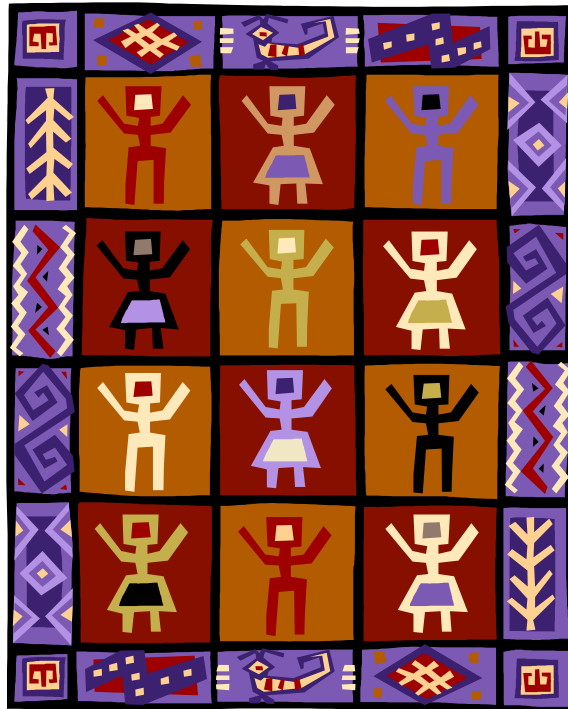


GREINARGERÐ OG TILLÖGUR STARFSHÓPS UM
ÞJÓNUSTU VIÐ INNFLYTJENDUR Á ÍSLANDI



Félagsmálaráðuneyti

mars 2004

EFNISYFIRLIT

I. Starfshópur um þjónustu við innflytjendur á Íslandi	3
II. Vinna starfshópsins.....	4
III. Þjónusta við innflytjendur á Íslandi á árinu 2003	6
A. Fjölmenningssetur.....	6
B. Alþjóðahús.....	6
IV. Tillögur starfshópsins – Landsmiðstöð um þjónustu við innflytjendur	7
A. Landsmiðstöð um þjónustu við innflytjendur á Íslandi.....	8
B. Framtíðarsýn Landsmiðstöðvar	9
C. Rekstur Landsmiðstöðvarinnar.....	9
D. Sjálfseignarstofnun eða hlutafélag	10
E. Stjórn Landsmiðstöðvar	10
F. Staðsetning Landsmiðstöðvar	10

I. Starfshópur um þjónustu við innflytjendur á Íslandi

Félagsmálaráðherra skipaði starfshóp, með erindisbréfi dagsettu 12. nóvember 2003, og var hlutverk hópsins að fjalla um þjónustu við innflytjendur á Íslandi, skipulag hennar og fyrirkomulag.

Í starfshópnum eiga sæti:

- Ásta S. Helgadóttir, formaður hópsins, tilnefnd af félagsmálaráðherra,
- Árni Gunnarsson, tilnefndur af félagsmálaráðherra,
- Elsa Arnardóttir, tilnefnd af félagsmálaráðherra,
- Hákon Gunnarsson, tilnefndur af Alþjóðahúsi,
- Krístrún Kristinsdóttir, tilnefnd af dómsmálaráðuneyti.

Með starfshópnum vann Björg Kjartansdóttir, deildarsérfræðingur í félagsmálaráðuneyti

Helstu verkefni sem starfshópnum voru falin:

- Að móta tillögur um með hvaða hætti sé unnt að auka samvinnu og samhæfa þá þjónustu sem í dag er innt af hendi hjá þeim aðilum sem helst hafa með málaflokk innflytjenda að gera á Íslandi. Er þá átt við ríki, sveitarfélög, frjáls félagasamtök og aðra.
- Að skilgreina og forgangsraða þeim þáttum þjónustu sem æskilegt er að í boði séu hjá þjónustuaðilum og koma með tillögur um hugsanlega verkaskiptingu aðila í málaflokknum.
- Að móta tillögur um hvar hugsanleg þörf sé á að auka við þjónustu við útlendinga búsetta á Íslandi og hvernig henni verði best fyrir komið.

II. Vinna starfshópsins

Eftirfarandi skýrslur um málaflokkinn voru lagðar til grundvallar í vinnu hópsins:

- A. *Greinargerð og tillögur nefndar sem kannaði aðstæður erlends vinnuafls og útlendinga með dvalarleyfi hér á landi.* Félagsmálaráðuneytið janúar 2003.
- B. *Skýrsla ráðgjafarhóps Fjölmenningarseturs.* Fjölmenningarsetur á Ísafirði maí 2003.
- C. *Um stöðu og þátttöku útlendinga í íslensku samfélagi.* Menntamálaráðuneytið 1997.
- D. *Aðlögun Íslendinga af erlendum uppruna og stefnumótun í málefnum þeirra.* Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála 1997.
- E. *Aðlögun Íslendinga af erlendum uppruna og stefnumótun í málefnum þeirra.* Félagsmálaráðuneytið 1998.
- F. *Greinargerð um vinnu starfshóps um stofnun landsmiðstöðvar eða annars starfsvettvangs um málefni útlendinga.* Félagsmálaráðuneytið 2001.

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn í félagsmálaráðuneytinu hinn 26. nóvember 2003. Vinnufundur var haldinn 17. desember og hópurinn hittist síðan á fundum 12., 19. og 26. janúar og 16. febrúar 2004.

Á vinnufundi 17. desember 2003 var ákveðið að tveir af fulltrúum hópsins, þ.e. fulltrúar Fjölmenningarseturs og Alþjóðahúss, tækju að sér að setja fram þær hugmyndir sem ræddar voru á vinnufundinum. Á fundi hópsins 19. janúar 2004 var ákveðið að boða til fundar við starfshópinn þá hagsmunaaðila á Íslandi sem koma að málaflokknum.

Fundur með hagsmunaaðilum var haldinn 26. janúar 2004, en á fundinn mættu fulltrúar eftirtalinna:

- **Alþýðusamband Íslands** – Halldór Grönvold, aðstoðarframkvæmdastjóri.
- **Útlendingastofnun** – Jóhann Jóhannsson, forstöðumaður alþjóðasviðs, og Rósa Dögg Flosadóttir, lögfræðingur.

- **Samband íslenskra sveitarfélaga** – Þórður Skúlason, framkvæmdastjóri, og Sigurður Óli Kolbeinsson, lögfræðingur.
- **Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti** – Anna Björg Aradóttir, verkefnisstjóri á gæða- og heilsuverndarsviði hjá Landlæknisembættinu.
- **Ísafjarðarbær** – Einar Kr. Guðfinnsson, alþingismaður, fyrir hönd Halldórs Halldórssonar, bæjarstjóra á Ísafirði.
- **Vinumálastofnun** – Heiða Gestsdóttir, forstöðumaður stjórnsýslusviðs.
- **Samtök atvinnulífsins** – Gústaf Adolf Skúlason, forstöðumaður stefnumótunar- og samskiptasviðs.

Gestum fundarins voru kynnt verkefni, markmið með setningu starfshópsins og jafnframt tillögur hans. Voru fundarmenn almennt sammála um mikilvægi starfs hópsins og einnig mikilvægi þess að samræma þjónustu í málaflokknum. Þá voru rædd ýmis önnur atriði og lögðu fulltrúar hagsmunaaðila fram sín sjónarmið um tillögur starfshópsins.

Framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga benti á þá þjónustu sem sveitarfélög veita innflytjendum og lýsti undrun sinni á því að sveitarfélögin hafi ekki átt sinn fulltrúa í nefndinni. Hann vakti jafnframt athygli á því að ekki væri unnt að auka þá þjónustu er sveitarfélögin veita nema með þátttöku ríkisins. Formaður starfshópsins svaraði þessu svo að tillögur hópsins fælu ekki í sér auknar skyldur sveitarfélaganna.

Einar Kr. Guðfinnsson alþingismaður mætti á fundinn fyrir hönd bæjarstjóra Ísafjarðarbæjar og minnti á þingsályktun er hann lagði fram á sínum tíma á Alþingi ásamt fleiri þingmönnum, um nýbúamiðstöð fyrir innflytjendur á Vestfjörðum. Einar kvað það hafa verið ljóst frá upphafi að slík miðstöð ætti að vera ein stofnun fyrir allt landið. Að hans mati hefur verkefnið með Fjölmeningarsetrið tekist mjög vel á Ísafirði. Það hafi verið hugsað sem þriggja ára verkefni, þrátt fyrir að Alþingi hafi ekki verið með slíkan tímaramma. Hann fagnaði því að tillaga um Landsmiðstöð sé komin fram en ítrekaði að Alþingi hefði samþykkt á sínum tíma að slík stofnun yrði staðsett á Ísafirði.

III. Þjónusta við innflytjendur á Íslandi á árinu 2003

Í þeim málaflokki er varðar innflytjendur á Íslandi hefur vinna og stefnumótun að mestu farið fram á tveimur stöðum á landinu, þ.e. hjá Fjölmenningssetri á Ísafirði og Alþjóðahúsi í Reykjavík.

A. Fjölmenningssetur

Fjölmenningssetur, upphaflega nefnt Nýbúamiðstöð á Vestfjörðum, var sett á laggirnar með þingsályktun hinn 9. maí 2000 og var ráðgert sem tilraunaverkefni til þriggja ára. Verkefnið fólst í því að byggja upp þjónustu við fjölmenningsamfélagið og vinna að forvörnum gegn fordómum, í samstarfi við stofnanir ríkis og sveitarfélaga og frjáls félagasamtök. Ráðgjafarhópur um starfsemina var skipaður í febrúar 2001. Skrifstofa Fjölmenningsseturs var formlega opnuð 30. júlí 2001. Ráðgjafarhópurinn gaf síðan út skýrslu í mars 2003, þar sem fram koma tillögur hans um starfsemi setursins. Í skýrslunni kemur m.a. fram það álit hópsins að mikilvægt sé að skapa samstarfsgrundvöll allra aðila er koma að málefnum útlendinga. Í skýrslunni kemur einnig fram að málaflokkurinn sé of dreifður milli ráðuneyta og stofnana og benti ráðgjafarhópurinn á mikilvægi góðs samstarfs milli aðila. Ráðgjafarhópurinn lagði einnig til að sett yrði löggjöf um starfsemi Fjölmenningsseturs, að verkviðið tæki til landsins alls og að Fjölmenningssetrið yrði sjálfstæð stofnun er heyrði undir yfirstjórn félagsmálaráðherra.

B. Alþjóðahús

Alþjóðahúsið er þekkingar- og þjónustufyrirtæki á sviði fjölmennings og mannréttinda í eigu Reykjavíkurborgar Rauða kross Íslands.

Starfsemi Alþjóðahúss í núverandi mynd hófst í desember 2001. Alþjóðahús tók við af Miðstöð nýbúa, sem heyrði undir Íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkurborgar. Upphaflega var Alþjóðahús einkahlutafélag í eigu Reykjavíkurborgar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kópavogsbæjar og Seltjarnarneskaupstaðar en frá og með 1. febrúar 2003 varð Alþjóðahús einkahlutafélag í eigu Reykjavíkurborgar Rauða

krossins með þjónustusamninga við Hafnarfjarðarkaupstað, Kópavogsbæ, Reykjavíkurborg og Seltjarnarneskaupstað. Alþjóðahúsið gegnir afar fjölþættu samfélagslegu hlutverki. Það sinnir túlkaþjónustu og er með yfir 200 túlka á skrá á yfir 50 tungumálum. Það sinnir fjölþættri ráðgjafa- og lögfræðiþjónustu auk víðtæku fræðslu- og menntunarhlutverki, ekki síst í samráði við þau bæjarfélög sem eru með þjónustusamninga við Alþjóðahúsið.

Báðar starfsstöðvar hafa sinnt verkefnum á landsvísu, Alþjóðahús m.a. með túlkaþjónustu, útgáfu fréttablaðs og upplýsingavef og Fjölmeningarsetrið m.a. með upplýsingaþjónustu í gegnum síma, fréttir á textavarpi og upplýsingavef. Fjölmeningarsetur er staðsett á landsbyggðinni þar sem hlutfall erlendra ríkisborgara er hvað hæst. Sjávarþorpin á landsbyggðinni eru oft þær dyr sem standa opnar inn í íslenskt samfélag. Í þessum litlu samfélögum á landsbyggðinni eru að verða miklar samfélagsbreytingar, fjölmeningarsamfélagið er orðið staðreynd og allir íbúar eiga samskipti í sínu daglega lífi við fólk af erlendum uppruna. Alþjóðahúsið í höfuðborg landsins er staðsett þar sem flestir innflytjendur eru búsettir og samtök innflytjenda öflugust.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að byggja á þeirri þjónustu og þekkingu sem þegar hafa verið byggðar upp vegna Fjölmeningarseturs og Alþjóðahúss. Það eru meginrökkin fyrir því að tillögur starfshópsins fela m.a. í sér að styrkja skuli og samhæfa þessar tvær meginþjónustustöðvar við innflytjendur á Íslandi.

IV. Tillögur starfshópsins – Landsmiðstöð um þjónustu við innflytjendur

Starfshópurinn miðar við það í eftirfarandi tillögum sínum um forræði að aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi sé hjá félagsmálaráðherra, því almenn velferðar- og fjölskyldumál í landinu heyra undir það ráðuneyti, sbr. reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004. Mikilvægur þáttur aðlögunarinnar, íslenskukennsla fyrir útlendinga, heyrir þó eðli málsins samkvæmt einnig undir menntamálaráðherra.

A. Landsmiðstöð um þjónustu við innflytjendur á Íslandi

Hópurinn leggur til að sett verði á laggirnar Landsmiðstöð í málefnum innflytjenda sem yrði miðstöð upplýsinga, menntunar og rannsókna í málaflokknum og samráðsvettvangur um gagnkvæma aðlögun fólks að fjölmenningslegu samfélagi. Þar færi fram samhæfing á þjónustu sem innflytjendum á Íslandi er veitt. Í uppbyggingu miðstöðvarinnar telur hópurinn einkar mikilvægt að nýta þá þekkingu og reynslu sem er fyrir hendi í dag hjá Fjölmenningssetri og Alþjóðahúsi. Þannig gerir hópurinn það að tillögu sinni að Fjölmenningssetur og Alþjóðahús verði sameinuð í eina slíka Landsmiðstöð og að starfsemin á báðum stöðum verði eflað frá því sem nú er. Er markmiðið að miðstöðin geti staðið undir nafni og þjónað öllum innflytjendum á Íslandi, hvar sem er á landinu. Til að slíkt markmið nái fram að ganga er nauðsynlegt að koma á samstarfi við sveitarfélögin í landinu. Enn fremur leggur hópurinn það til að eitt af hlutverkum slíkrar miðstöðvar væri að koma á markvissu samstarfi við aðila vinnumarkaðarins.

Eitt meginhlutverk Landsmiðstöðvarinnar yrði að tryggja innflytjendum og farandverkafólki aðgengi að upplýsingum um réttindi sín og skyldur í íslensku samfélagi og á íslenskum vinnumarkaði. Þetta yrði m.a. gert með því að reka eina samræmda upplýsingaveitu á netinu í samvinnu við alla þá aðila er veita innflytjendum margvíslega þjónustu. Slíkt kæmi til með auðvelda alla upplýsingaleit og koma í veg fyrir að misræmi sé í upplýsingagjöf til innflytjenda. Það ætti jafnframt að geta komið í veg fyrir tvíverknað í þýðingu ýmissa upplýsinga fyrir innflytjendur, m.a. á vegum stofnana ríkisins.

Annað meginhlutverk Landsmiðstöðvar yrði að veita upplýsingar og ráðgjöf varðandi íslenskukennslu og móðurmálskennslu, en mikil umræða er í þjóðfélaginu um þekkingu útlendinga á íslensku máli og með hvaða hætti þar mætti finna leiðir til úrbóta. Landsmiðstöðin hefði einnig það hlutverk að efla fræðslu um mannréttindi fyrir alla íbúa landsins, sérstaklega með tilliti til fjölmenningslegs samfélags, ólíks uppruna, menningar, tungumáls og trúarbragða.

Í þriðja lagi er mikilvægt að Landsmiðstöðin hafi frumkvæði að því að fram fari rannsóknir í samvinnu við menntastofnanir, atvinnulíf og stjórnvöld um stöðu og þróun í þessum vaxandi málaflokki.

B. Framtíðarsýn Landsmiðstöðvar

Framtíðarsýn slíkrar Landsmiðstöðvar yrði eftirfarandi:

- Allir landsmenn yrðu upplýstir um miðstöðina og hlutverk hennar.
- Hún yrði fyrsti viðkomustaður allra sem þurfa upplýsingar eða ráðgjöf um málefni innflytjenda.
- Hún yrði aðgengileg innflytjendum í öllum landshlutum og stuðlaði þannig að samræmi í þjónustu og jafnræði án tillits til búsetu.
- Móta stefnu málaflokksins til frambúðar.

C. Rekstur Landsmiðstöðvarinnar

Tillögur starfshópsins fela í sér að styrkja og efla þá þjónustu sem nú þegar er veitt hjá Alþjóðahúsi og Fjölmeningarsetri, eins og áður hefur verið nefnt. Fjölmeningarsetur hefur verið rekið sem tilraunaverkefni frá árinu 2001 og var fjárveitingin á fjárlögum 7,5 milljónir króna fyrsta árið, 8 milljónir króna annað árið og 8,2 milljónir króna árið 2003. Styrkir í ýmis samstarfsverkefni 2001–2003 voru um 9 milljónir króna. Frá febrúar 2003 hefur Alþjóðahús verið rekið sem einkahlutafélag í eigu Reykjavíkurdeildar Rauða krossins með þjónustusamninga við Hafnarfjarðarkaupstað, Kópavogsbæ, Reykjavíkurborg og Seltjarnarneskaupstað. Heildarvelta í rekstri Alþjóðahússins var um 82 milljónir króna á síðasta ári. Þjónustusamningar voru tæpar 50 milljónir króna og túlkaþjónusta tæpar 30 milljónir króna. Aðrar tekjur voru útseld fræðsla og fleira.

Tillaga starfshópsins er að fjárhagsleg afkoma Landsmiðstöðvarinnar yrði byggð á þjónustusamningum við sveitarfélög, opinberar stofnanir og einkafyrirtæki og á sjálfsaflafé, t.d. með túlkaþjónustu.

Er það mat hópsins að til þess að tillögur hans nái fram að ganga þurfi að vinna að því að auka þá fjárveitingu sem veitt er í málaflokkinn á fjárlögum. Gera verður ráð fyrir frumkvæði stjórnvalda við að setja Landsmiðstöðina á laggirnar, en framlög til frambúðar yrðu á föstum fjárlögum og í formi þjónustusamninga.

D. Sjálfseignarstofnun eða hlutafélag

Innan hópsins hefur átt sér stað umræða um hugsanlegt rekstrarform slíkrar Landsmiðstöðvar og um sjálfstæði hennar. Rætt hefur verið um hvort hún ætti að vera sjálfseignarstofnun eða hlutafélag. Telur hópurinn sjálfseignarstofnun vera hentugri kost, því með slíku fyrirkomulagi gæti miðstöðin orðið sjálfstæðari í vinnubrögðum. Hópurinn leggur til að komið verði á nokkurs konar fulltrúaráði Landsmiðstöðvarinnar sem hefði það meginhlutverk að kanna hvort verkefnið væru unnin samkvæmt þjónustusamningum.

E. Stjórn Landsmiðstöðvar

Hópurinn leggur til að stjórn slíkrar miðstöðvar yrði skipuð fulltrúum stærstu samstarfsaðila og hagsmunaaðila, sem og mikilvægustu samstarfsráðuneyta félagsmálaráðuneytis í málaflokknum. Hópurinn telur mikilvægt að skipulag Landsmiðstöðvar tryggi rekstrargrundvöll á báðum stöðum og ábyrgð og þróun þeirra verkefna sem eru í beggja umsjá. Lagt er til að félög útlendinga tilnefni fulltrúa í stjórn og fulltrúaráð Landsmiðstöðvarinnar.

F. Staðsetning Landsmiðstöðvar

Tillögur hópsins fela í sér að efla þá starfsemi sem nú þegar er til staðar hjá Fjölmenningssetri og Alþjóðahúsi. Þannig verði miðstöðin með starfsemi á tveimur stöðum, á Ísafirði og í Reykjavík, en hvor staður um sig fengi ákveðið hlutverk og verkefni. Það yrði því ákveðin verkaskipting milli stöðvanna en jafnframt ákveðin samræming. Hugmyndin er sú að Landsmiðstöðin gerði síðan þjónustusamninga við ríki, sveitarfélög og fleiri aðila um tiltekin verkefni.

Að lokum er lagt til, ef ákveðið verður að fara að tillögum þessum, að gerð verði ítarleg viðskiptaáætlun sem taki að meginstofni til tveggja þátta. Annars vegar þess samfélagslega hlutverks sem Landsmiðstöðinni er ætlað að gegna og hins vegar fylgi með ítarleg kostnaðaráætlun. Gera þarf ráð fyrir sérfræðikunnáttu til nánari útfærslu á rekstrinum. Þar þarf að koma til sérþekking á sviði fjárhagsáætlunargerðar, þekking á stöðu málaflokksins hérlandis og þeirri hugmyndafræði sem kynnt hefur verið í þessari skýrslu og nefndin leggur til að lögð verði til grundvallar við þróun þessa mikilvæga samfélagsverkefnis á Íslandi.

Reykjavík, 3. mars 2004

Ásta S. Helgadóttir, formaður

Árni Gunnarsson, tilnefndur af félagsmálaráðherra

Elsa Arnardóttir, tilnefnd af félagsmálaráðherra

Hákon Gunnarsson, tilnefndur af Alþjóðahúsi

Krístúrín Krístinsdóttir, tilnefnd af dómsmálaráðuneyti