að flóttafólk fái notið réttinda sinna. Flóttafólk telst, vegna aðstæðna sinna, vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu og því er mikilvægt að hafa í huga að vegna þess geti flóttafólki reynst erfiðara að sækja rétt sinn en öðrum borgurum. Sérstaklega þarf að gæta að stöðu þeirra sem búa við ýmiss konar fatlanir. Hér á landi hefur skort á aðgengi að sérfræðingum á ýmsum sviðum sem snúa að sértækum þörfum flóttafólks s.s. þegar kemur að meðhöndlun áfallastreitu, stuðningi við fórnarlömb pyndinga og við konur sem eru fórnarlömb kynfæralímlestinga, svo eitthvað sé nefnt. Þá þarf að hafa í huga að réttindi fólks á málsmeðferðartíma, s.s. til heilbrigðisþjónustu, eru lakari en þeirra sem hafa hér varanlegt dvalarleyfi. Stjórnvöld eru því í lykilstöðu þegar kemur að því að tryggja aðgengi að þjónustu, einkum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Tryggja þarf gegnsætt kerfi þar sem flóttafólk hefur greiðan aðgang að upplýsingum um réttindi sín og skyldur á tungumáli sem það skilur.

---

<sup>121</sup> Sjá nánar í III. og IX. kafla laga um útlendinga [80/2016](#)

### 3.8 Stöðumat á jöfnuði og jafnréttissjónarmiðum

Árið 2012 var hlutfall kvenna hærra en karla í hópi innflytjenda eða 52% konur samanborið við 48% karla. Hlutfall karla hefur vaxið frá þeim tíma og árið 2022 var staðan sú að 55% innflytjenda voru karlar en 45% konur. Þetta er ólíkt því sem sést í flestum löndum innan OECD þar sem konur eru meirihluti innflytjenda í flestum löndum. Til samanburðar voru karlar 51% og konur 49% í heildinni af íslensku þjóðinni árið 2022.

Á tímabilinu sem er til skoðunar er kyn skráð annað hvort sem karlkyn eða kvenkyn. Það er ljóst að í hópnum eru kynsegin einstaklingar sem skilgreina sig utan við slíka hefðbundna tvíhyggju en gögnin innihalda ekki upplýsingar um þann hóp.

Skortur er á heildstæðum og kyngreindum gögnum um innflytjendur auk þess sem ákveðnir mælikvarðar og markmiðssetning í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025 er illmælanleg vegna skorts á skráðum gögnum.

**Tafla 4 - Staða og valkostir í átt að auknum jöfnuði og jafnrétti**

	Staða	Tækifæri til úrbóta
<b>Atvinna</b>	Innflytjendakonur eru oftar en innflytjendakarlar ofmenntaðar fyrir þau störf sem þær sinna.	Skoða þarf fyrirkomulag viðurkenningar á erlendu námi í ljósi aðstæðna og þróunar.  Í störfum sem krefjast háskólamenntunar er mjög oft gerð sú krafa að fólk tali lýtalausa íslensku sem minnkar tækifæri innflytjenda til muna.
<b>Túlkabjónusta</b>	Sums staðar er það túlkað að valkvætt sé að panta túlk þegar fólk hefur í raun rétt á túlk.  Samkvæmt 5. grein laga um réttindi sjúklinga <a href="#">74/1997</a> skal sjúklingi sem ekki talar íslensku eða notar táknmál tryggð túlkun á upplýsingum. Heilbrigðisstarfsmönnum ber að sjá til þess að sjúklingur sem talar ekki íslensku eða notar táknmál, skilji þær upplýsingar sem veittar eru.	Mikilvægt er að tryggja aðgengi að túlkabjónustu – líka fyrir Íslendinga (t.d. í heilbrigðiskerfinu ef starfsfólkið talar ekki íslensku). Þetta snýst um að tryggja aðgang að mikilvægum upplýsingum og að fólk geti tekið þátt í samfélaginu.
<b>Heilbrigðisþjónusta</b>	Innflytjendur eiga erfiðara með að skilja og nýta sér upplýsingar um heilbrigði, heilbrigðisstofnanir og heilbrigðiskerfið, m.a. vegna tungumálaerfiðleika og menningarmunar.  Erlendar konur í barneignarferli: Erlendar og	Bæta aðgengi að upplýsingum um heilbrigðisþjónustu á helstu tungumálum innflytjenda á Íslandi.  Mikilvægt er að tryggja aðgengi að túlkabjónustu.

	innlendar rannsóknir benda til þess að erlendar konur séu með verri útkomu og þurfi fleiri inngrip í fæðingu.	Styðja má við aukið menningarläsi hjá sérfræðingum.
<b>Ofbeldi</b> <i>Stuðningur við fórnarlömb ofbeldis</i>	Fólk af erlendum uppruna leitar í minni mæli en innlendir í stuðningsúrræði eins og Bjarkarhlíð þar sem það er 10% þjónustuþega (sem er undir hlutfalli innflytjenda í landinu).	Ná til allra með fræðslunni um ofbeldi í nánu sambandi.  Vantar upplýsingar á fleiri tungumálum.  Tryggja aðgengi að túlkabjónustu.  Styðja má við menningarläsi hjá sérfræðingum.
<b>Íslenskukennsla fullorðinna</b> <i>Aðgengi á landsvísu</i>	Takmarkað í boði í íslenskukennslu á landsbyggðinni og miklar vegalengdir sem fólk þarf að fara til að mæta á námskeið.	Samstarf símenntunarmiðstöðva – sérhæft net sem býður upp á íslenskunám á landsvísu.
<b>Staða ungra innflytjenda sem hvorki eru í vinnu né skóla (NEET)</b>	Ungmennir af erlendum uppruna eru líklegri til að standa utan vinnumarkaðar og menntakerfis.  Brotthvarf er talið birtingarmynd ójafna tækifæra.	Inngrip snemma í námsferlinum skipti máli. Aukið samstarf á milli skóla og félagsþjónustu fyrir börn til að greina þá þætti sem hamlar námsgetu og við mótun og framkvæmd úrræða til að bregðast við þeim líkt og farsældarlögin gera ráð fyrir. Hluti af lausninni er að styðja betur við börnin á grunnskólastigi.
<b>Húsnæðismál</b>	Innflytjendur eru í hærra hlutfalli á leigumarkaði en innlendir. Þá eru þeir líklegri til að þekkja ekki rétt sinn til húsnæðisbóta og líklegri til að búa í húsnæði sem ekki er ætlað sem íbúðarhúsnæði sem leiðir til þess að ekki er fyrir hendi réttur til húsnæðisbóta.	Kynna húsnæðisbótakerfið betur fyrir innflytjendum og auka upplýsingar um hvernig íbúðarhúsnæði er skilgreint hér á landi, t.d. hvað teljist löglegt íbúðarhúsnæði og hvað ekki.
<b>Staða aldraðra innflytjenda</b>	Eldri innflytjendur eru meira einmana en eldri innlendir. Innflytjendur og þeir sem eru af erlendum uppruna telja sig eiga erfiðara með að nálgast upplýsingar um félagsstarf og réttindi eldra fólks.	Huga sérstaklega að þörfum eldri innflytjenda þegar kemur að þróun þjónustu og miðlun upplýsinga til eldra fólks.
<b>Staða fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra</b>	Töluverð aukning í tilvisunum innflytjendabarna til Ráðgjafar- og greiningarstöðvar.  Börnum með erlendan bakgrunn, þá sérstaklega börnum af annarri kynslóð innflytjenda, var vísað til Ráðgjafar- og greiningarstöðvar í	Auka fræðslu til innflytjenda um þjónustu við fötluð börn hér á landi og stefnu yfirvalda um jafna þátttöku fatlaðra í samfélaginu.  Styðja má við menningarläsi hjá sérfræðingum og fræða um birtingarmyndir fötlunar í tilvikum þegar börn og

	marktækt hærra hlutfalli en íslenskum börnum.  Fötlun kemur í ljós seinna en ella vegna tungumálhindrana.  Menningarmunur í viðhorfi til fatlaðs fólks.	starfsmenn tala ekki sama tungumál.
<b>Fatlað fólk af erlendum uppruna</b>	Þjónusta og stuðningur við innflytjendur tekur sjaldan mið af þörfum fatlaðs fólks. Gert er ráð fyrir því að fatlað fólk falli undir almennar stuðningsaðgerðir sem eru í boði fyrir innflytjendur.  Aðgengi að upplýsingum og stuðningi á grundvelli fötlunar er ábótavant fyrir fatlaða innflytjendur.  Byggja þarf brú á milli fólks sem veitir þjónustu fyrir fólk af erlendum uppruna og fólks sem veitir þjónustu fyrir fatlað fólk.	Auka aðgengi fatlaðra innflytjenda að upplýsingum um réttindi sín og þjónustu sem er í boði.  Tryggja að gert sé ráð fyrir fólk með fötlun við skipulagningu og framkvæmd sértækrar þjónustu við innflytjendur.  Vinna markvisst að því að auka samráð og samvinnu milli þjónustukerfa innflytjendamála og fötlunarmála til að tryggja fötluðum innflytjendum þjónustu við hæfi.
<b>Stjórnmalapátttaka</b>	Innflytjendur eru ólíklegri en aðrir íbúar til að taka virkan þátt í kosningum. Líkt og almennt gildir um alla kjósendahópa er kjörsókn kvenna meiri en karla, munur á þátttöku kvenna og karla meðal innflytjenda er þó meiri en meðal annarra hópa kjósenda eða sem nemur 7,8%.	Kynna innflytjendum með markvissum hætti rétt sinn til þátttöku í kosningum, fyrst almennt, en svo samhliða því að innflytjandi öðlast kosningarétt hér á landi.
<b>Rödd innflytjenda</b>	Ákveðinn kynjahalli er á umræðu um málefni innflytjenda þar sem minna er fjallað um málefni karlkyns innflytjenda en kvenna og barna. Síðarnefndu hóparnir eiga sér sterka málsvara.	Styðja sérstaklega við innflytjendur og eigið málsvarastarf þeirra um sín mál.

### 3.9 Mat á árangri gildandi stefna

Í skýrslu félags- og vinnumarkaðsráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda<sup>122</sup> sem út kom árið 2022 má sjá umfjöllun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem í gildi var fyrir árin 2016-2019. Núgildandi áætlun var samþykkt á Alþingi í júní árið 2022 og gildir fyrir árin 2022-2025. Í henni eru 34

<sup>122</sup> Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (2022). Staða og þróun í málefnum innflytjenda – Skýrsla félags- og vinnumarkaðsráðherra, bls. 8-13

aðgerðir og í töflunni hér að neðan má sjá stöðuna á þeim aðgerðum sem í áætluninni eru.

**Tafla 5 - Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2022-2025 - staða aðgerða**

Aðgerð	Ekki hafin	Hafin	Komin vel á veg	Lokið
1.1. Mótun stefnu í málefnum innflytjenda, flóttafólks og fjölmenningar				
1.2. Ráðgjafarstofa fyrir innflytjendur				
1.3. Gagnaöflun og þekkingarmiðlun				
1.4. Fræðsla fyrir starfsfólk ríkis og sveitarfélaga				
1.5. Fjölmenningarstefnur og móttökuáætlanir sveitarfélaga				
1.6. Fræðsla og upplýsingar um íslenskt samfélag verði aðgengilegar á helstu tungumálum innflytjenda				
1.7. Samfélagstúlkun				
2.1. Þátttaka barna og ungmenna í íþrótt- og æskulýðsstarfi				
2.2. Ungmenni af erlendum uppruna sem eru hvorki í vinnu né námi				
2.3. Fötluð börn af erlendum uppruna og stuðningur við aðstandendur þeirra				
2.4. Innflytjendur á húsnæðismarkaði				
2.5. Aldraðir af erlendum uppruna				
2.6. Ofbeldi				
3.1. Mat á fyrri þekkingu				
3.2. Mat á menntun				
3.3. Stuðningur við móðurmál og virkt fjöltyngi				
3.4. Íslenskunám fullorðinna innflytjenda og umsækjenda um alþjóðlega vernd				
3.5. Fjölgun kennara og fagfólks af erlendum uppruna innan menntakerfisins				
3.6. Raunfærnimat fyrir innflytjendur				

3.7. Rafrænt hæfnimiðað stöðumat í íslensku og stuðningsefni		Orange		
3.8. Samfella í fræðslu umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks		Orange		
4.1. Launajafnrétti á vinnumarkaði		Orange		
4.2. Hlutfall innflytjenda í opinberum störfum og áhrifastöðum	Red			
4.3. Atvinnuleysi meðal innflytjenda			Yellow	
4.4. Vinnuvernd og réttindi á vinnumarkaði		Orange		
4.5. Endurskoðun laga um atvinnuréttindi útlendinga				Green
5.1. Samræmd þjónusta við fólk með vernd á Íslandi				Green
5.2. Handbók um móttöku og þjónustu við flóttafólk			Yellow	
5.3. Líðan og þátttaka flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd		Orange		
5.4. Fræðsla fyrir flóttafólk, umsækjendur um alþjóðlega vernd og fagaðila sem koma að þjónustu við flóttafólk		Orange		
5.5. Fylgdarlaus börn sem sækja um alþjóðlega vernd		Orange		
5.6. Stuðningur við fylgdarlaus börn og ungmenni sem hafa fengið vernd		Orange		
5.7. Flóttafólk á vinnumarkaði			Yellow	
5.8. Móttaka og þjónusta við flóttafólk í sérstaklega viðkvæmri stöðu			Yellow	

Á þessu má sjá að af aðgerðunum 34 eru fjórum lokið, sex komnar vel á veg, tuttugu sem eru hafnar og fjórar sem ekki eru hafnar. Áætlunin gildir til 2025 og er gert ráð fyrir að með nýrri stefnu verði unnin ný framkvæmdaáætlun.

### 3.10 Þróun í nágrennalöndunum

Þó að norrænu ríkin séu um margt lík er nokkur munur á Íslandi og hinum ríkjunum þegar litið er til málefna innflytjenda og flóttafólks. Þrátt fyrir að hlutfallslega búi nú flestir innflytjendur á Íslandi af norrænu ríkjunum, hefur þróunin verið hröð og nær einkum til 21. aldarinnar eins og fram kom í kafla 1.2. Hlutfall innflytjenda á hinum Norðurlöndunum, sem búsettir hafa verið í

ríkjunum í 15 ár eða meira, er mun hærra en hér á landi. Hæst er það í Svíþjóð og Danmörku þar sem rúm 40% innflytjenda hafa búið í löndunum í 15 ár eða lengur, í Noregi og Finnlandi er tæpur þriðjungur með langa búsetu en á Íslandi er hlutfallið einvörðungu rúm 15%.<sup>123</sup>

Eins og fjallað var um í kafla 1.2 er lagaramminn utan um málefni innflytjenda hér á landi hvorki ítarlegur né gamall. Þessu er ólíkt farið á hinum Norðurlöndunum sem öll búa að nokkuð ítarlegri löggjöf<sup>124</sup> um málefni innflytjenda sem nær jafnt til innflytjenda og inngildingar þeirra í samfélagið og til flóttafólks og þess stuðnings sem veittur er flóttafólki við að ná rótfestu í nýju landi. Þar með er þó ekki sagt að löggjöf norrænu landanna sé einsleit en hún ber þess merki að málefni innflytjenda hafa þróast á lengri tíma en hér á landi. Löggjöfin ásamt stefnu hvers lands í málaflokknum leggur þannig grunninn að móttöku og stuðningi við innflytjendur.

Eins og fjallað hefur verið um í víðu samhengi hér í grænbók er tungumálið lykillinn að samfélagsþátttöku. Það sama gildir á hinum Norðurlöndunum en nokkur munur er á hlutverki tungumáls í inngildingu á milli Íslands annars vegar og hinna Norðurlandanna hins vegar. Öll Norðurlöndin, utan Íslands, hafa mótað sér skýran lagaramma um rétt innflytjenda og skyldur þegar kemur að því að læra opinbert tungumál landsins. Tungumálanám er í raun réttur innflytjenda á hinum Norðurlöndunum og tryggja þau öll innflytjendum aðgang að slíku námi án endurgjalds. Gildir það jafnt fyrir innflytjendur innan og utan EES auk flóttafólks. Munur er á milli þessara hópa og á milli landa hversu mikið nám án endurgjalds stendur hverjum hópi til boða og hvort það sé háð einhverjum tímamörkum. Undantekning er þó á gjaldfrjálsu námi í Noregi þar sem EES-borgurum stendur ekki til boða endurgjaldslaus nám. Ólíkt er milli landa hvaða kröfur eru gerðar varðandi færni í tungumáli s.s. vegna náms eða starfa. Þó gera öll löndin utan Svíþjóðar kröfur um tungumálafærni við veitingu ríkisborgararéttar.<sup>125</sup>

Mörg viðfangsefni á sviði málefna innflytjenda og flóttafólks eru keimlík á Norðurlöndunum og vinna löndin í samstarfi á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar að miðlun þekkingar og reynslu á þessu sviði. Áherslur samstarfsins nú er aðgengi að menntun og inngilding á vinnumarkaði. Á vettvangi hins norræna samstarfs er ljóst að tækifærin fyrir Ísland til að læra af reynslu hinna Norðurlandanna er mörg og mikil. Jafnframt er ljóst að brýnasta verkefnið

---

<sup>123</sup> Norræna ráðherranefndin (2022). Immigrants in the Nordic countries, veffrétt.

<sup>124</sup> Núgildandi lög í Noregi eru frá 2021 og má finna [hér](#), í Finnlandi var ný löggjöf sett árið 2022 og hana má finna [hér](#). Sú löggjöf er viðbót við eldri lög frá 2010. Dönsku löggjöfina má finna [hér](#) og þá sænsku [hér](#). Í Svíþjóð eru einnig í gildi [lög](#) sem skylda sveitarfélög til móttöku flóttafólks. Þessi upptalning er ekki tæmandi á öllum þeim ákvæðum laga í norrænu ríkjunum sem snerta innflytjendur en eru sett hér fram til að gefa samanburð við íslensku löggjöfina sem finna má [hér](#).

<sup>125</sup> Rambøll (2021) Karlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige Nordiske land. Oslo.



hér á landi er að styrkja löggjöf um málefni innflytjenda, auka aðgengi að íslenskukennslu og móta skýra stefnu stjórnvalda í málaflokknum.

### 3.11 Lykilviðfangsefni til næstu ára

Með hliðsjón af stöðumati grænbókar eru sett fram eftirfarandi lykilviðfangsefni stefnumótunar í málefnum innflytjenda og flóttafólks til næstu ára:

1. Tryggja góða og skilvirka upplýsingaþjónustu til innflytjenda og flóttafólks um réttindi sín og skyldur hér á landi.
2. Efla kennslu í íslensku sem öðru máli, tryggja aðgengi að fjölbreyttu námi fyrir ólíkan aldur og jafnt aðgengi um allt land.
3. Mannaflapörf á íslenskum vinnumarkaði sé skilgreind og fyrirsjáanleg og laði þannig til sín hæft starfsfólk jafnt innan sem utan EES.
4. Einfalda og efla mat á fyrra námi og starfsreynslu þeirra sem hafa menntun frá erlendum skólum með það að markmiði að fólk fái störf við hæfi og menntun og reynsla þeirra sem hingað flytjast nýtist samfélaginu til heilla.
5. Stefna að inngildandi samfélagi þar sem ávallt er gert ráð fyrir að innflytjendur séu þátttakendur á öllum sviðum samfélagsins.
6. Tryggja aðkomu innflytjenda að ákvarðanatöku um sín eigin málefni.
7. Draga úr fátækt á meðal innflytjenda.
8. Efla lýðræðisþátttöku, standa vörð um mannréttindi og jafnrétti innflytjenda.
9. Efla rannsóknir á sviði innflytjendamála og málefna flóttafólks og bæta skráningu og söfnun ganga svo hægt sé, til lengri tíma að, auka gæði þjónustu sem byggir á þekkingargrunni og mælanlegum markmiðum.
10. Tryggja stuðning við flóttafólk svo það nái hér rótfestu og geti byggt upp líf sitt. Áhersla sé lögð á stuðning við viðkvæmustu hópana.

Tölusetning lykilviðfangsefna endurspeglar ekki forgangsröðun.

## 4. Valkostir, framtíðarsýn og áherslur til umræðu

Markmið með kortlagningu stöðu í málefnum innflytjenda og flóttafólks er að draga fram helstu þætti og áskoranir sem blasa við í málaflokknum með það að leiðarljósi að marka stefnu og aðgerðir til næstu ára. Grænbók myndi þannig grunnlínu í mati á árangri stefnu og aðgerða sem fylgja munu stefnu stjórnvalda. Stefnunni er ætlað að stuðla að samfélagi sem byggist á virðingu fyrir fjölbreytileika og jöfnum tækifærum fyrir öll til þátttöku, óháð uppruna.

### 4.1 Valkostir – leiðir

Við val á leiðum þarf að líta til þess hvort þær henta viðfangsefninu, eru líklegar til árangurs, eru framkvæmanlegar og leiði til jákvæðra samfélagslegra og efnahagslegra áhrifa og jákvæðra langtímaáhrifa.

Ljóst er að aðkoma opinberra aðila að verkefninu getur verið með ýmsu móti og að hið opinbera þarf að leiða með góðu fordæmi og markvisst skapa umhverfi sem styður við virðingu fyrir fjölbreytileika og tryggir jöfn tækifæri. Helstu verkfærin eru:

- Upplýsingar og fræðsla sem leggja grunn að ákvörðunum sem teknar eru jafnt af stjórnvöldum, fyrirtækjum og einstaklingum.
- Lagasetning, einkum ef litið er til heildstæðrar löggjafar um málefni innflytjenda og inngildinguna þeirra í samfélaginu.
- Bein íhlutun hins opinbera s.s. að stofnanir vinni með beinum hætti að ákveðnum verkefnum líkt og gert er í gegnum framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.
- Stuðningur við rannsóknir, gagnasöfnun og markviss mæling á árangri sem renna styrkari stöðum undir verkefni og ákvarðanir til framtíðar.

Við val á leiðum þarf að horfa til þeirrar vegferðar sem fram undan er, móta þarf framtíðarsýn og áherslur og meta hvaða leiðir eru fýsilegar til að styðja þau markmið sem sett eru. Á næstu síðum eru kynnt drög að framtíðarsýn og áherslum til frekari umræðu og útfærslu með almenningi og hagsmunaaðilum.

### 4.2 Drög að framtíðarsýn

Við mótun á framtíðarsýn fyrir málefni innflytjenda og flóttafólks á Íslandi er horft til 15 ára. Framtíðarsýn í málum innflytjenda er að á Íslandi sé inngildandi samfélag sem gerir ráð fyrir fjölbreytileika og að tækifæri til þátttöku á öllum sviðum samfélagsins séu jöfn, óháð uppruna. Samfélagið sé styðjandi við innflytjendur og réttindi og skyldur byggja á trausti og gagnsæi.

## 4.3 Lykilviðfangsefni – áherslur

Hér er að finna nánari áherslur á lykilviðfangsefnum sem dregnar eru af stöðumati grænbókar. Mikilvægt er að nefna að tölusetning eða röðun áherslna endurspeglar ekki forgangsröðun.

1. **Tryggja góða og skilvirka upplýsingaþjónustu til innflytjenda og flóttafólks um réttindi sín og skyldur hér á landi.**
  - Ráðgjafarþjónusta fyrir innflytjendur sem fyrsti viðkomustaður fólks í leit að upplýsingum og ráðgjöf verði eflid og aðgengi tryggt um allt land.
  - Rafræn miðlun upplýsinga til innflytjenda um réttindi og skyldur í íslensku samfélagi verði eflid og gerð aðgengileg í gegnum eina gátt.
  - Opinberar stofnanir tryggi aðgengi að upplýsingum og þjónustu jafnt á einföldu máli sem og öðrum tungumálum en íslensku.
  - Lykilstaðir sem hafa snertingu við marga innflytjendur verði markvisst nýttir til að miðla upplýsingum.
2. **Efla kennslu í íslensku sem annars máls, tryggja aðgengi að fjölbreyttu námi fyrir ólíkan aldur og jafnt aðgengi um allt land.**
  - Þarfir innflytjenda og ábendingar þeirra varðandi íslenskunám verði hafðar að leiðarljósi við gerð framtíðarskipulags um fullorðinsfræðslu.
  - Tryggja rétt til náms innflytjenda í íslensku líkt og gert er á hinum Norðurlöndunum.
  - Efla kennslu í íslensku sem annars tungumáls fyrir börn og ungmenni.
  - Efla menntun og stuðning við kennara sem kenna íslensku sem annað tungumál á ólíkum skólastigum.
  - Efla námsgagnagerð í íslensku sem annars tungumáls.
  - Tryggja fulla innleiðingu evrópska tungumálarammans jafnt í kennslu íslensku sem annars tungumáls sem og við mat á færni í íslensku.
  - Styðja sérstaklega við nám ungra innflytjenda til að vinna gegn brottfalli úr framhaldsskólum og skapa tækifæri til náms fyrir ungmenni með rofna skólagöngu.
3. **Mannaflapörf á íslenskum vinnumarkaði sé skilgreind og fyrirsjáanleg og laði þannig til sín hæft starfsfólk jafnt innan sem utan EES.**
  - Veiting atvinnu- og dvalarleyfa einkennist af gagnsæi, sanngirni, trausti og skilvirkni sem byggir á stafrænum lausnum.
  - Fyrir liggja greiningar til lengri og skemmri tíma á mannaflapörf á vinnumarkaði, m.a. til þess að fólk sem hingað flyst hafi skýrari upplýsingar um framtíðaratvinnuhorfur sínar.

- Markvisst sé unnið að greiningu og mati á menntun og reynslu innflytjenda sem þegar eru á íslenskum vinnumarkaði. Þekking þeirra og reynsla verði nýtt með sem bestum hætti og þeim sköpuð tækifæri til frekari menntunar og starfsþróunar.
  - Tenging sé á milli veitingar atvinnuleyfa og mats á starfsréttindum þegar um er að ræða atvinnugreinar sem njóta lögverndunar eða sértækra krafna um starfsréttindi
4. **Einfalda og efla mat á fyrra námi og starfsreynslu þeirra sem hafa menntun frá erlendum skólum með það að markmiði að fólk fái störf við hæfi og menntun og reynsla þeirra sem hingað flytjast nýtist samfélaginu til heilla.**
- Koma á gátt þar sem hægt er að sækja um og fá stuðning við mat á námi úr erlendum skólum á einum stað.
  - Tryggja stuttan og skilvirkan matstíma á erlendu námi og starfsréttindum.
  - Efla raunfærnimat.
  - Greina efnahagslegan ávinning af því að bæta mat á fyrra námi og starfsreynslu.
5. **Stefna að inngildandi samfélagi þar sem ávallt er gert ráð fyrir að innflytjendur séu þátttakendur á öllum sviðum samfélagsins.**
- Að í opinberri þjónustu sé gert ráð fyrir að fólk sem talar enga eða litla íslensku geti sótt þjónustu til jafns við aðra.
  - Auka fræðslu sem stuðlar að umburðarlyndi fyrir fjölbreytileika samfélagsins.
  - Efla og gera aðgengilegri fræðslu fyrir innflytjendur um íslenskt samfélag og skýra ábyrgðarsvið á viðhaldi slíkrar fræðslu og miðlun hennar.
  - Heildstæð löggjöf um málefni innflytjenda og flóttafólks með áherslu á réttindi og skyldur þegar kemur að inngildandi samfélagi.
  - Jöfnun tækifæra barna til menntunar og þátttöku í tómsundum og félagsstarfi.
6. **Tryggja aðkomu innflytjenda að ákvarðanatöku um eigin málefni.**
- Styðja með markvissum hætti við félagasamtök innflytjenda.
  - Formgera samráð við innflytjendur líkt og gert hefur verið með málefni eldra fólks (öldungaráð) og barna og ungmenna (ungmennaráð).
7. **Draga úr fátækt á meðal innflytjenda.**
- Einfalda og efla mat á fyrra námi og starfsreynslu.
  - Draga úr hindrunum við ráðningar til að tryggja að innflytjendur njóti jafnra tækifæra við ráðningar í opinber störf.
  - Tryggja með betri hætti að innflytjendur séu meðvitaðir um réttindi sín varðandi stuðning sem sækja þarf um sérstaklega, s.s. vegna húsnæðisbóta eða tómsunda- og frístundastyrkja.
  - Tryggja aðgengi og stuðning við menntun ungra innflytjenda.

8. Efla lýðræðisþátttöku, standa vörð um mannréttindi og jafnrétti innflytjenda.
  - Efla og styðja við lýðræðisþátttöku innflytjenda, jafnt hvað varðar kosningarétt, stjórnmalapátttöku og tækifæri til áhrifa í samfélaginu.
  - Vinna markvisst gegn fordómum sem byggja á uppruna, trú og kynþætti, þar með talið öllum formum haturstjáníningar.
  - Vinna gegn heidurstengdu ofbeldi og neikvæðu félagslegu taumhaldi<sup>126</sup> auk þess að efla stuðning við fórnarlömb ofbeldis og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn ofbeldi.
  - Stuðla að auknum skilningi og umburðarlyndi milli ólíkra hópa.
  - Efla stuðning við fatlaða innflytjendur og tryggja að þeir standi jafnfætis öðru fötluðu fólki hér á landi.
  - Réttu stöðu kvenkyns innflytjenda, einkum á vinnumarkaði.
9. Efla rannsóknir á sviði innflytjendamála og málefna flóttafólks og bæta skráningu, samræmingu og söfnun ganga svo hægt sé, til lengri tíma, að auka gæði þjónustu sem byggir á þekkingargrunni og mælanlegum markmiðum.
  - Samræma og auka skráningar gagna er varðar innflytjendur á milli opinberra stofnana.
  - Koma á rannsóknavettvangi og miðlun rannsókna á sviði málefna innflytjenda og flóttafólks.
  - Efla hagnýtingu rannsóknaniðurstaðna.
10. Tryggja stuðningi við flóttafólk svo það nái hér rótfestu og geti byggt upp líf sitt. Áhersla sé lögð á stuðning við viðkvæmstu hópana.
  - Þróa áfram stuðning við samræmda móttöku flóttafólks með sérstakri áherslu á viðkvæmstu hópana.
  - Leggja áherslu á áfallamiðaða nálgun í þjónustu við flóttafólk og aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu fyrir þá sem þess þurfa.
  - Halda áfram móttöku sérstaklega viðkvæmra hópa í boði íslenskra stjórnvalda.
  - Efla jafningjastuðning á meðal flóttafólks á Íslandi.  
Efla enn frekar þekkingarnet í þjónustu við flóttafólk.

---

<sup>126</sup> Neikvætt félagslegt taumhald er það sem kallast á ensku *negative social control*. Með því er átt við að einstaklingur er beittur þrýstingi, eftirliti, hótunum og þvingunum til að stýra athöfnum hans, einkum til að takmarka frelsi einstaklingsins til að taka ákvarðanir um eigið líf. Gerendur eru tveir eða fleiri, oft nánasta fjölskylda þolanda.

## 5. Hver er þín skoðun?

Markmið Grænbókar í málefnum innflytjenda og flóttafólks er að hvetja til umræðu um stöðumat, viðfangsefni og áherslur til framtíðar í málaflokknum á Íslandi.

Brýnt er að innihald grænbókar endurspegli eins og kostur er þessa þætti enda leggur hún grunninn að stefnumótun í málaflokknum til næstu ára.

Í ljósi þessa óskum við eftir álit þínu og umræðu um eftirtalin atriði:

### Stöðumat

Samræmist stöðumatið raunverulegri stöðu? Ef ekki, hvað vantar eða hverju er ofaukið?

### Lykilviðfangsefni

Endurspeglar lykilviðfangsefnin helstu áskoranir í málaflokknum til framtíðar? Ef ekki, hverju þarf að breyta eða bæta við?

### Framtíðarsýn

Endurspeglar framtíðarsýnin hvernig takast eigi við lykilviðfangsefni og áskoranir í málaflokknum til framtíðar? Ef ekki, hverju þarf að breyta eða bæta við?

### Leiðir og forgangsröðun

Hvatt er til umfjöllunar um ólíkar leiðir og forgang þeirra. Hvaða leiðir eru líklegastar til að skila árangri til framtíðar?

Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks verður til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á [island.is](http://island.is) á tímabilinu 10. nóvember til 8. desember 2023.

## 6. Viðaukar

### 6.1 Viðauki 1 – listi yfir þátttakendur

Föst viðbót í vinnuhópa voru fulltrúar frá félagsþjónustum sveitarfélaganna Árborgar og Akureyrar. Fulltrúar frá Vinnumálastofnun, heilbrigðisráðuneytinu og Hjálparstarfi kirkjunnar.

Gestir á einstaka fundi komu frá leik-, grunn- og framhaldsskólum, ENIC/NARIC, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, innviðaráðuneytinu, kvennadeild Landspítala háskólasjúkrahúss, mansalsteymi lögreglustjórans á Suðurnesjum, Mími símenntun, Nordens Velfærdcenter, OECD, RÚV, sjálfstætt starfandi sérfræðingum á sviði sálfræði og málefna barna, Vinnueftirlitinu og VIRK auk sérfræðinga frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu á sviði fullorðinsfræðslu, málefna fatlaðra og vinnumarkaðsúrræða.

Í umræðum í úttektarheimsókn tóku þátt fulltrúar frá eftirfarandi ráðuneytum; dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, forsætisráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti. Frá opinberum stofnunum og ráðum var rætt við fulltrúa frá Hagstofunni, innflytjendaráði, Jafnréttisstofu, Menntamálastofnun, Vinnumálastofnun og Útlendingastofnun. Á sviði háskóla og rannsókna var rætt við fólk frá Háskólanum á Akureyri, ENIC/NARIC og Vörðunni rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins. Á sveitarstjórnarstigi var rætt við fulltrúa frá Akureyrabæ, Reykjanesbæ, Reykjavík og Suðurnesjabæ auk Fellaskóla. Aðrir aðilar sem rætt var við voru fulltrúar ASÍ, BSRB, KÍ, Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum (MSS); Norðlenska; RKÍ, SA og Samtök kvenna af erlendum uppruna, auk heimsóknar í móttökumiðstöð fyrir flóttafólk við Egilsgötu í Reykjavík.

Á vinnudegi um samræmda móttöku voru fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem höfðu á þeim tíma, í maí 2023, gert samning við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið um samræmda móttöku flóttafólks. Fulltrúar frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, Vinnumálastofnun og Rauða krossinum á Íslandi.

Í rýnihópaumræðum tóku þátt fulltrúar sendiherra af erlendum uppruna í Breiðholti í Reykjavík og enskumælandi ráð Mýrdalshrepps.

## 6.2 Viðauki 2 – skipunarbréf stýrihóps

Texti úr skipunarbréfi stýrihóps um stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks auk fulltrúa sem skipaðir voru í stýrihópinn:

*Meginhlutverk stýrihópsins er að gera tillögu að heildstæðri stefnu í málefnum útlendinga sem miði að því að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til inngildingar og virkrar þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði. Við vinnu sína hafi stýrihópurinn m.a. til hliðsjónar framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022-2025, nýjustu skýrslur í málaflokknum auk þess sem byggt verði á sjónarmiðum fjölmenningar þar sem lögð verði áhersla á jafnrétti fyrir alla íbúa landsins. Þá verði jafnframt litið til hinna Norðurlandanna og leiðandi OECD-ríkja á sviði fjölmenningar.*

*Gert er ráð fyrir að stýrihópurinn feli undirhópum að fjalla um tiltekin atriði, svo sem samfélags-, fjölskyldu-, menntunar- og vinnumarkaðsmál sem og málefni flóttafólks, í samræmi við skiptingu málefna innflytjenda í framkvæmdaáætlun um innflytjendur. Jafnframt er gert ráð fyrir að fulltrúar í undirhópum komi úr stýrihópnum og eftir atvikum frá ráðuneytum og stofnunum sem fara með málefni innflytjenda og útlendinga sem og hagsmunasamtökum fatlaðs fólks, hinsegin fólks, innflytjenda og um kynjajafnrétti.*

*Við vinnu sína líti stýrihópurinn meðal annars til eftirfarandi þátta:*

- *Rannsóknar og þróunar, svo sem tölfræði hvað varðar samfélagsþátttöku og inngildingu innflytjenda í íslenskt samfélag.*
- *Samfélagslegra gilda um mannúð, jafnrétti, réttlæti og virðingu fyrir fjölbreytileika og viðurkenningu á framlagi innflytjenda til menningar samfélagsins.*
- *Þátttöku innflytjenda í stjórnámálum og samfélagsumræðu.*
- *Aðgengi að íslenskunámi og samfélagsfræðslu sem kemur til móts við fjölbreyttan bakgrunn einstaklinga og greiðir leið þeirra inn í íslenskt samfélag.*
- *Túlkþjónustu, meðal annars í tengslum við aðgengi að menntun, heilbrigðisþjónustu og félagslegum réttindum sem og fjölbreyttum virkniúrræðum sem draga úr félagslegri einangrun.*
- *Stuðnings við börn af erlendum uppruna og fjölskyldur þeirra til virkrar þátttöku í samfélaginu, meðal annars í gegnum skóla- og frístundastarf.*
- *Hverjar þarfir samfélagsins eru varðandi menntun, færni og þekkingu og með hvaða hætti megi laða að fólk með sérfræðikunnáttu í formi menntunar og reynslu sem sérstaklega skortir á Íslandi á hverjum tíma.*
- *Mannúðarsjónarmiða við móttöku fólks í leit að alþjóðlegri vernd og fjölda og samsetningar flóttafólks sem stjórnvöld bjóða dvöl hér á landi þar sem horft er sérstaklega til viðkvæmra hópa.*
- *Hvort stjórnvöld setji fram áherslur og sjónarmið sem líta beri til við móttöku á flóttafólki í boði stjórnvalda, þar sem meðal annars væri horft til félagslegra sem og efnahagslegra aðstæðna.*



- Hvernig styrkja megi móttöku flóttafólks þar sem hugað er að fjölbreyttum leiðum til þess að styðja einstaklinga til virkar þátttöku í samfélaginu, bæði innan velferðarferðakerfisins, menntakerfisins sem og í atvinnulífinu.
- Tillagna og niðurstaðna vinnu í samráðs- og viðbragðsteymi íslenskra stjórnvalda fyrir börn á flóttu.
- Aðgerða til að vinna gegn haturstjáningu og vinnu starfshóps forsætisráðuneytisins gegn hatursorðræðu.
- Aðgerða vegna stöðu innflytjenda og flóttafólks á vinnumarkaði, þ.m.t. hvað varðar tækifæri til atvinnuþátttöku, aðgengi að störfum, aðbúnað, starfsöryggi, hugsanlega mismunun vegna þjóðernisuppruna, þekkingu á réttindum launafólks og úrræði, séu réttindi brotin.
- Einföldunar á útgáfu dvalar- og atvinnuleyfa þar sem lítið er til þess að gera fólki utan EES auðveldara að koma hingað til lands í því skyni að taka þátt á vinnumarkaði.

Stýrihópurinn er þannig skipaður:

Aðalmenn:

Áshildur Linnet, formaður, án tilnefningar

Tryggvi Haraldsson, án tilnefningar

Guðrún Margrét Guðmundsdóttir, tiln. af Alþýðusambandi Íslands

Þóra Kristín Þórsdóttir, tiln. af BHM

Dagný Ósk Aradóttir Pind, tiln. af BSRB

Gunnlaugur Geirsson, tiln. af dómsmálaráðuneyti

Marta Guðrún Skúladóttir, tiln. af fjármálaráðuneyti

Íris Björg Kristjánsdóttir, tiln. af forsætisráðuneyti

Gísli Hvanndal Ólafsson, tiln. af hugvísindasviði Háskóla Íslands

Paola Cardenas, tiln. af innflytjendaráði

Magnús Þór Jónsson, tiln. af Kennarasambandi Íslands

Óttarr Ólafur Proppé, tiln. af mennta- og barnamálaráðuneyti

Nína Helgadóttir, tiln. af Rauða krossinum á Íslandi

Heiða Björg Hilmisdóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Ægir Örn Sigurgeirsson, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Ólafur Garðar Halldórsson, tiln. af Samtökum atvinnulífsins

*Jasmina Vajzovic Crnac, tiln. af Samtökum kvenna af erlendum uppruna*

Varamenn:

*Ásta Margrét Sigurðardóttir, án tilnefningar*

*Aleksandra Leonardsdóttir, tiln. af Alþýðusambandi Íslands*

*Andri Valur Ívarsson, tiln. af BHM*

*Valgerður María Sigurðardóttir, tiln. af dómsmálaráðuneyti*

*Kristinn Bjarnason, tiln. af fjármálaráðuneyti*

*Gunnar Narfi Gunnarsson, tiln. af forsætisráðuneyti*

*Ólöf Garðarsdóttir, tiln. af hugvísindasviði Háskóla Íslands*

*Joanna Marcinkowska, tiln. af innflytjendaráði*

*Jónína Hauksdóttir, tiln. af Kennarasambandi Íslands*

*Donata Honkowitz Bukowska, tiln. af mennta- og barnamálaráðuneyti*

*Atli Viðar Thorstensen, tiln. af Rauða krossinum á Íslandi*

*Maj-Britt Hjördís Briem, tiln. af Samtökum atvinnulífsins*

*Hilma Hólmfríður Sigurðardóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga*

*María Ingibjörg Kristjánsdóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga*

## 6.3 Viðauki 3 - rannsóknir um innflytjendur

Hér er yfirlit yfir nýlegar rannsóknir og yfirstandandi rannsóknir er varða málefni innflytjenda. Vert er að hafa í huga að hér er ekki um tæmandi lista að ræða.

Dæmi um rannsóknarverkefni sem fengið hafa styrk úr þróunarsjóði innflytjendamála eða frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu eru:

- Langtímarannsókn á starfsaðstæðum innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði – Varða – rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins (2023).
- The inclusion of Muslim immigrants women to the Icelandic labour market: tailwinds and hindrances – Fayrouz Nouh (2023).
- Assessing the talent pool of foreign experts living in Iceland – Kathryn Elizabeth Gunnarsdóttir (2023).
- Huldufólk: Frásagnir erlends verkafólks á Íslandi – IWW Ísland (2021).<sup>127</sup>
- Konur af erlendum uppruna – Hvar kreppir að? – Unnur Dís Skaptadóttir og Kristín Loftsdóttir (2019).<sup>128</sup>
- Jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði – Jafnir möguleikar innflytjenda til atvinnu hjá hinu opinbera – Réttur Aðalsteinsson & Partners (2019).<sup>129</sup>
- Erlendu börnin í kvennaathvarfinu – hvað segir mamma? – Samtök um kvennaathvarf (2019).
- Umfang og eðli launaþjófnaðar hjá erlendu vinnuafla – Alþýðusamband Íslands (2019).
- Máltaka 3ja ára barna með íslensku sem annað mál og áhrif söngiðkunar á framvindu og færni – Helga Rut Guðmundsdóttir (2019).
- Áhrif tvítýngis málhafa á þróun íslenska táknaðsins – Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra (2019).
- Viðhorf íbúa til innflytjenda og fjölmeningarsamfélagsins og tækifæri til félagslegrar þátttöku í Reykjanesbæ – Reykjanesbær (2019)
- Verkalýðsfélög og erlent starfsfólk í ferðaþjónustu – Íris H. Halldórsdóttir og Magnfríður Júlíusdóttir (2019).
- Fjölgun tilvísana á Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins vegna barna af erlendum uppruna – í hverju felst hún og hvað veldur henni? – Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins (2019).

Varða - rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins sem stofnuð var í maí 2020 af Alþýðusambandi Íslands og BSRB hefur gefið út nokkrar skýrslur sem varpa upp

---

<sup>127</sup> IWW Ísland (2021)

<sup>128</sup> Unnur Dís Skaptadóttir og Kristín Loftsdóttir (2019)

<sup>129</sup> Réttur Aðalsteinsson & Partners (2019)



