

## Jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði

---



Jafnir möguleikar innflytjenda til atvinnu hjá hinu opinbera

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

1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944

## Jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði

-Jafnir möguleikar innflytjenda til atvinnu hjá hinu opinbera-

Réttur Aðalsteinsson & Partners hlaut styrk frá þróunarsjóði innflytjendamála, sem starfar á vegum velferðarráðuneytisins, árið 2018 til framkvæmdar rannsóknar þessarar.

Reykjavík, október 2019

Ritstjórn: Claudie Ashonie Wilson og Auður Tinna Aðalbjarnardóttir

Umbrot og textavinnsla: Réttur Aðalsteinsson & Partners

Hönnun kápu: Réttur Aðalsteinsson & Partners

Prentun: Réttur Aðalsteinsson & Partners



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

*Ministry of Welfare*

## EFNISYFIRLIT

ÚTDRÁTTUR.....	5
EXECUTIVE SUMMARY .....	6
1. KAFLI – INNGANGUR .....	7
1.1. Um framkvæmdaraðila rannsóknarinnar: Réttur – Aðalsteinsson & Partners .....	7
1.2. Ástæða rannsóknar .....	7
1.3. Markmið rannsóknarinnar .....	8
1.4. Um tengsl rannsóknarinnar við framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda frá 2008 .....	9
1.5. Framkvæmd rannsóknarinnar.....	9
1.5.1. Hvenær hófst rannsóknin? .....	9
1.5.2. Ferli og framkvæmd rannsóknarinnar .....	10
1.5.3. Takmarkanir á rannsókninni .....	11
2. KAFLI – INNFLYTJENDUR Á ÍSLANDI Í SÖGULEGU SAMHENGI .....	11
3. KAFLI – UM MENNTUN OG VIÐURKENNINGU Á MENNTUN INNFLYTJENDA.....	12
3.1. Innflytjendur með háskólamenntun .....	12
3.2. Viðurkenning á menntun .....	13
3.3. Gildandi reglur .....	14
3.4. Framkvæmd á viðurkenningu á menntun erlendra ríkisborgara .....	15
3.5. Tölfræði vegna umsókna um viðurkenningu á menntun.....	17
3.5.1. Nánar um tölfræði frá Iðunni fræðslusetri .....	17
3.5.2. Nánar um tölfræði frá Menntamálastofnun .....	17
3.5.3. Nánar um tölfræði frá embætti landlæknis.....	18
3.5.4. Nánar um tölfræði frá ENIC/NARIC.....	19
3.6. Erfiðleikar við viðurkenningu á menntun.....	21
4. KAFLI – UM LÖG OG REGLUR VEGNA RÁÐNINGA Í OPINBER STÖRF.....	24
4.1. Almenn um ráðningar hjá hinu opinbera.....	24
4.2. Nánar um regluverkið við ráðningarferlið hjá hinu opinbera .....	25
5. KAFLI - MÖGULEIKAR INNFLYTJENDA TIL RÁÐNINGAR Á ÍSLENSKUM ATVINNUMARKAÐI ....	26
5.1. Almenn .....	26
5.2. Mismunur vegna ráðningar innflytjenda og lagaleg vernd.....	27

<b>6. KAFLI – MEÐFERÐ Á KÆRUMÁLUM VEGNA MISMUNUNAR HJÁ KÆRUNEFND JAFNRÉTTISMÁLA</b> .....	<b>29</b>
6.1. Mál sem hafa verið afgreidd af kæruneftnd jafnréttismála .....	<b>29</b>
6.2. Áhrifaþættir á framkvæmd mismununarlögjafar.....	<b>30</b>
<b>7. KAFLI – ALMENNT UM RÁÐNINGAR INNFLYTJENDA HJÁ HINU OPINBERA</b> .....	<b>31</b>
7.1. Almennnt .....	<b>31</b>
7.2. Reynsla innflytjenda með sérfræðimenntun sem sótt hafa um störf innan stjórnsýslunnar .....	<b>32</b>
7.3. Hindranir sem leiða til mismununar við ráðningu í opinberar sérfræðistöður .....	<b>32</b>
7.3.1. Ráðning innflytjenda í störf hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu .....	32
7.3.2. Ráðning innflytjenda í sérfræðistörf hjá ráðuneytum .....	34
7.3.3. Ráðning innflytjenda í sérfræðistörf hjá tilteknum ríkisstofnunum og eða nefndum .....	35
7.3.4. Ráðning innflytjenda í sérfræðistörf hjá tilteknum sveitarfélögum .....	36
<b>8. KAFLI – SAMANBURÐUR Á RÁÐNINGUM INNFLYTJENDA MEÐ SÉRFRÆÐIÞEKKINGU HJÁ EINKAADILUM OG HINU OPINBERA</b> .....	<b>39</b>
8.1. Almennnt .....	<b>39</b>
<b>9. KAFLI – ÞÖRF Á SÉRTÆKUM AÐGERÐUM SBR. 11. GR. LAGA NR. 86/2018 UM JAFNA MEÐFERÐ Á ATVINNUMARKAÐI TIL AÐ FJÖLGA INNFLYTJENDUM Í STÖRFUM INNAN STJÓRNSÝSLUNNAR</b> .....	<b>40</b>
9.1. Almennnt .....	<b>40</b>
9.2. Sértækar aðgerðir af hálfu norskra stjórnvalda til að auka starfshlutfall innflytjenda hjá hinu opinbera .....	<b>42</b>
9.3. Sértækar aðgerðir af hálfu finnskra stjórnvalda til að auka starfshlutfall innflytjenda hjá hinu opinbera .....	<b>43</b>
9.4. Sértækar aðgerðir af hálfu sænskra stjórnvalda til að auka starfshlutfall innflytjenda hjá hinu opinbera .....	<b>44</b>
<b>10. KAFLI – SÉRTÆKAR AÐGERÐIR VEGNA AÐLÖGUNAR KVENNA AF ERLENDUM UPPRUNA Á ÍSLENSKUM ATVINNUMARKAÐI</b> .....	<b>45</b>
<b>11. KAFLI – NIÐURSTÖÐUR</b> .....	<b>46</b>
<b>12. KAFLI – TILLÖGUR</b> .....	<b>51</b>
<b>13. CONCLUSION</b> .....	<b>53</b>
<b>14. RECOMMENDATIONS</b> .....	<b>58</b>

## ÚTDRÁTTUR

Fjöldi innflytjenda á Íslandi í dag stendur nú í um 14% af heildarmannfjölda og fer ört vaxandi. Það er því mikilvægt að skilvirk og samþætt stefna um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi sé til staðar, þannig að innflytjendur hafi raunhæft tækifæri til að lifa með reisn og ná sínum hæstu möguleikum.

Eftirfarandi skýrsla snýr að greiningu og mati á því álitæfni hvort innflytjendur á Íslandi, sérstaklega þeir sem eru langskólagengnir, hafi jafnt aðgengi að atvinnumöguleikum hjá hinu opinbera, með vísan til núverandi jafnréttisumhverfis, bæði hvað lög og stefnumál varðar.

Helsta greiningaraðferð rannsóknarinnar var umfangsmikil könnun á viðeigandi lögum og reglum og einnig upplýsingaöflun frá viðkomandi stjórnvöldum og þeim sveitarfélögum þar sem flestir innflytjendur búa hérlendis. Þar að auki var gerð könnun meðal 184 innflytjenda á Íslandi varðandi menntun þeirra og vinnu.

Helstu niðurstöður skýrslunnar eru að margskonar hindranir standi í vegi menntaðra innflytjenda að vinnu hjá hinu opinbera. Þar á meðal er ófullnægjandi íslenskukunnátta, sem vegur þungt, en samt sem áður má rekja margar hindranir til óhagstæðra laga og stefnu stjórnvalda, sem og framkvæmdar. Þessi niðurstaða rímar við MIPEX skýrsluna um Ísland frá árinu 2015 þar sem komist var að því að stefnumótun Íslands vegna aðlögunar innflytjenda skapi í raun fleiri hindranir en lausnir fyrir þátttöku innflytjenda í samfélaginu.

Þrátt fyrir að ýmis jákvæð lög og jákvæðar stefnur hafi tekið gildi nýlega er þörf á að endurmóta stefnu íslenska ríkisins vegna aðlögunar innflytjenda. Þetta er sérstaklega skýrt í tilfelli stefnu ríkisins um aðlögun á vinnumarkaði, sem gefur til kynna að aðgengi að vinnumarkaði sé lagt að jöfnu við aðlögun á vinnumarkaði. Til viðbótar miða vinnumarkaðsaðgerðir sjaldan að því að auka atvinnuþátttöku innflytjenda hjá hinu opinbera og þá má sjá að sveitarfélög hafa gripið til frekari aðgerða en ríkið og stofnanir þess.

Í skýrslunni kemur fram að margir þeirra innflytjenda sem tóku þátt í könnuninni hafa lokið háskólamenntun, 88,3%, sem er í samræmi við alþjóðlegar skýrslur um aðstæður á vinnumarkaði hérlendis. Niðurstöður benda jafnframt til þess að flóki sé fyrir innflytjendur að fá menntun sína metna, bæði vegna lagalegra og skipulagslegra hindrana, þar sem gegnsæi skortir og einnig þar sem fleiri en 10 lögaðilar sjá um mat menntunar og reynslu hérlendis.

Niðurstöður sýna einnig að að miklu leyti feli stefna íslenska ríkisins um aðlögun innflytjenda að atvinnumarkaði í sér að litið sé á aðlögunina sem velferðarmál frekar en jafnréttismál. Þetta er ólíkt nálgun sumra Norðurlandanna sem hafa komið ýmsum aðgerðum í framkvæmd í samræmi við mismununar- og jafnréttislöggjöf, með það að markmiði að tryggja jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði.

Í skýrslunni eru ýmsar tillögur gerðar sem miða að því að bæta úr þessum annmörkum og hvetur til betri stefnumótunar til þess að þekking og hæfni innflytjenda nýtist betur. Meðal tillagna eru einföldun matsferlis á erlendra menntun og tímabundnar jákvæðar aðgerðir sem miða að samþættingu á vinnumarkaði fyrir innflytjendur almennt sem og konur af erlendum uppruna. Meðal þessara aðgerða gætu verið starfsnám, námskeið í stjórnsýslurétti og framkvæmd, brúarnámskeið sem miða að því að fá menntun og reynslu metna, sérsniðin íslenskunámskeið o.s.frv.

## EXECUTIVE SUMMARY

At present, the immigrant population in Iceland stands at 14% and continues to rapidly increase. It is therefore imperative that coordinated and effective integration policies are in place to ensure meaningful participation of immigrants in society, providing them an opportunity to live with dignity and attain their highest potential.

The following report provides an analysis and evaluation on whether immigrants in Iceland, especially those with higher education, have equal access to employment opportunities within the public sector, under current equality framework, both in law and policies.

The main method of analysis used to conduct this research was an extensive review of the relevant laws and policies and data collection from the relevant state agencies and the municipalities with the highest immigrant population. In addition, a survey was conducted among 184 immigrants in Iceland on their education and employment status.

The main finding of this report is that multiple hinderances prevent many immigrants with higher education from gaining employment within the public sector. Among the multiple barriers are inadequate Icelandic language skills, which play a significant role. Notwithstanding, the report finds that many of the hinderances can be attributed to unfavorable laws, policies as well as practices. This finding is compatible with the 2015 MIPEX report on Iceland, which found that Iceland's integration policies create more obstacles than solutions for immigrants' participation in the society.

Although a number of positive laws and policies have been adopted recently, a meaningful reform on immigrant integration remains necessary. This holds especially true with respect to Iceland's labor market integration policies, which indicate that labor market access is equated to labor market integration. Furthermore, labor market measures are seldomly aimed at increasing immigrant employment within the public sector, and that more effort is being made at the municipality level than at the government level.

The report finds that a large number of immigrants who participated in the survey have completed university studies, 88,3%, which is compatible with international reports on labor market conditions in Iceland. The findings furthermore suggest that recognition of immigrants' education is complicated both due to legal and policy hurdles, which are oftentimes not sufficiently transparent, and also because over 10 different bodies are in charge of assessing different types of credentials. The report furthermore indicates that to a large extent, Iceland's policy on immigrant integration into the labor market is treated as a social issue rather than an equality issue. This indicates a different approach from some of the Nordic countries, which have implemented a number of measures in accordance with anti-discrimination and equality legislation with the aim of ensuring equality for immigrants in the labor market.

This report proposes several recommendations and measures aimed at addressing these shortcomings and encourages the strengthening of policies to make better use of immigrants' knowledge and skills. Recommendations include, the simplification of the process for recognition of education and temporary positive action measures aimed at labor market integration for immigrants in general and for women of foreign origin. These measures could include internship programs, courses on administrative rules and procedures, bridge courses aimed at approving credentials, targeted Icelandic courses, etc. See chapters 13 and 14 below for conclusions and recommendations in English.

## 1. KAFLI – INNGANGUR

### 1.1. Um framkvæmdaraðila rannsóknarinnar: Réttur – Aðalsteinsson & Partners

Allt frá stofnun hefur lögmannsstofan Réttur – Aðalsteinsson & Partners barist fyrir réttindum innflytjenda og flóttafólks á Íslandi. Þannig má nefna að verkefni lögmannna stofunnar á sviði innflytjendaréttar eru m.a. fólgin í talsmennsku og annarri réttindagæslu fyrir hönd erlendra einstaklinga gagnvart íslenskum stjórnvöldum og dómstólum. Lögmennt Réttar hafa um árabíl staðið vaktina í innflytjendamálum og eitt af leiðarstefum vinnunnar hefur verið að tryggja að skjólstaðingar stofunnar njóti grundvallarréttinda hér á landi óháð uppruna og aðstæðum. Í því felst meðal annars að aðstoða skjólstaðinga við öflun dvalar- og atvinnuleyfa, svo sem vegna fjölskyldusameiningar, dvalar hérlendis vegna náms og áframhaldandi dvalar hérlendis í kjölfar skilnaðar eftir heimilisofbeldi svo fáein dæmi séu nefnd. Þá hefur Réttur aðstoðað skjólstaðinga við öflun viðurkenningar á menntun sinni sem aflað var erlendis og veitt ýmsa aðstoð við að berjast fyrir bættum lífskjörum innflytjenda hérlendis.

Rætur Réttar má rekja til ársins 1969 þegar Ragnar Aðalsteinsson stofnaði lögmannsstofu sína. Meðeigendur Ragnars í Rétti eru Sigríður Rut Júlíusdóttir, Kári Hólmar Ragnarsson, Sigurður Örn Hilmarsson, Friðrik Ársælsson og Sigrún Ingibjörg Gísladóttir. Allt frá stofnun stofunnar hefur áhersla verið lögð á framgang réttarins með manngildishugsjón að leiðarljósi og veitir Réttur þannig fólki og félögum alhliða þjónustu í sókn og vörn réttinda sinna.

Lögmennt stofunnar hafa mikla reynslu af á fjölmörgum réttarsviðum, þ.m.t. sérhæfingu á sviði mannréttinda, flóttamannaréttar og útlendingaréttar.

Réttur – Aðalsteinsson & Partners framkvæmir ofangreinda rannsókn sem er styrkt af þróunarsjóði innflytjendamála. Um framkvæmd rannsóknarinnar og skýrsluskrif sáu Claudie Ashonie Wilson og Auður Tinna Aðalbjarnardóttir, lögmennt.

### 1.2. Ástæða rannsóknar

Reynsla Réttar af málefnum innflytjenda hefur sýnt að jafnrétti innflytjenda á íslenskum atvinnumarkaði er með engu móti nægilega tryggt og kann skýringin á því m.a. að liggja í lögum og í framkvæmd stjórnvalda á viðkomandi lögum. Sérstaklega á þetta við þegar kemur að atvinnumöguleikum hjá hinu opinbera og möguleikum til að starfa í ábyrgðarmestu embættum landsins.

Þátttaka innflytjenda á íslenskum atvinnumarkaði er mikil. Í ársskýrslu OECD fyrir 2016, kemur fram að atvinnuþátttaka innflytjenda í OECD ríkjum sé hvergi meiri en á Íslandi eða rúmlega 84%. Í janúar 2019 var birt sérhefti um innflytjendur í Hagtíðindum Hagstofunnar sem hafði það að markmiði að draga upp heildstæða mynd af stöðu innflytjenda á Íslandi, þar sem horft væri til fjárhags, menntunar, atvinnu, húsnæðis, lýðræðis, jafnvægi atvinnu og einkalífs, umhverfisgæða og öryggis þeirra. Samkvæmt sérheftinu störfuðu á árinu 2017 27.108 innflytjendur með skráð lögheimili á Íslandi hérlendis sem samsvarar 15% af heildarvinnuafli. Í skýrslunni segir hins vegar að niðurstöðurnar bendi m.a. til þess að hlutfallslega séu færri innflytjendur, sem eru nú rúmlega 13% þjóðarinnar, með mjög háar heildartekjur en innlendir einstaklingar. Niðurstöðurnar benda

jafnframt til þess að þrátt fyrir að innflytjendur hafi almennt gott aðgengi að íslenskum atvinnumarkaði, séu þeir líklegri en innlendir til að vera ofmenntaðir. Þá segir í sérheftinu að þótt atvinnutækifæri séu hlutfallslega mörg á Íslandi geti innflytjendur engu að síður átt í erfiðleikum við að komast inn á íslenskan atvinnumarkað og óvíst sé hvort hæfni þeirra sé viðurkennd. Þannig benda hagtölur til þess að innflytjendur fái síður störf sem hæfa menntun þeirra.

Óhætt er að segja að samsetning starfsmannahópa helstu opinberra stofnana hérlendis hafi í gegnum tíðina ekki endurspeglað fjölbreytni og kunna ástæður þess að vera raktar til ýmissa þátta. Líkt og fyrr segir eru útendingar nú taldir vera 13% þjóðarinnar og vakna óhjákvæmilega spurningar um ástæður þess að þeir skili sér ekki til starfa í helstu stofnunum landsins og þá í sérfræði- eða ábyrgðastöðum. Nauðsynlegt er að skoða nánar atvinnustöðu innflytjenda og möguleika þeirra til starfa innan stjórnsýslunnar, en úttekt m.a. frá Hagstofunni hefur þegar sýnt stöðu þeirra sem lakari en stöðu innendra hvað laun og störf við hæfi varðar.

Réttur lítur svo á að um samfélagslegt vandamál sé að ræða sem þurfi að bregðast við, þegar ekki fái allir jöfn tækifæri til atvinnu hjá hinu opinbera þótt menntun og hæfni kunni að vera til staðar. Almannahagur er fólgin í því að hver þegn landsins, óháð uppruna, kynþætti, stöðu og aðstæðum að öðru leyti, hafi raunhæfa möguleika til þess að vera fullgildur og virkur þátttakandi í íslensku samfélagi. Þótt vitað sé að innflytjendur komi sjaldnar til greina hvað varðar störf hjá hinu opinbera og innan stjórnsýslunnar almennt, er mikill skortur á greinargóðum upplýsingum um orsakir þess og er rannsókn þessi liður í að greina frá vandanum.

Þá hafa rannsóknir þegar verið gerðar um annarskonar ástæður, s.s. félagslegar, en mjög takmörkuð skrif liggja fyrir um hugsanlegar lagalegar hindranir. Til að unnt sé að takast á við vandamálið er grundvallaratriði að allar staðreyndir liggja fyrir, bæði um það hvort fyrrgreindir atvinnumöguleikar séu yfirhöfuð fyrir hendi en ef ekki, hverjar séu þá orsakir þess. Miðar rannsókn þessi fyrst og fremst að því skoða lagaumhverfi atvinnumarkaðarins og tækifæri innflytjenda til að hljóta ráðningu í atvinnu hjá hinu opinbera.

### **1.3. Markmið rannsóknarinnar**

Rannsóknin miðar að því að rýna í atvinnumöguleika innflytjenda með sérfræðiþekkingu til að starfa hjá hinu opinbera og innan stjórnsýslunnar. Skoðað verður hvort núverandi lagaumhverfi tryggi að innflytjendur hafi jöfn tækifæri til þeirra starfa samanborið við aðra og hvort þeir hafi raunhæfa möguleika til að gegna slíkum störfum. Sýni rannsóknin fram á það að lagaumhverfið og eftir atvikum atvinnustefna stjórnvalda, takmarki eða útiloki með einhverjum hætti möguleika innflytjenda til að starfa hjá hinu opinbera verða lagðar fram tillögur til úrbóta til að tryggja jafnt aðgengi innflytjenda að störfum innan stjórnsýslunnar, lögum samkvæmt.

Kjarni rannsóknarinnar er því eftirfarandi spurning:

„Hafa innflytjendur raunhæfa möguleika og jöfn tækifæri til atvinnuþátttöku innan stjórnsýslunnar og hjá hinu opinbera, að teknu tilliti til núverandi lagaumhverfis og atvinnustefnu stjórnvalda?“



Rannsókn þessi grundvallast á þeirri hugsjón að hver einstaklingur, óháð uppruna og þjóðerni, eigi rétt á því að geta náð sínum hæstu möguleikum í íslensku samfélagi á grundvelli jafnræðisreglna og á sama tíma ber Íslandi að gæta þess að setja löggjöf sína í þann farveg að þjóðréttarskuldbindingar ríkisins um að tryggja bann gegn mismunun séu virtar.

#### **1.4. Um tengsl rannsóknarinnar við framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda frá 2008**

Þingsályktun nr. 18/135 um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda var samþykkt á Alþingi 29. maí 2008 í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar frá árinu 2007.<sup>1</sup> Í framkvæmdaráætluninni eru talin upp verkefni stjórnvalda sem unnið skal að til að tryggja réttindi íbúa af erlendum uppruna, aðgang þeirra að opinberri þjónustu og aðlögun. Verkefnum er skipt í sextán flokka og þ.m.t. er flokkur um atvinnumál og atvinnuþátttöku íbúa ef erlendum uppruna. Nú gildir framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019 með um þrjátíu undirflokkum.<sup>2</sup> Rannsókn þessi tengist undirflokki D.1. í framkvæmdaáætlunin um fjölgun innflytjenda í opinberum störfum og áhrifastöðum með vinnslutímabilið 2016-2019.

Á framangreindu tímabili hafa ýmsar rannsóknir verið gerðar á málefnum innflytjenda en áherslan á aðlögun innflytjenda hefur í flestum tilvikum verið sem þjónustubegar innan stjórnsýslunnar en ekki sem þjónustuveitendur innan hennar.<sup>3</sup> Þetta kemur hins vegar ekki á óvart þar sem rannsókn þessi sýnir að þegar kemur að ráðningum innflytjenda innan stjórnsýslunnar er mikið ógegnsæi og skortur á upplýsingum.

#### **1.5. Framkvæmd rannsóknarinnar**

##### *1.5.1. Hvenær hófst rannsóknin?*

Rannsóknin hófst þann 27. ágúst 2018, þegar gerð var greining á helstu opinberu stofnunum og sveitarfélögum sem þjóna innflytjendum á Íslandi mest. Komist var að þeirri niðurstöðu að senda fyrirspurnir á allar þessar stofnanir þar sem spurt væri um starfsmannastefnu þeirra að teknu tilliti til ráðninga. Farið var yfir helstu álitæfni og spurningar samdar í kjölfarið.

Samhliða könnunni var einnig farið yfir helstu rannsóknir, úttektir og lagabálka er snerta ráðningar, aðgengi að menntun á ýmsum sviðum og kannað hvort fyrir hendi séu lagalegar hindranir sem kunna að veita skýringar á því hvort innflytjendur hafi raunhæfa möguleika og jöfn tækifæri til atvinnuþátttöku innan stjórnsýslunnar og hjá hinu opinbera.

---

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/alttext/135/s/1226.html>

<sup>2</sup> <https://www.althingi.is/alttext/145/s/1692.html>

<sup>3</sup> Sjá sem dæmi: [https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/utlendingar\\_innflytjendur.pdf](https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/utlendingar_innflytjendur.pdf); Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi, [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Skyrsla\\_nefndar\\_um\\_adlogun\\_utlendinga.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Skyrsla_nefndar_um_adlogun_utlendinga.pdf) og stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda: [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Stefna\\_um\\_adlogun\\_innflytjenda.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf)

Rannsóknin er því tvíþætt, annars vegar felur hún í sér öflun upplýsinga og vinnu úr tölfræðilegum upplýsingum vegna svara sem berast og hins vegar greiningu á lagalegri stöðu innflytjenda sem vilja starfa innan stjórnsýslunnar.

### 1.5.2. Ferli og framkvæmd rannsóknarinnar

Hvað varðar þann hluta verkefnisins sem sneri að upplýsingaöflun er tekið fram að þann 16. nóvember 2018 voru spurningar sendar í formi rafrænnar könnunar til allra ráðuneytanna, ákveðinna sveitarfélaga, valdra stofnana og nefnda.

Ráðuneytin níu voru við upphaf rannsóknar þessarar forsætisráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, dómsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, utanríkisráðuneytið og velferðarráðuneytið (sem breyttist á rannsóknartíma í félagsmálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið og urðu ráðuneytin þannig tíu).

Vegna þjónustu við innflytjendur var könnunin sömuleiðis send til Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Háskóla Íslands, Landspítala, Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar og sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Þá var könnunin einnig send til sveitarfélaganna Reykjavíkur, Reykjanesbæjar, Kópavogs og Mýrdalshrepps þar sem samkvæmt tölfræðilegum upplýsingum Hagstofnunar búa flestir innflytjendur hérlendis í hinum þremur fyrstnefndu sveitarfélögum og þar sem í Víkurhreppi er hæsta hlutfall innflytjenda meðal sveitarfélaga eða 28%.<sup>4</sup>

Þátttakendum var veittur frestur til að skila svörum til og með 16. desember 2018. Vegna ónægrar þátttöku var fresturinn lengdur þrisvar og minnt á mikilvægi könnunarinnar í því skyni að fá fleiri þátttakendur til að tryggja áreiðanlegri niðurstöður. Með því móti náðist um 43% svarhlutfall.

Einnig var stuttur spurningalisti lagður fyrir fjórar stofnanir í tölvupósti, sem sérstaklega snýr að viðurkenningu á menntun og veitingu starfsleyfa. Stofnanirnar voru Menntamálastofnun, Embætti landlæknis, Iðan, og ENIC/NARIC Íslands. Allir þessir aðilar svöruðu spurningunum.

Til þess að leiða fram sjónarmið innflytjenda um viðurkenningu á eigin menntun var útbúin könnun og birt í hópnum „Away from home working in Iceland“ og „Away from home living in Iceland“ á samfélagsmiðlinum Facebook þann 13. júlí 2019. Fleiri í þessum hópum tóku þátt en von var á og virtust margir hafa áhuga á að segja frá reynslu sinni. Þannig gáfu 184 sér tíma til að taka þátt í könnuninni en í fyrri hópnum eru um 12.000 manns og í þeim seinni um 19.000 manns. Erfitt er að segja til um svarhlutfall í þessu tilfelli þar sem hóparnir skarast þónokkuð og vegna þess að eðli Facebook-hópa er slíkt að aðeins hluti meðlima sér innlegg þar.

---

<sup>4</sup> <https://kjarninn.is/frettir/2017-06-19-53-ibua-kjalarness-eru-innflytjendur/>; Hér má til viðbótar benda á að samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Ísland við lok árs 2018 búa flestir innflytjendur af fyrstu og annarri kynslóðum á höfuðborgarsvæðinu, um 30.856 manns eða 63,5% allra innflytjenda, sem samsvarar nokkurn veginn dreifingu heildaríbúafjölda á Íslandi. Þar á eftir eru innflytjendur mjög fjölmennir á Suðurnesjum og samsvara 23,3% allra íbúa, sjá: [https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/12/05/23\\_prosent\\_sudurnesjabua\\_eru\\_innflytjendur/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/12/05/23_prosent_sudurnesjabua_eru_innflytjendur/)

Hvað varðar þann hluta verkefnisins er snýr að hugsanlegum lagalegum hindrunum voru helstu lagabálkar greindir og einblínt á að skoða hvort til séu faldar lagalegar hindranir sem kunna að hafa áhrif á möguleika innflytjenda til að starfa hjá hinu opinbera.

### 1.5.3. Takmarkanir á rannsókninni

Við gerð rannsóknar þessarar var gætt að sjónarmiðum um persónuvernd, sbr. lög nr. persónuvernd nr. 90/2018, m.a. með þeim hætti að engin svör einstaklinga eru persónugreinanleg.

## 2. KAFLI – INNFLYTJENDUR Á ÍSLANDI Í SÖGULEGU SAMHENGI

Fjöldi erlendra ríkisborgara á Íslandi hefur farið ört vaxandi en á árinu 1994 voru erlendir ríkisborgarar aðeins 1,7% af heildarmannfjöldanum á Íslandi. Árið 2012 var sama hlutfall komið upp í 6,6% og hafði erlendum ríkisborgurum fjölgað meira en innlendum hérlandis á undanfarandi árum. Þessi hlutfallslega fjölgun hélt áfram næstu sex ár en nefna má að frá árslokum 2012 fram til ársloka 2018 fjölgaði innlendum um 4,1% hérlandis á sama tíma og erlendum ríkisborgurum fjölgaði um 106%.<sup>5</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands var fjöldi erlendra ríkisborgara á Íslandi þann 1. júlí 2019 46.717 manns eða 13,0% af heildarmannfjölda.<sup>6</sup>

Hugtökin innflytjandi og erlendir ríkisborgari hafa ekki sömu merkingu, en hlutfall þessara tveggja hópa af heildarmannfjöldanum er mjög svipað. Með hugtakinu innflytjandi er átt við „einstaklin[*g*] sem fæddur er erlendis, á foreldra sem báðir eru fæddir erlendis auk þess að hafa afa og ömmur sem öll eru fædd erlendis. Innflytjendur eiga það sameiginlegt að hafa annað mál en íslensku að móðurmáli, en með móðurmáli er átt við það tungumál er barn lærir fyrst.”<sup>7</sup> Samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar eru erlendir ríkisborgarar þeir einstaklingar sem eru með erlent ríkisfang en hafa lögheimili á Íslandi.

Fjöldmennasti hópur innflytjenda og erlendra ríkisborgara hérlandis er frá Póllandi, alls 19.909 manns eða 42,6% af heildarfjölda innflytjenda. Þar á eftir koma næstir einstaklingar með litháískt ríkisfang, alls 4.388 manns eða 9,4%.<sup>8</sup> Stærstu hópar innflytjenda og erlendra ríkisborgarar hérlandis koma frá Evrópu, Norðurlöndunum og Asíu.<sup>9</sup>

Flestir innflytjendur búa á höfuðborgarsvæðinu, en við árslok 2018 var um 63,5% allra innflytjenda á landinu búsettur þar, sem er álíka hlutfall og á við um innlenda. Í Reykjavíkurborg búa alls 20.910

<sup>5</sup> Hagsjá-Vinumarkaður, Hagfræðideild Landsbankans, dags. 4. febrúar 2019:

<https://www.landsbankinn.is/Uploads/Documents/Hagsja/2019-02-04-Vinumarkadur-erlent-vinnuafn.pdf>

<sup>6</sup> Fréttir af vefsíðu Þjóðskrá Íslands, dags. 16. júlí 2019: <https://www.skra.is/um-okkur/frettir/frett/2019/07/16/Erlendir-rikisborgarar-busettir-a-Islandi/>

<sup>7</sup> Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda. Félagsmálaráðuneytið, janúar 2007:

[https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Stefna\\_um\\_adlogun\\_innflytjenda.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf)

<sup>8</sup> Frétt af vefsíðu Þjóðskrár Íslands: <https://www.skra.is/um-okkur/frettir/frett/2019/05/13/Erlendir-rikisborgarar-busettir-a-Islandi/>

<sup>9</sup> Ibid.

innflytjendur, um 4.147 innflytjendur búa í Kópavogsbæ og 3.726 í Hafnarfjarðarkaupstað. Á Suðurnesjum er hlutfall innflytjenda hátt, um 23,3% (af fyrstu og annarri kynslóð) og búa flestir þeirra í Reykjanesbæ, þ.e. 4.352 innflytjendur.<sup>10</sup>

### 3. KAFLI – UM MENNTUN OG VIÐURKENNINGU Á MENNTUN INNFLYTJENDA

#### 3.1. Innflytjendur með háskólamenntun

Algengt er að segja að góð menntun sé gulls ígildi. Í þessu samhengi má nefna að þegar rannsóknin er skrifuð stunda 1.300 nemar af erlendum uppruna nám við Háskóla Íslands, þar af 235 skiptinemar. Þetta samsvarar 10% af heildarnemendafjölda háskólans, sem hefur aldrei verið meira.<sup>11</sup> Rannsókn þessi sýnir hins vegar að framangreint eru ekki algild sannindi og að þau eiga í raun ekki jafn vel við um innflytjendur og innlenda á Íslandi.

Líkt og að ofan greinir tóku 184 innflytjendur héraðs þátt í könnun sem var framkvæmd sem hluti af þessari rannsókn um atvinnuþátttöku sína og menntun og kváðust 88,3% svarenda hafa lokið háskólanámi. Kynjahlutfall þátttakenda í könnuninni var 77,2% konur, 22,3% karlar og 0,5% sem vildu ekki tilgreina kyn. Flestir þátttakendur voru frá Evrópuríkjum eða 63,6%.

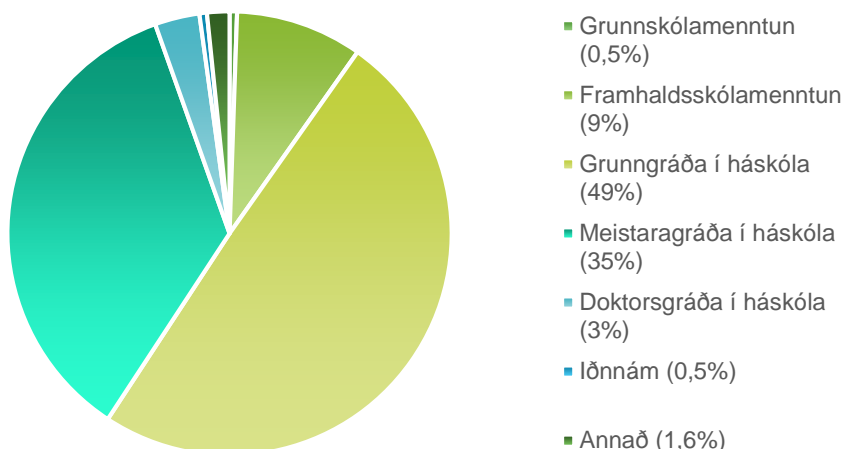
Flestir sem tóku þátt í könnuninni voru með háskólamenntun sem var eingöngu aflað í heimaríki viðkomandi eða um 61,4% en 25,4% voru með háskólamenntun frá Íslandi til viðbótar við háskólamenntun frá heimaríki sínu eða öðru ríki en heimaríki. Flestir þátttakendur með háskólamenntun höfðu menntun annað hvort á sviði hugvísinda og lista, um 20,1%, eða á sviði félagsvísinda, um 26,5%. Þá voru 18,6% þátttakenda með menntun á sviði verkfræði og tölvunarfræði. Niðurstöður könnunarinnar sýna jafnframt að um 25% innflytjenda eru með tvær eða fleiri háskólagráður af sama stigi, t.d. tvær grunngráður.

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Frétt Rúv.is: „10% nemenda í HÍ af erlendum uppruna“: <https://www.ruv.is/frett/10-nemenda-i-hi-af-erlendum-uppruna>

## Menntun þátttakenda



Tafla 1: Hæsta stig menntunar þátttakenda í könnuninni

Niðurstöðu könnunarinnar sýna mjög góða enskukunnáttu en 42,4% álitu sig mjög færa í ensku, bæði í ræðu og riti, 17,4% kváðust vera næstum því eins góðir og fólk með ensku að móðurmáli og 37,5% kváðust vera tvítyngdir eða hafa móðurmálsfærni í ensku.

Greint verður frá frekari niðurstöðum könnunarinnar þar sem við á hér á eftir.

### 3.2. Viðurkenning á menntun

Vegna starfa innan íslenskrar stjórnýslu í sérfræðistöðum eða ábyrgðastöðum er mikil áhersla lögð á menntun umsækjenda. Umsækjandi með erlendan bakgrunn sem vill starfa í stjórnýslunni þarf m.a. að uppfylla viðeigandi menntunarkröfur.

Ýmsar rannsóknir hafa sýnt fram á að innflytjendur sæta oft lagalegum og kerfislægum hindrunum þegar þeir sækjast eftir því að fá menntun sína metna héraðs. Að mati ENIC/NARIC, upplýsingaskrifstofu Íslands sem sér um akademískt mat á erlendu námi, er ein helsta hindrun innflytjenda við að hefja nám á háskólastigi skortur á úrræðum fyrir þá sem hafa menntun frá löndum utan EES-svæðisins þar sem skipulag skólakerfisins er með öðrum hætti en hér (nemendur byrja fyrr í háskóla og halda áfram almennu námi á háskólastigi).<sup>12</sup> Hin almenna regla er að nemendur frá þessum svæðum þurfa að hafa lokið einu ári á háskólastigi til að uppfylla inntökuskilyrði í háskólanám hér. Tillögur stofnunarinnar um úrræði eru eins árs undirbúningsnám fyrir háskólanám (sbr. t.d. aðfararnám við Keili, Háskólann á Bifröst og Háskólann í Reykjavík), þar sem áhersla væri lögð á íslensku, ensku og samfélagsfræði.

Hvað mat á námi til starfsleyfis varðar er eitt helsta vandamálið að mati ENIC/NARIC það að innflytjendur utan EES hafa kvartað undan skorti á leiðbeiningum. Ef viðkomandi fær synjun á

<sup>12</sup> Lýsingar í þessum kaflahluta byggja á tölvupóstsamskiptum skýrsluhöfunda við ENIC/NARIC í ágúst 2019.

umsókn sinni um starfsleyfi hefur oft á tíðum vantað upp á leiðbeiningar, þ.e. hvað viðkomandi þurfi að gera til að uppfylla skilyrði til starfsleyfis og telur stofnunin að tiltölulega auðvelt væri að bæta úr þessu með betri leiðbeiningum um möguleg næstu skref í stöðluðum synjunarbréfum. Í þessu samhengi, er í dæmisögu 2 í kaflahluta 3.6 hér á eftir fjallað um að ekki voru gefnar nokkrar leiðbeiningar af hálfu Menntamálastofnunar til umsækjandans um það hvernig viðkomandi gæti bætt við nám sitt til að fá það viðurkennt hérlendis.

Fyrir Alþingi er nú tillaga til þingsályktunar um mótun stefnu sem eflir fólk af erlendum uppruna til þátttöku í íslensku samfélagi.<sup>13</sup> Tillagan gerir m.a. ráð fyrir að fara skuli í átaksverkefni til að finna leiðir til að meta menntun allra innflytjenda að verðleikum. Mikilvægt þykir að framangreindar hindranir sem birtast í framkvæmd verði teknar til skoðunar og að bætt verði úr þeim.

Í næstu köflum verða gildandi lög, framkvæmd og helsta tölfræði um um viðurkenningu á menntun innflytjenda athuguð. Ekki er um tæmandi lýsingu að ræða.

### **3.3. Gildandi reglur**

Ein helstu lög sem koma til álita í þessari rannsókn eru lög nr. 26/2010 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi og samsvarandi reglugerð nr. 585/2011 um viðurkenningu á menntun og starfsreynslu til starfa í löggiltri iðn hér á landi sem sett var með heimild í 9. gr. laganna.

Fjallað er um gildissvið framangreindra reglna í 1. gr. laganna og 2. gr. reglugerðarinnar en þær taka til ríkisborgara á Evrópska efnahagsvæðinu sem uppfylla skilyrði um menntun og starfsreynslu til þess að gegna starfi eða óska eftir að veita þjónustu í löggiltri iðn hér á landi. Samkvæmt reglunum er stjórnvöldum jafnframt heimilt að beita ákvæðum framangreindra reglna gagnvart ríkisborgurum annarra ríkja en aðildarríkja samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Mennta- og menningarmálaráðuneytið leggur mat á menntun og starfsreynslu erlendra ríkisborgara sem falla undir gildissvið laganna.

Þessu til viðbótar tekur reglugerð nr. 249/1999 um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum erlendra ríkisborgara á því efni sem hér er til skoðunar. Í samræmi við 1. gr. reglugerðarinnar gildir hún um störf sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til og falla undir tilskipanir Evrópusambandsins nr. 89/48/EBE, 92/51/EBE, 94/38/EB, 95/43/EB og 97/38/EB og varða almennt kerfi til viðurkenningar á starfsmenntun og starfsþjálfun.

Í samræmi við 2. gr. reglugerðarinnar eiga ríkisborgarar í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins sem uppfylla skilyrði þeirra tilskipana sem nefndar eru í 1. gr. reglugerðarinnar rétt á að gegna starfi sem löggildingu, leyfi eða aðra jafngilda viðurkenningu þarf til hér á landi, hvort heldur sjálfstætt eða sem launþegar, með sömu skilmálum og gilda um íslenska ríkisborgara. Þessi réttur erlendra ríkisborgara hérlendis samræmist grunnstoð EES-samningsins um frjálsa för launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga innan svæðisins (sem er hluti af fjórfrelsinu svokallaða).

---

<sup>13</sup>[https://www.althingi.is/altext/149/s/0305.html?fbclid=IwAR0QOdEjPTv53okFeKGptmy1AC2Qt7Cl-a-mDmzDhKPNMw6f783ej\\_e0mBk](https://www.althingi.is/altext/149/s/0305.html?fbclid=IwAR0QOdEjPTv53okFeKGptmy1AC2Qt7Cl-a-mDmzDhKPNMw6f783ej_e0mBk)

### 3.4. Framkvæmd á viðurkenningu á menntun erlendra ríkisborgara

Mikið hefur verið fjallað um viðurkenningu á menntun erlendra ríkisborgara hérlendis, sérstaklega þeirra sem eru frá ríkjum utan Evrópska efnahagsvæðisins og hafa sest hér að.

Við viðurkenningu á menntun hérlendis er í framkvæmd litið til eðlis viðkomandi starfs eða starfssviðs, umfangs þess sem og inntaks náms viðkomandi og þá fer fram samanburður á námi hins erlendra ríkisborgara við sambærilegt nám á Íslandi. Eitt atriði sem þörf er að vekja sérstaka athygli á er að þrátt fyrir að samkvæmt framangreindu sé gert ráð fyrir að innleiða skuli almennt kerfi til viðurkenningar á prófskírteinum sem veitt eru að lokinni sérfræðimenntun eða starfsþjálfun á æðra skólastigi er þessu hlutverki dreift á hendur nokkurra aðila. Á heimasíðu Fjölmenningsarseturs má sjá nokkuð ítarlegt yfirlit yfir það til hvaða aðila á að leita með hvers konar viðurkenningu.<sup>14</sup>

Stofnunin ENIC/NARIC Ísland, sem Háskóli Íslands starfrækir, leggur mat á nám erlendis frá á grundvelli Lissabonsamningsins um viðurkenningu á menntun og hæfi að því er varðar æðra skólastig á Evrópusvæðinu. Stofnunin hefur það hlutverk að vera megin upplýsingamiðstöð Íslands um prófgráður og mat á námi en hefur hins vegar ekki heimild til veitingu starfsleyfa. Mat stofnunarinnar á námi og prófgráðum fer fram í samræmi við matsaðferðir sem þróaðar hafa verið af evrópskum NARIC og ENIC samstarfsnetum.<sup>15</sup>

Einn þeirra aðila sem hefur hins vegar heimild til veitingu starfsleyfa er Menntamálastofnun, í umboði mennta- og menningarmálaráðuneytisins og leggur hún m.a. mat á umsóknir um kennsluréttindi. Athyglivert er að ákvarðanir stofnunarinnar lúta ekki kærueimild til ráðuneytisins, sbr. 4. mgr. 9. gr. sömu laga nr. 26/2010, sem er óvenjulegt miðað við þau miklu og stjórnarskrárvernduðu réttindi fólks, þ.e. atvinnufrelsið, sem undir eru.

Þann 1. janúar 2018 var Menntamálastofnun í samræmi við 3. gr. I. nr. 26/2010 falið hlutverk samræmingaraðila fyrir hönd Íslands vegna tilskipunar 2005/37/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfni sem innleidd var með reglugerð nr. 249/1999. Í framangreindu felst m.a. að vera upplýsinga- og þjónustumiðstöð fyrir ríkisborgara EES-svæðisins um viðurkenningu á menntun og hæfi.<sup>16</sup> Í þessu birtist ljóslega sú tvískipting sem er fyrir hendi varðandi innflytjendur hérlendis og vísað er til í umfjöllun ENIC/NARIC í kaflahluta 3.2 hér að ofan. Skipulag, samræming og utanumhald varðandi menntun EES-borgara er töluvert betra hérlendis en fyrir svo kallaða þriðja ríkis borgara.

Iðan fræðslusetur hefur m.a. það hlutverk að meta löggilt iðnnám erlendis frá,<sup>17</sup> að rafiðngreinum undanskildum, sem metnar eru hjá Rafmennt.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> <https://www.mcc.is/mat-a-nami-og-starfrettindum/>

<sup>15</sup> <http://www.enicnaric.is/>

<sup>16</sup> <https://mms.is/frettir/vidurkenning-a-faglegri-menntun-og-haefni>

<sup>17</sup> <https://www.idan.is/nams-og-starfsradgjof/mat-og-vidurkenning-a-nami-erlendis/>

<sup>18</sup> <https://www.rafmennt.is/is/thjonusta/mat-a-menntun>

Mat á menntun í heilbrigðisgeiranum lýtur sérreglum sem taldar eru afar strangar hérlendis og fer það mat fram hjá landlæknisembættinu, sbr. 6. gr. laga nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn. Slíkar ákvarðanir eru kærarlegar til ráðherra skv. 2. mgr. 12. gr. sömu laga og hefur það reynst mikilvæg kærheimild.<sup>19</sup> Hvað innflytjendur frá ríkjum sem íslenska ríkið hefur ekki samið við um viðurkenningu á faglegri menntun varðar, þá á 3. mgr. 5. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn við um þá, en þar segir að fjallað skuli um skilyrði fyrir viðkomandi með reglugerð. Til eru yfir þrjátíu reglugerðir í samræmi við þetta, þ.e. ein fyrir hverja starfsstétt heilbrigðisstarfsfólks.<sup>20</sup>

Nokkrir aðrar stofnanir framkvæma mat á menntun og leiðbeina og veita eftir atvikum ráðgjöf eða umsagnir til Menntamálastofnunar við ákvörðunartöku um viðurkenningu á menntun til að starfa í löggiltum iðngreinum hérlendis. Hér ber helst að nefna Samgöngustofu, Vinnueftirlitið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, innanríkisráðuneytið, sýslumanninn í Kópavogi og sýslumanninn á Hólmavík.<sup>21</sup> Ákvarðanir framangreindra stofnana geta lotið að fullri viðurkenningu eða synjun á tilskildum réttindum með leiðbeiningum um hvað þurfi til að viðkomandi geti öðlast réttindin.

Um málsmeðferð vegna umsóknar um viðurkenningu á menntun gilda almennar stjórnarsýslureglur, nema öðruvísi sé mælt fyrir um í sérlægum.

Þar sem framkvæmd mats um viðurkenningu á menntun og starfsreynslu er dreift milli fleiri en tíu stjórnvalda og stofnana hérlendis hafa komið upp tilvik í framkvæmd um það að málsmeðferð á slíkum umsóknum hafi ekki verið í samræmi við stjórnarsýslulög. Til að mynda hefur komið fyrir að stjórnvöld hafi ekki gætt að leiðbeiningaskyldu sinni vegna synjunar á viðurkenningu á menntun innflytjenda frá ríkjum utan Evrópskra efnahagssvæðisins. Nýlegt dæmi um slíkt er synjun Menntamálastofnunar í *máli nr. 2019-5933 frá því í júlí 2019* á umsókn erlendrar konu með 10 ára starfsreynslu auk viðeigandi háskólamenntunar frá Bandaríkjunum til að starfa við löggilta iðngrein hérlendis (sjá nánar í dæmisögu 2 í kaflahluta 3.6 hér að neðan). Leiðbeiningaskortur sem þessi getur verið afdrifaríkur þar sem án leiðbeininga um það hvernig hægt er að bæta úr annmörkum umsóknar hafa einstaka innflytjendur kosið að gera ekki frekari tilraunir til að fá menntun sína viðurkennda.

Annað atriði sem þarf að hafa í huga vegna þeirrar staðreyndar að framkvæmdin í málaflokknum sé á höndum margra er að til er ríkuleg dómaframkvæmd hjá Evrópudómstólnum um viðurkenningu aðildarríkja Evrópusambandsins á atvinnuréttindum innflytjenda. Með vísan til einsleitnismarkmiðs EES-samningsins ber íslenska ríkinu og stofnunum þess er skylda til að taka mið af þeirri dómaframkvæmd, en meiri hætta er á að slíkt farist fyrir, þegar sérfræðipækkingin dreifist milli stofnana, þar sem fyrir liggur að sérfræðingar í Evrópurétti eru ekki á hverju strái hérlendis.

---

<sup>19</sup> <http://rettur.is/hjukrunarfraedingi-veitt-starfsleyfi-eftir-atta-ara-barattu/>

<sup>20</sup> Sjá yfirlit fyrir neðan 5. gr. laganna hér: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012034.html>

<sup>21</sup> <https://www.mcc.is/mat-a-nami-og-starfrettindum/>



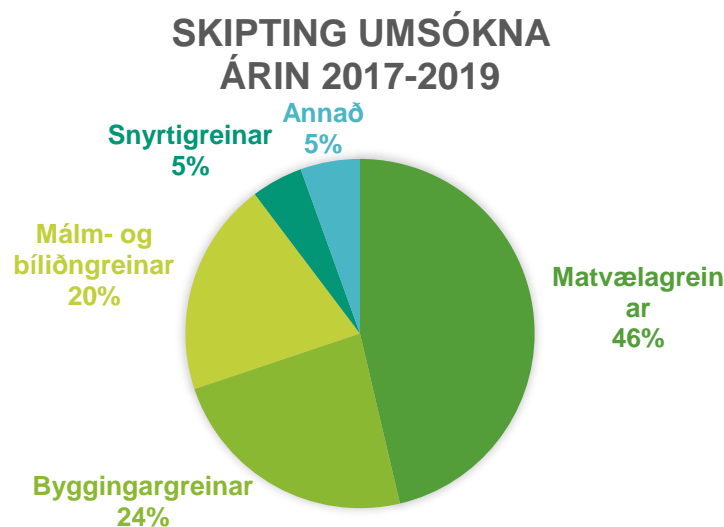
### 3.5. Tölfræði vegna umsókna um viðurkenningu á menntun

Líkt og að framan greinir hefur stórt hlutfall innflytjenda hérlendis menntun á háskólastigi. Óljóst er hvort fjölgun innflytjenda hérlendis með menntun hafi fylgt þeirri þróun að fleiri sækji um viðurkenningu á erlendri menntun sinni og starfsreynslu, en leiða má líkur að því. Vegna rannsóknarinnar var kallað eftir upplýsingum um þetta frá nokkrum af ofangreindum stofnunum.

Hér má nefna að samkvæmt upplýsingum frá Iðunni fræðslusetri hefur umsóknum vegna iðnnáms erlendis frá fjölgað milli ára. Starfsárið 2016-2017 voru slíkar umsóknir alls 62 en 127 á starfsárinu 2017-2018.<sup>22</sup>

#### 3.5.1. Nánar um tölfræði frá Iðunni fræðslusetri

Af þeim 272 umsóknum sem afgreiddar voru á tveggja ára tímabili 2017-2019 voru flestar eða 46,7% vegna menntunar í matvælagreinum, 23,5% vegna menntunar í byggingargreinum, 19,8% í málm- og bíliðngreinum, 4,7% í snyrtigreinum og 5,5% í öðrum greinum. Af umsækjendum voru 61% frá ríkjum innan EES og 39% frá öðrum ríkjum. Um 47% allra synjana voru vegna umsókna frá einstaklingum frá ríkjum utan EES.<sup>23</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Iðunni voru aðal ástæður synjunar þær að námið sem viðkomandi hafði setið var ekki nægilega langt eða að umsækjandinn uppfyllti ekki skilyrði um iðnmenntun og starfsreynslu sem gerð eru hér á landi í löggiltum iðngreinum.



Tafla 2: Skipting umsókna til Iðunnar eftir greinum árin 2017-2019

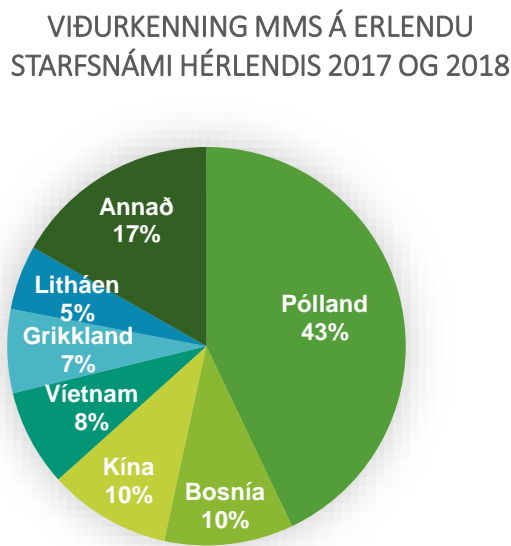
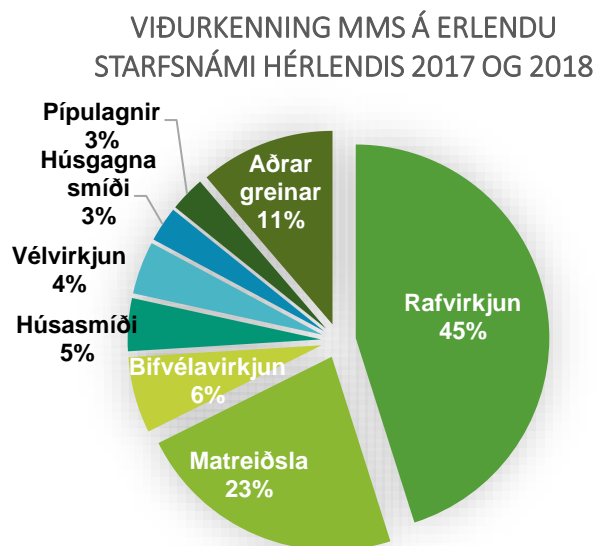
#### 3.5.2. Nánar um tölfræði frá Menntamálastofnun

Á tímabilinu 2017 og 2018 afgreiddi Menntamálastofnun 305 umsóknir um viðurkenningu á erlendu starfsnámi og voru um 67% samþykktar og 33% synjað. Flestum sem veitt var viðurkenning

<sup>22</sup> Árskýrsla Fræðsluseturs Iðunnar vegna starfsársins 2017-2018: <https://arsskyrsla2017.idan.is/arsskyrsla/yomis-verkefnavinna/>

<sup>23</sup> Hluti af þessi tölu varðar umsækjendur sem fengu ekki formlega synjun að svo stöddu, en umsóknir viðkomandi voru ófullnægjandi þar sem gögn vantaði.

voru með menntun á sviði rafvirkjunar, um 45% og um 23% í matreiðslugreinum. Flestir umsækjendur sem hlutu viðurkenningu á starfsnámi og menntun voru frá ríkjum innan EES eða um 66%, en þar af voru 43% frá Póllandi. Um 17,6% umsækjenda sem fengu viðurkenningu á starfsnámi voru frá Asíuríkjum, 0,98% frá afrískum ríkjum, 17,6% frá öðrum Evrópuríkjum og 0,98% frá ríkjum sem tilheyra Norður- eða Suður-Ameríku.



Tafla 3: Umsóknir eftir starfsgreinum<sup>24</sup>

Tafla 4: Umsóknir eftir ríkisfangi<sup>25</sup>

Samkvæmt upplýsingum frá Menntamálastofnun var samtals 72 umsóknum sýnjað á tímabilinu 2017-2018 og vörðuðu 30 þeirra eða 42% umsókna einstaklinga frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt frekari upplýsingum voru aðalástæður sýnunar að ýmis skilyrði um menntun og starfsreynslu til starfa í löggiltri iðn hér á landi sbr. reglugerð nr. 585/2011 voru ekki uppfyllt. Í sumum tilfellum uppfylltu umsækjendur ekki skilyrði um að hafa lokið skilgreindu námi í heimalandi sínu eða þá að inntak námsins og lengd samsvaraði ekki þeim kröfum sem gerðar eru héraðs. Þá uppfylltu umsækjendur í sumum tilfellum ekki skilyrði um að sýna fram á næga starfsreynslu í umræddri grein.

### 3.5.3. Nánar um tölfræði frá embætti landlæknis

Samkvæmt úttekt menntamálaráðuneytisins frá 2008 vörðuðu algengustu umsóknir erlendra ríkisborgara um starfsleyfi störf í heilbrigðisgreinum eða í löggiltum iðngreinum.<sup>26</sup> Við gerð rannsóknar þessarar var upplýsinga aflað frá embætti landlæknis um afgreiðslu umsókna um starfsleyfi á grundvelli menntunar aflað erlendis frá á tímabilinu 2015-2019 sem gefa til kynna að ekki hafi orðið þróun á þessari skiptingu.

<sup>24</sup> Tölfræðiupplýsingar fengnar frá Menntamálastofnun.

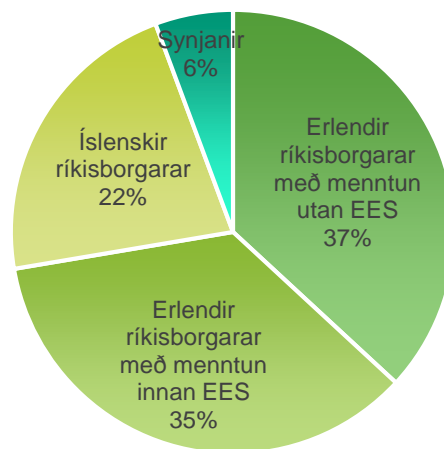
<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/innfl/olafur\\_gretar\\_kristjansson\\_glaerur.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/innfl/olafur_gretar_kristjansson_glaerur.pdf)

Á tímabilinu 2015-2019 voru 477 starfsleyfi veitt af hálfu embættisins vegna menntunar aflað erlendis frá en mikill meirihluti umsókna var samþykktur eða alls 96,5% umsókna, þ.e. af 494 umsóknum. Meirihluti veittra starfsleyfa var til erlendra ríkisborgara eða um 59% veittra starfsleyfa. Þar af voru 61% til erlendra umsækjenda með menntun frá EES-ríkjum og 39% með menntun frá ríkjum utan EES.

Af þeim sem fengu synjun á þessu tímabili voru um 47% erlendir ríkisborgarar með menntun aflað erlendis frá.<sup>27</sup> Samkvæmt upplýsingum frá embætti landlæknis voru ástæður synjunar þær að menntun uppfyllti ekki reglurnar sem gilda um heilbrigðisstarfsmenn sem og tilskipun 2005/36/EB.

## Afgreiðsla umsókna árið 2019



Tafla 5: Sundurliðun afgreiðsla umsókna embættis landlæknis á starfsleyfum árið 2019

### 3.5.4. Nánar um tölfræði frá ENIC/NARIC

ENIC/NARIC tekur ekki ákvarðanir um mat vegna umsókna um viðurkenningu á menntun heldur gefur einungis leiðbeiningar. Álit stofnunarinnar er ekki kæránlegt til æðra stjórnvalds. Veitt er mat á loknum háskólagráðum sem og fjölda eininga sem lokinn hefur verið ef viðkomandi hefur ekki lokið námi.

Samkvæmt upplýsingum frá ENIC/NARIC synjar skrifstofan aðeins um mat ef viðkomandi stofnun er ekki raunverulegur skóli eða svo kallað „degree mill“ þar sem einstaklingum stendur til boða að kaupa prófskírteini án nokkurs náms, eða ef fylgigögn með umsókn eru ófullnægjandi eða vafasöm. Í öllum öðrum tilvikum reynir skrifstofan að meta námið með hliðsjón af uppbyggingu íslenska menntakerfisins. Ef um er að ræða háskólagráðu frá skóla sem ekki er viðurkenndur sem háskóli í viðkomandi landi metur skrifstofan þá gráðu sem sambærilega prófum á fjórða stigi framhaldsskóla á Íslandi, þ.e. sambærilegt námi á framhaldsskólastigi að loknu stúdentsprófi.

<sup>27</sup> Embætti landlæknis setti þó þann fyrirvara að tölur sem varði skiptingu synjana kunni að vera ónákvæmar en að þær séu nálægt réttum tölum.

Á árinu 2018 sendi ENIC/NARIC frá sér 1.033 álit. Málin skiptast með eftirfarandi hætti eftir svæðum og löndum og voru afgreidd svo:

Ríki eða svæði	Fjöldi umsókna um mat	Um afgreiðslu umsókna
EES-ríki	417	Menntun metinn jafngild menntun á Íslandi.
Evrópa utan EES	67	Í 25 tilfellum var menntun metinn með sambærilegum hætti og á Íslandi. Hin 42 málin vörðuðu svæði þar sem litið er svo á að fyrsta ár háskólanáms sé sambærilegt síðasta ári í framhaldsskóla hér.
Bandaríkin	147	Við mat á námi frá Bandaríkjunum er litið svo á að fyrsta ár háskólanáms sé sambærilegt síðasta ári í framhaldsskóla hér.
Kanada	35	Menntun metin jafngild menntun á Íslandi.
Mið- og Suður-Ameríka	24	Við mat á námi frá þessu svæði er litið svo á að fyrsta ár háskólanáms sé sambærilegt síðasta ári í framhaldsskóla hér.
Ástralía	11	Menntun metin jafngild menntun á Íslandi.
Asía utan Filippseyja	115	Við mat á námi frá þessu svæði er litið svo á að fyrsta ár háskólanáms sé sambærilegt síðasta ári í framhaldsskóla hér.
Filippseyjar	200	Við mat á námi frá Filippseyjum er litið svo á að tvö fyrstu árin í háskólanámi séu sambærileg síðustu tveimur árunum í framhaldsskóla hér.
Afríka	132	Við mat á námi frá Afríku er litið svo á að fyrsta ár háskólanáms sé sambærilegt síðasta ári í framhaldsskóla hér.
<b>Samtals</b>	<b>1.033</b>	

Tafla 6: Tölfræði varðandi ENIC/NARIC á umsóknum um mat á háskólanámi frá mismunandi svæðum

Samkvæmt upplýsingum frá ENIC/NARIC er mat á menntun frá Kanada og Ástralíu með sambærilegum hætti og varðandi menntun frá EES-ríkjum þar sem í þeim löndum er námskerfið sambærilegt og það sem er að finna í Bretlandi.

Eins og framangreindar tölur sýna eru rúmlega 55% umsókna um viðurkenningu á menntun ekki taldar uppfylla kröfur um sambærileika. Með tilliti til þess er rétt að staldra við þá staðreynd að þar sem flestar auglýsingar um opinber störf gera áskilnað um háskólamenntun, geta innflytjendur talið

sig uppfylla þá kröfu en síðar komist að þeirri niðurstöðu að íslenskir matsaðilar eru ekki sammála þeim skilningi.

### 3.6. Erfiðleikar við viðurkenningu á menntun

Flestar rannsóknir sem gerðar hafa verið um innflytjendur á Íslandi sammælast um það að mikilvægast sé fyrir innflytjendur að læra íslensku til að vera fullgildir þátttakendur samfélagsins.<sup>28</sup> Dæmi um þetta má einnig finna í stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda frá 2007, sem var sú fyrsta sinnar tegundar þar sem segir í inngangi:

„Kunnátta í íslenskri tungu er lykillinn að íslensku samfélagi og getur ráðið úrslitum um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi. Aðstoð stjórnvalda í einstökum tilvikum við innflytjendur með þýðingum og túlkun getur aldrei komið í stað íslenskukunnáttu, enda hlýtur slík viðleitni stjórnvalda ávallt að takmarkast af fjárveitingum. Þá er óraunhæft að þýða eða túlka á öll tungumál.“<sup>29</sup>

Síðasta setning þessarar málsgreinar vekur nokkra athygli og virðist lýsa nokkurri tregðu til aðstoðar, sem er merkilega m.a. með vísan til lögbundinnar skyldu íslenska ríkisins til að afla túlkapjónustu á réttu tungumáli í vissum aðstæðum, svo sem á grundvelli laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, sjá 5. mgr. 63. gr. og vegna umsókna um alþjóðlega vernd, sbr. 3. mgr. 30. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016.

Rannsóknir um innflytjendur á Íslandi hafa hingað til ekki tekið til skoðunar þá erfiðleika sem geta haft áhrif á möguleika innflytjenda til að læra tungumálið og ekki heldur aðrar hindranir sem standa í vegi þessa þjóðfélagshóps þegar íslenskukunnátta er til staðar.

Samkvæmt framangreindri könnun sem gerð var meðal innflytjenda með háskólamenntun álíta 16,3% þátttakenda sig vera mjög færa í íslensku, bæði í ræðu og riti, um 7,1% kváðust vera næstum því eins góðir og fólk með íslensku að móðurmáli og um 3,1% kváðust vera tvítýngdir eða hafa móðurmálsfærni í íslensku. Niðurstöður könnunarinnar sýna jafnframt að um 70% þeirra þátttakenda sem álíta sig mjög færa í íslensku eða betri hafa sótt um störf hjá hinu opinbera sem hæfa menntun þeirra en fengið synjun. Viðkomandi umsóknir um störf voru sendar á síðastliðnu 12 mánaða til 7 ára tímabili.

Framangreindar niðurstöður könnunarinnar gefa til kynna að tungumálakunnátta tryggi ein og sér ekki að innflytjendur fái jafn greitt aðgengi að atvinnumarkaði og innlendir með sambærilega menntun. Á hinn bóginn sýna niðurstöður könnunarinnar að um 44% allra þátttakenda með háskólamenntun hafa aldrei sótt um störf hjá hinu opinbera sem þeir rekja m.a. til ónægrar íslenskukunnáttu, en um 72% allra þátttakenda kváðust ekki tala mikla íslensku.

<sup>28</sup> [https://www.sgs.is/wp-content/uploads/2018/12/SGS\\_lokask%C3%BDrsla\\_des-2018\\_vef%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf](https://www.sgs.is/wp-content/uploads/2018/12/SGS_lokask%C3%BDrsla_des-2018_vef%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf); Sjá einnig

<https://skemman.is/bitstream/1946/22504/2/Fj%C3%B6lmennigarlegt%20samf%C3%A9lag%20og%20lei%C3%B0ir%20til%20fj%C3%B6lmennigarlegrar%20kennslu.pdf>

<sup>29</sup> [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Stefna\\_um\\_adlogun\\_innflytjenda.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf)

Framangreind umfjöllun sýnir að ýmsar hindranir geta verið í vegi innflytjenda sem sækjast eftir að fá menntun sína metna til starfa hérlandis. Til að varpa ljósi á þetta eru settar fram eftirfarandi tvær dæmisögur, sem höfundar þekkja bæði vegna starfa sinna og fjölmiðlaumfjöllunar.<sup>30</sup>

#### Dæmisaga 1 – Talmeinafræðingur

A sem er kona af pólskum uppruna hefur áhuga á að veita þjónustu til pólskra barna hérlandis sem talmeinafræðingur. A hefur fengið kennararéttindi viðurkennd af hálfu menntamálaráðuneytisins en hún starfar m.a. sem skólastjóri pólskuskóla hérlandis.

A var fyrst veitt tímabundið starfsleyfi vegna talmeinafræði útgefið 7. mars 2016 með gildistíma í eitt ár og jafnframt staðfesting frá embætti landlæknis um að hún uppfyllti lágmarkskröfur til að reka þjónustu talmeinafræðings á gildistíma leyfisins. Í leyfisbréfinu kom fram að „kærandi geti eftir tæpt eitt ár sótt um varanlegt [ótímabundið] starfsleyfi á Íslandi en þá þyrfti að fylgja umsögn frá vinnuveitanda um starf kæranda sem talmeinafræðingur.“ Tímabundið starfsleyfi A var framlengt af hálfu embættisins næsta ár á eftir en staðfesting á heimild hennar til að reka eigin rekstur var afturkölluð. Embættið bar fyrir sig mistök í fyrri tilkynningu sinni.

A kærði þessa niðurstöðu til velferðarráðuneytisins en í *úrskurði þess nr. 2011-2018 frá 14. febrúar 2018* staðfesti ráðuneytið synjun á umsókn A um varanlegt starfsleyfi sem talmeinafræðingur hérlandis. Þá staðfesti ráðuneytið sömuleiðis ákvörðun embættis landlæknis um afturköllun á staðfestingu um fyrirhugaðan rekstur A á heilbrigðisþjónustu.

Velferðarráðuneytið féllst þannig á með landlækni að „umsögn vinnuveitanda [þyrfti] að fylgja umsókn um starfsleyfi sem talmeinafræðingur hér á landi.“ sem geti ekki átt við þegar viðkomandi starfar sjálfstætt. Sömuleiðis var fallist á að umsögn um að tungumálakunnátta A teljist viðunandi svo að öryggi og hagsmunir sjúklinga sé tryggt þurfi að liggja fyrir, sbr. 28. gr. reglugerðar nr. 461/2011 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi heilbrigðisstarfsmanna frá öðrum EES-ríkjum. Í 2. mgr. 28. gr. reglugerðarinnar kemur fram að vinnuveitandi skuli eftir atvikum meta hvort tungumálakunnátta heilbrigðisstarfsmanns sé viðunandi.

Í tilfalli A var staðan sú að hún var eini pólski talmeinafræðingurinn hérlandis og af þeim ástæðum gátu íslenskir talmeinafræðingar ekki veitt Landlækni umsögn um tungumálakunnáttu hennar. Á hinn bóginn lá fyrir í málinu sérstakt leyfi frá pólskum yfirvöldum til A til að veita þjónustu til Pólverja sem búsettir eru utan Póllands, þ.m.t. á Íslandi.<sup>31</sup>

A bar m.a. fyrir sig að mikið sé leitað til hennar af Pólverjum hérlandis vegna málþroskaprófs sem mikilvægt sé að börnin taki á eigin móðurmáli. Jafnframt hafi skólar og leikskólar leitað til hennar en afleiðingar þess að hún fái ekki veitt varanlegt starfsleyfi til að starfa sem talmeinafræðingur séu

---

<sup>30</sup> Nöfn hafa verið fjarlægð úr sögunum til verndar viðkomandi.

<sup>31</sup> Grein Fréttablaðsins: „Fær ekki leyfi til að þjálfa börn á pólsku“: <https://www.frettabladid.is/frettir/faer-ekki-leyfi-til-a-jalfa-boern-a-polsku/>

þær að börn af pólskum uppruna fái talþjálfun á móðurmáli sínu ekki niðurgreidda hjá Sjúkratryggingum Íslands, ólíkt börnum með íslensku að móðurmáli.

Fyrir liggur að tæplega 1000 börn á íslenskum leikskólum hafa pólsku að móðurmáli, sem sýnir hversu marga landsmenn framangreint getur varðað.<sup>32</sup> Árið 2014 var áætlað að 20% pólskra barna í leikskólum í Reykjavík eigi erfitt með að læra íslensku og því þykir enn mikilvægara að þau nái góðum tók á móðurmáli sínu.<sup>33</sup>

Velta má fyrir sér hvort að embætti landlæknis hafi beitt óþarflega þröngri túlkun á 28. gr. reglugerðar nr. 461/2011 með tilliti til þess hvort A búi „yfir þeirri tungumálakunnáttu sem nauðsynleg er til að geta lagt stund á starfsgreinina með viðunandi hætti hér á landi“ og hvort sú túlkun standist lögætisreglu stjórnsluréttar.

Þá má velta fyrir sér hvort að það að varna eina pólska talmeinafræðingnum hérlendis frá því að veita þjónustu til takmarkaðs hóp innflytjenda sem þarf jafnframt að greiða hærra verð fyrir þjónustuna, kunni að fela í sér mismunun, m.a. í andstöðu við 4. gr. laga nr. 19/2013 um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Loks má velta fyrir sér hvort embættið hafi jafnframt brotið gegn meðalhófsreglunni með því að ganga lengra en nauðsyn krafði til að ná settu markmiði.

Menntamálaráðherra hefur tjáð sig um mál A, og taldi að verði drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 26/2010 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi samþykkt (sjá mál nr. 235/2018) ætti staða A að breytast. Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins er lögumum ætlað að innleiða tilteknar tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins um breytingar á fyrri regluverki um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi.

Reynsla A er dæmigerð saga einstaklings sem hefur sérfræðimenntun en fær hana ekki viðurkennda sökum lagalegra hindrana og matskenndra ákvarðana. A hefur nú kvartað til umboðsmanns Alþingis og bíður niðurstöðu kvörtunar sinnar.

### Dæmisaga 2 – Ljósmyndari

K er kona af bandarískum uppruna sem hefur lokið námi við bandarískan háskóla í „ljósmyndun og kvikmyndagerð“ og hefur jafnframt yfir 10 ára starfsreynslu á sviði ljósmyndunar. Þjónusta K er eftirsótt, verðmæt og er algengt að viðskiptavinir hennar óski eftir brúðkaupsmyndatökum á Íslandi. Vegna þess sóttist K eftir viðurkenningu á menntun sinni og starfsreynslu í ljósmyndun hérlendis en með *ákvörðun Menntamálastofnunar í máli nr. 2019-5933 frá júlí 2019* var komist að þeirri niðurstöðu að synja skyldi umsókninni.

Ákvörðun um synjunina var tekin á grundvelli reglugerðar nr. 585/2011 en í samræmi við 6. gr. reglugerðarinnar aflaði Menntamálastofnun umsögn fræðslusetursins lðunnar, sem hafði veitt neikvæða umsögn. Að mati lðunnar var ekki hægt að leggja nám K í ljósmyndun og kvikmyndagerð að jöfnu við nám í ljósmyndun hér á landi þar sem kennsluáfangar séu talsvert ólíkir.

---

<sup>32</sup> <https://kjarninn.is/skyring/2019-10-20-leikskolakennurum-faekkad-um-360-fra-arinu-2013/>

<sup>33</sup> <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1507722/>

Í ákvörðunin var hvorki að finna upplýsingar eða leiðbeiningar til K um hvernig menntun hennar sé frábrugðin menntun hérlendis, né um hvernig hún gæti bætt úr þeim ágöllum. Þá fylgdi ákvörðuninni ekki heldur rökstuðningur í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1997, en sérstök ástæða var til að láta frekari rökstuðning fylgja þar sem hefðbundin menntun í ljósmyndun hérlendis er ekki á háskólastigi heldur framhaldskólastigi, þ.e. á lægra stigi en menntun K.

Ákvörðun Menntamálastofnunar um synjun er endanleg og því ekki kæránleg til æðra stjórnvalds, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 26/2010 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til að starfa hér á landi (sbr. umfjöllun í kaflahluta 3.4 hér að framan).

Það að umsækjandi um viðurkenningu á menntun geti ekki kært ákvörðun sína um synjun til æðra stjórnvalds er dæmi um lagalega hindrun sem takmarkar möguleika viðkomandi á að leita réttar síns. Þó K hafi möguleika á að fara fyrir íslenska dómstóla myndi sú leið vera verulega kostnaðarsöm og tímafrek. Málsmeðferð hjá umboðsmanni Alþingis er einnig nokkuð löng, ef miðað er við málið sem vísað er til í dæmisögu nr. 1, en kvartandi í því máli hefur beðið niðurstöðu í meira en ár. Að svo stöddu hefur K því ekki gripið til frekari aðgerða.

#### **4. KAFLI – UM LÖG OG REGLUR VEGNA RÁÐNINGA Í OPINBER STÖRF**

##### ***4.1. Almenn um ráðningar hjá hinu opinbera***

Með ráðningum hjá hinu opinbera er hér átt við ráðningar hjá ríki eða sveitarfélögum og er bæði átt við um almennar ráðningar og skipanir í embætti.

Um ráðningar og ráðningarferli opinberra starfsmanna gilda ekki ein tiltekin lög, heldur koma margir lagabálkar til skoðunar. Flokka má réttarreglurnar í þrennt: (i) reglur sem gilda almennt um ríkisstarfsmenn, (ii) reglur sem taka til sérstakra hópa ríkisstarfsmanna og heyra undir hlutaðeigandi ráðuneyti og (iii) reglur sem eiga við um alla starfsmenn án tillits til þess hvort þeir starfa hjá ríkinu eða á almennum markaði.<sup>34</sup>

Ráðningar opinberra starfsmanna og embættismanna teljast til stjórnvaldsákvæðana í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ber handhafa ráðningarvalds skylda til að gæta að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaganna. Þessu til viðbótar gilda ákvæði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um þessar ráðningar sem og frekari reglur sem settar eru á grundvelli starfsmannalaganna og sérákvæði laga um hlutaðeigandi stofnanir eða starfsstéttir. Önnur lagaákvæði koma einnig til greina við ráðningu í störf hjá hinu opinbera, svo sem upplýsingalög nr. 140/2012.

Um ráðningu framkvæmdastjóra og annarra starfsmanna sveitarfélaga gildir VI. kafli sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

---

<sup>34</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið: Ríkið sem vinnuveitandi, réttarreglur og dómur: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/rikid-sem-vinnuveitandi/rettarheimildir-og-domar/>



#### 4.2. *Nánar um regluverkið við ráðningarferlið hjá hinu opinbera*

Stjórnvöld hafa gefið út rit og leiðbeiningar um ráðningar í opinber störf, þ.m.t. handbók um ráðningar hjá ríkinu frá 2007 sem hefur að geyma ítarlegar upplýsingar um ráðningaferlið.<sup>35</sup> Í handbókinni er m.a. fjallað á takmarkaðan hátt um fjölbreytileika í stað einsleitni og hvað það feli í sér. Þar segir að fólk með mismunandi bakgrunn geti metið sömu aðstæður á ólíkan hátt. Fjölbreytileika er nánar lýst í handbókinni sem „Mismunandi menntun og bakgrunnur eða hvers kyns önnur reynsla, hæfni, aldur eða kyn – möguleikarnir til að skapa fjölbreytileika á vinnustaðnum eru margir“.<sup>36</sup> Þessu til viðbótar er gátlisti fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá janúar 2014<sup>37</sup> og yfirlit yfir þær réttarheimildir sem gilda þegar ríkið er vinnuveitandi.<sup>38</sup>

Samkvæmt gátlistanum ber handhafa ráðningavalds að gæta að lögum nr. 70/1996 einkum 5., 6. og 7. gr., stjórnslutölum nr. 37/1993, einkum 8., 10., 11., 13. og 22. gr., upplýsingalögum nr. 140/2012, einkum 1. mgr. 7. gr. og 27. gr.,<sup>39</sup> lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008, einkum 20. gr. og IV. kafla,<sup>40</sup> lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, einkum 22. gr.,<sup>41</sup> sérákvæðum laga um hlutaðeigandi starfsstétt, t.d. um lækna, lögglumenn og kennara, reglum fjármálaráðherra nr. 351/1996 um form ráðningarsamninga og skyldu til að upplýsa starfsmenn um ráðningarkjör<sup>42</sup> og reglum fjármálaráðherra nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum.<sup>43</sup> Jafnframt koma til skoðunar

---

<sup>35</sup>Fjármálaráðuneytið: Handbók um ráðningar hjá ríkinu, 2007: <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Mannaudsmal-rikisins/Skjol/Radningar-hja-rikinu.pdf>

<sup>36</sup><https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Mannaudsmal-rikisins/Skjol/Radningar-hja-rikinu.pdf>

<sup>37</sup> Gátlisti fjármála- og efnahagsráðuneytisins, 2014: [https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/starfsmannamal/20140106\\_gatlisti\\_upphaf\\_starfs\\_starf.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/starfsmannamal/20140106_gatlisti_upphaf_starfs_starf.pdf)

<sup>38</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið: Ríkið sem vinnuveitandi, réttarreglur og dómur:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/rikid-sem-vinnuveitandi/rettarheimildir-og-domar/>

<sup>39</sup>Á gátlistanum er vísað til upplýsingalaga nr. 50/1996, einkum 4. tölul. 4. gr. og 23. gr. Í skýrslu þessari er vísað til nógildandi upplýsingalaga einkum 1. mgr. 7. gr. og 27. gr., sem eru sambærileg ákvæði og þau sem vísað var til á gátlistanum.

<sup>40</sup> Á gátlistanum er vísað til laga nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt nr. 96/2000 (jafnréttislög), einkum 15. og 24. gr. Í skýrslu þessari var vísað til nógildandi laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 einkum 20. gr. og IV. kafla, sem eru sambærileg ákvæði og þau sem vísað var til á gátlistanum.

<sup>41</sup> Á gátlistanum er vísað til laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992, einkum 32. gr. Í skýrslu þessari var vísað til nógildandi laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, einkum 22. gr. sem er sambærilegt ákvæði og það sem vísað var til á gátlistanum.

<sup>42</sup> Reglur fjármálaráðherra nr. 351/1996 um form ráðningarsamninga og skyldu til að upplýsa starfsmenn um ráðningarkjör frá 25. júní 1996: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/?NewsId=8a17cd4e-5cea-11e7-941c-005056bc530c>. Samkvæmt 1. gr. reglnanna taka þær eingöngu til ríkisstarfsmanna sem falla undir 1. mgr. 1. gr. l. nr. 70/2016 og teljast ekki til embættismanna skv. 22. gr. sömu laga.

<sup>43</sup>Reglur nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum með síðari breytingum frá 13. ágúst 1996: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/?NewsId=ebdf3950-5ce8-11e7-941c-005056bc530c>. Til umsagnar í samráðsgáttinni eru nýjar reglur um auglýsingar lausra starfa, sbr. mál nr. 234/2019 og er umsagnafrestur til og með 9. október 2019. Drög að reglum um auglýsingar lausra starfa: <https://samradsgatt.island.is/oll-mal/5Cases/Details/?id=1493>. Öðlist reglugerðin gildi munu nógildandi reglur nr. 464/1996 falla úr gildi. Nýja reglugerðin felur meðal annars í sér þær breytingar að fallið verði frá skyldum um að auglýsa lausar stöður hjá ríkinu í dagblaði á landsvísu og verður gildistími auglýsinga stytur úr tveimur vikum í tíu daga. Til viðbótar verður ráðherra samkvæmt nýju reglunum ekki heldur skylt að auglýsa hlutastörf fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu.

dreifibréf ráðuneytisins nr. 7/2002 um upphaf starfs/almenna starfsmenn og dreifibréf ráðuneytisins nr. 8/2002 um upphaf starfs embættismanna.<sup>44</sup>

## 5. KAFLI - MÖGULEIKAR INNFLYTJENDA TIL RÁÐNINGAR Á ÍSLENSKUM ATVINNUMARKAÐI

### 5.1. *Almennt*

Ólíkt hinum ströngu reglum sem gilda um ráðningar hjá hinu opinbera eru ekki í gildi almennar reglur um ákvörðunartöku vegna ráðninga í störf á almennum atvinnumarkaði hérlandis. Þess í stað er atvinnurekendum frjálst að ráða hvaða einstakling sem er í viðkomandi starf, svo lengi sem þeir gæta að ákveðnum lágmarksreglum um bann við mismunun, þ.e. ákvæði 65. gr. stjórnarskrár Íslands, sbr. 14. gr. laga um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994, viðkomandi ákvæðum laga nr. 10/2008 um jafna stöðu kvenna og karla og ákvæðum laga nr. 85/2018 og 86/2018 (sjá nánar hér rétt að neðan). Þessu til viðbótar þurfa atvinnurekendur að gæta að ákvæðum gildandi kjarasamninga vegna ráðninga, m.a. um forgangsrétt til starfa.

Stefnumótun Íslands vegna aðlögunar innflytjenda m.a. að atvinnumarkaði hlaut harðan dóm í nýjustu MIPEX<sup>45</sup> skýrslunni frá 2015 þar sem segir að hún skapi mun fleiri hindranir en tækifæri fyrir innflytjendur til að taka fullan þátt í samfélaginu.<sup>46</sup> Jafnframt segir í MIPEX úttektinni að innflytjendur frá ríkjum utan EES hafi fáa kosti til að bæta þekkingu sína og starfsferil sinn fyrstu fjögur árin eftir komu til landsins samanborið við innflytjendur frá vestrænum Evrópuríkjum og Norðurlöndum.<sup>47</sup>

Samkvæmt MIPEX mælikvarðanum frá 2015 stendur Ísland sig verst af öllum Norðurlöndunum þegar kemur að aðlögun innflytjenda og lendir Íslandi í 23. sæti af þeim 38 ríkjum sem athugunin nær til. Til samanburðar er Svíþjóð í 1. sæti af 38 ríkjum og Noregur og Finnland í 4. og 13. sæti. Vegna aðlögunar á atvinnumarkaði mældist Ísland með 26 stig af 100, Svíþjóð 98 stig, Danmörk með 79 stig og Finnland með 80 stig af 100.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup>Dreifibréf ráðuneytisins nr. 7/2002 um upphaf starfs/almenna starfsmenn: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/kjarasamningar-laun-og-starfskjar/dreifibref/dreifibref-8-2002-upphaf-starfs-embattismenn/> og dreifibréf ráðuneytisins nr. 8/2002 um upphaf starfs embættismanna: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/kjarasamningar-laun-og-starfskjar/dreifibref/dreifibref-7-2002-upphaf-starfs-almennir-starfsmenn/>.

<sup>45</sup> Skammstöfunin MIPEX stendur fyrir Migrant Integration Policy Index og um verkefnið sjá the Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) og the Migration Policy Group (MPG). Úttektin nær til 38 landa, þ.e. landa Evrópusambandsins auk Ástralíu, Kanada, Íslands, Japan, Suður-Kóreu, Nýja Sjálands, Noregs, Sviss, Tyrklands og Bandaríkjanna: <http://www.mipex.eu/what-is-mipex> og <http://www.mipex.eu/who-produces-mipex>

<sup>46</sup> <http://www.mipex.eu/iceland>

<sup>47</sup> <http://www.mipex.eu/iceland>

<sup>48</sup> <http://www.mipex.eu/finland>; Sjá einnig: <http://www.mipex.eu/denmark>; Sjá einnig: <http://www.mipex.eu/sweden>; Sjá einnig: <http://www.mipex.eu/norway>

## 5.2. Mismunun vegna ráðningar innflytjenda og lagaleg vernd

Rannsóknir hafa sýnt að innflytjendur hafa almennt gott aðgengi að íslenskum atvinnumarkaði<sup>49</sup>, þátttaka þeirra er hæst hér á Norðurlöndum, hærri en innlendra aðila<sup>50</sup> og eru innflytjendur jafnframt mjög virkir þátttakendur.<sup>51</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni störfuðu um 195.800 einstaklingar á íslenskum vinnumarkaði í ágúst 2019,<sup>52</sup> en hlutfall innflytjenda af heildarvinnuafli þykir hátt þar sem Hagstofan áætlar með 95% öryggi að á bilinu 86%-91% innflytjenda hafi verið starfandi 2017 til samanburðar við 79%-81% innlendra.<sup>53</sup>

Þá hafa rannsóknir jafnframt sýnt að þátttaka innflytjenda á íslenskum atvinnumarkaði er umfram það sem almennt er hjá innfæddum. Samkvæmt upplýsingum frá ASÍ og gögnum úr staðgreiðsluskráum voru innflytjendur um 9% af öllum starfandi á Íslandi árið, en hefur fjölgað verulega síðustu ársfjórðunga og eru nú um 19% öllum starfandi hérlendis, vel umfram hlutfallið 13% af heildarmannfjölda.<sup>54</sup>

Þrátt fyrir háa atvinnuþátttöku virðast enn fleiri innflytjendur vilja starfa á íslenskum atvinnumarkaði en geta, en samkvæmt tölum Vinnumálastofnunar voru erlendir ríkisborgarar 36% allra atvinnulausra í júní 2019 sem samsvarar um sjö prósent atvinnuleysi meðal erlendra ríkisborgara hérlendis. Sú tala er langt um hærri en meðal innlendra.<sup>55</sup> Í þessu samhengi er rétt að geta að áhyggjum veldur að í ágúst 2019 mældist atvinnuleysi hjá erlendum ríkisborgurum hærra en nokkru sinni fyrr, þ.e. um 7,4% en til samanburðar var hlutfallið 4,9% ári fyrr.<sup>56</sup>

Í samhengi atvinnuleysis hefur í tíðina oft verið fjallað um vandræði við viðurkenningu á menntun auk þess sem innflytjendur hafa kvartað undan því að sú íslenskukennsla sem hægt hafi verið að sækja sér hafi verið ófullnægjandi.<sup>57</sup>

Í þessu samhengi má jafnframt benda á að rannsóknir sýna að innflytjendur fá síður störf í samræmi við menntun sína og að 15% launamunur sé til staðar, m.a. milli innflytjenda og innlendra með háskólamenntun.<sup>58</sup>

---

<sup>49</sup> Hagstofa Íslands: Félagsleg velferð innflytjenda á Íslandi, birt 31. janúar 2019: <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/lifskjor/felagsvisar-serhefti-um-innflytjendur/>

<sup>50</sup> <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1317928/FULLTEXT01.pdf>

<sup>51</sup> [https://www.asi.is/media/315797/islenskur\\_vinnumarkadur\\_2019\\_brotastarfsemi\\_130819\\_2.pdf](https://www.asi.is/media/315797/islenskur_vinnumarkadur_2019_brotastarfsemi_130819_2.pdf)

<sup>52</sup> <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/vinnumarkadur/vinnumarkadur-i-agust-2019/>

<sup>53</sup> <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/lifskjor/felagsvisar-serhefti-um-innflytjendur/>

<sup>54</sup> [https://www.asi.is/media/315797/islenskur\\_vinnumarkadur\\_2019\\_brotastarfsemi\\_130819\\_2.pdf](https://www.asi.is/media/315797/islenskur_vinnumarkadur_2019_brotastarfsemi_130819_2.pdf)

<sup>55</sup> <https://www.ruv.is/frett/skrad-atvinnuleysi-34-prosent-i-juni>

<sup>56</sup> Skýrsla Vinnumálastofnunar um íslenskan vinnumarkað fyrir ágúst 2019: <https://www.vinnumalastofnun.is/media/2294/agust-2019-skyrsla.pdf>

<sup>57</sup> <https://www.ruv.is/frett/islenskukennslan-faer-falleinkunn>

Sjá einnig: <https://www.visir.is/g/2019190209218>. Ófullnægjandi íslenskukennsla hefur jafnframt verið tengd háu brottfalli innflytjenda úr framhaldsskólum.

<sup>58</sup> Hagtíðindi greinargerðir: Rannsókn á launamun eftir bakgrunni 2008-2017, birt 29. mars 2019, bls. 10: <https://www.hagstofa.is/utgafur/utgafa/laun-og-tekjur/rannsokn-a-launamun-eftir-bakgrunni-2008-2017/>

Þá hafa rannsóknir sýnt að innflytjendur með menntun sæta ekki einungis mismunun á almennum atvinnumarkaði hvað laun varðar, heldur jafnframt við ráðningarferlið. Í þessu samhengi er vísað til nýlegrar rannsóknar sem hafði það m.a. að markmiði að skoða ráðningar fólks af erlendum uppruna til sérfræðistarfa, n.t.t. sem bókara hjá íslenskum fyrirtækjum.

Ein af niðurstöðum rannsóknarinnar bendir til þess að fordómar á íslenskum vinnumarkaði birtist helst í kringum trúarbrögð, þ.e. andstöðu við Íslam. Þá sýndi rannsóknin að viðkomandi mannauðsstjórar voru meðvitaðir um fordóma gagnvart einstaklingum frá Austur-Evrópu og reyndu að vinna gegn slíkum hugmyndum. Þá komust rannsakendur að þeirri niðurstöðu að reynsla sem aflað er á íslenskum vinnumarkaði var metin mikilvægari en reynsla erlendis frá.<sup>59</sup> Til er rannsókn um um stöðu innflytjenda í ráðningarferli á íslenskum vinnumarkaði með könnun frá sjónarhóli stjórnenda íslensks fyrirtækis, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að erlent nafn umsækjanda um störf hafi ekki neikvæð áhrif á ráðningarmöguleiki hans<sup>60</sup> en nýlegar reynslusögur gefa þó aðrar vísbendingar en rannsóknin.<sup>61</sup>

Frá sjónarhóli lögfræðinga vekur athygli að þrátt fyrir að fjöldi dæma virðist vera til um að innflytjendur sæti margvíslegri mismunun á almennum atvinnumarkaði finnast engin dæmi um að þeir hafi leitað réttar síns fyrir íslenskum dómstólum. Tvær hugsanlegar ástæður fyrir þessu eru sá stofnkostnaður sem tengist rekstri dómsmála og óvissa um að fá hann endurheimtan og sú staðreynd að íslensk mismununarlöggjöf hefur lengi verið talin veik. Hvað fyrri ástæðuna varðar má benda á að þekkt er að innflytjendur leiti réttar síns til stéttarfélaga sinna, sem er gjaldfrjáls möguleiki.<sup>62</sup>

Hvað seinni ástæðuna varðar er bent er á að mikil réttarbót fólst í því að í júní 2018 voru samþykkt tvenn mikilvæg lög á Alþingi, þ.e. lög nr. 85/2018 og 86/2018 til innleiðingar á tilskipunum Evrópuráðsins nr. 2000/78/EB um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífni og nr. 2000/43/EB um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna. Viðkomandi tilskipanir höfðu gilt á yfirráðasvæði Evrópusambandsins í hartnær tvo áratugi fyrir lögfestingu hérlendis og höfðu gefið góða raun, m.a. við úrlausn dómsmála um beina og óbeina mismunun á atvinnumarkaði.

Lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á atvinnumarkað gilda um jafna meðferð einstaklinga á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu og varðar aðgengi að störfum, sjálfstæðri atvinnustarfsemi eða starfsgreinum, þ.m.t. við ráðningar og framgang í starfi, aðgengi að náms- og

<sup>59</sup> Kristín Loftsdóttir, Margrét Sigrún Sigurðardóttir og Kári Kristinsson: „Hún gæti alveg verið múslimi og allt það“: Ráðning fólks af erlendum uppruna til íslenskra fyrirtækja“, birt 19. desember 2016: <https://opinvisindi.is/bitstream/handle/20.500.11815/257/2491-3516-1-PB.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>60</sup> Icvhenko Maryna, lokaverkefni til meistaraáráðu í mannauðsstjórnun: „Staða innflytjenda í ráðningarferli á íslenskum vinnumarkaði - kannað frá sjónarhóli stjórnenda“, birt 10. apríl 2017: <https://skemman.is/handle/1946/26958>

<sup>61</sup> <https://www.nutiminn.is/remy-lena-var-ekki-bodud-i-atvinnuvidtol-fyrr-en-hun-baetti-kristinsdottir-vid-nafnid-sitt/> og <https://www.visir.is/g/2015705079935/nytt-nafn-fyrir-betri-moguleika-a-atvinnu>

<sup>62</sup> Áberandi dæmi er t.d. þegar hópur Rúmena óskaði aðstoðar Eflingar vegna framkomu félagsins Manna í vinnu gagnvart þeim, sem mikið hefur verið fjallað um í fjölmiðlum árið 2019: <https://www.ruv.is/kveikur/svarta-hlidin-a-islenskum-vinnumarkadi/>

starfsráðgjöf, starfsmenntun og starfsþjálfun, ákvarðanir í tengslum við laun, önnur starfskjör og uppsagnir og þátttöku í samtökum launafólks eða atvinnurekenda, þ.m.t. þau hlunnindi sem þau veita félagsmönnum. Rétt er þó að benda sérstaklega á að skv. 2. mgr. 1. gr. laganna taka þau ekki til mismununar á grundvelli ríkisfangs eða ríkisfangsleysis.

Samkvæmt 8. gr. laganna eru atvinnurekendur bannað að mismuna einstaklingum í starfi og við ráðningu, vegna einhverra þeirra þátta sem taldir voru upp hér að framan. Eitt helsta nýmæli laganna, sbr. 6. gr., felur í sér að einstaklingar sem telja að sér hafi verið mismunað við ráðningu eða í starfi, m.a. á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna eða trúar, geta nú leitað atbeina kærunefndar jafnréttismála. Ástæða þess að framangreint felur í sér lagabót er m.a. vegna þess að en áður gátu einstaklingar í sömu stöðu aðeins leitað til dómstóla, en nú geta þeir leitað til þessarar nefndar sem skal leysa úr málinu á innan við þremur mánuðum sbr. 5. mgr. 6. gr. laga nr. 10/2008 og geta jafnvel fengið úrskurðaðan málskostnað hafi þeir sigur fyrir nefndinni, sbr. 5. mgr. 5. gr. sömu laga sem er mjög óvenjulegt á stjórnarsýslustigi.

Þá þykir sönnunarbyrði fyrir kærunefndinni vera kærendum í hag en í 15. gr. laganna segir að ef leiddar eru líkur fyrir því að mismunun samkvæmt ákvæðum laganna hafi átt sér stað skuli sá sem talinn er hafa mismunað sýna fram á að ástæðurnar sem legið hafi til grundvallar meðferðinni tengist ekki einhverjum af þeim mismununarþáttum sem um getur í 1. mgr. 1. gr. laganna.

## **6. KAFLI – MEÐFERÐ Á KÆRUMÁLUM VEGNA MISMUNUNAR HJÁ KÆRUNEFND JAFNRÉTTISMÁLA**

### ***6.1. Mál sem hafa verið afgreidd af kærunefnd jafnréttismála***

Með tilkomu laga nr. 85/2018 og 86/2018 var hlutverk Jafnréttisstofu rýmkað þannig að stofnunin annast framkvæmd laganna, sbr. 5. gr. laganna og geta einstaklingar eða lögaðilar sem telja á sér hafa verið brotið kært mál til kærunefndar jafnréttismála, sbr. 6. gr. laganna. Um meðferð mála fyrir kærunefnd jafnréttismála er í gildi reglugerð nr. 220/2017 með breytingum sbr. reglugerð nr. 414/2019.

Samkvæmt upplýsingum frá Jafnréttisstofu í október 2019 hafa tvö erindi borist stofnuninni á grundvelli laga nr. 85/2018 og 86/2018, en bæði voru vegna starfa innflytjenda hjá einkaaðilum.

Annað erindið varðaði mögulega mismunun á vinnustað þar sem ekki er boðið upp á mataræði sem hentar tilteknum starfsmanni sökum trúar hans. Jafnréttisstofa hefur óskað eftir frekari upplýsingum varðandi málið en þær hafa ekki borist frá kvartanda og er málið því óklárað. Berist ekki frekari svör frá kvartanda hyggst Jafnréttisstofa loka málinu án frekari aðgerða.

Seinna málið, sbr. *úrskurð kærunefndar jafnréttismála nr. 4/2019 frá 30. ágúst 2019* varðaði kvörtun um mismunun á vinnumarkaði með vísan til tungumálakunnáttu. Atvinnurekandi gerði kröfu til íslenskukunnáttu sendibílstjóra á sínum vegum og taldi kærandi að í þessu fælist mismunun. Jafnréttisstofa var í ráðgefandi hlutverki í málinu þar sem að kvartandi var með lögmann á sínum vegum. Niðurstaða kærunefndar jafnréttismála var að eins og atvikum málsins

væri háttað þá hefði kærði ekki brotið gegn lögum nr. 86/2018 gagnvart kæranda með áskilnaði um íslenskukunnáttu.<sup>63</sup>

Þótt hvorugt ofangreindra mála varði ráðningu hjá hinu opinbera og reynsla af kærumálum á grundvelli laganna sé takmörkuð að sinni, gefur afgreiðsla kærunefndar á máli nr. 4/2019 ákveðna innsýn og skapar fordæmi um hvernig önnur mál á almennum vinnumarkaði verða afgreidd.

## 6.2. *Áhrifaþættir á framkvæmd mismununarlöggjafar*

Markmið með innleiðingu mismunatilskipana Evrópusambandsins með framangreindum lögum nr. 85. og 86/2018 var skilgreint í fjárlögum frá 2018 þar sem fram kemur að það sé að draga úr mismunun í samfélaginu. Til stóð að auka útgjaldaramma Jafnréttisstofu til að sinna þessu verkefni.<sup>64</sup> Við innleiðinguna gerði starfshópur ráð fyrir að „Jafnréttisstofa [skyldi] eiga frumkvæði að gerð skýrslna og rannsókna á mismunun sem lögin kveða á um ásamt því að kalla árlega saman á fund samtök aðila vinnumarkaðarins og hagsmunasamtök þeirra einstaklinga sem tilskipanirnar taka til í því skyni að efna til umræðu þar sem þekkingar yrði miðlað og tillögur að rannsóknarverkefnum lagðar fram og ræddar.“

Samkvæmt upplýsingum frá Jafnréttisstofu í október 2019 hefur stofnunin enn sem komið er ekki haft frumkvæði að gerð skýrslna og/eða rannsókna, en hafði þó samband strax í kjölfar gildistöku laganna við hagsmunaaðila og kallaði eftir samráði. Í þessu samhengi hefur Jafnréttisstofa hins vegar bent á að útgjaldarammi hennar var ekki aukinn í kjölfar innleiðingar laganna til að sinna framkvæmd laganna og að þörf sé á auknu fjármagni þar sem verið var að lögfesta auknar skyldur á stofuna sem að hafa í för með sér aukinn kostnað.

Fleiri hagsmunaaðilar deila áhyggjum Jafnréttisstofu og hafa bent á að löggjöfin beinist að minnihlutahópum sem eru í verri aðstöðu til þess að leita sér aðstoðar og að þörfin fyrir fræðslu og kynningu er mikil þar sem umræddur hópur er í sérstaklega erfiðri stöðu. Því er talið mikilvægt að miðla vitneskju um lögin til þeirra sem helst gætu nýtt sér þau. Beiðni Jafnréttisstofu um aukið fjármagn var hafnað með þeim rökum að bíða ætti þar til reynsla væru komin á beitingu laganna og virðist sú stefna vera í samræmi við fjárlög fyrir árið 2019, en framkvæmd laganna var ekki meðal markmiða fjárveitinga til Jafnréttisstofu.<sup>65</sup>

Jafnréttisstofa telur fulla þörf á því að fjárveitingar stofunnar verði auknar til tryggja framkvæmd laganna. Stofan bendir jafnframt á að svo virðist vera að hvorki frumvarp það sem varð að lögum nr. 85/2018 né það sem varð að lögum nr. 86/2018 hafi verið kostnaðarmetin. Stofan hefur ásamt öðrum hagsmunaaðilum hins vegar bent á það að ef fjármagni er varið í að kynna lögin og tilvist þeirra minnka líkurnar til muna á því að tilefni skapist til að kæra á grundvelli þeirra. Það er því innbyggður galli í þá nálgun að bíða eftir reynslu á beitingu laganna. Þessu til viðbótar má benda á

<sup>63</sup> <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=0e3c47f7-5369-11e8-9428-005056bc4d74&newsid=cc2abcb9-d3ba-11e9-9449-005056bc530c&cname=Kærunefnd%20jafnréttismála&cid=e219adb3-4214-11e7-941a-005056bc530c>

<sup>64</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0c86e173-e0ac-11e7-9420-005056bc4d74>

<sup>65</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d5ab9587-b5df-11e8-942c-005056bc4d74>

hingað til hafa starfsmenn Jafnréttisstofu fengist við verkefni sem snúa jafnrétti kynjanna. Önnur ástæða fyrir því að aukið fjármagn til Jafnréttisstofu myndi nýtast vel er til að tryggja að sérþekking um þennan nýja málaflokk sé til staðar innan stofnunarinnar, hvort heldur með menntun starfsmanna eða ráðningu sérfræðings.

Mikilvægt er að innflytjendum sé kunnugt um tilvist laganna og ekki síst þeim sem telja sig hafa orðið fyrir mismunun við ráðningarferlið.<sup>66</sup> Rannsókn þessi bendir til þess að margir innflytjendur viti ekki af tilvist laganna.

## 7. KAFLI – ALMENNT UM RÁÐNINGAR INNFLYTJENDA HJÁ HINU OPINBERA

### 7.1. *Almennt*

Mismunun á grundvelli uppruna í ráðningarferlinu hjá hinu opinbera hefur takmarkað verið rannsökuð<sup>67</sup> og raunar hafa engar rannsóknir verið gerðar áður um ráðningar innflytjenda hjá hinu opinbera. Þrátt fyrir þetta má finna fjölda álita umboðsmanns Alþingis sem og dóma sem fjalla um mismunun og brot á gildandi lögum við ráðningu ríkisstarfsmanna, hvað annarskonar mismunun varðar.

Þó reglurnar er gilda um ráðningu í opinberu starfi ættu að gilda að jöfnu um erlenda og innlenda, sýnir rannsókn þessi að víðsvegar í íslenskum lögum er að finna takmarkanir sem geta eingöngu tekið til innflytjenda, þ.e.a.s. krafa um að umsækjandinn skuli vera með íslenskan ríkisborgararétt. Til að mynda var slíkt ákvæði að finna í hinni almennu lagaheimild til ráðningar hjá hinu opinbera, þ.e.a.s. lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins allt þar til þess að breyting á lögnum var samþykkt á Alþingi þann 21. febrúar 2019 en þar var helst markvert að ákvæði 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna féll brott. Í því ákvæði var gerð krafa um íslenskan ríkisborgararétt nema „ef sérstaklega stendur á“.

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu var ákvæðið talið skipta „útlendingum á Íslandi í tvo hópa þar sem annar hópurinn hefur sömu tækifæri og Íslendingar til að starfa hjá ríkinu en hinn ekki. Rétt [þótti] að vekja athygli á að takmörkun 4. tölul. [náði] einnig til ríkisborgara frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins sem fengið hafa ótímabundið dvalarleyfi á Íslandi eða dvalarleyfi sem ella mundi veita þeim heimild til að vinna viðkomandi starf. Að mati flutningsmanna frumvarpsins [var] reglan barn síns tíma og óþarflega íþyngjandi.“

Framangreint þykir fela í sér jákvæða þróun, m.a. með vísan til þess að leiðin að íslenskum ríkisborgararétti er almennt mjög löng, sbr. að almennt búsetuskilyrði er sjö ár frá skráningu

---

<sup>66</sup> [https://www.dv.is/frettir/2019/10/12/haskolamenntud-en-faer-enga-vinnu-eins-og-folk-vilji-ekki-rada-utlendinga/?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR2qV59bESCLVnB919VtKcKJKdsbdhFgtQKYaexc4aFez0kCj4SEzFeAATQ#Echobox=1570875984](https://www.dv.is/frettir/2019/10/12/haskolamenntud-en-faer-enga-vinnu-eins-og-folk-vilji-ekki-rada-utlendinga/?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR2qV59bESCLVnB919VtKcKJKdsbdhFgtQKYaexc4aFez0kCj4SEzFeAATQ#Echobox=1570875984)

<sup>67</sup> Íris Þóra Júlíusdóttir, lokaverkefni til meistaraþráðu í viðskiptafræði: „Ráðningarferli hjá hinu opinbera – Álit umboðsmanns Alþingis 2010-2015“, birt febrúar 2016: <https://skemman.is/bitstream/1946/23462/2/Opinberar%20r%C3%A1%C3%B0ningar%2C%20lokaskjal.pdf>

lögheimilis hér, sbr. 1. tl. 1. mgr. 8. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952 og að þeim tíma liðnum tekur við um árs bið eftir afgreiðslu Útlendingastofnunar.<sup>68</sup>

Þrátt fyrir lagabreytinguna, má finna þess dæmi að ríkisstofnanir geri enn kröfu um að umsækjendur um störf séu íslenskir ríkisborgarar í auglýsingum sínum.<sup>69</sup>

## **7.2.      *Reynsla innflytjenda með sérfræðimenntun sem sótt hafa um störf innan stjórnáslunnar***

Sú könnun sem gerð var meðal innflytjenda og vísað er til í kafla 3.1 sýnir að flestir þátttakendur eða 75,5% búa á höfuðborgarsvæðinu og hafa dvalið hérlandis til lengri tíma. Þátttakendur hafa búið hérlandis mislengi, flestir eða um 39,1% hafa búið hérlandis í 1-3 ár, 58,2% hafa dvalið hérlandis lengur en í þrjú ár og jafnvel lengur en í 10 ár. Þátttakendur eru jafnframt ýmist með tímabundið dvalarleyfi (um 19,6%) en 66,3% eru með fasta búsetu hérlandis eða hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt.

Könnunin sýnir að af 184 þátttakendum starfa 18,3% hjá hinu opinbera í störfum sem hæfa menntun þeirra og 2,7% í öðrum sérfræðistörfum. Á móti sýna niðurstöður könnunarinnar að 28,2% þátttakenda starfa í sérfræðistörfum í einkageiranum.

42,7% þátttakenda sögðust hafa sótt um störf hjá hinu opinbera án árangurs en 44% sögðust hafa aldrei sótt um störf sem hæfðu menntun sinni hjá hinu opinbera. Meðal þeirra sem sóttust eftir slíkum störfum án árangurs var hluti sem hafði gert það mjög nýlega en einnig hluti sem hafði sótt um fyrir einhverjum árum síðan. Þar af voru einstaklingar sem upplýstu um það með skriflegum hætti að hafa sótt um stöðugt um opinber störf sl. fimm ár, sl. sjö ár og einn meira að segja stöðugt sl. 20 ár.

## **7.3.      *Hindranir sem leiða til mismununar við ráðningu í opinberar sérfræðistöður***

Hvað lagalegar hindranir við ráðningu hjá hinu opinbera varðar takmarkast rannsókn þessi við þær stofnanir og sveitarfélög sem haft var samband við í þágu rannsóknarinnar.

### **7.3.1.    *Ráðning innflytjenda í störf hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu***

Rannsókn þessi sætir þeim takmörkunum að tilraunir til að afla upplýsinga um ráðningu innflytjenda í sérfræðistöðu hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu báru ekki árangur. Því er óljóst hversu margir innflytjendur starfa hjá lögreglu á höfuðborgarsvæðinu. Árið 2013 var í fjölmiðlum fjallað um konu af erlendum uppruna sem sagðist vera fyrsti útlendingurinn í lögreglunni, en hún var skipuð í stöðu lögreglufulltrúa við alþjóðadeild embættis ríkislögreglustjóra.<sup>70</sup> Í sömu frétt var einnig greint frá því að maður af erlendum uppruna hefði verið við nám í lögregluskólanum og að

<sup>68</sup> <https://www.utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/afgreidhslutimi#afgr-rbr>

<sup>69</sup> Auglýsing birt á vefsíðu stjórnaráðsins þann 2. október 2019 um lausa stöðu fyrir starfsnema, en þar er gerð krafa um að umsækjandi sé íslenskur ríkisborgari og með góða kunnáttu í a.m.k. einu Norðurlandamáli: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/laus-storf-a-starfatorgi/laust-starf/2019/10/03/Starfsnemi/>

<sup>70</sup> Grein á mbl.is, aðgengilegt á <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2013/05/09/fyrsti-utlendingurinn-i-loggunni/>, sótt 10. október 2019.



nokkir innflytjendur af annarri kynslóð hefðu einnig verið við störf hjá lögreglunni. Framangreint bendir til þess að aðeins sé um örfáa einstaklinga að ræða.

Samkvæmt upplýsingum frá Háskólanum á Akureyri, sem hefur annast nám í lögreglufræðum frá því 2016, hefur enginn innflytjandi sótt um námið frá þeim tíma.<sup>71</sup>

Um ráðningar hjá lögreglu gilda almennar reglur sem fjallað hefur verið um í kaflahluta 4.1 hér að framan. Því til viðbótar gilda sérlög um lögreglu nr. 90/1996 og reglugerð nr. 1051/2006 um starfsstig innan lögreglunnar.

Um veitingu starfa í lögreglunni gildir IV. kafli lögreglulaga en í 28. gr. laganna er fjallað um almenn hæfisskilyrði til þess að hljóta skipun í embætti á vegum ríkisins, þar sem m.a. er gerð sú krafa að viðkomandi þurfi að hafa íslenskan ríkisborgararétt. Sömu skilyrði eru gerð til inntöku nema í starfsnám hjá lögreglu, sbr. a-lið 1. mgr. 38. gr. lögreglulaga, þar sem fram kemur að starfsnemi skuli vera íslenskur ríkisborgari þegar sótt er um starfsnám.

Skilyrði um inntöku í lögregluskóla ríkisins eru nánar útfærð með reglugerð 490/1997 með síðari breytingum. Fjallað er um inntökuskilyrði í 3. gr. reglugerðarinnar, þar sem segir að til þess að fá inngöngu í skólann skuli umsækjandi uppfylla almenn skilyrði samkvæmt 2. mgr. 38. gr. lögreglulaga, þ.m.t. skilyrðið um að vera íslenskur ríkisborgari.

Hins vegar má færa rök fyrir því að framangreint skilyrði reglugerðarinnar sé þrengra en ákvæði 38. gr. lögreglulaga heimilar, þar sem ákvæðið gildir um nema í starfsnámi hjá lögreglu, ekki þá sem sækjast eftir inntöku í lögregluskólann. Þessi þrönga lagatúlkun reglugerðarinnar kann að fela í sér hindrun að aðgengi innflytjenda sem eru stutt frá því að öðlast íslenskan ríkisborgarétt við umsókn í lögregluskólann. Vert er að geta þess að starfsnámið hefst á vormisseri 1. árs en umsóknarfrestur er 5. júní ár hver (þ.e. um sjö mánuðum fyrr).<sup>72</sup> Þetta atriði getur skipt miklu fyrir þá sem bíða eftir hægri afgreiðslu Útlendingastofnunar á umsókn sinni um ríkisborgararétt, sbr. kaflahluta 7.1 hér að framan. Þess ber jafnframt að geta að veitingum íslensks ríkisborgarréttar til innflytjenda hefur fækkað nokkuð.<sup>73</sup>

Hvað varðar stefnu lögreglu í innflytjendamálum almennt má benda á að árið 2016 var hrint af stað verkefni um lögreglu í fjölbreyttu samfélagi sem var ætlað að skapa vettvang þar sem lögreglumenn og innflytjendur vinna saman að því að efla samtal lögreglunnar við mismunandi hópa samfélagsins. Markmiðslýsing verkefnisins var sú að skapa tryggara samfélag þar sem allir upplifa jafnt aðgengi að lögreglu, bera traust til lögreglunnar og þá jafnframt að efla menningarläsi lögreglumanna.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Upplýsingar fengnar með símtali við skrifstofu skólans, dags. 11. október 2019.

<sup>72</sup> Upplýsingar af vefsíðu UNAK: Um lögreglufræði fyrir verðandi lögreglumenn: <https://www.unak.is/is/namid/namsframbod/grunnnam/logreglufrædi> og Umsóknarferlið: <https://www.unak.is/is/namid/saekja-um/umsoknarferlid>

<sup>73</sup> [https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/12/05/23\\_prosent\\_sudurnesjabua\\_eru\\_innflytjendur/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/12/05/23_prosent_sudurnesjabua_eru_innflytjendur/)

<sup>74</sup> <https://www.ruv.is/frett/vilja-auka-traust-innflytjenda-a-logreglunni>

Verkefnið var styrkt af þróunarsjóði innflytjendamála og lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og er sambærilegt verkefni m.a. að finna í Hollandi.<sup>75</sup>

Framangreint verkefni verður að telja góða byrjun í rétta átt en það tryggir hins vegar ekki þátttöku eða ráðningar innflytjenda í lögregluna. Æskilegt væri að útvíkka aðgerðir lögreglu m.a. með innleiðingu jafnréttis og- fjölmeningastefnu eða sértækra aðgerða sem hvetja til ráðningu minnihlutahópa, þ.m.t. innflytjenda, í lögregluna. Dæmi um slíka stefnu er að finna í Hollandi en þar var árið 2011 innleidd fjölmeningar- og jafnréttisstefna hjá lögreglunni með það að markmiði að auka hlutfall innflytjenda í hópi lögreglumanna úr 6% í 8,5%.<sup>76</sup> Meðal þeirra sértæku aðgerða sem hrint var af stað til að auka þátttöku innflytjenda og þá sérstaklega annarrar kynslóðar innflytjenda í lögreglunámi og lögreglustarfi eru samfélagslegar viðurkenningar, m.a. verðlaun að fjárhæð 500.000 evra til þeirrar deildar lögreglunnar sem stendur sig best í mismunandi ráðningarátökum. Þá er haldið lögreglunámskeið fyrir þá innflytjendur sem fá ekki inngöngu í lögregluskóla vegna tungumálakunnáttu til að hvetja og meta hvort og þá hvernig væri hægt að koma viðkomandi í lögreglunám.

### 7.3.2. Ráðning innflytjenda í sérfræðistörf hjá ráðuneytum

Á Íslandi eru starfandi tíu ráðuneyti.<sup>77</sup> Haft var samband við mannauðstjóra allra ráðuneytanna til að óska eftir svörum við könnun um starfandi innflytjendur hjá ráðuneytum (sbr. kaflahluta 1.5,2 hér að framan). Svar við könnuninni barst frá átta þeirra sem svarar til 80% þátttöku. Ráðuneytin tíu hafa yfir um 740 starfsmönnum að ráða samkvæmt starfsmannalistum þeirra og er um að ræða ýmsa sérfræðingar, lögfræðinga og aðra starfsmenn sem eru ráðnir í fasta eða tímabundna stöðu.<sup>78</sup>

Niðurstöður könnunarinnar sýna að heildar kynjahlutfall starfsmanna í ráðuneytum er svo að þar eru tæplega tveir þriðju hlutar konur og tæplega þriðjungur karlar. Þá sýnir könnunin að hjá flestum ráðuneytum starfa engir fyrstu kynslóðar innflytjendur, en þó er tæpt eitt prósent starfsmanna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu innflytjendur frá EES-ríkjum. Einnig starfa nokkrir einstaklingar í sama ráðuneyti sem tilheyra annarri kynslóð innflytjenda, en engum tölfraðilegum upplýsingum var til að dreifa um það.<sup>79</sup>

Þá sýndi könnunin að ekkert ráðuneytanna er með jafnréttis- og fjölmeningastefnu eða áætlun um sértækar aðgerðir (e. *positive action measures*)<sup>80</sup> sem taka mið af aðlögun innflytjenda m.t.t. ráðninga þeirra innan þessara stofnana. Ráðuneytin voru því spurð hvort þau teldu þörf á því að

<sup>75</sup> Jobs for immigrants, Vol. 2: Labour Market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal:

[https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-2\\_9789264055605-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-2_9789264055605-en#page1)

<sup>76</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-2\\_9789264055605-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-2_9789264055605-en#page1)

<sup>77</sup> <https://www.stjornarradid.is/> (smellið á „ráðuneyti“ efst á síðunni fyrir nánari upplýsingar).

<sup>78</sup> <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=8291e10f-dd18-48f2-8d39-72767927b0f8&>

<sup>79</sup> Forsætisráðuneytið setti þann fyrirvara að þar kunni að starfa einhverjir af annarri kynslóð innflytjenda þar sem það sé ekki alltaf skýrt af nöfnum hvort viðkomandi starfsmann séu af erlendu bergi brotnir.

<sup>80</sup> Í 2. grein jafnréttislaga nr. 10/2008 eru sértækar aðgerðir skilgreindar sem sérstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu eða auka möguleika kvenna eða karla í því skyni að koma á jafnri stöðu kynjanna á ákveðnu sviði þar sem á annað kynið hallar. Þar getur þurft tímabundið að veita öðru kyninu forgang til að ná jafnvægi. Yfirfæra má sömu skilgreiningu yfir á aðra þætti eins og uppruna og þjóðerni.

innleiða jafnréttisstefnu sem hafi það að markmiði að auka við ráðningar innflytjenda í ráðuneytunum. 25% töldu að sé engin þörf sé á því annars vegar vegna þess að stofnunin sé lítil og hins vegar þar sem nógildandi löggjöf tryggir nægilega bann við mismunum. 62,5% vildu ekki eða töldu sig ekki geta tekið afstöðu. Einungis eitt ráðuneyti sem svaraði (12,5%) taldi að æskilegt væri að innleiða jafnræðisstefnu með það að markmiði að auka ráðningu innflytjenda í ráðuneytunum.<sup>81</sup>

Jafnframt sýndu niðurstöður könnunarinnar að mismunandi verklag gildir hjá ráðuneytunum um það hvernig er haldið utan um upplýsingar um umsækjendur um störf. Til að mynda gat meirihluti ráðuneytanna eða um 87,5% þátttakenda upplýst um það hvort innflytjendur frá ríkjum innan eða utan EES hefðu sótt um störf hjá sér sl. 12 mánuði en 12,5% sögðust ekki halda utan um slíkar upplýsingar. Könnunin sýndi svo að 62,5% ráðuneytanna hafi borist umsóknir um störf frá innflytjendum sl. 12 mánuði. Meirihluti ráðuneytanna eða um 87,5% þeirra telur að ákveðnar hindranir standi í vegi innflytjenda varðandi að fá störf í ráðuneytunum, þ.m.t. íslenskukunnátta. Könnunin sýnir enn fremur að 87,5% ráðuneytanna gera almennt, þó ekki algilt, kröfu um kunnáttu umsækjenda í einu Norðurlandatungumáli sem eina af hæfniskröfunum varðandi lausar stöður. Niðurstöður könnunarinnar sýna að alls ekki allir starfsmenn tali Norðurlandamál, fyrir utan að í einu ráðuneytinu er talið að svo sé.

Ráðuneytin voru samhljóða um það að þó að stjórnarsýslan myndi hagnast af fjölbreyttari hópi starfsmannahópi þurfi allir umsækjendur um störf að standast hæfniskröfur.

Af niðurstöðum könnunarinnar virðist að ráðuneytin séu nokkuð sammála um að hindranir standi í vegi fyrir ráðningu innflytjenda (sjö af átta ráðuneytum) en þrjú ráðuneytanna nefndu sérstaklega dæmi um hindrun og nefndu þau þá öll íslenskukunnáttu. Hér vekur athygli að öll þau ráðuneyti sem höfðu ekki tekið við umsóknum frá innflytjendum síðastliðna 12 mánuði eða gátu ekki staðfest að svo væri töldu að hindranir væru fyrir hendi. Eitt þeirra nefndi íslenskukunnáttu sérstaklega, en vafasamt virðist að ráðuneytið geti stutt þessa skoðun við reynslu. Þessi niðurstaða bendir því til þess að um fyrirfram mótaða afstöðu kunni að vera að ræða og hugsanlega ómeðvitað fordóma (e. unconscious bias).

Framangreindar niðurstöður vekja athygli sérstaklega í ljósi þess að 75% ráðuneytanna telja að ómeðvitaðir fordómar s.s. vegna nafna umsækjanda, þjóðerni, trúar eða lífskoðana hafi engin hindrandi áhrif á ráðningar einstaklinga af erlendum uppruna innan stjórnarsýslunnar, 12,5% tóku ekki afstöðu en aðeins 12,5% telja að ekki sé hægt að útiloka ómeðvitaða fordóma sökum nafns umsækjanda.

### *7.3.3. Ráðning innflytjenda í sérfræðistörf hjá tilteknum ríkisstofnunum og eða nefndum*

Við framkvæmd rannsóknarinnar var haft samband við átta ríkisstofnanir. Ákvörðun um val á ríkisstofnunum til að taka þátt í rannsókninni var byggð á þeim grundvelli að þessar ríkisstofnanir veiti þjónustu til almennings og þjóni innflytjendum og útlandingum einna helst. Rannsóknin sætir þeirri takmörkun að einungis tvær af átta stofnunum (Landspítalinn og Jafnréttisstofa) svöruðu

---

<sup>81</sup> Flest ráðuneytin tóku það hins vegar fram annarsstaðar í könnunni að ef að ríkistjórnin myndi setja slíka stefnu myndu þau fylgja henni.

könnunni og því gefa niðurstöðurnar því ekki nægilega skýra mynd af ráðningum innflytjenda hjá ríkisstofnunum.

Niðurstöður könnunarinnar sýna að um 5934 einstaklingar starfa hjá Landspítalanum en þar af eru um 4% starfsmanna erlendir ríkisborgarar. Kynjahlutfallið er 81% konur og 19% karlar.

Landspítalinn hefur afgreitt fjölmargar umsóknir frá einstaklingum frá ríkjum innan EES, en ráðningarkerfi ríkisins býður að sögn ekki upp á greiningu á því hvort umsækjandi sé frá ríkjum utan EES. Þá upplýsti stofnunin um að eflaust starfi þar innflytjendur með menntun frá heimaríki sem viðurkennd hafi verið hérlendis, en erfitt sé að segja til um það þar sem ráðningarkerfið bjóði ekki upp á greiningu af þessu tagi. Um þær hindranir sem standa helst í vegi þess að fleiri innflytjendur verði ráðnir hjá spítalanum í sérfræðistörf vísar stofnunin til þess að miklir þröskuldar eru fyrir hendi vegna viðurkenningar menntunar og útgáfu starfsleyfis, auk þess sem lög um útlendinga og aðkoma fleiri stofnanna setji takmarkanir við ráðningarferlið. Þá telur Landspítalinn ekki útilokað að ómeðvitaðir fordómar vegna nafna umsækjanda, þjóðernis, trúar eða lífskoðana kunni að hafa hindrandi áhrif á ráðningar einstaklinga af erlendum uppruna hjá spítalanum, ef tekið er tillit til niðurstaða rannsókna frá öðrum stofnunum. Stofnunin telur mögulega þörf á jafnréttis- og fjölmeningastefnu sem hafi það að markmiði að hvetja innflytjendur og auka hlutfall þeirra í sérfræði- og ábyrgðastöðum þar og kveðst stofnunin myndu styðja slíka stefnu að því gefnu að umboð hennar til að ráða eftir hæfni væri ekki skert.

Þrátt fyrir að framangreind afstaða sé jákvæð sýnir könnunin að lítið sem ekkert gegnsæi er í ráðningarferlinu hjá stofnuninni, þegar kemur að því að greina aðra þætti en kyn.

Hjá Jafnréttisstofu starfa níu manns og er kynjahlutfallið 67% konur og 33% karlar. Enginn innflytjandi starfar hjá stofnuninni. Stofnunin hefur ekki tekið á móti starfsumsóknnum frá innflytjendum, hvorki frá ríkjum innan EES né utan þeirra síðastliðna 12 mánuði. Stofan telur hins vegar að tungumálakunnátta geti verið hindrandi fyrir innflytjendur til þess að fá starf þar. Um þörf á jafnréttis- og fjölmeningastefnu sem hafi það að markmiði að hvetja og auka innflytjendur í sérfræðistörf þar mælti stofan með því að þetta yrði gerður hluti af jafnréttisáætlunum. Stofnunin telur ekki útilokað að ómeðvitaðir fordómar vegna nafna umsækjanda, þjóðernis, trúar eða lífskoðana hafi kunni að hafa hindrandi áhrif á ráðningu einstaklinga af erlendum uppruna hjá sér og vísar til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði um þetta. Varðandi það hvort stofnunin myndi styðja stefnu eða löggjöf sem myndi tryggja að fleiri innflytjendur með menntun sem aflað hefur verið erlendis frá og er viðurkennd á Íslandi eða aflað hérlendis yrðu ráðnir í ábyrgðastöður innan stjórnsýslunnar, vísar stofnunin til 11. gr. laga nr. 86/2018 um sértækar aðgerðir.

#### *7.3.4. Ráðning innflytjenda í sérfræðistörf hjá tilteknum sveitarfélögum*

Við framkvæmd rannsóknarinnar var haft samband við þau sveitarfélög þar sem flestir innflytjendur búa hérlendis (sbr. umfjöllun í kaflahluta 1.5.2). Svör bárust því miður aðeins frá Reykjanesbæ þrátt fyrir margar ítrekanir.

Samkvæmt upplýsingum þaðan starfa alls 1041 starfsmenn á vegum sveitarfélagsins og er kynjahlutfallið 73% konur og 27% karlar. Upplýsingar um hlutfall innflytjenda meðal starfsmanna

sveitarfélagsins og hvort innflytjendur frá ríkjum innan eða utan EES hafi sótt um störf þar sl. 12 mánuði voru ekki tiltækar.

Reykjanesbær er með fjölmeningastefnu frá 2017, sem hefur það m.a. að markmiði að vinna skuli að því að íbúar af erlendum uppruna fái störf við hæfi og sömu tækifæri og aðrir til að miðla til samfélagsins af hæfileikum sínum, reynslu og menntun, þar sem því verði við komið. Vinna er þegar hafin við innleiðingu þeirrar stefnu og kemur fram í svörum sveitarfélagsins að markvissar aðgerðir verði framkvæmdar til þess að ná markmiðum. Þá kemur fram í svörunum að Reykjanesbær gerir ávallt kröfu um íslenskukunnáttu í ræðu og riti og ef það ásamt öðrum hæfniskröfum eru uppfylltar ætti ekkert í umsóknar- eða ráðningarferlinu að vera hindrandi fyrir umsækjanda með erlendan bakgrunn. Um stöðuhækkanir fer samkvæmt starfsmannastefnu sem er aðgengileg á vefsíðu sveitarfélagsins.

Í svörunum kemur einnig fram að hjá Reykjanesbæ eru allir einstaklingar sem starfa í sérfræðistörfum með íslenskan ríkisborgararétt. Þá teljast 80 starfsmenn til stjórnenda og lykilstarfsmanna hjá sveitarfélaginu og er einn þeirra (1,25%) með erlendan bakgrunn.

Hjá sveitarfélaginu eru reknir sex grunnskólar og starfa þar 432 starfsmenn. Þar af er hlutfall innflytjenda 2,5%, eða um 11 manns. Af þessum innflytjendum voru þrír kennarar sem skilgreindu sig sem innflytjendur ráðnir sl. 12 mánuði, en engir aðrir sérfræðingar með erlendan bakgrunn voru ráðnir á sama tímabili. Varðandi þörf á ráðningu fleiri sérfræðinga í skólana með erlendan bakgrunn er það afstaða fræðsluviðs sveitarfélagsins að gott væri að skólarnir á vegum sveitarfélagsins endurspegli lýðfræðilega samsetningu íbúa þess, sem þeir gera ekki nú.

Sveitarfélagið telur þörf á jafnréttisstefnu sem gerir ráð fyrir ráðningu innflytjenda með menntun innan stjórnáætlunar, en án slíkrar aðgerðaáætlunar verði þeim markmiðum sem sett eru fram í fjölmeningarstefnu sveitarfélagsins og jafnréttisáætlun sem innleidd var árið 2017 ekki náð.<sup>82</sup> Um það hvort sveitarfélagið telji að ómeðvitaðir fordómar vegna nafna umsækjanda kunni að hafa áhrif við ráðningarferlið bar sviðstjórum allra deilda ekki saman um það, en sumir svöruðu játandi og aðrir neitandi. Allir sviðstjórar, bæjarstóri og mannauðsstjóri töldu hins vegar að þjóðerni eitt og sér hefði ekki hindrandi áhrif á ráðningu einstaklinga af erlendum uppruna hjá sveitarfélaginu en töldu hins vegar lífskoðanir kunni að hafa meðvituð og ómeðvituð áhrif, sérstaklega ef lífsskoðanirnar stangist á við samþykktar stefnur Reykjanesbæjar eða almenna siðferðisvitund. Að mati þeirra skipta trúmál síður máli.

Þó nokkur sveitarfélög eru með fjölmeningarstefnu um aðlögun innflytjenda á yfirráðasvæði sínu.<sup>83</sup> Varðandi áherslu á aðlögun innflytjenda í sveitarfélögum taka fjölmeningarstefnur þeirra

---

<sup>82</sup> <https://www.reykjanesbaer.is/static/files/Velferdarsvid/fjolmenningarstefna2017.pdf>

<sup>83</sup> <http://old.mcc.is/stjornsysla/sveitarfelog/stefnumotun/index.html>. Upplýsingar á vefsíðu Fjölmeningarseturs um þetta eru úreltar en gefa hins vegar upplýsingar um það hvaða sveitarfélög hafa sett sér stefnu í málefnum innflytjenda. Þó nokkur sveitarfélög hafa endurnýjað stefnu sína nýlega og hafa nokkur ný sveitarfélög bæst við framangreindan lista með innleiðingu fjölmeningarstefnu, þ.m.t. Skútustaðahreppur sem birti stefnu sína í október 2019. Í Skútustaðahreppi eru innflytjendur nú 25% allra íbúa sveitarfélagsins <http://skutustadahreppur.is/img/files/Husondin/fj%C3%B6lmeningarstefna1.pdf>

misvel á atvinnumálum og þá sérstaklega á möguleikum til að starfa innan stjórnsýslunnar. Í sumum tilfellum eru atvinnumál innflytjenda jafnvel ekki meðal markmiða né aðgerða stefnanna.<sup>84</sup> Í flestum tilfellum er í fjölmeningastefnum sveitarfélaga tekið á aðlögun innflytjenda frá sjónarhóli innflytjenda sem viðtakenda þjónustu en ekki sem veitenda þjónustu, t.d. varðandi ráðningu þeirra innan stjórnsýslunnar.<sup>85</sup>

Reykjavíkurborg hefur til fjölda ára verið með fjölmeningarstefnu eða allt frá árinu 2002. Núgildandi stefna Reykjavíkurborgar er mun víðtækari en stefna margra annarra sveitarfélaga og tekur til málefna innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd og hefur gildistíma til ársins 2022.<sup>86</sup> Í fjölmeningarstefnu Reykjavíkurborgar eru bæði sett fram markmið og aðgerðir sem varða Reykjavíkurborg sem atvinnurekanda, þar sem m.a. er gert ráð fyrir Reykjavíkurborg leitist við að nýta Evrópuramma um tungumálaviðmið A1-C2 vegna kröfu um íslenskukunnáttu bæði í starfslýsingum og við ráðningar hjá sveitarfélaginu. Til viðbótar er gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg hvetji einstaklinga með erlendan bakgrunn til að sækja um störf á vegum borgarinnar og tilgreini sértaklega tungumálaviðmið. Áætluð tímasetning þessara aðgerða er 2020-2021.<sup>87</sup>

Þar sem Reykjavíkurborg svaraði ekki könnuninni er óljóst um hversu margir innflytjendur starfa fyrir hana og hvort þeir gegni sérfræðistörfum eða séu í ábyrgðastöðum.

Eitt af því sem vekur athygli er að fyrir liggur að mörg sveitarfélög hafa innleitt eigin fjölmeningastefnu (þótt reyndar taki ekki allar þeirra á atvinnumálum innflytjenda innan stjórnsýslunnar) en á sama tíma hafa ráðuneytin ekki sett sér sambærilegar stefnur sem taka til sama hóps (sbr. kaflahluta 7.3.2).

Þá vekur athygli að nokkur sveitarfélög sem hafa fáa innflytjendur sem íbúa eru með fjölmeningastefnur sem taka sérstaklega á atvinnumálum innflytjenda innan stjórnsýslunnar. Til að mynda má benda á að í fjölmeningastefnu Eyþings (Sambands sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum) þar sem 5,7% íbúa eru með erlendan bakgrunn eru atvinnumál innflytjenda meðal markmiða.<sup>88</sup> Samkvæmt stefnunni sem innleidd var árið 2017 ganga markmið nr. 12-14 út á það að setja gott fordæmi við auglýsingar starfa og ráðningarferli þar sem innflytjendur eru sérstaklega hvattir til þess að sækja um störf. Til þess að ná þessu markmiði eru auglýsingar á vegum sveitarfélagsins settar fram á fleiri tungumálum en íslensku og stendur umsækjendum jafnframt til boða aðstoð við umsóknarferlið. Það er jafnframt markmið sambandsins að ganga á undan með góðu fordæmi við ráðningar í störf þannig að innflytjendur hafi jöfn tækifæri og aðrir við ráðningar,

<sup>84</sup> <http://skutustadahreppur.is/img/files/Husondin/fj%C3%B6lmeningarstefna1.pdf>

<sup>85</sup> Sjá t.d. stefnu Garðabæjar: [https://www.gardabaer.is/media/stefnur/Fjo%CC%88lmeningarstefna\\_s3\\_s4.pdf](https://www.gardabaer.is/media/stefnur/Fjo%CC%88lmeningarstefna_s3_s4.pdf); Sjá einnig fjölmeningarstefnu Eyþings sem sveitarfélög svo sem Akureyri nýta sér [https://fundargatt.akureyri.is/meetingsearch/displaydocument.aspx?itemid=16636779698526380301&meetingid=1908019F%20%20%20%20%20%20%20&filename=Fj%C3%B6lmeningarstefnur%20Ey%C3%BEings%20og%20Akureyrarb%C3%A6jar\\_2018.pdf&cc=Document](https://fundargatt.akureyri.is/meetingsearch/displaydocument.aspx?itemid=16636779698526380301&meetingid=1908019F%20%20%20%20%20%20%20&filename=Fj%C3%B6lmeningarstefnur%20Ey%C3%BEings%20og%20Akureyrarb%C3%A6jar_2018.pdf&cc=Document)

<sup>86</sup> [https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol\\_borgarstjornarfundur/stefna\\_innflytjendur.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/stefna_innflytjendur.pdf)

<sup>87</sup> [https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol\\_borgarstjornarfundur/stefna\\_innflytjendur.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/stefna_innflytjendur.pdf)

<sup>88</sup> <https://www.eything.is/is/skyrslur>

sérstaklega í störf sem krefjast fagmenntunar. Til að ná þessu markmiði bjóða sveitarfélögin upp á starfsþjálfun og endurmenntun í þessum tilgangi sem og stuðning í starfi eftir að komið hefur verið á ráðningarsambandi. Loks er það markmið sambandsins að leita leiða í samvinnu við Vinnumálastofnun og aðrar stofnanir til að auka starfsþjálfun og starfsmöguleika innflytjenda. Til þess að ná þessu markmiði er gert ráð fyrir að sveitarfélögin gangi á undan í því að bjóða upp á starfsþjálfun, endurmenntun og aðgang að starfstengdu námi og að innflytjendum sé bent á frumkvöðlasetur þar sem þau fá leiðbeiningar varðandi umsóknir og frumkvöðlastyrki.<sup>89</sup>

## **8. KAFLI – SAMANBURÐUR Á RÁÐNINGUM INNFLYTJENDA MEÐ SÉRFRÆÐIÞEKKINGU HJÁ EINKAÆDILUM OG HINU OPINBERA**

### ***8.1. Almenn***

Ekki liggja fyrir heildarupplýsingar um hversu margir háskólamenntaðar innflytjendur á Íslandi starfa á sínu sérsviði, hvorki hjá hinu opinbera né í einkageiranum. Niðurstöður rannsókna hafa hins vegar bent til þess að menntun og sérfræðiþekking innflytjenda nýtist ekki að fullu á íslenskum atvinnumarkaði.<sup>90</sup> Jafnframt hafa rannsóknir sýnt að einungis um helmingur þeirra innflytjenda sem eru með sérfræðimenntun vinni í sérfræðistörfum á Íslandi.<sup>91</sup>

Niðurstöður könnunar rannsóknar þessarar meðal innflytjenda gefa hugmyndir um skiptingu innflytjenda á íslenskum atvinnumarkaði. Samkvæmt könnunni starfa um 28,2% þátttakenda í einkageiranum á sínu sérsviði og 2,7% í öðrum almennum sérfræðistörfum. Til samanburðar starfa 18,5% þátttakenda hjá hinu opinbera á sínu sérsviði og 3,6 % í öðrum sérfræðigreinum hjá hinu opinbera.

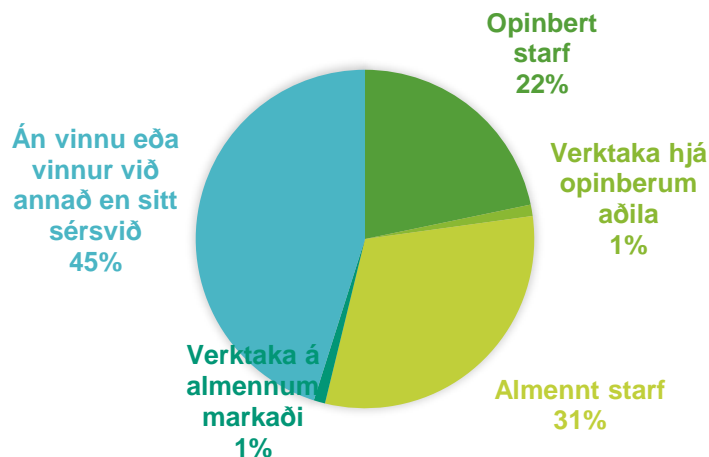
---

<sup>89</sup> Hér er athyglisvert að benda á að fjölmeningastefna Akureyrarbæjar er byggð á fjölmeningastefnu Eyþings, en ólíkt í þeirri stefnu hefur sveitarfélagið ekki sett sér markmið í tengslum við atvinnumál innflytjenda: [https://www.akureyri.is/static/files/vefmyndir/akureyri/pdf/Fjolemenningarstefna\\_Ak.pdf](https://www.akureyri.is/static/files/vefmyndir/akureyri/pdf/Fjolemenningarstefna_Ak.pdf)

<sup>90</sup> [http://ibr.hi.is/sites/ibr.hi.is/files/vorradstefna/2015/9.innflytjendur\\_islenskur\\_vinnumarkadur.pdf](http://ibr.hi.is/sites/ibr.hi.is/files/vorradstefna/2015/9.innflytjendur_islenskur_vinnumarkadur.pdf)

<sup>91</sup> Ibid.

## SKIPTING INNFLYTJENDA Á ATVINNUMARKAÐI



Tafla 7: Skipting þátttakenda könnunar eftir vinnuveitendum og sérsviði

Niðurstöður könnunar gefa til kynna að aðgengi innflytjenda að starfi sem hæfir menntun þeirra í einkageiranum sé betra en hjá hinu opinbera. Á hinn bóginn hafa aðrar rannsóknir sýnt að upplifun háskólamenntaðra innflytjenda af samskiptum og samningsstöðu gagnvart vinnuveitendum sínum sé slæm, því skortur á færni í íslensku hefur takmarkað starfsmöguleika þeirra, aðgengi að tengslaneti og félagsauði.<sup>92</sup>

### 9. KAFLI – ÞÖRF Á SÉRTÆKUM AÐGERÐUM SBR. 11. GR. LAGA NR. 86/2018 UM JAFNA MEÐFERÐ Á ATVINNUMARKAÐI TIL AÐ FJÖLGA INNFLYTJENDUM Í STÖRFUM INNAN STJÓRNSÝSLUNNAR

#### 9.1. Almennt

Í skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar frá 2014 sem fjallar m.a. um aðgerðir stjórnvalda til að tryggja þátttöku og jafnrétti annarrar kynslóðar innflytjenda og ungra einstaklinga með fötlun á atvinnumarkaði er meðal helstu niðurstaða að mikill skortur sé á formlegum reglum til að tryggja félagslega stöðu annarrar kynslóðar innflytjenda (e. *ethnic youth*) á Norðurlöndum en hins vegar séu til staðar í tilfelli um slíkt fyrir unga einstaklinga með fötlun.<sup>93</sup> Í skýrslunni kemur jafnframt fram að atvinnurekendur á Norðurlöndum séu tregir til að ráða fólk með fötlun eða af öðrum kynþáttum, jafnvel þó viðkomandi hafi sérfræðipækkingu og menntun. Þessa tregðu megi aðallega rekja til áhyggja um að viðkomandi séu of ólíkir starfsmannahópnum, þ.e.a.s. áhyggja um hvort þessir einstaklingar muni aðlagast vinnuumhverfinu, hvort ráðning þeirra myndi leiða til breyttrar fyrirtækja- og stofnanamenningar eða leiða til aukins vinnuálags eða áhyggja samstarfsfélaga.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> <http://www.thjodfelagid.is/index.php/Th/article/view/90/70>

<sup>93</sup> <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:777936/FULLTEXT02.pdf>

<sup>94</sup> Ibid.



Rannsókn þessi hefur ekki leitt í ljós sértækar aðgerðir hérlendis með það að markmiði að auka við ráðningar innflytjenda hjá hinu opinbera. Á hinn bóginn tók gildi þann 1. september 2018 ákvæði 2. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði gildi en ákvæðið heimilar stjórnvöldum til að grípa til sértækra tímabundinna aðgerða til að bæta stöðu einstaklinga á vinnumarkaði á þeim sviðum þar sem á þá hallar vegna einhverra þeirra þátta sem um getur í 1. mgr. 1. gr. (kynþáttur, þjóðernisuppruni, trú, lífsskoðun, fötlun, skert starfsgeta, aldur, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenni eða kyntjáning) í því skyni að stuðla að jafnri meðferð á vinnumarkaði.

Framangreint lagaákvæði er fyrsta lagaheimildin sem ætlað er að tryggja jafnrétti með heildstæðum hætti á íslenskum atvinnumarkaði. Í gildi eru hins vegar lög sem varða ákveða hópa sérstaklega, þ.e. lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla sem heimila sértækar aðgerðir vegna kynjajafnréttis og lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir en þar segir í 1. mgr. 22. gr. að hvers konar atvinnu- og hæfingartengd þjónusta sem ætluð er fötluðu fólki teljist til vinnumarkaðsaðgerða. Jafnframt segir í 3. mgr. sömu greinar að fatlað fólk skuli eiga forgang að störfum hjá ríki og sveitarfélögum ef hæfni þess til starfsins sé meiri eða jöfn hæfni annarra sem um starfið sækja.

Markmið ákvæðis laganna um jafna meðferð á vinnumarkaði er að tryggja ekki eingöngu lagalegt jafnræði heldur jafnræði í raun.<sup>95</sup> Að baki ákvæðisins liggur sá skilningur að tilteknir einstaklingar standi höllum fæti vegna aðildar þeirra að tilteknum þjóðfélagshópnum t.d. vegna þjóðernis- eða trúar. Einstaklingar sem tilheyra þessum hópum þurfa almennt að standa frammi fyrir auknum hindrunum til að njóta jafnræðis. Jákveðar sértækar aðgerðir miða að því að bæta úr þessum ágöllum og tryggja jafnræði í raun og framkvæmd.<sup>96</sup> Til þess að grípa til sértækra aðgerða þarf þó yfirleitt að vera til staðar fjármagn.

Þar sem Jafnréttisstofa annast framkvæmd laga nr. 86/2016 er minnt á (sbr. kafla 7.3.3) að þótt fjárveitingar til Jafnréttisstofu hafi verið auknar vegna innleiðingar mismununar tilskipananna (lög nr. 85/2018 og 86/2018), gefa fjárlög 2019 til kynna að það sé hvorki hluti af markmiðum stjórnvalda í jafnréttismálum að grípa til almennra aðgerða til að tryggja framkvæmd laga nr. 86/2018 né sértækra aðgerða skv. 2. mgr. 11. gr. sömu laga.<sup>97</sup> Ólíkt þessu hafa önnur norræn ríki gripið til fjölda aðgerða til að stuðla að jafnræði vegna atvinnumöguleika minnihlutahópa, sökum þjóðernis, trúar eða kynþáttar þeirra á almennum atvinnumarkaði og hjá hinu opinbera. Þessu til viðbótar tryggðu ríkin að í fjárlögum væru fjárveitingar til framkvæmdar sértækra aðgerða.<sup>98</sup> Verður greint frá þessu hvað þrjú norræn ríki varðar í næstu kaflahlutum hér á eftir.

---

<sup>95</sup>[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536345/EPRS\\_STU\(2016\)536345\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536345/EPRS_STU(2016)536345_EN.pdf)

<sup>96</sup>[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536345/EPRS\\_STU\(2016\)536345\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536345/EPRS_STU(2016)536345_EN.pdf)

<sup>97</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d5ab9587-b5df-11e8-942c-005056bc4d74>; Sjá einnig <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0002&from=EN>

<sup>98</sup> A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2017: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/36c9bb78-db01-11e7-a506-01aa75ed71a1> ; Sjá einnig <http://www.mipex.eu/iceland>

## 9.2. Sérþækar aðgerðir af hálfu norskra stjórnvalda til að auka starfshlutfall innflytjenda hjá hinu opinbera

Í skýrslu OECD um atvinnu fyrir innflytjendur frá 2012, segir að í Noregi hafi það lengi verið stefna ríkisins og sveitarfélaga að ráða einstaklinga með erlendan bakgrunn hjá hinu opinbera.

Sem liður í þeirri stefnu stjórnvalda frá árinu 2007 var sérstök athygli gefin innflytjendum með sérfræðikunnáttu með því að auka gegnsæi í ráðningarferlum sem og með því að gæta þess að einstaklingar með ráðningarvald ríkisins fari í símenntun í menningarlausni. Frekari aðgerðir af hálfu norskra stjórnvalda voru settar fram í aðgerðaráætlun þeirra um aðlögun innflytjenda og barna þeirra í norsku samfélagi frá 2007. Samkvæmt aðgerðaáætlununum voru innflytjendur hvattir til að sækja um og stjórnvöldum gert skylt við ráðningar í opinber störf að bjóða að minnsta kosti einum innflytjenda með sérfræðipækningu sem er ekki frá vestrænu ríki í starfsviðtal.<sup>99</sup> Þá var öllum ríkisstofnunum gert skylt frá 2007 að setja afmörkuð markmið fyrir ráðningar umsækjenda með erlendan bakgrunn og setja fram aðgerðaráætlun um það hvernig þessum markmiðum verður náð.

Til viðbótar var sett af stað áttak árin 2008 og 2009 vegna innflytjenda sem sækja um störf í stjórnsýslunni. Í áttakinu var ríkisstofnunum gert að innleiða stefnu varðandi það ef umsækjendur eru jafnhæfir eða nokkurn veginn jafnhæfir, en þá ber stofnuninni að veita umsækjanda sem er innflytjandi forgang við ráðningu í starfið. Samkvæmt skýrslu um framkvæmdina innleiddu reyndar ekki allar stofnanirnar þessa stefnu en kváðu hins vegar að hún hafi haft áhrif á ráðningarferlið hjá sér og að þær séu mun meira meðvitaðar um ómeðvitaða fordóma sem kunna að hafa áhrif við ráðningar. Samkvæmt skýrslunni tóku stærri sveitarfélög mun betri þátt í þessari stefnu og innleiddu sér aðgerðaáætlanir með það að markmiði auka við innflytjendur og börn innflytjenda í störfum. T.d. setti eitt sveitarfélag sér markmið um að hafa um 19% starfsmenn af erlendum bakrunni sem tilheyri ekki vestrænum ríkjum og náði því markmiði árið 2008. Önnur sveitarfélög settu álíka markmið og til viðbótar var það sérstaklega sett í auglýsingar að innflytjendur væru hvattir til að sækja um, boðið var upp á starfsnám og námskeið fyrir innflytjendur sem voru nýfluttir á svæðið og voru mannauðstjórar sendir í sérstök námskeið um fjölmenningsstjórnun (e. intercultural management).<sup>100</sup>

Enn fremur var norskum stjórnvöldum og fyrirtækjum með 50 eða fleiri starfsmenn gert skylt lögum samkvæmt að grípa til sérþækra aðgerða og gefa út skýrslu árlega um aðgerðirnar til tryggja jafnræði mismunandi þjóðfélagshópa.<sup>101</sup> Umboðsmaður jafnréttismála fer með eftirlitshlutverk með útgáfu skýrslunnanna. Til viðbótar kynntu norsk stjórnvöldum verkefni sem er nýnæmi, þar sem 12 fyrirtæki í ríkiseigu hafa það að markmiði að ráða fleiri innflytjendur til starfa þar.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3\\_9789264167537-en#page171](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3_9789264167537-en#page171)

<sup>100</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3\\_9789264167537-en#page171](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/jobs-for-immigrants-vol-3_9789264167537-en#page171)

<sup>101</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe206a22df754b8792740fb81109a761/immigration-and-integration-2017-2018-report-for-norway.pdf>

<sup>102</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe206a22df754b8792740fb81109a761/immigration-and-integration-2017-2018-report-for-norway.pdf>

Nýjar skýrslur OECD um aðlögun innflytjenda í Noregi sýna að stefna stjórnvalda er orðin mun víðtækari en áður fyrr. T.d. hrintu stjórnvöld af stað átaki í desember 2018 um aðlögun með menntun og hæfni og er átakið með sex markmið, sem sundurliðuð eru í 57 aðgerðir. Heildarmarkmið átaksins er að auka þátttöku innflytjenda á norskum atvinnumarkaði og þátttöku þeirra í norsku samfélagi almennt. Átakið leggur áherslu á menntun og viðurkenningu á menntun, atvinnu, almenna aðlögun og rétt til lífs án neikvæðra félagslegra áhrifa.<sup>103</sup>

Til viðbótar kemur fram í skýrslunni að líkt og á Íslandi sé meirihluti innflytjenda í Noregi með menntun og þekkingu aflað í heimaríki sínu og jafnframt frekari menntun og reynslu frá Noregi. Stofnunin NOKUT (e. *The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education*) fer með það hlutverk að meta háskólamenntun innflytjenda. NOKUT veitir meðal annars flýtimeðferð vegna viðurkenningar á menntun innflytjenda en litið er svo á að það sé til hagsbóta fyrir norsk fyrirtæki sem vilja ráða til sín innflytjendur. Boðið er upp á þjónustuna að kostnaðarlausu en þá veitir NOKUT ráðningaraðilum álit sem er ekki bindandi heldur ætlað að aðstoða við ráðningarferlið. Þessu til viðbótar metur NOKUT þekkingu einstaklinga í iðngreinum, býður upp á brúarnámskeiðum í greinum sem tengjast lögvernduðum störfum og starfsleyfi þarf til, t.d. fyrir hjúkrunarfræðinga og kennara við Metrópólitan Háskólann í Osló. Fyrsta lota kennara og hjúkrunarfræðinga hóf nám í ágúst 2017 við stofnunina og er markmiðið er að þau fái viðurkenningu á menntun við námslok og fái útgefið starfsleyfi.<sup>104</sup> Þá er NOKUT frá og með janúar 2019 heimilt að meta og viðurkenna iðnmenntun aflað á framhaldsskólastigi. Enn fremur var kynnt brúarnámskeið sérstaklega fyrir einstaklinga sem hafa fengið alþjóðlega vernd og eru með menntun í vísindum eða tækni/verkfræðimenntun til að gera þau að meira aðlaðandi kosti fyrir norskum atvinnurekendum.<sup>105</sup>

Framangreindar upplýsingar eru ekki tæmandi talning, heldur dæmi um sértækar aðgerðir sem norsk stjórnvöld hafa gripið til til að auka atvinnuþátttöku innflytjenda með sérfræðiþekkingu á almennum atvinnumarkaði sem og hjá hinu opinbera.

### **9.3. Sértækar aðgerðir af hálfu finnskra stjórnvalda til að auka starfshlutfall innflytjenda hjá hinu opinbera**

Líkt og á Íslandi er stór hluti innflytjenda í Finnlandi með háskólamenntun.<sup>106</sup> Áhugavert er að í skýrslu OECD um aðlögun innflytjenda í Finnland frá 2018 kemur fram að þekking og menntun innflytjenda sé betur nýtt í einkageiranum en hjá hinu opinbera þar.<sup>107</sup> Mikið sé um skort á vinnuafli í tækni/verkfræðigreinum og hafi einkaaðilar nú tekið upp þá stefnu að ráða til sín innflytjendur með

---

<sup>103</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe206a22df754b8792740fb81109a761/immigration-and-integration-2017-2018-report-for-norway.pdf>

<sup>104</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe206a22df754b8792740fb81109a761/immigration-and-integrat>

<sup>105</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe206a22df754b8792740fb81109a761/immigration-and-integrat>

<sup>106</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305250-en.pdf?expires=1571754080&id=id&accname=guest&checksum=BA97D1D9453E7957BE35E27A1AD0DB3D>

<sup>107</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305250-en.pdf?expires=1571840226&id=id&accname=guest&checksum=78FA040A2F73436492C011E45597472F>

umrædda menntun án þess að gera kunnáttu í finnsku og sænsku að skilyrði. Meiri áhersla er lögð á kennslu í þeim tungumálum í sjálfu starfinu (e. *on the job training*).<sup>108</sup>

Samkvæmt finnskri löggjöf un bann við mismunun er stjórnvöldum, fyrirtækjum í ríkiseigu og einkaaðilum með yfir 30 starfsmenn skylt að grípa til aðgerða til að tryggja jafnræði. Nýlega bannaði höfuðborgin Helsinki kröfu í auglýsingum um tungumálakunnáttu bæði í finnsku og sænsku vegna allra lausra staða sinna án tillits til þess hvort sú krafa þætti nauðsynleg eða ekki. Talið var að sú krafa fæli í sér mismunun gagnvart innflytjendum og með breytingunni væru innflytjendur þannig hvattir til að sækja um störf hjá borginni.<sup>109</sup>

Framangreindar upplýsingar eru ekki tæmandi talning, heldur dæmi um sértækar aðgerðir sem finnsk stjórnvöld hafa gripið til til að auka almennt atvinnuþátttöku innflytjenda með sérfræðipekkingu á atvinnumarkaði og hjá hinu opinbera.

#### **9.4. Sértækar aðgerðir af hálfu sænskra stjórnvalda til að auka starfshlutfall innflytjenda hjá hinu opinbera**

Samkvæmt skýrslu OECD frá 2014 um aðlögun innflytjenda, hafa sænsk stjórnvöld náð stöðugum framförum í átt að aukinni fjölbreytni meðal starfsmanna sinna í opinber stjórnarsýslu undanfarin tíu ár. Árið 2012 var hlutfall nýráðinna starfsmanna af erlendum uppruna hærra en af innlendum í fyrsta skiptið.<sup>110</sup>

Árið 2014 var haldin sameiginleg vinnustofa um aðlögun innflytjenda í Svíþjóð á vegum OECD, sænska fjármálaráðuneytisins og atvinnuáráðuneytisins undir heitinu „Finding the way: Employing the use of the migrants in Sweden“ með það að markmiði að skoða málin með heildstæðum hætti og finna flöskuhálsa eða kerfislægar hindranir hvort sem er í stefnumótun eða framkvæmd stjórnvalda og gera tillögur að lausnum.<sup>111</sup>

Árið 2016 var sænskum lögum um bann við mismunun breytt þannig að jákvæð skylda til að tryggja jafnrétti var rýmkað með þeim hætti að nú sé skylt að grípa til aðgerða til að stuðla að fjölbreytileika í sænsku atvinnu- og menntunarlífi. Jafnframt er atvinnurekendum og menntunarstofnunum skylt að vinna stöðugt að markmiði um að tryggja jafnrétti fyrir alla verndaða þjóðfélagshópa.<sup>112</sup>

Ýmis verkefni voru sett af stað árið 2015 sem fela í sér flýtiaðlögun (e. fast track) innflytjenda á sænskum atvinnumarkaði, m.a. til að auka þátttöku innflytjenda í atvinnumarkaði þar. Dæmi um verkefni eru „Apprenticeship for new arrivals“, „Applied Basic year“ og „Swedish Together“. Öll

---

<sup>108</sup> [Ibid.](#)

<sup>109</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305250-en.pdf?expires=1571754080&id=id&accname=guest&checksum=BA97D1D9453E7957BE35E27A1AD0DB3D>

<sup>110</sup> <https://www.oecd.org/migration/swedish-migrant-integration-system.pdf>

<sup>111</sup> [Ibid.](#)

<sup>112</sup> A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2017: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=49316](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49316)

þessi verkefni eiga það sameiginlegt að hvetja fyrirtæki til að taka innflytjendur í þjálfun og eru þeim greiddar á bilinu 150-200 sænskar krónur á dag fyrir þátttöku þeirra í verkefninu.<sup>113</sup>

Undir flýtiaðlögunarverkefnum er ekki gerð krafa um að innflytjendur með menntun kunnri sænsku til að komast í störf þar sem sérfræðiþekking nýtist, þess í stað er þeim, í framhaldi af því að hafa fengið viðurkenningu á menntun veittur kostur á að sækja brúarnámskeið og námskeið í sænsku samhliða vinnu. Flýtiaðlögun er nú í boði fyrir innflytjendur með menntun í félagsvísindum, félagsráðgjöf, kennaramenntun, leikskólakennaramenntun, matreiðslu og öðrum starfsgreinum sem krefjast viðurkenningu á menntun svo sem í heilbrigðisgeirum.<sup>114</sup> Til viðbótar hafa verið umræður um að útvíkka flýtiaðlögun á sviði lyfjafræði, ferðamannaíðnaðar, sveitarstjórnar, umferðamála, fasteignamála, rafvirkjunar og skógræktar og landbúnaðar.<sup>115</sup>

Um ráðningar annarrar kynslóðar innflytjenda hjá hinu opinbera í Svíþjóð segir í skýrslu OECD frá 2018 að einstaklingar sem eru fæddir í Svíþjóð og eiga foreldra frá þriðja ríki séu líklegir til að starfa í opinbera geiranum.<sup>116</sup>

Framangreindar upplýsingar eru ekki tæmandi talning, heldur dæmi um sértækar aðgerðir sem sænsk stjórnvöld hafa gripið til til að auka almennt atvinnuþátttöku innflytjenda með sérfræðiþekkingu á almennum atvinnumarkaði og hjá hinu opinbera.

## **10. KAFLI – SÉRTÆKAR AÐGERÐIR VEGNA AÐLÖGUNAR KVENNA AF ERLENDUM UPPRUNA Á ÍSLENSKUM ATVINNUMARKAÐI**

Rannsóknir hafa sýnt að hlutfall kvenna með erlendan bakgrunn frá ríkjum öðrum en svokölluðum vestrænum ríkjum er lág á atvinnumarkaði á öllum Norðurlöndunum.<sup>117</sup> Norræna ráðherranefndin um jafnréttismál hefur undanfarin ár lagt áherslu á jafnrétti á atvinnumarkaði og m.a. talið mikilvægt að finna leiðir til að styrkja stöðu kvenna í hópi innflytjenda á atvinnumarkaði. Meðal annars hafa Svíþjóð og Noregi boðað til ráðstefnu um aðlögun kvenna af erlendum uppruna á atvinnumarkaði árin 2017 og 2018. Flest Norðurlönd hafa gripið til aðgerða hvað þetta varðar, m.a. með sértækum vinnumarkaðsaðgerðum með áherslu á þátttöku kvenna af erlendum uppruna í atvinnulífi og hafa niðurgreidd störf á almennum markaði verið talin lang árangurríkust í þeim efnum.<sup>118</sup> Vert er að taka fram að haldið var örnámskeið í samræmi við framkvæmdaráætlun um

---

<sup>113</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden\\_9789264257382-en#page141](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden_9789264257382-en#page141)

<sup>114</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305250-en.pdf?expires=1571840226&id=id&accname=guest&checksum=78FA040A2F73436492C011E45597472F>

<sup>115</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden\\_9789264257382-en#page141](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden_9789264257382-en#page141)

<sup>116</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307216-en.pdf?expires=1571775164&id=id&accname=guest&checksum=14F78F03C5644026EE62224C42A52275>

<sup>117</sup> <https://www.nordregio.org/wp-content/uploads/2019/05/FINAL-PB-Nielsen-Arendt-and-Schultz-Nielsen.pdf>

<sup>118</sup> Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets: Background, Summary and Policy Conclusions: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1317928/FULLTEXT01.pdf>. Á vegum Vinnuálastofnunar eru ýmis almenn vinnumarkaðsúræði en ekkert þeirra er með það að sérstöku markmiði að auka fjölda innflytjenda eða kvenna af erlendum uppruna á atvinnumarkaði. Sjá <https://vinnuálastofnun.is/atvinnurekandi/vinnuámarksúræði>; Sjá

aðlögun innflytjenda með það að markmiði að virkja frumkvöðla meðal innflytjenda árin 2017 og 2018.<sup>119</sup>

Ísland mun halda sambærilega ráðstefnu haustið 2019 í samhengi við formennsku í nefndinni og mun fjalla um niðurstöðu rannsóknar um vændi á Norðurlöndum.<sup>120</sup> Engar upplýsingar er hins vegar að finna um afstöðu Íslands til aðlögunar kvenna af erlendum uppruna á íslenskum atvinnumarkaði og ber að telja að það sé því ekki hluti af áherslumarkmiðum ríkisins í jafnréttismálum. Til frekari stuðnings um þetta er vísað til framkvæmdaáætlunar ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum 2016–2019, en þar er ekki minnst á konur af erlendum uppruna.<sup>121</sup>

Af framangreindu má draga þá ályktun að ólíkt á hinum Norðurlöndunum séu málefni kvenna af erlendum uppruna að takmörkuðu leyti álitin jafnréttismál í forgangi á Íslandi, þ.e. önnur en þau sem tengjast ofbeldi í nánnum samböndum, vændi og mansali. Ísland hefur hins vegar talið mikilvægt að í stefnumótandi aðgerðum um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi sé lögð áhersla á að bæta ráðningarmáta innflytjenda á atvinnumarkaði, m.a. með íslenskukennslu, einfaldara mati á viðurkenningu á menntun, auknum tækifærum til endur- og símenntunar og starfsþjálfun. Talið var að framkvæmdaáætlunin fyrir innflytjendur 2016-2019 væri rétt skref í þessa átt.<sup>122</sup>

Jafnframt má draga þá ályktun að með því að álíta aðlögun kvenna af erlendum uppruna á atvinnumarkaði ekki sem sérstakt jafnréttismál líkt og ráðningu kvenna almennt, séu minni líkur á að aðrar konur en innlendir verði ráðnar í störf í opinberri stjórnýslu bæði í sérfræði- og í ábyrgðarstöður.<sup>123</sup>

## 11. KAFLI – NIÐURSTÖÐUR

Hlutfall innflytjenda hérlendis fer ört vaxandi. Af þessum ástæðum er mikilvægt að stjórnvöld tryggi heildstæða stefnu um aðlögun innflytjenda að íslenskum atvinnumarkaði til að auka möguleika

---

einnig: Vinnumarkaðsúrræði frá 2009 þar sem innflytjendur lærðu að stofna fyrirtæki á Íslandi: <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2009/11/22/laerdu-um-stofnun-fyrirtaekja-a-islandi/>

<sup>119</sup> <https://www.nmi.is/is/frettir/namskeid-fyrir-konur-af-erlendum-uppruna>; Sjá einnig Stjórnmalasáttmál núverandi ríkisstjórnar en um jafnréttismál segir í stjórnarsáttmálanum að „ríkisstjórnin leggur áherslu á jafnrétti kynjanna.“ Sáttmálin útlistar með nákvæmum hætti hvernig ríkisstjórnin hyggst ráðast í það að tryggja kynjajafnrétti, en þar er ekki minnst á konur af erlendum uppruna <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnuyfirlysing/>

<https://www.vinnumalastofnun.is/frettir/2017/03/namskeid-fyrir-konur-af-erlendum-uppruna>

<sup>120</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=33cbc9c1-217e-11e8-9429-005056bc530c>

<sup>121</sup> <https://www.althingi.is/altext/145/s/1640.html>

<sup>122</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2596438b-d87b-11e9-944a-005056bc4d74>

<sup>123</sup> Við skilgreiningu á jafnréttismálum er unnt að líta til jafnréttisákvæðis 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 en í 1. mgr. ákvæðisins segir að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Í 2. mgr. sömu greinar er sérstök áhersla lögð á jafnrétti kvenna og karla. Þegar litið er til frásagna kvenna af erlendum uppruna í hinni svokölluðu #metoo byltingu virðist gefa augaleið að líta þarf á aðlögun þeirra að atvinnumarkaði sem jafnréttismál, enda sýna frásagnirnar að konurnar hafa sætt mismunun á grundvelli kyns, þjóðernis og eftir atvikum kynþáttar, sjá: <https://kjarninn.is/skyring/2018-01-24-metoo-konur-af-erlendum-uppruna-stiga-fram/>

þeirra til að nýta menntun og þekkingu sína til að fá störf við hæfi, bæði á almennum atvinnumarkaði og hjá hinu opinbera. Mikill samfélagsleg hagur er fólgin í því að virkja innflytjendur í íslensku atvinnulífi.

Almennt hefur verið talið að gott hlutfall ráðninga innflytjenda hjá opinberum yfirvöldum feli í sér vísbendingu um að viðkomandi ríki skuldbindi sig til að tryggja aðlögun innflytjenda í samfélaginu. Þessu til viðbótar stuðlar ráðning innflytjenda innan stjórnarsýslunnar að sýnileika innflytjenda í samfélaginu, jákvæðri viðhorfsbreytingu til innflytjenda sem vinnur gegn staðalímyndun og ekki síst eru innflytjendur í opinberum stöðum fyrirmynd barna almennt og þá barna með erlendan bakgrunn sérstaklega.

*Helstu niðurstöður rannsóknarinnar eru:*

- **Hátt hlutfall innflytjenda hérlendis er með háskólamenntun og margir með eitt eða fleiri háskólapróf.**  
Samkvæmt niðurstöðum könnunar sem gerð var meðal innflytjenda sem hluti af rannsókn þessari eru um 88% með háskólamenntun, um 49% eru með tvö eða fleiri grunngráður, um 35% eru með eina eða fleiri meistargráður og um 3,3% með eina eða fleiri doktorsgráður.
- **41% innflytjenda fá synjun um ráðningu hjá hinu opinbera. Mikill áhugi til staðar.**  
Í niðurstöðum sömu könnunar kom fram hjá 41% þátttakenda að umsókn þeirra um störf hjá hinu opinbera hafi verið hafnað, en meirihluti sótti um á sl. 12 mánaða tímabili. Um 8% þátttakenda í könnuninni kveðast hafa fengið ráðningu hjá hinu opinbera.
- **Skortur á íslenskukunnáttu er hindrandi en útskýrir ekki allar synjanir um störf.**  
Í niðurstöðum sömu könnunar kemur fram að meirihluta telur sig hafa einhverja færni í íslensku, allt frá litlu leyti í að vera með móðurmálsfærni, eða um 88%. Um 16,3% þátttakenda töldu sig vera mjög færa í íslensku, bæði í ræðu og riti (B2 færni í Evrópuramma um tungumálaviðmið, CEFR), um 7,1% kváðust vera næstum því eins góðir og fólk með íslensku að móðurmáli (C1 til C2 færni í CEFR) og um 3,1% kváðust vera tvítyngdir eða hafa móðurmálsfærni í íslensku.  
  
Þá hafa rannsóknir sýnt að innflytjendur hafa almennt áhuga á að læra íslensku en eru ósáttir við þá íslenskukennslu sem í boði er.
- **Gott aðgengi en ekki góð aðlögun að íslenskum atvinnumarkaði.**  
Rannsóknir hafa sýnt að innflytjendur hafa almennt gott aðgengi að íslenskum atvinnumarkaði. Niðurstöður rannsóknar þessarar sýna hins vegar að gott aðgengi er ekki jafngilt góðri aðlögun. Um helmingur þeirra innflytjenda með menntun eru í starfi sem hæfir ekki menntun þeirra. Þessi staðreyndir bendir til þess að engin aðgerðaráætlun sé til staðar með það að markmiði að tryggja aðlögun innflytjenda að atvinnumarkaði þannig að menntun þeirra nýtist sem best.
- **Jákvæðar lagabreytingar árið 2018.**

Ýmsar jákvæðar lagabreytingar hafa átt sér stað undanfarin misseri m.a. með innleiðingu mismunartilskipana með lögum nr. 85/2018 og nr. 86/2018 og brottfellingu ákvæðis um ríkisborgararétt til að starfa hjá hinu opinbera, sbr. 6. gr. laga nr. 70/1996.

– **Framkvæmd og eftirlit með mismunarlöggjöf og vitneskju innflytjenda um tilvist laganna skortir.**

Lagabreytingarnar sem vísað er til í næsta lið hér að ofan gerðust síðastliðið ár. Þrátt fyrir það benda niðurstöður rannsóknar þessarar til þess að enn sé hægt að finna auglýst störf af hálfu ríkisstofnanna þar sem íslenskur ríkisborgararéttur er gerður að skilyrði til ráðningar. Bendir þessi staðreynd til þess að ekki sé öllum ríkisstofnanir kunnugt um lagabreytingarnar og sé innflytjendum þannig mismunað í aðstöðu við lög. Jafnframt benda niðurstöður rannsóknarinnar til þess að hvorki sé nægilegt eftirlit með framkvæmd laganna né kynningu á löggjöfinni til innflytjenda. Jafnréttisstofa sem hefur eftirlitshlutverk með lögunum hefur ekki fengið fullnægjandi fjárveitingar til að tryggja þetta.

– **Innflytjendur fá síður ráðningu hjá ráðuneytunum.**

Rannsókn þessi sýnir að innflytjendur fá síður ráðningu hjá hinu opinbera, sérstaklega hjá ráðuneytunum. Á Íslandi eru 10 ráðuneyti en þar starfa alls um 740 starfsmenn. Í niðurstöðum könnunar sem gerð var meðal ráðuneytanna sögðu flestir þátttakenda að enginn innflytjandi starfaði hjá sér en tæpt eitt prósent starfsmanna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu eru innflytjendur frá EES-ríkjum og einnig starfa nokkrir einstaklingar í sama ráðuneyti sem tilheyra annarri kynslóð innflytjenda. Þá töldu flest ráðuneytin enga þörf á eða gátu ekki tekið afstöðu til þess hvort þörf væri á innleiðingu jafnréttisstefnu sem hvetur til ráðningu innflytjenda með sérfræðiþekkingu hjá ráðuneytunum.

– **Skortur á gegnsæi og hætta á mismunun í ráðningarferli.**

Lög og reglur um ráðningu hjá hinu opinbera eru skýrar, en mikill skortur er á gegnsæi og upplýsingum um ráðningar innflytjenda hjá stjórnvöldum. Mikilvægt er að stjórnvöld nýti sér samskonar aðferðir og notaðar eru við ráðningu til að tryggja kynjahlutfall og forgang fatlaðra einstaklinga að opinberum störfum.

Þá sýndu niðurstöður könnunarinnar að meirihluti ráðuneyta telur hæfniskröfur hindrandi fyrir innflytjendur, sérstaklega krafan um íslenskukunnáttu. Jafnframt gera flest ráðuneytin almennt kröfu um kunnáttu í einu Norðurlandamáli, en viðurkenna að ekki tali allir starfsmanna þeirra slíkt mál. Ekki er útilokað að þessi krafa stuðli að mismunun gagnvart innflytjendum án þess að fullnægjandi rök standi til.

– **Fleiri innflytjendur starfa hjá einkaaðilum en hjá hinu opinbera í störfum sem hæfi menntun þeirra.**

Niðurstöður könnunarinnar sem gerð var meðal innflytjenda sýna að mun fleiri starfa hjá einkaaðilum í störfum sem hæfa menntun þeirra, um 28,2 %, til samanburðar við þá sem starfa hjá hinu opinbera í störfum sem hæfa menntun þeirra eða um 18,5% þátttakenda. Þessi niðurstaða bendir til þess að einkaaðilar séu líklegri til að ráða innflytjendur með



sérfræðipekkingu til sín en hið opinbera. Þessi munur er óútskýrður og myndi þurfa enn frekari rannsóknir til að kanna ástæður hans.

- **Mikil þörf á sértækum aðgerðir og jafnréttisstefnu sem tekur mið af innflytjendum.**  
Með innleiðingu mismununar tilskipananna, sbr. lög nr. 85/2018 og 86/2018, hafa stjórnvöld nú heimild til að grípa til sértækra tímabundinna aðgerða til að auka ráðningu innflytjenda innan stjórnsýslunnar. Rannsóknin sýnir að mikil þörf sé á slíku. Svör þeirra opinberu stofnanna sem svöruðu könnun rannsóknarinnar gefa til kynna að engin jafnréttisstefna sem tekur á ráðningum innflytjenda sé á vegum opinberra stofnanna hérlandis. Af þátttakendum könnunarinnar töldu 25% ráðuneyta að engin þörf væri á slíkri jafnréttisstefnu annars vegar vegna þess að ráðuneytið væri lítið og hins vegar þar sem nógildandi löggjöf tryggir nægilega bann við mismunum. 62,5% vildu ekki eða töldu sig ekki geta tekið afstöðu. Einungis eitt ráðuneyti sem svaraði (12,5%) taldi að æskilegt væri að innleiða slíka jafnréttisstefnu.
- **Ísland eftirbátur annarra Norðurlanda varðandi sértækar aðgerðir.**  
Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að á hinum Norðurlöndunum hafa stjórnvöld og ýmis sveitafélög gripið til sértækra aðgerða, ýmist tímabundinna eða varanlegra til að tryggja aðlögun innflytjenda bæði að hinum almenna og opinbera vinnumarkaði. Þessar aðgerðir taka jafnframt til annarrar kynslóðar innflytjenda og í því samhengi má nefna að rannsóknir sýna að önnur kynslóð innflytjenda í Svíþjóð er líkleg til að starfa hjá hinu opinbera. Íslandi virðist hins vegar töluverður eftirbátur nágrannaríkja sinna, þegar litið er til MIPEX einkunnar ríkjanna frá 2015, þeirra heildstæðu aðgerðaráætlana varðandi aðlögun innflytjenda sem hafa gilt í meira en áratug á Norðurlöndunum og hinna sértæku aðgerða til að tryggja jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði sem ríkin hafa gripið til.
- **Fjölmeningastefna hjá sveitafélögum hefur jákvæð áhrif á ráðningu innflytjenda.**  
Rannsóknin sýnir að mörg sveitarfélög hafa innleitt eigin fjölmeningastefnu (þótt reyndar taki ekki allar þeirra á atvinnumálum innflytjenda innan stjórnsýslunnar) en á sama tíma hafa ráðuneytin og ríkisstofnanir ekki sett sér sambærilegar stefnur sem taka til sama hóps.

Af þeim sveitafélögum sem leitað var til, bárust einungis svör frá Reykjanesbæ. Í Reykjanesbæ eru um 23,5% íbúa af erlendum uppruna. Hjá sveitafélaginu eru reknir sex grunnskólar og starfa þar 432 starfsmenn. Þar af er hlutfall innflytjenda 2,5%, eða um 11 manns, þar af þrír sem kennarar. Heildarfjöldi starfsmanna sveitafélagsins er 1041. Í öðrum sérfræðistörfum sveitafélagsins starfa engir innflytjendur en í ábyrgðarstöðum þar eru en 1,25% innflytjendur. Niðurstöður benda til þess að hlutfallslega séu innflytjendur í mjög miklum minnihluta meðal starfsmanna sveitafélagsins en sveitafélagið vinnur nú að innleiðingu fjölmeningarstefnu og telur að þörf sé á sveitafélagið innleiði einnig jafnréttisstefnu með það að markmiði að auka við ráðningu innflytjenda hjá sér.

Meðal þeirra sveitafélaga sem hafa fjölmeningastefnu er Reykjavíkurborg, en svör við könnunni bárust ekki þaðan og því er óljóst um hversu margir innflytjendur starfa fyrir borgina og hvort þeir gegni sérfræði- eða ábyrgðastörfum. Í fjölmeningarstefnu

Reykjavíkurborgarar er m.a. er gert ráð fyrir nýttur sé Evrópurammi um tungumálaviðmið (A1-C2) vegna kröfu um íslenskukunnáttu bæði í starfslýsingum og við ráðningar hjá sveitarfélaginu. Til viðbótar er gert ráð fyrir að Reykjavíkurborg hvetji einstaklinga með erlendan bakgrunn til að sækja um störf á vegum borgarinnar og tilgreini sértaklega tungumálaviðmið.

Athyglisvert er að nokkur sveitarfélög þar sem tiltölulega fáir innflytjendur búa eru með fjölmeningastefnur sem taka sérstaklega á atvinnumálum innflytjenda innan stjórnsýslunnar. Til að mynda má benda á að í fjölmeningastefnu Eypings (Sambands sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum) þar sem 5,7% íbúa eru með erlendan bakgrunn eru atvinnumál innflytjenda meðal markmiða. Meðal markmiðanna er setja gott fordæmi við auglýsingar starfa og ráðningarferli þar sem innflytjendur eru sérstaklega hvattir til þess að sækja um störf.

Ofangreindar niðurstöður benda til þess að sveitafélögin standi sig talsvert betur en ríkið þegar kemur að aðgerðum vegna aðlögunar innflytjenda að atvinnumarkaði.

– **Skortur á samræmdri málsmeðferð varðandi viðurkenningu á menntun og ströng krafa um sambærileika menntunar.**

Við viðurkenningu á menntun hérlendis er í framkvæmd litið til eðlis viðkomandi starfs eða starfssviðs, umfangs þess sem og inntaks náms viðkomandi og þá fer fram samanburður á námi hins erlenda ríkisborgara við sambærilegt nám á Íslandi. Rannsóknin sýnir að krafa um sambærileika háskólamenntunar er einungis uppfyllt í tilfelli einstaklinga með menntun frá EES-ríkjum, einstökum Evrópuríkjum utan EES, Kanada og Ástralíu. Þeir einstaklingar sem eru með háskólagráðu frá öðru erlendu ríki og vilja öðlast frekari menntun hérlendis þurfa fyrst að uppfylla kröfuna um sambærilega menntun til að verða jafnir innlendum aðilum með samskonar menntun. Fagaðilar telja að skortur sé á brúarnámskeiðum og leiðbeiningum í þessu samhengi.

Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að innleiða skuli almennt kerfi til viðurkenningar á prófskírteinum sem veitt eru að lokinni sérfræðimenntun eða starfsþjálfun á æðra skólastigi er þessu hlutverki dreift á hendur a.m.k. 10 stofnanna. Þetta kann að skapa erfiðleika fyrir innflytjendur sem vilja fá menntun sína metna, en vita ekki til hvers á að snúa sér, en krafa um háskólamenntun er eitt skilyrði þess að fá ráðningu í sérfræðistörf innan stjórnsýslunnar.

– **Ekki hægt að kæra synjun á viðurkenningu á menntun í öllum tilfellum, jafnvel þótt brot á stjórnsýslulögum þyki skýr.**

Ákvarðanir Menntamálastofnunar um synjun á viðurkenningu innflytjenda á menntun og útgáfu starfsleyfis eru endanlegar og því ekki kærnlegar til æðra stjórnvalds, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 26/2010 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til að starfa hér á landi.

Það að umsækjandi um viðurkenningu á menntun geti ekki kært ákvörðun sína um synjun til æðra stjórnvalds er dæmi um lagalega hindrun sem takmarkar möguleika viðkomandi á

að leita réttar síns. Einstaklingarnir hafa möguleika á að fara fyrir íslenska dómstóla en sú leið er fyrirsjáanlega verulega kostnaðarsöm og tímafrek. Einnig er málsmeðferð hjá umboðsmanni Alþingis nokkuð löng.

Þessi takmörkun vegur með ósanngjörnum hætti að atvinnufrelsi innflytjenda sem er tryggt samkvæmt 75. gr. stjórnarskrá Íslands.

– **Aðlögun að atvinnumarkaði er ekki bara velferðarmál heldur jafnréttismál.**

Helstu skjöl íslenskra stjórnvalda í þessum málaflokki gefa til kynna að atvinnuþátttaka innflytjenda sé fremur velferðarmál heldur en jafnréttismál sem samrýmist ekki 65. gr. stjórnarskrár Íslands. Í aðgerðum sínum sem stuðla að aðlögun innflytjenda hefur mikil áhersla verið lögð á þjónustubörf innflytjenda í stað aðgengi innflytjenda með sérfræðipækkingu að atvinnumarkaði. Þannig virðast stjórnvöld fremur líta á innflytjendur sem þjónustugega en þjónustuveitendur án þess að tryggja jafnvægi milli raunverulegrar þjónustuþarfar innflytjenda og möguleika þeirra til þess að veita þjónustuna sjálfir hjá hinu opinbera. Ekki er hægt að útiloka að þessi sýn kunni að hafa ómeðvituð áhrif á ráðningar innflytjenda hjá hinu opinbera.

Að öllu ofangreindu virtu er svarið við rannsóknarspurningunni um það hvort innflytjendur hafi raunhæfa möguleika og jöfn tækifæri til atvinnuþátttöku innan stjórnsýslunnar og hjá hinu opinbera að teknu tilliti til núverandi lagaumhverfis og atvinnustefnu stjórnvalda því miður neikvætt. Fjölpættar hindranir standa í vegi þess að innflytjendur fái ráðningu innan stjórnsýslunnar.

Þá má sjá af öllu ofangreindu að hvað vissa hluti varðar er enn langt í land varðandi jafnrétti innflytjenda á vinnumarkaði hérlendis. Afstaða höfunda er sú að ekki sé rétt að sérmenntaðir innflytjendur þurfi að berjast eins hart og raun ber vitni fyrir því að vera metnir af eigin verðleikum. Bæði er það samfélagslega óhagkvæmt og í ósamræmi við grunngildi íslenska ríkisins um jafnræði og mannlega reisn.

Með þetta að leiðarljósi er það von höfunda að stjórnvöld taki næstu skref fram á við til að vinna bót á þessum málum, öllum til hagsbóta.

Höfundar gera þann fyrirvara, sbr. að framan, að hafa ber í huga við lestur niðurstöðukaflans að ekki tóku allar þær stofnanir þátt sem vonast var til og að könnunin meðal innflytjenda náði bara til takmarkaðs hóps.

## **12. KAFLI – TILLÖGUR**

Í samræmi við framangreindar niðurstöður telja höfundar að eftirfarandi tillögur myndu koma til með að bæta að miklu leyti möguleika innflytjenda til að starfa hjá hinu opinbera:

- Einfalda þarf möguleika fyrir innflytjendur að fá menntun sína metna og viðurkennda hérlendis með samræmdum reglur, upplýsingagjöf og leiðbeiningum. Vegna tilfella þegar

menntun innflytjenda telst ekki uppfylla kröfur um sambærileika, eins og á við í tilfellum margra einstaklinga frá ríkjum utan Kanada, Ástralíu og EES verða að vera skýrar, birtar og fyrirsjáanlegar reglur um það hverjir falla þar undir, sem og skýrar kröfur um þær leiðir sem eru færar til að bæta upp námið.

- Breyta þarf lögum nr. 26/2010 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi, þannig að allir innflytjendur sem hafa fengið synjun um viðurkenningu á menntun og útgáfu starfsleyfis geti kært þá niðurstöðu til æðra sett stjórnvalds. Slíkt er skilvirkt, ódýrara en dómstólaleiðin og tíðkast í sambærilegum málaflokkum.
- Bæta þarf úr íslenskukennslu til útlendinga bæði varðandi gæði kennslu og þátttökukostnað. Nauðsynlegt er að úttekt fari fram á þeirri íslenskukennslu sem er í boði hérlandis og að samræmd stefna sé til um þá íslenskukennslu sem í boði er. Þátttaka innflytjenda í þeirri vinnu er nauðsynleg enda stendur það þátttakendum næst að geta lagt mat á gæði kennslu og hvað mætti betur fara.
- Mikilvægt er að allar ríkisstofnanir og sveitarfélög innleiði Evrópuramma um tungumálaviðmiðin A1-C2 vegna kröfu um íslenskukunnáttu bæði í starfslýsingum og við ráðningar. Jafnframt er mikilvægt að stofnanir geri ekki kröfu um kunnáttu í einu Norðurlandamáli nema slíkt sé ótvírætt nauðsynlegt, þar sem dæmi á öðrum Norðurlöndum sýna að þetta kann að fela í sér mismunun gagnvart innflytjendum og hafa fælingaráhrif.
- Bæði ríki og sveitafélög verða að innleiða heildstæða stefnu sem tekur á aðlögun innflytjenda að íslenskum atvinnumarkaði, sem geri ráð fyrir sértækum aðgerðum, t.d. vinnumarkaðsaðgerðum og úrræðum sem bjóða upp á starfsþjálfun, námskeið í stjórnslurútti og Evrópuframkvæmd, brúarnámskeið til að einfalda möguleika innflytjenda til öðlast viðeigandi starfsleyfi o.s.frv. Þá þarf að grípa til aðgerða sem taka sérstakt tillit til veikrar stöðu kvenna af erlendum uppruna á atvinnumarkaði.
- Tryggja að mannauðstjórar eða aðrir sem fara með ráðningarvald fyrir hönd stjórnvalda sæki námskeið í fjölmeningastjórnun, menningarläsi- og næmi, sambærilegt og í Noregi.
- Endurskoðun á skilgreiningu jafnréttismála þarf að eiga sér stað hjá stjórnvöldum þannig að aðlögun innflytjenda verði líkt og á flestum Norðurlöndum skýr hluti af jafnréttismálum en ekki eingöngu velferðarmál.
- Mikilvægt er að stjórnvöld tryggi framkvæmd laganna um mismunun með fjárveitingu til eftirlitsaðila, t.d. svo að þeir geti sinnt mikilvægum rannsóknum, afgreitt erindi sem berast þeim og ekki síst til að annast kynningar á tilvist laganna fyrir innflytjendur og aðra sem hin nýja mismununarlöggjöf tekur til.

### **13. CONCLUSION**

The immigrant population in Iceland is rapidly increasing. For this reason, it is important for the government to ensure that there is a comprehensive labor market integration policy for immigrants' participation in the Icelandic labor market. This will increase their opportunities to utilize their education and knowledge to obtain suitable employment, both in the general labor market and in the public sector. There are significant economic benefits for effectively mobilizing immigrants in the Icelandic labor market.

It is generally accepted that an indication of the government's commitment to immigrant integration in society is the number of immigrants employed within the public sector. In addition, the recruitment of immigrants within the public sector contributes to their visibility in the community, erases stereotyping, encourages positive public attitudes, as well as allows them to be role models for all children and in particular children with foreign background.

*Key findings of this report:*

- **A large proportion of immigrants in Iceland have tertiary education and many have one or more university degrees.**

According to the survey conducted among immigrants as part of this research, 88% have university degrees, with 49% having two or more undergraduate degrees 35% have one or more master's degrees and 3.3% having one or more doctorate PhDs.

- **41% of immigrant job seekers are denied employment within the public sector. Many express their interest to work in the public sector.**

The results of the same survey furthermore demonstrate that 41% of the participants who have applied for a job within the public sector had been rejected, the majority within the last 12 months. About 8% of participants in the survey say they have been hired within the public sector.

- **Lack of Icelandic language skills creates a barrier but does not explain all rejections of application for employment.**

The results of the same survey demonstrate that majority of the participants or about 88% say that they write and speak some level of Icelandic, ranging from elementary level proficiency to bilingual or native speaker proficiency. About 16.3% of participants rated their Icelandic language skills at the professional proficiency level, i.e. B2 level of the CEFR, about 7.1% rated their skills at the full professional proficiency level or level C1 to C2 of the CEFR and about 3.1% rated their skills at bilingual or native level proficiency.

Research has shown that immigrants are generally interested in learning Icelandic but are dissatisfied with the quality of available Icelandic language courses.

- **Accessibility to labor market and adequate labor market integration**

Studies have shown that immigrants generally have good access to the Icelandic labor market. However, the results of this study indicate that accessibility is equated to good labor market integration. About half of immigrants with education are in low-skilled jobs. These facts indicate that there is a need for an action plan for labor market integration measures aimed at ensuring the best use of the expert knowledge of immigrants with education.

– **Positive legislative changes in 2018.**

There have been a number of positive legal changes recently, inter alia, the implementation of the non-discrimination directives with Acts no. 85/2018 and no. 86/2018 as well as the abolishment of the citizenship requirement for recruitment in the public sector, cf. Art. 6 of Act no. 70/1996.

– **Insufficient application and monitoring of anti-discrimination legislation and lack of immigrant awareness about the existence the legislation.**

The legislative changes referred to in the previous section were made last year. Nonetheless, the results of this study suggest that it is still possible to find job advertisements from state agencies where Icelandic citizenship is made a condition for recruitment. This fact indicates that not all state agencies are aware of the legislative amendments, and that immigrants continue to be discriminated against in job advertisements contrary to current law. Furthermore, the results of the study indicate that there is neither adequate monitoring of the application of anti-discrimination legislation nor immigrants' knowledge of their existence. The Equality Center is the chief supervisory body under the law but has not received adequate funding to carry out its legislative function.

– **Immigrants are less likely to be hired by the Icelandic ministries.**

This study indicates that immigrants are less likely to be employed in the public sector, especially the ministries. There are 10 ministries in Iceland, with a total of 740 employees.

According to the results of the survey conducted with the government ministries, most participants confirm that no immigrants were among their staff, with the exception of the Ministry of Finance and Economic Affairs, where app. 1% of the staff are from other EEA countries in addition to several second-generation immigrants. Most ministries held the position that an equality policy aimed at encouraging the recruitment of immigrants with expertise within the ministries was either not necessary or they were unable to take any position thereto.

– **Lack of transparency and risk of discrimination in the recruitment process.**

Laws and regulations on recruitment in the public sector are clear. However, the research indicates that there is a lack of transparency and information on the recruiting of immigrants by the government. It is important for the government to utilize similar methods as are applicable in the recruitment process to ensure gender equality and the priority recruitment right of disabled persons in the public sector.

The results of the survey also showed that the majority of ministries agree that certain requirements do create impediments to immigrant recruitment, especially the requirement for adequate Icelandic language skills. In addition, most ministries require knowledge of at least one Nordic language, but admits that not all their employees speak these languages. It cannot be ruled out that these requirements promote discrimination against immigrants in the recruitment process without sufficient justification.

– **More immigrants are employed in the private sector than in the public sector in positions that match their qualification.**

The results of the survey conducted among immigrants show the majority of those with higher education who are employed in positions that match their qualification, are employed in the private sector. This represents a 28.2% of the overall participants, compared 18.5% of participants who are employed in the public sector in positions matching their qualifications. This finding suggests that the private sector is more likely to hire immigrants with expert knowledge than the public sector.

This difference is unexplained and would require further research to explore its reasons.

– **Adopting positive action measures and equality policies to encourage recruitment of immigrants are necessary.**

With the implementation of the discrimination directives cf. Act nos. 85 and 86 from 2018, the government is now authorized to adopt temporary action measures to increase the recruitment of immigrants within the public sector. The study shows that such measures are necessary. The responses of the state agencies that participated in the survey indicate that there is no equality policy applicable for the recruitment of immigrants by the government in Iceland. Of the ministries that participated in survey, 25% felt that there was no need for such an equality policy, on the one hand, because the ministry is small and on the other hand, because current legislation guarantees sufficient protection against discrimination. Furthermore, 62.5% did not want to or thought they had the competence to take a position on whether or not there was a need for such a policy. Among the participants, only one ministry (12.5%) considered it necessary to implement an equality policy.

– **Iceland trails other Nordic countries on the adoption of positive action measures.**

The results of the study show that in the other Nordic countries, governments and various municipalities have implemented positive action measures, either in the short term or long term, to facilitate the integration of immigrants into the general labor markets and public sectors.

These measures also extend to second generation immigrants and in this context, it can be mentioned that research shows that second-generation immigrants in Sweden are likely to work in the public sector. However, Iceland appears to be considerably behind its neighboring countries on adopting policies for the labor market integration of immigrants,

as demonstrated by the MIPEX2015 score of these countries. This is furthermore evidenced by the existence of comprehensive immigration integration policies, which have been in force for more than a decade in the Nordic countries as well as the targeted positive action measures aimed at ensuring equality for immigrants on the labor market.

– **Adoption of multicultural policies by municipalities have been shown to have positive effects.**

The research shows that many municipalities have implemented their own multicultural policies (although not all address the recruitment of immigrants at the municipality level). In contrast, the ministries and state agencies have not adopted similar policies covering the same issue and group.

Among the participants of the survey, only Reykjanes responded. Approximately 23.5% of the local population in Reykjanes are of foreign origin. The total number of municipal employees is 1041. The municipality operates six primary schools and employs 432 staff, 11 individuals or (2.5%) of which are immigrants, three of whom identify as teachers.

The results indicate a disproportionate share of immigrants among municipality staff to the number of immigrants residing in the municipality. The municipality is currently working on the implementation of its recently adopted multicultural policy. Notwithstanding, the municipality deems it necessary to also adopt an equality policy with the aim of increasing the recruitment of immigrants at the municipality level.

Among the municipalities that have adopted multicultural policies is, the City of Reykjavik, who did not participate in the survey. It is therefore unclear how many immigrants are currently employed by the city, whether as experts or in managerial positions.

Reykjavik's multicultural policy includes, *inter alia*, the objective of implementing of the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR), (A1-C2) for Icelandic language skills requirement both in job descriptions and recruiting at the municipality level. In addition, it is the City of Reykjavik's stated objective to encourage immigrants to apply for available positions and to specify in advertisements the required language criteria.

Interestingly, several municipalities where relatively few immigrants live have adopted multicultural policies that specifically address labor market integration for immigrants at the municipality level.

For example, in Eything's multicultural policy (the Association of Local Authorities in Eyjafjörður and Thingeyjarsýsla), where 5.7% of the population is of foreign origin, immigrant employment at the municipality level is among the stated goals. Among the stated objectives is to set example for others with its advertisements for available positions and the recruitment process where immigrants are especially encouraged to apply.



The above results indicate that the municipalities perform considerably better than the state when it comes to measures aimed at the labor market integration of immigrants.

- **Lack of harmonized procedure for recognition of immigrant education and the strict “equivalency” requirement.**

In practice, the recognition of education in Iceland, takes into account the nature of the job or field of study in question, the scope and content of the education which is then compared to similar studies in Iceland. The research shows that the “equivalency” requirement for university education obtained abroad are only fulfilled in cases where education is obtained in EEA countries, some European countries, Canada and Australia. Those individuals with university education from other countries falling outside approved list of countries who wish to obtain further education in Iceland must first meet the “equivalency” requirement, confirming that their education is comparable to that of domestic persons with similar studies. In this context, experts suggest that there is a lack of bridge courses and clear guidelines to follow, in cases where education are not comparable.

Although there have been discussions about implementing a harmonized system for the recognition certificates awarded at the completion tertiary education or vocational training, this process is currently handled by at least 10 different agencies. An individual with expert knowledge, must have a university education, which is one of the conditions for recruitment within the public sector. Not knowing the correct body responsible for evaluating foreign education could create unnecessary challenges for immigrants who are interested in gaining employment within the public sector.

- **Appealing the rejection of education not possible in all cases, even where violation of procedural law seems clear.**

The decisions of the Directorate of Education (*icel. Menntamálastofnun*) rejecting requests for the recognition of education and the issuing of appropriate license are final. Accordingly, they cannot be appealed to a higher authority, cf. Article 9 paragraph 4 Act no. 26/2010 on the recognition of professional education and qualifications to work in Iceland.

The fact that an applicant for recognition of his education cannot appeal a negative decision to a higher authority is an example of a legal barrier that limits a person’s ability to seek redress. Applicants are in general able to seek redress from the Icelandic courts, but the judicial route is foreseeably costly and time consuming. Similarly, the procedure after submitting complaints to the Parliamentary Ombudsman is also quite lengthy.

This legal barrier places disproportionate limitations on the rights of immigrants to freely pursue employment cf. Article 75 of the Icelandic Constitution.

- **Labor market integration is a welfare issue and not an equality issue.**

The main reports produced by the Icelandic government on immigrant issues suggest that the participation of immigrants in the labor market is treated mainly as a welfare issue rather than an equality issue, in contravention with Art. 65 of the Icelandic constitution. Action plans aimed at facilitating immigrant integration into society, place significant emphasis on the service needs of immigrants and less on the accessibility needs of immigrants with expert knowledge to the labor market. Thus, the findings suggest that the government view immigrants from the point of view of recipients of services without striking a balance between these service needs and immigrants' ability to themselves being service providers within public sector. It cannot be ruled out that this view may have an unconscious bias on the employment of immigrants in the public sector.

In light of the above, the research question on whether immigrants have realistic and equal opportunities to gain employment within the public sector, taking into account the current legal environment and government policy, is unfortunately answered in the negative. It is shown that multiple obstacles prevent immigrants from being recruited within the public sector. In addition, in certain regards, considerable progress is necessary for the equal treatment of immigrants on the labor market in Iceland. It is the position of the authors that immigrants with expert knowledge often face unnecessary challenges to be judged on their own merits. This is both socially inefficient and inconsistent with basic Icelandic values on equality and respect for human dignity.

With this in mind, it is the authors' hope that the Icelandic government will take the next steps to remedy these issues, for the benefit of all.


The authors note that all conclusions must be read cautiously, as not all government institution participated in the research and the survey conducted with immigrants was limited.

#### **14. RECOMMENDATIONS**

In accordance with the key findings, the authors believe that the following recommendations would significantly improve immigrants' chances of gaining employment within the public sector:

- Simplification of the procedure for recognizing foreign education in Iceland by introducing coordinated rules, making available and accessible necessary information and guidelines about the relevant procedure. In cases where education do not fulfil the "equivalency" criteria, as in the cases of individuals from countries outside the EEA, specific European countries, Canada and Australia, there must be clear, published and foreseeable rules about eligibility requirements and the procedure to improve and gain recognition of education.
- Amend Act 26/2010 on recognition of professional qualifications for working in Iceland, so that immigrants who have received a negative decision on their application for recognition of their qualifications and license to work may be able to appeal such decisions to a higher authority. This is less timely and costly than the judicial procedure and would be similar to procedures in similar matters.

- Improve Icelandic language courses for immigrants both with respect to the quality of the courses offer and the participation cost. It is necessary that an overall evaluation be carried out on available language courses and that coordinated quality assurance policies. In initiatives aimed at improving Icelandic courses, consideration must be given to the participation of immigrants in this work, as they are better suited to provide information on areas of improvement.
- All state agencies and municipalities should implement the European Framework on the Language Criteria A1-C2 and include the proficiency level required in job description for advertised positions. Furthermore, it is important that these institutions do not list as a requirement in job descriptions the need for proficiency in one or more Nordic language unless this requirement is clearly necessary for the position. This approach has been taken by some Nordic countries who have determined that this practice could be discriminatory as well as have a deterrent effect on immigrant job seekers.
- Both state agencies and the municipalities should implement comprehensive policies on labor market integration, which provides for positive action measures, e.g. labor market measures which includes vocational training, courses on administrative rules and practice, bridge courses aimed increasing immigrant's chances of recognition of their foreign credentials and for receiving the relevant professional licenses, etc. Positive action measures must also pay special attention to the vulnerable situation of women of foreign origin in the Icelandic labor market.
- Ensure that human resource personnel and others in charge of recruitment receive regular training on diversity management, cultural awareness and sensitivity, similar to those in Norway.
- A review of the government's classification on what are define as equality issues so that immigrant integration, is treated as an equality issue and not only as a social or welfare issue in a similar manner as some Nordic countries.
- It is important that the government ensures the application of the anti-discrimination legislation by providing the necessary funding to the relevant supervisory bodies so that they can, conduct important research, process complaints they receive and be able raise public awareness about the existence of the law for immigrants and others who the law applies to etc.



Réttur - Adalsteinsson & Partners  
Klapparstíg 25-27, 101 Reykjavík  
Sími/Tel: +354 547 2000  
[rettur@rettur.is](mailto:rettur@rettur.is)/[www.rettur.is](http://www.rettur.is)