



Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Jafnræði til náms?

Aðgengi flóttafólks að háskólanámi á Íslandi og í Þýskalandi

Sigrún Erla Egilsdóttir

Júní 2021



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Jafnræði til náms?
Aðgengi flóttafólks að háskólanámi á Íslandi og í Þýskalandi

Sigrún Erla Egilsdóttir

Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnslu

Leiðbeinandi: Silja Bára Ómarsdóttir

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2021

Jafnræði til náms? Aðgengi flóttafólks að háskólanámi á Íslandi og í Þýskalandi.

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu. Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Sigrún Erla Egilsdóttir, 2021
kt. 201271-4449

Reykjavík, Ísland, 2021

Útdráttur

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er að kanna aðgengi og stuðning á Íslandi við flóttafólk í háskólanámi. Markmiðið er að skoða hvort flóttafólk á Íslandi búi við jafnræði til háskólanáms, jafnframt því að benda á leiðir sem reynst hafa vel í Þýskalandi til að bæta stöðuna í þessum málaflokki.

Gengið er út frá skýrslum um menntamál flóttafólks og stuðst er við kenningar um félagslegt jafnræði innan opinberrar stjórnsýslu, gagnkvæma aðlögun, óbeina mismunun og inngilding. Notuð er aðferðafræði eigindlegra tilviksrannsókna, þar sem greindar eru fyrirbyggjandi heimildir og opinber gögn frá Íslandi og Þýskalandi.

Helstu niðurstöður sýna að flóttafólk á Íslandi býr ekki við jafnræði til háskólanáms og að stefnuleysi er ráðandi í menntamálum þeirra. Gengið er út frá því að nægilegt sé að tryggja flóttafólki sama rétt til náms og öðrum, án sértækra stuðningsaðgerða. Mikið skortir á inngilding og dæmi eru um óbeina mismunun gagnvart þessum hópi. Kerfislæg aðlögun menntastofnana að þörfum flóttafólks er ekki til staðar, heldur ætlast til þess að flóttafólk samlagist kerfinu sem fyrir er einhliða. Draga má lærdóm frá Þýskalandi varðandi lagasetningu og aðra stefnumótun. Sértæk stuðningsúrræði til tungumála- og undirbúningsnáms fyrir háskóla eru þar einnig til fyrirmyndar, svo og sá stuðningur sem veittur er innan háskólastofnana.

Abstract

This study examines the access of refugees in Iceland to higher education and institutional support provided to them. The goal is to determine whether equity in education is ensured with inclusion of this group in the higher education system and to learn from others that have done well in this field.

Primary sources include official reports relating to refugee education. The study is grounded in public administration theories of social equity, mutual integration, indirect discrimination and inclusion. It provides an overview of the situation in Iceland, then looks at policies and measures adopted in Germany.

The results show that refugees in Iceland do not have equal access to university education and that official policies lack focus based on the assumption that to provide refugees the same right as others to higher education without any specific support is enough. More focus is needed on inclusion with indirect discrimination towards this group prevalent within the system. Structural integration to meet refugees' needs is lacking, they are expected to assimilate unilaterally to the existing system. Here, policies and measures adopted in Germany provide important lessons that are of great value, in particular in relation to the legal framework and other policy setting.

Formáli

Ritgerð þessi er 30 ETCS eininga lokaverkefni af 120 ECTS eininga MPA námi í opinberri stjórnslu við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin var skrifuð á haustönn 2020 og vorönn 2021. Leiðbeinandi verkefnisins var Silju Báru Ómarsdóttur og kann ég henni bestu þakkir fyrir stuðninginn og góðar ábendingar.

Ég vil þakka fjölskyldunni minni fyrir þolinmæðina og allan stuðninginn, einkum manningum mínum, Davíð Loga Sigurðssyni, sem stóð þétt við bakið á mér og var óþreytandi við yfirlestur og hvatningu á þessu tímabili. Einnig þakka ég öllu því magnaða flóttafólki sem ég hef verið svo heppin að kynnst í gegnum starf mitt hjá Rauða krossinum og veittu mér innblástur til að ráðast í þetta verkefni. Af þeim hef ég lært svo ótal margt um þrautseigju, dugnað og aðra þá mannskosti sem mestu máli skipta í lífinu. Aukinn fjöldi flóttafólks hérlandis síðustu ár hefur sannarlega auðgað íslenskt samfélag og það er mín einlæga trú að það sé okkur öllum til hagsbóta að nýta hæfileika þeirra til fulls.

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	3
Abstract	4
Formáli.....	5
Myndaskrá	8
1 Inngangur	9
2 Fræðileg samantekt.....	13
2.1 Fólk á flóttu	13
2.2 Menntamál flóttafólks	16
2.3 Jafnrétti, jafnræði, óbein mismunun og inngilding	18
2.4 Samlögur eða gagnkvæm aðlögun.....	21
2.5 Ávinningur af æðri menntun fyrir flóttafólk og samfélagið.....	22
2.6 Ábyrgð menntastofnana	24
2.7 Stefnumótun sem leið til að bæta aðgengi	25
2.8 Aðgerðir til að bæta aðgengi	26
2.9 Hindranir í vegi fyrir háskólamenntun flóttafólks.....	28
3 Aðferðafræði og gagnasöfnun	31
4 Ísland: Aðgengi flóttafólks að háskólamenntun	33
4.1 Flóttafólk á Íslandi.....	33
4.2 Háskólanám	36
4.3 Háskólanemar af erlendum uppruna.....	37
4.4 Skuldbindingar	39
4.4.1 Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna	39
4.4.2 Alþjóðasáttmálar og samþykktir um menntun	39
4.5 Stefnumótun í menntamálum	40
4.6 Staðan út frá helstu hindrunum.....	41
4.6.1 Mat á skjölum og hæfni.....	42
4.6.2 Fjármögnun náms.....	43
4.6.3 Íslenskunám.....	46
4.6.4 Undirbúningsnám	47
4.6.5 Upplýsingagjöf, persónuleg ráðgjöf og stuðningur í námi	52
5 Þýskaland: Aðgengi flóttafólks að háskólamenntun	55
5.1 Móttaka flóttafólks	55
5.2 Háskólanám	57
5.3 Háskólanemar af erlendum uppruna.....	58
5.4 Stuðningur út frá meginhindrunum.....	59

5.4.1 Mat á skjölum	60
5.4.2 Fjármögnun náms.....	61
5.4.3 Tungumála- og undirbúningsnám	62
5.4.4 Upplýsingagjöf, persónuleg ráðgjöf og stuðningur	63
6 Umræður	65
6.1 Mat á skjölum og hæfni	66
6.2 Fjármögnun náms	67
6.3 Tungumála- og undirbúningsnám.....	70
6.4 Stuðningur og persónuleg ráðgjöf	74
7 Lokaorð.....	76
Heimildaskrá	78

Myndaskrá

Mynd 1. Hlutfallsleg skipting þeirra 80 milljón einstaklinga sem eru á flóttá í heiminum.	14
Mynd 2. Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd í ESB löndum frá 2010-2019.	15
Mynd 3. Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi frá 2010-2020.	16
Mynd 4. Munurinn á hlutfalli ungs flóttafólks í námi og annarra í sama aldurshópi.....	17
Mynd 5. Munurinn á hugtökunum jafnrétti (vinstra megin) og jafnræði (hægra megin).....	19
Mynd 6. Stefnumótun á ólíkum stigum stjórnsýslu.	25
Mynd 7. Fjöldi umsókna um vernd og verndarveitingar á Íslandi frá 2015-2020.	33
Mynd 8. Ólíkar verndarveitingar. Hlutfall þeirra sem komu á eigin vegum, í boði stjórnvalda og gegnum fjölskyldusameiningu.....	34
Mynd 9. Aldursdreifing þeirra sem fengu vernd á árunum 2015-2019.	35
Mynd 10. Niðurstöður þarfagreiningar Rauða krossins um móttökuáætlanir í framhaldsskólum fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku.	50
Mynd 11. Niðurstöður þarfagreiningar Rauða krossins um íslenskukennslu og námsbrautir fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku.....	51
Mynd 12. Fjöldi umsókna um vernd og verndarveitingar í Þýskalandi frá 2015-2019.....	56

1 Inngangur

Fjöldi fólks á flótta í heiminum hefur aldrei verið meiri og hefur tvöfaldast á síðustu þrjátíu árum. Er staðan nú sú að alls er um 1% jarðarbúa á flótta, samkvæmt Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), eða um 80 milljón einstaklingar. Flóttafólki í Evrópu hefur fjölgað sérlega mikið á síðasta áratug og náði fjölgunin hámarki árið 2016. Sú þróun hefur skilað sér til Íslands með mikilli fjölgun þeirra sem sótt hafa um og hlotið alþjóðlega vernd héraðs á síðustu árum. Stærsti hluti þessa hóps er ungt fólk á aldrinum 18-34 ára og stendur hugur margra til þess að mennta sig í nýju búsetulandi. Mörg þeirra sem hingað hafa flúið hófu nám í heimalandinu en gátu ekki lokið því vegna flótta undan ofsóknum, ofbeldi eða stríðsátökum.

Árið 2019 kom út skýrsla Flóttamannastofnunar um menntamál flóttafólks í heiminum. Þar kemur fram grafalvarleg staða á öllum skólastigum, allt frá grunnskóla upp í háskóla. Einungis 3% flóttafólks stundar háskólanám, á móti 37% einstaklinga á háskólaaldri á heimsvísu. Í kjölfar skýrslunnar um menntamál setti Flóttamannastofnun fram stefnu í menntamálum til ársins 2030 með það að markmiði að auka hlutfall flóttafólks í háskólanámi í 15% á þessu tímabili. Til þess að svo megi verða þurfa stjórnvöld og menntastofnanir í móttökuríkjum flóttafólks að grípa til aðgerða. Ísland er þar ekki undanskilið, enda eru stjórnvöld bundin af alþjóðasáttmálum og samþykktum um aðgengi, inngildingum og jafnræði til náms.

Félagslegt jafnræði hefur verið til skoðunar innan opinberrar stjórnsýslu allt frá því að hugmyndir um nýskipan í ríkisrekstri litu dagsins ljós á sjöunda áratug síðustu aldar. Ein niðurstaða þeirrar umræðu er að stefnumótandi ákvarðanir stjórnvalda um þjónustu hins opinbera komi ólíkum hópum samfélagsins misvel. Þá hefur mikið hefur verið rætt um jafnrétti til náms hér á landi sem og annars staðar í Evrópu á undanförunum árum og áratugum. Umræðan einskorðast þó oft við *sama rétt* til náms. Þessi skilningur á jafnrétti tekur ekki tillit til þess að einstaklingar innan minnihlutahópa hafa oft enga möguleika til að nýta sér *sama rétt* nema til komi sértækar aðgerðir til stuðnings í anda jafnræðis.

Annað sem mikið hefur verið rætt um á síðari árum, einkum með auknu streymi flóttafólks til Evrópu, er mikilvægi aðlögunar þeirra í nýju samfélagi. Fræðimenn hafa bent á að aðlögun er ekki einhliða heldur tvíhliða ferli, svokölluð gagnkvæm aðlögun. Til þess að aðlögun í fjölmennningarlegu samfélagi gangi sem best þarf samfélagið sem fyrir er, ekki síður en

flóttafólkið, að aðlaga sig að þörfum einstaklinga af ólíkum uppruna. Kerfislæg aðlögun er mikilvægur þáttur gagnkvæmrar aðlögunar, þar sem stofnanir samfélagsins og kerfi aðlaga þjónustu sína að þörfum flóttafólks og annarra innflytjenda. Þar eru menntastofnanir á öllum skólastigum engin undantekning.

Í fyrrgreindri menntaskýrslu Flóttamannastofnunar er sett fram ákall til allra hlutaðeigandi um að leggjast á eitt til að bæta aðgengi flóttafólks að menntun. Því er beint til stjórnvalda í ríkjum sem tekið hafa á móti flóttafólki að veita því aðgang að námi við hæfi án þess að viðkomandi þurfi endilega að sýna fram á skjöl eða útskriftarpappíra. Einnig er biðlað til ríkja að móta stefnu í menntamálum flóttafólks og ráðstafa opinberum fjármunum sérstaklega til menntunar þessa hóps. Því er beint til menntastofnana í sömu löndum að bjóða flóttafólki upp á tungumálanámskeið og brúarnámskeið fyrir alla þá sem hafa misst úr námi svo að viðkomandi eigi möguleika á að standa jafnfætis öðrum námsmönnum. Einnig að veita flóttafólki námsstyrki til að fjármagna háskólamenntun.

Íslensk stjórnvöld eru aðilar að Alþjóðasamþykkt um flóttafólk (e. Global compact for refugees) sem samþykkt var af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 2018 (UNHCR Ísland, 2019a; UNHCR Ísland, 2019b). Menntaskýrsla Flóttamannastofnunar og stefna í menntamálum til ársins 2030 byggir á þeim skuldbindingum sem ríki undirgengust með aðild að alþjóðasamþykktinni um málefni flóttafólks. Íslenskum stjórnvöldum ber því, ef vel á að vera, að bregðast við ákalli um þátttöku um aðgerðir til að bæta aðgengi flóttafólks að háskólanámi og veita þeim nauðsynlegan stuðning í námi. Auk þess er það öllum til hagsbóta að vel takist til með gagnkvæma aðlögun nýrra íbúa og samfélagsins sem fyrir er. Rannsóknir sem gerðar hafa verið hér á landi sýna skort á heildarstefnu í menntamálum flóttafólks og innflytjenda á háskólastigi, og reyndar einnig á lægri skólastigunum tveimur, grunnskóla- og framhaldsskólastigi. Svo virðist sem hvorki stjórnvöld né háskólarnir sjálfir hafi fram að þessu haft skýra stefnu í menntamálum þessara hópa. Sömuleiðis benda héraðslendar rannsóknir til þess að ekki sé brugðist við þörfum háskólanema af erlendum uppruna með sértækum aðgerðum til stuðnings.

Markmið þessarar rannsóknar er að líta til þess sem vel er gert annars staðar í menntamálum flóttafólks á háskólastigi og skoða hvernig Ísland getur lært af öðrum, í því skyni að bæta stöðuna hér á landi í þessum málaflokki. Af Evrópulöndum er Þýskaland það land sem tekið hefur á móti stærstum hópi flóttafólks á síðustu árum. Samkvæmt skýrslu upplýsinganets

um menntun í Evrópu er Þýskaland enn fremur það land sem hefur staðið sig best í setningu heildarstefnumótunar og aðgerðaáætlana sem ná yfir landið allt og miða að því að auka aðgengi og styðja við flóttafólk í háskólanámi. Frá árinu 2015 hefur verið gripið til fjölmargra aðgerða þar í landi til að tryggja jafnræði flóttafólk til háskólanám. Leitað verður svara við eftirfarandi spurningum.

1. Byr flóttafólk á Íslandi við jafnræði til háskólanáms?
2. Hvernig er stefnumótun og aðgerðum háttað í Þýskalandi sem miða að því að tryggja aðgengi og styðja við flóttafólk í háskólanámi?
3. Hvaða lærdóm getur Ísland dregið af þessari reynslu til að tryggja jafnræði til háskólanáms?

Reynt verður að svara rannsóknarspurningunum með því annars vegar að greina stöðuna á Íslandi varðandi aðgengi flóttafólks að háskólamenntun með tilliti til helstu hindrana sem flóttafólk mætir hyggist það afla sér æðri menntunar. Meginhindranirnar eru fimm; í fyrsta lagi erfiðleikar við að fá fyrri menntun metna, í öðru lagi erfiðleikar við fjármögnun náms, í þriðja lagi tungumálaerfiðleikar, í fjórða lagi ófullnægjandi undirbúningur fyrir háskólanám og að síðustu vöntun á persónulegri ráðgjöf og stuðningi sem og skortur á upplýsingum. Hins vegar verður greint frá sértækum aðgerðum og stuðningi sem gripið hefur verið til í Þýskalandi til að veita upp á móti sömu hindrunum. Rýnt er í rannsóknir og opinber gögn frá báðum löndum svo og frá ýmsum stofnunum Evrópusambandsins, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, innlendar og erlendar skýrslur auk tölfræðigagna.

Aðgengi flóttafólks að æðri menntun er mikilvægt jafnréttismál. Rétt eins og önnur móttökuríki flóttafólks ætti Ísland að leggja sitt af mörkum til að markmið Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna náist um að fjölga hlutfalli flóttafólks í háskólanámi um 12 prósentustig. Þegar litið er á þýði flóttafólks hér á landi má sjá að stór hluti þessa hóps er ungt fólk sem ætti að hafa alla möguleika á að afla sér æðri menntunar með réttum stuðningi. Gildi rannsóknarinnar felst í því að benda á leiðir sem farnar hafa verið annars staðar og gætu gagnast héraðs til að bæta aðgengi flóttafólks að háskólanámi og tryggja jafnræði og þar með stuðla til lengri tíma að farsælli gagnkvæmri aðlögun flóttafólks og samfélagsins.

Höfundur þessa verkefnis starfar sem teymisstjóri í málefnum flóttafólks hjá Rauða krossinum á höfuðborgarsvæðinu. Árið 2019 tók höfundur þátt í gerð þarfagreiningar um aðgengi flóttafólks í þjónustu félagsins að námi. Kannaðar voru annars vegar þarfir flóttafólks og hins vegar möguleikar þeirra til náms og beindist þarfagreiningin aðallega að framhaldsskólastiginu. Í framhaldinu vaknaði áhugi höfundar á því að skoða nánar aðgengi flóttafólks að háskólanámi á Íslandi og líta til annarra landa í leit að leiðum sem mögulega gætu komið að gagni hérlendis til að bæta stöðuna í þessum málaflokki.

Ritgerðin skiptist í sjö undirkafla. Í öðrum kafla er farið yfir fræðilegan bakgrunn ritgerðarinnar og greint nánar frá stöðunni í menntamálum flóttafólks, niðurstöðum rannsókna um aðgengi þeirra að háskólanámi og þeim hindrunum sem þessi hópur stendur frammi fyrir. Þar er einnig fjallað um skuldbindingar íslenskra stjórnvalda á sviði menntunar út frá alþjóðasáttmálum og samþykktum. Í þriðja kafla er greint frá aðferðafræði og gagnasöfnun rannsóknarinnar. Í fjórða kafla er farið yfir móttöku og þjónustu við flóttafólk á Íslandi, háskólanám og fjölbreytileika nemendahópsins svo og niðurstöður rannsókna um helstu hindranir nemenda af erlendum uppruna hérlendis. Þá er þar greint frá stöðu mála með tilliti til þeirra fimm meginhindrana sem standa í vegi fyrir aðgengi og velgengni flóttafólks í háskólanámi. Í fimmta kafla er fjallað um móttöku flóttafólks í Þýskalandi, háskólanám og fjölbreytileika nemendahópsins þar. Þar er einnig greint frá helstu aðgerðum sem Þjóðverjar hafa gripið til í þeim tilgangi að bæta aðgengi og styðja við flóttafólk að háskólanámi. Í sjötta kafla fer fram greining á niðurstöðunum með tilliti til rannsóknarspurninganna þriggja. Í sjöunda og síðasta kafla er síðan greint frá helstu niðurstöðum í stuttu máli.

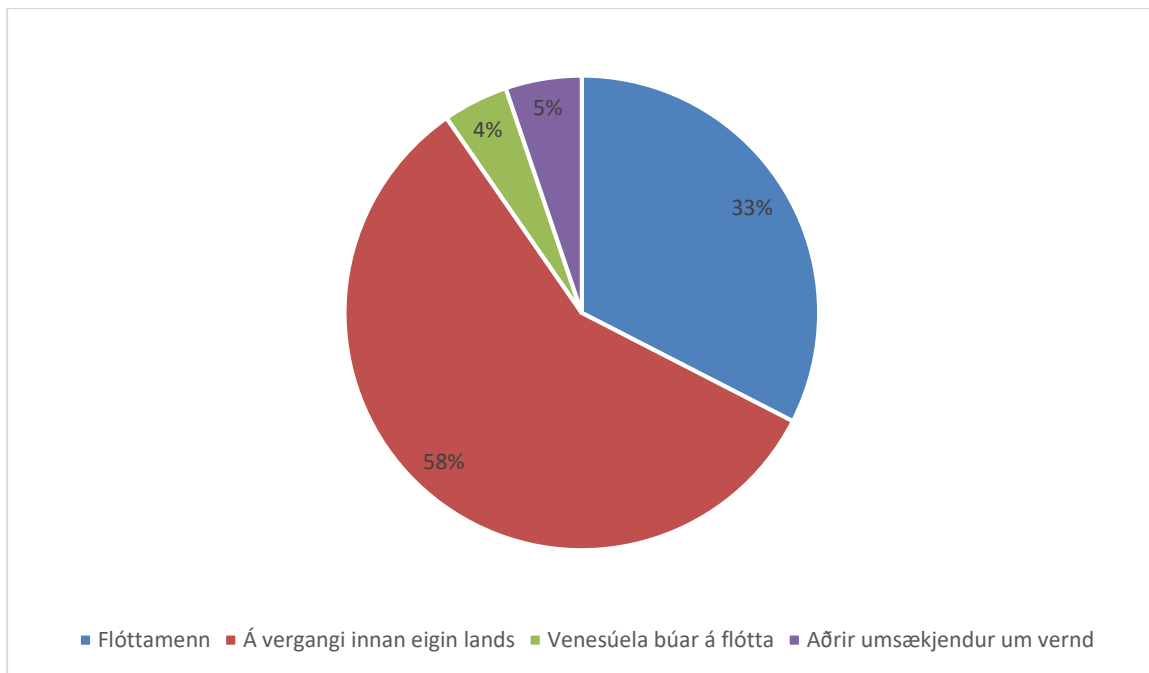
2 Fræðileg samantekt

Í þessum kafla verður greint frá stöðunni í menntamálum flóttafólks á heimsvísu, auk skilgreininga á ýmsum hugtökum um fólk á flótta, innflytjendur, margbreytileika og fjölmenningsarsamfélag; svo sem jafnræði, óbeina mismunun, inngilding og gagnkvæma aðlögun. Einnig verður fjallað um ávinning þess að tryggja flóttafólki aðgengi að námi, svo og ábyrgð stjórnvalda og menntastofnana í móttökulöndum gagnvart þessum hópi. Í lok kaflans er greint frá þeim meginhindrunum sem mæta flóttafólki sem hyggur á háskólanám. Þar með er lagður grunnur að þeirri umfjöllun sem á eftir kemur um stöðu mála varðandi aðgengi að æðri menntun á Íslandi, svo og þær leiðir sem farnar hafa verið í Þýskalandi og hægt er að draga lærdóm af héraendis.

2.1 Fólk á flótta

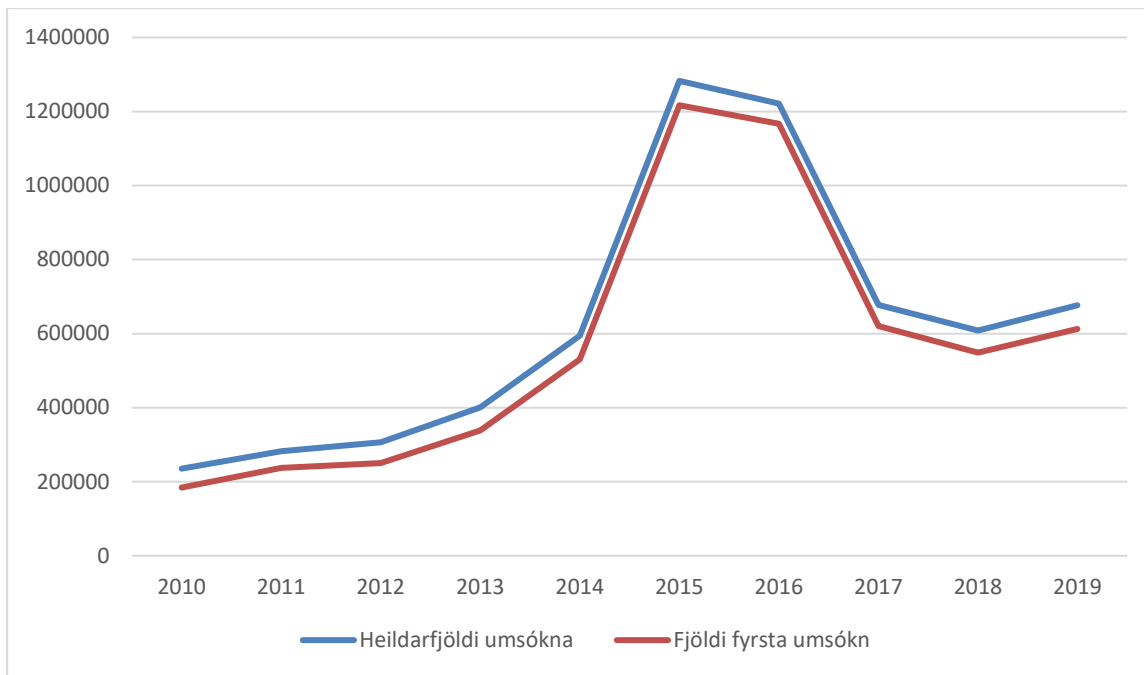
Þegar rætt er um fólk á flótta þarf að skilgreina hverjir það eru sem teljast vera flóttamenn samkvæmt skilgreiningum alþjóðasáttmála. Til þess að geta talist vera flóttamaður þarf einstaklingur að hafa flúið yfir landamæri heimalands síns. Samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna telst einstaklingur vera flóttamaður ef hann „er utan heimalands síns . . . af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana, og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta, færa sér í nyt vernd þess lands“ (I kafli, 1. grein/1951). Einstaklingur telst ekki vera flóttamaður fyrr en umsókn hans um alþjóðlega vernd hefur verið samþykkt endanlega hjá stjórnvöldum í viðkomandi landi. Fram að þeim tíma er hann skilgreindur sem umsækjandi um alþjóðlega vernd, í daglegu tali gjarnan kallaður hælisleitandi.

Mynd 1 sýnir hlutfallslega skiptingu þeirra 80 milljón einstaklinga sem eru á flótta í heiminum. Þar af teljast rúmlega 26,3 milljónir vera flóttamenn samkvæmt ofangreindri skilgreiningu, en tæplega 46 milljónir eru á vergangi innan eigin heimalands (e. internally displaced persons). Þeir sem eftir standa eru annars vegar stór hópur fólks frá Venesúela sem er á flótta vegna ofbeldis og óöryggis í heimalandinu sem og aðrir umsækjendur um vernd. Af heildarfjölda fólks á flótta eru um 40% börn undir 18 ára aldri, eða 30-34 milljónir (UNHCR, 2020).



Mynd 1. Hlutfallsleg skipting þeirra 80 milljón einstaklinga sem eru á flótta í heiminum.

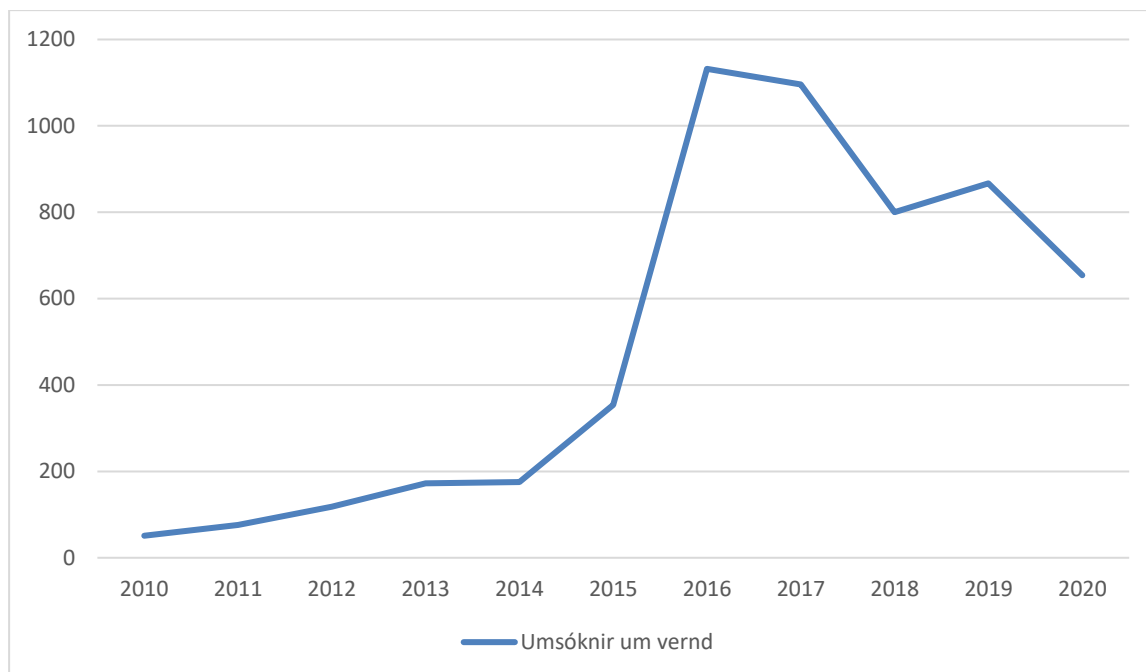
Síðasta áratuginn hefur flæði farenta (e. migrants) til Evrópu verið á bilinu 3 til 4,7 milljónir árlega. Frá árinu 2010 jókst fjöldinn jafnt og þétt, en mest varð aukningin árið 2015. Á sama tíma jókst einnig fjöldi flóttafólks sem kom til álfunnar, mest á árunum milli 2014 til 2016 þegar mikill fjöldi fólks á flótta, flest frá Sýrlandi, Afganistan og Írak, kom sjóleiðina yfir Miðjarðarhafið eða landleiðina í gegnum Tyrkland. Eins og sjá má á mynd 2 voru miklar sveiflur í fjölda umsókna á árabílinu 2013-2017. Árið 2013 sóttu rúmlega 400.000 einstaklingar um alþjóðlega vernd í Evrópu. Árið 2014 jókst fjöldi slíkra umsókna um 50% og voru þá tæplega 600.000 talsins. Á árunum 2015 og 2016 var fjöldi umsókna síðan rúmlega 1,2 milljónir bæði árin. Árið 2017 fækkaði umsóknunum næstum um helming frá árinu áður, niður í um 620.000 umsóknir (Eurostat, 2021a).



Mynd 2. Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd í ESB löndum frá 2010-2019.

Nokkur Evrópulönd standa upp úr hvað varðar móttöku á flestu flóttafólki á þessu árabili. Langflestir sóttu um alþjóðlega vernd í Þýskalandi árið 2015, eða 35% af heildarfjöldanum. Ungverjaland kom þar á eftir með 14% umsækjenda og síðan Svíþjóð með 12% umsækjenda. Árið 2016 voru aftur langflestar umsóknir í Þýskalandi, eða 60 % heildarfjöldans. Ítalía og Frakkland komu í kjölfarið með 10% og 6% umsækjenda. Þessi lönd trónuðu enn á toppnum árið 2017 þegar Þýskaland tók á móti 31% umsókna en Ítalía (19%) og Frakkland (14%) komu þar á eftir. Langflestir umsækjenda um alþjóðlega vernd komu á þessu árabili frá Sírlandi, næstflestir frá Írak og Afganistan þar á eftir (European Migration Network, 2018).

Sama þróun átti sér stað á Íslandi á umræddu tímabili og annars staðar í Evrópu. Eins og sjá má á mynd 3 hefur fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi aukist mikið. Toppurinn hérlendis varð árið 2016 þegar 1132 sóttu um vernd. Frá þeim tíma hefur umsóknum fækkað ár frá ári (Útlendingastofnun, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020). Ísland sker sig semsagt alls ekki úr evrópsku samhengi á þessu tímabili og ber að hafa það í huga, enda að sama skapi eðlilegt að leitast sé við að læra af því sem best var gert annars staðar í álfunni til bregðast við vaxandi fólksflutningum milli landa.



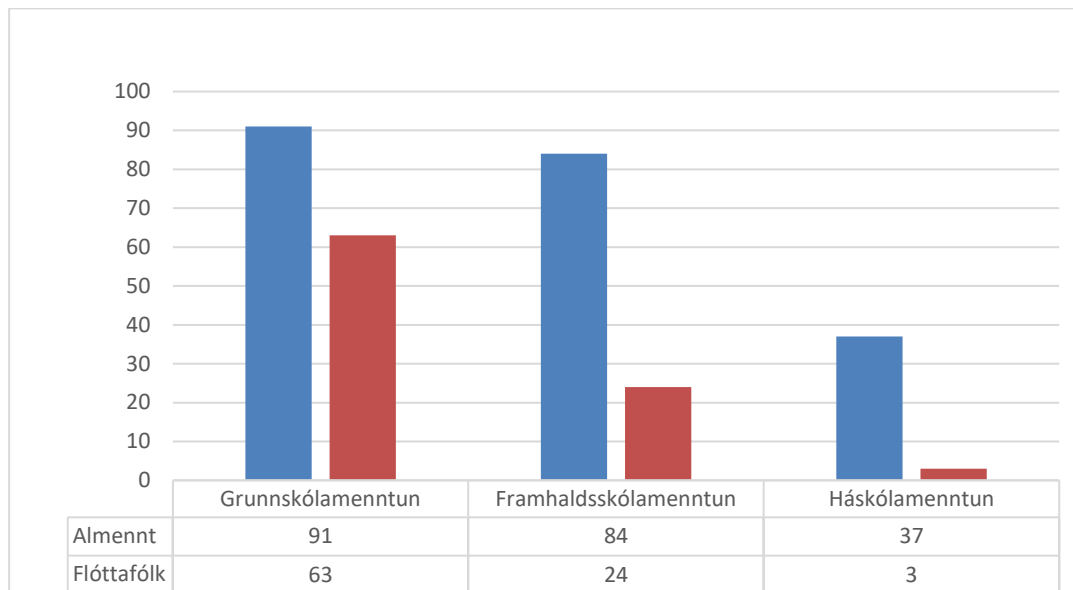
Mynd 3. Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi frá 2010-2020.

Þegar litið er til aldurs þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd í Evrópu má sjá að stór hluti hópsins er ungt fólk á háskólaaldri. Um er ræða einstaklinga á aldrinum 18-34 ára, sem er einmitt það aldursbil þegar fólk sækir helst háskólanám. Ef aldursdreifingin árið 2017 er skoðuð má sjá að yfir helmingur (51,5%) einstaklinga frá löndum utan Evrópu sem sótti um alþjóðlega vernd í Evrópulöndum í fyrsta skipti var á þessu aldursbili. Nákvæmlega sama á við um aldursdreifingu umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi. Árið 2017 voru 57,7% þeirra sem sóttu um vernd í fyrsta skipti hér á landi á aldrinum 18-34 ára. Ef litið er til þeirra sem sóttu um alþjóðlega vernd í fyrsta skipti árið 2019 voru tæplega 50% þeirra umsækjenda í Evrópu á aldrinum 18-34 ára og rúmlega 40% umsækjenda á Íslandi (European Commission/EACEA/Eurydice, 2019; Eurostat, 2019).

2.2 Menntamál flóttafólks

Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna (1948) er kveðið á um að allir skuli hafa rétt til menntunar (26. grein). Það er þó alls ekki raunin. Tölurnar hér að ofan sýna að um helmingur flóttabarna í heiminum er sviptur grundvallarmannréttindum hvað varðar menntun. Árið 2019 gaf Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna út skýrslu um menntamál flóttabarna og ungmenna (hér eftir menntaskýrsla Flóttamannanefndar) og í kjölfarið menntastefnu stofnunarinnar til ársins 2030. Þar birtist dökk mynd af stöðunni í þessum málaflokki á öllum stigum menntunar; grunnskólamenntun, framhaldsskólamenntun og háskólamenntun. Á

mynd 4 má sjá hlutfall flóttabarna og ungmenna sem skráð eru á mismunandi skólastig samanborið við hlutfall sama aldurshóps á heimsvísu.



Mynd 4. Munurinn á hlutfalli ungs flóttafólks í námi og annarra í sama aldurshópi.

Líkt og myndin sýnir er munurinn verulegur á öllum skólastigum. Á grunnskólastigi er rúmlega 30 prósentustiga munur á flóttafólki og öðrum í sama aldurshópi, á framhaldsskólastigi er munurinn 60 prósentustig og á háskólastigi er munurinn tæplega 35 prósentustig. Mikill fjöldi einstaklinga er að baki þessum hlutfallstölum. Ef litið er eingöngu til flóttabarna undir 18 ára aldri sem eru utan skóla eru þau 3,7 milljónir. Þetta er um helmingur allra flóttabarna í heiminum, sem í heild telja 7,1 milljón (UNHCR, 2019b).

Á þessu má sjá að aðgengi flóttafólks að menntun á alþjóðavísu er verulega ábótavant. Í menntaskýrslu Flóttamannastofnunar er sett fram ákall til stjórnvalda og menntastofnana í móttökulöndum flóttafólks um að bregðast við alvarlegri stöðu í menntamálum flóttafólks með eftirfarandi hætti.

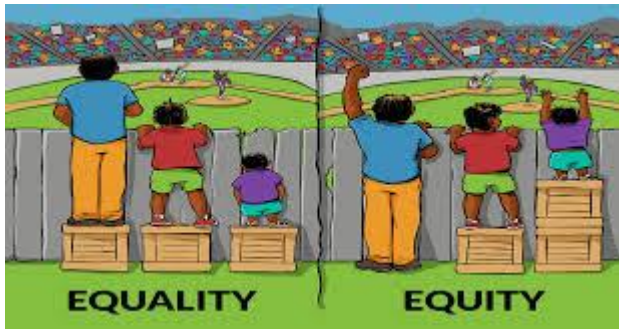
- Móta stefnu í menntamálum flóttafólks.
- Ráðstafa fjármagni til málaflokksins.
- Bjóða flóttafólki námsstyrki.
- Veita flóttafólki aðgang að námi án þess að þess að sýna þurfi skjöl til staðfestingar fyrri menntun.

- Þjóða upp á tungumálanám og brúarnámskeið til að bregðast við eyðum sem myndast hafa í menntasögu ungs fólks á flóttu.

Í framhaldi af menntaskýrslunni 2019 setti Flóttamannastofnun fram stefnu í menntamálum til ársins 2030. Þar er sett fram það meginmarkmið að auka þátttöku flóttafólks í námi á háskólastigi úr 3% í 15%. Lögð er áhersla á að það verði einungis gert með því að veita flóttafólki aðgengi að góðri menntun á öllum skólastigum þar sem jafnræði er tryggt. Flóttamannastofnun bendir á að menntun sé mikilvægasta forsenda þess að flóttafólk geti fullnýtt hæfileika sína, byggt upp seiglu og lagt sitt af mörkum til friðsamlegrar sambúðar og borgaralegs samfélags (UNHCR, 2019a).

2.3 Jafnrétti, jafnræði, óbein mismunun og inngilding

Á Íslandi, eins og víðar í hinum vestræna heimi, hefur mikið verið fjallað um jafnrétti til náms á síðustu árum og áratugum. Grunnurinn að baki umræðunni um jafnrétti til náms er að allir hafi sama rétt til náms, óháð kyni, uppruna eða stöðu. Fræðimenn hafa hins vegar varað við þeim skilningi á jafnrétti að minnihlutahópur hafi sama rétt (e. equality of sameness) og meirihlutahópur, án þess að hugað sé að því hvort einstaklingar minnihlutahópsins hafi möguleika á og geti þar af leiðandi nýtt sér þennan rétt (Dillabough, 2016). Þarna er komið að mikilvægri umræðu um tvö hugtök, annars vegar jafnrétti (e. equality) og hins vegar jafnræði (e. equity). Hugtakið jafnrétti hefur í þessu sambandi verið gagnrýnt út frá þeim rökum að það að veita öllum einstaklingum sama rétt virkar einungis ef allir byrja frá sama upphafspunkti. Þetta er hins vegar alls ekki alltaf raunin þegar um er að ræða einstaklinga af ólíkum kynjum, uppruna eða þjóðfélagsstöðu. Jafnræðishugtakið gerir ráð fyrir þessari skekkju, það er ólíkum möguleikum mismunandi einstaklinga til að nýta sér tiltekinn rétt, til dæmis til náms. Því þurfi að tryggja með aðgerðum að allir byrji frá sama upphafspunkti. Mynd 5 sýnir þetta í sinni einföldustu mynd þar sem mismunandi háir einstaklingar standa fyrir framan vegg. Þegar litið er á myndina gefur auga leið að sá sem er minnstur þarf mesta hækkun til að sjá yfir vegginn, en sá sem er hæstur þarf enga hækkun. Jafnræðishugtakið byggir á þeim skilningi að sumum hópum samfélagsins þurfi að veita viðbótar stuðning til að bæta upp fyrir mismunun sem þeir verða eða hafa áður orðið fyrir. Þannig sé stuðlað að því að allir, burtséð frá stétt eða þjóðfélagsstöðu, geti nýtt hæfileika sína og gefið til baka til samfélagsins sem fullnýtir þjóðfélagsþegnar (Norman-Major, 2011).



Mynd 5. Munurinn á hugtökunum jafnrétti (vinstra megin) og jafnræði (hægra megin).

Með jafnræðishugtakinu er gert ráð fyrir því að notkun sértækra aðgerða geti verið nauðsynleg til að koma í veg fyrir óbeina mismunun. Í lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (nr. 85/2018) er óbein mismunun skilgreind þannig: „Þegar að því er virðist hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kemur verr við einstaklinga vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna borið saman við aðra einstaklinga“ (I. kafli, 3. grein). Í sömu lögum eru sértækar aðgerðir skilgreindar sem „[s]érstakar tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu einstaklinga á þeim sviðum þar sem á þá hallar . . . vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna í því skyni að stuðla að jafnri meðferð“ (I. kafli, 3. grein).

Innan opinberrar stjórnsýslu sem fræðigreinar var félagslegt jafnræði sett á dagskrá með hugmyndum um nýskipan í ríkisrekstri (e. new public administration) á sjöunda áratug síðustu aldar. Með nýskipan í ríkisrekstri var hafnað hugmyndum um hlutleysi þeirra sem ákvarða og veita þjónustu hins opinbera. Á þessum tíma tók að bera á umræðu um að niðurstaðan af stefnu stjórnvalda og innleiðingu hennar komi ólíkum þegnum samfélagsins misvel. Opinber stefna og stjórnkerfið beri því að hluta ábyrgð á ójafnræði í samfélaginu. Einn af kennismíðum nýskipunar í ríkisrekstri, Bandaríkjamaðurinn George Frederickson (1934-2020), talaði meðal annars fyrir þessum hugmyndum. Hann hélt því fram að félagslegur jöfnuður (e. social equity) ætti að vera ein af þremur grunnstoðum opinberrar stjórnsýslu ásamt hagsýni (e. economy) og skilvirkni (e. efficiency). Þessar hugmyndir öðluðust smátt og smátt viðurkenningu og árið 2005 viðurkenndi National Academy of Public Administration í Bandaríkjunum félagslegan jöfnuð sem eina af fjórum grunnstoðum opinberrar stjórnsýslu, ásamt hagsýni, skilvirkni og markvirkni (e. effectiveness). Akademían hefur sett fram eftirfarandi skilgreiningu á félagslegum jöfnuði innan opinberrar stjórnsýslu: „Réttmæt, sanngjörn og réttlát stjórnun allra stofnana sem þjóna almenningi beint eða gegnum samninga; ásamt sanngjarnri og réttlátri úthlutun opinberrar þjónustu, og framkvæmd opinberrar stefnu; ásamt skuldbindingu um að

stuðla að sanngirni, réttlæti og jafnræði við mótun opinberrar stefnu¹.“ (Norman-Major, 2018, bls. 237). Þetta setur fram þá kröfu innan opinberrar stjórnsýslu að stofnanastrúktúr samfélagsins sé rannsakaður og endurhannaður með félagslegt jafnræði að leiðarljósi. Þá þurfi auk þess að leggja jafnræði til grundvallar í allri opinberri stefnumótun (Woolridge og Gooden, 2009).

Norman-Major (2018) hefur bent á að aðgerðir til að auka félagslegt jafnræði mælist ekki nema yfir lengri tíma. Þetta er vissulega bagalegt í umhverfi opinberrar stjórnsýslu þar sem ákvarðanir í lýðræðisríkjum, þar sem reglubundið er gengið til kosninga og í kjölfar þeirra hugsanlega skipt um ríkisstjórn, eru gjarnan teknar af pólitískum öflum sem aðeins horfa til næstu fjögurra ára, eða fram að næstu kosningum. Það breytir hins vegar ekki því að mikilvægt er að finna leiðir og leggja fjármagn í að mæla árangur aðgerða sem auka jafnræði til lengri tíma. Líta má á aðgerðir sem stuðla að félagslegu jafnræði sem forsendu jafnra tækifæra einstaklinga í ólíkri stöðu til að nýta sér opinbera þjónustu.

Hugtakið inngilding (e. inclusion) er nátengt umræðunni um jafnrétti og jafnræði. Undirtitill stefnu Flóttamannastofnunar í menntamálum til 2030 er „stefnuáætlun um inngildingu flóttafólks“ (e. strategy for refugee inclusion). Í umræðu um menntamál hér á landi var „inclusive education“ upphaflega þýtt sem „skóli án aðgreiningar“. Hugtakið kom fyrst inn í menntaumræðu héraendis í tengslum við Salamanca-yfirlýsinguna sem samþykkt var á ráðstefnu Menningarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (e. UNESCO) árið 1994 og fjallar um aðgerðir vegna nemenda með sérþarfir. Skóli án aðgreiningar nær þó í raun yfir mun víðtækara svið en sérkennslu nemenda með fatlanir eða sérþarfir og hefur á síðari árum vikið fyrir „skóla margbreytileikans“ sem nær í raun yfir öll börn og viðurkenningu á margbreytileika í hvaða mynd sem er. Í þessum víðari skilningi er menntun án aðgreiningar skilgreind í aðalnámskrá grunnskóla frá árinu 2011 sem „samfellt ferli sem hefur það að markmiði að bjóða upp á góða menntun fyrir alla. Borin er virðing fyrir fjölbreytileika og mismunandi þörfum, hæfileikum og einkennum nemenda og leggja skal áherslu á að útrýma öllum gerðum mismununar og aðgreiningar í skólum“ (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2013, bls. 43, Steingerður Ólafsdóttir o.fl, 2014).

¹ Þýðing höfundar á: „The fair, just and equitable management of all institutions serving the public directly or by contract; and the fair and equitable distribution of public services, and implementation of public policy; and the commitment to promote fairness, justice and equity in the formation of public policy“.

2.4 Samlögun eða gagnkvæm aðlögun

Talsvert hefur verið fjallað um hugtökin aðlögun (e. integration) og samlögun (assimilation) í rannsóknum á fólksflutningum. Samlögun er skilgreind sem einhliða ferli, þar sem gerð er sú krafa að innflytjendur lagi sig að samfélaginu sem fyrir er. Samlögun hefur sem stefna verið gagnrýnd af fræðimönnum sem benda á að þar með sé ábyrgðinni velt alfarið yfir á innflytjendur, án þátttöku samfélagsins í heild. Með samlögun er gerð sú krafa að innflytjandi segi skilið við menningu og tungu upprunlands síns og tileinki sér ráðandi menningu í nýju landi. Með hugtakinu aðlögun er hins vegar átt við ferli sem gengur í báðar áttir og því er gjarnan talað um gagnkvæma félagslega aðlögun (e. mutual social integration). Annar hluti ferlisins felst í því að innflytjendur læra að fóta sig í nýju samfélagi en hinn hluti þess felst í því að samfélagið, einstaklingar, stofnanir og kerfi, laga sig að fjölbreyttu samfélagi fólks af ólíkum uppruna. Aðlögun felur þannig í sér gagnvirkni á milli allra hlutaðeigandi aðila í samfélaginu og er síbreytilegt ferli þar sem bæði samfélagið sem fyrir er og þeir nýkomnu breyta sjálfum sér og hver öðrum. Sé þessi skilgreining á aðlögun lögð til grundvallar er ljóst að rannsóknir og umfjöllun ættu alls ekki að snúast alfarið um innflytjendur sem hóp, heldur ekki síður beinast að innfæddum og því hversu aðgengilegar og opnar stofnanir samfélagsins eru gagnvart þjóðfélagsþegnum með ólíkan bakgrunn (Heckmann, 2005; Hynie, 2018).

Ager og Strang (2008) settu fram hugtakaramma um flókið samspil ólíkra þátta í aðlögunarferli flóttafólks annars vegar og samfélagsins hins vegar. Samkvæmt þeim er menntun eitt af fjórum megin sviðum aðlögunar ásamt atvinnu, húsnæði og heilsu. Menntun er þannig talin vera mikilvægur hlekkur í samhangandi keðju aðlögunar. Einn mikilvægur áhrifaþáttur er að skólaganga veitir flóttafólki tækifæri til að tengjast og kynnast innfæddum í móttökusamfélaginu. Þá veitir menntun einstaklingum þekkingu og hæfni sem er forsenda fyrir velgengni á vinnumarkaði. Bæði menntun og atvinna veita síðan flóttafólki aukin tækifæri til þess að verða virkir þátttakendur í samfélaginu sem er öllum til heilla.

Hynie, Korn og Tao (2016) settu fram það sem þau kalla heildrænt líkan aðlögunar og byggja það á hugtakaramma Ager og Strang. Þar er lögð áhersla á að aðlögunarferlið feli í sér gagnvirkni, þar sem umhverfi og samfélag flóttafólks og innflytjenda þurfi að aðlaga sig að fjölbreytilegum veruleika einstaklinga af ólíkum uppruna. Í líkani Hynie, Korn og Tao er umbreyting stofnana (e. institutional adaptation) talin vera einn af mikilvægustu þáttum aðlögunar. Með umbreytingu stofnana er átt við að stofnanir og skipulagseiningar sem eiga

samskipti við og þjónusta borgara þurfi að viðurkenna og aðlaga sig að þörfum nýrra borgara með mismunandi bakgrunn. Slík aðlögun getur falist í því að finna lausnir á áskorunum eins og viðurkenningu á hæfni einstaklinga sem ekki geta sýnt fram á hana með gögnum eða túlkun yfir á mismunandi tungumál. Heckmann (2005) hefur fjallað um annað nátengt hugtak sem hann kallar kerfislæga aðlögun (e. structural integration) og nær yfir það hvernig flóttafólk og innflytjendur fá aðild að þeim stofnunum sem fyrir eru í samfélaginu. Kerfisleg aðlögun felur í sér tileinkun borgaralegra og pólitískra réttinda ásamt aðgengi og aðild að lykilstofnunum samfélagsins; atvinnumarkaði, menntakerfi, húsnæðismarkaði, velferðar- og heilbrigðiskerfi.

Gagnkvæm aðlögun er flókið og margþætt ferli sem gengur í báðar áttir. Hún snýr að efnahag og atvinnu, sem og menntun, heilsu og félagslegum þáttum. Það hversu vel tekst til í þessu margþætta ferli er háð því annars vegar hversu úrræðagóðir einstaklingar eru og hæfir til að tileinka sér nýja hluti og hins vegar hversu opið samfélagið er (Robila, 2018). Gagnkvæm aðlögun er ekki síst námsferli allra hlutaðeigandi sem tekur tíma. Í einsleitum samfélögum eins og Íslandi tekur það tíma fyrir stofnanir og kerfi að læra að eiga samskipti við einstaklinga af ólíkum uppruna og aðlaga sig að þörfum þeirra fyrir þjónustu. Með vísan til þeirrar stökkbreytingar sem varð 2015 með stórauðnum fjölda óska um hæli á Íslandi, sem lýst er að framan, hníga hins vegar öll rök til þess að hefjast verði handa strax og þá er gott að geta litið til reynslu stærri samfélaga í Evrópu. Samfélaga sem eiga sér lengri sögu af gagnkvæmri aðlögun og aðlögun stofnana og kerfa að eintaklingum af fjölbreyttum uppruna. Með því að gera slíkan samanburð má draga ályktanir um hvað geti virkað best.

2.5 Ávinningur af æðri menntun fyrir flóttafólk og samfélagið

Í menntastefnu til 2030 útlistar Flóttamannastofnun þann fjölþætta ávinning sem aukið aðgengi flóttafólks að menntun á öllum skólastigum myndi hafa í för með sér. Aukin menntun leiðir til aukins sjálfstæðis, sterkari stöðu á atvinnumarkaði auk meiri samfélagsþátttöku bæði í nærumhverfinu og á alþjóðavísu. Þá stuðlar aukin menntun flóttafólks að friðsælli sambúð fólks og eykur líkur á því að einstaklingar með flóttamannabakgrunn taki sér forystuhlutverk í umhverfismálum sem stuðlar að sjálfbærri þróun (UNHCR, 2019a).

Hærra menntunarstig eykur möguleika fólks á vinnumarkaði. Þetta sést glöggt á atvinnuþátttöku út frá ólíku menntunarstigi fólks. Ef skoðuð er atvinnuþátttaka hjá aldurshópnum frá 25-34 ára í ríkjum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) þá kemur í

I ljós að 61% þeirra sem búa yfir grunnskólamenntun eingöngu hafa atvinnu. Hlutfalið er hærra eftir því sem menntunarstigið eykst, en 78% þeirra sem eru með einhvers konar framhaldsskólamenntun hafa atvinnu og 85% háskólamenntaðra (OECD, 2020). Tölurnar benda í sömu átt hér á landi. Þegar skoðaðar eru tölur frá Vinnumálastofnun um atvinnuleysi meðal útlendinga kemur í ljós að af þeim sem voru á atvinnuleysissskrá í október 2017 höfðu 44% eingöngu grunnskólamenntun, 38% voru með einhvers konar framhaldsmenntun og 19% voru með háskólamenntun (Vinnumálastofnun, 2018).

Gildi menntunar er þó ekki einungis falið í því að skapa hæft vinnuafl. Hún hefur einnig þau áhrif að bæta lífsgæði fólks með því að minnka líkur á fátækt og félagslegri einangrun. Tölur sýna að innflytjendur eru í meiri hættu á því að lenda í fátækt og félagslegri einangrun heldur en innfæddir. Ef skoðaðir eru íbúar í Evrópusambandslöndum á tímabilinu frá 2010-2019 má sjá að einstaklingar frá löndum utan Evrópu eru í mun meiri hættu (47-51%) hvað þetta varðar heldur en innfæddir (23-24%). Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur einnig bent á að háskólamenntun sé gríðarlega mikilvæg til að hlúa að og skapa leiðtoga úr hópi flóttafólks. Eins og áður hefur komið fram hefur stofnunin sett sér það markmið að hækka hlutfall flóttafólks í háskólanámi á heimsvísu um 12 prósentustig fyrir árið 2030. Þótt tölurnar vitni um grafalvarlega stöðu í menntamálum flóttafólks hefur það sýnt sig að umbætur eru mögulegar því að árið 2018 fór hlutfall flóttafólks í háskólanámi úr 1% í 3%. Slíkt gerist þó ekki af sjálfu sér. Til þess að hækka hlutfall flóttafólks í háskólanámi þarf samþættar aðgerðir allra hlutaðeigandi, það er stjórnvalda, menntastofnana á öllum skólastigum, fyrirtækja, styrktaraðila (e. donors) og almennings. Til mikils er að vinna því aðgengi að æðri menntun getur gerbreytt lífi einstaklinga til hins betra og veitt þeim ný tækifæri, sem aftur stuðlar að meiri jöfnuði og friðsamlegri sambúð innan samfélagsins (Eurostat, 2021b; UNHCR, 2019a; UNHCR, 2019b).

Rannsóknir hafa sýnt að samanborið við aðra innflytjendur er menntunarstig gjarnan hátt meðal flóttafólks, svo og viljinn til frekari menntunar. Gefist flóttafólki tækifæri til að bæta við sig háskólamenntun getur það gerbreytt stöðu einstaklinga frá því að vera háðir félagslegri og fjárhagslegri aðstoð í móttökulandinu og þar með er komið í veg fyrir jaðarsetningu (e. marginalization). Háskólamenntun getur þannig verið mikilvægur þáttur í því að gera flóttafólki kleift að verða fullir þátttakendur í samfélaginu sem þar með nýtir framlag þeirra til fullnustu (Marcu, 2018).

2.6 Ábyrgð menntastofnana

Í þekkingarsamfélagi nútímans hefur menntun þann mikilvæga tilgang að vera forsenda nýsköpunar og framfara í samfélaginu. Þetta felst ekki síst í hlutverki háskóla í því að stuðla að árangri í átt til aukinnar sjálfbærrar þróunar. Æðri menntastofnanir sem reknar eru af almannafé eru bundnar af ákvæðum í lögum og alþjóðasáttmálum um jafnt aðgengi fyrir alla. Þegar litið er til þess heildarfjölda ungs fólks sem er á flótta í heiminum og þess að straumur flóttafólks til Evrópu hefur aukist mjög síðustu ár er ljóst að mikil ábyrgð liggur hjá menntastofnunum í Evrópulöndum. Stór hluti flóttafólks í Evrópu er á háskólaaldri og fjölmennir hópar hafa til dæmis komið frá Sýrlandi síðustu ár, þar sem menntunarstig var hátt áður en borgarastyrjöld hófst í landinu árið 2011. Tölur frá UNESCO sýna að árið 2011 voru 26% íbúa í Sýrlandi skráðir í nám á æðra skólastigi. Þá sýna rannsóknir sem gerðar hafa verið í Kanada, Bandaríkjunum, Bretlandi, Líbanon og Jórdaníu mikinn vilja og metnað ungs flóttafólks til þess að komast í háskólanám (Niessen og Huddleston, 2010; Schneider, 2018; UNHCR, 2015).

Ofangreindir þættir hafa valdið því að þrýstingur hefur aukist á æðri menntastofnanir í Evrópu að bæta aðgengi flóttafólks að háskólanámi. Þrýstingur um bætt aðgengi fyrir fjölbreyttari hópa nemenda á sér þó lengri sögu og tengist mikilvægri umræðu síðustu áratuga um áhrif hnattvæðingar og fjölmenningar í vestrænum samfélögum. Evrópsku stúdentasamtökin (ESU) hafa bent á að líkt og annars staðar í samfélaginu þurfa breytingar að eiga sér stað innan háskólastofnana svo þær þróist í takt við samfélagið og geti komið til móts við þarfir fjölbreyttra nemendahópa af ólíkum uppruna. Inngilding nemenda með ólíka reynslu og bakgrunn er sjálfsögð krafa í samfélagi sem byggir á lýðræði og jafnrétti, en auðgar einnig hið akademíska umhverfi þar sem ólík sjónarmið og fjölbreytni speglar samfélagið og eykur gæði menntunar (European Students Union, 2015).

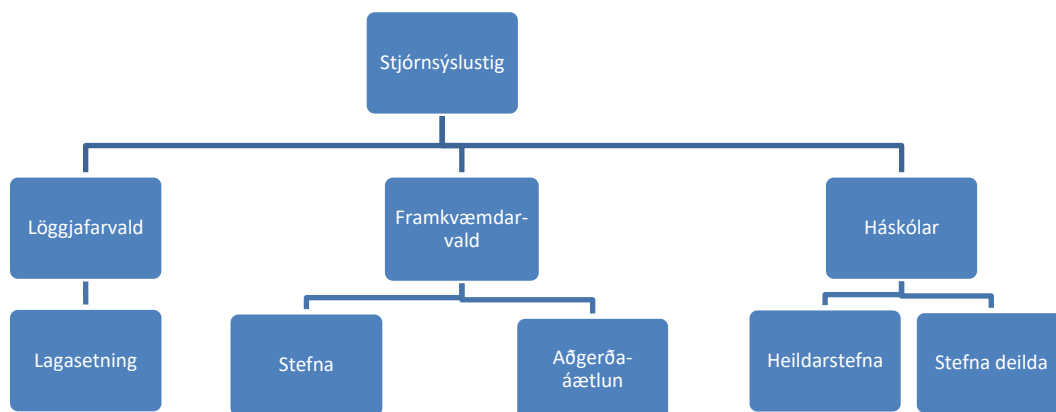
Lenette (2016) bendir á að háskólastofnanir hafi siðferðislega skyldu til þess að bregðast við og mæta þörfum flóttafólks í námi þar sem nám sé mikilvægur þáttur gagnkvæmrar aðlögunar og og ýti undir félagslega samheldni (e. social cohesion) í samfélaginu. Með því að auka aðgengi flóttafólks að námi geti háskólar einnig stuðlað að efnahagslegri aðlögun (e. socio-economic integration). Aukin efnahagsleg aðlögun minnkar hættuna á jaðarsetningu flóttafólks, meðal annars með því að bæta stöðu þess á vinnumarkaði. Stuðningur við nám flóttafólks er því beinlínis hagkvæmur fyrir samfélagið, þar sem hann leiðir til minna

atvinnuleysis meðal hópsins, þess að fólk fái störf við hæfi og þar með aukinna skatttekna þess ríkis sem um ræðir.

Menntakerfið í sérhverju landi hefur mikilvægu hlutverki að gegna í því að vinna gegn jaðarsetningu og fátækt meðal flóttafólks, sem oft hefur hrakist allslaust frá heimalandi sínu. Þá er það soun á mannauði þegar ungt fólk sem býr yfir bæði námshæfileikum og metnaði festist í láglaunastörfum. Gott aðgengi að menntun er ein af mikilvægustu forsendum þess að flóttafólk geti nýtt styrkleika sína og hæfileika, skapað sér mannsæmandi líf og orðið fullgildir þátttakendur í samfélagi síns nýja heimalands.

2.7 Stefnumótun sem leið til að bæta aðgengi

Stefnumótun á æðsta stjórnsýslustigi löggjafarvalds og framkvæmdavalds ætti að spila veigamikil hlutverk í því að bæta aðgengi flóttafólks að námi. Eins og sjá má á mynd 6 getur stefnumótun farið fram á ólíkum stigum stjórnsýslunnar. Hún getur farið fram á Alþingi með lagasetningu eða innan ráðuneyta með stefnuskjölum og aðgerðaáætlunum á landsvísu. Þá getur stefnumótun í málaflokknum einnig farið fram innan einstakra háskóla með stefnu og aðgerðaáætlunum fyrir stofnunina í heild eða einstakar deildir hennar.



Mynd 6. Stefnumótun á ólíkum stigum stjórnsýslu.

Upplýsinganet um menntun í Evrópu (Eurydice) er net stofnana í Evrópu sem safnar og dreifir upplýsingum um menntakerfi og menntastefnur í álfunni. Árið 2019 gaf Eurydice út skýrslu um stefnumótun og aðgerðir sem stuðla að því að aðlaga umgjörð æðri menntunar í Evrópulöndum að þörfum flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í skýrslunni er að finna úttekt á stefnu og aðgerðum einstakra Evrópulanda sem snúa að því að auka aðgengi þessara hópa að háskólum og styðja við þá í námi. Annars vegar er skoðuð stefnunálgun og

hins vegar aðgerðir einstakra Evrópulanda sem stuðla að inngildingu flóttafólks í háskólanámi. Skýrsluhöfundar skoðuðu formleg stefnumótandi skjöl eða stefnumótun á æðsta stjórnsýslustigi, það er lög, stefnu á landsvísu og aðgerðaáætlanir. Niðurstöðurnar leiddu í ljós að almennt skortir mjög á stefnumótun á æðsta stjórnsýslustigi, sem og aðgerðaáætlanir um flóttafólk í háskólanámi. Í einungis tæplega helmingi Evrópulanda er minnst á umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttafólk í stefnuskjölum. Þar sem eitthvað er fjallað um þessa hópa er í fæstum tilvikum um að ræða útfærða stefnu eða áætlun á æðsta stjórnsýslustigi. Í sumum tilfellum er hins vegar vísað til þess að slík útfærsla skuli fara fram á öðru stjórnsýslustigi, til dæmis innan háskólanna sjálfra. Samkvæmt niðurstöðum Eurydice er Þýskaland það land í Evrópu sem stendur sig best þegar kemur að heildar stefnumótun á landsvísu. Þar var árið 2015 sett fram vel útfærð stefnunálgun á landsvísu auk framkvæmdaáætlunar um menntamál flóttafólks (European Commission/EACEA/Eurydice, 2019).

2.8 Aðgerðir til að bæta aðgengi

Þegar kemur að aðgerðum til að bæta aðgengi flóttafólks að námi getur verið um mismunandi framkvæmdaaðila að ræða, það er ríkjasambönd (t.d. Evrópusambandið), svæðisbundin samtök háskóla (t.d. samtök evrópskra háskóla), stjórnvöld í hverju landi, minni stjórnsýslueiningar (hérud eða sveitarfélög) eða einstakar háskólastofnanir.

Eins og fram hefur komið sýnir skýrsla Eurydice að stefnumótun um menntamál flóttafólks á landsvísu er aðeins fyrir hendi í helmingi Evrópulanda (ESB og EES). Það sama á við um samræmdar aðgerðir ákveðnar af menntamálayfirvöldum sem komist hafa til framkvæmda. Samræmdar aðgerðir eru einungis til staðar í 16 löndum af 41. Tungumálastuðningur af einhverju tagi er algengasta útfærsla samræmdra aðgerða. Líkt og í tengslum við stefnumótun á þessu sviði er ábyrgð á aðgerðum vísað til annarra stjórnsýslueininga eða háskólanna sjálfra. Samkvæmt Eurydice er Þýskaland það Evrópulöndum sem hefur heildstæðastar aðgerðir á landsvísu í þessum málaflokki.

Lissabon-samningurinn um viðurkenningu á menntun og hæfi á æðra skólastigi á Evrópusvæðinu var samþykktur af aðildarríkjum Evrópuráðsins árið 1997. Ríkin eru skuldbundin til að þróa verklag sem meti á sanngjarnan hátt hvort flóttafólk uppfylli skilyrði til inngöngu í menntun á æðra skólastigi. Samningurinn var fullgiltur hér á landi árið 2001. Mörg Evrópulönd hafa þó gengið mun lengra og sett það í lög að háskólastofnunum beri að meta

hæfni nemenda með flóttamannabakgrunn til eininga. Þýskaland er þeirra á meðal. Ísland er hins vegar meðal þeirra tíu ríkja sem staðfest hafa Lissabon-samninginn en hafa ekki sett neinar lagalegar skuldbindingar á herðar háskólastofnunum um að meta hæfni nemenda með flóttamannabakgrunn. (Samningur um viðurkenningu á menntun og hæfi á æðra skólastigi á Evrópusvæðinu/1997; European Commission/EACEA/Eurydice, 2019).

Streitwieser o.fl. (2019) gerðu greiningu á þeim leiðum sem farnar hafa verið til að bæta aðgengi flóttafólks að æðri menntun annars vegar í Evrópu og hins vegar í Norður-Ameríku. Inngripum var skipt í eftirfarandi sex flokka og skoðað hvort framkvæmdaaðilar væru á stjórnarsýslustigi eða háskólastigi.

1. Staðnám sem lýkur með prófskírteini eða gráðu.
2. Alþjóðlegt fjarnám.
3. Námsstyrkir.
4. Upplýsingaveitur um möguleika til æðri menntunar.
5. Mat á hæfni og fyrra námi.
6. Annars konar leiðir til að takast á við hindranir að aðgengi.

Í Evrópu fara námsleiðir í staðnámi eða fjarnámi yfirleitt fram innan veggja háskólanna. Þó ekki í öllum tilfellum því að frjáls félagasamtök og einkageirinn bjóða einnig upp á slík úrræði. Háskólarnir sjá einnig oftast um að halda úti upplýsingaveitum um möguleika til menntunar. Öflugasta dæmið um slíkt er upplýsinganetið Refugees Welcome Map sem samtök evrópskra háskóla (e. European University Association) halda úti. Þar er hægt að finna upplýsingar um stuðning við flóttafólk í einstökum háskólum í álfunni. Fjárhagsleg aðstoð í formi námsstyrkja er ýmist veitt af Evrópusambandinu, stjórnvöldum í einstökum löndum eða háskólunum sjálfum. Það er síðan yfirleitt á ábyrgð stjórnvalda að sjá um mat á hæfni og fyrra námi, en nefna verður sérstaklega European Qualification Passport for Refugees sem sett var á stofn af Evrópuráðinu á grundvelli Lissabon-samningsins um sanngjarnt mat á hæfi flóttafólks til háskólanáms. European Qualification Passport for Refugees er skjal sem staðfestir mat á hæfni einstaklings til háskólanáms byggt á þeim gögnum sem eintaklingur hefur undir höndum svo og stöðluðu viðtali (Council of Europe, e.d.).

Fræðimenn sem skoðað hafa aðgengi flóttafólks að háskólamenntun hafa á grundvelli rannsókna sinna sett fram ýmsar tillögur um það hvernig bæta megi aðgengi og styðja við nemendur með flóttamannabakgrunn í háskólanámi. Þeir hafa bent á leiðir eins og sérsniðinn akademískan, félagslegan og hagnýtan stuðning bæði við að sækja um háskólanám og í gegnum námið. Einnig að aðstoða nemendur við að skilja þær óskrifuðu reglur sem gilda í háskólanámi og að undirbúa og styðja við kennara þannig að þeir geti mætt þörfum nemenda með flóttamannabakgrunn (Streitwieser o.fl., 2019). Af ofangreindu má sjá að ýmsar stuðningsaðgerðir hafa verið notaðar til að styðja við flóttafólk í háskólanámi. Fræðimönnum og sérfræðingum í menntamálum og málefnum fólks á flótta ber saman um hverjar meginhindranir í vegi fyrir háskólamenntun flóttafólks eru. Frá þeim verður greint hér á eftir.

2.9 Hindranir í vegi fyrir háskólamenntun flóttafólks

Það má skipta þeim hindrunum sem mæta flóttafólki í háskólanámi í tvennt. Annars vegar eru stofnanatengdar hindranir (e. institutional barriers) og hins vegar eru aðstæðubundnar hindranir (e. situational barriers). Stofnanatengdar hindranir fela í sér þætti eins og skort á upplýsingum eða möguleikum til félagslegs og fjárhagslegs stuðnings. Hér undir falla einnig þættir sem beinlínis hamla flóttafólki að innrita sig til háskólanáms, eins og týnd skjöl sem staðfesta fyrra nám, tungumálakröfur, há skráningargjöld og erfiðleikar við að klára umsóknarferli þar sem jafnvel er krafist meðmælenda sem nýkomnir hafa ekki.

Aðstæðubundnar hindranir eru þær sem tengjast efnahags- og félagslegum þáttum (e. socio-economic) eins og jaðarsetningu eða fátækt. Einnig þeirri stöðu að vera nýkominn til lands og þekkja hvorki reglur samfélagsins né bjargráð og hafa heldur ekki tengslanet til aðstoðar og stuðnings. Aðstæðubundnar hindranir felast líka í skorti á færni í tungumáli móttökulands og eyðum í menntasögu sökum þess að einstaklingar hafa þurft að hætta námi til að flýja vegna ofbeldis, ofsókna eða stríðsátaka. Margir hafa verið lengi á flótta og því misst mikið úr námi (Lambrechts, 2020).

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og niðurstöðum hins samevrópska háskólasvæðis (e. European Higher Education Area) ber saman um að helstu hindranirnar í vegi fyrir háskólamenntun flóttafólks séu þrenns konar. Í fyrsta lagi erfiðleikar við að fá fyrri menntun metna einkum í tilvikum þar sem skjöl til staðfestingar vantar (prófskírteini, o.s.frv.), í öðru lagi tungumálaerfiðleikar og ófullnægjandi tungumálastuðningur og í þriðja lagi

kostnaður við nám og erfiðleikar við að fjármagna það. Auk þess benda niðurstöður hins samevrópska háskólasvæðis til þess að skortur á upplýsingum og persónulegri ráðgjöf séu hindrun í veginum (Jungblut og Pietkiewicz, 2017; UNHCR, 2019b).

Á undanförunum árum hefur orðið mikil aukning á rannsóknum sem snúa að aðgengi flóttafólks að menntun. Flestar þeirra snúa að menntamálum barna og ungmenna og þar með grunnskóla- og framhaldsskólamenntun. Minna er til af rannsóknarniðurstöðum um aðgengi flóttafólks að háskólamenntun, en rannsóknir á þessu sviði hafa þó aukist allra síðustu ár. Mest er gróskan í Ástralíu, Bandaríkjunum, Bretlandi og Kanada. Ramsay og Baker (2019) gerðu umfangsmikla samantektarrannsókn þar sem reifaðar voru niðurstöður rannsókna á þessu sviði síðastliðin ár. Niðurstöðum þeirra ber saman um að bætt aðgengi flóttafólks að háskólanámi leiði til fjölþætts ávinnings fyrir flóttafólkið sjálft, fjölskyldur þeirra og samfélagið í heild. Rannsóknum ber einnig saman um að ákveðnir þættir sem tengjast reynslu og aðstæðum flóttafólks geri þeim erfitt fyrir að hefja og stunda háskólanám. Þetta eru þættir eins rof í fyrra námi (grunnskóla- eða framhaldsskóla), afleiðingar sálrænna áfalla (e. trauma), tungumálaörðugleikar, erfiðleikar við að tengjast öðrum nemendum og síðast en ekki síst fátækt.

Aðrar rannsóknir hafa stutt það sem fram hefur komið hér að framan um að fjármögnun náms, erfiðleikar við að fá fyrra nám metið (einkum þar sem skjöl skortir til staðfestingar fyrri námssögu), og skortur á nauðsynlegum stuðningi í námi séu allt hindranir á vegi flóttafólks til háskólanáms. Þá hefur auk þess verið sýnt fram á að skortur á skilningi á menntakerfi móttökulandsins sé hindrun í vegi flóttafólks. Þar sem flóttafólk kemur úr öðru menntakerfi getur verið mun flóknara fyrir það að fóta sig í háskólanámi móttökulands heldur en fyrir þá nemendur sem hafa að baki skólagöngu í landinu og þekkja allt umhverfi, kröfur og viðmið sem til staðar eru í skólakerfi viðkomandi lands. Þegar kemur að stuðningi við flóttafólk í námi eru mikilvægt að hafa í huga að það getur reynst erfitt og framandi að átta sig á þeim orðaforða, þekkingarfræði og námstækni sem ætlast er til að nemendur hafi tileinkað sér og kennd er í framhaldsskólum móttökulandsins. Þetta eru þættir sem flóttafólk hefur ekki náð tökum á þar sem það kemur úr allt öðru umhverfi og hefur ekki sama grunn (Baker og Irwin, 2019; Streitwieser o.fl., 2019).

Af ofangreindu má sjá að hindranir í veginum fyrir háskólanámi flóttafólk eru einkum eftirfarandi.

1. Erfiðleikar við að fá menntun metna, sérstaklega þegar skjöl vantar.
2. Kostnaður við nám og erfiðleikar við að fjármagna það.
3. Tungumálaerfiðleikar og ófullnægjandi tungumálastuðningur.
4. Ekki nægur undirbúningur undir háskólanám í móttökulandinu vegna ólíks menntakerfis í heimalandinu og/eða rofs á fyrra námi vegna flóttans.
5. Skortur á upplýsingum, persónulegri ráðgjöf og stuðningi

Lambrechts (2020) hefur bent á að í tilfelli flóttafólks sé ekki nægilegt að skoða einstakar hindranir í vegi fyrir háskólanámi. Vegna viðkvæmrar stöðu þessa hóps á mörgum sviðum er nauðsynlegt að skoða hvernig stofnana- og aðstæðubundnar hindranir tengjast, verða samverkandi og skapa flókið net hindrana. Það má segja að einstaklingar sem standa frammi fyrir slíku neti hindrana standi einstaklega illa að vígi bæði gagnvart því að hefja háskólanám og ljúka því. Ákveðin tilhneiging er til þess að líta á þær hindranir sem flóttafólk mætir í háskólanámi sem sambærilegar þeim hindrunum sem aðrir hópar með sérþarfir mæta, til dæmis fólk með námsörðugleika eða fötlun. Lambrecht telur að ekki dugi að skoða hindranir í vegi fyrir flóttafólki í háskólanámi með sömu gleraugum, þar sem áskoranir flóttafólks séu mun víðtækari og, eins og áður sagði, samtvinnaðar.

3 Aðferðafræði og gagnasöfnun

Í rannsókninni er notuð aðferðafræði eiginlegra tilviksrannsókna, þar sem skoðað er jafnræði flóttafólks til náms á Íslandi og tekin dæmi um bestu starfsvenjur (e. best practice) í Þýskalandi. Tilviksrannsóknir eru gjarnan notaðar innan félagsvísinda, þar á meðal stjórnsýslufræða, þegar varpa á ljósi á eitthvað í samtímanum með því að skoða afmarkað kerfi eða tilvik. Tilviksrannsóknir sem rannsóknarsnið eiga einkum við þegar rannsóknarspurningar fjalla um „hvað“ eða „hvernig“ einhverju er háttað í samtímanum og rannsakandi hefur enga stjórn yfir því sem um ræðir. Tilviksrannsóknir geta verið þrenns konar; leitandi (e. exploratory), lýsandi (e. descriptive) eða útskýrandi (e. explanatory) (Yin, 2018).

Rannsóknin sem hér um ræðir er útskýrandi tilviksrannsókn þar sem unnið er með fyrirliggjandi gögn frá ráðuneytum og stofnunum á Íslandi og í Þýskalandi, en einnig gögn og tölfræði frá stofnunum Sameinuðu þjóðanna og Evrópusambandsins. Unnið er með innlendar og erlendar skýrslur, tölfræðigögn, rannsóknarniðurstöður, lagagreinar, reglugerðir og alþjóðlega samninga, svo og upplýsingar af vefsíðum ýmissa opinberra aðila, bæði hérlendis og í Þýskalandi. Rannsóknarspurningarnar eru eftirfarandi.

1. Byr flóttafólk á Íslandi við jafnræði til háskólanáms?
2. Hvernig er stefnumótun og aðgerðum háttað í Þýskalandi sem miða að því að tryggja aðgengi og styðja við flóttafólk í háskólanámi?
3. Hvaða lærdóm getur Ísland dregið af þessari reynslu til að tryggja jafnræði til háskólanáms?

Leitað verður svara við fyrstu rannsóknarspurningu með því að greina stöðuna á Íslandi varðandi aðgengi flóttafólks að háskólamenntun með tilliti til helstu hindrana sem flóttafólk mætir hyggist það afla sér æðri menntunar. Skoðuð verða fyrirliggjandi gögn sem varpa á þetta ljósi; niðurstöður rannsókna svo og ýmis opinber gögn úr stjórnsýslunni svo sem stefnuskjöl, lagagreinar og reglugerðir. Til að leita svara við annarri rannsóknarspurningu er greint frá sértækum aðgerðum og stuðningi sem gripið hefur verið til í Þýskalandi til að vega upp á móti hindrunum í vegi fyrir æðri menntun flóttafólks. Rýnt er í rannsóknir svo og opinber gögn frá stjórnvöldum og stofnunum þar í landi til að varpa ljósi á þetta. Að lokum verða niðurstöðurnar greindar og dregnar saman til að svara þriðju og síðustu rannsóknarspurningunni.

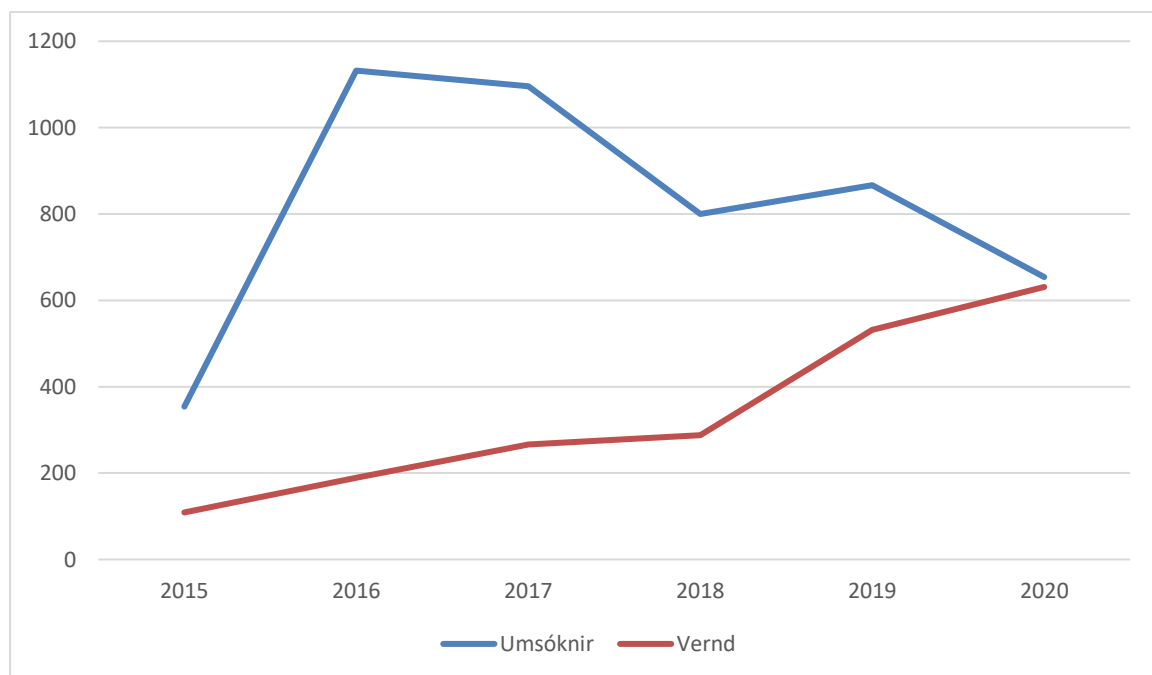
Megin markmið rannsóknarinnar felast í að svara rannsóknarspurningunum þremur. Í fyrsta lagi að varpa ljósi á stöðuna héraendis hvað varðar aðgengi flóttafólks á Íslandi að háskólamenntun, og þar með leita svara við þeirri spurningu hvort jafnræði þessa hóps til náms sé raunverulega til staðar. Í öðru lagi að horfa til Þýskalands að leiðum sem þar hafa gagnast vel til að bæta aðgengi og styðja við flóttafólk í námi. Þannig er Þýskaland notað sem dæmi um bestu starfsvenjur og reynt að draga lærdóm af reynslu stærri þjóðar sem hefur mun meiri reynslu af móttöku flóttafólks og innflytjenda en Ísland. Niðurstöður rannsóknarinnar gætu gefið vísbendingar fyrir stjórnvöld og menntastofnanir um leiðir sem hægt væri að nota hér á landi til að gera betur í þessum málaflokki og þar með tryggja raunverulegt jafnræði flóttafólks til háskólanáms.

4 Ísland: Aðgengi flóttafólks að háskólamenntun

Í þessum kafla verður greint frá stöðu mála hérlendis hvað flóttafólk varðar og möguleika þess til háskólanáms. Farið verður yfir skuldbindingar gagnvart þessum hópi samkvæmt lögum og alþjóðasamþykktum. Að lokum er greint frá möguleikum til stuðnings svo og skorti á stuðningi út frá þeim meginhindrunum sem sýnt hefur verið fram á að standa í vegi fyrir háskólanámi flóttafólks.

4.1 Flóttafólk á Íslandi

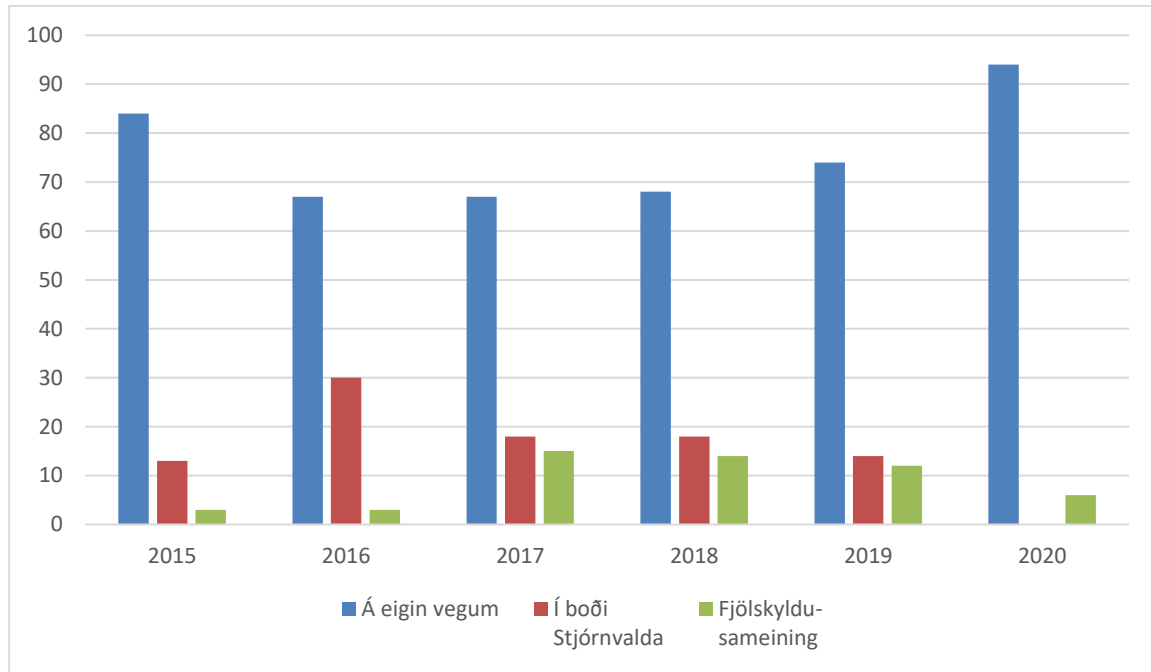
Á Íslandi, líkt og annars staðar í Evrópu, varð mikil aukning á umsóknum um alþjóðlega vernd á árunum 2015 til 2016. Tafla 7 sýnir fjölda þeirra einstaklinga sem sótt hafa um og hlotið vernd hér á landi á árunum 2015 til 2020. Eins og sjá má hefur verið stöðug aukning á fjölda þeirra sem fengið hafa vernd, en hún var áberandi mest á milli árána 2015-2016 og síðan aftur á milli árána 2018-2019 (Félagsmálaráðuneytið, 2019; Hagstofa Íslands, e.d.; Pimm Westra og Sigrún Erla Egilsdóttir, 2019; Útlendingastofnun, 2021).



Mynd 7. Fjöldi umsókna um vernd og verndarveitingar á Íslandi frá 2015-2020.

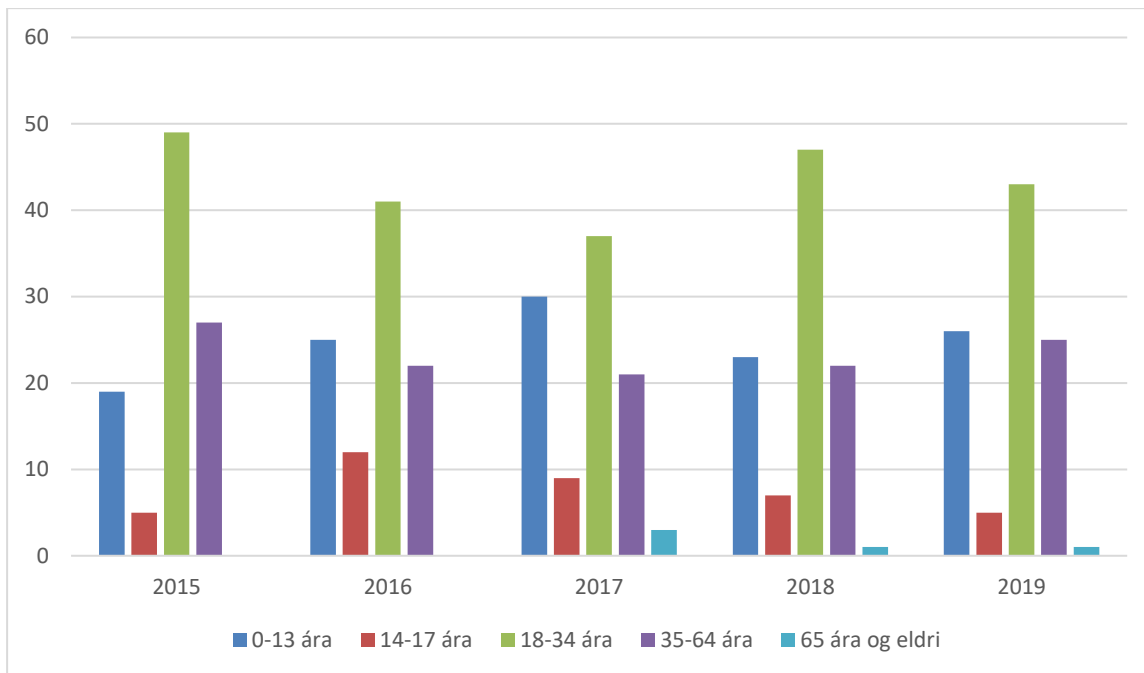
Meginfjöldi þeirra einstaklinga sem hlýtur vernd hér á landi kemur á eigin vegum. Eins og sjá má á mynd 8 er hlutfall þeirra á bilinu 67-94% heildarfjöldans árlega. Á tímabilinu 2015-2020 var heildarfjöldi þeirra 1578. Hlutfall þeirra sem koma í boði stjórnvalda á grundvelli sérstaks samkomulags við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (svokallað

kvótaflóttafólk) hefur verið á bilinu 13-18%, nema árið 2016 þegar það var mun hærra eða 30%. Á tímabilinu 2015-2020 var heildarfjöldi þeirra 243. Árið 2020 kom enginn einstaklingur í boði stjórnvalda vegna Covid 19-heimsfaraldursins, þrátt fyrir áform þar um. Þeim sem koma í gegnum fjölskyldusameiningu fjölgaði mjög árið 2017, og voru 12-15% heildarfjöldans á árunum 2017 til 2019.



Mynd 8. Ólíkar verndarveitingar. Hlutfall þeirra sem komu á eigin vegum, í boði stjórnvalda og gegnum fjölskyldusameiningu.

Þegar skoðaður er aldur má sjá að líkt og í öðrum Evrópulöndum er stór hluti þeirra sem fengið hafa vernd hérlandis á háskólaaldri. Það ber þó að taka fram að í tölum Hagstofunnar yfir aldursdreifingu flóttafólks eru ekki taldir með þeir einstaklingar sem fengið hafa vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar. Á mynd 8 má sjá aldursdreifinguna síðustu ár. Eins og sjá má er aldurshópurinn 18-34 ár langfjölmennastur, en 37-49% þeirra sem fengu vernd á árunum 2015-2019 var á þessum aldri (Hagstofa Íslands, e.d.).



Mynd 9. Aldursdreifing þeirra sem fengu vernd á árunum 2015-2019.

Engin lög hafa verið sett hér á landi sem ná heildstætt yfir móttöku og aðstoð við flóttafólk. Ekki er heldur samræmd aðlögunaráætlun í gildi hérlandis fyrir flóttafólk, eins og tíðkast í nágrannalöndunum. Í Svíþjóð, Danmörk og Noregi eru sérstök lög um móttöku og aðlögun flóttafólks og fela þau í sér í tilfellum allra landanna þriggja að flóttafólki er boðið að taka þátt í aðlögunaráætlun því að kostnaðarlausu. Í lögnum er ekki gerður greinarmunur á því hvernig flóttafólk kemur til landsins, það er í boði stjórnvalda sem kvótaflóttafólk eða á eigin vegum sem umsækjendur um alþjóðlega vernd. Í Svíþjóð og Noregi er skylt að bjóða flóttafólki upp á aðlögunaráætlun til tveggja ára sem felur í sér tungumálanám, samfélagsfræðslu og úrræði til að komast inn á vinnumarkaðinn. Samkvæmt lögnum í Danmörku er flóttafólki boðið að taka þátt í einstaklingsmiðaðri aðlögunaráætlun í allt að þrjú ár og felur hún í sér dönskukennslu, efnahagslegan stuðning og aðstoð við atvinnuleit (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2017).

Stuðningur við flóttafólk á Íslandi hefur hingað til verið ólíkur eftir því hvernig viðkomandi kemur til landsins. Ekki gilda sömu reglur um einstaklinga sem hljóta vernd eftir að hafa komið til landsins á eigin vegum og kvótaflóttafólk sem hingað kemur í boði stjórnvalda. Þetta stendur til bóta því stjórnvöld hafa tekið stefnumótandi ákvörðun um að samræma móttöku þessara tveggja hópa. Það var gert þegar ríkisstjórn Íslands samþykkti í upphafi árs 2019 tillögur félags- og barnamálaráðherra um samræmda móttöku flóttafólks. Tillögur ráðherrans um samræmda móttöku byggja á skýrslu nefndar sem hann hafði skipað í samræmi við

framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019. Ekki er unnt að fjalla um þetta nýja móttökukerfi hér þar sem engin gögn liggja enn fyrir um útfærslu þessa, önnur en tillögur nefndarinnar um umgjörð verkefnisins. Innleiðing tillagnanna er í undirbúningi í ráðuneytinu og hafa samningar við Reykjavíkurborg, Reykjanesbæ og Akureyrarbæ verið undirritaðir. Engin gögn liggja heldur fyrir um nákvæma útfærslu þessa nýja kerfis af hálfu sveitarfélaga. Þess ber að geta að einungis er um að ræða reynsluverkefni til eins árs til að byrja með (Félagsmálaráðuneytið, 2019; Félagsmálaráðuneytið, 2021a; Félagsmálaráðuneytið, 2021b; Jón Þór Kristjánsson, 2021).

Tvö skjöl hafa hingað til verið í gildi um þjónustu við einstaklinga með alþjóðlega vernd hér á landi. Annars vegar ræðir um viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks frá árinu 2013 en þær ná einungis yfir kvótaflóttafólk. Hins vegar ræðir um leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks frá árinu 2014 og ná þær yfir einstaklinga sem hingað koma á eigin vegum. Fjallað verður um stuðning við menntun flóttafólks samkvæmt þessum skjölum hér á eftir (Félagsmálaráðuneytið, 2013; Velferðarráðuneytið, 2014).

4.2 Háskólanám

Háskólar á Íslandi eru sjö talsins og heyra þeir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Þar af eru fjórir opinberir háskólar; Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Háskólinn á Hólum og Landbúnaðarháskóli Íslands. Einkareknir háskólar eru þrír; Háskólinn í Reykjavík, Listaháskóli Íslands og Háskólinn á Bifröst. Fjármögnun háskóla er þannig háttað að þeir fá allir framlag frá ríkinu sem ræðst af fjölda nemenda og námsframboði. Einungis einkareknu skólarnir mega innheimta skólagjöld af nemendum. Háskólanám í opinberum háskólum er því ókeypis, að því undanskildu að nemendur greiða skráningargjald. Skilyrði fyrir því að stofnanir megi kalla sig háskóla eru þau að þær hafi hlotið viðurkenningu til þess frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Megin stefnumótun fer enn fremur fram í ráðuneytinu, en þó í samráði við skólana sjálfa. Teljast háskólarnir sjálfstæðar menntastofnanir sem ráða skipulagi starfsemi sinnar (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2020b).

Starfsemi háskóla á Íslandi er bundin af tveimur lögum, annars vegar lögum um háskóla (nr. 63/2006) og hins vegar lögum um opinbera háskóla (nr. 85/2008). Samkvæmt þeim eru almenn inntökuskilyrði í háskóla á Íslandi þau að nemendur hafi lokið stúdentsprófi eða öðru

jafngildu prófi. Í hvorugum þessara laga er kveðið á um kröfur um íslenskukunnáttu til að geta hafið nám í háskólum. Rannsóknir hafa hins vegar sýnt að flestöll námskeið við íslenska háskóla eru kennd á íslensku, en 90% alls námsefnis á háskólastigi er á ensku. Þetta flækir málin töluvert fyrir nemendur af erlendum uppruna og ljóst að háskólanemar á Íslandi þurfa að búa yfir góðri tungumálakunnáttu í tveimur tungumálum, það er bæði í íslensku og ensku til að geta stundað námið (Benediktsson ofl., 2019; Gerður Guðmundsdóttir og Birna Arnbjörnsdóttir, 2014).

Athygli vekur að í hvorugum lögum um háskóla er minnst á nemendur af erlendum uppruna. Hins vegar er þar að finna ákvæði sem skuldbinda háskólastofnanir til þjónustu við þennan hóp. Í lögum um háskóla (nr. 63/2006) segir að farið skuli „að alþjóðlegum samningum um viðurkenningu á háskólamenntun og hæfi sem íslensk stjórnvöld eru aðilar að“ (10. grein). Það er því bundið í lög að háskólar skuli fylgja ákvæði Lissabon-samningsins frá árinu 1997 um að meta á sanngjarnan og greiðan hátt hvort flóttafólk uppfylli skilyrði til inngöngu í menntun á æðra skólastigi, jafnvel í þeim tilvikum þar sem ekki er hægt að sanna hæfi með skjalfestum sönnunargögnum. Auk þessa er bæði í lögum um háskóla og í lögum um opinbera háskóla heimild til að veita nemendum inngöngu sem ekki hafa lokið stúdentsprófi, búi þeir yfir reynslu, þekkingu eða færni sem svara til þeirra krafna sem skólarnir gera til undirbúnings fyrir háskólanám.

4.3 Háskólanemar af erlendum uppruna

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru innflytjendur 15,2% mannfjöldans hér á landi í byrjun árs 2020. Með innflytjenda er átt við einstakling sem fæddur er erlendis, auk þess sem foreldrar viðkomandi og báðir afar og ömmur eru öll fædd erlendis. Skipting eftir þjóðernum innflytjenda er þannig að Pólverjar eru langfjölmennasti hópurinn (38,1%) en þar á eftir koma einstaklingar frá Litháen (5,7%) og Filippseyjum (3,9%) (Hagstofa Íslands, 2020).

Fjölbreyttur hópur nemenda stundar nám við íslenska háskóla og má segja að umtalsverð breyting hafi orðið í þeim efnum á síðustu tveimur til þremur áratugum. Árið 2017 voru 19% nýskráðra nemenda við háskóla hérlendis með erlent ríkisfang. Þá hafði fjöldinn sexfaldast frá árinu 1997 þegar einungis 5% nýnemar voru með erlent ríkisfang (Hagstofa Íslands, 2018). Ef skoðaðar eru tölur frá Háskóla Íslands kemur í ljós að skólaárið 2019-2020 stunduðu þar nám 1.549 nemendur af erlendum uppruna frá 100 þjóðlöndum. Voru flestir þeirra frá Filippseyjum

(162), Þýskalandi (144), Bandaríkjunum (127), Frakklandi (93) og Póllandi (72). Þetta endurspeglar að hluta til fjölmennustu hópa innflytjenda hér á landi. Athygli vekur þó að Pólverjar við nám í HÍ eru helmingi færri en Filippseyingar, þrátt fyrir að vera langfjölmennasti hópur innflytjenda hérlendis. Þessi mikli fjöldi nemenda frá Þýskalandi, Bandaríkjunum og Frakklandi gefur hins vegar til kynna að stór hluti þessa hóps séu skiptinemar, en á árunum 2018 og 2019 stunduðu um 320 erlendir skiptinemar nám við skólann.

Þegar litið er til upprunalands þeirra sem fengið hafa vernd hérlendis á tímabilinu 2015-2019 má sjá að flestir komu frá Sýrlandi, Írak, Afganistan, Íran og Venesúela. Ef skoðaðir eru nemendur við HÍ skólaárið 2019-2020 frá þessum upprunaloendum má sjá að þeir eru mjög fáir; tveir frá Sýrlandi, þrír frá Írak, sex frá Afganistan og þrír frá Venesúela. Mun fleiri nemendur frá Íran stunduðu nám við skólann á þessu tímabili, eða 32 nemendur. Eins og áður hefur komið fram getur verið að hluti þeirra eða allir hafi verið erlendir skiptinemar (Hagstofa Íslands, e.d.; Háskóli Íslands, e.d.-b).

Í þarfagreiningu Rauða krossins frá árinu 2019 var skoðaður menntabakgrunnur og vilji til frekara náms hér á landi á meðal flóttafólks í þjónustu félagsins. Þátttakendur voru 82 einstaklingar á aldrinum 18 til 40 ára sem hlutu alþjóðlega vernd á tímabilinu maí 2017 til nóvember 2018. Algengt er að flóttafólk hafi ekki getað lokið námi í heimalandi sínu vegna flóttans og var því spurt um hæsta námsstig sem einstaklingar hefðu hafið. Í ljós kom að 34% höfðu stundað háskólanám á grunnstigi og 16% höfðu stundað háskólanám á meistarastigi. Helmingur einstaklinganna hafði því bakgrunn í háskólanámi. Þetta er í samræmi við það sem áður hefur verið fjallað um, það er að stór hluti flóttafólks sem hingað kemur er ungt fólk á háskólaaldri sem hefur menntun að baki. Þegar spurt var um óskir um að sækja nám á Íslandi kom í ljós að 24% höfðu áhuga á að sækja háskólanám á grunnstigi, 13% á meistarastigi og 16% höfðu áhuga á að fara í doktorsnám. Í heildina hafði því rúmlega helmingur þátttakenda áhuga á að fara í nám á háskólastigi en 43% þeirra sögðust hafa upplifað erfiðleika með að komast í nám hérlendis. Einungis 5% þátttakenda reyndust vera skráðir í nám á Íslandi. Helstu hindranir sem nefndar voru í veginum fyrir því að hefja nám voru tungumálaörðugleikar, að fá mat á fyrra námi, skortur á upplýsingum og fjárhagslegir erfiðleikar (Pimm Westra og Sigrún Erla Egilsdóttir, 2019).

4.4 Skuldbindingar

Íslensk stjórnvöld hafa ýmsum skuldbindingum að gegna varðandi flóttafólk og aðgengi að menntun. Hér á eftir verður farið yfir helstu alþjóðasáttmála og samþykktir sem marka þessar skuldbindingar.

4.4.1 Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Í menntaskýrslu Flóttamannastofnunar er bent á að menntun sé ein af forsendunum fyrir því að heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna náist. Heimsmarkmiðin eru sautján talsins en þau eru í gild tímabilið 2016-2030. Þau voru formlega samþykkt af fulltrúum allra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna árið 2015 og hafa aðildarríkin skuldbundið sig til að vinna skipulega að innleiðingu þeirra, bæði á innlendum vettvangi og í alþjóðasamstarfi á þessu tímabili.

Fjórða heimsmarkmiðið snýr að aðgengi allra að menntun og segir þar að tryggja skuli „öllum jafnan aðgang að góðri menntun og tækifæri til náms alla ævi“. Þá bendir Flóttamannastofnun á að menntun sé einnig forsenda fyrir þeim heimsmarkmiðum sem snúa að því að útrýma fátækt, stuðla að mannsæmandi atvinnutækifærum fyrir alla og tryggja jafnrétti kynjanna. (Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun 2015; UNHCR, 2019b).

4.4.2 Alþjóðasáttmálar og samþykktir um menntun

Í lok árs 2018 staðfesti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna Alþjóðasamþykkt um flóttafólk (e. Global Compact on refugees) og greiddi 181 ríki atkvæði með samþykkt samningsins en tvö voru á móti (Ungverjaland og Bandaríkin), þrjú sátu hjá. Í þessari stefnumarkandi samþykkt er meðal annars fjallað sérstaklega um menntun og heita aðildarríki Sameinuðu þjóðanna því að leggja fram fjármuni og sérfræðipækkingu til þess að auka gæði og inngildinguna allra (e. inclusiveness) að menntakerfum og þannig greiða fyrir aðgengi flóttafólks að öllum menntunarstigum (grunn-, framhalds- og háskólastigi) (United Nations, 2018).

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna skilgreinir æðri menntun sem grundvallarmannréttindi. Því til stuðnings vísar stofnunin til mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna (1948), þar sem segir að háskólamenntun skuli vera „öllum jafn frjál á hæfnisgrundvelli“ (26. grein) og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (1989) þar sem segir að veita skuli „öllum kost á æðri menntun eftir hæfileikum, með hverjum þeim ráðum sem við eiga“ (28. grein). Sá samningur var fullgiltur á Íslandi árið 1992 og lögfestur árið

2013. Einnig var alþjóðasamningur Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi fullgiltur á Íslandi árið 1979. Þar segir að „menntun skuli gera öllum kleift að taka þátt í frjálsu þjóðfélagi á virkan hátt, stuðla að skilningi, umburðarlyndi og vináttu á milli allra þjóða og allra kynþátta-, staðfélags- og trúarbragðahópa“ (13. grein).

Þá er Ísland bundið af samningi um viðurkenningu á menntun og hæfi á æðra skólastigi á Evrópusvæðinu (Lissabon-samningurinn), en eins og áður hefur komið fram var hann fullgiltur hér á landi árið 2001 (ýmis ríki sem ekki tilheyra Evrópuráðinu hafa einnig fullgilt samninginn, svo sem Ástralía, Ísrael, Kanada og Nýja Sjáland). Í samningnum er fjallað sérstaklega um það hvernig staðið skuli að mati á menntun og hæfi flóttafólks sem óskar eftir inngöngu í háskóla á Evrópusvæðinu. Í samningnum segir að ríki skuli þróa verklag til að meta skjótt og af sanngirni hvort flóttafólk uppfylli skilyrði um aðgang að æðri menntun, jafnvel í þeim tilvikum þar sem ekki er hægt að sanna menntun og hæfi með skjalfestum gögnum (7. grein).

4.5 Stefnumótun í menntamálum

Sú staðreynd að ekki skuli vera tekið sérstakt tillit til nemenda af erlendum uppruna við íslenska háskóla leiðir hugann að því hver sé vilji stjórnvalda í þessum málaflokki. Nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar á því hvers konar stefna sé við lýði í menntamálum innflytjenda og flóttafólks og verður hér á eftir gerð grein fyrir þeim helstu. Óhætt er að segja að rannsakendum beri saman um að stefnuleysi sé ríkjandi í þessum málaflokki á Íslandi á öllum skólastigum.

Eva Harðardóttir og Berglind Rós Magnúsdóttir (2018) skoðuðu hvers konar stefna er við lýði um menntamál ungs flóttafólks hérlendis í grunn- og framhaldsskólakerfinu. Orðræðugreining fór fram annars vegar á opinberum stefnuskjölum um móttöku og þjónustu við flóttafólk á Íslandi og hins vegar á rýnihópaviðtölum við kennara og skólastjórnendur. Það er niðurstaða þeirra að engin stefna sé við lýði um menntun ungs flóttafólks á Íslandi. Litið sé á þarfir flóttafólks innan menntakerfisins sem frávík og hvert tilvik sem einangrað vandamál í stað þess að líta á stöðu flóttafólks sem eðlilegan hluta af nútíma skólasamfélagi þar sem nemendur af ólíkum uppruna og með ólíkan bakgrunn þurfa ólíka þjónustu og stuðning. Niðurstöðurnar sýna einnig að ofuráhersla er lögð á að ungt flóttafólk læri íslensku og þeim gert að laga sig að fyrirliggjandi kerfi án þess að komið sé til móts við sérstöðu þeirra.

Anna Wozniczka og Hanna Ragnarsdóttir (2016) höfðu áður komist að svipaðri niðurstöðu í sambærilegri rannsókn sem beindist að háskólastiginu. Þær framkvæmdu skjalagreiningu þar sem greindar voru reglugerðir og stefnuskjöl um málefni háskólanema af erlendum uppruna. Skoðuð voru stefnuskjöl á efsta stjórnsýslustigi, það er stefnuskjöl stjórnvalda í málaflokknum. Einnig voru skoðuð stefnuskjöl innan þriggja stærstu háskólanna; Háskóla Íslands, Háskólans í Reykjavík og Háskólans á Akureyri. Niðurstaða þeirra er sú að hvorki stjórnvöld né háskólar hafi skýra stefnu í þessum málaflokki. Hvað stjórnvöld varðar komi fram alger skortur á umfjöllun um réttindi þessa hóps í þeim lögum sem ná yfir háskóla. Hvorki í lögum um háskóla (nr. 63/2006) né í lögum um opinbera háskóla (nr. 85/2008) sé að finna ákvæði um nemendur af erlendum uppruna. Þá sé í stefnuskjöllum stjórnvalda einungis fjallað almennt um mikilvægi menntunar innflytjenda, en ekkert fjallað um háskólanema af erlendum uppruna. Innan menntastofnananna sjálfra sé fyrst og síðast lögð áhersla á kynjajafnrétti en lítið fjallað um jafnrétti í víðara samhengi þjóðernis, móðurmáls eða uppruna. Þá sýna niðurstöður rannsóknarinnar að takmarkaðar upplýsingar eru fyrirliggjandi varðandi það hvernig háskólarnir takast á við margbreytileika nemendahópsins.

Breytingar eru þó í farvatninu því að í maí 2020 birti mennta- og menningarmálaráðuneyti (2020a) drög að stefnu um menntun barna og ungmenna með fjölbreyttan tungumála og menningarbakgrunn. Þar kemur fram að fjölga skuli tækifærum nemenda af erlendum uppruna til að stunda og ljúka námi við framhaldsskóla. Þótt drögin séu almennt orðuð og flestar tillögur snúi að menntun yngri nemenda má ætla að hér sé stigið mikilvægt fyrsta skref til umbóta varðandi stefnumótun í þessum málaflokki, sem koma muni nemendum á háskólastigi einnig til góða þegar fram líða stundir. Þá var í lok mars 2021 samþykkt á Alþingi þingsályktun um menntastefnu til ársins 2030. Innleiðingin skiptist í þrjú tímabil og verður lögð fram innleiðingarætlun með aðgerðum og árangursmælikvörðum fyrir hvert þeirra. Innleiðingarætlun fyrir fyrsta tímabil liggur ekki enn fyrir og því er ekki unnt að fjalla hér um útfærsluna hér.

4.6 Staðan út frá helstu hindrunum

Þær takmörkuðu rannsóknir sem gerðar hafa verið hérlendis benda í sömu átt og erlendar rannsóknir varðandi hindranir í vegi fyrir háskólanámi flóttafólks. Samkvæmt rannsóknum, svo og niðurstöðum Flóttamannastofnunar og hins samevrópska háskólasvæðis eru helstu

hindranirnar einkum fimm. Hér á eftir verður fjallað um stöðu mála á Íslandi út frá þessum meginhindrunum.

4.6.1 Mat á skjölum og hæfni

Hérlendis er ekkert miðlægt umsóknarkerfi fyrir háskólastofnanir, enda eru skólarnir fáir. Einstaklingar sem stundað hafa nám erlendis og hafa hug á frekara námi við íslenska háskóla geta snúið sér beint til þess skóla sem um ræðir, en engin lög ná yfir mat á akademísku námi hér á landi. Í lögum um háskóla (63/2006) segir þó að háskólar „skulu gera með sér samkomulag um gagnkvæma viðurkenningu námsþátta [og námsleiða] (9. grein).“ Að öðru leyti hefur hver skóli sínar eigin reglur um mat náms.

Einstaklingar með erlent nám að baki geta snúið sér til Enic/Naric skrifstofunnar sem sér um mat á akademísku námi fyrir allt háskólastigið hérlendis og er rekin á grundvelli samnings Háskóla Íslands við mennta- og menningarmálaráðuneyti (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, e.d.). Þeir einstaklingar sem hafa prófskírteini meðferðis frá öðru landi geta sótt um greiningu Enic-Naric skrifstofunnar á prófinu ásamt þeirri menntun sem þar er að baki og mat á því inn í íslenskt menntakerfi.

Skammstöfunin Enic/Naric stendur annars vegar fyrir European Network of Information Centers Evrópuráðsins og UNESCO og hins vegar National Academic Recognition Information Centers Evrópusambandsins. Enic/Naric starfar samkvæmt ákvæðum IX.2. greinar Lissabon-samningsins frá árinu 1997 sem fjallar um viðurkenningu á menntun og hæfi á æðra skólastigi á Evrópusvæðinu. Enic/Naric skrifstofur eru starfræktar í þeim löndum sem aðild eiga að samningnum og hafa þær með sér náíð samstarf. Skrifstofan á Íslandi er lítil, en þar starfa einungis tveir starfsmenn. Það má því velta fyrir sér getu og umfangi til að sinna þeim fjölda nemenda af erlendum uppruna sem stunda háskólanám hérlendis og þurfa á þjónustunni að halda.

Á heimasíðu Enic/Naric Ísland er að finna upplýsingar um almenn inntökuskilyrði í grunnnám við íslenska háskóla. Þar er síðan tekið fram að skólar og einstakar deildir geti gert enn frekari aðgangskröfur. Þar má sjá inntökuskilyrði fyrir einstaklinga sem koma frá Sýrlandi, Írak, Afganistan, Íran og Venesúela, en eins og áður sagði er flest flóttafólk sem fengið hefur vernd hérlendis síðustu ár frá þessum löndum. Inntökuskilyrði í háskóla hérlendis fyrir fólk frá öllum þessum löndum eru framhaldsskólapróf frá heimalandinu auk eins árs náms við háskóla.

Ástæðan er sú að menntakerfi þessara landa eru með þeim hætti að hluti framhaldsskólans fer í raun fram á fyrsta ári í háskóla, sem þá er almennt nám.

Flóttafólk sem ekki getur staðfest fyrri menntun sína með gögnum getur sótt um bakgrunnsskýrslu hjá Enic/Naric. Í henni er lýst því námi sem viðkomandi segist hafa lokið og því hvernig sambærilegt nám væri metið af skrifstofunni, ef gögn lægju fyrir. Bakgrunnsskýrslan er þó engin trygging fyrir inngöngu í nám, heldur er það algerlega undir þeim skóla komið og viðkomandi deild þar sem nemandi sækir síðan um nám (Enic/Naric Ísland, e.d.).

4.6.2 Fjármögnun náms

Önnur af helstu hindrunum í vegi fyrir háskólanámi flóttafólks á Íslandi eru erfiðleikar við fjármögnun náms. Eins og fram hefur komið hefur flóttafólk í mörgum tilfellum hrakist frá heimalandinu áður en framhaldsskóla lauk. Einnig er algengt að eyður séu í menntunarsögu þeirra sem koma frá löndum þar sem ófriður ríkir. Auk þess er framhaldsskólapróf frá mörgum löndum ekki fullnægjandi til þess að fá inngöngu í nám á háskólastigi Íslandi, heldur þurfa einstaklingar einnig að hafa lokið eins árs háskólanámi frá heimalandinu. Það er því ljóst að flóttafólk þarf gjarnan að fjármagna bæði undirbúningsnám fyrir háskólanám, svo og háskólanámið sjálft. Hér á eftir verður fjallað um stuðning til þessa samkvæmt þeim skjölum sem stuðst er við varðandi móttöku flóttafólks héraendis, annars vegar Leiðbeinandi reglur um fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks (hér eftir Leiðbeinandi reglur um móttöku flóttafólks) frá 2014 sem gilda fyrir flóttafólk sem komið hefur hingað á eigin vegum, og hins vegar Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks frá 2013 sem gilda um kvótaflóttafólk.

Fjármögnun framhaldsskólanáms

Þar sem engin lög hafa verið sett á Íslandi um móttöku og aðstoð við flóttafólk eru það áður nefndar reglur sem ákvarða þann stuðning sem sveitarfélög veita flóttafólki, fjárhagslegan, sem og félagslegan. Er það sérstaklega tekið fram í leiðbeinandi reglum um móttöku flóttafólks að þær hafi ekki lagalegt gildi og því geti flóttafólk ekki byggt rétt til þjónustu á reglunum. Þær eru einungis settar fram sem leiðbeiningar til sveitarfélaganna. Samkvæmt bæði leiðbeinandi reglum um móttöku flóttafólks og viðmiðunarreglum flóttamannanefndar getur flóttafólk sótt um grunnfjárhagsaðstoð til lögheimilissveitarfélags

síns. Tímaramminn sem miðað er við er tvö ár, og fá lögheimilissveitarfélögin fjárhagsaðstoðina, og aðra styrki sem fjallað er um í reglunum, endurgreidda úr ríkissjóði yfir þann tíma.

Reglur um fjárhagsaðstoð eru mismunandi eftir sveitarfélögum. Reykjavík er langstærsta sveitarfélagið, auk þess sem flest flóttafólk hérlendis hefur þar lögheimili. Til einföldunar verður hér einungis fjallað um reglur um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Samkvæmt 10. grein reglnanna eiga námsmenn yfir 18 ára aldri aðeins rétt á framfærslu í námi á framhaldsskólastigi ef þeir hafa *ekki* lokið grunn- eða framhaldsskóla og hafa átt við mikla félagslega erfiðleika að stríða. Eins og fram hefur komið veitir framhaldsskólapróf flóttafólks frá heimalandinu í mörgum tilfellum ekki inngöngu í íslenska háskóla. Menntunin frá heimalandinu kemur hins vegar í veg fyrir að viðkomandi geti fengið fjárhagsaðstoð. Í þarfagreiningu Rauða krossins um flóttafólk í þjónustu félagsins er fjallað um tvö ungmenni (21 árs) frá Afganistan og Írak sem voru með fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg, en misstu stuðninginn þegar þau hófu nám á framhaldsskólastigi. Ástæðan var sú að bæði höfðu þau framhaldsskólanám frá heimalandinu. Þar sem reglurnar gera ráð fyrir að einungis þeir geti fengið námsstyrk sem *ekki* hafa framhaldsskólapróf fyrir gátu þau ekki fengið fjárhagsaðstoð, burtséð frá því að framhaldsskólapróf frá heimalöndum þeirra veitir ekki inngöngu í íslenskt háskólanám hérlendis og eina leið einstaklinga með slíkt próf inn í háskólanám sé að bæta við sig námi á framhaldsskólastigi hér á landi. Í 10. grein reglnanna er einnig tekið fram að alla jafna skuli miðað við að nemendur með framfærslu frá Reykjavíkurborg í framhaldsskólanámi stundi fullt nám, en eins og fjallað verður um síðar er framboð á námi innan framhaldsskólanna afar takmarkað fyrir þá nemendur sem ekki hafa íslensku að móðurmáli (Pimm Westra og Sigrún Erla Egilsdóttir, 2019; Reykjavíkurborg, 2021).

Hvað varðar annars konar stuðning við nám er í viðmiðunarreglum flóttamannanefndar fyrir kvótaflóttafólk fjallað um að boðið skuli upp á móðurmálskennslu á framhaldsskólastigi og að hana skuli meta sem hluta námsins. Einnig að ungmenni, allt að 24 ára aldri, skuli fá námstilboð við hæfi í framhaldsskóla í eitt ár og eftir þann tíma námsráðgjöf varðandi frekara nám (Félagsmálaráðuneytið, 2013).

Fjármögnun íslenskunáms

Þar sem engin lög hafa verið sett á Íslandi yfir móttöku og aðstoð við flóttafólk eru það áður nefndar reglur sem ákvarða þann stuðning sem sveitarfélög veita flóttafólki,

fjárhagslegan, sem og félagslegan. Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar annars vegar og Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks hins vegar kveða á um ólíkan fjárhagsstuðning við íslenskunám flóttafólks. Samkvæmt fyrrnefndu reglunum á kvótaflóttafólk rétt á íslensku- og samfélagsfræðslu sér að kostnaðarlausu, að lágmarki 720 kennslustundum. Flóttafólk sem hingað kemur á eigin vegum sem umsækjendur um alþjóðlega vernd getur samkvæmt síðarnefndu reglunum sótt um allt að 150.000 kr. styrk til íslenskunáms (Félagsmálaráðuneytið, 2013, Velferðarráðuneytið, 2014).

Til að kanna hversu mikla íslenskukennslu er hægt að fá fyrir 150.000 kr. voru í nóvember 2020 skoðaðir þeir aðilar sem samkvæmt heimasíðu Fjölmeningarseturs bjóða upp á íslenskukennslu fyrir fólk af erlendum uppruna á höfuðborgarsvæðinu. Skoðað var verð á námskeiðum hjá eftirfarandi aðilum; Mímir, Dósaverksmiðjan, Múltíkúltí, Fullorðinsfræðslan, Saga Akademía og Retor. Mismunandi er hversu margar kennslustundir hvert námskeið felur í sér, allt frá 30 til 60 kennslustundum. Verð fyrir hvert námskeið var á bilinu 42.000-55.000 kr. Styrkur upp á 150.000 kr. dugir því í mesta lagi til að greiða fyrir þrjú námskeið, sem felur þá í sér 90-180 kennslustundir eftir því hversu margar kennslustundir eru í námskeiði (Fjölmeningarsetur, e.d.; Mímir, e.d.; Dósaverksmiðjan, e.d.; Múltíkúltí, e.d.; Fullorðinsfræðslan, e.d.; Saga Akademía; e.d.; Retor, e.d.).

Fjármögnun háskólanáms

Talsverðar breytingar hafa átt sér stað á síðustu árum varðandi fjárhagsstuðning til flóttafólks vegna háskólanáms. Alþingi samþykkti ný lög um Menntasjóð námsmanna í júní 2020 en sá sjóður gegnir nú því hlutverki sem Lánasjóður íslenskra námsmanna (hér eftir LÍN) hafði áður. Fyrir árið 2018 höfðu einstaklingar frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins einungis lánsrétt hjá LÍN frá þeim tíma sem þeim var veittur íslenskur ríkisborgararéttur eða ef þeir höfðu átt lögheimili hérlendis í tvö ár. Í úthlutunarreglum LÍN fyrir skólaárið 2018-2019 var þessu breytt þannig að einstaklingar með alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða áttu frá þeim tíma rétt á námslánum. Með stofnun Menntasjóðs námsmanna varð síðan sú breyting á námslánakerfinu að námsstyrkir urðu mögulegir. Hægt er að fá 30% niðurfellingu höfuðstóls láns, en einungis ef náminu er lokið á þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir. Hægt er að fá undanþágu frá þessum tímaskilyrðum vegna veikinda, barnsburðar, örorku, lesblindu og annarra sértækra námsörðugleika. Í lögum um

Menntasjóð námsmanna er hvergi minnst á undanþágu frá tímaskilyrðum vegna tungumálaörðugleika. Það verður að teljast ólíklegt að tungumálaörðugleikar séu taldir til sértækra námsörðugleika, því eins og fram hefur komið hafa rannsóknir sýnt að ekki er litið á tungumálaörðugleika sem hömlun innan háskóla á Íslandi (Lánasjóður íslenskra námsmanna, 2017; Lánasjóður íslenskra námsmanna, 2018; Lög um menntasjóð námsmanna nr. 60/2020; Menntasjóður námsmanna, e.d.).

4.6.3 Íslenskunám

Íslensk málstefna

Í lögum um framhaldsskóla (nr. 92/2008) er skýrt kveðið á um að kennsla skuli fara fram á íslensku. Opinberri málstefnu á Íslandi var komið á árið 2009 þegar Alþingi samþykkti tillögur Íslenskrar málnefndar að slíkri stefnu. Ísland varð þar með annað Norðurlandanna til að setja lög um tungumál, næst á eftir Finnlandi. Yfirlýst aðalmarkmið stefnunnar er „að tryggja að íslenska verði notuð á öllum sviðum íslensks samfélags“ (bls. 11). Árið 2011 voru síðan sett lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls (nr. 61/2011). Þar segir að stjórnvöld skuli tryggja að hægt sé að nota íslensku á öllum sviðum þjóðlífsins. Þar segir einnig að allir sem búsettir eru á Íslandi skuli eiga þess kost að læra og nota íslensku til almennrar þátttöku í samfélaginu.

Í íslenskri málstefnu er fjallað um íslensku sem annað mál og hvernig skuli tryggja að einstaklingar af erlendum uppruna geti tileinkað sér tungumálið. Þar segir að íslenskukennsla eigi að miðast við þarfir ólíkra hópa og ólíkan bakgrunn með tilliti til menntunar og móðurmáls. Þar segir einnig að kennsla í íslensku eigi að vera aðgengileg, ódýr og helst án endurgjalds (Íslensk málnefnd., 2009; Þingsályktun um íslenska málstefnu, 2009).

Innihald íslenskunáms

Í leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks er engin útfærsla á því hvernig íslenskukennslu fyrir flóttafólk skuli háttað eða hvert innihald hennar skuli vera. Það er því á ábyrgð flóttafólksins sjálfs að finna sér námskeið við hæfi hjá einhverjum af þeim tungumálaskólum sem bjóða upp á íslenskunámskeið fyrir fólk af erlendum uppruna. Í viðmiðunarreglum flóttamannanefndar segir um inntak kennslunnar að hún skuli vera „heildstætt nám í íslensku sem öðru tungumáli og stefnt skal að því að íslenskukennarinn tali móðurmál flóttafólksins. Ef því verður ekki við komið skal nota

túlkapjónustu við kennsluna“ (Félagsmálaráðuneytið, 2013, bls. 5). Að öðru leyti er það á ábyrgð móttökusveitarfélags að ákveða hvernig kennslu skuli háttað og innihald hennar. Hingað til hafa móttökusveitarfélög tekið að sér þjónustu við kvótaflóttafólk á grundvelli samnings við félagsmálaráðuneytið og er samið við sveitarfélögin í aðdraganda komu hvers hóps flóttafólks fyrir sig. Eins og fram hefur komið er samræmd móttaka flóttafólks í undirbúningi. Það eina sem liggur fyrir varðandi íslenskukennslu í þessu nýja móttökukerfi er það sem fram kemur í tillögum nefndar um samræmda móttöku frá árinu 2019. Þar segir að Vinnumálastofnun verði falið að sjá um íslenskukennslu fyrir flóttafólk (Félagsmálaráðuneytið, 2019).

Vísbendingar um upplifun flóttafólks af íslenskunámi má sjá í niðurstöðum rannsóknar Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands (2017) um þjónustu við flóttafólk. Þar kom fram að þátttakendur töldu íslenskukennslu vera ábótavant og að hún væri ekki nógu einstaklingsmiðuð. Svarhlutfall í rannsókninni var lágt og því er ekki hægt að alhæfa út frá niðurstöðunum. Frekari rannsókna er þörf á upplifun flóttafólks af íslenskukennslu.

Íslenskunám á háskólastigi

Háskóli Íslands býður upp á tvær námsbrautir í íslensku fyrir útlendinga; eins árs hagnýtt nám og þriggja ára BA nám. Inngönguskilyrðin í hagnýta námið og BA námið eru framhaldsskólapróf jafngilt íslensku stúdentsprófi, eins og inn í allar aðrar greinar háskólans. Auk þess þurfa umsækjendur í hagnýta námið að sýna fram á góða enskukunnáttu, eða að lágmarki 79 stig á TOEFL prófi eða 6,5 á IELTS prófi. Til viðmiðunar má nefna að hámarks einkunn á TOEFL prófi er 120, en 9 á IELTS prófi. Umsækjendur í BA námið þurfa að taka íslenskupróf. Til þess að standast það þarf nemandi að hafa lokið fimm stigum í íslensku við tungumálaskóla hérlendis (Háskóli Íslands, hugvísindasvið, e.d).

4.6.4 Undirbúningsnám

Framhaldsskólar

Hafi flóttafólk ekki þann undirbúning frá heimalandinu sem þarf til að hefja nám á háskólastigi er ljóst að einhvers konar undirbúningsnám þarf að vera í boði til að háskólanám sé þeim mögulegt. Þar sem krafist er stúdentsprófs til inngöngu í alla hérlenda háskóla liggur beinast við að líta til framhaldsskólanna og möguleika flóttafólks til náms í þeim.

Eins og áður hefur komið fram er íslensk málverndarstefna greinileg í þeim ramma sem framhaldsskólum er settur. Samkvæmt 35. grein laga um framhaldsskóla (nr. 92/2008) skal kennsla í skólunum fara fram á íslensku. Þetta gerir augljóslega þeim nemendum erfitt fyrir sem ekki tala tungumálið. Vegna þessa er skýrt kveðið á um það í lögnum að framhaldsskólar skuli vanda til móttöku nemenda af erlendum uppruna og gera þeim kleift að stunda þar nám. Framhaldsskólum er samkvæmt lögnum skylt að setja sérstakar áætlanir um móttöku nemenda sem ekki hafa íslensku að móðurmáli.

35. gr. Tungumál, nemendur með annað móðurmál en íslensku.

Framhaldsskólar skulu setja sér áætlun um móttöku nemenda. Móttökuáætlun framhaldsskóla skal vera aðgengileg nemendum og foreldrum, þar sem m.a. koma fram upplýsingar um námið og skólastarfið almennt og foreldrum með annað móðurmál en íslensku og heyrnarlausum foreldrum er greint frá möguleikum á túlkapjónustu. Móttökuáætlun vegna nemenda með annað móðurmál en íslensku skal taka mið af bakgrunni þeirra, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum.

Lagalegar kröfur um stuðning við íslenskukennslu nemenda af erlendum uppruna eru einnig skýrar í lögum um framhaldsskóla. Í lögnum er kveðið á um að nemendum með annað móðurmál en íslensku skuli standa til boða kennsla í íslensku sem annað tungumál. Einnig að þeim gefist kostur á að viðhalda móðurmáli sínu í náminu.

Í reglugerð um rétt nemenda í framhaldsskólum til kennslu í íslensku (nr 654/2009) er nánari lýsing á því hvað skuli felast í móttökuáætlun og hvar upplýsingar um hana skuli vera að finna.

3. gr. Móttökuáætlun skóla.

Framhaldsskólar skulu setja sér móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku. Áætlunin skal taka mið af bakgrunni þeirra, tungumálafærni, færni á öðrum námssviðum og af þeirri kennslu og stuðningi sem veitt er.

Í móttökuáætlun felst m.a. að:

- a. unnið sé í nánu samstarfi við þann grunnskóla hér á landi sem nemandi kemur frá, sé um slíkt að ræða,
- b. skóli safni upplýsingum um bakgrunn nemenda og aðstæður foreldra, til að geta mætt einstaklingsbundnum þörfum þeirra sem best,
- c. gerð sé einstaklingsnámskrá sem taki mið af bakgrunni og málsvæði nemenda, tungumálafærni, kunnáttu og hæfni á öðrum námssviðum,

- d. skipuleggja samráð milli starfsfólks og sérfræðinga innan skólans um málefni nemenda,
- e. nemendum sé tryggður aðgangur að náms- og starfsráðgjöf skólans,
- f. styrkja félagsleg tengsl og gagnkvæma félagslega aðlögun milli erlendra nemenda og íslenskra til að rjúfa félagslega einangrun, sé hún til staðar,
- g. í upplýsingagjöf til nemenda og foreldra sé gerð grein fyrir helstu starfsháttum skóla, þjónustu, samstarfi og reglum,
- h. tryggja að upplýsingar um annan stuðning séu fyrir hendi, s.s. um heimanám og aðra aðstoð, túlkþjónustu, samstarf við heimilin, foreldraviðtöl og -fundi, þjónustu í hverfi og nærsamfélagi og samstarf við stofnanir utan skóla,
- i. tryggja upplýsingagjöf til nemenda og foreldra um starfsemi skólans utan lögbundinnar kennslu, s.s. um félags- og tómstundastarf og íþrótt- og æskulýðsstarf.

Gera skal grein fyrir móttökuáætlun í skólanámskrá.

Móttökuáætlun skal vera aðgengileg nemendum og foreldrum, t.d. á vef skóla.

Það er því ljóst að enda þótt gerð sé krafa um íslenskukunnáttu til náms þá er öllum framhaldsskólum skylt að vanda vel til móttöku nemenda af erlendum uppruna. Þeim er skylt að gera móttökuáætlanir sem taki mið af bakgrunni nemenda, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum. Einnig skal skólinn sjá til þess að gerð sé einstaklingsnámskrá sem taki mið af þessum þáttum hjá hverjum og einum nemanda. Móttökuáætlun skal vera sýnileg og aðgengileg nemendum og forráðamönnum, t.d. á vef skóla. Einnig skal gera grein fyrir móttökuáætluninni í námsskrá skóla.

Aðalnámskrá framhaldsskóla frá árinu 2011 er í samræmi við lög og reglugerðir varðandi nemendur af erlendum uppruna (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012).

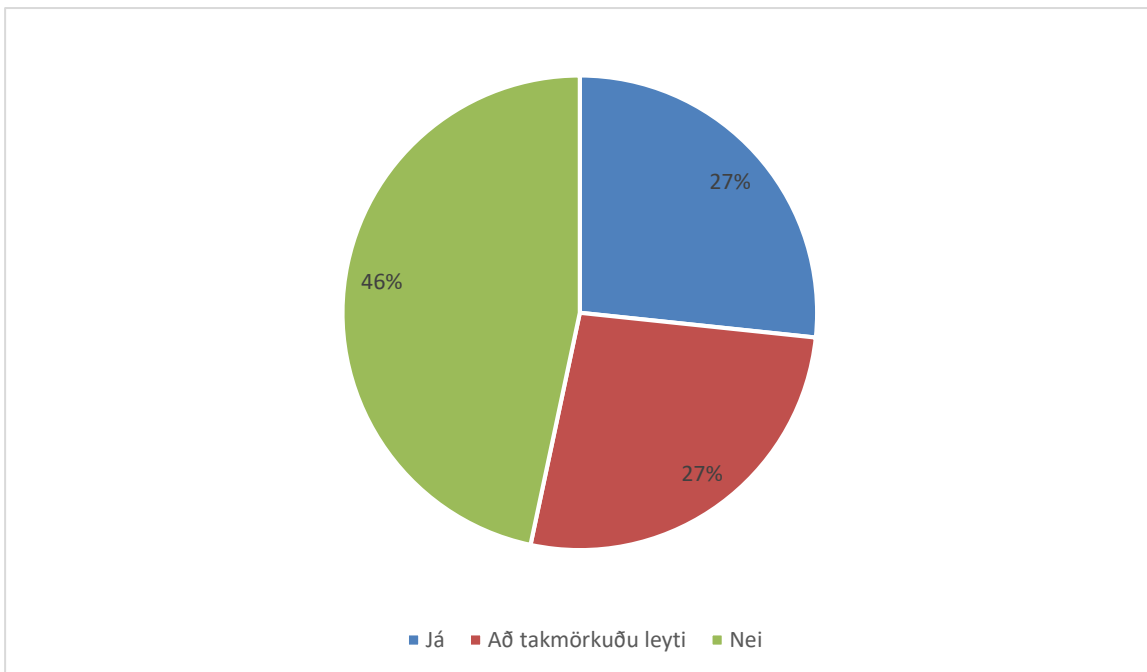
16.1.2 Nemendur með annað móðurmál en íslensku

Framhaldsskólar skulu koma til móts við þarfir nemenda af erlendum uppruna með íslenskukennslu og fræðslu um íslenskt samfélag og menningu, liðsinni við heimanám, jafningjastuðningi og öðrum þeim ráðum sem að gagna mega koma. Hver skóli skal setja sér móttökuáætlun þar sem fram koma helstu atriði um skólastarfið á máli sem nemendur og forráðamenn ólöggráða nemenda geta skilið. Í móttökuáætlun felst að gerð sé einstaklingsnámskrá sem tekur mið af bakgrunni og tungumálafærni viðkomandi, að þróa námsaðferðir til að mæta viðkomandi nemendum, að skipuleggja samráð nemenda og starfsmanna skólans og upplýsa með skýrum hætti hvaða stuðning skólinn veitir til dæmis við heimanám og túlkun.

Framhaldsskólum er heimilt að meta móturmál nemenda til eininga í frjálsu vali eða til eininga í stað annars erlends tungumáls. Miða skal við að nemendur með annað móturmál en íslensku fái tækifæri til að viðhalda móturmáli sínu sem valgrein óski þeir þess. Framhaldsskólar geta boðið upp á slíkt nám í staðnámi eða fjarnámi eða metið nám sem stundað er annars staðar.

Nemendur sem hafa annað móturmál en íslensku eiga rétt á kennslu í íslensku.

Í þarfagreiningu Rauða krossins sem áður hefur verið vikið að var gerð könnun á því hvernig framhaldsskólar standa sig í raun og veru með tilliti til ofangreindra lagalegra skuldbindinga um þjónustu við nemendur af erlendum uppruna. Spurningalisti var sendur til átján framhaldsskóla í Reykjavík og nágrenni um þjónustu við nemendur af erlendum uppruna. Spurt var annars vegar hvort skólinn hefði móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móturmál en íslensku og hins vegar hvar hún væri aðgengileg (t.d. á vef skólans eða prentuðu formi). Þrír skólanna svöruðu ekki spurningum um móttökuáætlun. Niðurstöður fyrir þá fimmtán skóla sem svöruðu spurningunum má sjá á mynd 10.

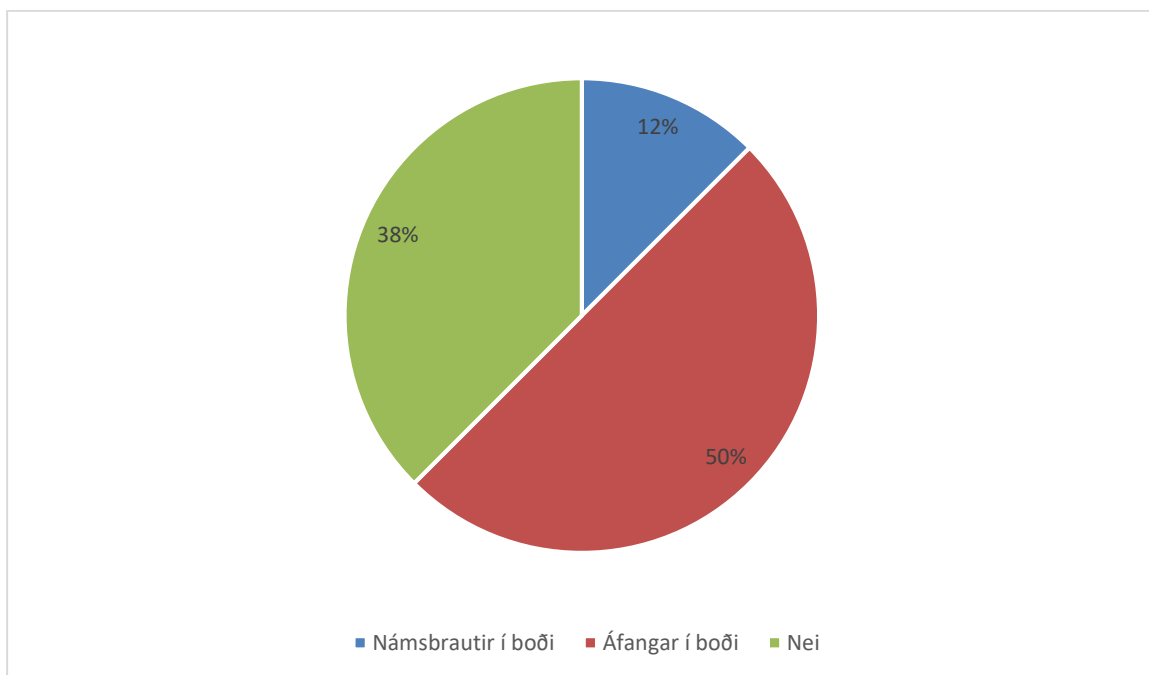


Mynd 10. Niðurstöður þarfagreiningar Rauða krossins um móttökuáætlanir í framhaldsskólum fyrir nemendur með annað móturmál en íslensku.

Af þeim átta skólum sem sögðust hafa móttökuáætlun voru fimm sem svöruðu spurningum um aðgengileika móttökuáætlunar, til dæmis á vef skólans eða prentuðu formi. Þar af sögðust tveir skólar hafa móttökuáætlunina aðgengilega á bæði íslensku og ensku, tveir sögðu hana einungis aðgengilega á íslensku og einn skóli sagði áætlunina ekki aðgengilega

nemendum og forráðamönnum þeirra. Ef marka má þessar niðurstöður er ljóst að íslenskir framhaldsskólar standast engan veginn þær kröfur sem stjórnvöld gera til þeirra varðandi móttöku nemenda af erlendum uppruna, jafnvel þótt skuldbindingar skólanna séu alveg skýrar samkvæmt lögum, reglugerð og aðalnámskrá.

Einnig var spurt hvort skólarnir byðu upp á sérstakar námsbrautir eða einstaka áfanga fyrir nemendur með takmarkaða íslenskukunnáttu. Niðurstöður fyrir þá sextán skóla sem svöruðu spurningunum má sjá á mynd 11 (Pimm Westra og Sigrún Erla Egilsdóttir, 2019).



Mynd 11. Niðurstöður þarfagreiningar Rauða krossins um íslenskukennslu og námsbrautir fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku.

Þeir tveir skólar sem svöruðu spurningunni játandi um sérstaka námsbraut í boði fyrir nemendur með takmarkaða íslenskukunnáttu eru Tækniskólinn og Keilir. Tækniskólinn býður upp á sérstaka íslenskubraut fyrir útlendinga. Um er að ræða fullt nám og kennslu í dagskóla í fjórar annir. Hins vegar er um takmarkaðan fjölda pláss að ræða, einungis um 20 nemendur eru teknir inn á ári. Þá kveður 33. grein laga um framhaldsskóla (nr. 92/2008) á um fræðsluskyldu framhaldsskólanna gagnvart ungmönnum frá 16-18 ára aldurs og því hafa yngstu nemendurnir forgang inn í Tækniskólann. Síðustu ár hafa aðeins verið teknir inn nemendur á aldrinum 16-20 ára og enginn nemandi yfir 25 ára aldri. Keilir bauð á þessum tíma upp á fjórar sérhæfðar námsbrautir á ensku; einkaþjálfaranám, leiðsögunám í ævintýraferðamennsku, flugvirkjanám og samtvinnað atvinnuflugnám (Tækniskólinn, e.d.).

Frá því að þarfagreining Rauða krossins var gerð hefur sú þróun orðið að í Fjölbrautaskólanum í Breiðholti er nú kennd námsbraut í íslensku sem annað mál, sem þó er ekki fullt nám. Um er að ræða 16 vikna nám sem inniheldur 14 klukkustundir á viku þar sem kennd er íslenska sem annað tungumál, ípróttir og tölvufærni. Þessi námsbraut var fyrst í boði á vorönn 2021 (Fjölbrautaskólinn í Breiðholti, e.d.).

Niðurstöður þarfagreiningar Rauða krossins benda til þess að auk skorts á móttökuáætlunum vanti einnig töluvert upp á að framhaldsskólar standi undir lagalegum skuldbindingum varðandi íslenskukennslu fyrir nemendum af erlendum uppruna. Undirbúningur fyrir háskólanám í gegnum íslenska framhaldsskólakerfið stendur því ungu flóttafólki ekki til boða nema að mjög takmörkuðu leyti.

Háskólabrýr á ensku

Keilir hefur boðið upp á háskólabrú á íslensku frá árinu 2007. Staðið hefur til að bjóða einnig háskólabrú á ensku, en námið hefur enn ekki farið af stað þar sem ekki hefur tekist að tryggja nægilega þátttöku. Ástæðan gæti verið hár kostnaður, en námið á að kosta rúmlega 400.000 krónur, eða um hundrað þúsund krónur önnin. Þá er ekki um fullt nám að ræða og er það því ekki lánshæft (Keilir, e.d.).

Á vorönn 2021 bauð Háskólinn á Bifröst í fyrsta skipti upp á háskólagátt á ensku. Um er að ræða fullt nám í tvær annir. Námið er án skólagjalda, en nemendur greiða innritunargjald sem er 115.000 kr. á önn. Nemendur þurfa að hafa náð 23 ára aldri. Tekið er fram að námið tryggi ekki háskólavist og þar sem stúdentspróf sé almennt skilyrði til að komast í háskólanám á Íslandi þurfi nemendur að sækja um undanþágu til inngöngu í háskólanám eftir að háskólagátt lýkur (Háskólinn á Bifröst, e.d.).

4.6.5 Upplýsingagjöf, persónuleg ráðgjöf og stuðningur í námi

Upplifun flóttafólks í háskólanámi á Íslandi er lítt rannsakað svið. Hins vegar hafa verið gerðar rannsóknir á upplifun háskólanema af erlendum uppruna hér á landi. Líklegt er að niðurstöður þessara rannsókna gefi ákveðnar vísbendingar um þær hindranir sem flóttafólk í námi stendur frammi fyrir. Þó ber að hafa í huga að sömu hindranir geta reynst flóttafólki mun erfiðari að yfirstíga heldur en öðrum nemendum af erlendum uppruna vegna samverkandi erfiðra efnahags- og félagslegra þátta svo og afleiðinga endurtekinna áfalla (Lambrechts, 2020).

Á árunum 2016-2018 var gerð rannsókn hér á landi þar sem skoðaðar voru væntingar og tækifæri innflytjenda á Íslandi til háskólanáms og áskoranir þeirra í náminu. Niðurstöðurnar sýna að þessir nemendur glíma við ýmsar áskoranir, einkum tungumálaerfiðleika, samskiptavanda vegna framandi kennsluhátta og skorts á upplýsingum. Hvað síðasta þáttinn varðar vekur það athygli að margir nemendanna vissu hvorki af náms- og starfsráðgjöfum né var þeim kunnugt um ýmsa aðra þjónustu og úrræði fyrir háskólanema. Þá er það áhugavert að háskólarnir líta ekki á það sem hömlun í námi að vera innflytjandi og hafa annað móðurmál en íslensku. Þetta viðhorf til tungumálaörðugleika veldur því að nemendur af erlendum uppruna geta ekki gengið að neinum sérúrræðum vegna þeirra. Engar samræmdar reglur ná yfir þetta, heldur eru sérúrræði vegna skorts á íslenskukunnáttu samningsatriði í hverju tilfelli fyrir sig (Benediktsson ofl, 2019).

Susan Rafik Hama ofl. (2020) gerðu rannsókn til að kanna stuðning við innflytjendur í íslenskum háskólum. Niðurstöðurnar sýna að sá stuðningur sem er til staðar innan háskólanna stendur öllum jafnt til boða, erlendum sem íslenskum nemendum. Ekki er tekið tillit til þess að erlendir nemar standi frammi fyrir ólíkum áskorunum með því að bjóða upp á sérstök úrræði einungis fyrir þann hóp. Rannsakendur benda á mikilvægi þess að taka upp nýjar leiðir til stuðnings innan háskólanna sem taki tillit til félagslegs bakgrunns nemenda af ólíkum uppruna. Niðurstöðurnar sýna einnig að skýran ramma skortir um þann stuðning sem er í boði, auk þess sem bæta þarf aðgengi að upplýsingum á vefsíðum háskólanna. Lagðar eru til nokkrar leiðir sem háskólarnir geti tekið upp til stuðnings erlendum nemum; aukinn próftíma, stuðning við að skrifa á íslensku, upplýsingar á ólíkum tungumálum innan allra deilda skólanna og fleiri tækifæri til að vinna verkefni með íslenskum nemum.

Eins og áður segir hefur staða flóttafólks í íslenskum háskólum lítið verið rannsökuð. Þó gerði Maja Loncar (2016) rannsókn á meistarastigi um reynslu ungs flóttafólks af háskólanámi. Tekin voru viðtöl við sex einstaklinga með flóttamannabakgrunn á aldrinum 18-26 ára sem búið höfðu á Íslandi í eitt til tíu ár. Allir þátttakendur töldu sig hafa mætt hindrunum varðandi menntun. Þá töldu fæstir þátttakendur sig hafa jöfn tækifæri til menntunar á við íslenska jafnaldra. Tungumálaörðugleikar voru helsta hindrunin og töldu þátttakendur að kröfur um íslenskukunnáttu í háskólanámi væru mikil áskorun sem myndi tefja mjög fyrir menntun þeirra hér á landi. Mat á fyrra námi til eininga í háskólanámi var einnig nefnt sem hindrun, þar sem viðkomandi hafði ekki gögn til að sýna fram á námssögu.

Ofangreindar rannsóknir sýna að mikið skortir á stuðning og persónulega ráðgjöf fyrir flóttafólk. Þó er eitt verkefni sem miðar að þessu starfrækt innan Háskóla Íslands. Þetta er verkefnið Sprettur sem er að þýskri fyrirmynd og er til komið vegna þátttöku Háskóla Íslands í Aurora-háskólanetinu, sem er samstarfsnet níu evrópskra háskóla. Einn þeirra er háskólinn í Duisburg-Essen, en þar hefur sambærilegt verkefni Chance hoch zwei (Tækifæri í öðru veldi) unnið til jafnréttisverðlauna. Sprettur byggir á þessari fyrirmynd og hóf það göngu sína haustið 2020. Verkefnið er fyrir framhaldsskólanemendur með innflytjendabakgrunn sem koma úr fjölskyldum þar sem foreldrar eru ekki með háskólamenntun. Nemendur koma inn í verkefnið við lok grunnskóla eða upphaf framhaldsskóla og taka þeir þátt í verkefninu í fjögur ár. Þátttakan felur í sér námslegan, félagslegan og fjárhagslegan stuðning. Hver þátttakandi fær mentor, eða persónulegan bakhjarl, sem er íslenskumælandi háskólanemi. Árlega eru teknir inn framhaldsskólanemendur í Sprett og lagði verkefnastjóri þess áherslu á að ná til ungmenna með flóttamannabakgrunn fyrir haustið 2021 (Háskóli Íslands, e.d.-a; Háskóli Íslands, e.d.-c)..

Annað stuðningsverkefni er verkefnið Student refugees Iceland sem starfrækt er af Landssambandi íslenskra stúdenta (LÍS). Verkefnið er að danskri fyrirmynd og fékk í upphafi fjárstyrk frá Evrópsku stúdentasamtökunum (ESU) í gegnum verkefnið Together, moving forward. Student refugees Iceland veitir flóttafólki og hælisleitendum upplýsingar og aðstoð við að sækja um háskólanám hér á landi. Verkefnið hefur haldið umsóknarkaffi þar sem áhugasamir geta mætt og fengið upplýsingar frá sjálfboðaliðum verkefnisins um allt sem snýr að háskólanámi hérlendis (Student refugees Iceland, e.d.; European students' union, 2019).

Af ofangreindu má sjá að ýmsu er ábótavant varðandi kerfislæga aðlögun háskólakerfisins á Íslandi að þörfum flóttafólks og stuðning við þennan hóp í námi. Þetta á við um allar helstu hindranir sem standa í vegi fyrir háskólanámi flóttafólks, það er matsferli um fyrra nám, fjármögnun, íslensku- og undirbúningsnám, svo og nauðsynlegan stuðning innan háskólastofnana.

5 Þýskaland: Aðgengi flóttafólks að háskólamenntun

Í þessum kafla verður farið yfir stöðu mála í Þýskalandi varðandi aðgengi og stuðning við flóttafólk í háskólanámi. Greint verður frá sértækum stuðningsaðgerðum við þennan hóp út frá þeim meginhindrunum sem sýnt hefur verið fram á standa í vegi fyrir háskólanámi flóttafólks.

5.1 Móttaka flóttafólks

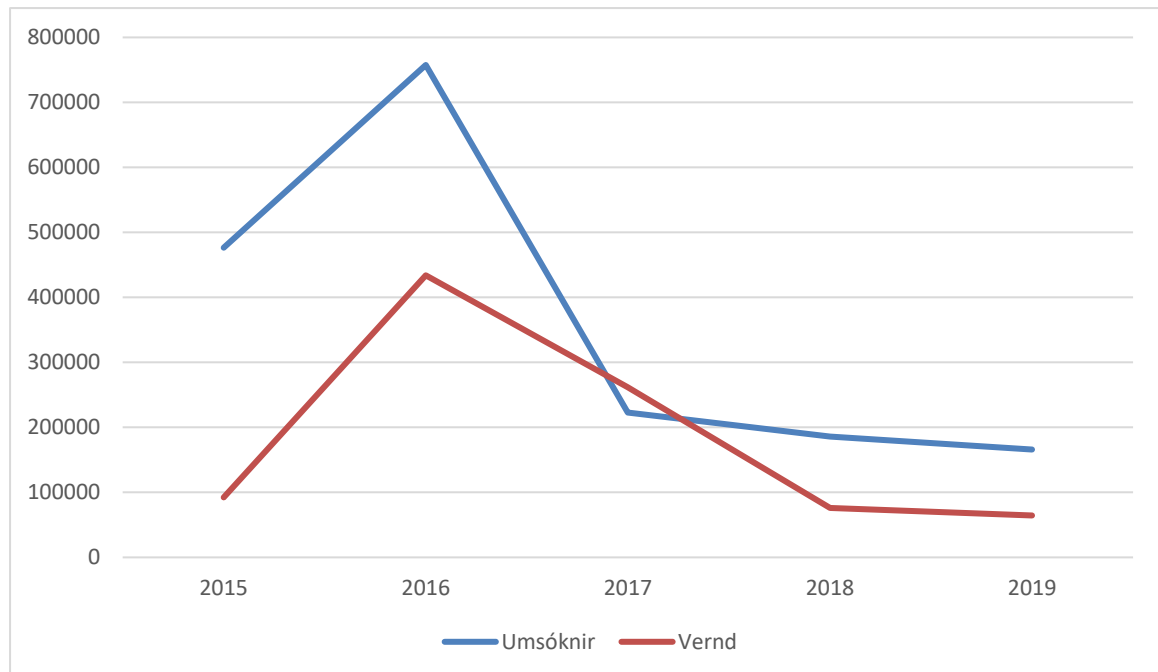
Hvergi í Evrópu eru flóttamenn fleiri en í Þýskalandi, eða um 1,1 milljón. Þýskaland er í fimmta sæti yfir þau lönd sem hvað flest flóttafólk hýsir á heimsvísu, á eftir Tyrklandi, Kólumbíu, Pakistan og Úganda. Langflest eru í Tyrklandi, eða 3,6 milljón manns og tengist það átökum í Sýrlandi undanfarinn áratug, sem hrakið hefur ótalmarga frá heimilum sínum, en Kólumbía kemur í öðru sæti, með 1,8 milljón flóttamenn (UNHCR, e.d.-b).

Það má segja að setningin „Við getum þetta“ (þ. wir schaffen das), sem Angela Merkel, kanslari Þýskalands lét falla á blaðamannafundi í lok ágúst 2015 eftir heimsókn í flóttamannabúðir nálægt Dresden, hafi gefið tóninn fyrir stefnu stjórnvalda þar í landi næstu ára um opin landamæri gagnvart fólki á flótta. Yfirlýsingin markaði upphaf þeirrar stefnu stjórnvalda að bjóða fólk á flótta velkomið (þ. Willkommenspolitik) og var settur sá kúrs að miða að gagnkvæmri aðlögun í landinu (Deutsche Welle, 2016).

Umsóknum um alþjóðlega vernd í Þýskalandi hafði fjölgað jafnt og þétt allt frá árinu 2010. Fjöldi umsókna tók síðan kipp og fjórfaldaðist á milli árána 2015-2016. Á tveggja ára tímabili 2015-2016 kom um ein milljón flóttafólks inn í landið. Árið 2017 fækkaði umsóknum um alþjóðlega vernd hins vegar mikið og hélt þeim áfram að fækka árið 2018. Eins og annars staðar í álfunni eru umsóknir um alþjóðlega vernd flestar frá fólki sem kemur frá löndum utan Evrópu (Funk, 2016).

Þjóðverjar eru vanir móttöku innflytjenda. Þrátt fyrir lága fæðingartíðni hefur íbúum landsins fjölgað um fjórar milljónir frá árinu 1970, og er aðalástæðan miklir fólksflutningar til landsins. Á árabílinu 1970-2018 var fjöldi þeirra sem flutti til landsins 6,5 milljónum fleiri en fluttu frá því. Fólksflutningar í Þýskalandi hafa hins vegar árum saman að stærstum hluta verið til og frá öðrum Evrópulöndum. Sem dæmi má nefna að árið 2018 komu 67% innflytjenda til Þýskalands frá Evrópulöndum. Hlutfall Evrópubúa af innflytjendum var svipað árið 2017

(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2019; Eckhardt, 2019). Mynd 12 sýnir hversu margir sóttu um og fengu vernd á árunum 2015-2019.



Mynd 12. Fjöldi umsókna um vernd og verndarveitingar í Þýskalandi frá 2015-2019.

Rétt eins og á Íslandi hafa flestir umsækjendur komið frá Sýrlandi, Afganistan, Írak og Íran. Núna allra síðustu ár einnig frá Erítreu, Nígeríu og Tyrklandi (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016; Michael Kalkmann, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

Segja má að móttaka flóttafólks hafi að mörgu leyti verið til fyrirmyndar í Þýskalandi frá árinu 2015, eitthvað sem önnur Evrópulönd geta litið til við stefnumótun í þessum málaflokki. Um var að ræða sameiginlegt átak stjórnvalda, borgaralegs samfélags og flóttafólksins sjálfs. Mikil og gagnrýnin umræða hefur á sama tíma átt sér stað í þýsku samfélagi um stefnu og aðgerðir sem hefur verið áskorun en um leið haft jákvæð áhrif.

Umsvifamikil móttökukerfi er við lýði í Þýskalandi og á fólk á flótta rétt á grunnþjónustu allt frá því að umsókn um alþjóðlega vernd hefur verið lögð fram. Hvert sambandsríki Þýskalands (þ. länder), en þau eru sextán talsins, sér um að veita einstaklingum sem hlotið hafa alþjóðlega vernd þjónustu; húsnæði, læknisþjónustu og fjárhagsaðstoð. Auk þess er viðkomandi veitt aðstoð við að komast inn á vinnumarkaðinn og þýskukennsla er í boði þeim að kostnaðarlausu. Þátttaka í tungumálanámskeiðum og vinnumarkaðsúræðum er skylda fyrir einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd og fellur hluti fjárhagsaðstoðar niður ef fólk

tekur ekki þátt (Funk, 2016). Í október 2016 samþykkti KMK (samstarfsvettvangur ráðherra sambandsríkjanna á sviðum mennta-, vísinda- og menningarmála, (þ. Kultusministerkonferenz) yfirlýsingu um aðlögun ungs flóttafólks í gegnum menntun (þ. Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung). Í henni er fjallað um áskoranir og markmið varðandi árangursríkt þýskunám ungs flóttafólk, fræðslu um lýðræðisleg gildi og annars konar námsmöguleika (Eckhardt, 2019).

5.2 Háskólanám

Í Þýskalandi eru alls 428 skólar sem teljast til æðri menntastofnana. Af þeim eru 106 háskólar en aðrir skólar sem teljast til æðri menntastofnana eru tækniháskólar og listaháskólar. Langflestir þessara skóla eru ríkisskólar, en æðri menntastofnanir heyra undir sambandsríkin og eru því að mestu leyti fjármagnaðar af þeim. Ekki er heimild til að innheimta skólagjöld af háskólanemum í Þýskalandi. Háskólanám er því ókeypis, að öðru leyti en því að nemendur þurfa að greiða skráningar- og prófgjöld. Framboð náms er mjög fjölbreytt, og geta nemendur valið um 18.000 námsbrautir innan æðri menntastofnana í Þýskalandi.

Á efsta stjórnarsýslustigi er það ráðuneyti mennta og rannsókna (BMBF) sem stýrir menntamálum á landsvísu í Þýskalandi og er drifkrafturinn að baki þess stuðnings sem veittur er til að bæta aðgengi flóttafólks að háskólanámi þar í landi (Jungblut o.fl., 2018). Samræmdar ákvarðanir milli sambandsríkjanna á sviði menntamála eru teknar af samstarfsvettvangi mennta- og menningarmála. Sambandsríkin sjálf eru síðan stefnumótandi fyrir sína háskóla og því er menntakerfið að ýmsu leyti ólíkt á milli þeirra. Eins og áður sagði heyra æðri menntastofnanir hins vegar undir sambandsríkin og hefur því hvert þeirra umtalsvert sjálfstæði í stefnumótun fyrir háskóla. Af þessu leiðir að í raun má segja að sextán ólík menntakerfi æðri menntunar séu við lýði í Þýskalandi, eða jafn mörg og sambandsríkin sem mynda Þýskaland. Þessi uppbygging gerir það að verkum að mat á skjölum sem staðfesta fyrri námssögu og lokapróf úr framhaldsskólum getur reynst flókið ferli. Þar sem æðri menntun heyrir undir sambandsríkin hafa þau ólíkan hátt á því að meta skjöl um menntunarsögu umsækjenda í háskóla. Eins og síðar verður vikið hefur því nú verið komið þannig fyrir að flóttafólk, líkt og aðrir alþjóðlegir nemar, geti fengið skjöl sem staðfesta framhaldsskólamenntun metin í gegnum eina miðlæga stofnun. Mat á skjölum sem staðfesta háskólamenntun á grunnstigi fara hins vegar alfarið fram innan háskólanna sjálfra (Steinhardt og Eckhardt, 2017).

Ráðherrar sambandsríkjanna á sviðum mennta-, vísinda- og menningarmála vinna eðli máls samkvæmt saman að ýmsum málum sem viðkoma menntamála í Þýskalandi. Sú samvinna fer fram á samstarfsvettvangi mennta- og menningarmála (KMK). Þar gefst tækifæri til samráðs og samræmingar viðmiðunarreglna þannig að tryggt sé að sams konar gæðakröfur séu við lýði í öllum þýskum skólum. Á sviði æðri menntunar er það KMK sem samræmir inntökuskilyrði háskóla og tryggir jafngildi háskólagráða í mismunandi sambandsríkjum (Jungblut o.fl., 2018; Kultusministerkonferenz, e.d-a).

5.3 Háskólanemar af erlendum uppruna

Mikill fjöldi nemenda stundar háskólanám í Þýskalandi. Skólaárið 2018-2019 voru námsmenn alls 2,8 milljónir í æðri menntastofnunum landsins. Þar af voru 1,8 milljón nemendur í háskólum, rúmlega ein milljón í tækniháskólum og 36,500 nemendur í listaháskólum (DAAD, e.d.-a).

Gríðarlega algengt er að fólk komi gagngert til Þýskalands til að stunda nám í þýskum háskólum. Alls voru tæplega 400.000 alþjóðlegir nemendur við nám við æðri menntastofnanir í Þýskalandi skólaárið 2018-2019. Sé þessi fjöldi skoðaður í samhengi við fjölda flóttafólks má nefna að árið 2018 komu tæplega 29.000 Sýrlendingar til landsins, flestir sem umsækjendur um alþjóðlega vernd. Sýrlendingum fækkaði raunar mjög það ár, en rúmlega 49.000 Sýrlendingar komu til landsins árið 2017 og 153.000 árið 2016 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2019; Jungblut o.fl., 2018; Steinhardt og Eckhardt, 2017).

Staða flóttafólks innan háskólakerfisins í Þýskalandi er lagalega sú sama og annarra alþjóðlegra nemenda, þ.e. þeirra sem koma frá ríkjum utan ESB og EES. Löggjöf landsins bannar háskólunum að veita flóttafólki aðgengi umfram aðra alþjóðlega nemendur, samkvæmt almennri löggjöf um jafnræðismeðferð (þ. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz). Hæfniskröfur eru á þá leið að flóttafólk, sem og aðrir alþjóðlegir nemar, þurfa að hafa þann undirbúning sem krafist er til inngöngu í háskóla, auk fullnægjandi tungumálakunnáttu.

Þýsku háskólarnir hafa ákveðinn fjöldakvóta um alþjóðlega nemendur. Takmarkaður fjöldi pláss er því í boði og flóttafólk sem sækir um háskólanám keppir um þau við aðra alþjóðlega nemendur. Í námsgreinum eins og læknisfræði og tannlækningum er um tvöfaldan kvóta að ræða, því einnig eru fjöldatakmarkanir inn í þær námsleiðir. Í slíkum tilfellum á flóttafólk afar litla möguleika á að komast að (Jungblut o.fl., 2018; Steinhardt og Eckhardt, 2017). Miklar

kröfur eru gerðar til tungumálakunnáttu í þýskum háskólum og segja má að staðan hvað það varðar sé sambærileg við það sem gerist hér á Íslandi. Háskólanám fer nær alfarið fram á þýsku, einungis 3% náms á grunnstigi fer fram á ensku og 13% náms á meistarastigi. Til að geta hafið háskólanám þurfa alþjóðlegir nemendur (og flóttafólk) að búa yfir þýskukunnáttu á stigi C1 samkvæmt evrópskum viðmiðunarramma (e. European Reference Framework) eða enskukunnáttu á sama stigi fari námið fram á ensku. Eins og annars staðar er þetta töluverð hindrun fyrir flóttafólk sem hyggur á háskólanám, enda er þýskukunnátta flóttafólks yfirleitt mjög takmörkuð þegar það kemur fyrst til landsins (Berg, 2018).

5.4 Stuðningur út frá meginhindrunum

Þýsk stjórnvöld hafa varið gríðarmiklum fjármunum til stuðnings við háskólanám flóttafólks á síðustu árum. Stuðningur þessi er að miklu leyti í anda svokallaðrar neðansækinna nálgunar. Hún felst í því að þýsk stjórnvöld reiða sig umtalsvert á framtak sjálfbóðaliða, einkum í því að setja af stað tiltekinn stuðning. Með þessum hætti hafa ýmis stuðningsverkefni við flóttafólk orðið til, en stjórnvöld komið inn síðar með fjármagn sem styrkir, festir í sessi og útvíkkar þá starfsemi sem þegar hefur verið ýtt úr vör.

Ríkið veitir fjárframlögum til bæði ríkisstofnana og aðila utan hins opinbera kerfis, svo sem samtaka sem þegar voru til staðar með víðtæka starfsemi og sterka innviði þegar flóttafólki tók að fjölga í landinu. Þannig hefur verið hægt að útvíkka þjónustu eða gera hana sérhæfðari þannig að hún nái til og þjóni þörfum flóttafólks. DAAD (þ. Deutscher Akademischer Austauschdienst) eru besta dæmið um það hvernig sjálfstæð samtök hafa með opinberu fjármagni tekið að sér hlutverk sem mikilvægur framkvæmdaraðili stuðnings við flóttafólk í Þýskalandi. DAAD eru samtök þýskra háskóla og háskólanema, stuðningsstofnun á sviði alþjóðlegs fræðasamstarfs, stofnuð árið 1925. DAAD hefur séð um að skipuleggja og innleiða mörg af þeim verkefnum sem stjórnvöld hafa ráðist í til að styðja við háskólanám flóttafólks (DAAD, e.d.-b). Tvö stór verkefni Integra og Welcome hafa verið framkvæmd í gegnum DAAD með fjármögnun frá ráðuneyti mennta og rannsókna upp á 100 milljónir evra á árunum 2016-2019. Auk þessa hafa ellefu af sextán sambandsríkjum einnig sett af stað sín eigin verkefni til að auka valmöguleika flóttafólks á tungumálanámi, ráðgjöf og stuðningi. Þá hafa sambandsríkin einnig lagt fjármagn í að efla og bæta samhæfingu á milli þeirra verkefna sem þegar voru til staðar og geta nýst til stuðnings flóttafólki (Jungblut o.fl., 2018; Steinhardt og Eckhardt, 2017).

5.4.1 Mat á skjölum

Rétt eins og Ísland er Þýskaland bundið af ákvæðum Lissabon-samningsins um mat á menntun og hæfi flóttafólks sem óskar eftir inngöngu í háskóla. Í Þýskalandi er boðið upp þjónustu sambærilega við Enic/Naric á Íslandi hjá ZAB (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen) sem er matskrifstofa fyrir erlenda menntun þar í landi. Þar er hægt að fá akademískt mat á erlendum prófskírteinum (Kultusministerkonferenz, e.d.-a; Enic-Naric, e.d.)

Flóttafólk sem ekki hefur skjöl til staðfestingar fyrri menntun leitar hins vegar til háskólanna sjálfra, en gerðar voru ráðstafanir á landsvísu til að koma til móts við þennan hóp í lok árs 2015. Þá setti samstarfsvettvangur ráðherra á sviði mennta- og menningarmála fram formlega samþykkt allra sambandsríkjanna um verklag á landsvísu fyrir mat á hæfni einstaklinga sem ekki hafa skjöl sem staðfesta fyrri námssögu. Samþykktin ber heitið „Aðgangur að háskólastofnunum og leyfi til námsvistar fyrir umsækjendur sem vegna flótta geta ekki með gögnum sannað hæfni til háskólamenntunar sem þeir hafa öðlast í heimalandi sínu“.² Tilgangurinn með samþykktinni var að koma til móts við flóttafólk, og gera því kleift að fá aðgöngu að háskólanámi þrátt fyrir að geta ekki sannað fyrri námssögu með gögnum. Þá var tilgangurinn einnig að samræma verklag og koma þannig í veg fyrir að ólíkar reglur giltu á milli sambandsríkjanna um mat á hæfni einstaklinga sem þannig væri ástatt um.

Þrískiptu kerfi var komið á fót til að meta hæfni. Í fyrsta lagi athugun á því hvort dvalarleyfi einstaklings byggir í raun á alþjóðlegri vernd í Þýskalandi. Í öðru lagi athugun á trúverðugleika þess að einstaklingur eigi að baki menntunarsögu í heimalandinu sem veitir viðkomandi rétt til inngöngu í háskóla. Og í þriðja lagi prófmatsferli til að meta hvort einstaklingur hafi lokið því námi sem hann segist hafa lokið og uppfylli því þau skilyrði um hæfni sem gerð eru til inntöku í háskóla. Prófkerfinu TestAs (þ. Test für Ausländische Studierende) var komið á og er því ætlað að prófa einstaklinga á samræmdan og áreiðanlegan hátt. Það er fjármagnað af ráðuneyti mennta og rannsókna og ókeypis fyrir flóttafólk. TestAs prófið felur í sér annars vegar mat á almennri þekkingu einstaklinga og hins vegar mat á sértækri hæfni fyrir tiltekna námsgreinar í háskóla (Steinhardt og Eckhardt, 2017; TestAs, e.d.-a). Hægt er að velja um fjögur

² Þýðing höfundar á: Hochschulzugang und hochschulzulassung für studienbewerberinnen bzw. studienbewerber, die fluchtbedingt den nachweis der im heimatland erworbenen hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können.

mismunandi próf, eftir því hvaða háskólagrein nemandi hyggst leggja stund á. Þau eru eftirfarandi:

- Hugvísindi, menningarfræði (e. cultural studies) og félagsvísindi
- Verkfræði
- Stærðfræði, tölvunarfræði og náttúruvísindi
- Hagfræði

(TestAs, e.d.-b).

Með auknum fjölda háskólanema með flóttamannabakgrunn í Þýskalandi hefur Uni-assist stofnunin fengið stærra hlutverk og opnað þjónustu sína fyrir flóttafólki. Uni-assist eru samtök þýskra háskóla, stofnuð árið 2003 en stofnaðilar eru annars vegar DAAD og hins vegar HRK sem er þing þýskra háskólarektora (þ. Hochschulrektorenkonferenz). Uni-assist er miðlæg stofnun sem tengir alþjóðlega nemendur við háskólana og metur skjöl sem staðfesta framhaldsskólamenntun frá ólíkum löndum út frá þeim inntökukröfum sem skólarnir setja. Einnig sér Uni-assist um umsóknarferlið frá upphafi til enda fyrir þá nemendur sem þess óska. Þetta er mikilvægur stuðningur við flóttafólk þar sem umsóknarferlið er gjarnan flókið, einkum fyrir þá sem ekki hafa þýsku að móðurmálið og hafa ekki þekkingu á kerfinu eins og innfæddir. Allt að þrjár umsóknir í gegnum Uni-assist eru ókeypis, en fjöldi ókeypis umsókna fer eftir því um hvaða háskóla er að ræða og í hvaða sambandsríkjum þeir eru staðsettir (Uni-assist, e.d.-b; Steinhardt og Eckhardt, 2017; Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, e.d.).

5.4.2 Fjármögnun náms

Ríkið styrkir einstaklinga til náms í Þýskalandi í gegnum svokallað Bafög sem dugar fyrir uppihaldi og námskostnaði. Flóttafólk sem fengið hefur dvalarleyfi í Þýskalandi getur sótt um BAFög. Um er að ræða blandað stuðningskerfi þar sem helmingurinn er námsstyrkur og hinn helmingurinn vaxtalaust lán. Þak er á endurgreiðslum láns hlutans, þannig að þær fara aldrei yfir 10.000 Evrur (eða um 1,5 milljón króna). Hægt er að sækja um Bafög-stuðning við nám á framhaldsskóla- eða háskólastigi. Hægt er að sækja um ýmsa aðra námsstyrki í Þýskalandi og eru sumir þeirra einungis fyrir flóttafólk. Þeir eru veittir af sambandsríkjum, borgum, háskólunum sjálfum og ýmsum samtökum (Alþingi, 1997; Deutsches Studentenwerk, e.d.).

Auk þessa getur flóttafólk sótt um sérstakan styrk frá hinu opinbera, það er stjórnvöldum sambandsríkisins Þýskalands til að fjármagna undirbúningsnám fyrir háskóla. Hægt er að sækja um styrk fyrir skólagjöldum, framfærslu, húsnæðis- og ferðakostnaði (Bildungsberatung garantiefonds hochschule, e.d.).

5.4.3 Tungumála- og undirbúningsnám

Verkefnið Integra (Integrating Refugees in Degree Programmes) hófst árið 2016. Eins og fram hefur komið er DAAD framkvæmdaraðili verkefnisins með fjármögnun frá ráðuneyti mennta og rannsókna. Markmiðið með verkefninu er að gefa flóttafólki tækifæri til að hefja háskólanám og veita þeim stuðning í gegnum námið (Berg, 2018). Meðal þess sem Integra verkefnið hefur gert er að veita fjármagni til undirbúningsnáms (þ. Studienkolleg) fyrir háskólanám. Studienkolleg er dæmi um fyrirkomulag sem þegar var til staðar fyrir alþjóðlega nemendur en hefur fengið útvíkkað hlutverk með auknum fjölda flóttafólks í Þýskalandi. Studienkolleg er undirbúningsnám fyrir alþjóðlega nemendur sem vilja hefja háskólanám í Þýskalandi, en hafa ekki nægan undirbúning til að hefja nám á því fræðasviði sem þeir óska. Þangað geta því leitað nemendur með burtfararskírteini frá framhaldsskólum sem ekki eru viðurkennd til inngöngu í þýska háskóla (Studying in Germany, e.d.; Jungblut o.fl., 2018).

Studienkolleg er að finna í öllum sambandsríkjum Þýskalands og eru yfirleitt ríkisrekin þó einnig séu dæmi um að þau séu í einkarekstri. Engin krafa er gerð um þýskukunnáttu til að hefja þar nám, hægt að hefja nám á byrjunarstigi í þýsku. Námstíminn er tvö námsmisseri. Framboð og kostnaður við nám í Studienkolleg er mismunandi eftir sambandsríkjum en kostnaður nemenda getur verið frá 100-400 evrur fyrir hvert námsmisseri. Við lok Studienkolleg taka nemendur lokapróf, svokallað festellungsprüfung í þýsku og sérgreinum. Um er að ræða samræmd hæfnismatspróf fyrir inngöngu í háskóla. Allir alþjóðlegir nemendur með framhaldsskólapróf sem ekki veita rétt til inngöngu í þýska háskóla þurfa að taka hæfnismatsprófið. Standist nemandi þetta próf hefur hann áunnið sér rétt til að sækja um hvaða háskóla sem er í Þýskalandi. Hægt er að taka festellungsprüfung án þess að hafa setið Studienkolleg, ef nemendur treysta sér til að undirbúa sig sjálfir fyrir prófið (Berg, 2018; Jungblut o.fl., 2018; Steinhardt og Eckhardt, 2017; Studienkollegs, e.d.; Uni-assist, e.d.-a).

Með Integra-stuðningsverkefninu hefur framboð Studienkolleg stóraukist og þar með möguleikar flóttafólks á því að undirbúa sig fyrir háskólanám. Undirbúningsnámið fer ýmist fram innan háskólanna sjálfra eða í sérstökum undirbúningsframhaldsskólum. Í gegnum

Integra verkefnið hafa því bæði háskólar og framhaldsskólar víðs vegar um Þýskalands fengið fjármagn til að koma á og efla undirbúningsnám sem sérstaklega er sniðið að þörfum flóttafólks. Námið í Studienkolleg skiptist annars vegar í þýskunámskeið og hins vegar sértæk undirbúningsnámskeið sem eru sniðin að ólíkum námsleiðum innan háskólanna. Hefur mikil áhersla verið lögð á að efla tungumálahlutann, þar sem flóttafólk hefur yfirleitt litla sem enga þýskukunnáttu þegar það kemur fyrst til landsins (Steinhardt og Eckhardt, 2017). Hægt er að velja um eftirfarandi leiðir, eftir því hvaða háskólanám einstaklingar hyggjast sækja um (Studying in Germany, e.d.).

- T - námsleið: Þýska, stærðfræði, eðlisfræði, efnafræði og upplýsingatækni
- M - námsleið: Þýska, stærðfræði, eðlisfræði, efnafræði og líffræði
- W - námsleið: Þýska, stærðfræði, hagfræði, viðskiptafræði og félagsfræði
- G - námsleið: Þýska, sagnfræði, þýskar bókmenntir, félagsfræði og tölfraði

Þátttaka flóttafólks í undirbúningsnámi fyrir háskólanám hefur verið góð allt frá upphafi Integra. Strax á upphafsárinu 2016 tóku 6.806 nemendur með flóttamannabakgrunn (flóttafólk og hælisleitendur) þátt í undirbúningsnámskeiðum í 135 æðri menntastofnunum Þýskalands og 37 undirbúnings framhaldsskólum sem styrkt voru af Integra verkefninu. Frá árinu 2016 fram á mitt ár 2019 veitti Integra verkefnið flóttafólki 27.000 pláss í undirbúningsnámi fyrir háskólanám (Julia Kracht, 2019).

5.4.4 Upplýsingagjöf, persónuleg ráðgjöf og stuðningur

Eins og fyrr segir er háskólakerfið í Þýskalandi býsna flókið. Rúmlega 400 skólar teljast til æðri menntastofnana í landinu og innan þeirra geta nemendur valið um það bil 18.000 námsbrautir. Samstarfsvettvangur ráðherra sambandsríkjanna á sviðum mennta-, vísinda- og menningarmála heldur úti miðlægri vefsíða þar sem er að finna greinargóðar upplýsingar um menntakerfið á ensku. Þetta auðveldar flóttafólki og öðrum nemendum af erlendum uppruna að leita sér upplýsinga, fóta sig í menntakerfinu og fá námsskjöl sín metin. Þá er einnig að finna mjög greinargóðar upplýsingar á vefsíðu Uni-assist um umsóknarferli í háskóla og möguleika til undirbúnings (Kultusministerkonferenz, e.d.-b; Uni-assist, e.d.-b).

Háskólarnir hafa mikilvægu hlutverki að gegna í stuðningi við flóttafólk í námi og hafa þeir fengið aukið fjármagn frá stjórnvöldum á landsvísu til að styðja við menntun flóttafólks. Styrkir í gegnum Integra verkefnið hafa verið nýttir vel af mörgum háskólum til að styðja sérstaklega við flóttafólk í námi og koma til móts við þarfir þess. Hefur þetta bæði verið gert með fjölgun tungumálanámskeiða og með því að bjóða upp á brúarnámskeið fyrir þá nemendur sem skortir undirbúning til að fóta sig í því námi sem þeir stunda. Þá hefur aukafjármagn frá ríkinu gert háskólunum kleift að útvíkka eða stofna ráðgjafar- og stuðnings prógrömm fyrir flóttafólk þar sem fagfólk fær svigrúm til að sinna þessum hópi sérstaklega (Jungblut o.fl., 2018).

Auk Integra verkefnisins setti BMBF á laggirnar verkefnið Velkomin – namar til aðstoðar flóttafólki (þ. Welcome – Studierende engagieren sich für Flüchtlinge) árið 2015. Rétt eins og Integra verkefnið hefur DAAD-stofnunin séð um framkvæmd Welcome-verkefnisins. Markmiðið er að veita flóttafólki sem þegar er komið inn í háskólana stuðning frá samnemendum í gegnum nemendafélög til að fóta sig í háskólaumhverfinu og náminu sjálfu. Innan háskólanna voru fyrir ýmis stuðningsverkefni við flóttafólk sem komið hafði verið á stofn með framlagi sjálfbóðaliða í gegnum nemendafélögin. Mörg þessara verkefna hafa frá árinu 2015 fengið fjárstuðning og hefur þannig verið gert mögulegt að eflast enn frekar og ná til sem flestra nemenda með flóttamannabakgrunn. Möguleikarnir eru margvíslegir en margs konar félagastuðningur hefur verið áberandi. Þó er einnig hægt að nota styrki í gegnum Welcome-verkefnið til að útbúa upplýsingaefni, bjóða upp á einkatíma, tungumálanámskeið, túlkun yfir á önnur tungumál eða félagslega viðburði. Með þessu verkefni hefur háskólanemum verið gert kleift að styðja við samnemendur sína, og hafa þannig getað tekið virkan þátt í því samfélagslega verkefni sem móttaka flóttafólks er. Árið 2018 náði Welcome-verkefnið til meira en 50,000 háskólanema með flóttamannabakgrunn í Þýskalandi.

Auk fjármagns frá BMBF hafa flest hinna sextán sambandsríkja veitt fjármagni til æðri menntunar flóttafólks. Aukið fjármagn hefur gert háskólunum kleift að skipuleggja aðgerðir til lengri tíma til stuðnings námsmönnum með flóttamannabakgrunn. Innan háskólanna er víða til staðar sértækur stuðningur fyrir nemendur með flóttamannabakgrunn. Blumenthal og Beigang skoðuðu hversu víðtækur stuðningur háskóla við flóttafólk er. Niðurstöðurnar sýndu að 35% háskóla setja ólíkar reglur fyrir flóttafólk í námi heldur en aðra nemendur frá löndum utan Evrópu. Þá bjóða 89% háskóla upp á tungumálanámskeið fyrir flóttafólk sem þarfnast slíkra úrræða (Steinhardt og Eckhardt, 2017).

6 Umræður

Nýleg menntaskýrsla Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sýnir grafalvarlega stöðu í menntamálum flóttafólks og kemur þar fram að einungis 3% flóttafólks á háskólaaldri á heimsvísu stundar háskólanám. Í menntastefnu stofnunarinnar til 2030 er sett fram það markmið að auka þetta hlutfall í 15%. Þar er einnig sett fram ákall til ríkisstjórna og menntastofnana í móttökulöndum flóttafólks um að móta stefnu í menntamálum flóttafólks og ráðstafa sérstöku fjármagni til málaflokksins auk þess að beita sértækum stuðningsaðgerðum í anda jafnræðis til stuðnings flóttafólks í námi. Þær aðgerðir sem Flóttamannastofnun leggur til eru að veita flóttafólki inngöngu í háskólanám án þess að þurfa að framvísa skjölum um fyrra nám auk þess að bjóða þeim námsstyrki, tungumálanám og brúarnámskeið þar sem undirbúningur er ekki fullnægjandi. Slíkar aðgerðir telur stofnunin vera eina af forsendum þess markmiðs að fjölga flóttafólki í háskólanámi um 12 prósentustig fyrir árið 2030. Þessar hugmyndir Flóttamannastofnunar eru ekki úr lausu lofti gripnar, heldur í samræmi við þær hindranir sem sýnt hefur verið fram á að flóttafólk sem hyggur á háskólanám stendur einkum frammi fyrir.

Sem móttökusamfélag fólks á flótta þurfa íslensk stjórnvöld að taka niðurstöður menntaskýrslunnar og ákall Flóttamannastofnunar alvarlega, vera tilbúin til að skoða núverandi fyrirkomulag menntunar á öllum skólastigum með gagnrýnum augum og ráðast í aðgerðir. Þetta er ekki síst mikilvægt varðandi háskólastigið, en tölur sýna að um helmingur þess flóttafólks sem hlotið hefur vernd hérlendis á síðustu árum sem og í Evrópu er ungt fólk á háskólaaldri, eða á aldrinum 18-34 ára. Athygli vekur að útilokun vaxandi hóps nemenda af erlendum uppruna kemur skýrt fram í lagaumhverfi háskólamenntunar á Íslandi. Hvorki er minnst á nemendum af erlendum uppruna í lögum um háskóla (nr. 63/2006) né í lögum um opinbera háskóla (nr. 85/2008).

Hér að framan hefur verið greint frá stöðunni á Íslandi varðandi aðgengi flóttafólks að háskólamenntun með tilliti til helstu hindrana sem flóttafólk mætir hyggist það afla sér æðri menntunar. Einnig hefur verið greint frá þeim sértæku aðgerðum og stuðningi sem gripið hefur verið til í Þýskalandi til að vega upp á móti þessum sömu hindrunum. Til að ramma inn viðfangsefni rannsóknarinnar voru í upphafi settar fram þrjár rannsóknarspurningar.

1. Býr flóttafólk á Íslandi við jafnræði til háskólanáms?
2. Hvernig er stefnumótun og aðgerðum háttað í Þýskalandi sem miða að því að tryggja aðgengi og styðja við flóttafólk í háskólanámi?
3. Hvaða lærdóm getur Ísland dregið af þessari reynslu til að tryggja jafnræði til háskólanáms?

Hér á eftir verða dregnar saman niðurstöður greiningar á stöðu mála á Íslandi og í Þýskalandi sem leiða af sér svör á rannsóknarspurningunum.

6.1 Mat á skjölum og hæfni

Flóttafólk á Íslandi getur leitað til Enic/Naric á Íslandi, sem sér um akademískt mat á erlendu námi. Hafi viðkomandi prófskírteini undir höndum sér skrifstofan um að meta stöðu viðkomandi lokaprófs innan menntakerfisins hér á landi. Að loknu slíku mati getur Enic/Naric mælt með því að prófgráðan sé metin sambærileg við íslenska prófgráðu. Mat Enic/Naric er hins vegar ekki lagalega bindandi fyrir háskólastofnanir, þær taka sjálfar endanlega ákvörðun um hvort nemandi er veitt innganga í tiltekið nám.

Flóttafólk sem ekki getur staðfest fyrri menntun sína með gögnum geta sótt um bakgrunnsskýrslu hjá Enic/Naric. Í henni er lýst því námi sem viðkomandi segist hafa lokið og því hvernig sambærilegt nám væri metið af skrifstofunni, ef gögn lægju fyrir. Bakgrunnsskýrslan er þó engin trygging fyrir inngöngu í nám, aftur er það algerlega undir þeim skóla komið og viðkomandi deild þar sem nemandi sækir síðan um nám.

Upplýsinganet um menntun í Evrópu Eurydice hefur einmitt bent á að Ísland er meðal þeirra tíu ríkja (af 54) sem fullgilt hafa Lissabon-samninginn en ekki sett neinar lagalegar skyldur á herðar háskólastofnunum um mat á hæfni og fyrra námi flóttafólks til eininga í háskólanámi. Þetta er skref sem mörg ríkjanna hafa hins vegar tekið, þar á meðal Þýskaland.

Enic/Naric skrifstofur í Þýskalandi starfa með sama hætti og hér á landi. Þangað geta allir einstaklingar með erlend prófskírteini leitað og óskað eftir akademísku mati. Auk þessarar þjónustu getur flóttafólk leitað til Uni-assist til að fá prófskírteini um framhaldsskólanám metin. Einnig er hægt að fá aðstoð Uni-assist við allt umsóknarferlið inn í háskóla.

Til að koma til móts við flóttafólk sem ekki getur sýnt fram á fyrra nám með skjölum setti samstarfsvettvangur ráðherra sambandsríkjanna á sviðum mennta-, vísinda- og

menningarmála strax árið 2015 formlega samþykkt allra sambandsríkjanna um verklag á landsvísu. Þetta er dæmi um jafnræðisaðgerð til að koma til móts við þennan hóp. Verklag þetta er mun skipulagðara og gengur lengra en mat það sem matsskrifstofa Enic/Naric býður upp á hér á landi. Hluti af verklaginu í Þýskalandi er samræmda inntökuprófið TestAs sem prófar annars vegar almenna þekkingu einstaklings og hins vegar sértæka hæfni fyrir tiltekna háskólagreinar. Þótt niðurstöður úr prófinu tryggi ekki aðgengi að öllum háskólum eða háskóladeildum þá er prófið hluti af inngönguskilyrðum fjölmargra þeirra og auðveldar flóttafólki að fá hæfni sína metna fyrir tiltekið nám í háskóla.

Í menntastefnu sinni til 2030 biðlar Flóttamannastofnun til stjórnvalda og menntastofnana um að ganga svo langt að veita flóttafólki aðgang að háskólanámi *án þess* að þurfa að sýna fram á gögn til staðfestingar fyrra námi. Slíkt væri sannarlega sértæk stuðningsaðgerð í anda jafnræðis. Íslensk stjórnvöld gætu sett lagalegar skuldbindingar á opinbera háskóla um að veita flóttafólki inngöngu á grundvelli jákvæðs mats Enic/Naric um að einstaklingur hafi nægilegan undirbúning fyrir háskólanám hérlendis. Eins og staðan er í dag er mat Enic/Naric eingöngu leiðbeinandi en ekki bindandi. Þannig myndi Ísland skipa sér í hóp meirihluta Evrópulanda sem staðfest hafa Lissabon-samninginn og sett hafa háskólastofnunum lagalegar skuldbindingar varðandi mat á hæfni nemenda með flóttamannabakgrunn.

Íslensk stjórnvöld gætu einnig tekið sér til fyrirmyndar hvernig Þjóðverjar hafa styrkt Uni-assist stofnunina með umtalsverðu aukafjármagni til að hægt sé að mæta þörfum flóttafólks. Sama mætti gera með Enic/Naric á Íslandi sem vissulega gerir sitt besta, en þar starfa einungis tveir starfsmenn. Í öllu falli þyrfti að stækka skrifstofuna og efla í ljósi mikillar aukningar á fjölda flóttafólks og þess að stór hluti þess hóps er á háskólaaldri, stórauknum fjölda erlendra nema við íslenska háskóla og síðast en ekki síst þeirrar staðreyndar að innflytjendur eru nú 15,2% af heildar mannfjölda á Íslandi (Hagstofa Íslands, 2020).

6.2 Fjármögnun náms

Flóttafólk sem hlotið hefur vernd á Íslandi kemur flest frá fjórum upprunalöndum; Sýrlandi, Írak, Afganistan, Íran og Venesúela, en framhaldsskólapróf frá þessum löndum veitir ekki inngöngu í háskóla hérlendis. Einsýnt er því að ungt fólk frá þessum löndum þarf að hafa greiðan aðgang að framhaldsskólanámi á Íslandi, til að geta öðlast fullnægjandi undirbúning fyrir háskólanám. Forsendan fyrir þessu er fjárhagsstuðningur á meðan á framhaldsskólanámi

stendur. Það skortir á kerfislæga aðlögun félagsþjónustunnar að þörfum flóttafólks hvað þetta varðar og er ákvæði 15. greinar reglna um fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg dæmi um óbeina mismunun gagnvart þessum hópi. Þar segir að einungis sé veittur stuðningur einstaklingum yfir 18 ára aldri til framhaldsskólanáms hafi þeir ekki lokið framhaldsskóla. Þetta eru vissulega skiljanlegar kröfur að gera til íslenskra ungmenna. Framhaldspróf ofangreinds hóps dugar hins vegar ekki til inngöngu í íslenska háskóla. Tillit er ekki tekið til þess í reglum um fjárhagsaðstoð, heldur eru þær samdar einungis með hliðsjón af íslenskum ungmenum og útiloka því margt ungt flóttafólk frá fjárhagsaðstoð til framhaldsskólanáms. Ungmenni með flóttamannabakgrunn eru fyrir vikið í þeirri stöðu að geta fengið fjárhagsaðstoð séu þau án atvinnu. Stundi þau hins vegar nauðsynlegt framhaldsskólanám til undirbúnings undir háskólanám á Íslandi missa þau fjárhagsstuðninginn, og er tekið dæmi um slíkt í skýrslu Rauða krossins frá 2019.

Ofangreint gengur beinlínis gegn ákalli Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna til stjórnvalda og háskólastofnana um að veita flóttafólki námsstyrki. Ákvæði í 10. grein reglna um fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg um að nemendur skuli alla jafna stunda fullt nám til að eiga rétt á framfærslu í námi á framhaldsskólastigi er einnig dæmi um óbeina mismunun, sé því fylgt eftir án undantekninga. Eins og fram hefur komið er námsframboð mjög takmarkað innan framhaldsskólanna fyrir nemendur sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Það er því hægara sagt en gert fyrir þennan hóp að stunda fullt nám innan skólanna. Bæði í 10. grein og 15. grein reglna um fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg er um að ræða „að því að því er virðist hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun [sem] kemur verr við einstaklinga vegna kynþáttar eða þjóðernisuppruna borið saman við aðra einstaklinga“ en það er einmitt skilgreiningin á óbeinni mismunun í lögum um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna (nr. 85/2018).

Hafi flóttafólk nægan undirbúning frá heimalandinu til að hefja nám stendur hins vegar út af að góð íslenskukunnátta er skilyrði fyrir nær öllu háskólanámi hérlendis. Eins og fram hefur komið er íslenskunám kostnaðarsamt og sá styrkur sem hægt er að fá fyrir námi dugur einungis fyrir þremur íslenskunámskeiðum, en það nægir tæpast sem undirbúningur fyrir háskólanám á íslensku. Hér hefur því sannarlega ekki verið tekið tillit til mikilvægi margbreytileika nemendahópsins og inngildingar einstaklinga af erlendum uppruna. Þegar saman kemur íslensk málstefna í framhalds- og háskólum hérlendis og afar takmarkaður stuðningur við

Íslenskunám stuðlar það að útilokun einstaklinga með takmarkaða íslenskukunnáttu frá námi, þar á meðal flóttafólks.

Hvað varðar fjármögnun háskólanáms þá var flóttafólk beinlínis útilokað frá námslánakerfinu allt til ársins 2018. Þessu hefur nú verið breytt þannig að flóttafólk getur fengið námslán frá Menntasjóði námsmanna. Enn er þó um óbeina mismunun að ræða innan námslánakerfisins þegar kemur að möguleikum til námsstyrkja. Námsmenn geta fengið niðurfellingu á 30% höfuðstóls náms að námi lokni, en einungis ef náminu er lokið á þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir. Ekkert er minnst á tungumálaörðugleika sem ástæðu fyrir rýmri tíma í lögum um Menntasjóð námsmanna sem forsendu fyrir lengri tímaramma til að ljúka námi, þótt slíkir örðugleikar tefji augljóslega fyrir námi sem alfarið fer fram á íslensku. Í lögnum eru hins vegar tiltekin veikindi, barnsurður, örorka, lesblinda og aðrir sértækir námsörðugleikar sem forsenda fyrir lengri tímaramma.

Fyrirkomulag þýska námslánakerfisins (Bafög) er þannig að veittur er helmingur sem lán fyrir háskólanámi á móti helmingi í námsstyrk. Einnig getur flóttafólk fengið styrk fyrir upphaldi og námskostnaði í undirbúningsnámi fyrir háskólanám sem boðið er upp á í Studienkolleg og er það dæmi um sértæka stuðningsaðgerð í anda jafnræðis. Möguleikar námsmanna til námsstyrkja eru mun ríkari í Þýskalandi en hér á landi, en þó ber að hafa í huga að fjöldi námsmanna er eðlilega margfaldur í Þýskalandi á við hér á landi og því mun fleiri um hituna. Þar í landi eru ríkisstyrkir í boði, en einnig styrkir frá háskólunum sjálfum.

Ætla má að námsstyrkir skipti námsfólk með flóttamannabakgrunn enn meira máli en aðra námsmenn. Flóttafólk hefur margt þurft að skilja eftir allar sínar veraldlegu eigur á flótta frá heimalandinu. Einnig getur skortur á tengslaneti haft áhrif til hins verra þegar fyrstu skrefin eru stigin á vinnumarkaðnum eftir háskólanám, auk þess sem atvinnuleysi er meira meðal erlendra ríkisborgara en innfæddra íbúa í Evrópu. Í menntaskýrslu sinni biðlar Flóttamannastofnun til stjórnvalda og menntastofnana í móttökulöndum að veita flóttafólki námsstyrki, í þeim tilgangi að auka hlutfall þessa hóps í háskólanámi. Það væri sannarlega dæmi um sértæka stuðningsaðgerð í anda jafnræðis að veita flóttafólki námsstyrki fyrir háskólanámi í heild sinni. Það hlýtur þó að teljast sjálfsagt að afnema þá óbeinu mismunun sem núverandi kerfi felur í sér héraðslendis um að flóttafólki sé ekki veittur rýmri tímafrestur til að ljúka námi í því skyni að fá 30% höfuðstóls niðurfelldan, líkt og öðrum hópum er veittur, til dæmis vegna veikinda eða barnseigna.

Þá gætu stjórnvöld einnig ákveðið að ganga enn lengra og veita námsfólki með flóttamannabakgrunn möguleika á meiri niðurfellingu námslána, til dæmis um helming eins og raunin er í Þýskalandi, eða með því að setja þak á endurgreiðslur. Einnig væri það öflug jafnræðisaðgerð ef farið væri að dæmi Þjóðverja um að veita flóttafólki styrki til uppihalds og námskostnaðar vegna undirbúningsnáms fyrir háskólanám. Í það minnsta hlýtur að teljast eðlileg krafa að afnumin verði sú óbeina mismunun sem reglur um fjárhagsstuðning hjá Reykjavíkurborg fela í sér. Eins og staðan er í dag er nánast ómögulegt fyrir ungt flóttafólk að fjármagna framhaldsskólanám til undirbúnings fyrir háskóla, nema með fullri vinnu.

6.3 Tungumála- og undirbúningsnám

Niðurstöðum rannsókna annars vegar Evu Harðardóttur og Berglindar Rósar Magnúsdóttir (2018) og hins vegar Önnu Wozniczka og Hönnu Ragnarsdóttur (2016) ber saman um að hvorki sé fyrir hendi stefna um menntun ungs flóttafólks né heldur um háskólanema af erlendum uppruna hér á landi. Á þetta bæði við um stjórnvöld og háskólastofnanir. Litið er á þarfir þessara hópa sem frávík og einangrað vandamál. Þetta bendir til þess krafan um samlögun flóttafólks sé við lýði í íslensku menntakerfi, það er að nemendum beri að laga sig einhliða að því kerfi sem fyrir er. Ekki er gengið út frá hugmyndum um gagnkvæma aðlögun sem þó hefur verið bent á að sé forsendan fyrir því að einstaklingum af erlendum uppruna vegni vel í nýju samfélagi og spornað getur gegn ýmsum þeim vandamálum sem upp kunna að koma þegar til lengri tíma er litið í samskiptum nýrra íbúa samfélagsins og þeirra sem fyrir voru. Gagnkvæm aðlögun gengur í báðar áttir og mikilvægur þáttur hennar er aðlögun stofnana samfélagsins að einstaklingum af ólíkum uppruna og þörfum þeirra fyrir þjónustu. Eins og Hynie ofl. (2016) bentu á í heildrænu líkani sínu um aðlögun er umbreyting stofnana einn mikilvægasti þáttur gagnkvæmrar aðlögunar, það er aðlögun þeirra að þörfum borgara með mismunandi bakgrunn. Krafa um að nemendur af erlendum uppruna aðlagi sig einhliða að því kerfi sem fyrir er sýnir hins vegar að inngilding nemenda af ólíkum uppruna virðist vera skammt á veg komin í menntakerfinu á Íslandi.

Krafa um einhliða samlögun flóttafólks og annarra innflytjenda að íslensku menntakerfi á háskólastigi án þess að boðið sé upp á raunverulegan stuðning til íslenskunáms stuðlar að útilokun þessa hóps frá námi. Um þetta verður varla deilt. Eins og fram hefur komið er íslensk málstefna við lýði innan menntakerfisins á Íslandi, bæði á háskóla- og framhaldsskólastigi. Í framhaldsskólum er hún beinlínis lögbundin, því samkvæmt 35. grein laga um framhaldsskóla

(nr. 92/2008) skal kennsla innan skólanna fara fram á íslensku. Rannsóknir hafa einnig sýnt að kennsla innan háskóla hérlendis fer nær alfarið fram á íslensku (Gerður Gunnarsdóttir og Birna Arnbjörnsdóttir, 2014). Hins vegar dugar fjárhagsstuðningur við íslenskunám meirihluta flóttafólks í mesta lagi fyrir þremur íslenskunámskeiðum. Með núverandi stuðningi við íslenskunám á flóttafólk litla sem enga möguleika á að afla sér þeirrar tungumálakunnáttu sem þarf til að geta stundað háskólanám fyrr en eftir margra ára búsetu hérlendis. Þegar þetta tvennt kemur saman, annars vegar íslensk málstefna og hins vegar mjög takmarkaður stuðningur við íslenskunám flóttafólks stuðlar það að útilokun þessa hóps frá námi, sem er andstæða inngildingar nemenda af ólíkum uppruna. Íslensk málstefna er góð og gild sem slík og mögulega nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að varðveita tungumálið til lengri tíma. Hins vegar þurfa nauðsynlega að koma til sértæk stuðningsúrræði í anda jafnræðis til þess að slík stefna leiði ekki til útilokunar þess hóps sem ekki hefur íslensku að móðurmáli.

Þá er framboð íslenskunáms afar takmarkað fyrir ungt flóttafólk sem vill ná raunverulegum tókum á íslensku í þeim tilgangi að komast í háskóla. Einungis Tækniskólinn hefur síðustu ár boðið upp á sérstaka íslenskraut fyrir nemendur af erlendum uppruna, en fá pláss eru þar í boði, auk þess eru yngri nemendur í forgangi. Ungt flóttafólk á aldrinum 18-25 ára hefur því litla sem enga möguleika á að stunda fullt nám í íslensku. Fjölbrautaskólinn í Breiðholti hóf skólaárið 2020-2021 að bjóða námsbraut í íslensku sem annað mál. Þótt ekki sé þar um fullt nám að ræða er það góð viðbót fyrir ungmenni með flóttamannabakgrunn. Einstaklingar sem gjaldgengir eru í Háskóla Íslands hafa þann kost að sækja um námsbrautina Íslenska sem annað mál, en þar er þröskuldurinn hár. Til að komast inn í slíkt nám til BA-gráðu er krafist góðrar íslenskukunnáttu og til að komast inn í hagnýta námsbraut er krafist góðrar enskukunnáttu.

Við þær áskoranir sem flóttafólk stendur frammi fyrir á Íslandi vegna skorts á sértækum stuðningi vegna íslenskunáms bætist sú staðreynd að flóttafólk er að mestu beinlínis útilokað frá framhaldsskólanámi, þrátt fyrir skýrar lagalegar skuldbindingar skólanna um að bjóða upp á hvoru tveggja, móttökuáætlanir og sérstaka íslenskuáfanga fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku. Niðurstöður þarfagreiningar Rauða krossins sýna að fæstir skólanna standa undir þessum skuldbindingum og að einungis tæpur helmingur framhaldsskóla á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni þess hafa móttökuáætlanir fyrir þennan hóp. Um 40% skólanna bjóða engin sértæk íslenskunámskeið eða námsbrautir fyrir umræddan hóp. Þetta er sláandi niðurstaða þar sem lagalegar skuldbindingar þær sem stjórnvöld setja eru alveg skýrar

hvað þetta varðar með stefnumótun í anda jafnræðis. Hér er pottur brotinn og verk að vinna. Í nýlegum drögum að stefnu um menntun barna og ungmenna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn (2020) kemur fram að fjölga skuli tækifærum nemenda af erlendum uppruna til að stunda og ljúka námi við framhaldsskóla. Það hlýtur þó að teljast sérkennilegt að staða mála sé með þeim hætti innan framhaldsskólanna sem þarfagreining Rauða krossins bendir til, einkum í því ljósi að lög um framhaldsskóla og ofangreind reglugerð eru ekki ný af nálinni, eða frá árunum 2008 og 2009 og aðalnámskrá frá 2011.

Eins og vikið hefur verið að þá hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna kallað eftir því að stjórnvöld og menntastofnanir í móttökulöndum eyrnamerki fjármagn til menntamála flóttafólks á háskólastigi auk þess að bjóða upp á tungumálanámskeið og sérstök brúarnámskeið fyrir þá sem ekki hafa fullnægjandi undirbúning til að hefja háskólanám. Þýsk stjórnvöld hafa fyrir sitt leyti svarað kalli Flóttamannastofnunar SP og á undanförunum árum lagt mikla fjármuni í það að auka möguleika flóttafólks til undirbúningsnáms fyrir háskóla. Farin hefur verið sú leið að nýta Studienkolleg, sem þegar voru til staðar fyrir alþjóðlega nemendur. Með auknu fjármagni hefur þjónusta þeirra verið útvíkkuð þannig að hún nái einnig til flóttafólks. Námið í Studienkolleg skiptist í annars vegar þýskunám og hins vegar sértæk undirbúningsnámskeið fyrir ólíkar námleiðir innan háskólanna. Með auknu fjármagni hefur verið bætt mjög við þýskuhlutann enda býr flóttafólk yfirleitt yfir mjög takmarkaðri þýskukunnáttu þegar það kemur til landsins. Nám í Studienkolleg er nemendum að kostnaðarlausu. Það er einnig til fyrirmyndar að mjög lágur þroskuldur er fyrir flóttafólk til að hefja nám í Studienkolleg, nemendur geta hafið þar nám á byrjunarstigi í þýsku. Þar geta námsmenn síðan farið í sérhæft undirbúningsnám, allt eftir því hvaða háskólagrein þeir hyggjast stunda í framhaldinu. Þá taka nemendur samræmt hæfnismatspróf (festellungsprüfung) fyrir inngöngu í háskóla við lok Studienkolleg. Kerfið er því mjög skipulagt og heildrænt, þar getur flóttafólk hafið nám sem byrjendur í þýsku en lokið því með prófi sem tryggir þeim inngöngu í alla þýska háskóla.

Segja má að kerfislæg aðlögun menntakerfisins að þörfum ungs fólks á flótta, bæði á framhalds- og háskólastigi sé stutt á veg komin á Íslandi. Ekki er komið til móts við þarfir nemenda af erlendum uppruna með takmarkaða íslenskukunnáttu og hlýtur þó að teljast lykilatriði eigi vel að vera. Við blasir að flóttafólk og aðrir innflytjendur þurfa að fá aðild að þeim stofnunum sem fyrir eru í samfélaginu, eigi þeir að geta orðið virkir þátttakendur

samfélagsins, og þar eru menntastofnanir engin undantekning. Raunar má segja að þær skipti höfuðmáli vegna þess mikilvæga hlutverks sem menntun spilar í gagnkvæmri aðlögun. Í þessu samhengi má nefna að Evrópsku stúdentasamtökin hafa bent á að inngilding nemenda með ólíkan bakgrunn og uppruna sé sjálf sögð krafa í nútímalegu lýðræðis- og jafnréttissamfélagi, auk þess sem hún auðgi akademískt umhverfi með ólíkum sjónarmiðum og fjölbreytni og bæti þar með gæði menntunar.

Flóttamannastofnun kallar eftir því að stjórnvöld og menntastofnanir í móttökulöndum leggi fjármagn til menntamála flóttafólks á háskólastigi auk þess að bjóða upp á tungumálanámskeið og sérstök brúarnámskeið fyrir þá sem ekki hafa fullnægjandi undirbúning til að hefja háskólanám. Þýsk stjórnvöld hafa á undanförunum árum lagt mikla fjármuni í það að auka möguleika flóttafólks til undirbúningsnáms fyrir háskóla. Stjórnvöld á Íslandi gætu nýtt það módel sem Þjóðverjar hafa sett upp með Studienkolleg og veitt auknu fjármagn til þeirra skóla sem nú þegar bjóða upp á námsbrautir fyrir nemendur af erlendum uppruna, annað hvort íslenskunám eða undirbúningsnám fyrir háskóla. Eins og fram hefur komið býður Tækniskólinn upp á sérstaka íslenskubraut fyrir útlendinga, en til að það gagnist fleirum þarf aukið fjármagn. Það sama á við um nýstofnaða námsbraut í íslensku sem annað mál í Fjölbrautarskólanum í Breiðholti.

Hvað varðar úrbætur innan annarra framhaldsskóla er auðvitað fyrsta krafa að þeir standi undir þeim lagalegu kröfum sem gerðar eru til þeirra varðandi þjónustu og inngildingu nemenda af erlendum uppruna, bæði um móttökuáætlanir og íslenskunámskeið. Það vekur athygli – í ljósi þess að framhaldsskólarnir virðast ekki í stakk búnir til að uppfylla skilyrði laga – að stjórnvöld skuli í reynd hafa sett fram kröfu um kerfislæga aðlögun þá sem Heckmann hefur bent á að sé mikilvægur hluti af gagnkvæmri aðlögun, það er þegar stofnanir veita flóttafólki og öðrum innflytjendum aðild að stofnunum samfélagsins. Ásetningur stjórnvalda virðist hér standa í rétta átt – en framkvæmdaraðilum hafa ekki verið færð þau tæki og tól sem þarf til. Það mætti einnig hugsa sér að innan framhaldsskólanna væri boðið upp á sérstakt undirbúningsnám fyrir háskóla á ensku fyrir flóttafólk, þó að slíkt nám gæti vissulega einnig farið fram innan háskólanna.

Innan háskóla hérlendis er til vísir að fyrirkomulagi sem hægt væri að nýta sem fyrirmynd, en einnig þar eru þröskuldarnir of háir fyrir flesta flóttamenn að yfirstíga. Líkt og að ofan greinir er einungis til staðar háskólabrú á ensku við háskólann á Bifröst og staðið hefur til að koma

slíku námi á við Keili þar sem háskólabrú á íslensku hefur verið kennd frá árinu 2007. Námið við Bifröst er án skólagjalda en nemendur þurfa hins vegar að greiða innritunargjald sem fyrir námið í heild er 230.000 krónur. Námið við Keili á að kosta tæplega hálfa milljón króna. Erfitt er að sjá að flóttafólk sé í stakk búið til að standa skil á slíkum fjárhæðum. Hér er þó sem fyrr segir kominn vísir að námi sem stjórnvöld gætu notað sem fyrirmynd fyrir nám innan opinberra háskóla, til dæmis Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri. Best væri að þröskuldur væri jafn lágur og raunin er í Þýskalandi, það er að flóttafólk gæti hafið undirbúningsnám í háskólabrú sem byrjendur í íslensku, og að því myndi síðan ljúka með hæfnisprófi sem myndi gilda í alla íslenska háskóla.

6.4 Stuðningur og persónuleg ráðgjöf

Rannsóknir sýna að mikið skortir á kerfislæga aðlögun háskóla á Íslandi að þörfum nemenda af erlendum uppruna. Gengið er út frá sama stuðningi allra, en töluvert skortir á sértækar jafnræðisaðgerðir fyrir þennan hóp og ekki er tekið tillit til þess innan íslenskra háskóla að nemendur af erlendum uppruna standa frammi fyrir tungumálaáskorunum og þurfi þess vegna sértækan stuðning í anda jafnræðis. Stuðningur er samningsatriði í hvert skipti, en enginn rammi eða samræmdar reglur eru fyrir hendi um sértækan tungumálastuðning. Þetta er afar sérkennilegt í ljósi þess að innflytjendur á Íslandi eru 15% mannfjöldans og fjöldi nemenda með erlent ríkisfang við íslenska háskóla hefur sexfaldast frá árinu 1997 og voru þeir 19% háskólanema árið 2017 (Benediktsson o.fl., 2019; Susan Rafik Hama o.fl., 2020).

Tvö sértæk stuðningsverkefni við flóttafólk og innflytjendur eru þó til fyrirmyndar. Verkefnið Sprettur er starfrækt innan Háskóla Íslands að þýskri fyrirmynd. Það veitir nemendum af erlendum uppruna sérstakan námslegan, félagslegan og fjárhagslegan stuðning frá því að þeir hefja nám í framhaldsskóla og fram á fyrsta ár í háskóla. Þá veitir verkefnið Student refugees Iceland flóttafólki sem hyggur á háskólanám stuðning og upplýsingar, en það er starfrækt af Landssambandi íslenskra stúdenta að danskri fyrirmynd.

Í Þýskalandi hafa stjórnvöld varið miklum fjármunum í stuðningsverkefni fyrir flóttafólk, mörg þeirra innan háskólanna sem upphaflega voru sjálfsprottin. Með fjármagni frá hinu opinbera hafa þessi verkefni verið eflað og náð til mun fleira flóttafólks en annars hefði verið. Á árunum 2015-2018 náði Welcome verkefnið, sem meðal annars styður við sjálfsprottin stuðningsverkefni innan háskóla, til 50.000 flóttamanna. Að þessari fyrirmynd, það er með

opinberu fjármagni mætti styrkja góð verkefni eins og Sprett og Student Refugees Iceland, þannig að þau ná til fleiri einstaklinga. Þessi jákvæðu dæmi breyta þó ekki því að rannsóknir benda til þess að miklar kerfisbreytingar þurfa að eiga sér stað innan háskóla á Íslandi til þess að koma til móts við flóttafólk í námi sem og aðra nemendur af erlendum uppruna. Það er forsenda raunverulegs jafnræðis þessa hóps innan háskólastofnana sem reknar eru að hluta til eða að öllu leyti af opinberu fé. Þá þurfa einnig breytingar að eiga sér stað í lagaumhverfi háskóla og færa má rök fyrir því að það sé íslensku lýðræðis- og velferðarsamfélagi ekki til sóma að hvorki í lögum um háskóla né lögum um opinbera háskóla skuli vera minnst einu orði á inngildingunni vaxandi hóps nemenda af erlendum uppruna.

7 Lokaorð

Með vísan til rannsóknarspurninga ritgerðarinnar þá er niðurstaðan sú að flóttafólk á Íslandi búi ekki við jafnræði til háskólanáms, enda eru þröskuldarnir í vegi þess svo háir, að þeir virka útilokandi. Þessi rannsókn hefur varpað ljósi á að enda þótt hægt væri að halda því fram að flóttafólk á Íslandi njóti jafnréttis til æðri menntunar, það er að engar formlegar hindranir séu í vegi fyrir því að það stundi háskólanám, þá nýtur flóttafólk á Íslandi ekki jafnræðis til háskólanáms. Töluvert skortir á stefnumótun stjórnvalda í þessum efnum, en þó hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti gefið út drög drög að stefnu um menntun barna og ungmenna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Vonandi verður í framhaldinu til raunveruleg stefna í málaflokknum. Þá má álykta að íslensk stjórnsýsla, í þessu tilfelli einkum á sviði menntamála, eigi í erfiðleikum með að takast á við þær áskoranir nægilega hratt og vel sem fylgja menntamálum flóttafólks og eru svo miklu meira aðkallandi nú en áður, í ljósi þeirrar fjölgunar flóttafólks sem orðið hefur á Íslandi.

Nokkuð vantar upp á að staðfesting á því námi sem margir hafa stundað í upprunalandi sínu gangi nægilega vel fyrir sig og háskólastofnanir eru ekki lagalega bundnar af því að veita nemendum inngöngu, sem þó hafa fengið nám sitt metið af Enic/Naric skrifstofunni, eða hafa bakgrunnsskýrslu þaðan geti þeir ekki sýnt fram á skjöl um fyrra nám. Þar við bætist að kröfur um íslenskukunnáttu gera mörgum erfitt fyrir og að sama skapi vantar mjög upp á að nauðsynlegt íslenskukennsla sé í boði og þá þannig að flóttafólk geti nýtt sér hana, enda er íslenskunám dýrt og fjárhagsstuðningur vegna íslenskunáms allt of lítill. Þá er aðgengi flóttafólks að framhaldsskólum mjög skert, þrátt fyrir skýran lagaramma um stuðning við nemendur af erlendum uppruna innan þeirra.

Í reynd má segja að háir þröskuldar séu í vegi þeirra flóttamanna sem vilja stunda háskólanám á Íslandi. Má ætla að fæstir komist yfirhöfuð á þann stað að geta stigið fyrsta skrefið til þess að stunda háskólanám. Ljóst má vera að það kerfi sem við lýði er býður upp á að vel dugandi fólk og í mörgum tilfellum með einhverja framhalds- og jafnvel háskólamenntun, sem hingað hefur hrökklast á flótta vegna aðstæðna í heimalandinu, fái engin þau tæki og tól sem það þarf til að nýta getu sína og hæfni og með þeim hætti leggja sitt af mörkum til samfélagsins, sjálfum sér og sínum einnig til hagsbóta.

Þýskaland er að mörgu leyti til fyrirmyndar hvað stefnumótun og jafnræðisaðgerðir varðar til stuðnings flóttafólki í háskólanámi og getur Ísland dregið þaðan ýmsan lærdóm um það

hvernig beita má sértækum aðgerðum til að styðja við bak þessa hóps. Staðfesting á fyrra námi er í föstum skorðum sem og verklag til að meta hæfni þeirra sem ekki geta sýnt gögn um fyrra nám. Miklum fjármunum hefur verið varið til að efla undirbúningsnám fyrir háskóla þannig að það náí til og þjóni þörfum vaxandi hóps flóttafólks. Undirbúningsnámið er að hluta til þýskunám og ekkert því til fyrirstöðu að byrjendur í þýsku geti hafið slíkt nám. Þá hefur miklum fjármunum einnig verið varið til ýmissa stuðningsaðgerða við nemendur innan háskólanna með flóttamannabakgrunn og taka þýskir nemendur virkan þátt í þeim stuðningi.

Einstaklingar með flóttamannabakgrunn standa sannarlega höllum fæti hvað varðar aðgengi að háskólanámi, en eins og fram hefur komið hér að framan stendur þessi hópur frammi fyrir ýmsum hindrunum. Ákall Flóttamannastofnunar til stjórnvalda og menntastofnana í móttökulöndum flóttafólks snýr að því að veita flóttafólki stuðning til þess að ungt fólk í þeim hópi geti nýtt hæfileika sína til fulls. Slíkt hlýtur að leiða til góðs og hefur stofnunin bent á ýmsa ávinninga af háskólanámi flóttafólks. Engin rök hníga til annars en að það eigi jafnt við á Íslandi sem annars staðar.

Heimildaskrá

- Ager, A. og Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
<https://click.endnote.com/viewer?doi=10.1093%2Fjrs%2Ffen016&token=WzI5MTI3MDgsljEwLjEwOTMvanJzL2ZlbiAxNiJd.qkrBlhTQxkVvTsGISTwduhklak>
- Alþingi. (1997). *Skýrsla menntamálaráðherra um kennslu, nám og rannsóknir á háskólastigi, samkvæmt beiðni*. www.althingi.is/altext/121/s/1244.html
- Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. (2017). *Greining á þjónustu við flóttafólk* [skýrsla]. www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/skyrslur2016/Adlogun_flottafofks_27022017.pdf
- Alþjóðasamningur Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 13 grein/nr. 10/1979.
- Anna Wozniczka og Hanna Ragnarsdóttir. (2016). Lög, stefna og úrræði í málefnum háskólanema af erlendum uppruna. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun* [Sérrit 2016 – Menntun, mannvit og margbreytileiki].
https://www.hi.is/sites/default/files/bgisla/anna_katarzyna_ofl_grein.pdf
- Baker, S. og Irwin, E. (2019). Disrupting the dominance of 'linear pathways': how institutional assumptions create 'stuck places' for refugee students' transitions into higher education. *Research Papers in Education*, 36 (1), 75-95.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02671522.2019.1633561>
- Benediktsson, A. I., Wozniczka, A. K., Tran A. D. K., Ragnarsdóttir, H. (2019). Immigrant students' experiences of higher education in Iceland: Why does culturally responsive teaching matter? *Nordic journal of comparative and international education*, 3(22), 37-54. <http://doi.org/10.7577/njcie.2850>
- Berg, J. (2018). A New Aspect of Internationalisation? Specific challenges and support structures for refugees on their way to German higher education. Í A. Curaj, L. Deca og R. Pricopie (ritstjórar), *European higher education area: The impact of past and future policies* [ritstýrð skýrsla]. <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-77407-7>
- Bildungsberatung garantiefonds hochschule. (e.d.). *Sponsorships in accordance with "Richtlinien Garantiefonds Hochschulbereich (RL-GF-H)" - As of June 2019*.
<https://bildungsberatung-gfh.de/wen/foerderung/Foerderung-nach-den-Richtlinien-GF-H.php>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2016, desember). *Migration report 2015. Central conclusions*.
www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2019, desember). 2018 *Migration report: Key results*.
www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. (e.d.). *FAQ uni-assist*.
<https://uol.de/en/application/international-students/faq-uni-assist>
- Council of Europe. (e.d.). *European Qualifications Passport for Refugees*.
<https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>
- DAAD. (e.d.-a). *The right university*. German academic exchange service.
www.daad.de/en/study-and-research-in-germany/plan-your-studies/the-right-university/
- DAAD. (e.d.-b). The DAAD. *Who we are*. www.daad.de/en/the-daad/
- Deutsches Studentenwerk. (e.d.). *BAföG - state funding for students in Germany*.
www.studentenwerke.de/en/content/baf%C3%B6g-state-funding-students-germany
- Deutsche Welle. (2016, 17. september). Merkel to drop 'We can do this' from her speeches. *Deutsche Welle*. www.dw.com/en/merkel-to-drop-we-can-do-this-from-her-speeches/a-19559228
- Dillabough, J. (2016). Gender, social justice and citizenship in education: Engaging space, the narrative imagination and relationality. Í A. Peterson, R. Hattam, M. Zembylas og J. Arthur (ritstjórar), *The Palgrave International Handbook of Education for Citizenship and Social Justice* (bls. 49-71). Palgrave.
- Dósaverksmiðjan. (e.d.). *Greiðslur*. <http://thetincanfactory.eu/greiethslur---payments.html>
- Eckhardt, T. (2019). The education system in the federal republic of Germany 2017/2018. *A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe*. [skýrsla Kultusministerkonferenz].
https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-engl-pdfs/dossier_en_ebook.pdf
- Enic/Naric. (e.d.). *Germany*. <https://www.enic-naric.net/germany.aspx>
- Enic/Naric Ísland. (e.d.). *Um ENIC/NARIC*. http://www.enicnaric.is/um_okkur.html
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2019). *Integrating Asylum Seekers and Refugees into Higher Education in Europe: National Policies and Measures*. *Eurydice Report*. Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/integrating-asylum-seekers-and-refugees-higher-education-europe-national-policies-and_en

European Migration Network. (2018). *Social Benefits and Rights for Beneficiaries of International Protection* [skýrsla]. <http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2018/10/Social-Benefits-and-Rights-for-Beneficiaries-of-International-Protection.pdf>

European Students' Union. (2015). *Policy Paper on Social Dimension*. https://www.esu-online.org/wp-content/uploads/2016/07/BM69_PolicyPaperOnSocialDimension_2015.pdf

European Students' Union. (2019, 7. febrúar). *Together Moving Forward*. <https://www.esu-online.org/?project=together-moving-forward>

Eurostat. (2019). *Distribution of first-time asylum applicants (non-EU-27 citizens) by age group, 2019*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/39/Distribution_of_first-time_asylum_applicants_%28non-EU-27_citizens%29_by_age_group%2C_2019_%28%25%29.png

Eurostat. (2021a). *Asylum applications (non-EU) in the EU member states, 2008-2020*. *Eurostat. Statistics explained*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics

Eurostat. (2021b). *Statistics explained. Migrant integration statistics – at risk of poverty and social exclusion*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_at_risk_of_poverty_and_social_exclusion

Eva Harðardóttir og Berglind Rós Magnúsdóttir (2018). Að þreifa sig áfram í myrkrinu Ríkjandi stefnur og straumar um ungt flóttafólk í íslensku grunn- og framhaldsskólakerfi. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 14(3), 183–204. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.3.2>

Félagsmálaráðuneytið. (2013, 10. maí). *Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks*. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/Rit_2013/Vidmidunarreglur_flottamannefndar_Mai2013.pdf

Félagsmálaráðuneytið. (2019, janúar). *Skýrsla nefndar um samræmda móttöku flóttafólks*. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5497912a-1a46-11e9-942f-005056bc4d74>

Félagsmálaráðuneytið. (2021a, 16. febrúar). *Félagsmálaráðuneytið gerir samning við Reykjavíkurborg um þjónustu við flóttafólk*. Stjórnarráð Íslands <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/02/16/Felagsmalaraduneytid-gerir-samning-vid-Reykjavikurborg-um-thjonustu-vid-flottafolk-/>

Félagsmálaráðuneytið. (2021b, 11. febrúar). *Reykjanesbær fyrsta sveitarfélagið sem gerir samning við félagsmálaráðuneytið um þjónustu við flóttafólk óháð búsetu*. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/02/11/Reykjanesbaer-fyrsta-sveitarfelagid-sem-gerir-samning-vid-felagsmalaraduneytid-um-thjonustu-vid-flottafolk-ohad-busetu/>

- Fjölbrautaskólinn í Breiðholti. (e.d.). *Icelandic as a Second Language*.
<https://www.fb.is/namid/icelandic-as-a-second-language/>
- Fjölmenningarsetur. (e.d.). *Íslenskukennsla á höfuðborgarsvæðinu*.
<https://www.mcc.is/islenskukennsla-hofudborgarsvaedid/>
- Fullorðinsfræðslan – Iceschool ehf. (e.d.). *Tungumál og raungreinar*.
<https://fullordinsfraedslan.wordpress.com/>
- Funk, N. (2016). A spectre in Germany: refugees, a ‘welcome culture’ and an ‘integration politics’. *Journal of Global Ethics*, 12(3), 289-299.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449626.2016.1252785>
- Gerður Guðmundsdóttir og Birna Arnbjörnsdóttir. (2014). Undirbúningur framhaldsskólanemenda fyrir notkun ensku í háskólanámi. Námskrár og nýtt íslenskt málumhverfi. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun*, 1-23.
<https://skemman.is/bitstream/1946/20625/1/Undirb%3%baningur.pdf> .
- Hagstofa Íslands. (e.d.). *Alþjóðleg vernd eftir ríkisfangi, tegund verndar, kyni og aldri 1997-2019*.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__mannfjoldi__3_bakgrunnur__Vernd_dvalarleyfi/MAN45002.px/?rxid=2a9b2b20-0f57-4f3c-8e51-bbcd6b5b4488
- Hagstofa Íslands. (2018, 5. júlí). *Fjöldi nýnema á háskólastigi hefur tvöfaldast á tuttugu árum*.
<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/menntun/nynemar-i-haskolum-2010-2017/>
- Hagstofa Íslands. (2020). *Innflytjendur 15,2% íbúa landsins*.
<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-eftir-bakgrunni-2020/>
- Háskólinn á Bifröst. (e.d.). *Háskólagátt á ensku*.
<https://www.bifrost.is/namid/haskolagatt/haskolagatt-a-ensku>
- Háskóli Íslands. (e.d.-a). *Aurora-háskólanetið*.
https://www.hi.is/visindastarf/aurora_haskolanetid
- Háskóli Íslands. (e.d.-b). *Nemendur*. <https://www.hi.is/kynningarefni/nemendur>
- Háskóli Íslands. (e.d.-c). *Sprettur*. <https://www.hi.is/sprettur#umsokn>
- Háskóli Íslands, hugvísindasvið (e.d.). *Íslenska sem annað mál*.
https://www.hi.is/islenska_sem_annad_mal
- Heckmann, F. (2005). *Integration and integration policies. IMISCOE network feasibility study*.
<https://www.efms.uni-bamberg.de/pdf/INTPOL%20Final%20Paper.pdf>
- Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun 2015.
<https://www.un.is/heimsmarkmidin/menntun/>

- Hynie, M. (2018). Refugee integration: Research and policy. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 24(3), 265-276. <https://psycnet.apa.org/fulltext/2018-39059-002.pdf>
- Hynie, M., Korn, A. og Tao, D. (2016). Social context and social integration for government assisted refugees in Ontario, Canada. Í M. Poteet og S. Nourpanah (ritstjórar), *After the flight: The dynamics of refugee settlement and integration* (183–227). Cambridge Scholars Publishing. <https://doi.apa.org/fulltext/2018-39059-002.html>
- Íslensk málnefnd. (2009). *Íslenska til alls. Tillögur íslenskrar málnefndar að íslenski málstefnu samþykktar á Alþingi 12. mars 2009*. Mennta- og menningarmálaráðuneyti. https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/islenska_til_alls_2009-11-06.pdf
- Jón Þór Kristjánsson. (2021, 18. febrúar). *Samræmd þjónusta við flóttafólk*. Akureyrarbær <https://www.akureyri.is/is/frettir/samraemd-thjonusta-vid-flottafolk>
- Julia Kracht. (2019). *DAAD's higher education programmes for refugees in Germany*. https://www2.daad.de/medien/microsites/the-other-one-percent/poster_-_daad_-_daad_s_higher_education_programmes_for_refugees__julia_kracht_ara%C3%BAjo_.pdf
- Jungblut, J., Pietkiewicz, K. (ritstjórar). (2017, apríl). *Refugees Welcome? Recognition of qualifications held by refugees and their access to higher educations in Europe – country analyses* [Skýrsla]. Brussel: European Students' Union. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED586990.pdf>
- Jungblut, J., Vukasovic, M., og Steinhardt, I. (2018). Higher education policy dynamics in turbulent times – access to higher education for refugees in Europe. *Studies in Higher Education*, 45(2), 327-338. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03075079.2018.1525697?journalCode=csh20>
- Keilir. (e.d.). *Preliminary university studies*. <https://www.keilir.net/haskolabru/namsframbod/haskolabru-a-ensku/>
- Kultusminister konferenz. (e.d.-a). *Central Office for Foreign Education*. <https://www.kmk.org/zab/central-office-for-foreign-education.html>
- Kultusministerkonferenz. (e.d.-b). *Information in English*. <https://www.kmk.org/de/kmk/information-in-english.html>
- Lambrechts, A. A. (2020). The super-disadvantaged in higher education: Barriers to access for refugee background students in England. *Higher Education*, 80, 803–822. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10734-020-00515-4.pdf>
- Lánasjóður íslenskra námsmanna. (2017). *Úthlutunarreglur 2017-2018. Ásamt útskýringum og dæmum*. <https://menntasjodur.is/library/Skrar/uthlutunarreglur/Uthlutunarreglur2017-2018.pdf>

- Lánasjóður íslenskra námsmanna. (2018). *Úthlutunarreglur 2018-2019. Ásamt útskýringum og dæmum*. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Menntamalaraduneytid/%C3%9Athlutunarreglur%20L%C3%8DN%202018-2019.pdf>
- Lenette, C. (2016). University students from refugee backgrounds: why should we care? *Higher education research & development*, 35(6), 1311–1315. <https://click.endnote.com/viewer?doi=10.1080%2F07294360.2016.1190524&token=WzI5MTI3MDgsljEwLjEwODAvMDcyOTQzNjAuMjAxNi4xMTkwNTI0Ii0.Y4ci9EvBUqeVgasQhTo cyDG7Zu8>
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.
- Lög um háskóla nr. 63/2006.
- Lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna nr. 85/2018. .
- Lög um menntsjóð námsmanna nr. 60/2020.
- Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008.
- Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls nr. 61/2011.
- Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, 26. grein/ 1948. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/JafnrettiNu/Mannrettinda_ICEHR.pdf
- Marcu, S. (2018). Refugee students in Spain: The role of universities as sustainable actors in institutional integration. *Sustainability*, 10(6), 1-21. doi:10.3390/su10062082
- Maja Loncar (2016). *Reynsla ungs flóttafólks á Íslandi. Tækifæri, áskoranir og vonir og væntingar í nýju landi* [MA rigerð í félagsráðgjöf til starfsréttinda]. Skemman. <https://skemman.is/handle/1946/26399>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (e.d.). *Viðurkenning á námi*. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/vidurkenning-a-nami/>
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2012). *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011. Almennur hluti*. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Adalnamskra%20framhaldsskola_2_utg_breyt_2015_.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2013). *Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti 2011. Greinasvið 2013* https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Adalsnamskra-grunnskola-3.-utg.-2016_2019_master_16082019.pdf

- Mennta og menningarmálaráðuneyti. (2020a). *Drög að stefnu um menntun barna og ungmenna með fjölbreyttan tungumálaog menningarbakgrunn*.
https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Dr%C3%B6g%20a%C3%B0%20stefnu_menntun%20barna%20og%20ungmen-na%20me%C3%B0%20fj%C3%B6lbreyttan%20tungum%C3%A1la-%20og%20menningarbakgrunn_260520.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2020b). *Háskólar á Íslandi*. Stjórnarráð Íslands.
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/haskolar/>
- Menntasjóður námsmanna. (e.d.). *Algengar spurningar*.
<https://menntasjodur.is/namsmenn/namsframvinda/algengar-spurningar/>
- Michael Kalkmann. (2015, nóvember). *Country report. Germany. November 2015*. [skýrsla European council on refugees and exiles]. Aida. Asylum information database.
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/11/report-download_aida_de_update.iv__0.pdf
- Michael Kalkmann. (2016, desember). *Country report. Germany. 2016 update*. Aida. Asylum information database. [skýrsla European council on refugees and exiles].
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/03/report-download_aida_de_2016update.pdf
- Michael Kalkmann. (2017, desember). *Country report. Germany. 2017 update*. Aida. Asylum information database. [skýrsla European council on refugees and exiles].
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2018/03/report-download_aida_de_2017update.pdf
- Michael Kalkmann. (2018, desember). *Country report. Germany. 2018 update*. Aida. Asylum information database. [skýrsla European council on refugees and exiles].
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_de_2018update.pdf
- Michael Kalkmann. (2019, desember). Aida. *Country report. Germany. 2019 update*. Asylum information database. . [skýrsla European council on refugees and exiles].
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download_aida_de_2019update.pdf
- Mímir. (e.d.) *Nám*. <https://www.mimir.is/is/nam#study-icelandic>
- Múltíkúltí. (e.d.). *Næstu námskeið*. <https://www.multimal.org/>
- Niessen, J. og Huddleston, T. (2010, apríl). *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/handbook_integration/doc1_12892_168517401_en.pdf
- Norman-Major, K. (2011). Balancing the four Es; or can we achieve equity for social equity in public administration? *Journal of public Affairs Education*, 17(2), 233-252.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2011.12001640>

- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*.
<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>
- Pimm Westra og Sigrún Erla Egilsdóttir. (2019, 10. apríl). *The access to education for refugees in Iceland* [skýrsla]. <https://www.raudikrossinn.is/media/skyrslur/The-Access-to-Education-for-Refugees-in-Iceland.pdf>
- Ramsay, G. og Baker, S. (2019). Higher Education and Students from Refugee Backgrounds: A Meta-Scoping Study. *Refugee Survey Quarterly*, 38(1), 1–28.
<https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/38/1/55/5289994>
- Reglugerð um rétt nemenda í framhaldsskólum til kennslu í íslensku nr. 654/2009.
- Reykjavíkurborg. (2021). *Reglur um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg*.
https://reykjavik.is/sites/default/files/svid_skjol/VEL/reglur/reglur_um_fjarhagsadstod_-_1._april_2021.pdf
- Retor. (e.d.). *Íslenska fyrir enskumælandi*. Sjá vefsíðu: <https://retor.is/namskeid/islenska-fyrir-enskumaelandi/>
- Robila, M. (2018). *Refugees and Social Integration in Europe* [samantekt].
https://www.un.org/development/desa/family/wp-content/uploads/sites/23/2018/05/Robila_EGM_2018.pdf
- Saga Akademía. (e.d.). *Prices*. <https://www.sagaakademia.is/en/prices/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2019, 18. janúar). *Samræmd móttaka flóttafólks*.
<https://www.samband.is/frettir/samraemd-mottaka-flottafolks/>
- Samningur um viðurkenningu á menntun og hæfi á æðra skólastigi á Evrópusvæðinu VII hluti, 7. grein/1997. <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=ba22d470-5013-46d7-8cee-9d5f5c4e50f6>
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna. I kafli/1951.
<https://www.humanrights.is/is/mannrettindi-og-island/helstu-samningar-og-yfirlýsingar/sameinudu-thjodirnar/samningur-um-rettarstodu-flottamanna>
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, 28. grein/1989. Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna. <https://www.barnasattmali.is/is/um-barnasattmalann/heildartexti-barnasattmalans>
- Schneider, L. (2018). Access and aspirations: Syrian refugees' experiences of entering higher education in Germany. *Research in Comparative & International Education*, 13(3), 457–478. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1745499918784764>

Steingerður Ólafsdóttir, Sigrún Sif Jóelsdóttir, Lára Rún Sigurvinsdóttir, Dóra S. Bjarnason, Anna Kristín Sigurðardóttir og Kristín Erla Harðardóttir. (2014). *Skóli án aðgreiningar. Samantekt á lögum og fræðilegu efni.*

https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/skyrsl_skoli_adgr_samant_l%C3%B6g_fr_2015.pdf

Steinhardt, I. og Eckhardt L. (2017). “We can do it” – Refugees and the German higher education system. Í J. Jungblut og K. Pietkiewicz (ritstjórar), *Refugees welcome? Recognition of qualifications held by refugees and their access to higher education in Europe – country analyses.* [ritstýrð skýrsla European students’ union].

<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED586990.pdf>

Streitwieser, B., Loo, B., Ohorodnik, M. og Jeong, J. (2019). Access for Refugees Into Higher Education: A Review of Interventions in North America and Europe. *Journal of Studies in International Education*, 23(4), 473–496.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1028315318813201>

Student refugees Iceland. (e.d.). *Application Café.*

<https://www.studentrefugees.is/en/application-cafe>

Studying in Germany. (e.d.). *Studienkolleg in Germany (Prep course).* [https://www.studying-in-](https://www.studying-in-germany.org/studienkolleg/#:~:text=Simply%20put%2C%20Studienkolleg%20is%20a,or%20a%20full%20academic%20year.)

[germany.org/studienkolleg/#:~:text=Simply%20put%2C%20Studienkolleg%20is%20a,or%20a%20full%20academic%20year.](https://www.studying-in-germany.org/studienkolleg/#:~:text=Simply%20put%2C%20Studienkolleg%20is%20a,or%20a%20full%20academic%20year.)

Studienkollegs. (e.d.). *Studienkollegs in Germany.* <http://www.studienkollegs.de/home.html>

Susan Rafik Hama, Artem Ingmar Benediktsson, Börkur Hansen, Kreisell Lou Suson Jónsdóttir og Hanna Ragnarsdóttir (2020). Formal and informal support at Icelandic universities: Experiences of staff members and immigrant students. *Tímarit um uppeldi og menntun*, 29(1), 45–64. <https://doi.org/10.24270/tuum.2020.29.3>

TestAs. (e.d.-a). *About us.* Test für ausländische studierende.

https://www.testas.de/en/ueber_uns_en.htm

TestAs. (e.d.-b). *FAQ.* Test für ausländische studierende.

https://www.testas.de/en/faq_en.htm#erg5

Tækniskólinn. (e.d.). *Íslenskubraut fyrir útlendinga.*

<https://tskoli.is/namsbraut/islenskubraut-fyrir-utlendinga/>

UNHCR. (e.d.-a). *Education.* <https://www.unhcr.org/pages/49c3646cda.html>

UNHCR. (e.d.-b). *Refugee data finder. Key indicators.* <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

UNHCR. (2015, júlí). *Higher Education Considerations for Refugees in Countries Affected by the Syria and Iraq Crisis.* <https://www.unhcr.org/568bc5279.pdf>

- UNHCR. (2019a). *Refugee educations 2030. A Strategy for refugee inclusion*.
<https://www.unhcr.org/publications/education/5d651da88d7/education-2030-strategy-refugee-education.html>
- UNHCR. (2019b). *Stepping up: Refugee Education in Crisis* [skýrsla].
<https://www.unhcr.org/steppingup/wp-content/uploads/sites/76/2019/09/Education-Report-2019-Final-web-9.pdf>
- UNHCR Ísland. (2019a, 3. desember). *Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna stofnar til hnattræns umræðuvettvangs um málefni flóttafólks*. UNHCR Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Ísland. <https://www.unhcr.org/neu/is/27395-flottamannastofnun-sameinudu-thjodanna-stofnar-til-hnattruens-umraeduvettvangs-um-malefni-flotta-folks.html>
- UNHCR Ísland. (2019b, 2. janúar). *Tíu spurningar og svör varðandi sáttmála um málefni flóttamanna*. UNHCR Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Ísland.
<https://www.unhcr.org/neu/is/23599-tiu-spurningar-og-svor-varðandi-sattmala-um-malefni-flottamanna-%ef%bf%bc.html>
- UNHCR. (2020, 18. júní). *Figures at a Glance*. UNHCR The UN refugee agency.
<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Uni-assist. (e.d.-a). *Feststellungsprüfung* (university qualification exam). <https://www.uni-assist.de/en/tools/glossary-of-terms/description/details/feststellungspruefung-university-qualification-exam/>
- Uni-assist. (e.d.-b). *How to apply*. <https://www.uni-assist.de/en/how-to-apply/>
- United Nations. (2018). *Report of the United Nations high commissioner for refugees. Part II. Global compact on refugees*. https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf
- Útlendingastofnun. (2010). *Ársskýrsla 2010*. <https://utl.is/files/Ymislegt/Arsskyrsla2010.pdf>
- Útlendingastofnun. (2011). *Ársskýrsla 2011*. https://utl.is/files/Ymislegt/rsskrsla_2011.pdf
- Útlendingastofnun. (2012). *Ársskýrsla 2012*. https://utl.is/files/Ymislegt/rsskrsla_2012.pdf
- Útlendingastofnun. (2013). *Ársskýrsla 2013*. https://utl.is/files/Ymislegt/rsskrsla_2013.pdf
- Útlendingastofnun. (2014). *Ársskýrsla 2014*. https://utl.is/files/rsskrsla_2014.pdf
- Útlendingastofnun. (2015). *Niðurstöðu mála eftir þjóðerni árið 2015*.
https://utl.is/files/Tlfri_yfirlit_2015.pdf
- Útlendingastofnun. (2016). *Niðurstöður afgreiddra mála eftir þjóðerni árið 2016*.
https://utl.is/files/Tlfri_hlismla_2016.pdf

- Útlendingastofnun. (2017). *Umsækjendur um alþjóðlega vernd eftir ríkisfangi og mánuðum árið 2017*.
https://utl.is/images/t%C3%B6fr%C3%A6%C3%B0i%202017/Allt_2017/T%C3%B6fr%C3%A6%C3%B0i_%C3%A1rsins_2017.pdf
- Útlendingastofnun. (2018). *Umsækjendur um alþjóðlega vernd eftir ríkisfangi og mánuðum árið 2018*.
https://utl.is/images/2018/H%C3%A6list%C3%B6fr%C3%A6%C3%B0i/Allt_%C3%A1ri%3B0/T%C3%B6fr%C3%A6%C3%B0i_%C3%A1rsins_2018.pdf
- Útlendingastofnun. (2019). *Umsækjendur um alþjóðlega vernd eftir ríkisfangi og mánuðum árið 2019*.
https://utl.is/images/2019/T%C3%B6fr%C3%A6%C3%B0i_verndarsvi%C3%B0s/Tolfraediararsins-2019.pdf
- Útlendingastofnun. (2020). *Umsækjendur um alþjóðlega vernd eftir ríkisfangi og mánuðum árið 2020*. <http://utl.is/files/Haeli/Tolfraedi-arsins-2020.pdf>
- Útlendingastofnun. (2021, 14. febrúar). *Tölfræði verndarsviðs*.
<https://www.utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/toelfraedhi/toelfraedhi-verndarsvidhs>
- Velferðarráðuneytið. (2014, maí). *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks*.
<https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/leidb.regur.LOK.pdf>
- Vinnumálastofnun. (2018). *Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði á árunum 2012-2017*. <https://www.vinnumalastofnun.is/media/2003/erlendir-rikisborgarar-2012-2017-endanlegt.pdf>
- Woolridge, B. og Gooden, S. (2009). The epic of social equity: Evolution, essence, and emergence. *Administrative Theory & Praxis*, 31(2), 222-234.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/ATP1084-1806310205>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research an applications: Design and methods* (6. útgáfa). Sage publications, Inc.
- Pingsályktun um íslenska málstefnu nr. 5/136/2009.
<https://www.althingi.is/altext/136/s/0699.html>