



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hugvísindasvið

Tekið á álfum nútímans

*Lagaumhverfi og stefnumótun íslenskra stjórnvalda
í málefnum innflytjenda á Íslandi 2003-2013*

Ritgerð til BA-prófs í sagnfræði
Sagnfræði- og heimspekideild
Júní 2015

Háskóli Íslands
Hugvísindasvið
Sagnfræði

Tekið á álfum nútímans

*Lagaumhverfi og stefnumótun íslenskra stjórnvalda í
málefnum innflytjenda árin 2003-2013*

Ritgerð til BA - prófs í sagnfræði

Sindri Viðarsson

Kt.: 0211842179

Leiðbeinendur: Íris Ellenberger og Guðni Th. Jóhannesson

Maí 2015

Útdráttur:

Út frá lögum, skýrslum, lagafrumvörpum, umsögnum, stefnu ríkisstjórnar og sveitastjórna, rannsóknum, greinarflokkum um útlendinga á Íslandi og viðtölum við innflytjendur og sérfræðinga í málaflokknum er ætlun mín að varpa ljósi á stefnumótun í innflytjendamálum, bæði um aðgengi og aðlögun, á seinasta rúma áratug, skýra hvaða kenning um stefnumótun stjórnvalda er best fallin að málaflokknum. Hvort mannréttindi þeirra sem ekki eru íslenskir ríkisborgarar eru virt og hvort nóg sé að kveða stefnu í orði sem ekki er framfylgt með fjármagni er álitamál. Einnig vil ég beina sjónum, með hliðsjón af gildandi lögum og stefnu, að ætlun innflytjenda á og upplifun þeirra af Íslandi og aðlögunarstefnu stjórnvalda og taka saman lítillega orðræðugreiningu hjá þingi og þjóð. Íslenskt samfélag sem óðum breytist í fjölmenningarlegt hefur verið mjög lánsamt með þorra fólks sem flust hefur búferlum hingað en ávallt er hætta á að menningarlegur munur eða viðhorf til hans verði til þess að hleypa umróti í samfélagið. Hafa stjórnvöld sinnt jafnræðisreglunni og forðast aðskilnað fólks af ólíkum uppruna og ef ekki, er einhver aðskilnaður?

Abstract:

This research focuses on laws, reports, legal bills, advisory comments from specialists, governmental and municipal policy on adjusting immigrants to Icelandic society, other researches on Iceland's immigration policy, articles on foreigners dwelling in Iceland and interviews with specialists and current immigrants. Its mission is to fathom the policy and shed light on the legal environment that awaits new Icelanders or immigrants that stay for a short period of their lives in the island's culture. Are their human rights protected equally to the native born? Is it enough to pass legislation that is not fully enforced? What is the common experience of immigrants in Iceland? What were the concerns of members of parliament while passing the bills in Althingi? Icelandic society is changing rapidly into a multicultural one, what is to be thought of immigrants adjustmental or adaptational policies and has Icelandic governance hindered the emergence of a rupture in the social fabric between newcomers and native islanders, and is there one to be found?

Efnisyfirlit

Útdráttur:	3
Abstract:	4
1 Inngangur og uppbygging ritgerðar	2
1.1 Stefna stjórnvalda	5
1.2 Fyrri rannsóknir	8
1.3 Skýringar á hugtökum og kenningum	11
2 Aðdragandi nógildandi laga	14
2.1 Umræður á Alþingi	15
2.2 Umsagnaraðilar	16
2.3 Álit allsherjarnefndar	18
2.4 Nógildandi lög og viðbættar reglugerðir	20
3 Stefnumótun stjórnvalda í aðlögun innflytjenda	24
3.1 Skýrsla Velferðarráðuneytis árið 2005	27
3.2 Stefna stjórnvalda árið 2007	29
3.3 Fræðileg gagnrýni á stefnunni	30
3.4 Seinni glefsur úr stefnum stjórnvalda	32
4 Löggjafarvaldinu settar skorður?	34
4.1 Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan evrópska efnahagssvæðisins	35
4.2 Meðferð lagafrumvarpsins á 141. löggjafarþingi	36
4.3 Gagnrýni annars skýrsluhöfundar	39
5 Viðtaka innflytjenda í íslensku samfélagi.	41
5.1 Upplifun innflytjenda	44
5.2 Innflytjendur sem vinnuafli eða íbúar?	48
Niðurstöður	53
Heimildaskrá	57
6 Viðauki	64

1 Inngangur og uppbygging ritgerðar

Það er ekki hávær hópur sem fyllir hér láglau nastörf óþóknanleg flestum innfæddum. Lengst af hefur hann einnig verið fámennur. Aukningin, „innflytjendaaldan,“ sem dundi á Íslandi frá lokum 20. aldar er nokkru á eftir nágrannaþjóðum og löndum sem við viljum bera okkur saman við en jafnframt er hún hlutfallslega meiri að umfangi sé mælieining höfð sem aukning yfir tímabil þó við séum með lægri eða svipaða hundraðstölu við hin Norðurlöndin. Þannig fjölgaði innflytjendum og einstaklingum með erlendan bakgrunn úr tveimur hundraðshlutum af þjóðinni í 8,1% milli 1996-2008, eða um 400% á 12 árum.¹ Innflytjendur, sem nú eru fleiri en allir háskólanemendur á Íslandi, hafa ávallt sætt einhvers konar mismunun hér á landi, bæði hefur þeim verið mismunað innbyrðis eftir því hvaðan þeir koma og einnig hefur réttur innfæddra ríkisborgara jafnan verið meiri. Við „minnkun“ heimsins, sem færir Íslandsstrendur nær hugskoti jarðarbúa, hefur aðsókn aukist jafnt og þétt og heimshornunum fjölgar sem fólk kemur frá. Hér er um tvíþætta sagnfræðirannsókn að ræða, greinandi rannsókn á lagaumhverfi og stefnumótun stjórnvalda á annan bóginn og samanburðarrannsókn í einsögu með viðtölum á hinn. Öfgakennt þætti að segja að innflytjendamál hér á landi séu í upplausn en víða er pottur brotinn og úrlausnarefni eru brýn fyrir samtímann þar sem stöðugur straumur fólks, bæði innan svæðis fjórfrelsis og utan þess mætir til lands.² Þessi mál eru í stöðugri þróun og nýleg hugtök og heiti í fræðunum spretta fram hraðar en skýrslum er skilað um málefni innflytjenda sem löggjöf tekur mið af.

Tímabilið sem er afmarkað í ritgerðinni er frá gildandi lögum um útlendinga, settum árið 2002 (tóku gildi 2003), til lagafrumvarps sem var lagt fram seint á 141. löggjafarþingi Íslendinga árið 2013, sem hlaut þó ekki brautargengi. Minniháttar viðkomandi tengingar eru þó aftar og framar í tíma og beinast liggur við að nefna í þessu samhengi samninginn um evrópska efnahagssvæðið (hér eftir EES-samningur,

¹ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga“, bls. 11. Aukningin er miðuð við

² Íris Ellenberger, „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirspurnar“, bls. 28-38; Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtynska, „Líf á tveimur stöðum: Vinna eða heimili?“, bls. 79-94; Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, „Ísaðar gellur með harðan hrjúfan hreim“, bls. 9-20; Jón Gunnar Ólafsson, „Ten little Lithuanians and ‘Other’ stories“ o.fl.

EES-borgarar o.s.frv.) sem EFTA þjóðirnar³ sömdu um við Evrópusambandið (hér eftir ESB) snemma á tíunda áratugnum. Stefnumótun um aðgengi útlendinga hefur að miklum hluta verið skorðuð af þessum samningi⁴ með síðari viðbótum, t.a.m. samningnum um Schengen-upplýsingakerfið og afnám innri landamæra Schengen-ríkja árið 2000 (sem tók gildi 2001), sem og ýmsum alþjóðlegum skuldbindingum, til að mynda flóttamannasamningi Sameinuðu Þjóðanna frá árinu 1951.⁵ Mannréttindasáttmálar ESB hafa verið samþykktir innan tímabils, s.s. um bann við mansali. Málefni fólks utan EES svæðisins, sem ekki uppfylla skilyrði flóttamanna, sem og stefna um kvótaflóttamenn eru þó á hendi stjórnvalda, framkvæmd af stofnunum þriggja ráðuneyta (nú innanríkisráðuneytis, velferðarráðuneytis og menntamálaráðuneytis) og hér verður gefinn gaumur að lagaumhverfi þeirra. Ferli innflytjenda, fólksins sem tekur sig upp frá öðrum löndum og sest hér að til skemmri eða lengri tíma, lýkur þó ekki við heimildir og réttindi því stefnumótun stjórnvalda í málefnum innflytjenda byggir helst á því að nýir samfélagsþegnar aðlagist samfélaginu. Í þeim efnum hefur margt breyst á seinustu áratugum en annað er hér óbreytt eða í afturför þó þarfir einstaklinga úr þessum hópi séu betur skýrðar nú og skiljanlegri.

Stefna ríkisstjórnar í aðlögun innflytjenda var sett fram árið 2007, og skýrsla sem unnin var af félagsmálaráðuneyti árið 2005, eru um margt líkar aflestrar, veigamikill er þó sá munur sem birtist í grunnhugmyndinni um aðlögun. Að hluta til birtast sömu áhyggjur í nefndaráliti minnihluta allsherjarnefndar 2002 og í skýrslu sem unnin var af þremur ráðuneytum árin 2011-2012, *Nefndar um málefni*

³ Noregur, Lichtenstein og Ísland. Undanskilið er Sviss sem tók ekki þátt í samningaviðræðunum en hefur sinn eigin áheyrnarfulltrúa á fundum og sinn tvíhliða samning við Evrópusambandið sem kveður að nokkru um sama aðgang að innri markaði og EES samningurinn. Sjá t.d. vef Utanríkisráðuneytis Sviss og grein um tvíhliða samninginn.

⁴ Bókanir sumar og viðaukar samningsins kveða á um undanþágur nýrra Evrópusambandsríkja til þess að njóta frjálsrar fara launþega og hafa íslensk stjórnvöld nýtt sér það árið 2004 og árið 2009. Sjá: Utanríkisráðuneyti, EES bókanir og viðaukar.

⁵ Samanber rannsókn Írisar Bjargar Kristjánsdóttur, kaflinn um viðtöl við embættismenn og framkvæmd á leyfisveitingum fólks utan EES í samhengi við aukinn straum innflytjenda innan EES, bls. 70-79; Ísland fullgilti ekki flóttamannasamninginn fyrr en 1956.

útlendinga utan evrópska efnahagssvæðisins. Þessar heimildir bera mismikinn vott um skilning á þörfum innflytjenda en hins vegar varpa þær skýrara ljósi á vilja stjórnvalda til verndar hinum ýmsu þáttum sem taldir eru einkenna íslenska menningu og ríkisborgara. Fróðleg grein Höllu Gunnarsdóttur í Skírni, árið 2014, fjallar um vinnu, skýrslu og tillögur fyrrnefndrar nefndar sem stuðlaði að heildrænni stefnumótun í aðgengi útlendinga utan EES að landinu og verður hún til skoðunar þegar kemur að því að meta stöðuna nú. Framvindan í lagasetningu er lítil en frumvörp hafa borið einhverja réttarbót fyrir útlendinga með sér. Lögð fram mæta þau mikilli andstöðu á Alþingi og eru endurbirt milli þinga með breytingum ef þau daga ekki uppi í nefndum. Hins vegar virðist löggjafarvaldið mæta „huldu valdi“ hagsmunasamtaka og embættismannakerfisins í þessum málaflokki. Til þess að skilja afstöðu stjórnvalda og löggjafans betur verður farið í fyrri rannsóknir um stefnu stjórnvalda í málefnum útlendinga og niðurstöður þar dregnar saman.

Mikið hefur verið fjallað um útlendinga á Íslandi síðasta rúma áratug, um menningarlegu múrana, upplifun þeirra og aðbúnað. Vöntun er þó sagnfræðirannsóknum á síðasta rúma áratug og greiningu á stefnu stjórnvalda, þegar hún loks kom fram. Hér er þó ekki komið að tómum kofa og verður stuðst við tvær lokaritgerðir unnar af Írisi Ellenberger í sagnfræði (2003) og Írisi Björgu Kristjánsdóttur í mannfræði (2010), auk mannfræðirannsóknar í félagsvísindadeild sem unnin var af Unni Dís Skaptadóttur, mannfræðingi (2009). Taka ritgerðirnar annars vegar til stefnu stjórnvalda Íslands í málefnum útlendinga á 20. öld, hins vegar mannfræðirýni á lög í málefnum útlendinga frá fullveldistímabili til 2009, en mannfræðirannsókn Unnar Dísar fjallar um alþjóðlega fólksflutninga á tímum efnahagslegra þrenginga samtímans og gefur innsýn í mál innflytjenda eftir efnahagshrunið 2008.⁶ Íris Ellenberger dregur saman þræði ritgerðar sinnar árið 2007 í *Sögnum* og hnekkir á sögu innflytjendalöggjafar Íslands á 20. öld.⁷

Einnig eru nokkrar rannsóknir viðkomandi seinni hluta ritgerðarinnar. Má þar nefna mastersritgerð Jóns Gunnars Ólafssonar í alþjóðasamskiptum sem

⁶ Auk þess hefur hún birt aðrar greinar viðvirkjandi reynsluheimi innflytjenda í samstarfi við Önnu Wojtynsku, sjá: „Líf á tveimur stöðum: Vinna eða heimili?“, “Gender Migration from Poland to Iceland, Women’s experience”

⁷ Íris Ellenberger, „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirspurnar“, bls. 28-38.

framkvæmdi orðræðugreiningu á fréttum sem birtust um útlendinga á Íslandi á árunum 2002-2011 og setti það í samhengi við staðalmyndir þjóðareinkenna. Þá verður stuðst við upplifun perúísks innflytjanda vegna skorts á hugmyndum stjórnvalda um þarfir hópsins sem vill setjast hér að. Lokaritgerð Söndru Yildis Catillo Calle, og menningaráfall sem hún lýsir við það að flytja til Íslands, tekur á öðrum þáttum en birtast í lögum. Um afstöðu Íslendinga til útlendinga hefur Kristín Loftsdóttir fjallað og Guðný Gústafsdóttir og Þorgerður Einarsdóttir hafa greint stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda út frá sjónarmiðum kynjafræðinnar. Á sama ári og stefna ríkisstjórnarinnar var kynnt stóð tímarit Hugvísindastofnunar, *Ritið*, fyrir þematengdri útgáfu um bæði innflytjendur og tungumál. Í þeim greinum var fróðleg sýn á málaflokkinn þar sem lykilorð voru tungumálagátt, menningarlegir múrar, fjölmening og staðalmyndir. Af þessu fjölvinkla efni má öðlast innsýn á marga vegu sem varða eftirfarandi ritsmið.

Gerð verður grein fyrir núgildandi lögum með viðaukum og reglugerðum og stefna stjórnvalda sett í samhengi við lagafrumvarpið og skýrslu unna fyrir 141. löggjafarþing. Einnig skoða ég ræður á Alþingi í kringum þessi tvö lagafrumvörp til að glöggva mig á vilja þingmanna. Að lokum verða dregnar saman rannsóknir um orðræðugreiningu í fjölmiðlum. Eigindleg einsögurannsókn í viðtalsformi verður svo til að binda rannsóknina saman, upplifun og ætlun innflytjenda verður tekin til skoðunar og höfð til hliðsjónar við stefnu stjórnvalda í aðlögun þeirra og lýsing á reynslu sinni af kerfinu. Voru þeir valdir með ólík málsvæði, mislanga veru á landinu og ólíka réttindastöðu í huga. Tveir Pólverjar og einn Kosovo Albani urðu fyrir valinu, en allir eiga það sameiginlegt að vera á vinnualdri, líkt og flestir innflytjenda eru á Íslandi.

1.1 Stefna stjórnvalda

Íris Ellenberger notar í ritgerð sinni nálgun á stefnumótun stjórnvalda á 20. öld í gegnum þágildandi lög. Engin opinber stefna var til en í ritgerð hennar segir m.a. „[v]íðar og óljósar heimildir ráðherra til að vísa fólki úr landi eða meina því að koma

hingað voru þó í lögum allt til ársins 2002 þegar lög um útlendinga voru sett og þær loks felldar út.”⁸ Um breytt lagaumhverfi segir

... þróunin færðist smám saman í þá átt að veita innflytjendum rétt til jafns við Íslendinga á síðasta fjórðungi 20. aldar. Sem fyrr voru Norðurlandabúar fyrstir til að fá aðgang að frekari réttindum en síðan fylgdu aðrir í kjölfarið. Ferlið til aukinna réttinda handa útlendingum óháð ríkisfangi er í nokkurri andstöðu við þróun atvinnumála þar sem hópur innflytjenda býr enn í dag við mjög svipaða löggjöf og sett var árið 1951.⁹

Með EES-samningi Fríverslunarsamtaka Evrópu (hér eftir EFTA) við ESB var komið á kerfisbundinni goggunarröð sem fól óhjákvæmilega í sér mismunun eftir þjóðerni, til dæmis er ljóst að þrátt fyrir að „þriðja lands“-borgarar hafi öðlast rétt á óbundnu atvinnuleyfi frá og með árinu 1994 þá gátu þeir enn lent í vítahring sem hindraði aðgang þeirra að betri störfum vegna þess að þeim var beint í ófaglærð láglounastörf strax eftir komuna til landsins. Þannig var aðskilnaður á vinnumarkaði enn innbyggður í kerfið þrátt fyrir ýmsar úrbætur og enn birtist hann í mjög háu hlutfalli ríkisborgara ákveðinna landa í láglounastörfum.¹⁰ Meðaltekjur innflytjenda voru mun lægri en meðaltekjur allra landsmanna og má það að einhverju leyti skýra með aðskilnaði eftir þjóðerni á vinnumarkaði og ákvæðum laga sem þröngva útlendingum í láglounastörf. Það orkar því tvímælis að á sama tíma og aðskilnaður ríkti á vinnumarkaði lögðu stjórnvöld sífellt ríkari áherslu á aðlögun fólks af erlendum uppruna því litlu hefur það breytt í seinni tíð um kjör þeirra og kaup.¹¹ Niðurstaða Írisar er að stefna stjórnvalda hafi einkennst af íhaldssemi og ströngu eftirliti. Útlendingum hafi umfram allt verið ætlað að þjóna innlendu atvinnulífi.¹² Aukin

⁸ Íris Ellenberger, „Stefna stjórnvalda í málefnum innflytjenda“, bls. 9.

⁹ Íris Ellenberger, sama, bls. 15.

¹⁰ T.d. Guðbjört Guðjónsdóttir og Kristín Loftsdóttir, „Íslendingar þrifa ekki herbergi!“, Íris Ellenberger, „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirspurnar“, bls. 37; Unnur Dís Skaptadóttir, „Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegra þrenginga“, bls. 315, 320; Hallfríður Þórarinsdóttir, „Það eru þessir Pólverjar“, bls. 244-245.

¹¹ Íris Ellenberger, „Stefna stjórnvalda í málefnum innflytjenda“, bls. 89-90.

¹² Íris Ellenberger, sama, bls. 84.

réttindi hafi tilkomið í gegnum alþjóðasamninga en íslensk stjórnvöld hafi ávallt verið treg til að veita þau upp á sitt einsdæmi.¹³

Í stefnu um málefni innflytjenda eru hendur íslenskra stjórnvalda ansi bundnar þegar kemur að stórum hluta innflytjenda. Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið (hér eftir EES) hefur aukið réttindi um 502 milljóna manna frá 28 löndum til þess að flytjast hingað.¹⁴ Íslenska ríkið má ekki vísa þessum hópi frá ströndum landsins fyrr en eftir sex mánuða atvinnuleit.¹⁵ Hins vegar hafa stjórnvöld beitt bráðabirgðarákvæðum sem hamlu nýjum aðildarríkjum sambandsins fulla þátttöku í fjórfrelsinu. Þetta hefur komið niður á stærsta þjóðarbrotinu sem myndar hóp innflytjenda á Íslandi, Pólverjum, auk annarra austur evrópskra ríkja. 2003 var V. viðauki við samninginn samþykktur. Hann kveður á um takmarkanir til frjálsrar farar launþega til tveggja ára til handa nýjum aðildarríkjum.¹⁶ Vegna þessa er ekki hægt að flokka útlendinga sem einn hóp og hér verður gefinn meiri gaumur að þeim innflytjendum sem koma frá löndum Austur Evrópu og utan EES. Það er þó ekki laust við að stefnumótun hér á landi sé samspil margra aðila og ekki úr vegi að reyna á greiningu á kenningum sem byggjast á stefnumótun og valdi í samfélaginu. Í fyrri sagnfræðirannsókn Írisar Ellenberger er stefnan tekin upp eftir lögum, hún var ekki til opinber. Guðmundur Jónsson hefur fjallað um sama tímabil og nefndi hann stefnu stjórnvalda efnahagslega þjóðernishyggju.¹⁷ Nú á 21. öld skal áréttað að stefna í aðlögun innflytjenda er ekki jafngild stefnu um aðgengi fólks að landinu. Innflytjendur þurfa að kljást við nýtt samfélag og „inngöngumiði“ í samfélagið sem heimilar þátttöku á öllum sviðum þjóðlífsins reynist þjóðarbrotum mismikill múr. Sviptingar verða hér og það sem taldist einu sinni til fasta verður að breytu, tyrkjaránskrufning nútímans¹⁸ leiðir það í ljós.

¹³ Íris Ellenberger, sama, bls. 23-24.

¹⁴ Ráðherraráð Evrópusambandsins, árið er miðað við 2010.

¹⁵ *Stjórnartíðindi* [hér eftir *Stjt.*] Lög um útlendinga, VI. kafli laga um útlendinga, nr. 96/2002, einkum 35. og 36. grein.

¹⁶ Þau voru Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland, Ungverjaland og Malta sem sérákvæði giltu um. Sjá *EES stækkunarsamning*.

¹⁷ Guðmundur Jónsson, „Þjóðerni, hagþróun og sjálfstæðisbarátta“, bls. 89-90.

¹⁸ Þ.e. að menn séu hafðir fyrir rangri sök, Tyrkir voru þeir sagðir sem reyndust frá Marokkó og Alsír og fleiri stöðum.

1.2 Fyrri rannsóknir

Rannsókn Írisar Ellenberger um innflytjendastefnu stjórnvalda á 20. öld er um margt ítarleg. Hún merkir ákvarðanir stjórnvalda á því hve mikinn aðgang erlendir ríkisborgarar fáí að ríki og hversu mikla hlutdeild eigi að veita erlendum ríkisborgurum í réttindum innanríkismanna, s.s. þátttöku í atvinnulífi á grundvelli efnahagslegrar þjóðernishyggju.¹⁹ Telur hún stjórnvöld bera hag þegna sinna fyrir brjósti og því geti innflytjendastefna einkennst af boðum og bönnum sem miða að því að beina samfélagsþátttöku útlendinga í þann farveg sem best hentar stjórnvöldum og ríkisborgurum viðkomandi lands án þess að taka tillit til þarfa og velferðar erlendra ríkisborgara.²⁰ Íris lagskiptir hópum innflytjenda eftir svæðum, frá Norðurlandabúum sem þeim rétt hæstu til þeirra lægstu sem kallast „þriðja lands“ borgarar en inni á milli má finna EES-borgara. Hún spyr sig að því hvort ríkið hafi meðvitað mismunað innflytjendum eftir þjóðerni og kynþætti.²¹ Á tímabili sem þessi ritgerð tekur til má bæta við fjórða stigi og setja austur evrópsk aðildarríki ESB skör ofar en „þriðja lands“ borgara. Hugleikin verða manni hugtök á borð við efnahagslega þjóðernishyggju, en spyrja má sig hvort kynþáttahyggja, þjóðernishyggja og verndarsjónarmið hafi ráðið för.²²

Íris Björg Kristjánsdóttir horfir lengra aftur í mannfræðirýni sinni og nefnir það að fram að 18. öld hafi evrópsk þjóðríki fyrst og fremst sett reglur um fólksflutninga innan landanna og út úr þeim. Litið var á útflutning (*e. emigration*) sem alvarlegt auðlindatap.²³ Þetta má auðveldlega heimfæra upp á Ísland og vistarbandið sem setti bágstöddum skorður um tilflutninga og var ekki afnumið að fullu fyrr en undir lok 19. aldar, jafnt því sem höfð voru orð eins og landráðamaður og landssvikari um þá sem fluttu vestur um haf.

Í niðurstöðum sínum kemst Íris Björg að því að lagasetning og reglugerðir stjórnvalda hafi á 20. öld einkennst af samfélagslegum, menningarlegum, hagrænum

¹⁹ Guðmundur Jónsson, „Þjóðernisstefna, hagþróun og sjálfstæðisbarátta“ bls. 90-91. Verkafólk er velkomið sé þess þörf, ekki þegar samdráttur verður og það krefur samfélagið um réttindi.

²⁰ Íris Ellenberger, „Stefna stjórnvalda í málefnum innflytjenda“, bls. 1-2.

²¹ Íris Ellenberger, sama, bls. 24-25.

²² Valur Ingimundarson, „Sögulegt minni og pólitískt vald“, bls. 359.

²³ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga“, bls. 10.

ástæðum og pólitískum þáttum. Einnig hafi lög 1920-2002 borið vott um eftirlitsorðræðu stjórnvalda en frá lögum nr. 96/2002 hafi þungamiðjan verið á atvinnu- og efnahagsmálum. Miðlægni slíkra hugmynda sé nú á dögum orðin svo mikil að samtengd séu hugtökin innflytjandi og vinnuafli.²⁴ Þannig samræmast niðurstöður nafnanna að því leyti að hugmyndin um innflytjanda sem vinnuafli er nú orðin lögfest. Íris Ellenberger í grein sinni „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirpurnar“ rekur atvinnuréttindi útlandinga frá 1927 til núgildandi laga í knappri mynd. Hún kallaði eftir stefnu frá ríkisstjórninni í málefnum innflytjenda og auðnaðist það síðar sama ár og greinin birtist, þó sú stefna hafi reynst gagnrýniverð líkt og síðar verður komið inn á. Niðurstöður hennar voru að finna mætti enn innbyggðan aðskilnað á vinnumarkaði og þrátt fyrir að lofsvert væri að kenna innflytjendum íslensku væri það átylla hjá fyrirtækjum að krefjast hennar, einmitt til þess að halda innflytjendum frá störfunum.²⁵

Telur Íris Björg að svigrúm hafi verið til túlkunar á núgildandi lögum en það svigrúm hafi minnkað allverulega frá 1920. Einnig tengjast undanþáguákvæði, t.a.m. dvalarleyfi vegna sanngirnisástæðna, ástandinu í þjóðfélaginu hverju sinni. Embættismenn finni sig knúna til þess að túlka lög í þágu ímyndaðs samfélags, þar sem hollusta þeirra liggur, í orðum Benedicts Anderson.²⁶ Frá því 2005 urðu viðmælendur Írisar Bjargar varir við breytt vinnulag stofnana, sem ekki á rætur að rekja til laganna frá 2002 (sem tóku gildi 1. Janúar 2003) og var skýringa á þengri túlkun laganna leitað í auknu innstreymi fólks frá EES svæðinu.²⁷ Þetta hafi í raun bitnað á fólki með fyrri búsetu utan EES án nokkurrar stefnubreytingar frá stjórnvöldum. Hulin valdatengsl eða stefnubreyting liggur því annars staðar og vert að greina hvar. Seinagang í stefnumótun um aðlögun og þengri túlkun á lögum um innflytjendur má að einhverju leyti rekja til aukins straums til landsins. Einnig má leita skýringa á því að um fjölbreyttari hóp fólks var að ræða, þjóðernishópa af mismunandi litarhætti, hópa sem fylgdu öðrum trúarbrögðum en kristni og frá

²⁴ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlandinga“, bls. 81-84.

²⁵ Íris Ellenberger, „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirpurnar“, bls. 36-37.

²⁶ Benedict Anderson setti hugtakið um ímynduð samfélög fram í viðleytni sinni við að afbyggja hugtakið þjóðríki um miðbik síðustu aldar.

²⁷ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlandinga“, bls. 87-91.

fjarlægari menningarheimum. Íris Björg sagði í niðurstöðum sínum að í viðtölunum hafi það kom fram að réttindastaða borgara utan EES er mun lakari en EES borgara vegna samninga íslenska ríkisins við aðrar þjóðir:

Í raun og veru er ekki verið að mismuna og brjóta gegn borgurum utan EES, heldur snýst þetta um að EES borgarar fá[i] sömu réttindi og íslenskir ríkisborgarar, vegna samninga á milli ríkja, sambærilegir samningar hafa ekki verið gerðir við ríkisborgara landa utan EES. Það breytir því ekki að réttindastaða fólks ... [utan] EES er oft erfið ... undanþágu[r] séu síður veitt[ar] í dag en [þær] voru áður en „Evrópa opnaði.“²⁸

Unnur Dís Skaptadóttir hefur fjallað mikið um innflytjendur frá sjónarhóli mannfræðinnar. Töm eru henni hugtök eins og þverþjóðleiki (*e. transnationalism*), skörun (*e. intersectionality*), hreyfanleiki, málsvæði og tvíheimar (*e. diaspora*). Um nýleg hugtök er að ræða sem kljást við breytt mynstur fólksflutninga og smækkandi heim, þar sem nútímatækni gerir flytjendum (*e. migrants*) kleift að lifa í tveimur menningarheimum samtímis. Það felur í sér þá staðreynd að flutningar landa á milli þýða ekki nauðsynlega endastöð, um tímabundna ætlun innflytjenda geti verið að ræða og efnahagsþrengingar í upprunalandi ráði því oft hvaða atvinnusvæði verði fyrir valinu. Hún greinir þá atvinnugeira sem verst urðu úti í efnahagsþrengingunum hér á landi og færir sönnur á það hversu mikið af innflytjendum missti því vinnu sína og lífibrauð. Karlar í mannvirkjagerð og byggingariðnaði og framleiðslustörfum, en konur í þjónustustörfum hjá ferðamannageira og umönnunarstörfum.²⁹ Niðurstaða hennar er sú að vinnumarkaður hafi notið góðs af innfluttu vinnuafli, en verulega skorti á samþættingu og gagnkvæma aðlögun. Eftir samdrátt í efnahagi Íslands sé orðræðan um útlendinga orðin meira útilokandi og finna innflytjendur meira fyrir andúð í sinn garð. Oft gleymist að innflytjendur hafi unnið sér inn réttindi og það sé eftir sömu samningum sem Frónverjinn geti unnið utan landsteinanna.³⁰

²⁸ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga“, bls. 91-92.

²⁹ Unnur Dís Skaptadóttir, „Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegra þrenginga“, bls. 315-316.

³⁰ Unnur Dís Skaptadóttir, sama, bls. 320.

1.3 Skýringar á hugtökum og kenningum

Í ritgerðinni er að finna nokkur hugtök sem illt er fyllilega að skilja vegna þess að við ólíkar skilgreiningar er notast á mismunandi stöðum. Innflytjandahugtakið er flókið og ósamrýmt milli landa og fræðigreina.³¹ Innflytjendur eru skilgreindir, skv. lögum um útlendinga, þeir sem ekki hafa íslensku að móðurmáli, eru fæddir erlendis eða eiga foreldra sem báðir eru fæddir erlendis. Í þessu tilviki er víst að um íslenska ríkisborgara er að ræða í vissum tilfellum, t.a.m. svo kallaða „annarrar kynslóðar innflytjendur“ eða íslenska ríkisborgara fædda erlendis, og því ber að nefna að munur felst í hugtakanotkun þegar annars vegar er vikið að lögum um útlendinga og hins vegar stefnumótun í aðlögun innflytjenda. Sértek úrræði í skóla geta komið við íslenska ríkisborgara sem illskilgreindir geta talist til „annarrar kynslóðar innflytjenda“ þrátt fyrir að eiga sama aðgang að réttindum og aðrir Íslendingar.

Aðlögun innflytjenda hefur einnig á sér nokkrar skilgreiningar og mun annars vegar verða útlistað hvað stjórnvöld töldu til aðlögunar í stefnu sinni árið 2007, hins vegar verða nýttar skilgreiningar gefnar í ritgerðum sem sneru að innflytjendamálum sem og rannsóknum í félagsvísindum. Aðlögun þar á við breytt hegðunarmynstur innflytjenda eftir að í nýjan menningarheim er komið, og hversu mikið af þjóðareinkennum þeirra er haldið eftir að á nýjan íverustað er sest. Henni hefur verið skipt í nokkur stig og samlögun skilgreind sem hin mesta aðlögun innflytjenda við nýtt samfélag, flest fyrri menningarleg einkenni afmáð.³² Einangrun er á hinum enda skalans en aðskilnaður er veigaminna stig jaðarsetningar líkt og samþætting er næsthæsta stig aðlögunar. Í seinni tíð hefur borið á hugtakinu gagnkvæmri aðlögun sem byggist á því að bæði innflytjandi og viðtökusamfélag þurfi að laga sig að breyttri skipan og svipar því hugtaki mjög til samþættingar. Í henni felst það að haldið sé eftir menningareinkennum og að þau ríki viðtökusamfélag, jafnframt sé innflytjenda gert kleift að taka fullan þátt í samfélaginu og læri af þeim gildum sem fyrir eru. Íris Ellenberger einfaldar þessa flokkun aðlögunar í doktorsritgerð sinni í samlögun (sem

³¹ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga“, bls. 12-13.

³² Félagsfræðingarnir sem Íris Björg vitnar til eru Rannveig Þórisdóttir, Sigurlaug H. Svansdóttir og Jón Gunnar Bernburg, bls. 7-9, komu fram með þessa flokkun 1998.

gerir ekki ráð fyrir gagnkvæmri aðlögun) og samþættingu sem er æskilegri í fjölmeningarsamfélagi.³³

Líkt og Mannréttindaskrifstofa Íslands benti á í umsögn við lög nr. 96/2002 var hvergi að finna skilgreiningu hugtaksins „útlendingur“ né flokkun útlendinga sem hafa mismunandi lagalega stöðu samkvæmt landslögum eða alþjóðalögum. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu var útlendingur skýrður sem „hver sá, sem ekki er íslenskur ríkisborgari samkvæmt lögum um íslenskan ríkisborgararétt“ síðan sé hins vegar rakið að mismunandi reglur geti gilt um einstaka flokka útlendinga. „Sú upptalning á flokkum sé hins vegar ekki tæmandi og betur væri því við komið að hefja frumvarpið á skilgreiningum og skýringum svo það gæti orðið að heildarlögum um útlendinga, sem ekki verður haldist það óbreytt.“³⁴ Því mun ég frekar styðjast við misréttháa hópa innflytjenda, og forðast orðið útlendingur þar sem því verður við komið. Ríkisfangslausir verða nefndir flóttamenn og þeir sem hafa sótt um hæli hælisleitendur, einnig þeir sem uppfyllt hafa skilyrði Útlendingastofnunar Íslands um stöðu flóttamanna en hafa fyrra ríkisfang.

Efnahagsleg þjóðernishyggja byggir á fullnýtingu innflytjenda í þágu íslensks atvinnulífs. Kjörorð hennar hefur verið „Ísland fyrir Íslendinga!“ Hugtakið var fyrst notað af Guðmundi Jónssyni sem hagsögulega gerði grein fyrir því greininni „Þjóðernisstefna, hagþróun og sjálfstæðisbarátta“ sem birtist í *Skírni*. Íris Ellenberger rekur þróun hyggjunnar lengra en Guðmundur og útvíkkar hana yfir í félagsöguvidd. Hún nefnir það að fram til 1966 hafi eignarréttur verið takmarkaður við íslenska heimilisfesti en frá því við íslenskan ríkisborgararétt.³⁵ Efnahagsleg þjóðernishyggja byggir því ekki á eiginlegri kynþáttahyggju heldur eins konar nytjastefnu þar sem aðfluttir borgarar leggist alls ekki sem byrði á kerfið og ekki megi þeir auðveldalega komast til mekta.³⁶ Í ritgerðinni eru hugtökin hreyfanleiki, skörun,

³³ Íris Ellenberger, „Danskir innflytjendur á Íslandi 1900-1970: félagsleg staða, samþætting og þverþjóðleiki“ bls. 13.

³⁴ *Alþingistíðindi [Hér eftir alþt.]*, 2001-02, A7, Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands, bls. 5392.

³⁵ Enn eru vitaskuld takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila í vissum atvinnugreinum, s.s. sjávarútsfyrirtækjum, en innflytjendur sæta ekki lengur eignarréttartakmörkunum.

³⁶ Guðmundur Jónsson, „Þjóðernisstefna, hagþróun og sjálfstæðisbarátta“, bls. 69-70, 87-91.

Þverþjóðleiki og aðlögun/samlögun nefnd, þau eiga vel við um hnattvæðinguna sem er að verða raunveruleiki í flestum heimshornum. Hreyfanleiki tekur á fyrri hugmyndum um innflytjanda sem aðsestan, hann er uppgjör hugmyndarinnar um flutning í eitt skipti fyrir öll. Í mörgum tilvikum³⁷ eru viðtökusamfélög ekki endastöð heldur stundum viðkomusamfélög á leið aftur að upprunasamfélagi eða einn viðkomustaður á flutningsferli (*e. migration*) sem liggur í gegnum mörg svæði, en í öðrum tilvikum vilja innflytjendur setjast að til æviloka. Skörun (*e. intersectionality*) fjallar um sjónarmiðin sem hægt er að beita til að skilja ákveðin kenningaramma, nýjar aðstæður sem skapast fyrir einstakling sem verður fyrir margs konar mismunun. Í tilviki stefnu ríkisstjórnarinnar fara Þorgerður og Guðný ofan í saumana á því hvernig, lesin milli lína, stefnan höfðar alls ekki til kvenkyns innflytjenda, hún gerir hreinlega ekki ráð fyrir þeim og tekur ekki tillit til þess að þær búi við margþætta mismunun. Þverþjóðleiki fjallar um ólíkt breyttan hugarheim fólks sem er fjarri „heimahögum“ og sýnir sig m.a. í því að gegnum miðla og tækni getur fólk tekið þátt í sínu daglega lífi bæði á upprunastað og í viðtökusamfélagi, þvert á landamæri. Fréttir og símtöl frá heimalandi eru valdar þess að einangrun fyrri tíðar á ekki lengur við um innflytjendur, í það minnsta á Íslandi, þar sem almenningsaðgangur er að interneti.

³⁷ Sbr. Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtyńska, „Líf á tveimur stöðum: Vinnustaður eða heimili?“ og Unnur Dís Skaptadóttir, „Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegra þrenginga“

2 Aðdragandi nógildandi laga

Lögin frá 2002 voru mikil réttarbót fyrir útlendinga en hins vegar lögð fram í skugga hryðjuverkanna 11. september 2001. Aðdragandi frumvarps til laga um útlendinga var langur en frá árinu 1998 hafði verið unnið í málaflokknum, það var svo seinast lagt fram ári fyrr, á 126. löggjafarþingi, en hlaut ekki afgreiðslu. Frumvarpið hafði breyst nokkuð frá því að það var fyrst lagt fram árið 1999, á 123. löggjafarþingi, en dagaði uppi í nefndum þá.³⁸ Lög um útlendinga skyldu taka mið af annarri málsgrein 66. gr. stjórnarskrárinnar, en það ákvæði leggur þá skyldu á herðar löggjafans að setja lög og girða þar með fyrir að framkvæmdarvaldið, lesist ráðherra, hafi að þessu leyti ákvrðunarvald án skýrra lögákvæðinna skilyrða.³⁹ Þar með er ekki sagt að undanþáguákvæðum sé útrýmt en Alþingi fer nú með hluta þess valds sem dómsmálaráðherra hafði áður.⁴⁰ Gildissvið laganna beggja nær því til eftirlitsskyldu stjórnvalda, dvalarleyfis-, atvinnuleyfis- og búsetuleyfisveitingar, viðtöku flóttamanna, ákvæða um afturkallanir leyfa, brottvísanir og frávísanir.

En nýmæli í lögum um útlendinga var skylda til íslenskunáms, sem finnst í 15. grein þeirra og er skilyrði fyrir búsetuleyfi. Búsetuleyfi er leyfi til ótímabundinnar dvalar og næstsíðasta skrefið í kerfinu til íslensks ríkisborgararéttar. Þar segir að útlendingum sem æski búsetuleyfis væri skylt að hafa setið 150 stunda námskeið og sýnt fram á kunnáttu að því loknu.⁴¹ Einnig er í lögnum að finna ákvæði sem heimilar frávísun um dvalarleyfi hafi umsækjandi komið með ólögleg skilríki til landsins. Mikil gagnrýni hefur verið á lögin frá því þau voru til efnislegrar meðferðar á 127. löggjafarþingi og kemur það fram í fjölda rannsókna og greina.⁴² Að auki má

³⁸ *Alþingistíðindi* 200-2001, A3, þskj. 454, bls. 1993-2118

³⁹ *Alþt.* 2001-2002, B3, d. 3501.

⁴⁰ Þó eru víðtækar undanþáguheimildir fyrir ráðherra og ekki betur séð en geðþótti hans geti ráðið för hverju sinni, sé honum ekki veitt aðhald af fjölmiðlum.

⁴¹ Lög um útlendinga nr. 96/2002, 15. grein, a-c: Búsetuleyfi að undangengnu íslenskunámskeiði og uppfylltum skilyrðum sem ekki geta varðað brottvísun.

⁴² Forstjóri Útlendingastofnunar, Georg Kr. Lárusson, í viðtali við Frjálsa Verslun að nauðsyn bæri til bls. 18 og 126. löggjafarþing, A4, A7 B3 umræður og nefndarálit, 698,1173; Skýrsla nefndar um málefni innflytjenda utan EES; Halla Gunnarsdóttir, „Frekar breskt pund en afrísk stúlka“.

nefna það að 15 sinnum hafa þau tekið breytingum og viðaukum, fyrst árið 2003 en seinast árið 2014, vegna breyttrar skipunar ráðuneyta og orðalagsbreytinga en í helmingi tilfella vegna EES samningsins.⁴³

2.1 Umræður á Alþingi

Í fyrstu umræðu um frumvarpið fór mikið fyrir árásumum á Tvíburaturnana í New York, hryðjuverkunum 11. september, og þá yfirvofandi ógn sem steðjaði að vestrænum heimi. Vitað er um þjónkun ríkissjórnarinnar við Bandaríkin í ýmsum efnum, og ber þá helst að nefna lista yfir hinar viljugu þjóðir sem koma vildu Saddam Hussein frá völdum. En hvaða hagsmunir réðu för kemur ekki skýrt fram í ræðum þingmanna.

Sólveig Pétursdóttir, dómsmálaráðherra mælti fyrir lagasetningunni, og taldi tímabært að endurskoða lög um eftirlit með útlendingum. Þau svöruðu ekki lengur kröfum nútímans. Í ljósi hryðjuverkanna væri þarft að endurskoða allt umhverfi útlendingalaga. Þórunn Sveinbjarnardóttir spurði dómsmrh. hvort breytt alþjóðlegt umhverfi réði afstöðubreytingu um það hvernig við tækjum á móti útlendingum. Sólveig svaraði því til að ekki aðeins fjallaði frumvarpið um réttindi útlendinga, heldur rétt stjórnvalda til þess að hafa ákveðna stjórn á þessum málum og heimildir þeirra til að koma í veg fyrir komu útlendinga. Guðrún Ögmundsdóttir taldi það ekki sæmandi að hefja umræðu um þennan málaflokk á þeim nótum að um einhvers konar lög um hryðjuverkavarnir væri að ræða, frumvarpið næði ekki til hryðjuverkavarna af neinum toga enda hefðu sérlög verið sett hvað varðaði slíkt efni. Um víðtækan misskilning ráðherra var að hennar mati að ræða. Gildandi lög sagði hún gatasigti og ónýtt og því brýn nauðsyn á að knýja frumvarpið í gegn, breytingar sem nú væru gerðar frá því að það var fyrst lagt fram væru til góða.⁴⁴ Ögmundur Jónasson taldi að þrátt fyrir afsniðna hnökra ætti íslenskunámsskylda með gjaldtökuheimild heldur að heita réttindi útlendinga og þetta ætti að vera í þjónustuforni gjaldfrjálst.⁴⁵

⁴³ *Stjt.*, lög um útlendinga nr. 96/2002, 144a,

⁴⁴ *Alpt.* 127, 2001-2002, B3, d. 3501-3513, t.d. afturköllun um öflun lífsýna frá útlendingum.

⁴⁵ *Alpt.* 127, B3, 2001-2002, d. 3514-3519.

2.2 Umsagnaraðilar

Til Alþingis barst 41 umsögn um lög um útlendinga. frá stofnunum, samtökum, félögum og öðrum hagsmunaaðilum.⁴⁶ Bent var á það í mörgum umsögnum að taka þyrfti heildrænt á málaflokknum. M.a. umsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ) um lögin 2002 sem nefndi brotalöm í meðferð stjórnvalda á málefnum útlendinga. Skoðun ASÍ var sú að samræma þyrfti aðkomu stjórnvalda að þessum málaflokki, annað hvort með því að fella hann alfarið undir eitt ráðuneyti eða sameiginlega stofnun þeirra þriggja ráðuneyta sem með flokkinn fóru, þ.e. dóms- og kirkjumálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneytið), félagsmálaráðuneytið (seinna velferðarráðuneytið) og menntamálaráðuneytið (nú mennta og menningarmálaráðuneyti). Seinna í sama skjali er vikið að umsagnarrétti verkalyðshreyfingarinnar⁴⁷ á einstökum beiðnum um útgáfu atvinnuleyfa. Rökstuðningur fyrir áframhaldandi umsagnarrétti var sérfræðiþekking ASÍ sem sambandið taldi stjórnvöld ekki hafa.⁴⁸ Án þess að það væri nefnt neinu nafni hlýtur hér að ræða um þekkingu á ástandi vinnumarkaðar og stöðu vinnuafis í framboðs- og eftirspurnarkúrfum, nema að kynþáttaflokkun væri þeirra sérgrein.

Alþjóðahús gerði alvarlegar athugasemdir við skilyrði um íslenskunámskeið. Þótti Alþjóðahúsi mismunun eftir þjóðerni eða búsetusvæði borðleggjandi, því umsókna um búsetuleyfi væri ekki krafist af Norðurlandabúum, EES borgurum og mökum Íslendinga. Jafnframt var námskeiðsgjald gagnrýnt. Þannig væri réttur til búsetu tengdur efnahag og uppruna.⁴⁹

Lögmannafélag Íslands (LÍ) gerði athugasemdir við 1. mgr. 15. gr. og óljósa framsetningu. Jafnframt taldi LÍ það hæpið að skylda umsækjanda búsetuleyfis um námskeiðssókn. Laganefnd LÍ sá ekki að íslenskri tungu stafaði hætta af búsetu

⁴⁶ Umsagnir við lög nr. 96/2002: Frá Alþjóðahúsi, Alþýðusambandi, Amnesty International, Bandalagi háskólamanna, Eimskipafélagi Íslands, Atvinnuleysistryggingarsjóði, lögmannsstofum sem störfuðu með málaflokkinn og öðrum en hér verður gerð grein fyrir nokkrum þeirra.

⁴⁷ Sem ASÍ hafði lögbundið haft í atvinnuleyfaútgáfu til útlendinga.

⁴⁸ Umsögn Alþýðusambands Íslands, bls. 1. Magnús M. Norðdahl, hrl. sviðstjóri atvinnusviðs undirritar.

⁴⁹ *Alþt.* 2001-02, A7, bls. 5394

útlendinga hér á landi. Hins vegar beindist með þessu ákvæði skylda til að sækja námskeið í erlendu tungumáli að persónu og sjálfsákvörðunarrétti útlendinga. Að lokum þótti LÍ það öfugmæli og afturpróun borið vitni með að sambærileg skilyrði hvað þetta varðaði væri hvergi að finna í lögum 100/1952, hálfri öld fyrr.⁵⁰

Rauði kross Íslands (RKÍ) gerði alvarlegar athugasemdir við það að geðþótta stjórnvalds gæti verið háð atriði sem áður voru skýlaus réttur umsækjanda og að álit RKÍ gekk þetta þvert á tilgang laganna, orðanotkun um heimild í stað réttinda þótti afturför.⁵¹

Fræðslumiðstöð Reykjavíkur benti á að ankannalegt væri að dómsmálaráðherra ákvæði námskeiðshald en ekki menntamálaráðherra og ítrekaði að um vanhugsun ræddi ef um samskiptamáta innflytjenda við Íslendinga væri að ræða, þeir sem kynnu ensku væru hvað slakastir í því að leggja að sér að læra íslensku. Rannsóknir hefðu sýnt það að þeir sem kynnu enska tungu nýttu sér hana fremur sem samskiptamáta við hina íslenskumælandi en íslensku.⁵²

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) skilaði ítarlegri greinargerð inn til umsagnar. Hnekkt var þeirri staðleysu að frumvarpið sem verið var að leggja fyrir Alþingi væri áþekkt norsku lögunum um útlendinga, þar sem mörgu af bestu umbótum norsku löggjafarinnar væri sleppt og öðru bætt inn sem ekki sé þar að finna. Ummælum þess efnis frá flutningsmönnum frumvarpsins, að verið væri að samræma íslensku löggjöfina við Norðurlöndin, var því hafnað sem rökleysu. Átalið var víðtækt valdaframsal til ráðherra málaflokksins, frumvarpið var kallað ógegnsætt og vinna eftir því sé erfið þeim er kanna þurftu réttarstöðu útlendinga, hvað þá útlendingunum sjálfum sem þurftu að átta sig á því. Ekki væri tekið sérstaklega á málefnum barna⁵³ líkt og tíðkaðist á hinum Norðurlöndunum. Lítið hefur því verið útkljáð um þá samningsbundnu mismunun sem fylgir í kjölfar EES, en bent hefur verið á að með samningunum njóti EES borgarar réttinda til jafns við íslenska

⁵⁰ *Alpt.* 2001-02, A7, bls. 5395

⁵¹ *Alpt.* 2001-02, A7, bls. 5397 þar sem réttur útlendinga var áður um t.d. komu til landsins, var orðið heimild sett í staðinn. 1. gr. laga um útlendinga 96/2002, 3., 13. o.fl.

⁵² *Alpt.* 2001-02, A7, bls. 5395-5396 og umsagnir til Alþingis. við lög nr. 96/2002.

⁵³ *Alpt.* 127, A7. Sem aðrir umsagnaraðilar komu einnig inn á, sjá t.d. MRSÍ og RKÍ.

ríkisborgara og því sé ekki hægt að tala um mismunun frá „grunnréttindum“ útlendinga á Íslandi.

2.3 Álit allsherjarnefndar

Frá allsherjarnefnd komu tvö álit. Í ljósi þess hvaða farveg málaflokkurinn fór síðar í verður hér gerð ítarlegri grein fyrir álitum minnihluta allsherjarnefndar. Þar er talað um umsagnir þeirra sem málaflokkinn þekkja og starfa við hann og betur hefði því verið farið ef þeir hefðu setið með að borði við frumvarpsgerð. Ekki má gleyma því að upphaflega frumvarpið frá 1998 hafði mildast í upplýsingasöfnun og lífsýnum frá útlendingum en margt var þó talið óbætt.

Guðrún Ögmundsdóttir var framsögumaður minnihluta en Lúðvík Bergvinsson og Guðjón Arnar Kristjánsson stóðu einnig að álitinu, auk þess sem Ögmundur Jónasson sat sem áheyrnarfulltrúi og var samþykkur. Þótti minnihluta sem lítið mark væri tekið á ábendingum þótt því hafi verið fagnað að vissulega væri um réttarbót að ræða á mörgum sviðum, enda um fyrstu endurskoðun laganna að ræða frá 1965. Sérstaklega var tekið fram að ekki hafi verið haft samráð við Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ), Amnesty International, Flóttamannaráð Íslands né aðra sem best til málanna þekktu um frumvarpsgerðina áður en hún kom inn á borð nefndarinnar. Einnig var það harmað að tækifæri sem þetta hefði verið kjörið í heildarstefnumótun í málefnum útlendinga, t.d. með samræmdri löggjöf.⁵⁴ Þar sem ákvæði væru þess efnis í lagafrumvörpunum þremur, um útlendinga, um atvinnuréttindi útlendinga og flóttamenn, að taka skildi mið af stefnu stjórnvalda í málefnum var tækifærið einnig nýtt til þess að auglýsa eftir slíkri stefnu frá sitjandi stjórnvöldum. Hún hefði hvergi litið dagsins ljós. Minnst var á breytt orðalag sem þrengdi að útlendingum, fellt hafði verið úr fyrri frumvarpsákvæðum „réttindi“ og í stað þess „heimild“ nú notuð.⁵⁵ Vinna við frumvarpið var talin ófullnægjandi og gat

⁵⁴ *Alpt.* 127 lögþ. A7, 1173 nefndarálit, 433. mál, bls. 5390-5391. Nefnt var í því samhengi að önnur lög um atvinnuréttindi útlendinga lögju fyrir sama þingi.

⁵⁵ T.d. heimild útlendinga til kæru og heimild útlendinga til dvalar í stað réttar til kæru og dvalar.

minnihlutinn ekki sætt sig við það að óbreyttu. Íslenskunámsskyldan hafði verið gagnrýnd af miklum móð og vart talin standast alþjóðalög að dómi umsagnaraðila.

Minni háttar breytingartillögur, aðallega málfarslegar, voru sendar frá meirihluta allsherjarnefndar. Formaður allsherjarnefndar og framsögumaður meiri hlutans var Þorgerður K. Gunnarsdóttir, en auk hennar stóðu Jónína Bjartmarz, Katrín Fjeldsted, Ásta Möller og Kjartan Ólafsson að álitinu. Þar segir: „Meirihlutinn telur að eðlilegt sé að kostnaðurinn af [íslensku]námskeiðunum verði greiddur af útlendingunum sjálfum þar sem íslenskukunnátta sé forsenda þess að þeir geti tekið virkan þátt í íslensku samfélagi.”⁵⁶ Ekki verður betur séð en að um vafasama röksemdarfærslu sé að ræða og ekkert tillit sé tekið til ábendinga um að með þessu sé fólki mismunað. Með þessum orðum telur framsögumaður meirihluta að eðlilegt sé að mismuna fólki eftir efnahag vilji það taka virkan þátt í íslensku samfélagi. Toshiki Toma, prestur innflytjenda, taldi þetta heimildarákvæði brjóta 26. grein alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálag réttindi sem Ísland er og var samningsaðili að (fullgiltur 1979).⁵⁷ Með yfirlegu á ræðum, frumvarpinu og umsögnum má komast að því að stjórnvöld voru treg í taumi, og þótt umsagnaraðilar séu ekki hluti af löggjafarvaldi ber það í besta falli vott um barnskap að að líta fram hjá eða ganga gegn sérþekkingu stofnana og samtaka sem starfa að málaflöknum en dýpra ártak skilar af sér hugmyndum um vilja til mismununar byggða á þjóðerni og menningarheimi. Í annarri umræðu var tekist á í þingsal, þingmenn meirihluta álitsins töluðu um réttmæti frumvarpsins með tilliti til alþjóðaskuldbindinga og réttarverndar útlendinga. Við athugasemdir þess efnis að ráðherra væru veittar of víðar heimildir svaraði Þorgerður K. Gunnarsdóttir því til að samkvæmt meginreglum þjóðaréttar hefði útlendingur ekki rétt til að koma til annars lands og setjast þar að. Tillit sagði hún þyrfti að taka til smæðar stjórnsýslunnar en á meðan lög sem fjölluðu um útlendinga heyrðu undir tvö ráðuneyti, vænti hún góðrar samvinnu milli þeirra.⁵⁸ Minnihluti í framsögu Guðrúnar Ögmundsdóttur mælti enn fyrir eftirliti með stjórnsýslunni í þessum málaflökki og átalði alltof víðtækar heimildir dómsmálaráðherra til ákvörðunartöku og túlkunar. Skortur á kærunevnd, og nauðsyn

⁵⁶ *Alpt.* 2001-02, A7, bls. 5316

⁵⁷ *Alpt.* 2001-02 A7, bls. 5394.

⁵⁸ *Alpt.* 2001-02 B5, d. 7515-7517

Þess að setja Útlendingastofnun skýrari regluramma og sérstaka stjórn, jafnframt því sem veikur andmælaréttur innflytjenda vegna óljósrar túlkunar var einnig harmaður.⁵⁹ Svo fór að lög um útlendinga voru samþykkt, og breytingartillögur meirihluta að jafnaði með 31 atkvæði gegn 20 en 9-12 sátu hjá eða voru fjarverandi. Greidd voru atkvæði um einstaka greinar laganna og brugðu þingmenn sjaldan út af vana sínum.⁶⁰

2.4 Núgildandi lög og viðbættar reglugerðir

Orðalagsbreytingar eru fyrirferðarmestar í breytingartillögum sem samþykktar voru frá upphaflegri mynd frumvarpsins en einnig breyttust ákvæði sem lúta að eftirliti og upplýsingasöfnun um innflytjendur.⁶¹ Með lögum um útlendinga, nr. 96/2002, voru eftirlitslög um útlendinga afnumin en tilgangur laganna kemur fram í 2. grein þeirra: „lögin veita heimild til að hafa eftirlit með komu til landsins og för úr landinu og með dvöl útlendinga hér á landi í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni” og því ekki um stefnubreytingu frá eftirlitshlutverki stjórnvalda að ræða.⁶² Í lögum er einnig að finna ákvæði um réttarstöðu útlendinga sem koma, fara, dveljast hér og sækja um leyfi skv. lögum. Uppfull af undanþáguákvæðum um EES borgara eru þau, VI. kafli fjallar sérstaklega um réttindi og skyldur þeirra sem eru í grunninn rýmri túlkun á sömu réttindum. III. kafli fjallar um dvalarleyfisflokka og grunnskilyrði til veitingar þeirra sem innihalda m.a. sönnun á nægri framfærslu, sjúkratryggingu, samþykkt sé læknisskoðun og húsnæði sé tryggt. Auk þessa sem innflytjandi skal uppfylla þarf koma hans að hafa verið í lögmætum tilgangi með lögmætum hætti.⁶³ II. kafli snýr að landamæraeftirliti, vegabréfsáritunum og áhöfnum loftfara og skipa. Enn leikur dómsmálaráðherra þó stórt hlutverk í lögum, flest virðist honum heimilt að setja undanþágu um, hvort sem það snýr að

⁵⁹ *Alpt.* 2001-02, B5, d. 7514-7547.

⁶⁰ *Alpt.* sama, d. 7581-7593.

⁶¹ *Stjt.* Lög um útlendinga nr. 96/2002, 1. grein, 3., 13 o.fl.

⁶² Spyrja má sig, sbr. „Ekki vitað hvaðan 142 þúsund ferðamenn sem komu hingað í fyrr eru”, birtis á vefmiðli Kjarnans, 22/4/2015, hvort víðtæku eftirliti séu sniðin mannafla og fjármagni eftir umfangi fólksumferðar til og frá landinu.

⁶³ *Stjt.* Lög um útlendinga, nr 96./2002, greinar 8-17.

dvalarleyfi, búsetuleyfi, frávísun eða brottvísun⁶⁴ honum er í sjálfsveld sett að kveða nánar á um reglugerðir, eftir stefnu hverrar ríkisstjórnar, og að beita undanþáguákvæðum og túlka greinarnar þrengra eða rýmra eftir geðþótta.⁶⁵ VII. kafli fjallar um vernd gegn ofsóknum og flóttamenn. Sérstaklega ber að nefna 51. grein sem snýr að stefnu stjórnvalda í viðtöku hópa flóttamanna að fengnu álitu félagsmálaráðherra (nú velferðarráðherra).⁶⁶ Án þess að heildarendurskoðun hafi farið fram hefur ýmsu verið bætt við gildandi lög seinustu 13 ár. Það er ekki ofsögum sagt að löggin skiljist illa og síðari breytingar á þeim minna höfund í núverandi horfi fremur á stærðfræðisönnun en lagatexta.⁶⁷ Margar breytinganna hafa haft fyrirmynd í norrænum lagabálkum, þá helst norskum og dönskum lögum.

Kerfið sem einstaklingar utan EES ganga inn er í einfaldaðri mynd eftirfarandi: Við komuna til landsins, æski innflytjandi dvalarleyfis eða hælis, þarf hann að gefa sig fram við sýslumann innan sjö daga og samþykkja að gangast undir læknisskoðun innan tveggja vikna. Sýna þarf fram á ráðningarsamning eða sanna fyrir sýslumanni að framfærsla manns sé trygg og sjúkratrygging fyrir fyrstu sex mánuði dvalar hafi verið keypt. Þá má ekki hafa gerst brotlegur við lög eða vera eftirlýstur í einhverju Schengen ríkjanna.⁶⁸ Einstaklingur sækir um eina af ólíkum tegundum dvalarleyfa sem veita ólík réttindi æski einstaklingur búsetuleyfis seinna meir. Flokkarnir dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða og sérfræði-þekkingar/starfa geta verið grundvöllur búsetuleyfis. Hinir flokkarnir, en þeir varða dvalarleyfi íþróttafólks, vegna skorts á vinnuafli, náms og vistráðningu, samninga við önnur ríki um dvöl ríkisborgara þeirra hér á landi og sérflokkurinn bráðabirgðardvalarleyfi hafa ekki þann grundvöll.⁶⁹ Dvalarleyfi fyrir aðstandendur getur verið grundvöllur fyrir búsetuleyfi

⁶⁴ Eins og það kallast í lögunum: „Heimild til setja nánari reglugerðir“ um tiltekin ákvæði.

⁶⁵ *Stjt.* Lög um útlendinga, nr. 96/2002 með síðari viðbótum, t.d. greinar 4-6, 10, 13, 24, 25, 32, 34, 37-40 o.fl.

⁶⁶ *Alpt.* 2001-2002, B3, d. 3506 og A4, þskj. 698, bls. 3192-3193.

⁶⁷ Rétt er að taka fram að vef Alþingis var breytt á meðan samningu ritsmíðar stóð og líta þau læsilegar út nú á lokaspretti (apríllök).

⁶⁸ Vefsíða Schengen, þau eru: Austurríki, Belgía, Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Ísland, Ítalía, Lettland, Lichtenstein, Litháen, Luxemborg, Malta, Noregur, Portúgal, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Sviss, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland.

⁶⁹ *Stjt.* Lög um útlendinga, nr. 96/2002, greinar 11-12.

að uppfylltum nokkrum skilyrðum.⁷⁰ Um nánustu aðstandendur er að ræða, yngri en 18 ára eða eldri en 66 ára og sömu skilyrði þarf að uppfylla um framfærslu og sjúkratryggingu, en undanþegnir eru doktorsnámsmenn úr réttláusu flokkunum þó sömu skilyrði gildi um aðstandendur.⁷¹

Dvalarleyfi einstaklings má endurnýja að uppfylltum skilyrðum og er það jafnan gert til árs í senn. Komi hins vegar til þess að innflytjandi þurfi að skipta um flokk dvalarleyfis er hann kominn á byrjunarreit í réttindum sínum, s.s. sjúkratryggingu og lögheimili og þarf að bíða önnur fjögur ár í sama flokki leyfis. Þetta getur hæglega gerst missi hann framfærslu og þarf óhjákvæmilega að leita sér lögfræðiaðstoðar, sbr. ákvæði 34. greinar sem álitæfni hafa verið uppi um hvernig skuli framkvæmd frá því 2003.⁷² Við það að öðlast rétt til ótímabundinnar dvalar, sem getur gerst hafi innflytjandi verið búsettur hér samfelld í fjögur ár, getur hún eða hann andað léttar. Að uppfylltum búsetuskilyrðum þarf einstaklingur að hafa sótt námskeið í íslensku og sýnt fram á kunnáttu í málinu að því loknu, sýnt fram á lögmeða framfærslu síðustu fjögur ár og ekkert má koma til skjala sem frávísunar-, brottvísunar- eða ógildingarákvæði kveða á um í dvalarleyfisveitingum eða 20.a. grein laganna sem kveður á um brottvísun einstaklings sem hefur dvalarleyfi.

Í stöðuskjali um hælisleitningar er farið yfir frumvarp um heildarlög um útlendinga en í því er tillögurétturinn á hendi Flóttamannaráðs Íslands. Þar segir að Útlendingastofnun heimili hópum flóttamanna og þeirra sem ekki teljist til flóttamanna komu í samræmi við ákvörðun stjórnvalda að fenginni tillögu Flóttamannaráðs Íslands. Sé endanleg ákvörðun tekin um það af Útlendingastofnun að hælisumsækjandi uppfylli kröfur um flóttamann en þá á hann rétt til hælis og ferðaskírteinis.⁷³ Þagnarskylda hvílir á öllum gögnum um flóttamenn en undanþáguákvæði frá því eru þau að kynna má Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna efni málsskjala.⁷⁴ Í seinni tíð hefur ákvæðið um frávísunarkröfu um

⁷⁰ *Alpt.* 2001-2002, þarf að samræmast 12. gr, 12. gr. b eða 12. gr. f sem kveður annars vegar á um grunnskilyrði og hins vegar fellur leyfið að íþróttafólki eða einstaklingi með dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

⁷¹ sama, 13. grein.

⁷² Georg Lárusson, „Útlendingar á Íslandi“, birtist í *Lögmennabálðinu* 2003, bls. 18-20

⁷³ *Alp.t.* 127, A8, þskj. 1431, bls. 6093

⁷⁴ *Alpt.*, 50. grein frumvarpsins, bls. 6092-6093

hælisumsókn vegna þess að umsækjandi framvísar ólöglegum skilríkjum við komuna til landsins sætt gagnrýni, m.a. vegna þeirrar röksemdar að flýi einstaklingur undan stjórnvöldum í heimalandi eigi hann lítinn kost þess að fá gild ferðaskilríki ellegar geti stríðsástand verið þannig að hvergi megi nálgast þau. V. kafli laganna er sá sem sætt hefur mikilli gagnrýni, en hann ber heitið málsmeðferð og í honum er fjallað um kærunefnd, málshraða og annað sem víkur að álitamálum sem upp koma við umsóknir.

Lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, voru sett samtímis og tóku bæði gildi 1. janúar 2003. Þau fjalla um veitingu og afturköllun atvinnuleyfa til handa þeim sem falla utan EES svæðisins, atvinnuleyfisflokka sem eru misréttháir, sem og undanþágur og réttindaauka sem snúa að EES borgurum. Athygli vekur að atvinnuleyfi handa Austur Evrópubúum voru skráningarskyld fram til ársins 2009 þrátt fyrir að bráðabirgðarákvæði sem varðaði ný Evrópusambandsríki sem gengu inn í sambandið árið 2004 hafi runnið út árið 2006.⁷⁵ Slíkar undanþágur til upplýsingaöflunar byggja á einhver konar vilja vinnumálastofnunar að mismuna EES borgurum þessara landa, hafa þurfi þá skör lægra en aðra EES borgara.

Lögin voru því ekki útvíkkuð líkt og á Norðurlöndum með því að taka til og minnst á skyldur ríkisins gagnvart innflytjendum (t.d. varðandi aðlögun og þjónustu) heldur einungis skerpt á eftirlitsákvæðum án þess að kalla lögin því nafni. Fyrirmyndirnar voru til staðar í lagabálkum nágrannaríkjanna en valið var og sleppt eftir því sem hentaði meirihluta nefndarinnar og þingsins þegar þau voru sett árið 2002.

⁷⁵ *Stjt.* Lög um atvinnuleyfi útlendinga nr. 97/2002, bráðabirgðarákvæði: „... tilkynna til vinnumálastofnunar um ráðningu ríkisborgara Eistlands, Lettlands, Litháens, Póllands, Slóvakíu, Slóveníu, Tékklands eða Ungverjalands til starfa fram til 1. maí 2009.”

3 Stefnumótun stjórnvalda í aðlögun innflytjenda

„Heildræn stefnumótun“ í málefnum innflytjenda er íslenskum stjórnvöldum nýjung. Í ágúst 2007 var stefna í aðlögun innflytjenda kynnt af nýrri ríkisstjórn Geirs H. Haarde. Gera verður skýran greinarmun á innflytjendum eftir svæðum samkvæmt lögum um aðgengi. Þeir sem tilheyra Evrópusambandsríkjum og EFTA ríkjum eru með miklum mun víðtækari heimildir en íbúar utan EES svæðisins, og stefna stjórnvalda í raun lítil þegar kemur að aðgengi því aðfluttum reglugerðum er hreinlega framfylgt, enda veigamesti samningur í íslenskri utanríkissögu í hættu verði stefnubreytingar vart sem skerði fjórfrelsi samningsaðila.⁷⁶ Þegar kemur að aðlögunarmálum gilda þó svipaðri lögmál um misréttháa hópa. Menningarmunur er mismikill eftir upprunalöndum og réttindi fólksins einnig mismikil en einatt vildu íslensk stjórnvöld að allir aðlöguðust íslensku samfélagi. Strax í stefnumálum sem kynnt voru í maí átti að ráðast í umbætur í innflytjendamálum:

Mikilvægt er að ... berjast gegn fordómum gagnvart minnihlutahópum, hvort sem þeir fordómar byggjast á uppruna eða öðrum þáttum. Unnin verði heildstæð framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem hafi það markmið að betur verði tekið á móti erlendu fólki sem flyst til landsins og því auðveldað að verða virkir þátttakendur í íslensku samfélagi og rækta menningu sína. Tryggt verði að útlendingar á vinnumarkaði njóti sambærilega réttinda og íslenskt launafólk og að allar ráðningar erlends verkafólks séu í samræmi við gildandi kjarasamninga. Komið verði í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði. Átak verði gert í íslenskukennslu fyrir útlendinga.⁷⁷

Stuttu síðar, í ágúst 2007 er lagt fram skjal um stefnu í aðlögun innflytjenda. Furðu vekur að í skjalinu um stefnu ríkisstjórnarinnar frá 2007 finnst lítil aðgreining á innflytjendum, og gera má því skóna að stjórnvöld hafi litið á hópinn sem einsleitan. Nefndar voru undanþágur vegna skyldunáms í íslensku vegna aldurs en ekki

⁷⁶ Uppsagnarákvæði samningsins eru að vísu mjög flókin þó að segja megi að undangengnum úrskurði ESA og Evrópudómstóls, þekktar sem Guillotine klásan, megi lagalega og rökstutt annar aðili (ESB) segja samningnum upp sé ákvæðum um fjórfrelsi (að undanskildum um landbúnað) ekki framfylgt og reglugerðir ESB teknar upp.

⁷⁷ Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar árið 2007.

málsvæða eða vegna menningarlegs bakgrunns þar sem skortur á læsi eða almennri þekkingu er til staðar.

Toshiki Toma taldi í umsögn sinni við frumvarp til laga um útlendinga árið 2002 að æskilegra væri að skilgreina íslenskunámið sem þjónustuhlutverk stjórnvalda.⁷⁸ Nefnd á vegum menntamálaráðuneytis hafði strax árið 1997 hugmyndir um að kostun fyrstu fullorðinsfræðslustiga við íslenskukennslu yrði á hendi ríkisins, en æsktu nemendur fleiri stiga yrði hlutdeild þeirra í kostnaði um 1/3 kennslukostnaðar. Þá var talað um 500 stunda kennslu í íslensku með ívafi af fræðslu um íslenskt samfélag. Einnig lagði nefndin til að kanna skyldi hvort greiðsluskylda námsins hvíldi á atvinnurekendum vegna tímabundinnar ráðningar útlendinga.⁷⁹ Mjög hefur því dregið úr tímafjölda frá upphaflegu markmiði en jafnframt varð þetta að kvöð.

Á Íslandi eru langflest dvalarleyfi gefin út vegna atvinnuþátttöku en útgáfa þeirra miðast við skort atvinnuveganna á vinnuafli.⁸⁰ Öðru máli gegnir um hin Norðurlöndin þó þróun þar sé í svipaða átt á seinni árum og sérstaklega hafi hælisumsóknum fækkað. Svíþjóð, Danmörk og Noregur eiga það öll sameiginlegt að mjög hátt hlutfall þeirra sem sóttu um einhvers konar leyfi til að dvelja í landinu voru hælisleitendur og flóttamenn. Þannig hafði hlutfall slíkra umsókna náð allt að 80% í Svíþjóð og 70% í Danmörku. Sú stefna hefur verið ríkjandi á Norðurlöndunum síðustu ár að draga úr veitingu leyfa á grundvelli hælisumsóknar. Strangari kröfur eru gerðar til umsækjanda nú en áður og aðbúnaður hælisleitanda er góður, en það skýrist að hluta til vegna færri umsókna á þeim grundvelli. Þessi atriði hafa leitt til þess að sýnilegur árangur er af aðgerðunum og á síðasta ári [2004] voru umsóknir hælisleitenda um 20% af öllum umsóknum um dvalarleyfi í Svíþjóð og 15% í Noregi.⁸¹ Sýnilegur árangur af minni aðbúnaði og strangari kröfum er því breytt mynstur umsókna. Svíþjóð tekur enn við flestum kvótaflóttamönnum í samráði við

⁷⁸ Toshiki Toma, umsögn við lagafrumvarp um útlendinga árið 2002. „Ofangreind eru tvö megin atriði [um grunnskiptingu lýðræðislegrar skiptingar og íslenskunámsskyldan] sem ég krefst þess að viðkomandi málflutningsaðili endurskoði og lagfæri. Að lokum óska ég þess aftur að viðkomand frumvarp verði endurskoðað áður en það verður lagt fyrir löggjafarþing.“, bls. 3.

⁷⁹ Álit menntamálaráðuneytis „Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi“, bls. 9-11

⁸⁰ Skýrsla velferðarráðuneytis 2005, bls. 34.

⁸¹ Skýrsla velferðarráðuneytis 2005, bls. 26.

Flóttamannastofnun Sameinuðu Þjóðanna (UNHCR), um 1200-1900 hælisleitendur á hvert⁸², Íslendingar hafa farið í öfuga átt og eftir efnahagshrunið komu ár þar sem okkur þótti ekki stætt á því að veita viðtöku hópum flóttamanna. Ísland hefur alls tekið við 451 flóttamanni og eftir samkomulag og samninga við RKÍ hafa stjórnvöld tekið við 247 einstaklingum. Meðaltal var 20 á árunum 2003-2008 en 39 alls eftir hrun, sem gerir meðaltalið 5,5 einstaklinga ár hvert.⁸³

Þegar stefnan var sett fram árið 2007 hafði samsetning þeirra sem fluttust til landsins verið önnur vegna stóriðjuframkvæmda og upp höfðu komið álitamál tengd starfsamannaleigum, eftirliti með að réttindi þeirra starfsmanna væru virt og önnur útgáfa atvinnuleyfa fyrir þessar sömu leigur var tekin upp. Þetta þýddi að réttindi þeirra sem komu á vegum Impregilo, fyrirtækisins sem byggði virkjun við Kárahnjúka, voru m.a.s. minni en atvinnuleyfi veitt á grundvelli skorts á vinnuafli. Vegna þessa breytta mynsturs var starfshópur allra ráðuneytisstjóra skipaður í janúar 2005 til að fjalla um stöðu útlendinga á íslenskum vinnumarkaði og koma með tillögur þættu efni til þess.⁸⁴ Í forsvari var Bolli Þór Bollason, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis. Engri skýrslu var skilað, en ætla má að vinna hópsins hafi einhverri stöðu gegnt í stefnu sem kynnt var ári síðar. Í viðtali um störf hópsins svaraði Bolli „[þ]að koma því ekki neinar tillögur frá þessum hópi sem heild, nema ef viðkomandi ráðuneyti, t.d. félagsmálaráðuneytið, gerir grein fyrir afstöðu sinni og skýrir frá því hvort þörf sé á að grípa til einhverra aðgerða.“⁸⁵ Þessi fjölbreytti hópur á árabili 2004-2007 sem var frábrugðin öðrum innflytjendum hlaut mjög takmarkaða fræðslu um íslenskt samfélag, mikil velta var á starfsmönnum sem upphaflega komu mestmegnis frá Portúgal en síðar frá Kína og aðbúnaður sætti gagnrýni. Jafnframt var tiltekið í skýrslum vinnueftirlitsins aukin tíðni slysa á vinnustað og víða var pottur brotinn þegar kom að öryggisferlum. Jafnframt þegar Bolli var spurður hvort hópurinn myndi skila af sér álitum sagði hann „Venjan er sú að svona vinnu sé stýrt af forsætisráðuneytinu en þau mál sem þarf að leysa verða leyst á vettvangi viðkomandi ráðuneytis.“ Hópnum hefur þrátt fyrir þetta ekki þótt ástæða til að skila

⁸² Sænska innflytjendaskrifstofan, um veitingu hælisleitendur. Um mun á Norðurlöndunum sjá t.d.: Migration Policy Institute.

⁸³ Velferðarráðuneytið, „Koma flóttamanna frá 1956.“

⁸⁴ Morgunblaðið, „Allir ráðuneytisstjórar skipaðir í starfshóp“, 12. janúar 2005.

⁸⁵ Bolli Þór Bollason, Frjáls Verslun, 2005, bls. 54-55.

af sér tillögum, sem verður að teljast óheppilegt. Löggjafinn og stofnanir voru ekki búnar undir flæði vinnuafls en eins og segir var hópurinn skipaður vegna álitamála sem komu til vegna stórfamkvæmda á Austurlandi. Spurður um hvort fleira en þáverandi staða útlendinga á íslenskum vinnumarkaði væri skoðuð, svaraði hann „Önnur mál eru meira á „gráu“ svæði, s.s. afstaða til þess þegar sótt er um atvinnuleyfi fyrir kannski 50 útlendinga á einu bretti. Það er svo stór „pakki“ að það er á mörkunum að kerfið ráði við það. Við þurfum að skoða hvaða lög og reglur gilda, og kannski skerpa svolítið á túlkun reglnanna, svo að þegar hliðstæð mál koma upp í framtíðinni sé ekki neinum vafa undirorpið hvaða eigi að gera, og hvernig. Séu miklir hnökrar á framkvæmdinni gæti það leitt til þess að það þurfi að breyta lögnum.“ Áhyggjur hópsins voru því vinnumarkaðstengdar fremur en af félagslegum toga og því má spyrja sig hvort enn þrengri túlkun á lögnum fyrir fólk sem kom utan EES hafi verið bein tilmæli frá ráðuneytisstjórum, en um svipað leyti verður breytts verklags frá stofnunum vart.⁸⁶

3.1 Skýrsla Velferðarráðuneytis árið 2005

Í skýrslu nefndar velferðarráðuneytisins um aðlögun innflytjenda er minnst á það að stefna Norðurlandanna á seinustu árum hafi tekið breytingum frá samlögun í átt að gagnkvæmri aðlögun. Núna seinna hefur borið á því að innflytjendur eigi að auðga samfélagið með menningu sinni og auðvelda skuli samþættingu með því að kynna þeim nýja samfélagið og opna tungumálagátt sem nefnd hefur verið lykillinn að nýju samfélagi. Í inngangi skýrslunnar segir:

Aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi [orðin] fyrirferðameiri í þjóðfélagsumræðunni. Þrátt fyrir vaxandi umræðu um málefni innflytjenda hefur enn ekki verið sett fram heildstæð stefna af hálfu stjórnvalda ... Félagsmálaráðuneytið hefur sett nokkrar nefndir á laggirnar, nokkur sveitarfélög hafa unnið að málefnum innflytjenda hvað varðar

⁸⁶ Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga“, bls. 85-87; Spurður um sjálfstæði Útlendingastofnunnar svaraði staðgengill forstjóra, Þorsteinn Gunnarsson: „eins sjálfstæð og stjórnsýslustofnun getur verið.“ Ógegnsæ valdatengsl við ráðuneyti eru því til staðar. Af fyrirlestrarfundi í Útlendingastofnun 10. apríl 2015.

félagslega þjónustu við þennan hóp og aðilar vinnumarkaðarins hafa sett fram sín sjónarmið.⁸⁷

Einn af áherslupunktum skýrslunnar frá 2005 í stefnumótun er að „[f]jölgun útlendinga [skuli] ekki að hafa neikvæð áhrif. [Skýrslan] á að stuðla að því að fjölgun útlendinga hafi jákvæð áhrif á íslenskt samfélag og þjóðmenningu.”⁸⁸ Orðin láta vel að fjölmenningsinuðum eyrum en orðalag er þó það opið að túlka mætti orð skýrslunnar á þann veg að innkoma útlendinga í íslenskt samfélag skuli ekki valda raski, t.d. á vinnumarkaði, en mætti auðvelda Íslendingum að ganga ekki í illa borguð störf sem aðrir taki að sér. Paul Fontaine skrifaði grein í helsta málgagn enskumælandi Íslendinga, *Grapevine*,⁸⁹ þar sem fram er tekið að lögbundnar skyldur hvíli á innflytjendum utan EES svæðisins að taka að sér vinnu sem enginn Íslendingur vill og nefnir í því samhengi m.a. að þess vegna sé þjónustuhlið ferðamannaíðnaðar og veitingageira undirlögð af láglaunafólki sem flestir hverjir séu innflytjendur, einkum utan EES svæðisins.⁹⁰ Þó markmið skýrslunnar kunni að hafa verið annað, er orðalag of óljóst til að taka af vafa um það og staðan í íslenskum vinnumarkaði í dag í samræmi við gefna túlkun.

Taldi nefndin sem að skýrslunni stóð að ekki væri nóg að taka einungis upp reglugerðir og lög sem nágrannabjóðir hefðu sett því þeim hefði misfarist málaflokkurinn í 50 ár. Skoða þyrfti og velja úr því sem „vel hefði gefist”, án þess að tilgreina hvað í því fælist, í því augnamiði að forðast „vandamálið” sem fólksflutningar hefðu verið hjá Norðurlöndunum. Nefnt var að ekki væri langt síðan innfæddir Íslendingar hefðu snúið sér við á götu ef líklegt þætti að einhver væri utanaðkomandi og fyrst og fremst þyrfti að efla rannsóknir í málaflokknum til að móta stefnu eftir.⁹¹ Aðlögunarmál útlendinga að íslensku samfélagi taldi nefndin meðal brýnustu verkefna í málaflokknum og í því augnamiði skyldi setja á laggirnar nefndir og ráð sem samanstæðu af þeim stjórnvöldum sem færu með málaflokkinn. Þrátt fyrir að gerð væri grein fyrir því að margir útlendingar komi hingað tímabundið

⁸⁷ Velferðarráðuneytið, „Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda”, bls. 4.

⁸⁸ Velferðarráðuneytið, „Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda” bls. 20.

⁸⁹ Fontaine, P., „Xenophobia, ignorance and Útvarp Saga...”, bls. 13.

⁹⁰ Einnig tók Þorsteinn Gunnarsson undir þetta sjónarmið á kynningarfyrirlestri í Útlendingastofnun, þann 10. apríl, 2015.

⁹¹ Velferðarráðuneytið, „Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda”, bls. 40-42.

til þess að vinna þótti skýrsluhöfundum brýnt að sinna aðlögun. Aðgæta þyrfti að ekki væri höfð uppi mismunun eftir uppruna, útliti eða trúarbrögðum. Til þess þyrfti gagnkvæma aðlögun samfélagsins og innflytjenda. Í því var innfæddum einungis ætlað að virða þörf innflytjenda til þess að rækta siði og tengsl sín við heimaland sitt. Sé þessa alls gætt taldi nefndin að líkur á að aðlögun heppnaðist vel og íslenskt samfélag auðgaðist af áhrifum framandi menningarheima innflytjenda.⁹²

3.2 Stefna stjórnvalda árið 2007

Um nokkra afturför er að ræða ef skýrslan frá 2005 er borin saman við stefnu ríkisstjórnarinnar í aðlögun innflytjenda árið 2007. Í fylgiskjali með stefnunni er vitnað til margra rannsókna svo sem umbeðið var í skýrslu velferðarráðuneytis árinu 2005 en ekki er minnst orði á gagnkvæma aðlögun ef undan er skilin klausa í menntamálum þess efnis að búa ætti skóla undir fjölbreyttari nemendahóp, þó án þess að tilgreina hvernig þeim undirbúningi skildi háttáð.⁹³ Markmið stefnunnar snúa að íslenskukennslu, samfélagsfræðslu, atvinnu-málum og þáttöku, miðlun og öflun upplýsinga, heilbrigðisþjónustu og menntamálum.⁹⁴ Hverju markmiði var svarað með settri leið að því og til að mynda átti að auka virkt eftirlit á vinnustöðum með það í huga að erlendir ríkisborgarar hefðu tilskilin leyfi til að starfa og dvelja. Fræða átti atvinnurekendur um reglur sem gilda um ráðningu erlends vinnuafis með það í huga að jafna kjör starfsmanna. Samræma átti lög númer 96/2002 og 97/2002 í því augnamiði að skýra atvinnuréttindi útlendinga.⁹⁵ Hlutfall erlendra borgara voru sex hundraðshlutar landsmanna meðan á samningu skýrslunnar stóð. Jöfn tækifæri skyldu standa innflytjendum til boða. Fræðsla um íslenskt samfélag skyldi veitt og íslenskunáms ætti að krefjast af innflytjendum. Lagt var upp með 200 stunda nám og inn í það átti að flétta samfélagsfræðslu. Innflytjendum skyldi auðvelduð þátttaka í

⁹² Velferðarráðuneytið, „Skýrsla nefndar um aðlögun innflytjenda”, bls. 45.

⁹³ Þó er vert að minnst á nýlegan pistil sem sýnir fram á lakan íslenskuskilning hins almenna nemenda og því eru vísar að því að samskiptamál grunnskólanemenda sé í auknu mæli enska, sbr. ummæli Lindu Bjarkar Markúsardóttur í greininni „Ég kann þetta ekkert á íslensku” birtist undir Skoðun á Vísi 14. apríl 2015.

⁹⁴ Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda, bls. 4-5.

⁹⁵ Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda, bls. 11-12

samfélaginu með því að gera upplýsingar um innflytjendamál aðgengilegar.⁹⁶ Jafnframt var brýnt fyrir sveitastjórnnum að stefna þeirra í forvarnarmálum næði einnig til barna af erlendum uppruna. Þá var sveitastjórnnum talið upplagt að stemma stigu við einangrun innflytjenda, bæði barna og fullorðinna en engar leiðir voru nefndar að því markmiði.⁹⁷

Grunngildi samfélagsins, sem nefnd voru í skýrslunni *einstaklingsfrelsi, samábyrgð, mannréttindi og lýðræði* áttu innflytjendur að vera búnir að tileinka sér áður en þeir töldust aðlagaðir. Ljóst er að þessi stefna var of almenn til þess að hafa haft vægi sem leiðarvísir stjórnvalda í aðlögun innflytjenda. Samræming laga var nefnd á nafn, en ekki birtust áhyggjur af ósamræmi um lög um útlendinga og um atvinnuréttindi útlendinga þar í fyrsta sinn. Talað er um þarfir samfélagsins í gegnum skýrsluna en ekkert svigrúm er fyrir hugarheim hópsins sem um er rætt. Þrátt fyrir að stefna hafi verið sett fram, sýnir hún hversu framandlegur málaflökkur þetta var stjórnvöldum.

3.3 Fræðileg gagnrýni á stefnunna

Mikil gagnrýni hefur verið á stefnunna, bæði það hversu almenn hún sé, en einnig einhliða og hvergi vottar á gagnkvæmri aðlögun samfélags og innflytjanda sem er grundvallarforsenda samþættingar. Í grunn og botn eiga innflytjendur að samlagast viðtökusamfélagi, læra um hornstein íslensks samfélags sem nefnd eru í stefnunni *einstaklingsfrelsi, samábyrgð, mannréttindi og lýðræði*. Það orkar tvímælis að kenna fólki sem er óvísst um eigin mannréttindi að tileinka sér og virða mannréttindi.

Strax í skýrslu menntamálaráðuneytis árið 1997 var upplýsingamarkmiðið sett í forgrunn. Þar sagði „Eitt mikilvægasta atriðið til að skapa grundvöll fyrir árangursríka þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi eru aðgengilegar og góðar upplýsingar. Góðar upplýsingar eru leiðarvísir fólks um samfélagið, þær leiðbeina um réttindi og skyldur hins nýja þegns, þær auðvelda samskipti og koma í veg fyrir misskilning.“⁹⁸ Þetta er endurtekið í gildandi lögum, í stefnu ríkisstjórnar árið 2007, í

⁹⁶ Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda, 2007, bls. 5-7.

⁹⁷ sama, bls. 20-21.

⁹⁸ Menntamálaráðuneytið, „Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi“, álit nefndar um málefni útlendinga, 1997, bls. 69-70

lögum um málefni innflytjenda árið 2012 og skýrslu nefndar um málefni útlendinga utan EES. Eitthvað virðist samfélagsfræðslan því skila sér illa, og spurning hvort auknar fjárveitingar þurfi ekki að koma til skjalanna til að sinna þessari kröfu. Í viðtali við Eddu Ólafsdóttir, sérfræðing í innflytjendamálum hjá Reykjavíkurborg, kemur fram að borgin sinnir upplýsingaskyldu og tengdri þjónustu endurgjaldslaust og þegar nýir starfsmenn með nýja tungumálakunnáttu hefja störf eykst aðsókn í þá þjónustu sem borgin veitir.⁹⁹ Samkvæmt rannsóknum Unnar Dísar Skaptadóttur virðist einnig verulega hafa vantað upp á þátt fræðslu um íslenskt samfélag. Þannig lýstu margir viðmælenda hennar í rannsókn unninni 2003-2004 að misskilningur um valdastrúktúr innan fyrirtækja hefði valdið miklum misskilningi fyrstu árin eftir komuna til Íslands. Einangrun innflytjenda frá samfélagi innfæddra var staðreynd, og höfðu margir hverjir óskýrar hugmyndir um hvað færi fram utan vinnastaðar eða þorpsins þar sem þeir innu.¹⁰⁰ Einnig hefur Íris Björg Kristjánsdóttir nefnt að fræðsla til innflytjenda í formi samfélagsfræðslu og íslenskukennslu sé vinnutengd.¹⁰¹ Því hefur aðlögun verið bundin atvinnulífi en ekki þjóðlífi og virðist enn vera, ef undan er skilin borgin. Meðan það helst óbreytt er aðlögunarstefna öll miðuð við vinnuafli og framlag til þjóðarbús en ekki samþættingar í skilningi gagnkvæmrar aðlögunar og virðist valdur að togstreitu í samfélaginu.

Þau tvö hundruð stunda námskeið sem stjórnvöld lögðu upp með í íslenskunámi fyrir innflytjendur verða að teljast bágborin tilraun til þess að rífa niður tungumálamúra, því fólkið sem sest hér að þarf fyrst og fremst að hafa raunverulegan áhuga úr eigin hugskoti til að nema tunguna og atvinnurekendur ekki að skýla sér á bak við hana¹⁰². Það mun ekki gerast meðan sótt er í innflytjendur sem stuðpúða, *þú kyssir kannski kúgarans vönd*¹⁰³ en þú gengst honum ekki á hönd og hefur eftir honum siði og venjur. Einnig má beina sjónum að því, með hliðsjón af rannsóknum byggðum á viðtölum við innflytjendur að þorri þeirra sem hingað koma á seinni árum sjá Ísland ekki sem framtíðarþúsetuland, heldur nefna þeir ástæður

⁹⁹ Edda Ólafsdóttir, viðtal.

¹⁰⁰ Unnur Dís Skaptadóttir, „Ólíkar raddir“, birtist í *Ritinu* 2007, bls. 49-52

¹⁰¹ Íris Björg Kristjánsdóttir, bls. 91

¹⁰² Sbr. niðurstöður Írisar Ellenberger, „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirspurnar“, bls. 37.

¹⁰³ Úr kvæði Steins Steinarr, „Öreigaæska.“

efnahagslegs eðlis, eins og að safna fyrir húsi í heimalandi eða hjálpa tímabundið ættingjum, hvort sem er foreldrum í elli eða börnum sínum að komast til mennta. Jafnframt nefndu margir viðmælenda í viðtökuþorpum úti á landi að samlögun við menningu Frónverjans væri lítil sem engin. Vinnan átti fólksins hug allan og hvorki voru ferðalög innanlands, né viðburðir í innlendri menningu ofarlega í huga þeirra. Þverþjóðleiki þeirra og stöðugt samband við heimalandið kom í veg fyrir vilja þeirra til samlögunar og aðlögunar og nefndu viðmælendur Unnar Dísar og Önnu Wojtynsku það flestir að helst hefðu þeir kynnst öðrum útlendingum á vinnustöðum sínum, og samskiptamálið væri þá allra helst enska.¹⁰⁴

Í ljósi kyngervis og samtvinnunar (e. *intersectionality*) finna Guðný Gústafsdóttir og Þorgerður Einarsdóttir stefnu stjórnvalda margt til foráttu. Greind út frá kynjafræðum komast þær að því að hugmyndin í stefnu stjórnvalda um innflytjandann er hvítur karl á vinnualdri, „... þótt innflytjendastefnan virðist kynlaus miðast andi hennar að vinnandi karlmanni á evrópska efnahagssvæðinu”.¹⁰⁵ Þrátt fyrir fjölbreyttan hóp innflytjenda frá öllum heimshornum er eina aðgreiningartæki stefnunnar það að skilja innflytjanda frá íslenskum einstaklingi með íslensku að móðurmáli. Nytjastefna sé allsríkjandi og og breytan kyn fái ekkert vægi þrátt fyrir mismunandi þarfir karla og kvenna af erlendum uppruna í aðlögunarferli.¹⁰⁶

3.4 Seinni glefsur úr stefnum stjórnvalda

Skilningur manna er almennt sá að stefnuþlaggið frá 2007 hafi hrunið á svipuðum tíma og efnahagur landsins. Næsta ríkisstjórn var ekki bundin af þessari „stuttu og almennu” stefnu og virðist sem innflytjendur hafi nánast gufað upp frá íslensku samfélagi. Vissulega var heljarinnar vinna lögð fram í ráðuneyti innanríkismála (sem rædd verður í 4. kafla) en það eina sem kom fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar var að tryggja þyrfti öfluga fullorðinsfræðslu, þ.m.t. íslenskukennslu fyrir útlendinga, og hvetja atvinnulausa til að sækja sér frekara nám við hæfi.¹⁰⁷ Hefst

¹⁰⁴ Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtynska, „Líf á tveimur stöðum: Vinna eða heimili?”, bls. 81-97.

¹⁰⁵ Guðný Gústafsdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, „Innflytjendastefna stjórnvalda í ljósi þegnréttar og kyngervis”, 348-350.

¹⁰⁶ Guðný Gústafsdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, sama, bls. 353.

¹⁰⁷ Úr stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur, bls. 8.

þar og lýkur kaflanum um stefnumótun til handa innflytjendum, og ekkert nýtt sem þar á góma. Seinna segir að mannréttindasamningar sem Ísland hefur undirritað og fullgilt verði leiddir í lög ásamt því að gerð verði áætlun í mannréttindamálum að norrænni fyrirmynd. Mannréttindafræðsla skyldi efld á öllum skólastigum.¹⁰⁸

Núverandi ríkisstjórn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar nefnir innflytjendur hvergi á nafn, þótt þeir telji um 7,4% þjóðarinnar,¹⁰⁹ mun hærra hlutfall sé litið til vinnumarkaðar.¹¹⁰ Tveir af hverjum þremur kjósa búsetu á höfuðborgarsvæðinu¹¹¹ en Hagstofan hefur einungis tölulegt efni um erlenda ríkisborgara. Sé miðað við veitingu ríkisborgararéttar frá samningnum um EES er varlega áætlað að íslenska ríkisborgara fædda erlendis sem skilgreina megi undir stefnu um aðlögun innflytjenda megi telja um 7500 til viðbótar á höfuðborgarsvæðinu.¹¹² Því er ekki að undra að Reykjavíkurborg hafi mótað heildstæðustu og sérhæfðustu stefnuna í þessum málaflokki. Vissulega má skýra stefnuleysi stjórnvalda með því að fleiri verkefni og auknar valdheimildir hafa verið færðar yfir á sveitarfélög, en ótækt er að varpa ábyrgðinni alfarið þangað. Kallað hafði verið eftir stefnu árið 2002¹¹³ og ein ríkisstjórn síðan þá virðist hafa svarað því kalli. Reyndar má segja að með birtingu stefnunnar 2007 hafi bagalegt stefnuleysi og skilningsleysi á málaflokknum komið fyrir augsýn almennings og stefnumál seinni ríkisstjórna bera því vitni að lítil framþróun hefur orðið þar á.

¹⁰⁸ Sama, bls. 14.

¹⁰⁹ www.hagstofa.is, tölur Hagstofunnar fyrir seinasta fjórðung 2014.

¹¹⁰ Eftir aldurs samsetningu og almennu dvalarleyfisskilyrði um atvinnuþátttöku innflytjenda hafa innflytjendur (utan eftirára hrunsins) mælst með meiri atvinnuþátttöku en innfæddir.

¹¹¹ „Mannfjöldinn og breytingar hans 1960-2009”, Hagstofan, þeir eru taldir 15.510 einstaklingar.

¹¹² Sama, tafla 2.13, bls. 55. Þá yrðu þeir rúmlega 23.000 talsins.

¹¹³ *Alþt.* 2001-2002, Ögmundur Jónasson, B3, d. 3514-3519.

4 Löggjafarvaldinu settar skorður?

Samkvæmt viðtölum mínum varð mikil breyting á viðhorfi Íslenskra til útlendinga í kjölfar efnahagsþrenginganna 2008, fyrr í sumum tilvikum. Einn viðmælenda sagði

... viðhorfið varð öðruvísi fyrir pólska innflytjendur snemma á árinu 2008. Um tólf þúsund manns höfðu komið frá heimalandi mínu í leit að vinnu, margir hverjir ónytjungar sem flúðu ástandið heima fyrir. Þeir töluðu vitaskuld ekki íslensku, ekki ensku og varla má segja að þeir hafi verið mæltir á pólsku. Tíma sínum eyddu þeir sem enga vinnu fundu í fylleri og nokkrar nauðganir og ofbeldisverk komust til kasta fjölmiðla. Þar sem ég kynnti mig og sagði að ég væri pólsk hafði áður vakið kátínu og fólk lýsti yfir hrifningu sinni á Póllandi. En árla árs voru þetta ummæli sem stöðvuðu samræður. Hvort sem ofbeldismennirnir, rotnu eplín í íslensku samfélagi, voru frá Póllandi, Rússlandi eða Litháen fór fólk að alhæfa um þessa þjóðarhópa og útlendingafælni¹¹⁴ greip um sig hjá stórum hluta Íslendinga.”¹¹⁵

Í lokaritgerð Jóhönnu Gísladóttur, stjórnmálafræðings, tekur hún fyrir spurninguna hvers vegna róttækir hægri flokkar hafa ekki náð fótfestu hér líkt og á hinum Norðurlöndunum og nefnir að þetta megi rekja til einsleits hóp innflytjenda, mestan part hvíts og kristins frá Evrópuríkjum sem ástæðu þess að málflutningur stjórnmálaafila sem tala gegn fjölmenningsamfélagi hafa hvergi náð fótfestu hér á landi. Kjósendur sagði Jóhanna kysu með veskinu og þótt þeir deildu skoðunum með strangri innflytjendastefnu aðhylltust þeir ekki flokka sem legðu áherslu á málefnið.¹¹⁶ Rannsóknir gefa til kynna vaxandi útlendingaandúð eftir efnahagshrunið, aðallega vegna vaxandi samkeppni á atvinnumarkaði, en það skilar sér ekki í þingsætum til þeirra sem berjast gegn fjölmenningu og innflytjendum. Það er því hálffransökuð spurning sem ég fæ ekki fullnægjandi svar við hér: *Greip alda ofstækis í formi dulinna og stundum opinskárra fordóma gagnvart vissum hópum innflytjenda íslenskt samfélag? Vísbendingarnar eru til staðar og rannsóknir hafa sýnt fram á*

¹¹⁴ *Xenophobia*, eða útlendingafælni, er órókréttur ótti manna við fólk frá öðrum öðrum heimshornum.

¹¹⁵ Wiktoriu Joanne Ginter, viðtal.

¹¹⁶ Jóhanna Gísladóttir, „Fjarvera hægri öfgaflokks í íslenska flokkakerfinu”, bls. 43-48.

viðhorfsbreytingu við efnahagshrunið. Mætti gera því skóna að til að laga fylgi sitt varpi flokkarnir minna áberandi stefnumálum sínum fyrir Róða eða tempri heit mál og þeir hafi því allir sveigjanleika eftir því hvernig þjóðfélagsálitnið mælist. Núverandi þingmannanefnd undir forystu Óttars Proppé sýnir það að enginn vilji er á Alþingi til þess að gera útlendinga- og innflytjendamál að kosningamáli. Víðtæk þegjandi sátt þvert á flokka er það sem stefnt er að og þó það komi á kostnað gegnsæis í lýðræðislegu ferli er það kannski illskásti kosturinn meðan málaflokkurinn er enn ómótaður og óræddur til fullnustu .

Vert er að kanna í því samhengi frumvarpið sem sett var fram af vinstri stjórn Jóhönnu Sigurðardóttur á árinu 2013. Frumvarpið kveður á um rýmri rétt flóttafólks frá stríðshrjáðum löndum til að sameinast fjölskyldu sinni.¹¹⁷ Samkvæmt öðrum rannsóknum¹¹⁸ var full þörf á slíkri réttarbót eftir breytt verklag í stofnunum í kjölfar efnahagshrunsins sem í þrengri túlkun sinni á óskýrum lögum synjuðu dvalarleyfishöfum á grundvelli fjölskyldusameiningar um atvinnuleyfi. Hvort eiginleg hindrun frá hagsmunaaðilum hafi aftrað lagasetningu og breytt frumvarpinu frá upprunalegri mynd án þess þó að það næði fram að ganga liggur á milli hluta. Vísbindingar eru þó um það að breytt hugarfar kosningabærra manna og valdhafa hafi alfarið stöðvað framþróun í málaflokknum, ráðamönnum virðist hafa þótt hægara í önnur horn að líta.

4.1 Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan evrópska efnahagssvæðisins

Í júní 2011 skipaði innanríkisráðherra starfshóp til að móta heildstæða stefnu í málefnum útlendinga utan EFTA og EES. Skýrsla þessarar nefndar var í höndum fulltrúa og aðstoðarmanns innanríkisráðherra, Höllu Gunnarsdóttur, og fulltrúa velferðarráðherra, Ingvari Sverrissyni, og unnu þau upp úr henni drög að stefnu stjórnvalda í málaflokknum ásamt tillögum að lagafrumvarpi sem samræma skyldi heildarlög um útlendinga utan EES. Orðið útlendingur sem hér fer á eftir er því

¹¹⁷ Ögmundur Jónasson, Andsvar, 29. janúar, 2013.

¹¹⁸ T.d. Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga“, bls 85-90; Unnur Dís Skaptadóttir, „Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegra þrenginga“, bls. 321.

einungis bundið útlendingi utan EES. Nefndin fjallaði aðeins um aðgengi að landinu og ekki var um aðlögunartillögur að ræða í niðurstöðum hennar. Fjölgun dvalarleyfisflokka og jöfnun á réttindunum sem falla til handhafa þeirra var ofarlega á baugi. Ítrekuð voru rök þess efnis að ólögleg skilríki ættu ekki að duga sem forsenda frávísunar á umsókn. Í lok skýrslunnar er drög að stefnu ríkisstjórnarinnar að aðgengi útlendinga utan EES og í þeim er nokkuð fróðlegt að sjá. Ekki er mælt fyrir róttækum breytingum á stefnunni eins og hún hefur verið skilin á borði, en ókveðin í orði. Takmarkað skal innstreymi fólks utan EES, takmörkuð útgáfa dvalarleyfa og í því sambandi hafðar uppi áhyggjur af íslenskum vinnumarkaði. Leggja skal þó áherslu á að löggjöfin sé nægjanlega opin til að stíga skref í átt að fjölbreyttara samfélagi, en æskilegt er að sú þróun eigi sér stað á lengri frekar en skemmri tíma.¹¹⁹ Án þess að það falli undir skilgreind svið nefndarinnar er einnig nefnt í lokaorðum skýrslunnar að huga þurfi að fræðslu, aðgengi að menntun og upplýsingum um samfélagið. Taka verði til sérstakrar skoðunar hvernig tekið er á móti útlendingum við komuna til landsins, óháð lagalegri stöðu þeirra. „Tryggja þarf víðsýni og þekkingu samfélags ... með markvissri fræðslu og um ólíka menningu, alþjóðlegar skuldbindingar Íslands gagnvart fólki sem fellur undir flóttamannasamninginn.”¹²⁰

4.2 Meðferð lagafrumvarpsins á 141. löggjafarþingi

Frumvarpið var réttarbót á ýmsum sviðum, sér í lagi vegna fjölskyldusameiningar en upplýsingaöflun um lífsýni var aftur komið inn í ákvæði frumvarpsins og vald innanríkisráðherra (áður dómsmálaráðherra) styrkt í sessi:

Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem skerpa á og styrkja réttarstöðu útlendinga í tengslum við sameiningar á fjölskyldum. Jafnframt er að finna ákvæði er heimila Útlendingastofnun að krefjast rannsóknar á erfðæfni, DNA-rannsóknar, í málum þar sem sýna þarf fram á fjölskyldutengsl á grundvelli laganna. Þá segir að ráðherra verði heimilt að setja nánari reglur um hvernig greiðslu vegna slíkra rannsókna skuli háttáð.¹²¹

¹¹⁹ Innanríkisráðuneytið, „Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan EES”, bls. 75-76

¹²⁰ Innanríkisráðuneytið, „Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan EES”, bls. 74

¹²¹ *Alþt.* 2012-2013, þingskjal nr. 916. Umsagnir frá Fjársýsluríkisins.

Dvalarleyfisflokk vegna náms átti að jafna að rétti sem einungis doktorsnemar hafa í núgildandi lögum en í umsögn var kostnaðarauki vegna félagsþjónustu sem veitt væri yrði fram úr hófi.¹²² Við erum með þrönga túlkun í framkvæmd á lögum um útlendinga, og það ekki að ástæðulausu. Lagafrumvarpið 2013 verður að teljast ögn frjálslyndara samanborið við fyrri lög en nefndarmenn gerðu sér þó grein fyrir að ótakmarkað mætti flæði fólks ekki vera og var m.a. vísað til Mannréttindadómstóls Evrópu sem hefur kveðið upp úr um leyfi til takmörkunar innflytjenda, þó brýna þjóðfélagslega ögn þurfi sem forsendu og að í beitingu heimildar skuli meðalhófs gætt. Stjórnarandstaðan lauk málflytningi sínum í þingsal með ræðu Unnar Brár Konráðsdóttur, sem sagði:

Ég tel að það sé mjög metnaðarfullt af hálfu hæstv. ráðherra að leggja það hér til og trúna því að frumvarpið muni ná fram að ganga í vor, án þess að ég sé að gefa í skyn að það sé algjörlega ómögulegt. En ég tel að málið þurfi mikillar skoðunar við í nefndinni af því að hér er stórt og mikilvægt mál á ferðinni.¹²³

Ögmundur sem hafði haft þungann á sínum herðum og ráðuneytisins svaraði því til að:

Frá eigin brjósti ... finnst [mér] mestu máli skipta þegar þingið fær þingmál af þessu tagi til úrlausnar [eru] stefnumarkmiðin, þ.e. pólitíkin sem við þurfum að sættast um ... [Það] skiptir öllu máli að þingið átti sig á eigin vilja hvað varðar helstu stefnumarkmið, ... ég fagna sérstaklega við þessa umræðu að ég heyri að almennt eru þeir þingmenn sem tekið hafa til máls sáttir við stefnumarkmiðin ... ef menn telja það vera mikilvæga réttarbót fyrir fólk sem á réttarbót þarf að halda þurfum við að leggjast þar saman á árararnar... Ég minnst þess að þegar við kynntum skýrsluna sem vísað er til, í framsöguræðu minni í Þjóðmenningarhúsinu fyrir nokkru síðan. Þá voru þar saman komnir aðilar sem vinna með þessi lög frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, frá Rauða Krossinum, félagsþjónustunni o.fl. og luku lofsorði á breytingarnar og á tillögurnar í skýrslunni. Þeir sögðust vænta mikils af þeim og vonast til

¹²² Sama heimild.

¹²³ *Alpt.* 2012-2013, Unnur Brá Konráðsdóttir, ræða 29. janúar, 2013,

þess að þær næðu sem allra fyrst fram að ganga. Ég læt það verða lokaorð mín að koma óskum þessara aðila á framfæri við hv. Alþingi.¹²⁴

Stjórnarandstaðan lagði enga efnislega gagnrýni fram en spurði ítrekað út í væntingar ráðherra um að þessu lyki á þessu þingi.¹²⁵ Umsagnir frá Vinnumálastofnun og öðrum umsagnaraðilum báru einnig fyrir sig tímaskort en Útlendingastofnun Ferill þessi er keimlíkur þeim sem núverandi lög gengu í gegnum á frumvarpsdögum sínum, en ólíkur vegna víðtækrar sáttar þeirra sem vinna að málaflöknum, ef undan er skilið álit ASÍ og Vinnumálastofnunnar. Því er það óskiljanlegt að frumvarp hafi ekki litið dagsins ljós nú tveimur árum seinna, þótt fróðlegt verði að sjá hvort sú vinna sem fram fer í þingmannanefnd og í Innanríkisráðuneyti skili af sér tillögum í líkingu við frumvarp Ögmundar.

Lítt skiljanleg umsögn barst frá ASÍ, í ljósi fyrri afstöðu, að frumvarpinu sem hafði tekið þó nokkrum breytingum frá því að nefnd um málefni útlendinga utan EES skilaði af sér skýrslu á vordögum 2012. Illskiljanleg verður afstöðubreyting ASÍ því sambandið hafði hvatt til samræmingar á lögum og að úrbætur þyrfti að gera á útlendingalöggjöfni. Þar sem heildstæð löggjöf leit ekki dagsins ljós og atvinnuréttindi útlendinga heyrðu frekar undir vinnumarkaðsáhyggjur ASÍ en lög um útlendinga er erfiitt að skilja afstöðuna öðruvísi en að andstaða þeirra gegn lagafrumvarpinu ráðist fremur af aðkomuleysi Samtaka Atvinnulífsins og þeirra sjálfra að gerð frumvarpsins en upphaflegu inntaki þess.¹²⁶ Hálfis árs vinna aðila þriggja ráðuneyta á 32 nefndarfundum, sem fóru í fjölda utanlandsferða um Norðurlöndin til að kynna sér stefnu auk ráðgjafar frá sérfræðingum ráðuneyta endaði því sem klukkutíma umræða á hinu háa Alþingi áður en frumvarpið gekk til nefndar og dagaði þar uppi innan um umsagnir sem aldrei komust til umræðu í þingsal.¹²⁷ Umsagnirnar skiptu þó tugum og ljóst að ekki var víðtæk sátt um

¹²⁴ *Alþt.* 2012-2013, Ögmundur Jónasson, ræða 29. janúar, 2013

¹²⁵ *Alþt.* 2012-2013, Ásbjörn Óttarsson, ræða 29. janúar, 2013

¹²⁶ Umsögn Alþýðusambands Íslands til Allsherjarnefndar vegna lagafrumvarps um útlendinga utan Evrópska Efnahagssvæðisins, 2013 bls. 3-4 og 6. Halldór Grönvald aðstoðarframkvæmdarstjóri ASÍ undirritar.

¹²⁷ Innanríkisráðuneytið, „Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan EES“, um störf nefndar: bls. 6-7

frumvarpið. Það gekk á sumum veigamiklum stöðum í berhögg við tillögur nefndarinnar, t.a.m. í sakavottorðsákvæði¹²⁸

4.3 Gagnrýni annars skýrsluhöfundar

Halla Gunnarsdóttir, í grein sinni *Frekar breskt pund en afrísk stúlka*, sem birtist í Skírni, fer yfir feril nefndarvinnunnar og ekki er laust við beiskan tón. Hún tíundar þar áhyggjur sínar af stefnuleysi stjórnvalda og fer ofan í saumana á gildandi lögum, vandkvæðum þar og fyrirhuguðum úrlausnarefnum í nefndartillögum. Dvalarleyfisflokkum sem átti að fjölga, m.a. vegna mögulegrar misnotkunar og eftirlitsleysis á dvalarleyfum vegna vistaskipta.

Regluverkið er hins vegar ekki aðeins greipt í lög og stofnanir innanlands heldur einnig byggt á alþjóðasamningum og alþjóðasamstarfi. Þess vegna þarf bæði að takast á við málaflokkinn í alþjóðlegu og innlendu samhengi.¹²⁹ Í meira mæli er farið að líta á fólk sem hráefni fyrir efnahagskerfið, og EES-fjórfrælsið tryggir ekki fólki frjálsan ferðarétt, heldur launþegum, svo lengi sem þeir verða ekki að óvenjumikilli byrði á velferðarkerfi viðkomandi ríkis.¹³⁰ Við þetta má vissulega bæta að skv. reglum um fjórfrælsið dugir sönnun á nægri framfærslu, ákveðinni af Þjóðskrá Íslands, fyrir ótímabundnu dvalarleyfi.¹³¹ Mismunandi skilmálar fylgja endurútgáfu dvalarleyfis eftir flokkum og rekur Halla það að í grunn og botn megi „sérfræðingar“ vera en „vinnuaflíð“ þurfi að fara. Tvö ár þurfa að líða á milli endurnýjunar eftir að leyfið hefur runnið út í flokki dvalarleyfis veitt vegna skorts á vinnuafli en dvalarleyfi sérfræðings má endurnýja strax og það fellur úr gildi.¹³²

Seinni hluti greinarinnar fjallar um það hvernig þessi lög urðu að engu. Samráðsvettvangurinn var farinn og ASÍ skilaði inn neikvæðu álitni til að geta haldið valdastöðu sinni við atvinnuleyfaveitingar til handa þeim sem höfðu dvalarleyfi. Útgefin atvinnuleyfi eru samkvæmt núgildandi lögum á hendi Vinnumálastofnunar,

¹²⁸ Umsagnir við þskj. 917: Þrengri stakkur var innflytjendum sniðinn í frumvarpi en í nefndartillögum þar sem þess var æskt að farið yrði að norski fyrirmynd, sjá umsagnir við frumvarpið frá Alda, Adel lögmunnum, MRSÍ o.fl.

¹²⁹ Halla Gunnarsdóttir, „Frekar breskt pund en afrísk stúlka“, bls. 416.

¹³⁰ Halla Gunnarsdóttir, sama, bls. 417.

¹³¹ Þjóðskrá Íslands. Nú (2015) er grunnframfærsluviðmið 163.635 ISK á mánuði fyrir einstakling, en 245.581 ISK fyrir hjón og fólk í sambúð.

¹³² Halla Gunnarsdóttir, „Frekar breskt pund en afrísk stúlka“ bls. 421-427.

Halla gerir því skóna að Vinnumálastofnun starfi fyrir ASÍ en ekki velferðarráðuneytið. Þetta setur Halla í samhengi við samanburðarrannsókn sem gerð var í sjö Evrópuríkjum og niðurstaða hennar var að afstaða ASÍ væri keimlík og hjá evrópskum verkalyðshreyfingum sem teldu það í verksviði sínu að vernda innlenda aðila gegn innflytjendum. Stjórnvöld halda því áfram að veita ríkisborgararétt í þeim tilfellum sem öll skilyrði löggjafarinnar eru ekki uppfyllt af umsækjanda en af einhverjum ástæðum umsækjandi telst þóknanlegur, hvort sem er vegna fjölmiðlaumfjöllunar eða annarra tengsla sinna.¹³³ Því eru hagsmunasamtök, líkt og ASÍ, og fjölmiðlar, oft nefndir fjórða valdið, orðnir ítakamiklir á þessu sviði mannúðarmeðferðar, líkt og nýleg dæmi sanna sem falla utan þessarar ritgerðar.¹³⁴ Þrátt fyrir auknar rannsóknir háskólasamfélagsins fór málaflokkurinn aftur ofan í skúffu. Enn þurfa stofnanir og umsækjendur um dvalar- atvinnu- og búsetuleyfi því að bíða þess að nokkur hagræðing á lagbálki málaflokksins líti dagsins ljós.¹³⁵

¹³³ Halla Gunnarsdóttir, „Frekar breskt pund en afrísk stúlka”, bls. 411-443.

¹³⁴ Lekamál Innanríkisráðuneytis 2013-2015. Sjá, t.d. Kjarninn: Lekamálið.

¹³⁵ *Alþt.* 2012-2013, Ögmundur Jónasson í lokaandsvari fyrstu umræðu.

5 Viðtaka innflytjenda í íslensku samfélagi.

Auk þess að vera bundin af alþjóðasáttmálum, Evrópusambands samþykktum og Norðurlandasamningi eru innflytjenda- og mannréttindaráð hér að störfum. Vinnuveitendur hafa brotið á réttindum þeirra innflytjenda sem hvað bágastrí stöðu gegna. Úrlausnarefni þurfa að koma fram, t.d. það að atvinnuréttindi þurfa að vera dagsett nákvæmt til að hafa lagalegan grunn.¹³⁶ Talað hefur verið um að óljósa túlkun á lögum fyrir útlendinga og nauðsyn þess að skýra mörg ákvæði. Ein aðalrökin fyrir því eru þau að útlendingur skilji ákvæðin sem snúa að honum. Einnig nauðsyn þess að endurskoða lagalega aðstoð sem veitt er í kærumálum.¹³⁷ Sveitarstjórnarstigið sinnir misvel upplýsingaskyldu sinni gagnvart innflytjendum en Reykjavíkurborg stendur „fremst meðal jafningja“ í þessum málaflokki. Ítarleg mannréttindastefna borgarinnar var samþykkt árið 2006 hjá R-listanum og endurskoðun á henni var samþykkt 2013 undir Besta flokknum og Samfylkingunni. Hægt er að nálgast stefnuna á sex tungumálum, auk auðlesinnar útgáfu og mætti það vera öðrum til eftirbreytni. Sjöundi og áttundi kafli stefnunnar snúa fyrst og fremst að innflytjendum, annars vegar um trúarbrögð og stjórnmálaskoðanir, hins vegar þjóðerni og uppruna. Fjölmening er ofarlega á baugi, borgin vill endurspeglar það fjölbreytta samfélag sem í henni býr, starfsmannastefna borgarinnar byggir á því að ekki skuli gera upp á milli starfsmanna í kjörum vegna kynferðis, kynþáttar eða þjóðernis, stjórnmálaskoðana, trúarskoðana eða af öðrum ómálefnalegum ástæðum.¹³⁸

Edda Ólafsdóttir starfar sem verkefnastjóri og félagsráðgjafi hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar (MSR). Edda, sem sérfræðingur í innflytjendamálum, sagði mikla og hraða þróun hafa einkennt málaflokkinn hjá Reykjavíkurborg á umræddu árabili. Sjálf hefur hún starfað í honum seinasta rúma áratug en af tíu starfsmönnum MSR starfa fimm í innflytjendamálum, fjórir af erlendum uppruna. Vinnusvið ráðgjafanna eru aðallega leiðbeiningar um kerfið, en

¹³⁶ Þetta kom vel fram í máli Þorsteins Gunnarsson á kynningarfyrirlestri um störf ÚTL, sam og Fatimu Hossaini á fyrirlestri í Árnagarði.

¹³⁷ Georg Lárusson, „Útlendingar á Íslandi“, bls. 19.

¹³⁸ Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, bls. 8-9.

úrlausnarbeiðnir eru af alls konar toga. Meginvinnan fer fram á þjónustustöðvum Reykjavíkurborgar sem dreifð er um hverfin. Atvinnuleysi Pólverja á höfuðborgarsvæðinu taldi hún sérstakt áhyggjuefni, áætlað væri það um 20%, sem er rúmlega fjórfalt á við meðatalið á Íslandi.¹³⁹ Breytingin væri sú að eftir hrun yrðu innflytjendur frekar fyrir „hundsun“ og þeir væru t.a.m. ekki boðaðir í atvinnuviðtal vegna nafns, sem væri áþekkt því sem gerðist á hinum Norðurlöndunum. Um móðurmálskennslu sagði hún að í auknu mæli væri vitundarvakning um nauðsyn hennar og menntavísindasvið borgarinnar ynni að þeim málum.¹⁴⁰ Stefna Reykjavíkurborgar væri að endurspeglja fjölbreytileika mannlífsins og ráða til sín innflytjendur, sem væru um 10% af borgarbúum. Hún hafði áhyggjur af undiröldu fordóma hjá hluta þjóðarinnar og taldi dulda fordóma gagnvart innflytjendum vera mikilvægasta þáttinn til að kljást við.¹⁴¹ Á Mannréttindaskrifstofunni eru tveir starfsmenn sem tala pólsku, og eftir ráðningu þeirra kom brýn þörf fram hjá innflytjendum af því þjóðerni. Mestan part eru það konur sem leita upplýsinga um leikskóla og fjölskyldutengd málefni. Verr gengi að ná til karlanna en útskýringar fyrir því hafði hún ekki á reiðum höndum. Farið væri að kyngreina þjónustubeiðnir og lítil aðsókn karlanna til skoðunar. Einnig væri nú nýráðin manneskja í ráðgjafastöðu sem kom frá Marokkó og talaði arabísku. Næsta verkefni hjá þeim væri að fara út og í moskurnar og í framhaldi meta þörf hópsins frá þessu málsvæði. Vel hefði gefist að hafa manneskju með kunnáttu í litháísku og rússnesku sem starfaði áður hjá skrifstofunni. Nýjar áskoranir, spennandi verkefni og breytt áhersla á þjónustu kæmi fram sem þörf hjá hópum innflytjenda.¹⁴²

Í grein Hallfríðar Þórarinsdóttur sem byggir á viðtalsrannsókn við Pólverja síðan 2010 segir:

¹³⁹ Hagstofa Íslands, lykiltölur á forsíðu, í febrúar 2015 var atvinnuleysi skráð 4,3% á landsvísu. Einnig sjá fyrirlestraglætur Fatimu Hussaini þar sem meðatalsatvinnuleysi innflytjenda eftir kreppu mældist tvöfalt. Það hallar því verulega á pólska innflytjendur, þrátt fyrir að þeir komi innan EES svæðis og teljist í þeim skilningi til annars flokks innflytjenda í flokkun Írisar Ellenberger.

¹⁴⁰ Reykjavíkurborg, „Heimurinn er hér“, stefna Reykjavíkurborgar 2014.

¹⁴¹ Gústaf Hannibalsson, „Í'm not racist but...“

¹⁴² Edda Ólafsdóttir, viðtal.

... Í fyrsta lagi tiltölulega hátt menntunarstig, en meginþorrinn er ýmist með fagmenntun á framhaldskólastigi, tæknimenntun eða akademíska menntun á háskólastigi. Í öðru lagi kom á óvart hversu margir voru í hjónabandi eða sambúð. Í þriðja lagi vakti það athygli að stéttarfélagsaðild er jafn há meðal Pólverja og almennt gerist í landinu, sem er í algerri andstöðu við hlutfall þeirra þátttakenda sem höfðu verið í stéttarfélagi í Póllandi, sem og almenna stéttarfélagsaðild í Póllandi. Það kom hins vegar ekki á óvart að aðeins lítil hópur talar íslensku vel eða mjög vel.¹⁴³

Viðmælendur mínir báru stéttarfélögum hins vegar misjafnlega söguna:

... við það að fylgjast með opinberri umræðu hugsa ég oft hvað er mikið talað og lítið gert. Ég viðurkenni það að mér er það áfall hvernig verkalýðsfélög standa sína vakt. Þau ættu að geta gert helling meir, verið þrýstihópur á lagaumhverfi sem snýr að launþegum og meðlimum þeirra.¹⁴⁴

Við lifum á hreyfanlegum tímum. Kjarabaráttur fagstétta eru háðar þvert á landamæri. Hér bjóðast fólki þó betri kjör í krónum talið og lífsgæðum en á flestum öðrum svæðum heimsins og eyjan Ísland þykir ákjósanlegur vettvangur náttúruunnenda og frjálslyndra jafnréttissinna. ESB gaf út tilskipun árið 2000 þess efnis að ekki síðar en um mitt ár 2003 skyldi innleidd reglugerð hjá aðildarríkjunum. Aðalnýmæli reglugerðarinnar voru að ná inn á svið einkaréttar, en áður höfðu öll Norðurlöndin samþykkt bann við mismunun á grundvelli kynþáttar, þjóðernisuppruna o.fl. en það hafði einungis haft gildissvið hjá hinu opinbera. Vinnuveitendur töldu rétt sinn takmarkaðan með þessu og nokkur umræða og andstaða hefur verið á Norðurlöndum vegna hennar Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar skulu lögin ekki eingöngu ná til beinnar mismununar, heldur skal óbein mismunun falla þar undir og einnig hvatning til mismununar.¹⁴⁵ Ekkert líkt þessu hefur verið lögfest hér á landi þó ekki sé það óheyrt eyrum stjórnvalda.

Stefnumótun stjórnvalda í málefnum einstaklinga tekur ekki örum breytingum, og hafa fyrri rannsóknir bent á ómannúðlega stefnu gagnvart innflytjendum. Þeir hafa bæði verið jaðarsettir og kallaðir stuðpúðar atvinnulífs, eins

¹⁴³ Hallfríður Þórarinsdóttir, „Það eru þessir Pólverjar!“, bls. 245.

¹⁴⁴ Wiktoria Joanna Ginter, viðtal.

¹⁴⁵ Skýrsla Velferðarráðuneytis, 2005, bls. 31. Sjá einnig Paul Fontaine, „Xenophobia, ignorance and Útvarp Saga...“

konar sveiflujafnari á þenslutímum í hagkerfinu. Þegar dalar undan hagsældartindum eru þeir látnir taka pokann sinn, atvinnuleysi þeirra eftir efnahagshrunið 2008 hefur að jafnaði mælst tvöfalt á við íslenskra ríkisborgara (16,8% árið 2010).¹⁴⁶ Útlendingar hafa alþjóðasamningsbundinn rétt til vinnu, en hann skorðast þó við það að samkvæmt lögum eru þeir taldir æskilegir í þau störf sem hvorki íslenskir ríkisborgarar né EES borgarar vilja ganga í. Þeir eru oft illa upplýstir um réttindi sín en þekkja skyldur sínar þeim mun betur að fyrirlestraraðir hafa verið haldnar um gagnsemi þeirra fyrir íslenskt hagkerfi. Hópurinn telur rúm 10% af vinnuafli, skipar störfin þar sem lægst laun bjóðast en hver er afstaða almenns innflytjanda til kerfisins sem skapað var til þess að auðvelda honum aðlögun að samfélaginu? Er þessi lagskipting réttinda aðfluttra nauðsynleg? Geta aukin réttindi hluta þessa hóps í krafti alþjóðasamninga samkvæmt rökum talist til jafnra réttinda?

5.1 Upplifun innflytjenda

Allir mínir viðmælendur eru innflytjendur á „besta aldri“. Einn sem leitað var til og gegndi stöðu flóttamanns þorði ekki að birtast á prenti eftir sín samskipti við íslensk stjórnvöld og er hann því einungis í hugskoti mínu í því sem á eftir fer. Viðtölin fóru fram á ensku í tilviki Kosovo konunnar Fitore Berisha og pólskrar Wiktoriu Joanne Ginter og íslensku í tilviki pólsks Mirosłavs Luczynski. Þau hafa öll numið íslensku og tvö hafa lokið ferlinu sem snýr að stofnunum, einungis er Wiktoría án ríkisborgararéttar, líkt og vikið verður að hér neðar.

Í viðtölum mínum hefur búsetuleyfi jafnan gengið undir nafninu græna kortið (sbr. e. *green card*). Viðmælandi minn Mirosłav Luczynski (borið fram Vútsjinski) hóf ferli sitt áður en núgildandi lög tóku gildi og öðlaðist hann ríkisborgararétt árið 2002. Ekki var ákvæði í lögum komið um að þreyta íslenskupróf en um veitingu ríkisborgararéttar eða búsetuleyfis sagði hann:

en mér var bara sagt að skrifa undir hér og hér og ég fékk dvalarleyfi í eitt ár en eftir það sótti ég um búsetuleyfi og eftir að hafa verið hér í þrjú ár sótti ég um ríkisborgararétt. Vegna þess að ég var giftur gekk þetta svona

¹⁴⁶ Unur Dís Skaptadóttir, „Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegs samdráttar“, bls. 318.

hratt fyrir sig og 2002 var ég kominn með ríkisborgararétt. Ég þurfti að sýna fram á tvö eða þrjú stig í þessum íslenskunámskeiðum, staðfestingu frá Félagsþjónustunni að ég fengi enga framfærslu og sakavottorð héðan, en ekki frá heimalandi. Þetta tók allt saman mjög lítinn tíma.¹⁴⁷

Fitore Berisha gekk í gegnum ferlið sem kynnt er hér til sögunnar og kemur eins og áður segir utan EES án þess að vera flóttamaður. Um sína baráttu sagði hún:

[Ég] sótti um atvinnuleyfi því ég kom utan EES. Það ferli tók langan tíma, um níu mánuði, því þeir þurftu svo mikið af skjölum sem sönnuðu hitt og þetta. Eftir þá níu mánuði fékk ég atvinnuleyfi til þriggja mánaða sem var mér mikið svekkelsi. En eftir tveggja ára kvöð þar sem ég þurfti að sækja um leyfi til þriggja mánaða í senn og einum mánuði áður en það sem í gildi var rann út og þreytti mig mjög. Sakavottorð, skattaskýrslur, staðfesting á engri framfærslu, skjöl sem sýndu fram á hver fjölskyldustaða mín væri, hver væri leigan hjá mér og hver væru launin mín og allt þetta pappírflóð sem í hvert skipti ég þurfti auðvitað að borga fyrir ... Svo loksins fékk ég samning um árs atvinnuleyfi sem lögum samkvæmt þeir voru skyldaðir til að veita mér. Ef ég hefði misst vinnuna hefðu þeir hent mér úr landi. Punkturinn er að hefði ég missti vinnu þá var atvinnuleyfið fellt úr gildi ... Í september árið 2013 fékk [ég] ríkisborgararéttinn. Eftir að ég fékk búsetuleyfi þurfti ég ekki að sækja um nein fleiri leyfi og til að fá hann þurfti ég að standast prófið sem ég kláraði með pompi og prakt. Ég þurfti að mæta með pappíra fyrir mörg seinustu ár og sýna fram á samsetningu innkomu, skattaskýrslur og að ég væri enn með starfssamning og leigusamning, borga fyrir íslenskuprófið, borga fyrir afhendingu skjala sem var krafist og svo beið ég í tæpt ár eftir vegabréfi. Enn nú er ég loks íslensk, loksins ... færi ég á stofnanirnar með íslenskum vinum mínum beindi starfsfólkið alltaf augum sínum og talanda að þeim, líkt og ég væri ekki á staðnum eða ekki á mig yrðandi ... það skiptir máli, maður tekur þetta inn á sig og starfsmenn þessara stofnanna verða að sýna fólki meiri virðingu og mæta með opnum hug í vinnuna. En maður reynir að taka þessu ekki persónulega.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Miroslav Luczynski, viðtal.

¹⁴⁸ Fitore Berisha, viðtal.

Viðtal mitt við Miroslav leiddi í ljós hugarheim innflytjanda sem hefur búið hér og starfað í 16 ár. Hann kom fyrst til landsins 1998 og við honum tók kerfi fjarri höfuðborgarsvæðinu og stefna í málefnum innflytjenda nánast ómótuð. Margt var honum hreinlega gleymt þegar við settumst niður. Þó mundi hann eftir menningaráfalli sínu við það að vera skyldaður heilbrigður í læknisskoðun til að pissa og hafa hægðir í ílát, sú niðurlæging dvaldi ljóslifandi í hugskoti hans. Hann var ekki skyldaður til íslenskunáms en þurfti engu að síður að sýna fram á kunnáttu. Þetta er jafnframt eini viðmælandi minn sem talaði íslensku allan tímann, enda telur hann orðaforða sinn í íslensku betri en á ensku, og allt að því jafngildan pólskukunnáttu sinni. Hann segist hugsa á íslensku og ef hann sneri til baka til Póllands biði hans annað ferli þess að vera innflytjandi. Hann les fréttir á pólsku og fylgist með og vissulega mætti hann endurheimta ríkisborgararétt sinn en tengslanetið er ekkert í atvinnulífi og hér hugsar hann sér að eldast. Hann er því tvístígandi með tvíhliða sýn.¹⁴⁹

Fitore Berisha, fædd 1971 í Pristínu (nú Kosovo-Albaníu en þá Júgóslavíu) kom til landsins árið 2006. Hún er tveggja barna móðir sem þurfti að skilja börn sín eftir meðan hún settist hér að og hóf ferli þess að vera innflytjandi frá stríðshrjáðu svæði vegna tengsla við innfædda. Vinkona hennar, íslensk, var í vinnu í Pristínu í eitt ár og eftir heimkomu bauð hún Fitore sem gesti að Íslands ströndum. Við setu í heitum potti í laug bauðst henni starf hjá Reykjavíkurborg og má því segja að pottaumræðurnar hafi verið hennar fyrsti inngöngumiði í samfélagið. Eftir að á vinnustaðinn var komið hófst námskeið í íslensku, borgað af vinnuveitanda utan vinnutíma. Fitore reyndi að sækja sér upplýsingar um ferli innflytjenda til Alþjóðahúss en sagði móttökur óboðlegar, hranalegt viðmót og samkenndarleysi hafi einkennt starfsmenn, Alþjóðahús fyrir sig hafi veri stórslys (*e. disaster*). Þó var henni sagt frá íslenskunámi og hvernig hún gæti sótt það en kostnaðurinn var svo mikill að hún taldi það ekki á sínu færi, og raunar ekki á færi nokkurs innflytjanda með meðaltekjur heldur. Við það að koma frá svona miklu feðraveldi Kosovo yfir til Íslands, sem í hennar augum er mæðraveldið Ísland, var menningaráfall í sjálfu sér.

¹⁴⁹ Hugtak kennt við tvíhliða sýn/tvísæi (*e. bifocality*) þar sem innflytjendur meta nýja staðinn sífellt samanborið við upprunalandið, sjá Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtyńska, „Líf á tveimur stöðum” bls. 91 og 92.

Hún, sem einstæð móðir, hafði varla hitt aðrar einstæðar mæður og hana fór að undra að réttindi kvenna væru svona mikil og frjálsslyndið svona þvert í gegnum samfélagið. Hún missti þó vinnuna síðar, hóf störf hjá Mosfellsbæ sem myndlistarkennari fyrir 9 ára börn, án nokkurrar íslenskukunnáttu að ráði en skólastjóranum þakkar hún ráðningu sína. Þar varð hún þó fyrir fordómum. Þau tvö ár sem hún kenndi þar bauð samstarfsfólk hennar ekki einu sinni góðan dag. Af afspurn heyrði hún umkvartanir vegna ráðningar sinnar en gott gengi nemenda í tímum, gott samband við foreldra þeirra og skólastjórn hélt því starfinu til streitu. Einnig vann hún á Borgarbókasafni í sjálfböðastarfi með öðrum aðfluttum konum og skapaði þar list með þeim, en þar kynntist hún hugarheimi mismunandi þjóðarbrota og hvernig hugmyndir íslensks samfélags um innflytjendur spegluðust í honum. Efnahagshrunið var henni erfitt og hún missti vinnu sína, en var í ástarsambandi með íslenskum manni sem lagði hart að henni að giftast, því stofnanaströglið var orðið honum um megn. Án þess að hafa ætlað sér að giftast þekktist hún boð hans og fékk þ.a.l. leyfi fyrir fjölskyldusameiningu, þar sem sonur hennar á átjándá ári fékk að koma til landsins, árið 2009. Árið 2013 fékk hún ríkisborgararétt en stendur nú í því að sækja um sömu réttindi fyrir son sinn, sem þrátt fyrir námsvilja hefur þurft að vinna fyrir sér síðan hann kom og vill komast „undir verndarvæng“ Lánasjóðs íslenskra námsmanna, nú 25 ára.

Wiktoría Joanne Ginter, fædd 1985, kom frá Póllandi árið 2007 og bauðst vinna á öðrum degi dvalar sinnar. Saga hennar er um margt ólík Fitore, þar sem leyfaframvinda og hræðsla við endursendingu hefur ekki verið til staðar. Hún hefur misst vinnu sína í tvígang á þeim átta árum sem hún hefur dvalið hér og þurft á félagslegri aðstoð að halda. Hefði hún komið utan EES hefði því verið heimilt að vísa henni frá landinu samkvæmt gildandi lögum. Hún er einstæð móðir, með fjórtyngt barn og það erfiðasta sem hún hefur gengið í gegnum á Íslandi er að kljást við Barnavernd og Leikskóla Félagsstofnunar Stúdenta sem til skamms tíma reyndu að telja henni trú um að hún væri slæm móðir vegna íslensks málþroska barns hennar. Talmeinafræðing, íslenskan að mennt þurfti til að staðfesta að um tilhæfulausan ótta væri að ræða.

Sandra Yildis Castillo Calle lýsir því í lokaritgerð sinni þegar kom til Íslands frá Perú. Þar lýsir hún og greinir frá menningaráfalli sem hún skiptir í fjögur stig og

aðlögunarferli sínu við breytt samfélag. Stigunum fjórum fylgir mismikil þörf á því að festa rætur í viðtökusamfélagi og í upprunasamfélagi. Tilfinningaskali hennar er fullklifinn í aðlögunarferlinu, frá létti að örvæntingu og frá gleði að þungri depurð og vonleysi.¹⁵⁰ Ef setja ætti fetaða leið Söndru að íslensku samfélagi í samhengi við stefnu stjórnvalda virðist stefnan algjörlega ófær um að skilja eða gefa nokkurn gaum að þörfum innflytjenda. Vissum þjóðareinkennum hefur verið varpað af herðum og heimalandið virðist henni fjarlægara en óyfirstíganlegur þröskuldur inn í viðtökusamfélagið. Hún var þó farin að tala um veðrið eins og sönnum Íslendingi sæmir.¹⁵¹ Hins vegar er kenningaramminn sem hún nýtist við¹⁵² miðaður að reynslu innflytjanda yfir lengra tímabil en þau fjögur ár sem hún hafði dvalið á Íslandi en vissa þætti taldi hún ákveðna. Mikilvægt væri að ná tengslum við innfædda, ekki einungis aðra innflytjendur. Hér myndi hún samþættast áfram og börn hennar myndu jafnframt læra spænsku samhliða íslensku.¹⁵³ Reynslan úr kerfinu sem mótað er með lögum er hins vegar engin. Miroslav Luczynski er vel aðlagður, talar tunguna, starfar að því sem veitir honum ánægju og þar sem hans er þörf. Hann hefur lifað tímana tvenna hér á landi, bæði í uppgangi, við breytt viðhorf íslenskra til innflytjenda frá Austur Evrópu þar sem honum var gerð upp staðalímynd og hjálpað til við atvinnuleit samlanda sinna í tvennum skilningi eftir efnahagshrunið.¹⁵⁴

5.2 Innflytjendur sem vinnuafli eða íbúar?

Viss þversögn varðandi sterka fjölmenningsstefnu á opinbera sviðinu er sú að verði komið til móts við þarfir nemenda t.a.m. með móðurmálskennslu þýðir það frekari samþjöppun hópa á tiltekin svæði, og þ.a.l. er samþættingu við viðtökusamfélag hamlað með því að kynda undir einangraðri samfélagsmyndun hópa frá sams konar/einsleitum menningar- eða málsvæðum, sem raunin er að hluta til nú.

Hann hefur starfað hjá Alþjóðahúsi, var meðal seinustu starfsmanna til að fara þaðan og aðstoðaði innflytjendur mælt á pólska tungu fyrir og í kreppunni.

¹⁵⁰ Calle, S., „Fiskar á þurru landi”, bls. 3-7

¹⁵¹ Calle, S., „Fiskar á þurru landi”, bls. 8-9, 15, 30.

¹⁵² Kalervo Oberg setti kenningarnar fram á sjöunda og áttunda áratug 20. aldar. Sjá t.d. *Cultural shock: Adjustment to New Cultural Environments*

¹⁵³ Calle, S., „Fiskar á þurru landi”, bls. 30-31.

¹⁵⁴ Miroslav Luczynski, viðtal.

Aðspurður um breytt viðhorf til hans sem innflytjanda nefndi hann að hann hefði hlotið ónot, breytt samskiptamynstur við Íslendinga en alvarlegasta atvikið var eftirmáli vegna fréttu þess efnis að pólskt par varð litlu barni að leik að aldurtíla á Reykjanesi um miðjan seinasta áratug. Hann fékk skilaboð um nóttina og lýsir því á eftirfarandi veg:

Það er hringt í mig eftir miðnætti, kannski klukkan hálféitt. Rödd, sem talaði á ensku en ég vissi hreimsins vegna að þar væri Íslendingur, spurði mig: „Ert þú Miroslav?“ Ég svaraði hissa að ég væri Miroslav já, og spurði hver hann var. Þá sagði hann í hótunartón: „Það skiptir ekki máli hver ég er, af hverju ertu að fara aftur til Póllands?“ Ha? kváði ég en svarið var „Þú ættir að drífa þig aftur til Póllands“. Ég hringdi strax á lögregluna og spurði hvað væri hægt að gera í þessu en þeir sögðust engin ráð hafa fyrir en hann nálgadist mig í persónu. Ég spurði þá hvort hann þyrfti að berja mig til þess að þeir kæmu að þessum málum og þeir svöruðu því játandi. Þetta var ekki beint hótun en sett fram til þess að mér liði illa, og ég óttaðist.

Hann taldi í framhaldinu að greining á þætti fjölmiðla í viðmóti Íslenskra til innflytjenda væri áhugaverð:

Fyrir mig hef ég oft hugsað hvort eitthvað þessu líkt hefði gerst ef umfjöllunin hefði ekki verið eins tvískipt og raunin var. Það var eins og fjölmiðlar væru alltaf að segja hvað Íslendingum gekk vel og voru góðir í útlöndum, kannski að kaupa heila götu í Kaupmannahöfn en svo var það hvað Pólverjar voru að gera slæmt á Íslandi, nauðga, berja, stela og svona. Eins konar verið að gera Pólverja að mafíu, held m.a.s. að einn hafi verið fenginn í viðtal bara af því hann var pólskur glæpamaður.”¹⁵⁵

Er í þessu samhengi fróðlegt að líta á „Ten Little Lithuanians and ‘Other’ stories” eftir Jón Gunnar Ólafsson.¹⁵⁶ Ritgerðin leitar skýringa á öðrun¹⁵⁷ í

¹⁵⁵ Miroslav Luczynski, viðtal.

¹⁵⁶ Jón Gunnar Ólafsson, „Ten little Lithuanians, and “Other” stories.” Í niðurstöðum sínum brýnir hann nauðsyn þess að segja skilið við tvískiptingu þjóðareinkenna og alþjóðaeinkenna í viðleytni okkar við að tækla stærstu vandamál samtímans, bls. 90-100.

¹⁵⁷ Öðrun er hugtak úr félagsvísindum þar sem mennskan er smætt með því að bjóða upp á svertandi og fjarlæg einkenni (*e. identities*) í því augnamiði að skapa hugrenningartengsl við skaðlega staðalímynd.

fjölmiðlaumfjöllun um Litháa og finnur þær í hugmyndinni um ímyndað samfélag þjóðar. Allar hugmyndir um einkenni (e. *identities*) eru að verða flóknari með meiri hreyfanleika og alþjóðavæðingu og staðsetning einkenna vissra hópa því erfiðari viðfangs.¹⁵⁸ Þetta getur brotist út sem hatur og óþol á því sem viðtakendur þekkja lítið en geta þó sameiginlega skilgreint sem hóp, austur-evrópska innflytjendur í þessu tilfalli.¹⁵⁹ Stefna stjórnvalda tekur ekkert á þessum vinkli og lög girða lítið fyrir umfjöllun af þessu tagi.

Margir viðmælendur Unnar Dísar og Önnu sættu sig við alls kyns óþægindi vegna þess að í huga þeirra var dvölin á Íslandi tímabundin. Með óuppgerð heimili og lausir við óþarfa útgjöld voru þeir margir hverjir og litlu skipti þá einnig álit Íslendinga á sér.¹⁶⁰ Hluti viðmælenda þeirra hafði öðlast íslenskan ríkisborgararétt en merking hans var misjöfn, sumir töldu sig eiga heimili á tveimur stöðum, í Póllandi og á Íslandi,¹⁶¹ en öðrum fannst sem þeir færu heim þegar þeir færu í frí frá vinnu, það að fara í brúðkaup og að hitta vini og fjölskyldu í Póllandi var heima fyrir þá.¹⁶²

Þeir lifa í þverþjóðleika, og oft og tíðum deila innflytjendahópar tímaritum, jafnvel spólum og diskum á milli sín sem geyma menningu upprunalands.¹⁶³ Vissrar þversagnar gætir þegar rætt er um aðkomu útlendinga/innflytjenda að stefnumótun stjórnvalda í málefnum innflytjenda. Ríkið tryggir hagsmuni innfæddra þegna og notar enn innflytjendur sem stuðpúða í efnahagslegum skilningi fyrir vinnumarkaðinn. Kemur það augljóslega til skjalanna í viðtölum Írisar Bjargar við starfsmenn Vinnumálastofnunnar eftir kreppu þegar hætt var að gefa maka atvinnuleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar vegna bágra aðstæðna á vinnumarkaði. Embættismenn töldu það því í sínum verkahring að hindra aðkomu innflytjenda að íslenskum vinnumarkaði í trú sinni um að Íslendingar ættu fyrst að

¹⁵⁸ Jón Gunnar Ólafsson, bls. 94-96.

¹⁵⁹ Sbr. það sem Wiktoria Joanna Ginter hafði að segja um breytt viðhorf í viðtali og Fitore Berisha á um hversu mikill múr er í kringum listaheiminn hér, það skipti höfuðmáli að vera íslenskur en ekki að skapa list.

¹⁶⁰ Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtynska, „Líf á tveimur stöðum“ bls. 88-89.

¹⁶¹ Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtynska, „Líf á tveimur stöðum“ bls 91-92.

¹⁶² sama, bls. 89 og 91.

¹⁶³ T.a.m. frá Filippseyjum, Víetnam og Póllandi, sbr. rannsóknir Hallfríðar Þórarinsdóttur „Það eru þessir Pólverjar!“ og Unnar Dísar Skaptadóttur „Vinnustaður eða heimili“.

koma að kjötkötlunum.¹⁶⁴ Þetta leiðir óhjákvæmilega að því að dvalarleyfi verður ekki endurnýjað vegna þess að framfærsla er ekki trygg. Kom fram í öllum viðtölum mínum breytt viðhorf samfélagsins í kringum efnahagshrunið og þeirri breytingu fylgdi breytt verklag stofnanna.

Þvert á lögin er það því túlkunum háð hvernig lögin og leyfisveitingar eru framkvæmd. Meðan ráð, nefndir og ráðgjafahópar eru settir á laggirnar, og aðkoma fulltrúa úr hópum innflytjenda tryggð, er það hugsun og gildismati, fordómum og efnahagslegri þjóðernishyggju¹⁶⁵ embættismanna skorðað hvernig þau eru framkvæmd. Á grundvelli mannréttinda og fordómaleysis er því augljóst að endurskoða þarf heildarlög, samræma og skýra ramma til þess að misrétti eigi sér ekki stað í því mæli sem þegar er orðið og rófífestist með hverri bókun í fordæmum.

Fróðlegt er að skyggjast aftur í þessu samhengi og sjá hvaða væntingar Íslendingar báru til útflytjenda sinna, meintar skyldur þeirra við heimahaga og hugmyndir um endurkomu. Það má draga lærdóm af sögunni. Um það ósamræmi sem gætir í viðhorfi okkar til brottfluttra Íslendinga annars vegar og hins vegar aðsestra innflytjenda hér á landi má ég því til með að segja nokkur orð. Í erindi sínu „Hvað varðar okkur um Stephan G.“ sem flutt var 1936, m.a. er þar sagt „Vér verðum að ala upp mannfólkið með samskonar umhyggju og árvekni og skógræktarmaður annast elskaða plöntu ...“ Seinna segir um brotthvarf Stephans frá Fróni:

Vesturheimur var um þær mundir hin lítt numda álfa, þar sem verkefni blöstu hvarvetna við; örðug verkefni og áhættusöm að vísu, en þó vonþrungin til vaxtar og arðs. Þarna var vettvangur fyrir áræði og elju athafnaviljans, þarna opnaðist starfshetjunnir nýr heimur.

Að lokum klikkir Jóhannes út með:

Og ef [núttímakynslóð Íslands] varðar ekkert um fordæmi þess persónuleika, er þrisvar nemur og brýtur land í fjarlægri heimsálfu, býr

¹⁶⁴ Íris Björg Kristjánsdóttir, bls. 86.

¹⁶⁵ Líkri þeirri sem Guðmundur Jónsson nefndi en í útvíkkun hugtaksins koma fleiri breytur inn. Efnahagslegi þátturinn er enn fyrirferðarmestur en í hugtakið má bæta við öðrun sem sprottin er fram vegna ónógs skilnings og alhæfinga. Um nokkurs konar huglægagan aðskilnað er að ræða í almenningsáliti, en það víxlverkar við löggjafann.

alla æfi við örðugu kjör vinnustéttarinnar og afkastar þó fyrir heimaþjóðina hlutverki stórskálds í tómstundum sínum, - ef nútímakynslóð Íslands varðar ekkert um þetta, hvenær nemur hún þá sjálf sína „nóttlausu voraldar veröld, þar sem víðsýnið skín“?

Textinn um Stephan G. er þannig að skipta mætti staðar- og sérnöfnum út og hann væri orðinn ljóslifandi hugarheimur innflytjenda. Löggjafinn mætti taka það með í reikninginn hversu langt einhverjir aðkomnir hafa ferðast og gefa gaum að hugarheimi þeirri og þörf á þjónustu, verkunum sem hér eru óunnin, ekki síður en hugmyndum Jóhannesar um skyldur innflytjenda við heimaland sitt.¹⁶⁶

Grein sem unnin var upp úr viðtalsrannsókn, „Það eru þessir Pólverjar“, tekur til fimm hundruð pólskra innflytjenda og upplifun þeirra af viðhorfi íslenskra til sín.¹⁶⁷

Raunin þar er sú að hugarheimi þeirra er ekki veitt nein sérstök athygli.

Það má finna líkindi með þjóðtrú Íslendinga á álfum og huldufólki og viðhorfi til vissra hópa innflytjenda. „Ég er ekki rasisti en ...“ virðist notað í svipuðum búningi og „ég trúi ekki á álfa en ...“ Það er líkt og tilvist hvors hóps fyrir sig sé viðurkennd með hálfkákí af vissum hópi þjóðar og stjórnvalda, hjúpuð dulúð og skilningsleysi. En betur settum við okkur fordæmi með því að kenna líkt og pólskumælandi Filippseyingnum var kennt og læra af innflytjendum hvað það er sem þarf til að samþætting eigi sér stað. Betri sé *aðgát höfð í nærveru sálar* en hlaup bældrar hugsunar út í lífið um að ótti við hið óþekhta sé fyrir hendi hjá stórum hluta þjóðarinnar og því lítið sem þurfi að bregða út af í aðstæðum þjóðlífs eða efnahags til þess að viðhorfsbreytingar verði vart.

¹⁶⁶ Jóhannes úr Kötlum, „Hvað varðar okkur um Stephan G.?”

¹⁶⁷ Hallfríður Þórarinsdóttir, „Það eru þessir Pólverjar!”, bls.

Niðurstöður

Skiljanlegur seinagangur hefur verið í málefnum útlendinga og innflytjenda utan EES síðan tekin voru upp ákvæði samningsins um evrópska efnahagssvæðið sé það haft í huga að meginvilji stjórnvalda sé að takmarka aðgang að landinu, enda gildandi lög skínandi dæmi um slíka virkni. Lengi vel framan af tókst stjórnvöldum vel til við það að halda erlendum ríkisborgurum frá landinu þegar þá skorti ekki en þínlegri hefur seinagangurinn orðið þegar *Hagsældar Frónið* var tekið að þykja íbúum efnaminni landsvæða ákjósanlegur kostur strax upp úr aldamótum.

Til þess að uppfylla kröfur um búsetuleyfi þarf enn að hafa verið á sams konar dvalarleyfi og atvinnuleyfi til þriggja ára og víst að kreppan sem skall á 2008 hefur hindrað margan innflytjandann í því að uppfylla slík skilyrði, með vísan í víðfeðmt atvinnuleysis innflytjenda, sér í lagi austurevrópskra. Víxlverkandi múrar laganna tveggja, um útlendinga og atvinnuleyfi útlendinga, þar sem atvinnuleyfi er ekki endurnýjað fyrir innflytjanda eða gefið út fyrir aðstandendur hennar eða hans, byggjast á því að hafirðu ekki atvinnuleyfi geturðu ekki endurnýjað eða fengið útgefið dvalarleyfi og því er brýn nauðsyn á að ein stofnun hafi til meðferðar báða flokka og leyfin séu veitt samtímis.

Enn má snúa blaðinu við, áður en eiginlegir „annarrar kynslóðar“ innflytjendur verða staðreynd, sem reynst hefur nágrannalöndunum óþægur ljár í þúfu norræna velferðarkerfisins. Segja mætti að fortíðarvandi hinna öldnu stjórn málaforingja hafi smitast yfir á nýja kynslóð sem enn er ófús að kljást til hlýtar við flókinn málaflokk sem hefur engin endanleg svör en þarf á stöðugri endurnýjun og hugsun að halda.

Meðan sumum ákvæðum laganna 2002 var breytt með hliðsjón af því sem sérfræðingar og embættismenn töldu heppilegt var ekki hnikað við öðru, þrátt fyrir margar raddir sem einum rómi kröfðust einföldunar og samræmingar. Full ástæða er til þess að endurskoða lagabálkinn og huga að samræmingu, gera ætlun löggjafans skiljanlega embættismönnum ekki síður en útlendingum, þeim sem lögin fjalla um. Fjölmenningsamfélagið berst fyrir tilvist sinni á eigin forsendum og með litlum stuðningi frá löggjafanum.

Þrátt fyrir að eftirlits- og atvinnulöggjöf sem snýr sérstaklega að útlendingum hafi gengið í endurnýjun lífdaga eru grunnhugmyndir mikið til þær sömu og í lögum um atvinnuréttindi útlendinga sem nálgast nú 88 ára aldur og eftirlitslögum með útlendingum sem standa á tíræðisaldri. Það er eins og lagabálkurinn sé fönix sem rís óbreyttur úr öskunni, forneskjan fær bara nýjar fjaðrir og heitir nú minna stuðandi nöfnum, *lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga*. Við erum þó bundin af alþjóðasamningum sem gerir verk löggjafans gegnsærra þegar kemur að því að meta ætlun hans þar sem honum eru frjálst lagðar hendur. Verndarstefna löggjafans sem hlífa á Íslendingum við ásókn innflytjenda í þeirra störf er hér enn. Hér á landi er lýðræðislegt stjórnarfar og furða að hugsunin sé enn jafn jafn óþroskuð og raun ber vitni. Þess vegna er bagalegt að tala um stefnu, nærtækara væri að tala um takmarkað stefnuleysi sem birtist í lögum og er fest með reglugerðum ráðherra en þá allra helst með alþjóðasamningum. Málaflokkurinn er stjórnvöldum illskiljanlegur og regluverkið innflytjendum illskiljanlegt. Vald embættismanna er þannig að í viðtölum mínum hafa viðmælendur iðulega ruglað saman breyttum túlkunum embættismanna á sama regluverki við lagabreytingar eða setningu reglugerða. Allir eru þeir menntaðir á háskólastigi og tveir þeirra hafa starfað í málafloknum. Gífurlegur munur er á reynslu þeirra og viðhorfi til réttinda sem ríkisborgarar öðlast eftir því hvort þeir koma frá löndum utan EES eða innan.

Lagasetning um útlendinga hefur lítið með stefnuna í aðlögun innflytjenda að gera eins og hún var kynnt árið 2007, ef frá er talin lágmarks íslenskukunnátta. Ekkert er rætt um það hvernig innflytjendur vilji aðlagast, enda „skiptir það ekki höfuðmáli“ þegar erlendir ríkisborgarar, sér í lagi fólk utan evrópska efnahagssvæðisins er enn notað sem stuðpúði atvinnulífsins í lægst launuðu störfunni. Tillögur til úrbóta hafa mætt takmörkuðum áhuga og skilningi og sýnir reynslan það að innflytjendur samlagist sínu eigin samfélagi í smáum þorpum úti á landi ef samþættingu er hamlað, og þá helst í eigin fjölmenningu sem er að mestu án íslenskra þátttakanda og samskiptamálið enska, eða ráðandi tungan eins og pólskir fiskvinnslumenn á Flateyri sönnuðu.

Reglurnar sem unnið er eftir eru til á pappír, en í það skín á milli lína laga og frumvarpa að í raun vilja stjórnvöld ekki hleypa neinum inn til varanlegrar búsetu sé viðkomandi ekki tilbúinn að aðlagast þjóðmenningunni og tileinka sér tungutak

frónskunnar. Allir varnaglar eru enn negldir í lög þar sem þeim má við koma, og þar sem lagabókstaf sleppir geirnegla embættismenn upp á sitt einsdæmi með því að túlka „óljós lögin“ í óhag þeirra sem þau fjalla um.

Lagaumhverfi fyrir innflytjendur utan EES mismunar eftir dvalarleyfis- og atvinnuleyfaflokkum. Stefnumótun í aðlögun innflytjenda lýsir skilningsleysi á högum og þörfum innflytjenda. Athuga þarf frekar þátt fjölmiðla í mótun á viðhorfi Íslenskra til innflytjenda. Rök um að enga mismunun sé að finna vegna réttinda í krafti alþjóðasamninga standast báglega nánari skoðun, sérstaklega með tilliti til embættisfærslna sem byggja á þessari mismunun. Síðan 2008 hefur viðhorf í garð aðfluttra versnað án þess að stjórnámálamenn hafi tekið á því, öðrunin er svo mikil að hvergi er minnst á innflytjendur í stjórnarusáttmála ríkisstjórnar Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar. Vísbendingar eru þó um það að viðhrfið snúist nú til minni fordóma, þrátt fyrir háværar raddir sem tala gegn fjölmenningu.

Stefna stjórnvalda er því ærið óljós. Lykilorðið gagnkvæm aðlögun finnst hvergi í stefnu eða lögum. Minnst er á hana í skýrslum og ef stuðla á að raunverulegri fjölmenningu er þörf á því að fræða innfædda Íslendinga frekar um innflytjendur, menningu þeirra, gagnsemi og ætlun. Þó skal sagt að stefnan hafi verið sú að valda ama og torvelda braut þeirra sem hyggjast setjast hér að og eiga ekki aðild að samningnum um evrópska efnahagssvæðið, en undanskildir þar hvíla austur evrópskir innflytjendur sem hafa glímt við tvö-fjórfað atvinnuleysi miðað við Íslendinga eftir hrún.

„Við“ virðumst sem þjóð enn svo hrædd um að „okkar eigin“ tilverurétti verði kippt undan „okkur“ fyrirvaralaust að í flest göt lekrar þjóðarskútunnar skal troðið þurrklút og helst skagfirskt spunnum en breiðfirskt rengibornum. Óttinn er ekki alveg ástæðulaus, við lifum á róstarsömum tímum þar sem sannleikanum sjálfum hefur verið storkað, trúarbrögðin fara halloka fyrir óguðlegum lífsskoðunum og stofnanir eins og þjóðríkið og þjóðmenning eru á iði, mögulega að hristast til gleymsku, *ekki margir sem berja í bresti þess, svo vitnað sé til orðheppins sagnfræðings.*

Heimildaskrá

Óprentaðar heimildir

Lokaritgerðir:

Calle, Sandra Yildis Castillo, „Fiskar á þurru landi. Lýsingar á aðlögun innflytjenda í veruleika og skáldskap”. B.A. ritgerð í íslensku sem öðru máli við Hugvísindasvið Háskóla Íslands, Reykjavík, maí 2012.

Íris Ellenberger, „Stefna stjórnvalda í málefnum innflytjenda” B.A. ritgerð í sagnfræði, Hugvísindasvið Háskóla Íslands, Reykjavík, 2003.

Íris Björg Kristjánsdóttir, „Lög um útlendinga á Íslandi: Mannfræðirýni á lagaumhverfi innflytjenda á Íslandi 1920-2009”, Mastersritgerð í mannfræði, Félagsvísindasvið Háskóla Íslands, Reykjavík, 2010.

Jóhanna Gísladóttir, „Fjarvera hægri öfgaflokks í íslenska flokkakerfinu”, B.A. ritgerð í stjórnmálafræði, Félagsvísindasvið Háskóla Íslands, Reykjavík, 2012.

Jón Gunnar Ólafsson, „Ten little Lithuanians” MA ritgerð til 30 ECTS í Alþjóðasamskiptum, Félagsvísindasvið Háskóla Íslands, Reykjavík, 2008.

Vefheimildir:

Alþingisvefurinn, www.althingi.is:

Umsagnir um heildarlög um útlendinga 2002, sótt á vef 24/3/2015:

<http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/umsagnabeidnir/?ltg=127&mnr=433>

Toshiki Toma, prestur innflytjenda, umsögn um heildarlög um útlendinga 2002, sótt á vef 4/4/2015:

<http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?lgt=127&dbnr=917>

Umsagnir um þingskjal 917/2013, sótt á vef 23/3/2015:

http://www.althingi.is/pdf/erindi_mals/?lthing=141&malnr=541

Fundaröð um mannréttindamál, Innanríkisráðuneytið, 2012, sótt á vef Innanríkisráðuneytis 10/4/2015:

<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28081>

Hagstofa Íslands:

Um fólksfjöldataölur fyrir seinasta fjórðung 2014, sótt á vef hagstofunnar 1/3/2015:
<http://hagstofan.is/?PageID=2593&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=MAN10001%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+sveitarf%E9l%F6gum%2C+kyni%2C+r%EDkisfangi+og+%E1rsfj%F3r%F0ungum+2010%2D2014%26path=../Database/mannfjoldi/Arsfjordungstolur/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi>

Um landsmeðaltal atvinnuleysis 2015, sótt 18/4/2015: <http://hagstofan.is/#>

Kjarninn, 2015:

„Ekki vitað hvaðan 142 þúsund ferðamenn sem komu í fyrra eru”, sótt á vefmiðil Kjarnans, 22/4/2015: <http://kjarninn.is/2015/04/ekki-vitad-hvadan-142-thusund-ferdamenn-sem-komu-hingad-i-fyrra-eru/>

Lekámálið, sótt á vef kjarnans 10/5/2015: <http://kjarninn.is/tag/lekamalid/>

Menntavísindasvið Reykjavíkurborgar, „Heimurinn er hér”, stefna borgarinnar að fjölmenningarlegu skóla- og frístundastarfi í grunnskólum borgarinnar, sótt þann 20/4/2015: <http://reykjavik.is/frettir/heimurinn-er-her-ny-stefna-um-fjolmenningarlegt-skola-og-fristundastarf>

Migration Policy institute, um Kvótaflóttamenn Norðurlandanna, sótt á vef MPI þann 28/4/2015: <http://www.migrationpolicy.org/article/resettlement-nordic-countries>

Reykjavíkurborg, Mannréttindastefna, sótt vef Reykjavíkurborgar þann 19/4/2015: http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/mannr_ttindaskrifstofa/skjol/Lokastefnan_endursko_u_-_tilb._fyrir_vef.pdf

Schengen, aðildarríki, sótt á heimasíðu Schengen samningsins, þann 27/4/2015: <http://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>

Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar 2007, sótt á vef 10/5/2015: <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/275>

Sænska innflytjendaskrifstofan “Migrationsverket”, um kvótaflóttamenn, sótt á vef þann 28/4/2015: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/The-refugee-quota/Questions-and-answers-about-refugee-quota.html>

„Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi”, álit nefndar um málefni útlendinga, Menntamálaráðuneytið, Reykjavík, júní 1997

Utanríkisráðuneyti Íslands, EES samningurinn, bókanir og viðaukar sem takmarka fjórfrelsið, sótt á vef 4/5/2015:

<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESamningur/nr/722#vidaukar> og V. viðauki við EES samninginn um bráðabyrgðarfyrirkomulag vegna frjálsra fólksflutninga: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/vidaukar13>

Utanríkisráðuneyti Sviss, um tvíhliða samning við Evrópusabandið, sótt á vef þann 20/4/2015: <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen.html> og http://en.wikipedia.org/wiki/Switzerland-European_Union_relations

Velferðarráðuneyti, Koma flóttamanna frá 1956, sótt á vef ráðuneytisins 27/4/2015: <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafoolk/mottaka/nr/1228>

Þjóðskrá Íslands, um grunnframfærsluviðmið, sótt á vef Þjóðskrár, 12/4/2015: <http://www.skra.is/?PageID=1309>

Viðtöl:

Edda Ólafsdóttir, sérfræðingur í innflytjendamálum og verkefnastjóri hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkuborgar. Sindri Viðarsson tók viðtal við Eddu Ólafsdóttir í Ráðhúsi Reykjavíkur þann 20. apríl, 2015.

Fitore Berisha, starfsmaður hjá Sögusafninu og myntlistarkona. Sindri Viðarsson tók viðtal við hana 21. apríl 2015, Grandagarði 2.

Miroslav Luczinsky, verktaki hjá Vinnumálastofnun, túlkur og námskeiðshaldari fyrir Pólverja í atvinnuleit, viðtal. Sindri Viðarsson tók viðtal við Mirek á Lindargötu, þann 24. apríl 2015.

Wiktorija Joanna Ginter, sjálfstætt starfandi blaðamaður og viðburðarstjóri, viðtal. Sindri Viðarsson tók viðtal við hana á heimili sínu Leifsgötu, þann 22. apríl 2015.

Prentaðar heimildir:

Alþingistíðindi 1998-2013:

Umsögn Alþýðusambands Íslands, sótt á vef Alþingis, 2/3/2015:

<http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=127&malnr=433&dbnr=916&nefnd=a>

Ásbjörn Óttarsson, ræða í fyrstu umræðu um lagafrumvarp um útlendinga, sótt á vef Alþingis, 1/4/2015:

<http://www.althingi.is/alttext/raeda/141/rad20130129T143443.html>

Umsagnir til Allsherjar og Menntamálanefndar, Umsögn Alþýðusambandsins, sótt á vef Alþingis, 20/3/2015:

<http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=141&malnr=541&dbnr=1807&nefnd=am>

Umsagnir við þingskjal 917, heildarlög um útlendinga, sótt á vef Alþingis, 1/3/2015:

http://www.althingi.is/pdf/erindi_mals/?lthing=141&malnr=541 ótölusett skjal, 142 síður.

Unnur Brá Konráðsdóttir, ræða í fyrstu umræðu um lagafrumvarp um útlendinga, sótt á vef Alþingis, 1/4/2015:

<http://www.althingi.is/alttext/raeda/141/rad20130129T150256.html>

Ögmundur Jónasson, andsvar , sótt á vef Alþingis 29/3/2015:

<http://www.althingi.is/alttext/raeda/141/rad20130129T143139.html>

Ögmundur Jónasson, flutningsræða 29. janúar 2013, sótt á vef Alþingis 3/3/2015

<http://www.althingi.is/alttext/raeda/141/rad20130129T150800.html>

Ögmundur Jónasson, lokaandsvar í fyrstu umræðu um þingskjal nr. 917, sótt á vef Alþingis, 1/4/2015: <http://www.althingi.is/alttext/141/01/l29140350.sgml>

Álfrún Sigurgeirsdóttir og Unnur Dís Skaptadóttir, „Polish construction workers in Iceland: Rights and perceptions of inequalities at building sites”, birtist í *Þjóðarspeglinum 2011, Rannsóknunum í félagsvísindum*, bls. 8-14. Reykjavík 2011.

Evrópusambandið, skýrsla um breytta aldurssamsetningu og framtíðarspá um aldursþýramída, sótt á vef ráðherraráðs Evrópu, 14/4/2015:

http://ec.europa.eu/news/economy/120515_en.htm

Fréttablaðið, 2015, Linda Björk Markúsardóttir, „Ég kann þetta ekkert á íslensku” birtist undir Skoðun á Vísi 14. apríl 2015.

Georg Kr. Lárusson, „Útlendingar á Íslandi. Hagsmunir þeirra gagnvart stjórnvöldum og aðkoma lögmannna að þeirra málum”, birtist í *Lögmannaþinginu*, Reykjavík, 2003.

Grapevine, 2015:

- Fontaine, Paul, "Xenophobia, Ignorance And Útvarp Saga: It's Bullshit-calling Time", birtist í *Grapevine*, Mars, 2015, Reykjavík, 2015.
- Fontaine, Paul, „Syrian family barred entry to celebrate wedding”, birtist í *Grapevine*, Apríl, 2015, Reykjavík, 2015
- Gústaf Hannibalsson, "I'm not racist, but...", birtist í *Grapevine*, Apríl, 2015, bls. 12-13, Reykjavík, 2015
- Guðbjört Guðjónsdóttir og Kristín Loftsdóttir, „Íslendingar þrifa ekki herbergi: Skörun kyns og uppruna í störfum á hóteli”, birtist í *Þjóðarspeglinum X*, rannsóknnum í félagsvísindum, Félagsvísindadeild Háskóla Íslands, Reykjavík, 2009.
- Guðmundur Jónsson, „Þjóðernisstefna, hagþróun og sjálfstæðisbarátta“, birtist í *Skírni* 169. árgangi, 1995 vor, bls. 65-93, þó einkum bls. 90-91.
- Guðný Gústafsdóttir, Þorgerður Einarsdóttir, „Innflytjendastefna ríkisstjórnarinnar í ljósi þegnréttar og kyngervis” Birtist í *Þjóðarspeglinum IX*, rannsóknnum í félagsvísindum VII, Reykjavík, 2008.
- Hagstofa Íslands, skýrsla „Mannfjöldinn og breytingar hans 1996-2009”, sótt á vef hagstofunnar 12/3/2015:
<http://www.statice.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=10360>
- Hallfríður Þórarinsdóttir, „Það eru þessir Pólverjar”, birtist í *Þjóðarspeglinum X*, bls. 234-245. Reykjavík, 2011. Sótt á vef 1/5/2015:
<http://mirra.is/Grein2011Poverjar.pdf>
- Íris Ellenberger, „Hagsælda hrímhvíta móðir : fjölmenningsamfélagið og hugmyndin um hreinleika lands og þjóðar” Birtist í *Mænu 1:2012* á bls. 28-35, Reykjavík, 2012.
- Íris Ellenberger, „Varaskeifur, stuðpúðar eða brú milli framboðs og eftirspurnar”, birtist í *Sögnum*, 2007 bls. 28-38, Reykjavík, 2007.
- Jóhannes úr Kötlum, „Hvað varðar okkur um Stephan G.?” Erindi, Félagsprentsmiðjan, Reykjavík, 1936,
- Jón bjarki Magnússon, „Þurftu að skila inn skjali sem er ekki til”, birtist í DV, þann 18. júlí, 2014, sótt á vef blaðsins þann 24/4/2015:
<http://www.dv.is/frettir/2014/7/19/komid-fram-vid-okkur-eins-og-skitseydi-UG5RGR/>

Kristín Loftsdóttir, „Skörun kynþáttafordóma og þjóðernishyggju: fólk af afrískum uppruna á Íslandi”, Rannsóknir í félagsvísindum XII : félags- og mannvísindadeild : erindi flutt á ráðstefnu; s. 373-380, Reykjavík 2011.

Morgunblaðið, 2005. sótt á vef 9/5/2015:
<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/838895/>

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

Ritið, tímarit hugvísindastofnunar, 1-3/2007, Innflytjendur, Tungumál, Reykjavík, 2007

Skýrsla nefndar um meðferð haelisumsókna. Dóms- og Kirkjumálaráðuneytið, ágúst 2009. sótt á vef Innanríkisráðuneytis 4/4/2015
http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_nefndar_um_medferd_haelisumsokna.pdf

Skýrsla Velferðarráðuneytis um stefnu í málefnum innflytjenda, Velferðarráðuneytið 2005.

Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan Evrópska Efnahagssvæðisins, Innanríkisráðuneytið, Reykjavík, júní, 2012. Einkum bls. 5-10, 18, 45-46 og 74-76.

Stefna ríkisstjórnarinnar í aðlögun innflytjenda, ágúst 2007, sótt á vef Velferðarráðuneytis 1/3/2015:
http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf

Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs. Reykjavík, (2009) sótt á vef Forsætisráðuneytis 1/4/2015:
<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlysing/nr/275>

Stjórnartíðindi 2002-2013:

Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002, sótt á vef 1/3/2015:
<http://www.althingi.is/lagas/134/2002097.html>

Lög um málefni innflytjenda, nr. 116/2012, sótt á vef 23/4/2015:
<http://www.althingi.is/lagas/144a/2012116.html>

Lög um starfsmannaleigur, nr. 139/2005

Lög um útlendinga, nr. 96/2002, sótt á vef Alþingis, 2/2/2015:

<http://www.althingi.is/lagas/144a/2002096.html>

Lög um veitingu ríkisborgararéttar árlega frá 2003-2013

Unnur Dís Skaptadóttir, Þjóðarspejillinn, Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegra þrenginga, bls. 314-322, Reykjavík, 2009, sótt á skemmuna 10/3/2015: http://skemman.is/stream/get/1946/6809/18484/1/314-322_UnnurDisSkaptadottir_FELMANbok.pdf

Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtyńska. (2008a). Gender migration from Poland to Iceland. Women's experiences. Í D. Golańska og M. Różalska (ritstjórar), *New subjectivities: Negotiating citizenship in the context of migration and diversity*, bls. 81-96.

Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtyńska, „Líf á tveimur stöðum: Vinna eða heimili? Reynsla fólks sem komið hefur til starfa á Íslandi”, birtis í *Ritinu 2007: Innflytjendur* á bls. 79-94, Reykjavík, 2007.

Valur Ingimundarson, „Sögulegt minni og pólitískt vald. Herinn og (kven)þjóðin á kaldastríðstímanum“, 2. íslenska sögubíngið 30. maí – 1. júní 2002. Ráðstefnurit II. Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2002, bls. 342-61.

6 Viðauki

Rannsóknarviðtöl

Edda Ólafsdóttir (EÓ), sérfræðingur í innflytjendamálum og verkefnastjóri hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkuborgar (MSR), viðtal. Sindri Viðarsson (SV) tók viðtal við Eddu Ólafsdóttir í Ráðhúsi Reykjavíkur þann 20. apríl, 2015. Uppskrift:

SV: Geturðu kynnt þig?

EÓ: Ég heiti Edda Ólafsdóttir og er félagsráðgjafi og verkefnastjóri hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkuborgar (MSR).

SV: Ertu búinn að starfa lengi í þessum málaflokki?

EÓ: Já, það eru alla vega komin rúmlega tíu ár.

SV: Skv. núverandi mannréttindastefnu Reykjavíkuborgar (RVK) eru þetta aðallega 7. og 8. kafli sem koma málum innflytjenda við, þ.e. uppruni, trúarbrögð

EÓ: Já, við erum um tíu manns á MSR en erum fimm sem erum að vinna að innflytjendamálum. Ég stýri þessu og svo eru fjórir ráðgjafar, allir af erlendum uppruna. RVK lagði ákveðna upphæð í rekstur Alþjóðahúss en þegar það var lagt niður vildi yfirmaður minn, Anna Kristinsdóttir, passa að fjármagnið nýttist áfram með sams konar hætti, í málefni innflytjenda. Ráðnir voru sérstakir ráðgjafar til að starfa að málafloknum og það sem við gerum er að leiðbeina innflytjendum um kerfið. Hvernig það er og þetta eru almennar upplýsingar um allt milli himins og jarðar. Þetta getur verið bréf sem aðili fær frá hinu opinbera og skilur ekki, stundum á ég sjálf erfitt með að botna í því hvað bréfið segir, það getur verið snúinn leikur að skilja svona opinber bréf. Svo er það líka fagfólk sem leitar til okkar, sem er að sinna innflytjendum og eru kannski ekki örugg í því hvað á að gera, þá geta þeir leitað til okkar.

SV: Eru ráðgjafarnir þá með tungumálakunnáttuna sem Íslendinga skortir vanalega, eða eru þetta norðurlandamál?

EÓ: Nei, það eru sem sagt tveir ráðgjafar sem eru pólskir, enda 3% af íslensku þjóðinni sem eru Pólverjar. Við töldum til að byrja með að ekki væri mikil eftirspurn eftir þjónustu hjá þessu þjóðarbroti en eftir að við réðum Pólverja sýndi það sig sannarlega að það var mikil eftirspurn.

Svo er það hún Barbara, sem starfaði áður við Alþjóðahús, hún er sérfræðingur okkar í málum fólks utan EES, það getur verið flókið lagaumhverfi, þessi mismunandi leyfi og mismunandi staða. Svo vorum við að ráða nýjan ráðgjafa í hálfvart starfshlutfall sem talar pólsku og aðra konu sem er frá Marokkó og talar arabísku. Okkur finnst mjög áhugavert að skoða, við vitum það ekki enn, en við höfum ákveðna tilfinningu að margir innflytjenda tali arabísku og mörg lönd eru þar sem arabíska er móðurmálið. Þetta fólk þarf að fá upplýsingar um kerfið okkar. Þetta er ákveðin tilraun hjá okkur og við viljum heyra, og við ætlum að fara í moskurnar og ná tengslum við þetta arabíska samfélag. Það gerðist, við vorum eitt sinn með starfsmann sem talaði rússnesku og litháísku og þá gerðist það að við fundum eftirspurnina aukast, strax og tungumálapröskuldurinn var fjarlægður, og rússneskumælandi og litháískir innflytjendur sóttu mikið til okkar.

SV: Finnið þið fyrir breyttu þjónustuhlutverki milli þjóðernis eða eftir kyni?

EÓ: Við reynum að skoða það, kyngreinum upplýsingarnar og fyrirspurnir og reynum að átta okkur á því. Það eru konur í meirihluta sem eru að leita eftir þjónustu og við veltum því fyrir okkur hvernig við getum náð betur til karlanna. Konurnar eru að leita upplýsinga um leikskóla og fjölskyldutengd mál, meðan karlaranir leita meira eftir stuðningi í réttindatengdum málum. En það eru langflestir Pólverjar af þeim sem leita til okkar, eðlilega.

SV: Varðandi það að geta veitt börnum innflytjenda kennslu á sínu móðurmáli, komið þið að því verkefni í samstarfi við grunnskóla borgarinnar?

EÓ: Nei, við höfum ekki gert það. Þetta er allt komið í skýrara form, hins vegar höfum við verið að aðstoða þjóðarhópa við að koma. T.d. um daginn höfðum við milligöngu um það að halda fund með réttum aðilum til að stofna heimanámsskóla í arabísku. Þannig að milliganga okkar snýst meira um það að benda á leiðir. Við erum að aðstoða þjóðarhópa í því að halda námskeið og það skiptir náttúrulega miklu máli að læra sitt eigið móðurmál og halda því við. Við erum í heilmiklu samstarfi og samskiptum við þessa þjóðarhópa og t.a.m. erum við að fara að halda fjölmenningsdaginn núna 9. maí. Þar er mikið líf og fjör og það er grunnur sem við viljum byggja á og horfum til framtíðar að vera í beinu sambandi við þau og ná til lykilaðila í þessum samfélögum.

SV: Hefurðu orðið vör við miklar breytingar í þjónustupörf innflytjenda frá því þú hófst störf, kannski frá því að alda Pólverja kom í íslenskt samfélag?

EÓ: Já, þetta gerðist mjög hratt. Þú sérð hvernig kúrfan er og hún fór bara beint upp. Það var svo mikil eftirspurn eftir vinnukrafti þannig að allt gerðist mjög hratt og í raun mun hraðar en í nágrannalöndunum. Það hafa orðið gífurlegar breytingar og nú eru 10 prósent íbúa í Reykjavík af erlendum uppruna. Þar er að finna nýja þjónustuhópa og við sem borg erum að veita mjög breytta þjónustu, margar nýjar áskoranir sem bíða okkar. Við þurfum að laga okkur að því og eitt sem þurft hefur að gera er að styrkja starfsfólkið í því að vinna með fólki af erlendum uppruna. Það þarf að læra að nota þjónustutúlka, og ef viðkomandi á ekkert sameiginlegt tungumál, hvernig finnurðu út úr því hvert erindi hans er? Ýmisleg og mörg spennandi verkefni og áskoranir sem bíða okkar.

SV: Náið þið að sinna svona flóknum og fjölbreyttum verkefnum í rauntíma eða eruð þið stöðugt í því að vinna upp hala af málum?

EÓ: Já, okkur tekst það ágætlega en við erum náttúrulega bara viðbót við þjónustumiðstöðvar. Hér fer fram miðlæg þjónusta en þangað leitarðu ef það eru stór mál til að vinna úr. Ef þú þarft að sækja um aðstoð vegna barna, fjárhagsaðstoð eða annað þá eru það félagsráðgjafar þar sem sinna því. Það er svolítill biðtími og nokkur biðlisti þar.

SV: Hefurðu upplýsingar um þróun atvinnuleysis á höfuðborgarsvæðinu í þessum málaflokki?

EÓ: Ég t.d. held, hef heyrt það, að það sé nú um 20 prósent Pólverja á höfuðborgarsvæðinu skráðir atvinnulausir og það er mikið áhyggjuefni. Ég nefni í því samhengi að það var nánast ekki til atvinnuleysi meðal þeirra fyrir kreppu, mjög óverulegt og óvenjuleg staða sé miðað við nágrannalöndin. Þessir sem eru enn á atvinnuleysissskrá eru oft einstaklingar sem tala hvorki ensku né íslensku og það er áskorun vegna þess að virkniúrræði sem eru í boði er erfitt að virkja viðkomandi og áhyggjumál að þetta hátt hlutfall innflytjenda sé enn á atvinnuleysissskrá.

SV: Nú fann ég hvergi beinar tillögur til tungumálanáms á síðu borgarinnar, stuðlið þið að íslenskunámi?

EÓ: Já, það eru allir starfsmenn Reykjavíkurborgar og það er fylgst með því hvað það eru margir af erlendum uppruna. Ég hef ekki tölur um það af þessum átta þúsund

starfsmönnum en öllum er boðið upp á íslenskunám á vinnutíma. Þa er fastur liður og hefur verið til margra ára.

SV: Já, en utan starfsmanna borgarinnar, eru ekki úrræði í þessa veru fyrir þá sem eru atvinnulausir og tala t.a.m. enga ensku heldur?

EÓ: Sko, það fer eftir því hvaða stöðu þú gegnir. Ef þú ert atvinnulaus þá er það Vinnumálastofnun sem sinnir þér, og sumir af þeim sem eru á skránni hafa ekki rétt til bóta og fá framfærslu. Ráðgjafar á þjónustumiðstöðvum sjá þá um að kynna virkniúrræði til að finna vinnu og fá þar meðferð. Hjá borginni fá sumir vinnu og við höfum haft atvinnuátaksverkefni og margir sem hafa fengið vinnu í framhaldi af því. Um sex mánaða reynslutími sem er eins og langt atvinnuviðtal og margir ráðnir í framhaldi af því.

SV: Hefur það staðið lengi, átaksverkefnið?

EÓ: Þett er búið að vera í langan tíma, sett á laggirnar eftir kreppu og það eru alls kyns samstarfsverkefni t.d. með Vinnumálastofnun til að reyna að virkja fólk.

SV: Sækja önnur sveitarfélög mikið til ykkar sem fyrirmynd?

EÓ: Já, það er starfandi sérstakt teymi í málefnum innflytjenda, hefur verið starfandi síðan 1995. Það hefur verið samráðsvettvangur og fulltrúum frá nágrannasveitarfélögum hefur verið boðið. Núna er Samband Íslenskra Sveitarfélaga farið að sýna þessum málaflokki meiri áhuga. Seinasta nóvember var haldin ráðstefna í Reykjanesbæ þar sem fjallað var um málefni innflytjenda og það er í fyrsta skipti sem þetta er tekið upp, á þessum vettvangi. Núna ætlum við að fylgja því eftir og erum að undirbúa vinnufund þar sem starfsmönnum allra sveitarfélaga á landinu er boðið og þannig er áhugi á því að vinna þetta meira þvert. Málin sem koma inn á borð sveitarfélaga geta verið ansi flókin og snúin og þá er gott að hafa ákveðið bakland sem þú getur hringt í og greitt úr máli viðkomandi. Svo er náttúrulega Fjölmeningarsetur og þú hefur væntanleg kynnt þér það.

SV: Já, blessunarlega fengu þeir að verða að stofnun. Nú veit ég af vinnu uppi í innanríkisráðuneyti sem miðar að gerð nýrra laga um útlendinga, eruð þið beinn samstarfsaðili að þeirri þingmannanefnd?

EÓ: Já, við höfum komið að vinnu þar. Þetta er svolítið öðruvísi nálgun en verið hefur, þessi nefnd er nýjung og mikill samstarfsvilji milli allra flokka. Tvær konur sem vinna að þessari frumvarpsgerð eru í samvinnu við háskólasamfélagið og leita í

rannsóknir, hvað segja þær? Ég hef komið að þessu í gegnum skoðun á komu barna án fylgdarmanns. Við erum að sjá miklar breytingar í komu flóttafólks og hælisleitendur. Það eru fleiri sem eru að sækja um hæli og frá 2005 hefur borgin tekið við rúmlega hundrað kvótaflóttamönnum.

SV: Þeir hafa komið í hollum, er það ekki?

EÓ: Jú, þeir hafa komið í hollum, við höfum nú nýlega tekið á móti Sýrlendingum og hinsegin flóttafólki og þetta verður núna vonandi að alvöru, það hafði verið ákveðið fyrir kreppu að taka á móti 30 manns á ári en svo var hætt við það. Núna verður það líklega þannig að árlega er tekið við 2-3 fjölskyldum og svo fer það líka eftir því hvernig ástandið er, líkt og stríðið í Sýrlandi og hrikalegar afleiðingar af því.

SV: En sérðu fram á það að móðurmálskennslan muni ná til stærstu innflytjendahópna inni í grunnskólum borgarinnar?

EÓ: Sko, það veit ég ekki, það er til stefna hjá skóla og frístundasviði borgarinnar sem heitir „Heimurinn er hér“ og þú finnur hana á netinu. Um metnaðarfulla stefnu er að ræða og þar er talað um aukna áherslu á móðurmálskennslu, enda flest allir að verða sammála um mikilvægi hennar. Það stendur til að ráða einhverja móðurmálskennara og það verður þá í pólsku, litháísku og þessum fjölmennustu tungumálum. Svo veit ég ekki hvernig þeir leysa fámenn tungumál. Allt kostar þetta pening, það er enn aðhald. En ég vildi óska þess að það gæti staðið öllum til boða að fá móðurmálskennslu, skiptir gífurlega miklu máli. Nú er verið að leggja fyrir málþroskapróf á grunnskólastigi og lagt fyrir alla krakka af erlendum uppruna auk þeirra sem eru af íslenskum uppruna en hafa verið lengi erlendis. Þar er könnuð staða þeirra og mér skilst það, segi það með fyrirvara, en þetta kom kennurum á óvart að krakkar sem þeir töldu góða í íslensku eru að skora mun lægra heldur en þeir bjuggust við. Þá er það fyrst og fremst hugtakaskilningur sem skortir upp, krakkarnir eru góðir í því að tala en ...

SV: En ristir grunnt?

EÓ: Já, það ristir grunnt. Það er umhugsunarvert að fyrir krakkana er erfitt að fara í framhaldsskóla þegar hugtakaskilningur er ekki mikill og þau skila sér þá ekki í háskóla heldur. Pólitíkin er farin að átta sig á þessari varhugaverðu þróun, sem er mjög gott.

SV: Nú veit ég að nýlegar mannfræðirannsóknir sýna fram á að útlendingar finni fyrir meiri andúð í sinn garð. Heldurðu, eða hefur á tilfinningunni, að þetta sé áframhaldandi þema?

EÓ: Ég hef svolitlar áhyggjur og ég held að undiralda þessa hóps sé miklu meiri, þessir duldu fordómar þeir séu meiri en við gerum okkur grein fyrir. Þetta hefur verið dálítið andlitslaust en svo sjáum við hvað gerist eftir seinustu sveitarstjórnarkosningar, þá virðist fólk tjá sig meira. Fyrir nokkrum árum voru þetta Asíubúar sem urðu fyrir mestu fordómunum, seinna fólk frá Austur Evrópu en núna eru það Múslimar. Þannig að maður heyrir alls kyns sögur um fólk sem verður fyrir aðkasti og einnig hundsun þegar fólk er að sækja um vinnur, þetta er eitthvað sem verður að fylgjast með.

SV: Ég hef ekkert meira, en þakka þér kærlega fyrir.

EÓ: Já, og gangi þér vel.

Fitore Berisha (FB), starfsmaður hjá Sögusafninu og myntlistarkona, viðtal. (smá bio)

Sindri Viðarsson (SV) tók viðtal við hana 21. apríl 2015, Grandagarði 2. Þýðing frá ensku og uppskrift:

SV: Geturðu byrjað á því að kynna þig?

FB: Já, ég heiti Fitore Berisha, fædd 1971 í Pristínu Kosovo, sem á þeim tíma tilheyrði Júgóslavíu. Ég er alin upp af tveimur foreldrum og bróður. Faðir minn var stór áhrifavaldur og þáttur í mínu lífi, hann var dómari og veitti mér og öðrum sem á vegi hans urðu innblástur. Ég er tveggja pilta móðir, þeir heita Legan og Patrick. Ég kom til Íslands í lok árs 2006 eftir að hafa eignast íslenska vinkonu í Kosovo. Þar vann hún í eitt ár og bauð mér að koma til Íslands sem gesti. Eftir einn mánuð hér vorum við í sundi og vinkona hennar hafði heyrt af því að ég væri listamaður, listmálari, og hefði rekið starfað með ungum listamönnum í einkaframtaki í Pristínu og hún bauð mér vinnu hjá Reykjavíkurborg að vinna með ungu fólki hér. Borgin í framhaldi ábyrgðist mig og sótti um atvinnuleyfi því ég kom utan EES. Það ferli tók langan tíma, um níu mánuði, því þeir þurftu svo mikið af skjölum sem sönnuðu hitt og þetta. Eftir þá níu mánuði fékk ég atvinnuleyfi til þriggja mánaða sem var mér mikið svekkelsi. En eftir

tveggja ára kvöð þar sem ég þurfti að sækja um leyfi til þriggja mánaða í senn og einum mánuði áður en það sem í gildi var rann út og þreytti mig mjög. Sakavottorð, skattaskýrslur, staðfesting á engri framfærslu, skjöl sem sýndu fram á hver fjölskyldustaða mín væri, hver væri leigan hjá mér og hver væru launin mín og allt þetta pappírflóð sem í hvert skipti ég þurfti auðvitað að borga fyrir ... Svo loksins fékk ég samning um árs atvinnuleyfi sem lögum samkvæmt þeir voru skildaðir til að veita mér. Ef ég hefði misst vinnuna hefðu þeir hent mér úr landi. Punkturinn er að hefði ég missti vinnu þá var atvinnuleyfið fellt úr gildi.

SV: Hálfur vegurinn til þrældóms?

FB: Já, þannig að þessi barátta byggði á mikilli óvissu og á þessum átta árum sem ég hef dvalið hér hef ég skipt um íbúðir í kringum 25 skipti.

SV: Þú varst kannski heppin að því leytinu til að þú hafðir einhvers konar tengslanet frá byrjun, en varðstu samt fyrir veigamiklum menningaráföllum við komuna?

FB: Í fyrsta lagi er ég mjög félagslynd og ég aðlagast vel að breyttum aðstæðum. Ég kom hingað með rétta fólkinu og tengslanetinu sem þau höfðu en ég vildi aldrei nýta mér vináttu þeirra í þessu tilliti. Þau hjálpuðu mér en við vildum fara eftir regluverkinu og ferlum sem viðgengust hér. Ég var berskjölduð, hafði skilið börnin mín eftir í Kosovo án þess að vita hvað yrði um mig hér og það var togstreita. Í gegnum tengslanet mitt átti ég í samskiptum við fólk en hafði alltaf í hugskoti mínu að ég kynnti mig ekki sem vin fólks sem var frægt á Íslandi. Ég vildi að fólk vissi hver ég væri og veitti mér viðtöku, þetta snerist um viðurkenningu því maður kemur hingað með sín eigin einkenni, sína eigin menningu og trúarbrögð sem ég hef reyndar ekki og því vildi ég byggja upp mitt eigið tengslanet án þess að vera hönkuð á „já svo þú ert af þeirra ranni og þess vegna ertu viðurkennd eða öfugt“ maður veit aldrei. Auðvitað var þetta mikið menningaráfall. Ég kem úr miklu feðraveldi, það var það sem ég streittist helst á móti í Kosovo, karlrembu feðraveldisins. Enn er það svo en nú hefur feðraveldið verið, hvað á ég að segja, nútímavætt og að gangast inn í mæðraveldið hér, algjörlega frábrugðið því sem ég þekkti, opið fólk og frjálslýnt. Börn utan hjónabands og flókna fjölskyldusamsetningin sem finnst hér, allir eru viðurkenndir og fyrir mig var það stórkostlegt. Það besta sem samfélagið getur gert. Stundum varð ég pirruð á frelsinu sem fyrirfinnst hérna, og ég hugsaði með mér að konurnar hér væru að misnota eigið frjálsræði því þær gætu gert svo miklu meira

með þessu tækifæri. Af hverju eru þær ekki að gera meira úr þessu? hugsaði ég með mér. Þetta urðu til að byrja með mikil samanburðarfræði. Ég átti til að segja „ég hef ekki séð margar einstæðar mæður, yfir höfuð nokkurn tímann!“ Ég varð sjálf einstæð móðir árið 2003 og það var erfið byrði fyrir unga konu í því samfélagi sem höfuðborgin Pristína var. Fyrir kvennadaginn í fyrra var ég beðin um að halda tölu um muninn á því að vera einstæð móðir í Kosovo og á Íslandi. Og þannig að þrátt fyrir að hafa unnið mikið í Kosovo, bæði sem listamaður, og fyrir Ríkisgeira og einkageira (e. non governmental) var ég valin meðal hundruði kvenna og var ein af tíu sem fékk að fara árið 2002 til Washington D.C. í Bandaríkjunum á námskeið sem stuðlaði að aukinni menntun kvenna (e. fellowship program) og kenndi að þær ættu að taka meiri þátt í stjórnun hinna ýmsu stofnana. Ég var heppin og lærði mikið, og þetta var eiginlega fyrsta menningarfallið, fyrst við erum að tala um þau. Forsagan að þessu er að átökunum í Kosovo lauk árið 1999 og 2002 var komið á fót Amerísk-Alabanísku ráði sem í gegnum árin hefur sent hópa til að öðlast þekkingu og fræðast um stjórnmalakerfi almennt, félagslega kerfið, vera í málsvari fyrir einhvern eða hvernig á að tala til almennings og sýna forystu. Þegar ég kom til baka voru flestar dyr mér opnar í Kosovo, en ég vildi ekki enda í stjórnmálum, kannski fyrst og fremst vegna þess að landslagið var stjórnmál eftirstríðsára og miklar hættur fylgdu því. Enn síður vildi ég gerast málpípa karla í stjórnmálaflokkum sem hefðu lagt mér línur um hvað mætti segja og hvað mætti gera. Í raun var hægt að ráðskast með nýliða á þessum vettvangi út frá mörgum sjónarhornum.

SV: Þegar þú komst til Íslands, þá hefurðu verið vel mælt á enska tungu?

FB: Já, það voru mistök mín og einnig heppni, því ég hef komist af í gegnum árin með því að styðjast nærri einvörðungu við enskuna í samskiptum mínum. En ég get þrátt fyrir það átt samskipti á íslensku.

SV: Áður en þú fékkst búsetuleyfi varstu þá skilduð í 150 stunda námskeið og próf að því loknu?

FB: Já, þannig var það. Þegar ég vann fyrir Reykjavíkurborg var borgað fyrir námskeiðissetu að vinnudegi loknum. Það er ég þakklát fyrir.

SV: Og hjálpaði það mikið?

FB: Já, en mest lærði ég af krökkum, ungum krökkum sem ég vann með. Orðaforðinn minn geldur fyrir það því málproski barnanna var ekki það mikill.

SV: Þekkirðu til stefnu stjórnvalda um aðlögun innflytjenda sem sett var fram árið 2007?

FB: Nei, kannast ekki staf við það. En það sem ég fann út fyrir sjálfa mig var að sökkva mér í verkefni í samfélaginu eins mikið og ég gat. Ég var til að mynda sjálfboðaliði í þrjú ár á Borgarbókasafni þar sem ég hjálpaði öðrum konum af erlendu bergi brotnu, innflytjendum, að skapa list og segja sögur í eins konar sagnahring. Enn stendur listaverkið okkar í Grófinni upp á vegg, búið til af hnöppum. Enginn þarf að heita listamaður til að skapa list og því var hugmyndin sú að safna eins mörgum hnöppum og við komumst yfir og skapa verkið í sameiningu. Ég tók einnig þátt í starfi Kvinnadeildar (e. Women of Iceland) og ég stóð í málsvari fyrir Ísland að kynna það fyrir Evrópusambandinu í tvö ár og fékk að ferðast, auðvitað í sjálfboðavinnu, en ég fékk að kynnast nýju fólki og sjá af nýjum sjónarhólum baráttu annarra innflytjendakvenna, sem þrátt fyrir menntun voru einangraðar, þær komu í þeim tilgangi að ganga í hjónaband, sumar að vísu til að mennta sig en í þeirri einangrun sem fylgdi nýja samfélaginu þurftu þær að finna hóp sem styddi þær og skildi. Fyrir mig persónulega var þetta ekki stór þáttur af upplifun minni en ég man ekki eftir neinni stefnu ríkisstjórnarinnar nema ég hafi hreinlega gleymt henni.

SV: Það þykir mér ekki skrítið, þetta er plagg sem beindist meira að löggjafanum sjálfum og framkvæmdarvaldi en nokkurn tímann innflytjendum.

FB: Aha, en manstu eftir Alþjóðahúsinu? Það var hrein hörmung. Ég fór þangað til að kynnast ferli innflytjenda og kynna sjálfa mig. Starfsfólkið þarna reyndi á þolrifin í mér, þau sögðu að ég þyrfti á Útlendingastofnun, þyrfti að hafa starf sem ég gæti sýnt fram á, hitt og þetta og þetta var svo klossað niður hjá þeim og ópersónulegt. Engin viðleytni til að segja manni frá á mjúka vegu (e. in a soft way). „Já, þú ert menntuð manneskja og þarft að læra íslensku og þangað ferðu til þess“ var sagt við mig en það reyndist svo dýrt að meira að segja fyrir þá sem þyrsti í að framþróa íslenskukunnáttu sína var þetta ómögulegt vegna hárra gjalda. Reykjavíkurborg borgaði einhvers konar námskeið fyrir sitt fólk og með því er manni gert þetta kleift, það er vel ásættanlegt og auðveldara fyrir nýja innflytjendur (e. newcomers).

SV: Mín sýn er sú að þetta eigi algjörlega að vera þjónusta. En meðan þú ert enn á tímabundnu leyfunum, fannstu fyrir mikið breyttu viðhorfi stofnanna í kringum hrúnið 2008?

FB: Já, þá var ég komin á ársleyfi en ég var u.þ.b. að missa vinnuna mína því þeir í Mosfellsbæ endurnýjuðu ekki samninginn minn. Ég kenndi 3. bekk listir, með mína aumu íslensku, en blessun mín var skólastjóri grunnskólans sem ólíkt samstarfsfólki mínu hafði ekki horn í síðu minni. Í tvö ár buðu þeir mér ekki góðan dag og oft hafði ég fregnir af því að þeir hvöttu til þess að ég yrði rekin. Mosfellsbæingar að meiri hluta tóku mér því ekki opnum örmum.

SV: Áttu þá við dulda fordóma sem komu illa við kauninn á þér?

FB: Nákvæmlega, en einnig galopnir fordómar þar sem þeir grétu í skólastjóranum um það hvers vegna svona útlendingur hefði verið ráðinn? Hvað um það, ég var í sambandi með íslenskum manni sem vildi giftast mér. Fyrir hann var það meira spurning um hagnýtt atriði því það var kvöl fyrir hann að sjá mig í þessum sporum og standa í öllu leyfaveseni með mér og tala við stofnanir í tíma og ótíma. Ég þekktist ekki boð hans fyrr en hann gerði mér grein fyrir því að sama hvað yrði um okkar ást og samband skildum við alltaf gift á pappírnum, hann væri ekki að gera mér greiða, ég ætti skilið að vera hér og Ísland þyrfti á fólki eins og mér að halda, hvað myndi gerast ef ég missti aftur vinnuna? Ég var að fá son minn, á átjándá ári, til þess að koma til okkar, og það er eiginlega ógerningur eftir að hann nær 19. ári vegna laga um fjölskyldusameiningu. Og það gekk því við sem hjón ábyrgðumst hann en þá hófst allt ferlið upp á nýtt fyrir hann. Sækja skjöl, sækja um að fá skjöl ... heppilega þurftum við aldrei á framfærslu að halda því það stefnir í voða áunnum réttindum og við bæði höfum unnið alls konar vinnur, í þrifum og næturvinnum og ég veit ekki hvað til að standa fyllilega á eigin fótum.

SV: Og var það í fyrra sem þú fékkst loks ríkisborgararéttinn?

FB: Nei, það var í september árið 2013 sem ég fékk ríkisborgararéttinn. Eftir að ég fékk búsetuleyfi þurfti ég ekki að sækja um nein fleiri leyfi og til að fá hann þurfti ég að standast prófið sem ég kláraði með pompi og prakt. Ég þurfti að mæta með pappíra fyrir mörg seinustu ár og sýna fram á samsetningu innkomu, skattaskýrslur og að ég væri enn með starfssamning og leigusamning, borga fyrir íslenskuprófið, borga fyrir afhendingu skjala sem var krafist og svo beið ég í tæpt ár eftir vegabréfi. Enn nú er ég loks íslensk, loksins.

Eitt sem ég verð að nefna þó; færi ég á stofnanirnar með íslenskum vinum mínum beindi starfsfólkið alltaf augum sínum og talanda að þeim, líkt og ég væri ekki á

staðnum eða ekki á mig yrðandi. Ein vinkona mín sagði mér þegar ég skammaðist út í þetta viðmót að sama væri upp á teningnum með manninn hennar sem væri í hjólastól, þá sneri fólk sér ávallt að henni og léti sem hann væri invalíd, ótalandi. Hún skammaðist sín fyrir þetta og ég sagði henni að það skipti ekki máli. En það skiptir máli, maður tekur þetta inn á sig og starfsmenn þessara stofnanna verða að sýna fólki meiri virðingu og mæta með opnum hug í vinnuna. En maður reynir að taka þessu ekki persónulega.

SV: Hefurðu séð þessa þróun og metið hana, er mannúðin að aukast í kerfinu, er þetta eins eða fjarar hún hreinlega út?

FB: Ég held að hún sé minni. Grapevine fyrir nokkrum mánuðum fjallaði um mál svarts afríks manns sem kom frá Ítalíu sem ferðamaður en endaði á Fit Hostel sem hælisleitandi og seinna skorinn og barinn í höndum lögreglunnar. Hann var með skjöl og leyfi fyrir því að safna dósum og flöskum en lögreglan stoppaði hann þrátt fyrir það og batt hann með fyrrgreindum afleiðingum í varðhaldi sínu. Hann og réttindi hans voru virt að vettugi og honum var haldið í hámarks löglegan tíma, 24 stundir. Fjögur stungusár á læri eru ekki fagrar aðfarir við að losa mann úr fjötrum og hann endaði á slysadeild í samansaumum. Ekki var hann ofbeldisfullur, engu var hann að mótmæla og lenti samt í þessu. Instagram-kattaknúsandi lögreglan getur sýnt af sér hrottaskap en umfjöllun um það er af skornum skammti, enda beinist hún að hópi fólks sem hefur ekki full réttindi. Þessar eru mér vonbrigði. Ég kem sjálf frá ofbeldisfullu landi og í þessu herlausa og opna lýðræðissamfélagi mæðraveldisins skil ég ekki hvern fjandann gengur á.

Ég skil að í tilfelli starfsmanna Útlendingastofnunar þarf maður að sinna ferlum og það gengur vissulega ekki að hleypa hverjum sem er inn í landið. Ég vil ekki stefna börnum mínum eða þínum í hættu með því að hleypa hættulegu fólki inn, það þarf að sinna eftirlitskröfu og afla upplýsinga um þá sem vilja setjast hér að. Kerfið þarf að vera varkárt og ábyrgt. En að svipta fólk grundvallarmannréttindum vegna þess að það kemur ólöglega inn í landið er ótækt. Maður gerir fólki þetta ekki, þetta eru manneskjur. Hvar sem ég ræði þetta við íslenska vini mína eru þeir stuðaðir og fullir vonbrigða um það sem fyrirfinnst hér.

SV: Ein lokaspurning, hvar er sonur þinn staddur í ferlinu núna?

FB: Loksins, með ýtni minni, þrautseigju og hjálparhönd, hefur sonur minn fengið búsetuleyfi og græna kortið. Ég hringdi, bara núna í seinustu viku í Útlendingastofnun og spurði hvar hann gæti sótt um ríkisborgararéttinn en hún sagði að þar sem hann kom 2009 þyrfti hann að bíða eitt ár í viðbót til þess að sækja um, 8 ár þyrftu að líða. En ég leitaði ráða lögfræðings og sá sagði að hann gæti gert það í ár, því ferlið væri svo langt, um eitt ár, og þá væri 8 árin komin.

Þessir starfsmenn sem maður kljást við eru einungis þeir sem veita lögbundna þjónustu. Ég tek ekki mark á þeim því fólkíð sem þekkir þetta er fólkíð sem er á bak við læstar dyr og maður fær aldrei að tala við. Sonur minn sagði við mig, mig langar virkilega í vegabréf svo ég geti farið til LÍN og verið Íslendingur í námi. Hann kom 18 ára og hefur þurft að vinna fyrir sér allar götur síðan. Hann verður hið minnsta 25 ára þegar hann getur haldið áfram, kannski 26 ára.

SV: Þakka þér kærlega fyrir

FB: Verði þér að góðu.

Miroslav Luczinsky (ML), verktaki hjá Vinnumálastofnun, túlkur og námskeiðshaldari fyrir Pólverja í atvinnuleit, viðtal. Sindri Viðarsson (SV) tók viðtal við Miroslav á Lindargötu, þann 24. apríl 2015. Uppskrift:

SV: Jæja Mirek, geturðu byrjað á því að kynna þig?

ML: Já, Góðan daginn...já, á ég að kynna mig með nafni? Miroslav Luczynski (borið fram Wutsjinski) og ég kom fyrst til Íslands 1998 í þrjá mánuði, það var meira svona frí en svo kom ég aftur í júní 1999 og var þá búinn að gifta mig. Ég hóf dvölinna á Egilsstöðum, var þar í þrjá mánuði eins og 1998 en flutti til Reykjavíkur, þurfti að vinna og vinn stundum ennþá, sem sagt í 16 ár. Nú er ég búinn að skilja mig (ég er skilinn).

SV: Hvenær ertu fæddur?

ML: Ég er fæddur 1974 og er 41 árs núna. Ég var 24 ára þegar ég kom og já ... ég hafði klárað menntaskólann í Póllandi og fór ekki í skóla hér, eða jú, fór líka að læra bókhald í MK í eitt og hálft ár fyrir 7 árum. Ég fór þó aldrei að vinna sem bókhaldari, vildi læra eitthvað sem var svart og hvítt en þetta var of mikið svart og hvítt. Ég hafði

alltaf unnið á skrifstofu sem ráðgjafi og túlkur, hafði unnið á verkstæði og fleira en vildi læra eitthvað þar sem þú þarft ekki að hugsa, bara telja.

SV: Nú kemur þú áður en Útlendingastofnun er sett á laggirnar.

ML: Útlendingastofnun var til, er það ekki? Ég man þetta ekki lengur...já, var þetta Útlendingaeftirlitið, já, og ekki í Skógarhlíð heldur á Tryggvagötu.

SV: Hvernig var þér tekið?

ML: Þegar ég kom 1998 var ég túristi utan EES svæðisins, og þá þurfti ég að fylla út eitt blað á flugvellingum. Þar átti að koma fram hvað ég gerði, hvaða magn af peningum ég hefði, hvað ég væri að gera hér o.s.frv. hvort ég væri með flugmiða báðar leiðir. Ég man þetta ekkert nákvæmlega en held að kerfið í dag fyrir útlendinga utan EES sé svipað. Ég var frekar uggandi en hræddur og það var alltaf möguleiki á því að ég yrði sendur úr landi og heim. En ég var góður strákur og ekki sendur burt. Svo kem ég aftur 1999 og sæki um dvalarleyfi en það reyndist ekkert mál því ég var giftur íslenskri konu. Núna held ég að það sé búið að breyta lögnum eftir kreppu og þetta er erfiðara. Ég man að þegar ég var að spjalla við fólk sem kom utan EES sem er að gifta sig hér þurfti að láta allt koma fram, ekki bara á pappírnum. Oft var spurt um myndir giftingunni til staðfestingar, t.d. maður sem var frá Marokkó var spurður hversu lengi þau hefðu þekkt, hversu lengi hefðu þau verið í sambandi og ef svarið var tvö ár var sagt „en þú er bara búinn að vera þrjú mánuði hér í fríi. Þú verður að koma með myndir þessu til staðfestingar.“ Þetta er skrítið, en fyrir mig var það aldrei mál, ég hafði náttúrulega hjálp frá konunni minni en mér var bara sagt að skrifa undir hér og hér og ég fékk dvalarleyfi í eitt ár en eftir það sótti ég um búsetuleyfi og eftir að hafa verið hér í þrjú ár sótti ég um ríkisborgararétt. Vegna þess að ég var giftur gekk þetta svona hratt fyrir sig og 2002 var ég kominn með ríkisborgararétt. Ég þurfti að sýna fram á tvö eða þrjú stig í þessum íslenskunámskeiðum, staðfestingu frá Félagsþjónustunni að ég fengi enga framfærslu og sakavottorð héðan, en ekki frá heimalandi. Þetta tók allt saman mjög lítinn tíma.

SV: Þannig að þú flytur hingað fyrir ástina og það er kannski frábrugðið mörgum öðrum sem koma hingað. En þú hlýtur að orðið fyrir einhverju menningarfalli við komuna, manstu eftir einhverju sérstöku?

ML: Já, nákvæmlega. Mitt kúlúrsjokk í fyrstu snerist aðallega um hvað allt var öðruvísi, auðvitað annað veðurfar, öðruvísi mataræði, engir vinir eða engir góðir

vinir, alla vega ekki ennþá þarna. Fyrsta veturinn í Reykjavík var ég þunglyndur, rosalega þunglyndur, fyrir mig var það rosalega skrítið, en áður en ég kom til Reykjavíkur fékk ég eitthvað leyfi, man ekki lengur hvort það var búsetuleyfi eða hvað? En ég þurfti sem sagt að fara til læknis á Egilsstöðum og fylla út eyðublöð með alls konar sjúkdómum sem allir voru bara á íslensku og ég skildi ekki neitt. Ég var þarna með nokkrum útlendingum og það að fara til læknis fullkomlega heilbrigður. Ég man ekki spurningarnar en eitthvað var spurt um berkla og lungnabólgu, ég þurfti að fara í blóðpróf, skila þvagsýni og m.a.s. þurfti ég að skila af mér saursýni og fara í rannsóknir. Þetta þótti mér furðu sæta og var mjög ósáttur, svona í alvörunni. Ég skildi seinna að þetta var fyrir alla fyrir utan EES, ekki bara fyrir mig. Ég þurfti líka að fara niður í Vinnumálastofnun en ég man ekki lengur af hverju, þetta er náttúrulega fyrir 16 árum síðan. Ég man núna að Útlendingastofnun var þarna í Hafnarstræti þar sem Kolaportið er nú ... en ég þurfti að fara þarna, talaði bara ensku, og leið frekar illa þar inni. Ég þurfti að fylla enn fleiri pappíra út og ég var svo lengi, samt var ég með hjálp frá konunni minni sem talaði íslensku og hún hjálpaði mér. Þetta hjálpaði mér hins vegar mikið þegar ég fór að vinna í stofnunum og hjálpa öðrum sem eru að hefja sitt líf hérna, eins og þegar ég vann í Alþjóðahúsi.

SV: Já, varstu að vinna þar, og vannstu með Eddu Ólafsdóttur nokkuð?

ML: Já, mjög lengi, og þar kom fólk með sín vandamál. Edda var aldrei að vinna þar, hún var á Þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar áður en hún fór á Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar. Ég starfaði þó að verkefnum með henni, sat fundi fyrir og eftir kreppu og einu sinni ætlaði hún að gera rannsókn. Ég fylgdist með einhvers konar matargjöfum sem eru í Borgartúni, man nú ekki hvað stofnunin heitir. En ég ætlaði að gera rannsókn með henni á Pólverjum sem voru að koma þarna og sjá hvort þeir væru í alvörunni án atvinnu eða ekki, því aðstoðin var veitt til fátæks fólks. Sumir komu í vinnuhléum og matarhléum og fengu sér mat og ég var þarna að túlka fyrir hana og Pólverja. Það kom í ljós að þarna voru margir fátækir sem þurftu á þjónustunni að halda en líka margir sem voru að misnota þetta. Sumir komu á margra milljóna króna bílum en það reyndist samt erfitt að dæma út frá því. Sumir höfðu misst vinnu og voru fastir með gengislán, í raun bara með allt á láni. Þeir gátu komið á fínum bíl en samt bara átt 500 hundruð krónur fyrir brauði og smjöri og

þurftu því á svona aðstoð að halda. En það er fólk alls staðar sem svindlar, ekki bara hér, heldur í öllum heiminum og það er fólk sem ætlar sér að svindla.

SV: Hefurðu orðið fyrir miklum fordómum verandi innflytjandi?

ML: Jú, það var meðan ég starfaði í Alþjóðahúsi. Það var eitthvert mál í Reykjanesbæ, slys sem varð til þess að lítil stelpa dó og þeir sem keyrðu yfir hana voru Pólverjar. Þetta var í gamla daga, fyrir kreppu, og ég held að fjölmiðlar hafi átt þátt í breytingu á viðhorfi til Pólverja. Fréttir voru þannig að Íslendingum gekk vel í útlöndum, voru kannski að kaupa heila götu í Kaupmannahöfn en svo voru fréttir um Pólverja og hvað þeir væru að gera vont á Íslandi. Þetta var bara kynnt sem glæpamenn, DV var mjög framarlega í slíkri umfjöllun en eftir kreppu var ekkert skrifað um Pólverja. Ég held þetta sé vegna þess að fjölmiðlar ætla að selja og flott að fá fyrirsögn á fyrstu síðu, t.d. DV, að Pólverjar voru að stela einhverju með vopnavaldi, ráðast inn í íbúð til að berja fólk. Bara pólskir glæpamenn og pólska mafían. Þeim var hampað og það var einn pólskur gaur, svona með einhverja mafíutengingu sem kom í viðtali í sjónvarpinu og um hans mál var fjallað í örugglega tvo mánuði. Hann var sendur til Póllands vegna þess að lögregluþyriföld þar voru að leita að honum.

SV: En eftir slysið, hvað gerðist þá?

ML: Það er hringt í mig eftir miðnætti, kannski klukkan hálféitt. Rödd, sem talaði á ensku en ég vissi hreimsins vegna að þar væri Íslendingur, spurði mig: „Ert þú Miroslav?“ Ég svaraði hissa að ég væri Miroslav já, hugsaði að þetta væri grín, og spurði hver hann var. Þá sagði hann í hótunartón: „Það skiptir ekki máli hver ég er, af hverju ertu að fara aftur til Póllands?“ Ha? kváði ég og vissi að þetta var ekkert grín en svarið var „Hvað ertu að gera hér? Þú ættir að drífa þig aftur til Póllands“. Þetta var ekki mikil hótun, og hann sagðist ekki ætla að drepa mig ef ég væri hér áfram en ætlað að skapa ótta og ég var þínu stressaður og óviss. Ég hringdi strax eftir símtalið á lögregluna og spurði hvað væri hægt að gera í þessu að maður væri að hóta mér en þeir sögðust engin ráð hafa fyrr en hann nálgæðist mig í persónu og réðist á mig. Ég spurði þá hvort hann þyrfti að berja mig til þess að þeir kæmu að þessum málum og þeir svöruðu því játandi. Þetta var ekki beint hótun en sett fram til þess að mér liði illa, og ég óttaðist. Eftir þetta afskráði ég símanúmerið frá já.is og það voru ekki fleiri sem hringdu og hótuðu mér.

En hefurðu ekki orðið var við breytt viðmót eftir kreppu, eða ertu kannski orðinn of mikill Íslendingur?

ML: Nei. Strax í kreppunni, í september og október 2008 var farið að fækka í Alþjóðahúsi. Það var enn opið í um tvö ár en fyrst var fjórum sagt upp og svo eftir þrjú mánuði fjórum til viðbótar og ég var sá síðasti sem sagt var upp, þá vorum við bara tvö eða þrjú eftir þarna. Við fluttum Alþjóðahúsið, það sem eftir var af því frá Laugarvegi upp í Ofanleiti og þar var það í fimm mánuði þangað til því var lokað um sumarið 2010. Ég man sérstaklega eftir tveimur fundum sem ég fór á í pólska sendiráðið, því ég var að vinna með útlendingunum að þeirra málum og þurfti að tala við um 150 manns sem voru mætt á fundinn. Enginn vissi neitt um það hvað var í gangi og það var rosalega erfitt. Sjálfur vissi ég ekki mikið um kreppuna og hvað myndi gerast. Enginn vissi hvað yrði og það var mjög mjög erfitt að tala við fólk sem hafði spurningar, var reitt og skildi ekki af hverju þetta var að gerast. Ég skil reiði þeirra en skil ekki af hverju þeir voru reiðir við mig, því ég var kominn þangað til að reyna að hjálpa þeim eða alla vega útskýra það sem ég vissi. Mörg óvissumál voru, fólk var með vandamál eins og bílalán í gengiskörfum, myntkörfulánin og einn var með 25 milljón króna skuld á íbúð sem var metin á 9 milljónir og ég var að túlka fyrir lögfræðing í þessu ástandi og hef því margar sögur, ekki bara frá Pólverjum. Þetta var rosalega erfitt fyrir fólk vegna óvissunnar. Enginn hafði svör við myntkörfulánum, eða hvað myndi gerast eftir kannski eitt ár. Fyrir kreppuna voru um 15000-17000 Pólverjar hérna en um 12000-13000 voru skráðir. Ég vissi að þeir væru fleiri, var oft að tala við Pólverja og vinna í málum þeirra sem störfuðu, ekki svart, en voru ekki með lögheimili. Þeir voru í hótelvinnu og í gegnum EES þurfti ekki búsetu- eða dvalarleyfi. Það voru mjög margir Pólverjar eftir, hvar sem ég gekk á götum úti eða í Kringlunni heyrði ég talaða pólsku. Margir fóru samt aftur út, bæði til Póllands og til annarra landa, en alla vega fóru margir.

SV: Hvað gerirðu núna Mirek?

ML: Ég er verktaki og námskeiðshaldari hjá Vinnumálastofnun. Ég er tvo daga í viku í bænum og svo einn í Keflavík. Þar er ég að túlka fyrir ráðgjafa og svo er ég með námskeið. Það heitir vinnuleitendanámskeið og er fyrsti fundur fyrir fólk sem er að skrá sig atvinnulaust. Hér í bænum er ég með ferilskrárnámskeið þar sem við búum til ferilskrá fyrir fólk sem er atvinnulaust að fara að sækja um vinnur.

SV: Fylgistu enn með fréttum frá Póllandi og heldur tengslum við fjölskyldu?

ML: Já, já, ég á auðvitað í sambandi við fjölskyldu mína og nokkra góða vini mína frá Póllandi. Ég les á hverjum degi pólskar fréttir á netinu, viðheld tungumálinu og svoleiðis.

SV: Heldurðu að þú verðir gráhærður á Íslandi?

ML: Já, ég held það. Ég er ennþá ekki viss hvað verður og stundum ætla ég mér að fara aftur til Póllands og vera þar en ég er ekki með neitt plan. Ég hef verið hér í sextán ár og á mínum aldri þarftu að vera með plan. Ég get ekki farið til Póllands og búið með foreldrum mínum, ég verð bara að sjá til, ég veit það ekki.

SV: Þegar kemur að því að læra um íslenskt samfélag, hvernig hefur það gerst hjá þér og í framhjálaupi, hefurðu heyrt um eitthvað sem heitir stefna stjórnvalda í aðlögun innflytjenda?

ML: Nei, það hef ég ekki heyrt um. Ég hef lært langsamlega mest í vinnunni og svo náttúrulega frá konunni minni. Ég fór ekki á stofnanir með spurningar. En í vinnu minni þurfti ég að læra ýmislegt til að geta leiðbeint öðrum og þegar ég byrjaði í Alþjóðahúsi var ég að spyrja fólkið þar um hitt og þetta, þau bentu mér á netið og ég fór að geta gert þetta sjálfur. Stundum eftir vinnu þegar ég var stressaður vegna þess að ég vissi ekki nógu mikið þá lærði ég bara heima.

SV: Hefurðu lært íslensku í háskóla?

ML: Nei. Námskeiðið sem ég þurfti að taka var í eitt eða tvö ár. En það var ekki fyrr en eftir sex ár að ég byrjaði að tala við fólk. Það tók mig mjög langan tíma að læra íslensku. Ég skildi mikið af því sem var sagt en tók mjög langan tíma í það að byrja að tala. Kannski var feimni hlutur af þessu.

SV: Kunnirðu ensku þegar þú komst fyrst?

ML: Já. Ekki mjög vel en ég hef einnig lært meira af ensku á Íslandi af Íslendingum sem vilja tala ensku en aðallega frá vinum frá útlöndum sem búa á Íslandi. Margir vinir mínir eru frá útlöndum. Einu sinni vann ég í þrjú ár aðallega með Pólverjum, en líka Litháum og þeir fóru að tala pólsku, lærðu hana bara í vinnunni. Ég var líka núna í janúar með vinnuleitendanámskeið á Vestfjörðum vegna þess að það var vinnsla sem varð gjaldþrota á Flateyri. Þar voru 16 eða 17 manns sem misstu vinnuna. Ég var með námskeið fyrir fimmtán manns og á meðal þeirra var maður frá Filippseyjum sem talaði pólsku. Hann hafði lært, kannski ekki rosalega góða pólsku en talaði samt, á

Þessum 15 árum sem hann hafði unnið á Flateyri en Pólverjarnir töluðu sama sem enga íslensku. Þau unnu þarna saman og kenndu þessum manni sitt tungumál.

SV: Mirek, þakka þér fyrir.

ML: Vonandi að ég hafi hjálpað þér smá.

Wiktoría Joanna Ginter (WJG), sjálfstætt starfandi blaðamaður og viðburðarstjóri, viðtal. Sindri Viðarsson (SV) tók viðtal við hana á heimili sínu Leifsgötu, þann 22. apríl 2015. Þýðing frá ensku og uppskrift:

SV: Gætirðu byrjað á því að kynna þig og segja mér hvenær þú komst fyrst til Íslands?

WJG: Já, Ég heiti Wiktoría Joanna Ginter og ég kom til Íslands í Júní 2007.

SV: Varstu strax staðráðin í því að setjast hér að?

WJG: Nei, ég kom upprunalega til að vera í þrjá mánuði, það var planið, en svo endaði ég á því að ílengjast hér og nú eru það orðin átta ár.

SV: Þegar þú komst til landsins, sá Útlendingastofnun enn um afgreiðslu EES borgara. Fékkstu strax dvalarleyfi til eins árs?

WJG: Ég þurfti í raun engin leyfi því Pólland er bæði aðili að ESB og Schengen svo í grunn og botn var ég þegar með leyfi þegar ég kom.

SV: Þurftirðu ekki að sýna fram á neina framfærslu? Nægt lífibrauð eða eitthvað slíkt?

WJG: Ekkert. 2007 voru þær reglur enn í gildi að maður fékk kennitölu úthlutað eftir að hafa mætt á Vinnumálastofnun og líst því yfir að maður væri að leita að starfi. Þessu lenti ég þó ekki því ég fékk starf deginum eftir að ég mætti fyrst til landsins.

SV: Og þurftirðu þá bara að sýna þeim ráðningarsamninginn?

WJG: Nei, ég þurfti þess ekki einu sinni. Þetta var allt saman mjög létt og auðvelt í meðförum þá. Tveimur árum seinna held ég að nýjar reglugerðir hafi tekið gildi sem skilduðu umsækjendur um kennitölu að vera með ráðningarsamning.

SV: Snerti það þig einhvern veginn?

WJG: Nei, ekki fyrir mig, en fólk sem kom til Íslands þá og ég þekki höfðu sögur að segja. Stundum var þetta barátta.

SV: Hefur þú sjálf þurft að kljást við kerfi og stofnanir sem snúa að innflytjendamálum?

WJG: Margar. Í raun snerti það ekki svo mikið á leyfi mínu til að dveljast hér en það voru mörg skjöl sem ég þurfti að sækja um í Póllandi og fá send hingað svo ég gæti hafið nám hér, svo tekið sé dæmi. Það er enn reglugerðir í gildi sem valda mér ama vilji ég breyta mér og stöðu minni á einhvern hátt. Ef ég vildi gifta mig þarf ég skjöl, ef ég vil sækja um leyfi til þess að verða dyravörður þarf þess einnig, hjúskaparstöðuvottorð frá Póllandi og sakavottorð þaðan. Þannig hlutir, en það er að mínu mati ekki veigamikili eða erfitt.

SV: Varðandi ríkisborgararétt, kemur hann einnig sjálfkrafa til þín?

WJG: Nei, ég þarf að sækja um hann eftir að hafa dvalið hér í sjö ár og ég verð að standast íslenskunámskeiðið. Einnig er sönnunarbyrði um það að ég hafi ekki þurft á framfærslu að halda á mínum höndum. Líklega er sitthvað fleira en ég hef ekki verið áhugasöm um þetta fyrr en fyrir skömmu síðan.

SV: Þekktirðu einhvern héðan áður en þú komst?

WJG: Ég þekkti einungis einn, vinur minn sem kom með mig hingað frá Szczecin en hann fór eftir tvo mánuði og þá var það undir mér komið að kynnast og skapa grundvöll fyrir tilveru mína hér.

SV: Er dóttir þín fædd með íslenskan ríkisborgararétt?

WJG: Nei, hún er fædd með pólskan ríkisborgararétt vegna ættarlaga (e. blood law) en ég er reyndar að hugsa um að sækja um íslenskan ríkisborgararétt fyrir hana því hún er fædd hér og hefur verið hér síðan og nú er hún 5 ára.

SV: Hefurðu aldrei orðið atvinnulaus og þurft á framfærslu að halda?

WJG: Jú, jú, ég hef tvisvar lent í því að missa vinnu á þessum 8 árum sem ég hef verið hérna og sótt mér bætur. Í mínum huga hefði annar raunveruleiki verið mjög erfiður. Á átta árum og sé hrunið tekið með í reikninginn finnst mér ég hafa verið mjög heppin að hafa ekki verið atvinnulaus í meira en tvo mánuði.

SV: Varðandi viðtöku samfélagsins, líturðu á okkur sem fordómafulla þjóð?

WJG: Sum ykkar já! En þegar ég kom fyrst árið 2007 var fólkið ánægt með mann. Maður sagðist vera frá Póllandi og fólk fagnaði því en það hefur svo sannarlega breyst. Rétt fyrir hrunið 2008 fengum við mikið af atvinnulausum Pólverjum, þeir komu án menntunar, sumir hverjir með skrautlegar sakaskrár frá Póllandi og ég tel að það hafi byrjað með þeim, þessi mikla afstöðubreyting sem átti sér stað um Pólverja.

SV: Alhæfingar um þjóðarhópinn (e. ethnic group) þá?

WJG: Já. Ég finn fyrir jákvæðri þróun núna, en það mun taka einhvern tíma.

SV: Verandi móðir fjórtyngds barns, hvernig hindrunum mætirðu þar?

WJG: Það er barátta. Ég hef orðið fyrir mjög miklum vonbrigðum með leikskólann sem hún hefur verið á og er að klára núna. Þetta er leikskóli Félagsstofnunar Stúdenta og í samstarfi við Háskóla Íslands en þetta er stjórnvaldsstofnun. Þar er það talinn ókostur að tala fjögur tungumál, pólsku, íslensku, ensku og króatísku, en ekki kostur, sem rannsóknir hafa sýnt að er. Þar hef ég lent í mörgum vandamálum og ef maður hugsar þetta út frá stelpunni held ég að þetta sé ótvírætt skaðlegt fyrir hana að svona mikil átök séu í kringum hana.

SV: Hefurðu leitað á náðir æðra stjórnvalds til þess að leita réttar ykkar?

WJG: Nei, ég reyndi einungis að vekja athygli á þessu í gegnum samskiptamiðla og þar fékk ég mikil viðbrögð, bæði frá fólki sem átti móður eða föður eða var sjálft talmeinafræðingar (e. speech specialist) og í máli þeirra kom fram að viðhorf leikskólans og afstaða í þessu máli er á eineltisgrundvelli (e. bullying) því að á einum tímapunkti var málið komið til barnaverndar vegna ónógs málproska stelpunnar. Eftir margra mánaða tilraunir á því að segja leikskólastarfsmönnum að þetta sé algjörlega eðlileg staða fyrir fjórtyngt barn að vera á eftir í málproska á fjögurra ára aldri vísuðu þeir málinu til barnaverndaryfirvalda sem gerðu úr því mál sem torvelaði okkar tilvist og var stelpunni minni streituvaldur. Að lokum þurftum við að útvega talmeinafræðing sem staðfesti að allt væri eðlilegt. Fyrir mig er þetta óþægilegasta staða sem ég hef verið sett í á Íslandi sem útlendingur.

SV: Hvernig er með þína vini og þitt tengslanet. Eru það mörg þjóðarbrot sem finnast þar?

WJG: Já mjög fjölbreyttur hópur. Ég kom til Íslands og eftir að ég ákvað að búa hér vildi ég kynnast menningunni og tungunni. Ég fór í Háskóla Íslands til þess að læra íslensku sem annað mál og var í námi í tvö ár. Ég gat svo ekki haldið áfram vegna Lánasjóðs sem er agaleg stofnun hér á Íslandi. Það sem þeir gera er að telja lánið til innkomu sem er helvítis misskilningur og auðvitað eru mér sett mörk um hvað ég má afla áður en til skerðingar kemur frá Lánasjóðnum. Úr þessu verður vítahringur sem byggist á meiri vinnu til að ná endum saman sem leiðir til þess að náminu verður ekki fyllilega sinnt og það er afleitt kerfi.

SV: Þegar þú komst fyrst, hvernig aflaðirðu þér upplýsinga um samfélagið sem þú varst að ganga inn í?

WJG: Það var á mismunandi vegu, því vissulega er þetta samfélag mjög frábrugðið því sem ég kem úr í Póllandi. Að sumu leyti er fólkíð hér opnara en að öðru leyti fjarlægara og vegna ákveðinnar trúar eða þrýstings menningunni frá (e. certain beliefs or because of a certain cultural pressure) hálf ruglað í ríminu. Ég fylgist með fólkí í kringum mig, og þegar ég á í samskiptum tek ég niður athugasemdir og álykta út frá því, og þannig hef ég lært mest um samfélagið.

SV: Geturðu nefnt einhver dæmi sem komu þér í opna skjöldu, voru þér menningaráfall?

WJG: Sko, ég þarf að byrja á því að nefna drykkjumeninguna. Kúltúr í kringum krár og bari er líklega það fyrsta sem ég veitti eftirtekt. Í Póllandi til að mynda virðir fólk persónulegt rými hvers annars en hér virðist ekki vinsælt að fylgja því. Í grunninn eru Íslendingar byttur.

SV: Hvað með hugmyndafræði, frjálslyndi og jafnrétti?

WJG: Ég verð að játa það að Ísland stendur mun frammar hvað launakjör kvenna og réttindi þeirra. Það er sjokkerandi við það, ég hef á tilfinningunni að það eigi eftir að gera út um stór álitamál sem verða til í samfélagi 300 þúsund manneskja og við það að fylgjast með opinberri umræðu hugsa ég oft hvað er mikið talað og lítið gert. Ég viðurkenni það að mér er það áfall hvernig verkalýðsfélög standa sína vakt. Þau ættu að geta gert helling meir, verið þrýstihópur á lagaumhverfi sem snýr að launþegum og meðlimum þeirra.

SV: Skortur á samráðsstefnu stjórnvalda, verkalýðs og fyrirtækja (e. corporatism)?

WJG: Já. Ég verð að nefna það að ég á góða vini sem komu hingað frá Bandaríkjunum og eiga í stórvægilegum vandamálum við stofnanir, sér í lagi það að fá leyfi til þess að dveljast.

SV: Það virðist almennt lítið á það þannig að forsenda þess að einhver komi héðan utan EES þekki einhvern sem hjálpi þeim í gegnum ferlið, og allir viðmælendur mínir sem eru innflytjendur eru sama sinnis.

WJG: Já, þannig er það.

SV: Eigum við þá ekki að kalla þetta gott, skorinort var það og þakka þér fyrir.

WJG: Já, ekkert mál.