



Málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi

Mars 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	7
1 Inngangur.....	13
2 Málefni útlendinga	14
2.1 Útlendingar búsettir á Íslandi.....	14
2.2 Lagaumhverfi og stjórnsýsla.....	14
2.3 Dvalarleyfi útlendinga	16
2.4 Atvinnuleyfi	20
2.5 Hælisleitendur.....	22
2.6 Upplýsingamiðlun og þjónusta.....	32
2.7 Fjármögnun og rekstur.....	33
3 Málefni innflytjenda	37
3.1 Innflytjendur á Íslandi	37
3.2 Stefnumótun og framkvæmdaáætlun um aðlögun innflytjenda	39
3.3 Stofnanir, ráð og nefndir	42
3.4 Hlutverk sveitarfélaga	47
3.5 Þátttaka og aðlögun innflytjenda.....	49
3.6 Evróputilskipanir um bann við mismunun	52
3.7 Fjármögnun og kostnaður.....	53

Niðurstöður og ábendingar

Í ársbyrjun 2014 bjuggu hér á landi 22.744 einstaklingar með erlent ríkisfang, þ.e. um 7% landsmanna. Þeir teljast „útlendingar“ í skilningi laga um útlendinga. Sumir þeirra hafa skammtímabúsetu í landinu en aðrir hafa hér skráð lögheimili. Þeir síðarnefndu teljast „innflytjendur“. Í þann hóp falla líka einstaklingar af erlendum uppruna sem hafa fengið íslenskan ríkisborgararétt og börn innflytjenda sem fæðast hér á landi. Þau eru skilgreind sem önnur kynslóð innflytjenda. Alls töldust innflytjendur 30.979 í ársbyrjun 2014, þ.e. um 9,5% landsmanna. Jafnt útlendingum sem innflytjendum hefur fjölgað nokkuð á allra síðustu árum eftir fækkun á árunum 2009–11.

Útlendingum og innflytjendum hefur fjölgað á ný á síðustu árum

Þó að málefni útlendinga og innflytjenda skarist iðulega falla þau jafnt lagalega sem stjórnsýslulega í tvo flokka. Innanríkisráðuneyti og stofnanir þess, einkum Útlendingastofnun og lögregla, annast málefni útlendinga samkvæmt lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Þau kveða einkum á um heimild útlendinga til að koma hingað til lands og dveljast hér tímabundið eða ótímabundið, t.d. sem aðstandendur íslensks ríkisborgara, vegna náms, starfs eða sem flóttamenn. Ekki er vikið að innflytjendum í þessum lögum þótt þau varði þá á ýmsan hátt. Velferðarráðuneyti, Fjölmenningarsetur og innflytjendaráð annast málefni þeirra samkvæmt lögum nr. 116/2012 um málefni innflytjenda. Þau lög skilgreina þennan hóp ekki sérstaklega en kveða á um ýmiss konar stjórnsýslu og aðgerðir sem eiga að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Að auki fer velferðarráðuneyti með málefni flóttamannahópa eða annarra hópa útlendinga („kvótaflóttamanna“) sem stjórnvöld veita landvist samkvæmt 51. gr. laga um útlendinga og mál sem varða atvinnu útlendinga samkvæmt lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga.

Málefni útlendinga og innflytjenda eru aðgreind lagalega og stjórnsýslulega

Að mati Ríkisendurskoðunar felast ýmsir annmarkar í þessari tvískiptingu sem taka þyrfti á við fyrirhugaða heildarendurskoðun laga um málefni útlendinga. Auk áður nefndrar skörunar lúta þeir m.a. að flókinni og matskenndri afgreiðslu dvalar- og atvinnuleyfa útlendinga sem veldur í senn vissri mismunun og því að afgreiðslan getur orðið bæði tímafrek og kostnaðarsöm fyrir ríkið. Í þessu sambandi má geta þess að vilji útlendingur utan Evrópska efnahagssvæðisins fá tímabundið starf hér á landi þarf Útlendingastofnun fyrst að meta hvort hann uppfylli skilyrði laga um útlendinga fyrir útgáfu dvalarleyfis áður en væntanlegur vinnuveitandi hans sendir Vinnumálastofnun umsókn um atvinnuleyfi. Hún afgreiðir beiðnina með vísun í lög um atvinnuréttindi útlendinga og tekur þá m.a. mið af stöðu mála á atvinnumarkaði. Meðan umsóknin er í vinnslu má útlendingurinn ekki dvelja hér á landi. Það kemur síðan í hlut þjóðskrár Íslands að úthluta honum kennitölu ef með þarf og skrá í þjóðskrá. Lagt er til að lagaákvæði verði samræmd og einfölduð og forræði mála færð til einnar stofnunar og eins ráðuneytis svo að stjórnsýslan verði í senn hagkvæmari og skilvirkari en nú er.

Ákvæði laga verði samræmd og einfölduð

Þá má geta þess að útlendingar sem fá hér dvalarleyfi búa að sumu leyti við mismunandi réttindi. Dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar, á grundvelli

Mismunandi dvalarleyfi veita mismunandi réttindi

mannúðarsjónarmiða eða til flóttamanna getur leitt til búsetuleyfis. Það veitir útlendingum rétt til dvalarleyfis fyrir nánustu aðstandendur sína. Þeir sem fá dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli, vistráðningar, íþróttaiðkana eða náms búa ekki við sömu réttindi. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi dvalarleyfisflokkana til endurskoðunar, m.a. út frá þeim réttindamun sem felst í þeim og rökunum sem liggja þar að baki.

Hælisleitendum fjölgað mikið undanfarin ár

Umsóknum útlendinga um hæli hér á landi hefur fjölgað talsvert undanfarin ár, þ.e. úr 35 árið 2009 í 175 árið 2014. Vegna þessa hefur málum sem Útlendingastofnun vinnur að fjölgað mjög mikið. Þeim sem stofnunin veitir hæli hefur þó ekki fjölgað að sama skapi. Meginskýringin felst í því að stór hluti umsækjenda kemur hingað frá ríkjum sem samkvæmt svonefndri Dyflinnarreglugerð bera ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli eða ríkjum þar sem aðstæður eru slíkar að þeir eiga ekki rétt á alþjóðlegri vernd. Þessir umsækjendur eru þá sendir til baka. Þá hefur þeim fjölgað sem draga umsókn sína til baka eða hverfa brott meðan hún er í vinnslu. Kæra má synjun Útlendingastofnunar um hæli og úrskurðaði innanríkisráðuneyti í slíkum málum til 1. janúar 2015. Þá fékk sérstök kærunefnd útlendingamála það verkefni. Kærum hefur fjölgað í takt við fjölgun umsókna, voru 22 árið 2008 en 164 árið 2013. Sé úrskurður Útlendingastofnunar staðfestur má kæra þá ákvörðun til dómstóla. Við kærumeðferð eiga umsækjendur rétt á að þeim sé skipaður talsmaður og er kostnaður greiddur úr ríkissjóði.

Viðleitni til að styttu málsmeðferðartíma

Með fjölgun hælisumsókna hefur heildarmálsmeðferðartími þeirra lengst og var hann að meðaltali tæplega 500 dagar árið 2013. Þessi töf þykir ómannúðleg gagnvart hælisleitendum og hefur valdið ríkinu auknum kostnaði. Vegna þessa hóf innanríkisráðuneyti átaksverkefni í ársbyrjun 2013 sem m.a. fólst í að fjölga starfsmönnum ráðuneytisins og Útlendingastofnunar sem sinna hælisleitendum og vinna að bættum verkefnum. Þetta hefur borið nokkurn árangur. Í júní 2014 gekk innanríkisráðuneyti einnig frá tímabundnum samningi við Rauða kross Íslands um aðstoð og þjónustu við hælisleitendur. Auk þess mörkuðu stjórnvöld þá stefnu að málsmeðferðartími umsókna verði að meðaltali ekki lengri en 90 dagar á hvoru stjórnsýslustigi (þ.e. samtals 180 dagar) í málum sem koma inn eftir 25. ágúst 2014.

Hægræðing í mót-tökumiðstöð fyrir hælisleitendur

Vonast er til að þessar aðgerðir stytti málsmeðferðartíma hælisumsókna verulega. Einnig má telja að það yrði til mikilla hagsbóta ef komið yrði á fót sérstakri móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur, eins og áformað er. Ríkisendurskoðun telur að slík stöð tryggði betur en nú er gert réttindi og öryggi þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd. Jafnframt stuðlaði hún að skilvirkari málsmeðferð og þar með fjárhagslegum sparnaði fyrir ríkið sem stendur straum af upphaldi umsækjenda meðan mál þeirra eru í vinnslu. Um leið er mikilvægt að gefin verði sem fyrst út reglugerð um réttarstöðu hælisleitenda sem bíða eftir endanlegri ákvörðun um umsókn sína, m.a. um rétt þeirra til heilbrigðisþjónustu. Einnig þarf að taka af öll tvímæli um hverjum beri að greiða fyrir slíka þjónustu sem þeir geta ekki sjálfir staðið undir.

Stefna um aðlögun innflytjenda frá árinu 2007

Ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2007 stefnu um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi. Henni er ætlað að tryggja sem best að allir íbúar landsins njóti jafnra tækifæra og verði virkir þátttakendur í samfélaginu og á sem flestum sviðum mannlífsins. Alþingi samþykkti í maí 2008 framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Þar er gerð grein fyrir þeim verkefnum sem vinna skyldi að til að tryggja réttindi íbúa af erlendum upp-

runa. Endurskoða skyldi áætlunina að tveimur árum liðnum. Það gekk ekki eftir. Samkvæmt lögum um málefni innflytjenda frá 13. nóvember 2012 skyldi endurskoða framkvæmdaáætlunina innan árs auk þess sem ráðherra skyldi innan sex mánaða frá gildistöku laganna leggja fram á Alþingi skýrslu um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda. Tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til ársins 2018 kom fyrst fram 30. desember 2014 en skýrsla ráðherra um stöðu og þróun málaflokksins hefur enn ekki verið lögð fram í mars 2015. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins mun hún þó tilbúin. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnvöld fylgi betur eftir stefnu sinni og lagaákvæðum. Einnig þarf að skjóta styrkari stoðum undir þá þætti sem eiga að tryggja vel heppnaða aðlögun innflytjenda, m.a. íslenskunám þeirra, túlkþjónustu og tækifæri til atvinnuþátttöku.

Fylgja þarf betur stefnu og lagaákvæðum

Samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga skulu innflytjendur og flóttamenn njóta sömu þjónustu og réttinda og aðrir landsmenn og ber sveitarfélögum að sjá til þess að svo sé. Aðeins um 28% sveitarfélaga hafa mótað sér stefnu í málefnum innflytjenda og getur það skapað hættu á mismunun. Þá ber að geta þess að ríkið veitir sérstöku fjármagni vegna flóttamanna sem koma hingað í boði stjórnvalda fyrsta ár þeirra hér á landi en aðrir flóttamenn og innflytjendur eru á fjárhagslegri ábyrgð lögheimilissveitarfélags. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélögum þó veitta aðstoð við framfærslu allra erlendra ríkisborgara sem eiga ekki lögheimili hér á landi eða hafa átt lögheimili skemur en tvö ár. Til að tryggja fullkomið jafnræði telja sveitarfélögin sig þurfa aukinn fjárhags- og faglegan stuðning ríkisins. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að stuðla að auknu samræmi í þessu tilliti. Ráðuneytið er jafnframt hvatt til að vinna að bættri réttarstöðu innflytjenda, auka fyrirbyggjandi starf gegn fordómum og efla fræðslu um mannréttindi. Innleiðing laga um bann við mismunun skiptir miklu máli í því sambandi.

Langflestir innflytjendur eru búsettir á höfuðborgarsvæðinu

Fjölmenningarsetur skal greiða fyrir samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við innflytjendur. Stofnunin hefur aðsetur á Ísafirði og telur fjóra starfsmenn í tæplega þremur stöðugildum. Umfangsmestu verkefni hennar eru upplýsingamiðlun og ráðgjöf á sjö tungumálum. Að mati Ríkisendurskoðunar sinnir stofnunin hlutverki sínu ágætlega miðað við aðstæður. Vegna mikilvægis hennar er velferðarráðuneyti þó hvatt til að kanna hvort rétt sé að efla hana og fjölga starfsstöðvum. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að langflestir innflytjendur búa á höfuðborgarsvæðinu.

Fjölmenningarsetur veitir innflytjendum upplýsingar og ráðgjöf

Samanlagðar fjárveitingar til málaflokka útlendinga og innflytjenda fyrir árið 2014 voru 1.174 m.kr. Þar af var 702 m.kr. veitt til málefna útlendinga. Þyngst vegur fjárlagaliður hælisleitenda (450 m.kr.) sem undanfarin ár hefur að stórum hluta verið ákveðin í fjárukalögum. Að auki fellur til ýmis kostnaður sem ekki er haldið sérstaklega utan um og erfitt er að áætla. Ríkisendurskoðun telur að vanda þurfi betur til rekstraráætlana fyrir málaflokkana og að fjárlagatillögur byggi á heildstæðu mati á aðstæðum hverju sinni.

Vanda þarf betur til rekstraráætlana

Ábendingar til innanríkisráðuneytis

1. Endurskoða þarf lög um málefni útlendinga

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að ljúka sem fyrst heildarendurskoðun laga um málefni útlendinga. Við þá vinnu verði m.a. skoðaðir möguleikar á að

fella saman lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga. Jafnframt verði hugað að því hvort styrkja megi stjórnsýslu málaflokksins með því að koma henni á forræði eins ráðuneytis og með því að einfalda stofnanakerfið til að gera afgreiðslu mála skilvirkari en verið hefur.

2. Koma þarf á fót móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að koma sem fyrst á fót sérstakri móttökumiðstöð fyrir þá sem sækja um hæli hér á landi. Slík stöð myndi í senn tryggja betur réttindi og öryggi hælisleitenda en nú er gert og stuðla að skilvirkari málsmeðferð umsókna og þar með sparnaði fyrir ríkið.

3. Ljúka þarf við reglugerð um lágmarksréttindi hælisleitenda

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að ganga sem fyrst frá reglugerð um réttindi hælisleitenda, þ.m.t. lágmarksframfærslu þeirra og nauðsynlega heilbrigðisþjónustu, aðgang að menntun og starfsþjálfun og aðgang barna að skyldunámi grunnskóla eða sambærilegri menntun. Einnig þarf að taka af öll tvímæli um hverjum beri að greiða fyrir þá heilbrigðisþjónustu sem þeir geta ekki sjálfir staðið undir.

4. Vanda þarf betur gerð fjárlaga vegna málefna útlendinga

Ríkisendurskoðun hvetur innanríkisráðuneyti til að vanda betur til rekstraráætla og fjárlagagerðar fyrir málaflokk útlendinga. Fjárlagatillögur byggi á heildstæðu mati á aðstæðum hverju sinni og framlög til allra liða séu sýnileg í fjárlögum.

Ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Jafna þarf aðstöðumun flóttamanna

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að beita sér fyrir því að allir flóttamenn njóti sambærilegra réttinda og þjónustu á öllum sviðum. Ekki ætti að skipta máli hvort þeir sækja sjálfir um alþjóðlega vernd hér á landi eða koma hingað í boði stjórnvalda.

2. Auka þarf stuðning við innflytjendur

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að beita sér fyrir aðgerðum sem stuðla að því að innflytjendur verði virkir þátttakendur í íslensku samfélagi. Í því sambandi er sérstaklega mikilvægt að efla íslenskukennslu og túlkþjónustu, draga úr brottfalli innflytjenda úr námi og ýta undir aukna atvinnuþátttöku þeirra.

3. Innleiða þarf löggjöf sem bannar mismunun

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að ljúka innleiðingu laga um bann við mismunun. Slík innleiðing er mikilvægt jafnréttismál og myndi styrkja til muna réttindi tiltekinna hópa, m.a. innflytjenda á Íslandi.

Viðbrögð við ábendingum

Ábendingar til innanríkisráðuneytis

1. Endurskoða þarf lög um málefni útlendinga

„Innanríkisráðherra skipaði þverpólitíska þingmannanefnd um útlendingamál vorið 2014 til að vinna að nýju frumvarpi til útlendingalaga. Áætlað er að leggja nýtt frumvarp fram til kynningar á vef innanríkisráðuneytisins á vormánuðum 2015 og gert er ráð fyrir að frumvarpið verði tilbúið til framlagningar á Alþingi á komandi hausti.

Með frumvarpinu verður tekið á ýmsum þeim álitamálum og ábendingum sem Ríkisendurskoðun kemur á framfæri í skýrslunni. Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að einfalda megi stjórnýsly málaflokksins og bæta skilvirkni, m.a. með því að koma henni, eða tilteknum þáttum hennar, undir forræði eins ráðuneytis.“

2. Koma þarf á fót móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur

„Ráðuneytið hefur unnið að því að undanfögnu að koma á fót móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur. Í slíkri komugátt yrði skipulega unnið að gagnaöflun sem fram þarf að fara auk þess sem veitt yrði tiltekin þjónusta og stuðningur meðan mál hælisleitenda væru til frumskoðunar. Tilgangur móttökumiðstöðvar er því að tryggja fullnægjandi félagslegan aðbúnað og einstaklingsbundna þjónustu, auka skilvirkni við greiningu á grundvelli umsókna og afgreiðslu þeirra og bæta rannsókn mála. Sérfræðingar innanríkisráðuneytisins og Útlendingastofnunar hafa undanfarna mánuði unnið að þarfagreiningu og kostnaðaráætlun og samhliða því átt í viðræðum við sveitarfélög og aðra samstarfsaðila um aðkomu að móttökumiðstöðinni. Vonast er til þess að hægt verði að koma á fót móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur á yfirstandandi ári.“

3. Ljúka þarf við reglugerð um lágmarksréttindi hælisleitenda

„Innanríkisráðuneytið hefur unnið að gerð reglugerðar, í samræmi við tilskipun 2003/9/EB, um lágmarksréttindi hælisleitenda samhliða gerð frumvarps til nýrra útlendingalaga. Þar verða m.a. ákvæði um lágmarksframfærslu, nauðsynlega heilbrigðisþjónustu, aðgengi að menntun, starfsþjálfun og aðgengi barna að skyldunámi grunnskóla. Þar verður skýrt hvaða þjónustu á að veita og hver standi straum af kostnaði.

Rétt er þó að geta þess að í samningum við sveitarfélög um þjónustu við hælisleitendur er að finna nánari skilgreiningar á þessum réttindum.“

4. Vanda þarf betur gerð fjárlaga vegna málefna útlendinga

„Málaflokkur hælisleitenda hefur vaxið hratt á undanfögnu árum sem hefur kallað á aukið utanumhald og breytt verklag hjá innanríkisráðuneytinu og Útlendingastofnun. Innanríkisráðuneytið hefur nú þegar komið á breyttu verklagi varðandi fjárlaga gerð, t.d. með bættri öflun upplýsinga um lykilkætti sem mestu ráða um rekstur málaflokksins.

Þá hefur ráðuneytið komið á fót viðbragðsþeymi í hælismálum sem fer reglulega yfir stöðuna í málaflokknum með tilliti til fjölda umsækjenda, meðalmálsmeðferðartíma og skilvirkni, ástands í umönnunarmálum og kostnaðar almennt í kerfinu. Notaðir eru mælikvarðar til að hafa eftirlit og yfirsýn með málaflokknum sem nýtast einnig við gerð fjárhagsáætlana og fjárlaga. Teymið mun á næstu mánuðum kortleggja þá duldu kostnaðarliði sem fallið hafa til vegna málaflokksins á undanförunum árum.“

Ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Jafna þarf aðstöðumun flóttamanna

„Velferðarráðuneytið hefur undanfarið yfirfarið þann aðstöðumun sem verið hefur á flóttafólki, eftir því hvort það kemur í boði stjórnvalda eða fær vernd eftir hælismeðferð. Flóttafólki, sem fær stöðu sína viðurkennda eftir hælismeðferð, hefur fjölgað undanfarin ár og fjölgaði mikið árið 2014 þegar tæplega 40 einstaklingar fengu vernd eftir hælismeðferð.

Vorið 2014 gaf félags- og húsnæðismálaráðherra út [leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks](#). Reglurnar snúa að framkvæmd þjónustu sem og stuðningi við flóttafólk og er ætlað að leiðbeina sveitarfélögum um góða starfshætti fyrir þennan hóp með von um að styrkja farsæla búsetu í sveitarfélagi og virka félagslega þátttöku flóttafólks. Aðstoðin sem fjallað er um er veitt af því sveitarfélagi sem viðkomandi einstaklingur eða fjölskylda hefur skráð lögheimili í og er ætlað að vera til hliðsjónar við stuðning við flóttafjölskyldur fyrstu tvö árin eftir lögheimilisskráningu. Enda endurgreiðir ríkissjóður útlagðan kostnað vegna fjárhagsaðstoðar fyrstu tvö árin sem erlendir ríkisborgarar hafa skráð lögheimili í landinu skv. 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Ekki er unnt að byggja rétt til þjónustu á grundvelli reglnanna þar sem þjónusta við borgara sem komnir eru með lögheimili á Íslandi er á ábyrgð sveitarfélaganna.

Hefð hefur verið fyrir því að gera samninga við tiltekið móttökusveitarfélag og Rauða krossinn á Íslandi þegar kemur að móttöku hópa flóttafólks sem koma í boði ríkisstjórnarinnar. Samningar þessir snúa að lögbundinni þjónustu, starfsmannakostnaði og stoðþjónustu sem gerðir eru á grundvelli [viðmiðunarreglna flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks](#). Viðurkennt hefur verið að flóknara sé að veita þjónustu þegar fólk kemur beint til sveitarfélaganna í þjónustu í stað þess að hafa verið um tíma í þjónustu þeirra er sinna hælisleitendum. Jafnframt eru samlegðar áhrif á milli einstaklinga innan hópa sem hingað koma og þá þarf að samræma þjónustuna sem veitt er.

Þegar unnið var að leiðbeinandi reglunum var sú þjónusta sem lagt er upp með í viðmiðunarreglum flóttamannanefndar höfð til hliðsjónar.“

2. Auka þarf stuðning við innflytjendur

„Velferðarráðuneytið hefur unnið að auknum stuðningi við innflytjendur í íslensku samfélagi undanfarin ár. Meðal þess sem lögð hefur verið áhersla á er lögfræðiráðgjöf til innflytjenda, þeim að kostnaðarlausu, á vegum Mannréttindaskrifstofu Íslands. Félagss- og húsnæðismálaráðherra endurnýjaði samning við skrifstofuna í janúar 2015 og hækkaði þá styrk til hennar um eina milljón króna í ljósi vaxandi eftirspurnar eftir

ráðgjöf og góðrar reynslu af verkefninu. Mannréttindaskrifstofan hefur sinnt þjónustunni síðastliðin þrjú ár. Með samningnum er gætt að réttarstöðu innflytjenda og góð aðlögun að samfélaginu tryggð.

Með styrkari stoðum Fjölmeningarseturs við setningu laga um málefni innflytjenda, nr. 116/2012, haustið 2012 var þjónusta og ráðgjöf við sveitarfélög eflað. Nú er áformað að setja á laggirnar nýja stjórnarsýslustofnun um velferðarþjónustu, þ.m.t. barnavernd og félagsþjónustu. Markmiðið er gera faglega ráðgjöf og eftirlit með þjónustu sveitarfélaganna skýrari og mun hluti starfsemi Fjölmeningarsetursins líklegast renna til þeirrar stofnunar. Stofnunin mun auk þess geta haldið utan um almenna upplýsingagjöf og samantekt tölfraeðigagna.

Í ljósi mikilvægi þess að efla útgáfu tölfraeðigagna er tengjast innflytjendum hefur verið ákveðið að bæta inn í félagsvísa ráðuneytisins upplýsingum er tengjast fæðingarlandi og/eða ríkisfangi sem fastri greiningarbreytu í sérútgáfum félagsvísa nema aðferðafræðilegar ástæður komi í veg fyrir slíkt. Að auki verða birtar upplýsingar um innflytjendur í árlegri skýrslu félagsvísanna þar sem því verður við komið. Þetta mun helst vera hægt í gögnum er varða vinnumarkaðs- og lífshjúðunarsóknir Hagstofunnar og mögulega upplýsingar frá stofnunum ríkisins. Það skal þó haft í huga að innflytjendur eru nokkuð fjölbreyttur hópur en fjöldi þeirra í úrtökum í könnunum er yfirleitt fremur lítil svo erfitt hefur reynst að sundurgreina hópinn eða láta hann endurspeglar hlutfall innflytjenda af samfélaginu.

Tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og skýrsla félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda er tilbúin í velferðarráðuneytinu og mun félags- og húsnæðismálaráðherra leggja hvort tveggja fyrir á yfirstandandi þingi. Velferðarráðuneytið telur að með þessu verði styrkari stoðum skotið undir þá þætti sem tryggja eiga vel heppnaða aðlögun innflytjenda og tækifæri til þátttöku í samfélaginu aukin.

Með lögum um málefni innflytjenda hefur málaflokknum verið settur skýrari rammi en áður var gert, sérstaklega með tilliti til stjórnarsýslunnar. Fjölmeningarsetur var gert að stofnun og innflytjendaráð, þróunarsjóður innflytjendamála, framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og skýrsla ráðherra um málefni innflytjenda lögfest. Markmið laganna er: „...að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna“. Því skal meðal annars ná fram með því að samþætta hagsmuni innflytjenda allri stefnumótun, stjórnarsýslu og opinberri þjónustu auk þess að stuðla að víðtæku samstarfi allra þjónustuaðila og innflytjenda.

Framkvæmdaáætluninni, sem nú verður lögð fram, er ætlað að vinna að ofangreindum markmiðum. Talið er mikilvægt að skapa umhverfi sem tekur vel á móti einstaklingum og fjölskyldum sem flytja til Íslands og tryggja þeim tækifæri til að skapa sér farsælt líf hér á landi. Huga þarf að þörfum innflytjenda við opinbera stefnumótun og verður samfélagið í heild að vera tilbúið til að takast á við nýjar aðstæður hvort sem er á vinnumarkaði, í skólakerfinu, heilbrigðisþjónustu eða annarri velferðarþjónustu ríkis og sveitarfélaga. Innflytjendur hafa sömu réttindi og skyldur og aðrir þegnar samfé-

lagsins og miða aðgerðir framkvæmdaáætlunarinnar að því að auðvelda möguleika innflytjenda á Íslandi til að nýta réttindi sín og vera virkir þátttakendur í samfélaginu.

Út frá ofangreindu er lögð áhersla á fjórar stoðir í framkvæmdaáætluninni: Samfélag, fjölskyldu, menntun og vinnumarkað. Aðgerðir áætlunarinnar eru 24 og þær flokkaðar niður eftir stoðunum. Markmið eru tilgreind fyrir hverja aðgerð sem og ábyrgðar- og samstarfsaðilar, framkvæmd, kostnaður, mælitæki og afurð.

Í skýrslu ráðherra er tekið fram að forsenda velferðar sé að skólar og félags- og heilbrigðiskerfi vinni saman að því að tryggja öllum börnum, fjölskyldum og einstaklingum gæðaþjónustu. Menningarnæmi (e. *cultural sensitivity*) í þjónustu er talið vera grundvöllur opinna þjónustu fyrir alla samfélagshópa. Menningarnæmi snýr að því að hver og einn þurfi að gera sér grein fyrir því að menning hefur áhrif á gildi, viðhorf og hegðun. Taka þurfi tillit til sérstakra þarfa mismunandi hópa samfélagsins þegar verið sé að veita þjónustu, móta stefnur og útbúa verkferli. Sjónarmið sem þessi þurfa að koma fram í heilbrigðisþjónustu, á afgreiðslustöðum þjónustustofnana ríkisins, í skólastofum, hjá barnavernd, lögreglu og á öðrum þeim stöðum þar sem hin mannlegu gildi skipta sköpum þegar kemur að því að nálgast þann sem leitar eftir þjónustu. Út frá því er lögð fram aðgerð í framkvæmdaáætluninni sem snýr að menningarnæmi opinberra starfsmanna og þjálfun þeirra í menningarfærni með það fyrir augum að styrkja grunnþjónustu, efla hana og gera hana aðgengilegri öllum hópum samfélagsins. Áformað er að stofna starfshóp sem undirbúi fræðsluáttak fyrir starfsfólk ríkis og sveitarfélaga. Útbúnar verði leiðbeiningar fyrir þjónustustofnanir í samráði við notendur með fræðslu um menningarnæmi og margbreytileika samfélagsins, auk leiðbeininga um þjálfun í menningarfærni. Haldin verði námskeið á öllum þjónustusvæðum fyrir starfsfólk í framlínu þjónustustofnana og sérfræðinga í nærþjónustu, svo sem félagsráðgjafa, hjúkrunarfræðinga, kennara og lögregluþjóna.

Í framkvæmdaáætluninni er mikil áhersla lögð á þátttöku innflytjenda í samfélaginu og aðgengi þeirra að samfélagslegri þátttöku. Sem dæmi er lagt upp með að halda tvö málþing til að auka og efla lýðræðislega þátttöku innflytjenda, samstarf félags- og hagsmunasamtaka innflytjenda, áhrif þeirra á hagsmunamál sín og þátttöku í stjórnmálum. Jafnframt er lagt upp með að auka upplýsingaflæði til innflytjenda um nærþjónustu, m.a. með skýrum móttökuáætlunum sveitarfélaganna og aukinni þátttöku barna og ungmenna í íþrótt- og æskulýðsstarfi. Auk þess styðja nokkrar aðgerðir að aukinni þátttöku innflytjenda á vinnumarkaði meðal annars með því að styrkja tengslanet innflytjenda á vinnumarkaði og vinna markvisst að fjölgun innflytjenda í opinberum störfum og áhrifastöðum. Samráð hefur verið haft við starfshóp um mótun tillagna að vinnumarkaðsstefnu og skipulagi vinnumarkaðsmála hér á landi. Sú nefnd hefur verið skipuð af félags- og húsnæðismálaráðherra og hefur það að leiðarljósi að stuðla að velferð þeirra sem eru þátttakendur á vinnumarkaði sem og að tryggja virka þátttöku sem flestra á vinnumarkaði í því skyni að auka samkeppnishæfni Íslands.

Íslenskukennsla er á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins en velferðaráðuneytinu er kunnugt um að þar sé hafið mat á þeirri íslenskukennslu sem í boði er fyrir fullorðna, sem hafa annað móðurmál en íslensku. Í framkvæmdaáætluninni er auk þess lögð áhersla á að efla gæði og framboð íslenskukennslu fyrir innflytjendur

þannig að hún nýttist einstaklingum til virkrar þátttöku í samfélaginu og mæti þörfum þeirra. Sérstaklega þarf að huga að foreldrum skólabarna sem ekki tala íslensku. Í því tilliti á að gera úttekt á gæðum íslenskukennslu fyrir fullorðna þegar íslenska er annað mál og niðurstöður úttektarinnar nýttar til úrbóta. Sérstaklega verði hugað að kennsluháttum, nemendaskráningu, jöfnum aðgangi að námsframboði, fjölbreyttum leiðum í námi, samfélagsfræðslu og námsframvindu nemenda. Jafnframt er aðgerð í áætluninni sem hefur það að markmiði að jafna tækifæri til náms, bæta námsárangur innflytjenda við lok grunnskóla, búa þeim sömu aðstöðu til náms og öðrum börnum og styrkja kennslu í íslensku sem öðru máli.

Með einni aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar er áætlað að auka hæfni samfélagstúlka og samhæfa kröfur til þeirra. Þar er lagt til að stofnaður verði starfshópur sem vinni að þróun námskeiðs eða námsbrautar fyrir samfélagstúlka og útbúi stöðupróf í algengustu tungumálunum sem notuð eru á Íslandi. Jafnframt er áætlað að starfshópurinn leiti fyrirmynda að gagnagrunnum sem halda utan um upplýsingar um túlka og túlkabjónustufyrirtæki á faglegan máta. Ríkiskaup hefur leitað til velferðar-, innanríkis- og mennta- og menningarmálaráðuneytisins eftir samstarfi til þess að búa með faglegri hætti að túlkabjónustu hér á landi. Ríkiskaup verður samstarfsaðili í aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar um úrbætur túlkamála.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið gaf út Hvítbók um umbætur í menntun í júní 2014. Annað af meginmarkmiðunum sem sett eru fram þar um umbætur í menntun á Íslandi til ársins 2018 er að hlutfall nemenda sem lýkur námi úr framhaldsskóla á tilsettum tíma hækki úr 44% í 60%. Með það að leiðarljósi er áhersla lögð á aukna hlutdeild móðurmálskennslu í viðmiðunarstundaskrá aðalnámskrár grunnskóla, mótun viðmiða um lestrarkunnáttu nemenda á hverju skólastigi og reglulegar mælingar á lesskilningi. Jafnframt er lögð áhersla á endurskipulag námstíma og styttingu náms til lokaprófa, minnkun brotthvarfs úr framhaldsskólum og breytt skipulag starfsmenntunar. Skima á sérstaklega eftir áhættuþáttum sem valda brotthvarfi hjá nemendum allra framhaldsskóla. Í framkvæmdaáætluninni er einnig lögð áhersla á að draga úr brotthvarfi nemenda frá námi, sem hafa annað móðurmál en íslensku og að fjölga nemendum með annað móðurmál en íslensku sem útskrifast úr framhaldsskólum. Lagt er til að stofnaður verði starfshópur á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytisins sem vinni að því að innflytjendur hefji í auknum mæli framhaldsskólanám eftir útskrift úr grunnskóla og að þeir njóti viðeigandi stuðnings í námi.“

3. Innleiða þarf löggjöf sem bannar mismunun

„Í drögum að skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur meðal annars fram að í því skyni að sporna gegn misrétti hafi íslensk stjórnvöld verið hvött til að ljúka við að innleiða í íslenskan rétt tilskipanir ráðsins nr. 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis og nr. 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000, um almennar reglur um jafna meðferð á vinnu- markaði og í atvinnulífi.

Í því sambandi ber að geta þess að þrátt fyrir að tilskipanir þessar hafi ekki verið felldar undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið hafa íslensk stjórnvöld á undanförnum árum unnið að gerð frumvarpa, meðal annars í samráði við aðila vinnu- mark-

aðarins, þar sem litið hefur verið til efnis fyrrnefndra tilskipana en frumvörp þessi hafa þó ekki enn náð fram að ganga. Að undanfögnu hefur verið unnið að endurskoðun fyrrnefndra frumvarpa og er að því stefnt að frumvörpin verði lögð fram nú á vörþingi.

Annars vegar er um að ræða frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna en við gerð þess frumvarps var meðal annars litið til tilskipunar ráðsins nr. 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis en þó einungis þess hluta hennar sem lýtur að öðrum sviðum samfélagsins en vinnumarkaði.

Hins vegar er um að ræða frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði þar sem lagt verður til að í íslenskri löggjöf verði kveðið á um meginregluna um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð eða kynvitund og er það meðal annars í samræmi við efni tilskipunar ráðsins nr. 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000, um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi. Sú tilskipun kveður á um meginregluna um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri eða kynhneigð. Gildissvið hennar takmarkast við vinnumarkaðinn, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar. Við gerð frumvarpsins var enn fremur höfð hliðsjón af tilskipun ráðsins nr. 2000/43/EB frá 29. júní 2000, um framkvæmd meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, en einungis þeim hluta hennar sem lýtur að vinnumarkaði. Sú tilskipun kveður á um jafna meðferð óháð kynþætti eða þjóðernisuppruna og gildir hún innan sem utan vinnumarkaðar, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Þar er megininntaki stjórn-sýsluúttekta lýst, þ.e. „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skil-virkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi laga-fyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Sömuleiðis kemur þar fram að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlits-stofnun Alþingis

Í apríl 2014 hóf Ríkisendurskoðun forkönnun á starfsemi Útlendingastofnunar samkvæmt starfsáætlun stjórn-sýsluviðs fyrir árin 2013–15. Eftir að hafa rætt við starfsfólk innanríkisráðuneytis, Útlendingastofnunar og Rauða kross Íslands um lagaumhverfi stofnunarinnar, starfsemi, verkefni, vandamál og tækifæri ákvað Ríkisendurskoðun að útvíkka athugunina og láta aðalúttekt sína ná til málefna útlendinga og innflytjenda hér á landi. Markmið hennar er að kanna hvort lagaumhverfi þessara málaflokka sé nægjanlega skýrt og hvernig ákvæðum laga og stefnu sé framfylgt. Leitast er við að svara eftirfarandi spurningum:

Frumkvæðis-úttekt á lagaumhverfi, stefnu og framkvæmd

- ✓ Stuðla skipulag og stjórnun málefna útlendinga og innflytjenda að því að lög-bundnum verkefnum sé sinnt á markvissan og skilvirkan hátt?
- ✓ Er umsóknum útlendinga um dvalar- og atvinnuleyfi sinnt á markvissan hátt?
- ✓ Fylgja stjórnvöld stefnu sinni um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi eftir?

Í úttekt sinni kannaði Ríkisendurskoðun lög og reglugerðir sem hafa áhrif á starfsemi mála-flokkanna. Aflað var gagna og upplýsinga frá innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti, Útlendingastofnun, Fjölmeningarsetri, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Rauða krossi Íslands, þ. á m. stefnuskjala, ársskýrslna, verklagsreglna og samninga. Viðtöl voru tekin við stjórnendur og/eða starfsmenn framangreindra aðila. Þá voru fjárlög og ársreikningar könnuð svo og ýmsar skýrslur um málaflokkana.

Innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti, Útlendingastofnun, Fjölmeningarsetur, Samband íslenskra sveitarfélaga og Rauði kross Íslands fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis við þeim ábendingum sem að þeim er beint í skýrslunni og eru þau birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Málefni útlendinga

Útlendingar 7% landsmanna

2.1 Útlendingar búsettir á Íslandi

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga telst hver sá einstaklingur sem dvelur hér á landi og ekki hefur íslenskan ríkisborgararétt vera útlendingur. Miðað við þá skilgreiningu bjuggu alls 22.744 útlendingar á Íslandi í ársbyrjun 2014, þ.e. um 7% allra landsmanna.¹ Þetta er nokkuð lægra hlutfall en í Danmörku en svipað og í Svíþjóð. Langflestir útlendingar hér á landi, þ.e. 22.146 (97,4%), höfðu engan íslenskan bakgrunn, þ.e. báðir foreldrar þeirra voru af erlendu bergi brotnir. Alls 598 einstaklingar höfðu einhvern íslenskan bakgrunn, þ.e. að minnsta kosti annað foreldra þeirra var íslenskt.

Ár	Erlendur bakgrunnur	Íslenskur bakgrunnur	Samtals útlendingar	Hlutfall landsmanna
2009	23.728	651	24.379	7,6%
2010	21.063	638	21.701	6,8%
2011	20.534	609	21.143	6,6%
2012	20.332	625	20.957	6,6%
2013	20.830	616	21.446	6,7%
2014	22.146	598	22.744	7,0%

*Heimild: Hagstofa Íslands, desember 2014.

Eins og tafla 2.1 sýnir hefur útlendingum sem bjuggu hér á landi fjölgað á ný á allra síðustu árum eftir talsverða fækkun á árunum 2009–11. Sama gildir þegar litið er til hlutfalls þeirra af landsmönnum. Þess ber að geta að útlendingar höfðu aldrei verið fleiri hér á landi en í ársbyrjun 2009, þ.e. 24.379, og hafði þeim þá fjölgað mikið árin þar á undan. Árið 2005 bjuggu 10.636 útlendingar hér á landi. Ljóst er að fjölgunin tengdist mikilli eftirspurn eftir vinnuafli á þessum árum. Sú fjölgun gekk ekki nema að nokkru leyti til baka þrátt fyrir samdrátt á vinnumarkaði. Stór hluti þeirra útlendinga sem hér búa hafa hér skráð lögheimili og teljast því einnig innflytjendur (sbr. kafla 3.1).

2.2 Lagaumhverfi og stjórnsýsla

Lög nr. 96/2002 um útlendinga heimila stjórnvöldum að hafa eftirlit með komu útlendinga til landsins, brottför þeirra úr landi og dvöl í landinu í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Jafnframt fjalla þau um réttarstöðu útlendinga í þessu tilliti, stjórnsýslueiningarnar sem annast málefni útlendinga, verkefni þeirra og málsmeðferð. Innanríkisráðuneyti og stofnanir þess, einkum Útlendingastofnun, lögregla og kærufnefnd útlendingamála, fara með framkvæmd laganna. Ráðherra getur sett nánari reglur í því sambandi, þar á meðal um frekari skilyrði fyrir dvalar- og búsetuleyfi, sbr.

Innanríkisráðuneyti og stofnanir þess annast málefni útlendinga

¹ Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands frá febrúar 2015 voru þeir 24.230 1. janúar 2015, þ.e. 7,9% allra landsmanna.

reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga. Velferðarráðuneyti fer þó með málefni flóttamannahópa sem stjórnvöld veita landvist samkvæmt 51. gr. laga um útlendinga („kvótaflóttamenn“) að fenginni tillögu flóttamannanefndar og mál sem varða atvinnu útlendinga samkvæmt lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga.

Útlendingastofnun er helsti framkvæmdaraðili stjórnvalda í málefnum útlendinga. Hún starfar samkvæmt lögum og reglugerð um útlendinga og afgreiðir m.a. allar umsóknir þeirra um dvalar- og búsetuleyfi. Þær geta tengst atvinnuþátttöku, fjölskyldusameiningu, námsvist, vistráðningu og umsóknum um hæli (alþjóðlega vernd). Stofnunin afgreiðir einnig umsóknir um vegabréfsáritun en fela má utanríkisráðuneyti það verkefni. Frá 30. apríl 2013 annast stofnunin líka afgreiðslu ríkisborgararéttar samkvæmt lögum nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt.

Lögreglan kemur að útlendingamálum á ýmsan hátt. Hún annast landamæragæslu og kannar hvort útlendingar sem hingað koma hafi vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki hér á landi. Sömuleiðis hefur hún eftirlit með því að þeir séu með dvalar- og atvinnuleyfi þegar það á við. Alþjóðadeild ríkislögreglu-stjóra samræmir slík störf lögregluembætta. Þá kemur lögreglan að málefnum hælisleitenda og útlendinga sem koma ólöglega til landsins, m.a. skýrslutökum og hugsanlegum frávisunum. Í því sambandi rannsakar hún sakaferil einstaklinga og reynir ef með þarf að bera kennsl á þá með ýmiss konar samskiptum við erlend yfirvöld og stofnanir. Alþjóðadeildin sér loks um undirbúning og framkvæmd brottvísunar útlendinga af landinu. Um komu og brottför útlendinga gilda lög nr. 16/2000 um Schengen-upplýsingakerfi á Íslandi, reglugerð nr. 1160/2010 um vegabréfsáritanir, reglugerð nr. 1212/2007 um för yfir landamæri og reglugerð nr. 112/2001 um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi.

Kærunefnd útlendingamála er ný og sjálfstæð stjórnslunefnd sem hóf störf 1. janúar 2015 í samræmi við lög nr. 64/2014 um breytingu á lögum um útlendinga. Nefndin sinnir því verkefni sem innanríkisráðuneyti hafði áður að úrskurða í málum sem kærð eru á grundvelli 30. gr. laga um útlendinga og varða ákvarðanir Útlendingastofnunar um frávisun og brottvísun einstaklinga frá landinu. Með stofnun nefndarinnar var brugðist við gagnrýni sem komið hafði fram, t.d. frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og Rauða krossi Íslands, um að ráðuneytið færi sjálft yfir og endurskoðaði ákvarðanir undirstofnunar sinnar. Eins beindi Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (*European Commission against Racism and Intolerance – ECR*) þeim tilmælum til stjórnvalda í [Skýrslu ECRÍ um Ísland](#) (2012) „að hælisumsækjendum verði gert kleift að kæra ákvarðanir um hælisumsóknir til óháðs og óhlutdrægs úrskurðaraðila sem hefur heimild til að taka hælisumsóknir til efnismeðferðar“. Með tilkomu kærunefndarinnar munu hælisleitendur eiga þess kost að koma fyrir hana og tala sínu máli. Nefndin hefur sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðsta stjórnslustigi og er því ekki hægt að skjóta úrskurðum hennar til æðra stjórnvalds. Áfram verður þó hægt að áfrýja niðurstöðunni til dómstóla.

Lög um útlendinga þykja að sumu leyti flókin og óskýr. Skilyrði dvalarleyfa séu t.d. ekki alltaf nógu skýr og bjóði upp á matskennda afgreiðslu, t.d. þegar útlendingur sækir um dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla við landið. Í sumum tilvikum hafa skilyrði dvalar-

Útlendingastofnun er helsti framkvæmdaaðili í málefnum útlendinga

Lögreglan kemur að útlendingamálum með ýmsum hætti

Kærunefnd útlendingamála hóf störf 1. janúar 2015

Lög um útlendinga þykja flókin og óskýr

leyfa líka þótt óþarflega ströng og umsóknarferlið tímafrekt. Eins sé verkaskipting innanríkis- og velferðarráðuneytis og stofnana þeirra um framkvæmd laganna ekki nógu skýr. Loks hefur málsmeðferð hælisleitenda þótt taka of langan tíma þó að lögin tryggji réttindi þeirra.

Tillögur starfshóps innanríkisráðherra frá 2012

Í júlí 2011 skipaði þáverandi innanríkisráðherra starfshóp til að fjalla um málefni útlendinga utan Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) og móta heildstæða stefnu fyrir málaflokkinn þar sem mannúðarsjónarmið fengju auk-ið vægi. Hópurinn skilaði [Skýrslu nefndar um málefni útlendinga utan evrópska efnahagssvæðisins](#) í júní 2012 og bar þar fram ellefu tillögur, m.a. um að sett yrðu skýr og einföld heildarlög um útlendinga sem tækju bæði til dvalar- og atvinnuleyfa og að yfir-stjórn þeirra yrði á ábyrgð eins ráðuneytis, þ.e. innanríkisráðuneytis, í stað tveggja eins og nú er. Á grundvelli skýrslunnar lagði ráðherra fram heildarfrumvarp til nýrra laga um útlendinga á 141. löggjafarþingi (2012–13). Það náði þó ekki fram að ganga. Enn hefur ekki heldur verið tekist á við ýmis verkefni sem áður nefndur starfshópur vakti athygli á, m.a. hefur ekki verið sett reglugerð um ýmsa þætti sem varða réttar-stöðu flóttamanna sem fengið hafa dvalarleyfi, eins og 47. gr. laga um útlendinga heimilar (sjá einnig kafla 2.5).

Þingmannanefnd metur þörf á heildarendurskoðun laga

Í ársbyrjun 2014 skipaði innanríkisráðherra þverpólitíska þingmannanefnd til að meta hvort og þá með hvaða hætti þörf væri á heildarendurskoðun löggjafar um málefni útlendinga. Í frétt á heimasíðu ráðuneytisins 11. júní 2014 kom fram að störf nefndarinnar hefðu gengið vel og væri þess vænst að veturinn 2014–15 lægi fyrir nýtt lagafrumvarp. Í millitíðinni var ákveðið að endurvinna breytingartillögu frá 141. löggjafarþingi og leggja fram á 143. löggjafarþingi (2013–14) og var tillagan samþykkt á Alþingi 16. maí 2014. Þar er tekið á helstu þáttum sem tafið hafa málsmeðferð hælisleitenda, m.a. var þar kveðið á um áður nefnda kærunefnd útlendingamála. Vonir standa til þess að þessar lagabreytingar ásamt fleiri aðgerðum, m.a. setning reglugerðar nr. 830/2014 um flýti-meðferð hælisumsókna (sjá kafla 2.5), muni stuðla að styttingu málsmeðferðartíma.

Tengja þarf betur saman dvalar- og atvinnurétt útlendinga

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ljúka heildarendurskoðun á útlendingalöggjöfnni innan settra tímamarka. Að mati stofnunarinnar færi vel á því að þá yrðu lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga felld saman og komið á forræði eins ráðuneytis. Með því að tengja betur saman rétt útlendinga til dvalar og rétt þeirra til atvinnu mætti styrkja stjórnýslu málaflokksins, auðvelda einstaklingum samskipti við stjórnvöld og gera afgreiðslu mála skilvirkari og hagkvæmari en verið hefur.

2.3 Dvalarleyfi útlendinga

Norrænir ríkisborgarar þurfa ekki dvalarleyfi

Í 8. gr. laga um útlendinga kemur fram að útlendingur sem þarf vegabréfsáritun til landgöngu megi ekki dvelja hér á landi lengur en áritunin segir til um nema sérstakt leyfi komi til. Eins er öðrum útlendingum óheimilt án sérstaks leyfis að dvelja hér lengur en þrjá mánuði frá komu til landsins. Norrænir ríkisborgarar mega þó dvelja hér ótímabundið án dvalarleyfis í samræmi við samkomulag Norðurlandanna um það efni frá árinu 1954. Þá geta EES- og EFTA-borgarar dvalið hér á landi án sérstaks leyfis í allt að þrjá mánuði frá komu sinni til landsins eða allt að sex mánuði ef þeir eru í atvinnuleit. Báðir hópar þurfa þó að tilkynna komu sína til Þjóðskrár Íslands sem úthlutar þeim kennitölu og skráir aðsetur þeirra hér á landi.

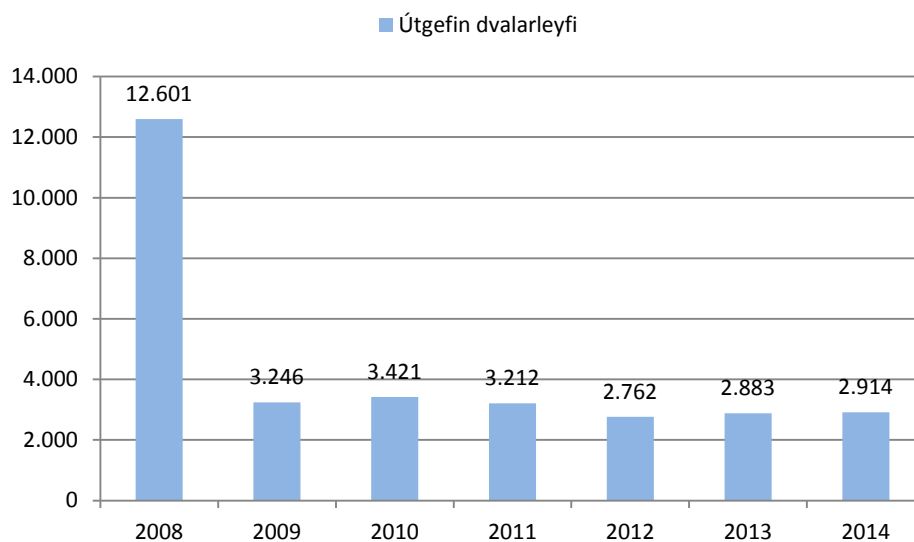
Útlendingar frá ríki utan EES- og EFTA-svæðisins sem koma hingað til lands og hyggjast dveljast hér lengur en þrjá mánuði þurfa að sækja um sérstakt dvalarleyfi hjá Útlendingastofnun. Meginreglan er sú að þeir þurfa að hafa fengið samþykka umsókn um dvalarleyfi áður en þeir koma til landsins. Stofnunin tilkynnir Þjóðskrá Íslands um útgáfu leyfis sem skráir viðkomandi í Þjóðskrá. Erlendir ríkisborgarar geta ekki sjálfir sótt um kennitölu hjá Þjóðskrá Íslands. Slík umsókn þarf að berast frá vinnuveitanda, menntastofnun eða fyrirtæki, t.d. banka eða ríkisstofnun. Fram til 1. ágúst 2014 sótti Vinnumálastofnun um kennitölu fyrir erlenda ríkisborgara sem fengu atvinnuleyfi í fyrsta skipti en þar sem atvinnuleyfi er ekki háð því að einstaklingur sé með kennitölu var þetta fyrirkomulag lagt af.

Hafa þarf samþykkt dvalarleyfi áður en komið er til landsins

Útlendingur sem sækir um dvalarleyfi, hvort heldur nýtt eða endurnýjað, skal uppfylla ýmis skilyrði sem tiltekin eru í lögum um útlendinga, m.a. sýna fram á að framfærsla sín, sjúkratrygging og húsnæði séu trygg þann tíma sem hann hyggst dvelja hér á landi. Sækja þarf um dvalarleyfi í samræmi við tilgang dvalar og ræður það því hvaða dvalarleyfi er veitt.

Uppfylla þarf ýmis skilyrði til að fá dvalarleyfi

2.2 Útgefin dvalarleyfi árin 2008–14*



*Heimild: Útlendingastofnun. Tölur vegna 2014 eru frá byrjun janúar 2015 og því óstaðfestar.

Útgefnum dvalarleyfum fjölgaði mjög á árunum 1990–2007 þegar uppgangur í þjóðfélaginu var sem mestur, þó með örlitlum samdrætti árin 2002–04. Flest urðu þau árið 2007, þ.e. 13.538. Eins og mynd 2.2 sýnir voru dvalarleyfi 12.601 árið 2008 en eftir það fækkaði þeim mjög mikið og hafa verið á bilinu 2.762 til 3.421 síðustu sex árin.

Mikil fækkun útgefna dvalarleyfa árið 2009 skýrist að stórum hluta af lagabreytingu 1. ágúst 2008 sem tryggði EES- og EFTA-borgurum rétt til frjálsrar farar og dvalar á Evrópska efnahagssvæðinu án sérstaks dvalarleyfis. Fram að þeim tíma voru flest dvalarleyfi veitt til þeirra. Árið 2008 voru slík leyfi um 55% útgefna leyfa. Síðan þá hefur flestum leyfum verið úthlutað til aðstandenda íslenskra ríkisborgara, námsmanna, aðstandenda erlendra ríkisborgara og þeirra sem sækja um atvinnu hér á landi.

Útgefnum dvalarleyfum fækkaði eftir 1. ágúst 2008

Synjunum dvalarleyfa hefur fækkað

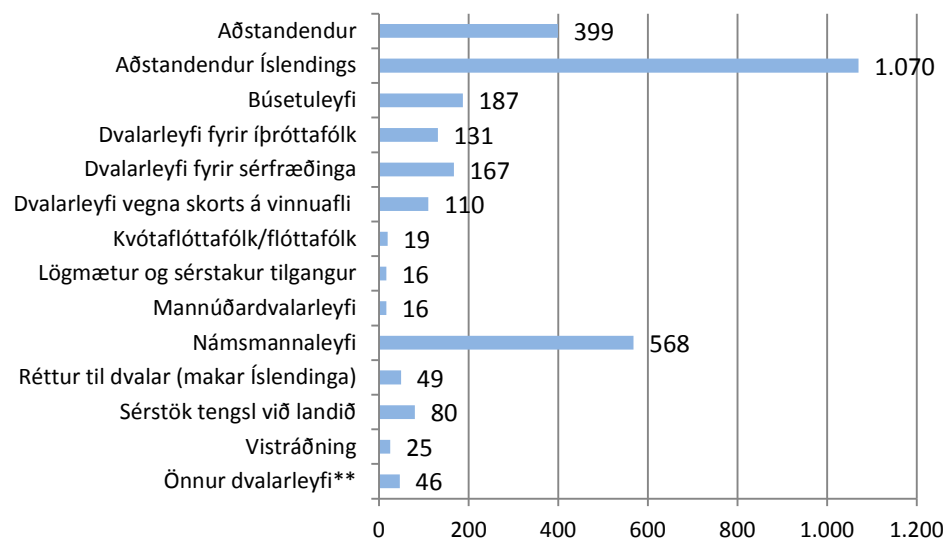
Alltaf er nokkuð um að umsóknum um dvalarleyfi sé synjað en hlutfallslega hefur þeim fækkað allra síðustu ár. Alls var 383 umsóknum (12%) synjað árið 2012, 193 (6%) árið 2013 og 130 (4%) árið 2014. Helstu ástæður synjunar hafa verið að skilyrðum laga um útlendinga er ekki fullnægt, t.d. að framfærsla viðkomandi sé ekki tryggð. Aðrar helstu ástæður hafa verið ófullnægjandi gögn og synjun um atvinnuleyfi, t.d. vegna þess að ekki er talinn skortur á vinnuafli. Fram til ársins 2012 var synjun um atvinnuleyfi helsta ástæða þess að synjað var um dvalarleyfi.

Á heimasíðu Útlendingastofnunar er dvalarleyfum fyrir ríkisborgara utan EES skipt í eftirfarandi flokka sem aftur greinast í undirtegundir (mynd 2.3):

- ✓ Fjölskyldusameining
- ✓ Atvinna
- ✓ Nám
- ✓ Vistráðning/au-pair
- ✓ Sérstök tengsl
- ✓ Mannúðarleyfi
- ✓ Búsetuleyfi

Eins og fram hefur komið voru gefin út 2.883 dvalarleyfi árið 2013 og sýnir mynd 2.3 hvernig þau flokkast eftir tegundum.

2.3 Tegundir og fjöldi útgefina dvalarleyfa árið 2013*



*Heimild: Útlendingastofnun.

**„Önnur dvalarleyfi“ eiga flest við sjálfboðaliða en nokkur geta verið vegna alþjóðlegra ungmennaskipta og trúboða. Þau geta líka átt við dvalarleyfi vegna heimilisofbeldis sem er þó sjaldgæft.

Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi hér á landi búa að sumu leyti við mismunandi réttindi. Dvalarleyfi sem veitt er vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar, á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sérstakra tengsla við landið eða til flóttamanna getur t.d. verið grundvöllur búsetuleyfis, þó að öðrum skilyrðum uppfylltum. Slíkt leyfi veitir útlendingnum einnig réttindi til að fá dvalarleyfi fyrir nánustu aðstandendur sína og er jafn-

Vissar tegundir dvalarleyfa eru grundvöllur búsetuleyfis

framt eitt af skilyrðum þess að útlendingur geti sótt um íslenskan ríkisborgararétt nema hann sé undanþeginn skyldu til að hafa dvalarleyfi hér á landi. Þeir sem fá dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli, vegna vistráðningar, íþróttaiðkana eða náms búa ekki við sömu réttindi. Þetta á sérstaklega við um þá sem fá dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli. Þeir geta að hámarki dvalið hér á landi í tvö ár nema þegar um er að ræða skýrt afmarkaða og tímabundna verkframkvæmd sem tekur lengri tíma. Að þeim tíma loknum verða þeir að hverfa af landi brott í a.m.k. tvö ár áður en þeir fá dvalarleyfi hér á landi að nýju.

Dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli oftast veitt að hámarki til tveggja ára

Samkvæmt 23. gr. laga um útlendinga er Útlendingastofnun heimilt að veita þeim sem sækja um dvalarleyfi á grundvelli sérfræðipækkingar og vegna skorts á vinnuafli hraðafgreiðslu, enda lýsi atvinnurekandi því yfir að öll skilyrði dvalarleyfis séu fyrir hendi. Að mati Ríkisendurskoðunar má í ljósi reynslunnar velja því fyrir sér hvort rétt sé að útvíkka þessa heimild og láta hana ná til fleiri flokka umsækjenda. Gera má þó ráð fyrir að slíkt fyrirkomulag leiði til aukins kostnaðar Útlendingastofnunar. Fyrsta skref í þessa átt var e.t.v. tekið þann 23. september 2014 þegar lögð var fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um bætt starfsumhverfi erlendra sérfræðinga. Tillagan felur í sér að skipaður verði starfshópur til að vinna tillögur um hvernig laða megi erlendra sérfræðinga að landinu með tímabundnum ívilnunum, sambærilegum þeim sem boðið er upp á annars staðar á Norðurlöndum, og hvernig gera megi afgreiðslu umsókna þeirra um atvinnu- og dvalarleyfi einfaldari og skjóttari en nú er.

Þingsályktunartillaga um bætt umhverfi erlendra sérfræðinga

Áðurnefndur starfshópur innanríkisráðuneytis um málefni útlendinga, sem starfaði á árunum 2011–12, taldi rétt að taka dvalarleyfisflokkana til endurskoðunar og eyða að einhverju leyti þeim réttindamun sem felst í þeim enda lægi ekki neinn rökstuðningur fyrir honum. Ríkisendurskoðun tekur undir þessa ábendingu.

Búsetuleyfi

Eins og mynd 2.4 sýnir gaf Útlendingastofnun út alls 187 búsetuleyfi árið 2013, þ.e. um 6,5% allra dvalarleyfa það ár. Slíkt leyfi felur í sér rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi, þ.e. ekki þarf að sækja með vissu millibili um framlengingu dvalarleyfis. Auk þess felur búsetuleyfi í sér ótímabundið atvinnuleyfi sem ekki er bundið tilteknum atvinnurekanda. Búsetuleyfi fellur sjálfkrafa niður ef leyfishafi hefur haft skráð lögheimili erlendis lengur en 18 mánuði samfleytt. Útlendingastofnun getur einnig ákveðið að fella niður slíkt leyfi hafi leyfishafi dvalist erlendis lengur en 18 mánuði samfelld nema sérstök heimild komi til.

Búsetuleyfi felur í sér ótímabundið dvalar- og atvinnuleyfi

Samkvæmt 15. gr. laga um útlendinga er heimilt að veita útlendingi búsetuleyfi hafi hann dvalið hér á landi samfelld síðustu fjögur ár með dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur búsetuleyfis. Eins og fram hefur komið geta fimm tegundir dvalarleyfa verið grundvöllur búsetuleyfis. Þetta eru „dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar“, „dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða“, „dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla við landið“, „dvalarleyfi sem flóttamaður“ og „dvalarleyfi fyrir aðstandendur“, bæði Íslendinga og útlendinga. Það síðasttalda á þó ekki við um aðstandendur erlendra náms- og íþróttamanna. Að auki þarf útlendingur að uppfylla eftirfarandi skilyrði til þess að fá útgefið búsetuleyfi:

Skilyrði búsetuleyfis

- ✓ Hann hefur sótt viðurkennt námskeið í íslensku fyrir útlendinga.

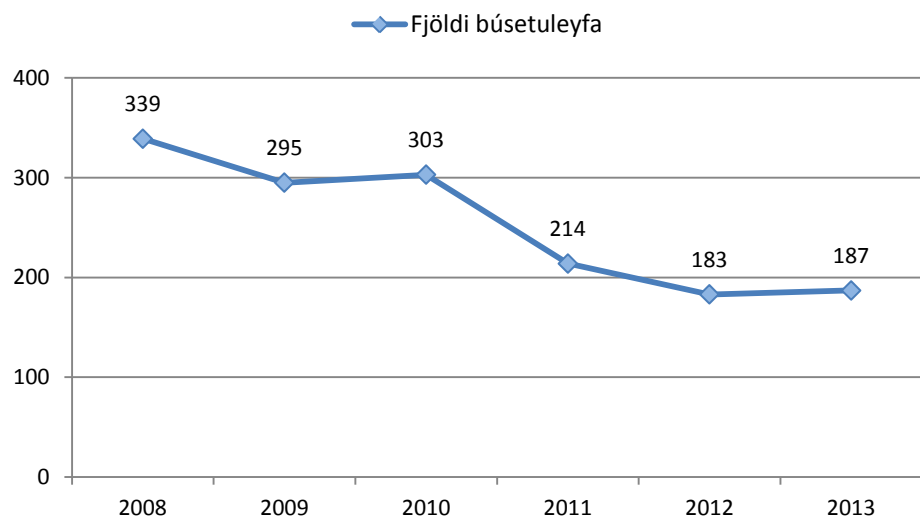
Erfitt að uppfylla skilyrði um tiltekinn fjölda íslensku-námskeiða

- ✓ Ekki liggja fyrir ástæður sem geta valdið því að honum verði vísað úr landi.
- ✓ Framfærsla hans hefur verið trygg síðastliðin fjögur ár og sýnt þykir að hann geti framfleytt sér hér á landi á löglegan hátt. Greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags teljast ekki til tryggrar framfærslu.
- ✓ Hann hefur síðustu fjögur ár haft dvalarleyfi á sama grundvelli áður en umsókn um búsetuleyfi er lögð fram. Slíkt dvalarleyfi þarf að veita rétt til búsetuleyfis.
- ✓ Hann á ekki ólokið mál í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi.

Fram kom hjá nokkrum viðmælendum Ríkisendurskoðunar sem hafa aðkomu að mál-efnum útlendinga og innflytjenda að útlendingar eigi oft afar erfitt með að uppfylla það skilyrði að hafa sótt tiltekinn fjölda námskeiða í íslensku sem innanríkisráðuneyti viðurkennir. Ástæðan sé sú að aðgengi að slíkum námskeiðum geti verið torvelt út frá búsetu og kostnaður mikill. Útlendingar telji sjálfir að ef íslenskunám eigi að vera skylda þurfi að vera auðveldara að stunda námið og einnig að annaðhvort þurfi að niðurgreiða það eða hafa það ókeypis. Þá hefur einnig verið bent á að fjöldi íslenskutíma gefi ekki endilega fyrirheit um gæði náms né færni í íslensku að því loknu (sjá einnig umfjöllun í kafla 3.5).

Mynd 2.4 sýnir þróun útgefna búsetuleyfa árin 2008–13. Árið 2008 voru þau 339, þ.e. 2,7% af útgefnum dvalarleyfum. Síðan hefur þeim farið fækkandi í takt við útgáfu annarra dvalarleyfa. Árið 2013 voru þau 187 sem eins og áður hefur komið fram var um 6,5% af útgefnum leyfum. Þetta er svipað hlutfall og árin 2011 og 2012 en nokkuð lægra en árið 2009 þegar það var 9,1% og árið 2010 þegar það var 8,9%.

2.4 Fjöldi útgefna búsetuleyfa árin 2008–13*



*Heimild: Útlendingastofnun.

2.4 Atvinnuleyfi

Atvinnu- og dvalarleyfi eru tengd þannig að allir þeir sem fá atvinnuleyfi þurfa jafnframt að hafa dvalarleyfi. Um heimild útlendinga til atvinnu hér á landi er fjallað í lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga og reglugerð nr. 339/2005 um atvinnuréttindi útlendinga. Samkvæmt lögnum er meginreglan sú að útlendingar þurfa

Dvalarleyfi forsenda atvinnuleyfis

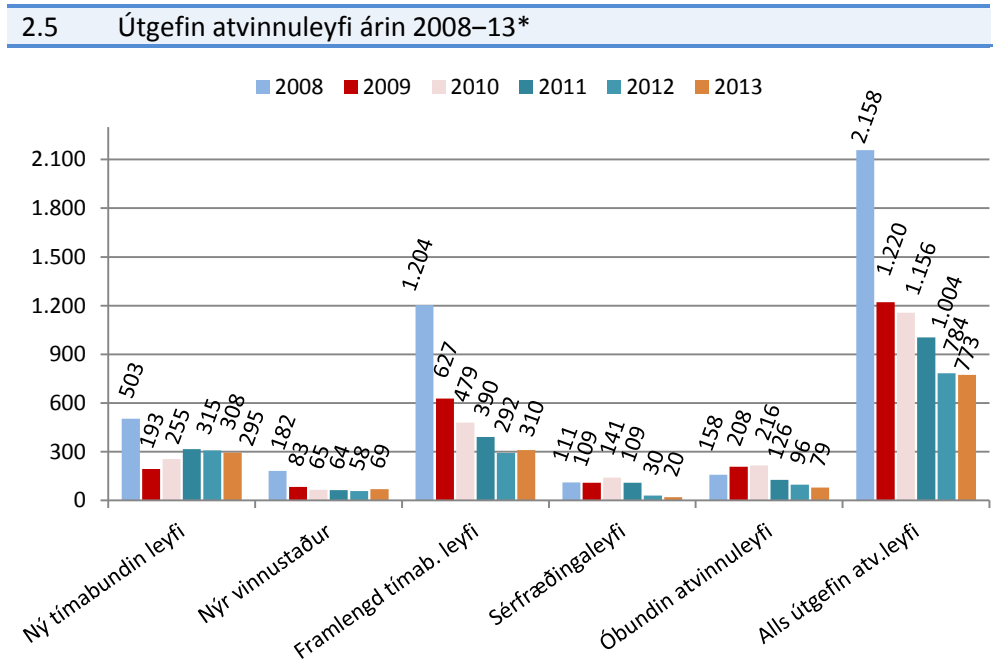
atvinnuleyfi til að starfa hér á landi en þó er gert ráð fyrir vissum undanþágum frá þeirri reglu, meðal annars vegna aðildar ríkja að samningnum um Evrópska efnahags-svæðið. Vinnumálastofnun veitir atvinnuleyfi í umboði velferðarráðherra.

Þegar atvinnurekandi sækir um að ráða til starfa útlending sem kemur í fyrsta skipti til landsins sækir hann um tímabundið atvinnuleyfi til Útlendingastofnunar. Hún sendir umsóknina áfram til Vinnumálastofnunar sem samþykkir eða synjar henni með vísun til laga um atvinnuréttindi útlendinga og hefur auk þess til hliðsjónar umsögn stéttarfélagss eða landsambands launafólks í viðkomandi starfsgrein. Vinnumálastofnun skal tilkynna Útlendingastofnun ákvarðanir sínar. Leyfi þarf að liggja fyrir áður en útlendingur kemur til landsins. Sé óskað eftir endurnýjun atvinnuleyfis þarf atvinnurekandinn að sækja um framlengingu atvinnu- og dvalarleyfis til Útlendingastofnunar og skal það gert áður en fyrra leyfið rennur út. Að öðrum kosti þarf útlendingurinn að yfirgefa landið áður en sótt er um aftur.

Samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga greinast atvinnuleyfi í tvo meginflokka: Tímabundin og óbundin atvinnuleyfi. Tímabundnu leyfin skiptast í nokkra undirflokka eftir eðli starfs eða dvalar, t.d. sérfræðipækking, skortur á vinnuafli, íþróttafólk, sérstakar ástæður, nám eða fjölskyldusameining. Útlendingar öðlast rétt til óbundins atvinnuleyfis þegar þeir hafa átt lögheimili og dvalið samfelt hér á landi í þrjú ár að lágmarki. Ennfremur er gerð krafa um að þeir hafi búsetuleyfi samkvæmt lögum um útlendinga og hafi áður haft tímabundið atvinnuleyfi. Heimilt er að víkja frá skilyrðum fyrir veitingu óbundins atvinnuleyfis ef um er að ræða maka útlendings sem er með óbundið atvinnuleyfi hér á landi eða uppkomin börn hans.

Umsóknarferli atvinnuleyfa flókið

Tímabundin og óbundin atvinnuleyfi



*Heimild: Vinnumálastofnun.

Eins og fram kemur á mynd 2.5 hefur útgefnum atvinnuleyfum í heild fækkað mikið frá árinu 2008, þ.e. úr 2.158 leyfum í 773 leyfi árið 2013. Nýjum tímabundnum leyfum

fjölgaði reyndar frá 2009–11 úr 193 í 315 en hefur síðan fækkað á ný. Sama má segja um sérfræðingaleyfin og óbundu atvinnuleyfin.

Útgefnun atvinnuleyfum fækkaði árið 2009

Skýringin á mikilli fækkun atvinnuleyfa árið 2009 er einkum sú að 1. maí það ár rann út fyrirvari á frjálsu flæði (skráningarskyldu) ríkisborgara frá átta ríkjum Austur-Evrópu ásamt Kýpur og Möltu sem gengu í Evrópusambandið árið 2004. Frá þeim tíma gilda sömu lög um þá og aðra EESborgara sem ekki þurftu sérstakt dvalarleyfi í landinu frá 1. ágúst 2008. Árin 2008 og 2009 eru því ekki að öllu leyti sambærileg við árin þar á eftir.

Lagt var til að sameina gildissvið laga um útlendinga og laga um atvinnuréttindi útlendinga

Í skýrslu starfshóps innanríkisráðuneytis frá júní 2012 (sbr. kafla 2.2) er eins og áður sagði lagt til að gildissvið útlendingalaga og laga um atvinnuréttindi útlendinga verði sameinuð í nýjum heildarlögum. Einnig er lagt til að rétti til langtímadvalar fylgi réttur til atvinnu nema annað sé sérstaklega tekið fram. Þá bendir Rauði krossinn á Íslandi á þá hættu sem felst í því að atvinnuleyfi sé bundið atvinnurekanda en ekki útlendingnum sjálfum. Það fyrirkomulag skapi hættu á misnotkun vinnuafis þar sem útlendingur sem tilkynnir um brot vinnuveitanda gæti misst dvalarleyfi hér á landi sé honum sagt upp störfum eða hann ákveður að láta af störfum hjá viðkomandi atvinnuveitanda.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að taka þessi mál til gagngerrar skoðunar til að tryggja efnahagsleg og félagsleg réttindi þeirra sem í hlut eiga. Í því sambandi skal minnt á 23. gr. Mannréttindafirlýsingar Sameinuðu þjóðanna sem kveður á um að hver sá sem hefur löglega búsetu í tilteknu landi skuli hafa rétt til atvinnu að frjálsu vali í því landi.

2.5 Hælisleitendur

Fjöldi hælisleitenda og reglur um umsóknir

Hugtökin hælisleitandi og flóttamaður

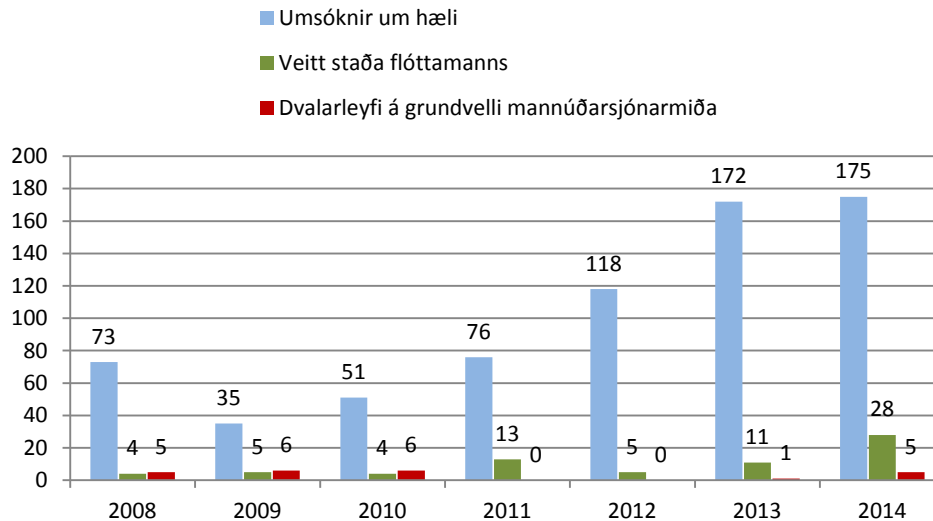
Sæki útlendingur sem kemur hingað til lands um hæli og þar með dvalarleyfi er hann skilgreindur sem hælisleitandi þar til stjórnvöld hafa endanlega afgreitt mál hans. Í umsókn hans felst beiðni um að vera viðurkenndur sem flóttamaður og falla þar með undir alþjóðalög sem fjalla um vernd ríkisfangslausra einstaklinga eða fólks sem hefur þurft að flýja einhvers konar ofsókn. Hugtakið flóttamaður er skilgreint svo í 44. gr. laga um útlendinga:

Flóttamaður samkvæmt lögum þessum telst vera útlendingur sem er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnámálaskoðana og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands; eða sá sem er ríkisfangslaus og er utan þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur vegna slíkra atburða og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta hverfa aftur þangað, sbr. A-lið 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 og viðauka við samninginn frá 31. janúar 1967.

Flóttamaður samkvæmt lögum þessum telst einnig útlendingur sem telst ekki flóttamaður samkvæmt ákvæði A-liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu verði hann sendur aftur til heimalandsins. Sama gildir þegar um er að ræða ríkisfangslausan einstakling.

Eins og mynd 2.6 sýnir hefur hælisleitendum fjölgað mikið á allra síðustu árum og er það í samræmi við mikla fjölgun flóttamanna um heim allan. Árið 2008 bárust 73 umsóknir um hæli og var það töluverð aukning frá árunum á undan. Árið 2009 fækkað þeim aftur og voru þá 35. Síðan hefur þeim fjölgað jafnt og þétt og voru 175 árið 2014.

2.6 Afgreiðsla hælisumsókna árin 2008–14*



*Heimild: Útlendingastofnun.

Þegar lögreglan hefur mótttekið umsókn um hæli lætur hún Útlendingastofnun vita. Fram til 25. ágúst 2014 skipaði hún umsækjandanum talsmann en eftir þann tíma annast Rauði kross Íslands það verkefni samkvæmt samningi við innanríkisráðuneyti. Þá tekur lögreglan skýrslu af einstaklingnum og geti hann ekki séð fyrir sér sjálfur er honum boðin búseta og umönnun á vegum félagsþjónustu Reykjanesbæjar eða Reykjavíkur. Í meginatriðum skiptast umsóknir um hæli í tvo flokka. Annars vegar eru þær sem falla undir ákvæði svonefndrar Dyflinnarreglugerðar frá 2003 og hins vegar þær sem teknar eru til efnislegrar meðferðar. Loks kemur fyrir að umsóknum sé sýnjað sem tilhæfulausum.

Komi hælisleitandi frá einu af ríkjum Schengensamstarfsins kannar Útlendingastofnun hvort ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar eigi við. Sú reglugerð felur í sér viðmiðanir um hvaða ríki innan samstarfsins beri ábyrgð á því að fjalla um hælisumsóknir. Allar umsóknir eru því fyrst skoðaðar með hliðsjón af því hvort öðru aðildarríki sé skylt að fjalla um þær og þar með að taka við umsækjendum. Reynist svo vera er viðkomandi ríki send beiðni um endurviðtöku og er þá ekki tekin afstaða til þess hvort hælisleitandinn teljist flóttamaður í skilningi íslenskra laga. Slík mál enda oftast með því að umsækjendur eru sendir aftur til landsins sem þeir komu frá.

Við þá ákvörðun verður þó að taka tillit til ákvæðis 1. mgr. 33. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951 sem Ísland fullgilti árið 1955. Þar kemur fram að óheimilt sé að endursenda hælisleitendur eða flóttamenn til síns heima (eða annars ríkis) ef ljóst þykir að þeir eigi á hættu að verða þar fyrir pyntingum, lífláti eða ómannúðlegri meðferð.

Rauði krossinn
sinnir málefnum
hælisleitenda

Dyflinnarreglu-
gerðin nær til hluta
hælisleitenda

Þetta ákvæði er lögfest í 45. gr. laga um útlendinga og ennfremur styrkt í alþjóðasamningnum gegn pyntingum, grimmúðlegri eða ómannúðlegri meðferð, Mannréttasamningi Evrópu og alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórn málaeg réttindi.

Kæra má allar ákvarðanir um synjun hælís

Kæra má allar ákvarðanir um synjun til kærunefndar útlendingamála (áður innanríkisráðuneytis, sjá kafla 2.2) með 15 daga kærufresti. Í ákvörðunum Útlendingastofnunar sem fela í sér að viðkomandi eigi að yfirgefa landið er tekin afstaða til þess hvort kæra fresti réttaráhrifum. Sé ákvörðun tekin á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar frestar það að jafnaði ekki réttaráhrifum. Öðru máli gegnir um mál sem tekið er til efnismeðferðar. Í málum þar sem kæra frestar framkvæmd getur umsækjandi sótt um frestun réttaráhrifa til kærunefndar útlendingamála.

Dvalarleyfi veitt vegna mannúðarsjónarmiða

Sé niðurstaða Útlendingastofnunar sú að Ísland beri ábyrgð á meðferð umsóknarinnar er hún tekin til efnismeðferðar. Það felur í sér að tekin er efnisleg afstaða til þess hvort umsækjandi sé flóttamaður í lagalegum skilningi eða í þörf fyrir svokallaða viðbótarvernd (e. *subsidiary protection*) og fái hæli og dvalarleyfi hér á landi fyrir sig og eftir atvikum nánustu fjölskyldu sína. Verði niðurstaða Útlendingastofnunar sú að umsækjandi eigi ekki rétt á að teljast flóttamaður tekur stofnunin til skoðunar hvort hann eigi rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða með vísan í 12. gr. útlendingalaga. Þar undir geta fallið einstaklingar sem þurfa á annars konar vernd að halda en eiginlegir flóttamenn, t.d. af heilbrigðisástæðum, vegna erfiðra félagslegra aðstæðna eða erfiðra almennra aðstæðna í heimaríki eða í landi sem þeim yrði vísað til.

Margir hælisleitendur eiga ekki rétt á alþjóðlegri vernd

Eins og mynd 2.6 sýnir fékk aðeins lítil hluti hælisleitenda á árunum 2008–14 stöðu flóttamanns hér á landi, þ.e. 70 af 700 (10%). Að auki var 23 (3,3%) veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Eins sýnir myndin að sem hlutfall af fjölda umsókna var flestum veitt hæli (staða flóttamanns og mannúðardvalarleyfi) árið 2009 eða 31,4%. Þeim fækkaði síðan og voru í lágmarki árin 2012 (4,2%) og 2013 (6,4%) en fjölgaði aftur árið 2014 og fóru í 18,9%. Mikil fækkun árin 2012 og 2013 má einkum rekja til tveggja ástæðna. Annars vegar áttu ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar við um stóran hluta umsækjenda og hins vegar komu margir þeirra frá ríkjum þar sem aðstæður voru með þeim hætti að þeir áttu ekki rétt á hæli eða alþjóðlegri vernd. Í þessu sambandi má t.d. geta þess að alls 89 af 172 umsóknum um hæli árið 2013 má rekja til stórra hópa hælisleitenda frá tveimur Evrópuríkjum, þ.e. Króatíu og Albaníu. Öllum þessum umsóknunum var synjað sem tilhæfulausum.

Fyrir kemur að hælisleitandi framvísar fölsuðum eða röngum skilríkjum. Samkvæmt almennum hegningarlögum nr. 19/1940 er þá heimilt að beita refsíákvæðum. Nánar er kveðið á um slíkt í 7. mgr. 29. gr. útlendingalaga. Þar segir að handtaka megi útlending og úrskurða í gæsluvarðhald ef hann neitar að gefa upp hver hann er eða ef rökstuddur grunur er um að hann gefi rangar upplýsingar um hver hann er.

Í 31. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna segir að aðildarríki samningsins megi ekki beita flóttamenn refsingum vegna ólöglegar komu þeirra til landsins eða vistar ef þeir koma beint frá landi þar sem líf þeirra eða frelsi var hætta búin. Þetta er þó bundið þeim skilyrðum að þeir gefi sig tafarlaust fram við stjórnvöld og beri fram gildar ástæður fyrir ólöglegri komu sinni eða dvöl. Alloft hefur komið fyrir að refsí-

ákvæðum hafi verið beitt gagnvart hælisleitendum í þessari stöðu hér á landi og þeir dæmdir til 30 daga óskilorðsbundinnar fangavistar. Þetta hefur sætt gagnrýni margra, m.a. Rauða kross Íslands og forstjóra Fangelsismálastofnunar. Í skýrslu áðurnefnds starfshóps frá júní 2012 er einnig að finna eftirfarandi tillögu:

Lögfest verði ákvæði í samræmi við 31. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna sem kveður á um bann við refsingum vegna ólöglegar komu. Lögreglu verði veittar heimildir til að takmarka ferðir hælisleitenda á meðan þeir eru auðkenndir en ávallt verði beitt vægustu úrræðum sem völ er á. Sérstakt tillit skuli tekið til berskjaldaðra hópa.

Ríkisendurskoðun tekur undir þessa tillögu og hvetur til þess að hún verði höfð til hliðsjónar við endurskoðun laga um útlendinga. Eins og fangelsismálastjóri hefur bent opinberlega á þjónar það engum tilgangi að refsa hælisleitendum með fölsuð skilríki með fangelsun auk þess sem slík refsing kostar ríkissjóð talsvert fé og verður til að lengja biðtíma þeirra sem bíða afplánunar af öðrum sökum.

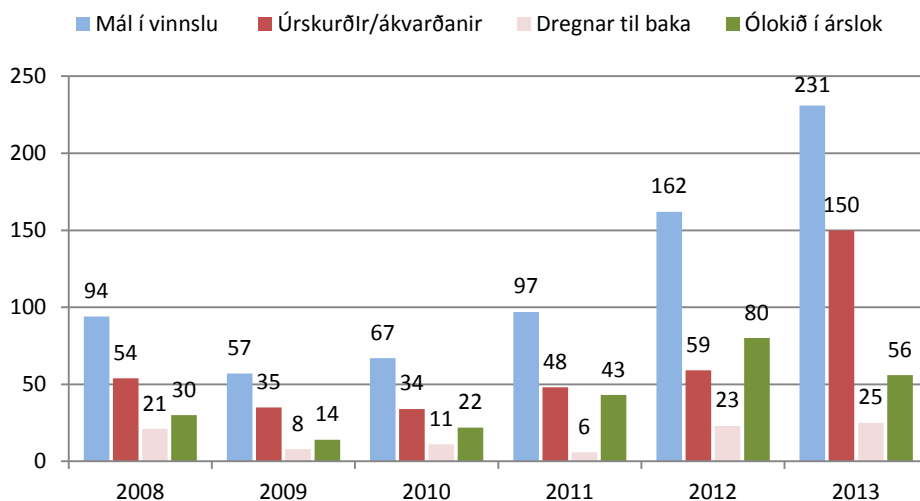
Gagnrýnt að hælisleitendum með fölsuð skilríki sé refsað

Málsmeðferð

Fjölgun hælisumsókna hefur leitt til þess að málum sem Útlendingastofnun er með í vinnslu á hverjum tíma hefur fjölgað, en mál í vinnslu eru nýjar umsóknir ásamt málum sem ekki lauk á fyrra ári og einnig kærur sem innanríkisráðuneyti hefur hafnað og sent stofnuninni til baka til endurvinnslu. Á tímabilinu 2008–13 fjölgaði þeim umsóknum sem stofnunin hafði í vinnslu úr 94 í 231. Þeim fækkaði heldur árin 2009–10 en fjölgaði síðan aftur. Á hverju ári draga nokkrir hælisleitenda umsókn sína til baka eða hverfa úr landi meðan umsókn þeirra er til meðferðar.

Málum í vinnslu fjölgaði úr 94 í 231 á árunum 2008–13

2.7 Fjöldi hælismála í vinnslu hjá Útlendingastofnun og fjöldi úrskurða og ákvarðana árin 2008–13*



*Heimild: Útlendingastofnun.

Mynd 2.7 sýnir fjölda hælismála sem Útlendingastofnun hafði í vinnslu ásamt fjölda ákvarðana og úrskurða hennar árin 2008–13. Einnig kemur fram fjöldi mála sem dregin voru til baka meðan á málsmeðferð stóð og fjöldi ólokinna mála í lok árs. Hlutfallslega fækkaði málum sem úrskurðað var í á árunum 2011–12 samfara auknum

Úrskurðum fækkaði hlutfallslega á árunum 2011–12

málafjöldi. Jafnframt fjölgaði óloknum málum í árslok. Árið 2009 var hlutfall úrskurðaðra mála af málum í vinnslu 61%, árið 2010 var það 51%, árið 2011 49% og árið 2012 36%. Árið 2013 snerist þróunin við og hlutfall úrskurðaðra mála hækkaði í 65%. Þetta má þakka ýmiss konar aðgerðum stjórnvalda.

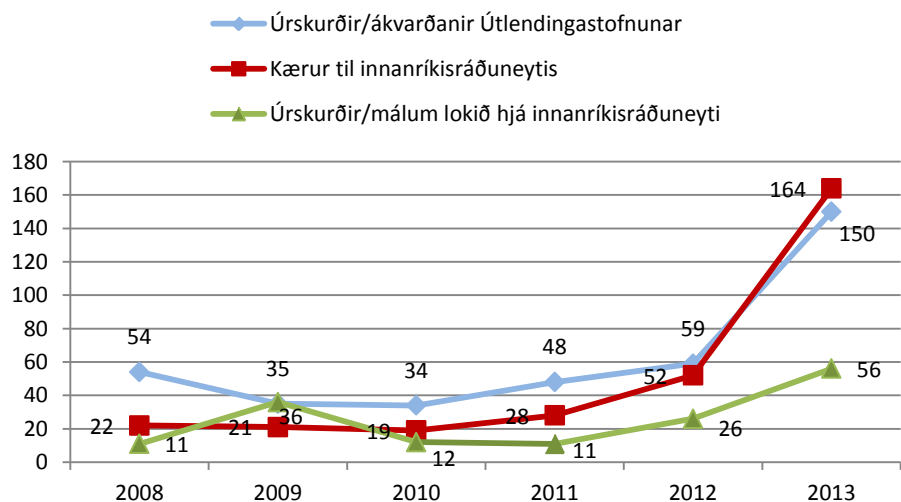
Viðbrögð við uppsöfnuðum málum

Árið 2012 var ljóst að bregðast þyrfti við mikilli uppsöfnun ólokinna mála og því hóf innanríkisráðuneyti í ársbyrjun 2013 átaksverkefni með tólf skilgreindum og tímasettum verkþáttum sem miðuðu að því að gera ferli hælisumsókna skilvirkara. Meðal annars var ákveðið að ráða tímabundið tvo starfsmenn til ráðuneytisins og tvo til Útlendingastofnunar til að vinna á uppsöfnuðum hælisumsóknum. Eins og fram hefur komið skilaði það góðum árangri. Úrskurðum Útlendingastofnunar fjölgaði úr 59 árið 2012 í 150 árið 2013 og óloknum málum í árslok fækkaði úr 80 í 56 á sama tíma. Því var ákveðið að framlengja ráðningarnar. Á sama tíma hefur Útlendingastofnun unnið að því að bæta verkferla stofnunarinnar með tilliti til málsmeðferðar hælisumsókna, m.a. með aðstoð frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og Rauða krossi Íslands.

Kærufjerli mála Útlendingastofnunar

Eins og áður kom fram getur hælisleitandi kært til kærufjndar útlendingamála (innanríkisráðuneytis til 1. janúar 2015) sé umsókn hans um hæli hafnað. Úrskurður Útlendingastofnunar er þá ýmist staðfestur eða honum snúið við. Sé úrskurðurinn staðfestur getur hælisleitandinn kært þá ákvörðun til dómstóla. Við kærumeðferð eiga umsækjendur rétt á skipun talsmanns og er kostnaður greiddur úr ríkissjóði. Með samningi innanríkisráðuneytis við Rauða kross Íslands í júní 2014 aðstoðar hann umsækjendur meðan Útlendingastofnun hefur mál þeirra til meðferðar. Samhliða fjölgun umsókna um hæli hefur færst mjög í vöxt að úrskurðir Útlendingastofnunar séu kærðir til æðra stjórnvalds (sbr. mynd 2.8).

2.8 Fjöldi úrskurða/ákvarðana Útlendingastofnunar, fjöldi kæra og fjöldi mála sem lauk hjá innanríkisráðuneyti árin 2008–13*



*Heimild: Útlendingastofnun og innanríkisráðuneyti.

Kærum fjölgaði úr 22 í 164 frá 2008 til 2013

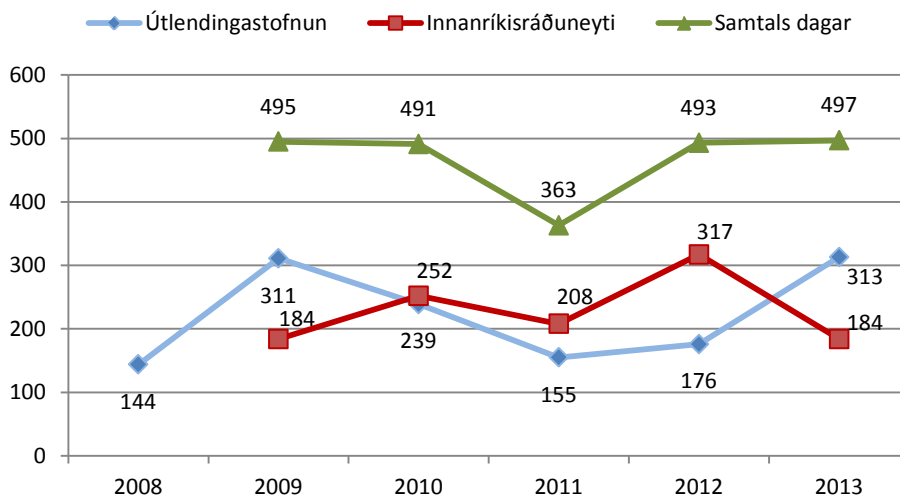
Eins og myndin sýnir bárust innanríkisráðuneyti alls 22 kæur árið 2008 en árið 2013 urðu þær 164. Fyrra árið úrskurðaði ráðuneytið í 11 málum en síðara árið í 56 málum. Þar af staðfesti það niðurstöðu Útlendingastofnunar í 54 málum en vísaði tveimur

aftur til hennar. Þá drógu sjö einstaklingar kæru sína til baka. Óloknum kærum á borði ráðuneytisins hefur því fjölgað talsvert þrátt fyrir aukna vinnu þess.

Fjölgun mála í vinnslu hefur valdið því að heildarmálsmeðferðartími umsókna hefur lengst síðustu misserin. Þetta hefur haft í för með sér aukinn kostnað (sjá kafla 2.7) þar sem lög um útlendinga tryggja réttindi hælisleitenda. Mynd 2.9 sýnir þróun málsmeðferðartíma árin 2008–13. Þar kemur fram að samanlagður málsmeðferðartími Útlendingastofnunar og innanríkisráðuneytis hefur að meðaltali verið tæpir 500 dagar og í einstökum tilvikum hefur hann verið mun lengri, jafnvel tvö til þrjú ár.

Heildarmálsmeðferðartími um 500 dagar á árunum 2008–13

2.9 Þróun málsmeðferðartíma hjá Útlendingastofnun og innanríkisráðuneyti árin 2008–13*



*Heimild: Útlendingastofnun og innanríkisráðuneyti (tölur frá ráðuneyti fyrir árið 2008 voru ekki fyrirbyggjandi).

Eins og áður var nefnt gekk innanríkisráðherra frá samningi við Rauða kross Íslands til að aðstoða við að takast á við þennan vanda. Samkvæmt samningnum tók Rauði krossinn tímabundið við því hlutverki að gæta hagsmuna hælisleitenda við umsókn þeirra um hæli. Jafnframt var boðuð sú stefna stjórnvalda að málsmeðferðartími hælisleitenda yrði að meðaltali ekki lengri en 90 dagar á hvoru stjórnsýslustigi í málum sem kæmu inn eftir 25. ágúst 2014, þ.e. samtals 180 dagar. Gangi þessi markmið eftir fela þau í sér verulegar úrbætur. Ekki aðeins munu hælisleitendur fá skjótari úrlausn mála sinna og þar með mannúðlegri meðferð heldur mun umsýsla og þar af leiðandi kostnaður ríkisins minnka verulega.

Málsmeðferðartími verði mest 90 dagar á hvoru stjórnsýslustigi

Þess ber einnig að geta í þessu samhengi að 3. september 2014 var gefin út reglugerð nr. 830/2014 um skilyrði fyrir sérstakri málsmeðferð umsækjenda um hæli – flýtimeðferð. Í flýtimeðferð felst að ekki er talin þörf á fullri efnismeðferð umsóknar um hæli. Afgreiðslu umsóknar er þá forgangsraðað á undan öðrum umsóknum og/eða frestir í málsmeðferðinni eru styttri en þegar mál hljóta fulla efnismeðferð, svo sem vegna gagnaöflunar. Í reglugerðinni eru tilgreind nokkur skilyrði þess að mál geti sætt flýtimeðferð. Þau eru m.a. eftirfarandi:

Ný reglugerð um flýtimeðferð hælisleitendur umsókna

- ✓ Þegar líkur eru á samþykki umsóknar.

- ✓ Þegar sérstakar ástæður er varða umsækjanda mæla með því.
- ✓ Þegar umsókn um hæli er bersýnilega tilhæfalaus.
- ✓ Þegar umsækjandi um hæli gefur ófullkomnar eða misvísandi upplýsingar eða þegar þær upplýsingar gefa ekki tilefni til að ætla að ákvæði 44. gr. útlendingalaga eigi við.
- ✓ Þegar um endurtekna umsókn er að ræða eftir synjun hælisumsóknar eða þegar umsókn hefur verið dregin til baka.
- ✓ Þegar víst má telja að umsókn um hæli sé lögð fram í því skyni að tefja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun.

Þessi nýja reglugerð mun í mörgum tilvikum gera Útlendingastofnun kleift að flýta afgreiðslu umsókna um hæli meira en verið hefur hingað til og veita stofnuninni þar með aukið svigrúm til að sinna flóknari umsóknum. Ríkisendurskoðun fagnar því að þessi reglugerð sem lengi hefur verið í smíðum skuli loksins hafa komið fram þar sem hún mun væntanlega stuðla að styttri málsmeðferðartíma Útlendingastofnunar.

Móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur

Til þess að markmið innanríkisráðuneytis um málsmeðferðartíma náist telja Útlendingastofnun, innanríkisráðuneyti og Rauði krossinn afar mikilvægt að komið verði á fót sérstakri móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur og eftir atvikum aðra útlendinga sem dvelja í landinu án tilskilinna leyfa. Þar fari fram fyrstu viðtöl Útlendingastofnunar og lögreglu við hælisleitendur með aðstoð Rauða krossins, m.a. í því skyni að greina og meta sérstakar þarfir þeirra, t.d. fyrir heilbrigðis- og sálfræðipjónustu, og einnig hvort hætta kunni að stafa af þeim. Gert var ráð fyrir að slíkri miðstöð yrði komið á í frumvarpi til laga um útlendinga sem var lagt fram á 141. löggjafarþingi (2012–13) en hlaut ekki brautargengi. Fram hefur komið í viðtölum Ríkisendurskoðunar við ofanefnda aðila að þeir telja að slík stöð myndi tryggja betur en nú er gert réttindi og öryggi hælisleitenda. Jafnframt myndi hún stuðla að skilvirkari málsmeðferð en verið hefur.

Í umsögn sinni við áður nefnt frumvarp til laga um útlendinga leitaðist fjármála- og efnahagsráðuneyti við að kostnaðargreina verkefnið heildstætt. Gert var ráð fyrir að árleg útgjöld ríkisins ykjust um 45 m.kr. Þar af færu 25 m.kr. í launakostnað þriggja starfsmanna, 8 m.kr. í húsnæðis- og rekstrarkostnað og 12 m.kr. í aðkeypta þjónustu lækna, félagsráðgjafa og sálfræðinga miðað við allt að 100 aðkeypta tíma á mánuði. Þá var Framkvæmdasýslu ríkisins falið að finna viðeigandi húsnæði sem hýst gæti miðstöðina. Þetta verkefni er þó enn ekki í höfn eins og áður kom fram.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að koma sem fyrst á fót sérstakri móttökumiðstöð hælisleitenda þar sem styttri málsmeðferðartími mun spara ríkinu umtalsverða fjármuni (sjá kafla 2.7). Einnig er nauðsynlegt að taka til skoðunar kostnaðargreiningu fjármála- og efnahagsráðuneytis á rekstri slíkrar stöðvar, m.a. vegna athugasemda Útlendingastofnunar, Lögreglustjórans á Suðurnesjum og Sambands íslenskra sveitarfélaga um að hún sé vanáætluð.

Samningur við Rauða kross Íslands

Þann 11. júní 2014 gekk innanríkisráðuneyti frá samningi við Rauða kross Íslands um aðstoð og þjónustu við hælisleitendur. Í samningnum felst að Rauði krossinn veitir hælisleitendum ráðgjöf, gætir hagsmuna þeirra vegna hælisumsókna og veitir marg-

Móttökumiðstöð
stuðli að skilvirkri
málsmeðferð

Koma þarf á fót
móttökumiðstöð
hælisleitenda

víslega aðra þjónustu, svo sem mat á aðbúnaði, heimsóknarþjónustu og félagsstarf, auk annarra virkniúrræða eins og hann hefur raunar gert til langs tíma. Rauði krossinn mun jafnframt halda úti alþjóðlegri leitarþjónustu fyrir hælisleitendur og flóttamenn til að hafa uppi á týndum ættingjum sínum og endurvekja samband innan fjölskyldna sem hafa sundrast þegar slíkt er mögulegt.

Samningi við Rauða krossinn ætlað að bæta þjónustu við hælisleitendur

Í samningnum er gert ráð fyrir að Rauði krossinn á Íslandi geti annast hagsmunagæslu og félagsstarf við u.þ.b. 170 hælisleitendur á ári. Stefni í skyndilega aukningu hælisleitenda eða ef fjöldi þeirra fer yfir tiltekin mörk miðað við tíu mánaða talsmannaþjónustu skal endurskoða samninginn. Samningurinn er til eins árs og uppsegjanlegur af hálfu beggja aðila en gert er ráð fyrir endurnýjun hans að ári. Samningsupphæðin til eins árs er 36,6 m.kr. og við samningagerðina var gert ráð fyrir að Rauði krossinn hæfi starfsemi sína 25. ágúst 2014 en ynni að undirbúningi fram að þeim tíma. Þetta gekk eftir. Eins og fram hefur komið er markmið ráðuneytisins að með þessum samningi og áðurnefndri lagabreytingu verði málsmeðferðartími hælisleitenda ekki lengri en 90 dagar að meðaltali á hvoru stjórnsýslustigi (alls 180 dagar).

Aðstoð og þjónusta við hælisleitendur

Geti umsækjandi um hæli ekki séð fyrir sér sjálfur er honum boðin búseta og umönnun á vegum félagsþjónustu Reykjanesbæjar eða Reykjavíkur sem samkvæmt samningum við Útlendingastofnun annast hælisleitendur meðan á vinnslu máls þeirra stendur. Sveitarfélögin fá greitt vísitölutengt daggjald fyrir hvern hælisleitanda og nýta þau það til að veita þá þjónustu sem samningurinn kveður á um. Þar er um að ræða leigu húsnæðis, fæði, almenna heilsugæslu, skóla, leikskóla og ýmsa aðra þjónustu. Hluti hælisleitenda býr þó í beinni umsjón Útlendingastofnunar þar sem núverandi búsetu-kerfi annar ekki eftirspurn. Rauði krossinn hefur bent á að þessi hópur njóti ekki sömu þjónustu og þeir sem búa í umsjón félagsþjónustu sveitarfélaga.

Félagsþjónusta Reykjanesbæjar og Reykjavíkur annast hælisleitendur

Með breytingum á lögum um útlendinga árið 2010 var bætt við nýju ákvæði um réttarstöðu hælisleitenda. Þar er í 47. gr. b. heimilað að sett verði reglugerð um réttindi flóttamanna sem fengið hafa dvalarleyfi, þ.m.t. lágmarksframfærslu og nauðsynlega heilbrigðisþjónustu, aðgang að menntun og starfsþjálfun og aðgang barna sem sækja um hæli að skyldunámi grunnskóla eða sambærilegri menntun innan almenns skólakerfis. Fram kom í athugasemd með ákvæðinu að horft hefði verið til þeirra lágmarksréttinda sem tilskipun 2003/9/EB um móttöku hælisleitenda mælti fyrir um og væru í meginatriðum tryggð í framkvæmd héraðs, með vistun og fyrirgreiðslu til hælisleitenda sem ekki geta séð fyrir sér sjálfir.

Umrædd reglugerð hefur ekki enn verið sett (mars 2015) en áætlað var að hún yrði unnin á haustmánuðum 2014. Innanríkisráðuneyti telur þó að réttindi hælisleitenda séu tryggð í framkvæmd. Í nýlegum samningum við Reykjanesbæ og Reykjavíkurborg um þjónustu við hælisleitendur er vikið að réttindum þeirra í viðauka samninganna, s.s. varðandi húsnæði, framfærslu, heilbrigðiskostnað og lyfjakostnað, samgöngur, túlkaþjónustu, ráðgjöf, tómsundur og fullorðinsfræðslu. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að efni viðaukans verði haft til hliðsjónar við samningu áðurnefndrar reglugerðar.

Skýra þarf betur rétt hælisleitenda til heilbrigðisþjónustu

Innanríkisráðuneyti hefur engu að síður bent á að skýra þurfi betur rétt hælisleitenda til heilbrigðisþjónustu og hver greiði fyrir hana. Þeir ættu að njóta sömu réttinda og svokallaðir „kvótaflóttamenn“, þ.e. þeir flóttamenn sem koma hingað í boði stjórnvalda. Þessir einstaklingar hafa verið sjúkratryggðir strax frá komudegi hingað til lands og hafa því notið sömu heilbrigðisþjónustu og aðrir landsmenn. Aðrir flóttamenn þurftu lengst af að hafa dvalist hér í sex mánuði áður en þeir fengu þessi réttindi. Lagt hefur verið til að áðurnefnd reglugerðarheimild í lögum um útlendinga verði nýtt (47. gr. b.) og sett reglugerð um réttindi hælisleitenda til heilbrigðisþjónustu, það skýrt hvaða þjónustu á að veita og hver standi straum af kostnaði.

Hælisleitendur hafa ekki aðgang að sjúkratryggingakerfinu

Ríkisendurskoðun tekur undir mat innanríkisráðuneytis. Í þessu sambandi skal tekið fram að 17. febrúar 2015 samþykkti Alþingi lög nr. 11/2015 um breytingu á lögum nr. 112/2008 um sjúkratryggingar með síðari breytingum (flóttamenn). Þar er tekið á áðurnefndu misræmi á sjúkratryggingu „kvótaflóttamanna“ og þeirra sem koma til landsins á eigin vegum og fá réttarstöðu flóttamanns eftir hælismeðferð eða fá hér dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga. Nú gilda um þessa hópa sömu reglur. Vert er að taka fram að í frumvarpi til laga nr. 11/2015 var vakin sérstök athygli á því að með þeim breytingum sem lögin fælu í sér „er þeim sem eru í hælismeðferð ekki veittur aðgangur að sjúkratryggingakerfinu“.

Eins og fram kemur eru umsækjendur um hæli ekki sjúkratryggðir hér á landi og þeirra er ekki sérstaklega getið í reglugerð nr. 1088/2014 um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir samkvæmt lögum um sjúkratryggingar og greiðslur þeirra fyrir heilbrigðisþjónustuna. Í IV. kafla hennar (15. og 16. gr.), „Aðstoð og greiðslur einstaklinga hjá hinu opinbera heilbrigðiskerfi þegar milliríkjasamningar um sjúkratryggingar gilda ekki“, er þess einungis getið að útlendingar sem fengið hafa dvalar- og/eða atvinnuleyfi hér á landi, erlendir fangar í íslenskum fangelsum og fórnarlömb mansals eigi rétt á neyðaraðstoð. Þrátt fyrir þessa upptalningu telur velferðarráðuneyti að ætla megi að engum verði synjað um neyðaraðstoð hjá hinu opinbera heilbrigðiskerfi. Hins vegar sé ljóst af 5. mgr. 15. gr. og 16. gr. að slík aðstoð er ekki ókeypis.

Hælisleitendur sem dvelja hér á landi geta lent í erfiðleikum við að greiða fullu verði heilbrigðisþjónustu sem ekki fellur undir nauðsynlega aðstoð eða almenna heilsumgæslu. Samkvæmt upplýsingum Útlendingastofnunar lendir þessi kostnaður að hluta til á þjónustuveitendum (t.d. sjúkrahúsum) en sífellt algengara er að stofnunin fái reikninginn. Sé hann vegna neyðartilvika vísar hún honum frá en sé ekki um neyðartilvik að ræða og umbeðin læknisaðstoð fellur utan samninga við sveitarfélögin fær hún trúnaðarlækni til að meta þörf á aðstoð og er hún veitt í samræmi við niðurstöðu hans. Kostnaður fellur þá á umönnunarlið hælisleitenda.

Æskilegt að heimila hælisleitendum að stunda vinnu eigi þeir kost á því

Í skýrslu starfshóps innanríkisráðuneytis frá júní 2012 (sbr. kafla 2.2) er m.a. lagt til að aðstoð og þjónusta við hælisleitendur stuðli að virkni þeirra, s.s. með náms- og atvinnumöguleikum. Einnig er lagt til að þjónusta við hælisleitendur sem fá viðurkennda stöðu sem flóttamenn verði færð til samræmis við þá þjónustu sem veitt er flóttamannahópum, eftir því sem kostur er (sjá kafla 3.3). Þá hefur jafnframt verið vakin athygli á því að æskilegt væri að heimila hælisleitendum að starfa hér á landi, eigi þeir kost á vinnu meðan mál þeirra er í afgreiðslu, enda teljist rétturinn til að vinna og sjá

sér þannig farborða meðal grundvallarmannréttinda. Slík heimild gæti einnig dregið úr þörf hælisleitenda fyrir fjárhagslegum stuðningi hins opinbera.

Ríkisendurskoðun hvetur til þess að þetta mál verði tekið til athugunar og hvort rétt sé að rýmka gildandi reglur. Í því sambandi bendir stofnunin á að samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 339/2005 um atvinnuréttindi útlendinga er heimilt að veita útlendingi sem sótt hefur um hæli tímabundið atvinnuleyfi þar til ákvörðun hefur verið tekin um hælisumsókn hans. Sama gildir um útlending sem hefur fengið endanlega synjun um hæli eða dvalarleyfi, þar til brottvísun kemur til framkvæmda, ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess. Skilyrði atvinnuleyfis er þó að útlendingi hafi áður verið veitt bráðabirgðadvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga. Það sem helst getur komið í veg fyrir að bráðabirgðadvalarleyfi sé veitt er að útlendingur geti ekki gert grein fyrir sér (lagt fram gilt kennivottorð) eða að mál hans falli undir Dyflinnarreglugerðina.

Heimferð/brottför

Allar ákvarðanir Útlendingastofnunar og úrskurðir kærunefndar útlendingamála (áður innanríkisráðuneytis) sem fela í sér að útlendingur skuli yfirgefa landið eru sendar til Alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra til framkvæmdar. Það felur í sér ákveðinn undirbúning, svo sem bókun flugmiða og samskipti við móttökuríki. Oft er umsækjanda líka fylgt af lögreglumönnum. Ýmislegt fleira sem varðar undirbúning flutnings getur komið til. Fram á mitt ár 2014 þótti verkaskipting og ábyrgð Útlendingastofnunar og Alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra á ofangreindum undirbúningi og framkvæmd ekki nægjanlega skýr.

Ríkislögreglustjóri
annast brottflutning
útlendinga ef með
þarf

Þann 8. maí 2014 undirrituðu innanríkisráðuneyti (verkkaupi) og ríkislögreglustjóri (verksali) verksamning sem hefur eftirfarandi markmið:

að tryggja hagkvæma og skilvirka framkvæmd frávísana og brottvísana einstaklinga samkvæmt ákvörðun Útlendingastofnunar og innanríkisráðuneytis sem ekki uppfylla skilyrði um búsetu hér á landi samkvæmt lögum um útlendinga og verða ekki greiddar af lið málskostnaðar í opinberum málum. Einnig framkvæmd frávísana lögreglustjóra óski þeir eftir því að verksali annist hana.

Umfang verkefnisins, ásamt hlutverki og ábyrgð aðila er skilgreint í samningnum. Í honum kemur einnig fram að kostnaður ríkislögreglustjóra sem af samningnum hlýst verði greiddur af kostnaðarlið hælisleitenda (sjá kafla 2.7). Samningurinn var gerður til eins árs og gert er ráð fyrir að hann verði endurnýjaður.

Útlendingastofnun bendir á að mikilvægt sé að ganga frá samningnum við þar til bæra aðila um að hælisleitandi geti snúið aftur heim án aðkomu lögreglu. Má í því sambandi nefna sem dæmi að Alþjóða fólksflutningastofnunin (*IOM – International Organisation for Migration*) rekur slík verkefni og gefst hælisleitendum með liðsinni hennar tækifæri til að snúa aftur til síns heima án aðkomu stjórnvalda. Oft er þeim boðinn fjárstuðningur í tengslum við slík verkefni en fyrirkomulag sem þetta er algengt á Norðurlöndunum og víðar.

Alþjóða fólks-
flutningastofnunin
aðstoðar heimferð
án aðkomu lögreglu

Ríkisendurskoðun tekur undir mikilvægi þess að gerður verði samningur sem tryggi flóttamönnum sem synjað er hælís hér á landi örugga brottför.

2.6 Upplýsingamiðlun og þjónusta

Stjórnvöld sem sinna málefnum útlendinga hafa hingað til ekki gefið út heildstæðar tölulegar upplýsingar um þennan málaflokk, svo sem um útgefin dvalarleyfi eða fjölda hælisleitenda. Í þessu sambandi má geta þess að heimasíða Útlendingastofnunar þróaðist lengst af ekki í samræmi við breyttar kröfur um upplýsingamiðlun, auk þess sem hún veitti þeim sem þurftu að nýta sér þjónustu hennar ekki nægjanlega góðar upplýsingar. Heimasíðan var endurnýjuð í október 2014 og upplýsingagjöf verulega bætt. Enn skortir þó tölulegar upplýsingar um málaflokkinn og telur stofnunin að hún þurfi að ráða sérstakan starfsmann til að sinna því verkefni. Rauði kross Íslands hefur á hinn bóginn safnað saman og gefið út ítarlegar upplýsingar um fjölda hælisumsókna og ákvarðanir Útlendingastofnunar ásamt úrskurðum innanríkisráðuneytis fram til ársins 2012.

Að mati innanríkisráðuneytis hefur það háð skipulagi og starfsemi þeirra sem sinna málefnum útlendinga að upplýsingum um málaflokkinn er ábótavant, þ.e. tölfræðin er óaðgengileg, ósamræmd og nýtist illa sem stjórnþæki við áætlanagerð. Ríkisendurskoðun tekur undir þessar athugasemdir ráðuneytisins og telur að upplýsingaþjónusta stofnana sem sinna útlendingum gæti verið mun öflugri en hún er. Leita þurfi leiða til að samræma hana og gera skilvirkari.

Í þessu sambandi bendir Ríkisendurskoðun einnig á að afgreiðslutími Útlendingastofnunar, þ.e. skrifstofutími og símatími, er mjög takmarkaður þar sem hún sinnir aðeins beinni þjónustu við viðskiptavini sína virka daga milli kl. 10 og 14. Miðað við þann fjölda sem stofnunin þjónustar er þessi þjónustutími tæpast fullnægjandi. Um leið verður að taka tillit til þess að stofnunin er fremur fámenn miðað við umfang verkefna og að starfsmenn þurfa svigrúm til að sinna úrlausn verkefna sem berast á þjónustutíma.

Eins og fram kom í kafla 2.3 er nokkur skörun á verkefnum Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands þegar kemur að skráningu útlendinga eða innflytjenda í þjóðskrá. Komið hafa fram hugmyndir um hvort ekki megi auka samstarf stofnananna eða jafnvel sameina þær. Að því er m.a. vikið í frétt á vef innanríkisráðuneytis 23. október 2014. Þar kemur fram að stofnaður hafi verið starfshópur sem vinna á að stefnumótun og skipulagi í málaflokkum þjóðskrár Íslands og Útlendingastofnunar. Markmiðið með verkefninu sé m.a. að „fara heildrænt yfir verkefni þjóðskrár Íslands og Útlendingastofnunar, móta tillögu um að færa frá stofnununum verkefni sem betur verður sinnt annars staðar í ríkiskerfinu og færa til þeirra verkefni sem eiga samleið með verkefnum þeirra“, „kanna fýsileika þess að sameina Þjóðskrár Íslands og Útlendingastofnun“, „móta nýja framtíðarsýn í málaflokkum þjóðskrár Íslands og Útlendingastofnunar og ná sátt um hana“ og „svara brýnni þörf ríkis og sveitarfélaga fyrir miðlæga þjónustu í upplýsingatæknimálum og rafrænni stjórnsýslu“.

Bæta þarf upplýsingaþjónustu um málaflokk útlendinga

Skörun verkefna Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands

Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessar hugmyndir allrar athygli verðar og er ráðuneytið hvatt til að þróa þær áfram með það að markmiði að efla stjórnsýslu í málefnum útlendinga og bæta afköst og þjónustu þeirra stofnana sem sinna henni.

2.7 Fjármögnun og rekstur

Bein framlög ríkisins til málefna útlendinga koma fram á tveimur fjárlagaliðum: „06-398 Útlendingastofnun“ og „06-399 Hælisleitendur“. Samkvæmt fjárlögum og fjárukaalögum ársins 2014 voru fjárveitingar til þeirra samtals 701,9 m.kr. Þar af námu framlög til Útlendingastofnunar 251,9 og framlög til hælisleitenda 450 m.kr. Frá 1. janúar 2015 bætast við sérstök framlög ríkisins til innanríkisráðuneytis vegna kærunefndar útlendingamála sem er reyndar ekki á sjálfstæðum fjárlagalið.

Auk þessa fellur til ýmis kostnaður sem ekki kemur fram á áðurnefndum fjárlagaliðum og ekki er haldið utan um á heildstæðan hátt. Túlkaþjónusta getur t.d. verið umtalsverð hjá mörgum stofnunum. Þá fellur til ýmis kostnaður vegna hælisleitenda fyrir utan það sem Útlendingastofnun og fjárlagaliður hælisleitenda annast, t.d. meðferð kærumála hjá innanríkisráðuneyti og kostnaður lögreglu vegna heimferðar/brottfarar hælisleitenda þegar sú staða kemur upp. Einnig fellur til kostnaður hjá lögreglu vegna ýmiss konar eftirlits bæði með hælisleitendum og innflytjendum. Þá getur komið til kostnaður vegna sérstakrar heilbrigðisþjónustu hælisleitenda sem ekki rúmast innan daggjalda þeirra og viðkomandi getur ekki greitt sjálfur. Hann fellur þá ýmist á þjónustuveitandann (t.d. sjúkrahús) eða Útlendingastofnun en ekki er gert ráð fyrir því í fjárveitingum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnvöld leitist við að kortleggja þessa duldu kostnaðarliði og áætla fyrir þeim í fjárlögum hvers árs til þess að heildstæð mynd fái af útgjöldum vegna málefna útlendinga.

Rekstur Útlendingastofnunar

Eins og fram hefur komið gegnir Útlendingastofnun veigamiklu hlutverki í málefnum útlendinga. Hún afgreiðir allar umsóknir um dvalarleyfi og hæli og sinnir ýmsum öðrum verkefnum á sviði útlendingamála, s.s. vegabréfsáritunum. Frá 30. apríl 2013 hefur hún einnig annast afgreiðslu ríkisborgararéttar.

Fram til ársins 2012 var kostnaður vegna framfærslu og húsnæðis hælisleitenda innifalinn í fjárframlögum Útlendingastofnunar en þá var hann fluttur á sérstakan fjárlagalið hælisleitenda. Jafnframt var uppsafnaður 28,6 m.kr. halli stofnunarinnar frá árunum 2008–11 felldur niður á lokafjárlögum ársins 2012 enda mátti fyrst og fremst rekja hann til þess að umönnunarkostnaður hennar vegna hælisleitenda hafði verið vanáætlaður, þ.e. hælisleitendum fjölgaði mun meir en áætlanir gerðu ráð fyrir með tilheyrandi kostnaði.

Síðustu þrjú ár (2012–14) hefur rekstur Útlendingastofnunar („06-398“) staðið í járn-um (sbr. töflu 2.10) þegar tekið er tillit til aukafjárveitinga til hennar, 6,6 m.kr. árið 2012 og 47 m.kr. árið 2013. Aukafjárveitingarnar hafa einkum stafað af áframhaldandi fjölgun hælisleitenda og auknum kostnaði stofnunarinnar við að afgreiða umsóknir

Beinar fjárveitingar til málefna útlendinga 702 m.kr. árið 2014

Ýmis dulinn kostnaður kemur ekki fram í fjárlögum

Húsnæðis- og framfærslukostnaður hælisleitenda innifalinn í framlögum til Útlendingastofnunar til 2011

þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnvöld áætli betur fyrir árlegum kostnaði stofnunarinnar en verið hefur.

Eins og fram kemur í töflu 2.10 námu framlög ríkisins til Útlendingastofnunar árið 2014 alls 251,9 m.kr. Framlög til stofnunarinnar í fjárlögum 2015 nema alls 264,8 m.kr. Þar af er gert ráð fyrir 28,8 m.kr. tímabundnu framlagi til að standa straum af átaki í úrvinnslu eldri mála vegna hælisleitenda.

2.10 Rekstur Útlendingastofnunar árin 2010–14 í m.kr.					
	2010	2011	2012	2013	2014**
Gjöld					
Laun	112,2	124,2	134,0	178,5	
Ferðir og fundir	1,3	3,1	3,7	3,3	
Rekstrarvörur	1,2	1,9	2,3	3,8	
Aðkeypt þjónusta*	89,5	132,5	23,4	41,8	
Húsnæði	14,6	11,8	14,6	15,2	
Bifreiðar og vélar		0,1	0,1	0,1	
Rekstrarkostnaður	1,0	2,2	0,3	3,0	
Gjöld alls	219,8	275,8	178,4	245,7	261,9
Tekjur					
Sértekjur	0,2	1,8	1,7	4,0	1,6
Framlag í fjárlögum	221,7	213,0	170,8	201,9	251,9
Framlag í fjárukalögum		60,0	6,6	47,0	0,0
Tekjur alls	221,9	274,8	179,1	252,9	253,5
Hagnaður / tap ársins	2,1	-1,0	0,7	7,2	-8,4
Staða í ársbyrjun	-29,7	-27,6	0,0	0,7	7,9
Höfuðstóll í árslok	-27,6	-28,6	0,7	7,9	
Fjöldi ársverka	19,7	20,7	20,3	24,6	26,6

*Árin 2010 og 2011 er þetta að verulegum hluta kostnaður vegna framfærslu og húsnæðis hælisleitenda en einnig túlkþjónusta. Mikil lækkun á kostnaðarliðnum árin 2012–13 stafar af því að þá voru rekstur og fjárveitingar vegna hælisleitenda flutt á sérstakan fjárlagalið, sjá töflu 2.11.

**Tekið skal fram að gjöld vegna ársins 2014 eru ósundurliðuð og sýna ekki endanlega tölu þar sem ekki var búið að loka bókhaldi stofnunarinnar þegar taflan var gerð.

Frá árinu 2009 hefur verið gerð hagræðingarkrafa á Útlendingastofnun eins og aðrar opinberar stofnanir. Ekki hefur þó þurft að segja upp starfsfólki en á árunum 2008–10 var ekki ráðið í stöður starfsmanna sem hættu. Þá fækkaði ársverkum úr 25,6 í 19,7. Árið 2012 fékkst heimild til að fjölga starfsfólki, sérstaklega lögfræðingum, til að takast á við sívaxandi fjölda hælisleitenda og var það hluti átaksverkefnis innanríkisráðuneytis (sbr. kafla 2.5). Árið 2014 voru ársverkin því orðin 26,6.

Kostnaður vegna hælisleitenda

Kostnaður ríkisins vegna hælisleitenda hefur vaxið í takt við fjölgun þeirra og dagana sem þeir dvelja hér á landi meðan mál þeirra eru í vinnslu. Umfangsmestur er kostnaður vegna framfærslu og húsnæðis, félagsþjónustu og almennrar heilsugæslu sem greiddur er af daggjöldum sem félagsþjónustan fær vegna hælisleitenda. Þau voru 7.477 kr. árið 2014. Daggjöld vegna hælisleitanda sem dvelur hér á landi í eitt ár nema því um 2,7 m.kr. en eins og fram kemur í kafla 2.5 hefur meðaldvalartími þeirra verið um 500 dagar, þ.e. tæpt 1,5 ár. Daggjöld í þann tíma nema 3,7 m.kr.

Ársverkum Útlendingastofnunar fjölgað síðustu ár

Búsetu- og umönnunarþjónusta við hælisleitendur kostuð með daggjöldum frá ríkinu

Eins og fram hefur komið voru fjárveitingar vegna hælisleitenda innifaldar í almennum rekstrarframlögum Útlendingastofnunar fram til ársins 2012. Þá voru þær fluttar á sérstakan fjárlagalið, „06-399 Hælisleitendur“, til að sýna betur kostnað vegna hælisleitenda og hvernig útgjöld málaflokksins sveiflast með fjölda þeirra og lengd málsmeðferðar. Tafla 2.11 sýnir rekstur fjárlagaliðarins fyrir árin 2012–14. Þar kemur m.a. fram að árið 2014 voru veittar samtals 450 m.kr. til þess liðar í fjárlögum og fjáraukalögum, þar af um fjórðungur samkvæmt fjáraukalögum.

2.11 Rekstur fjárlagaliðar hælisleitenda árin 2012–14 í m.kr.			
	2012	2013	2014*
Gjöld			
Umönnunarkostnaður	218,7	431,6	
Túlkþjónusta	1,7	3,5	
Annar kostnaður	0,3	1,0	
Kostnaður ríkislögreglustjóra	–	–	
Kostnaður innanríkisráðuneytis	–	–	
Gjöld alls	220,7	436,1	448,5
Tekjur			
Framlag í fjárlögum	100,0	368,0	330,9
Framlag í fjáraukalögum	77,0	80,4	119,1
Tekjur alls	177,0	448,4	450,0
Hagnaður / tap ársins	-43,7	12,3	1,5

* Tekið skal fram að gjöld vegna ársins 2014 eru ósundurliðuð og sýna ekki endanlega tölu þar sem ekki var búið að loka bókhaldi fjárlagaliðarins þegar taflan var gerð.

Í töflunni kemur fram að reksturinn hefur fyrst og fremst falist í umönnunarkostnaði en einnig hefur túlkþjónusta verið nokkur. Árið 2012 varð 43,7 m.kr. halli á fjárlagaliðnum en árið 2013 varð 12,3 m.kr. afgangur þar sem fjárveitingar voru hækkaðar verulega milli ára. Vert er að geta þess að árin 2012 og 2013 var ýmis annar kostnaður ekki færður á þennan fjárlagalið. Má þar nefna kostnað innanríkisráðuneytis vegna talsmanna hælisleitenda og úrvinnslu kærumála og útlagðan kostnað ríkislögreglustjóra vegna brottfarar og flutnings hælisleitenda af landinu ef því var að skipta. Um mitt ár 2014 var gerður sérstakur samningur milli innanríkisráðuneytis og ríkislögreglustjóra um að tiltekinn útlagður kostnaður lögreglu vegna hælisleitenda verði greiddur af þessum fjárlagalið (sjá kafla 2.5). Þá hefur einnig tiltekinn sérfræðikostnaður ráðuneytisins vegna hælismála verið færður á þennan fjárlagalið árið 2014. Ekki er þó gert ráð fyrir að ráðuneytið færi kostnað á þennan lið árið 2015.

Í fjárlögum ársins 2014 voru veittar 330,9 m.kr. á fjárlagalið hælisleitenda. Það var lækkun um 26% frá heildarframlögum ársins 2013. Fram kom þó í greinargerð með frumvarpinu að áætlaður kostnaður væri 555 m.kr. en vonast væri til að hægt yrði að minnka hann með þeim aðgerðum sem unnið væri að á vegum innanríkisráðuneytis (sjá kafla 2.5). Með því að stytta málsmeðferðartíma hælisleitenda taldi ráðuneytið að ná mætti fram verulegum sparnaði þegar tími vegna dvalar og umönnunar hælisleitenda stýttist.

Hinn 29. september 2014 ritaði forstjóri Útlendingastofnunar innanríkisráðuneyti sérstakt minnisblað þar sem fram kom að ríkissjóður þyrfti að leggja til viðbótarframlag vegna dvalar og umönnunar hælisleitenda vegna fjárlagaársins 2014. Ástæðan

væri m.a. sú að áform um aukin afköst hefðu ekki að öllu leyti gengið eftir. Nokkrar skýringar væru á því. Í fyrsta lagi hefði fjöldi óunninna eldri mála haft áhrif á þann tíma sem tæki að afgreiða mál hælisleitenda og komum þeirra hefði ekki fækkað. Þá dveldust hælisleitendur áfram á framfæri fjárlagaliðarins, ef þeim væri áfrýjað til dómstóla, þótt bæði stofnunin og ráðuneyti hefðu afgreitt mál þeirra. Loks skorti dvalarhúsnæði fyrir þá sem fengið hafa hæli eða leyfi til að fara úr dvöl á vegum Útlendingastofnunar.

Tekið var tillit til þessara athugasemda í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2014 og veitt 119,1 m.kr. aukafjárveiting til fjárlagaliðarins. Það er fjórða árið í röð sem Útlendingastofnun og fjárlagaliður hælisleitenda fá ríflega aukafjárveitingu (sjá töflur 2.10 og 2.11). Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir það nauðsyn þess að horfa heildstætt á málaflökkinn þegar unnið er að endurbótum. Ekki dugi að gera úrbætur á einum lið hafi það í för með sér vandamál á öðrum.

Samkvæmt fjárlögum ársins 2015 nema framlög til hælisleitenda 285,8 m.kr. og er gert ráð fyrir að sú fjárhæð dugi vegna áframhaldandi átaks í úrvinnslu eldri mála. Í ljósi þess sem áður hefur komið fram má velta því fyrir sér hvort þær fjárlagatillögur byggi á nægjanlega raunhæfum og vel undirbyggðum rekstraráætlunum. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa stjórnvöld að vanda betur til áætlana í þessum málaflökki svo að komast megj hjá stöðugum aukafjárveitingum til að ná endum saman.

Nýr kostnaðarliður bættist við málaflökkinn árið 2015 þegar kærunefnd útlendingamála tók til starfa. Eins og fram kom í kafla 2.2 mun nefndin starfa sem sjálfstæð stjórnslunefnd og skal tryggja hælisleitendum auknar réttarbætur með bættri málsmeðferð. Í fjárlagatillögum fyrir árið 2015 var gert ráð fyrir 34,5 m.kr. fjárveitingu til nefndarinnar til að standa undir rekstri hennar og var áætlað að millifæra til þess 18,2 m.kr. af aðalskrifstofu innanríkisráðuneytis og 16,3 m.kr. af fjárlagalið hælisleitenda. Í meðförum þingsins var þessi fjárhæð hækkuð um 21 m.kr. í eitt ár til að standast ný viðmið um málshraða við afgreiðslu þess málafjölda sem bíður nýrrar nefndar, þ.e. 90 daga á hvoru stjórnslustigi. Árið 2015 er því áætlað að framlag til nefndarinnar verði 55,5 m.kr.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að í fjárlögum ársins 2015 kemur fjárveiting til kærunefndar útlendingamála ekki fram á sérstökum fjárlagalið heldur er innifalin í lið „06-190 Ýmis verkefni“ og undirliðnum „1.10 Fastanefndir“. Augljóst er að á þessum lið eru fleiri kostnaðarliðir en kærunefndin. Stofnunin telur mikilvægt að þessu verði breytt og framlög til kærunefndar útlendingamála komi skýrt fram í fjárlögum.

Eins og fram hefur komið eru ýmsir þættir sem varða fjármögnun og verkaskiptingu í málefnum hælisleitenda óljósir. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að tekið verði á þeim auk þess sem horfa þurfi heildstætt á málaflökkinn í þeirri vinnu sem nú fer fram við endurskoðun á lagaumhverfi málefna útlendinga og að betur veriði vandað til fjárhagsáætlana á öllum sviðum hans.

Stjórnvöld vandi betur til rekstraráætlana í málaflökki útlendinga

Fjárframlög til kærunefndar útlendingamála komi skýrt fram í fjárlögum

3 Málefni innflytjenda

3.1 Innflytjendur á Íslandi

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer velferðarráðuneyti (félags- og húsnæðismálaráðherra) með málefni innflytjenda og falla þau undir lög nr. 116/2012 um málefni innflytjenda. Lögin skilgreina þó ekki innflytjendur sem sérstakan hóp og hugtakið „innflytjandi“ kemur ekki heldur fyrir í lögum um útlendinga þótt ljóst sé að þau nái að ýmsu leyti til þeirra. Hugtakið er á hinn bóginn skilgreint í [Stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda](#) sem ríkisstjórn Íslands samþykkti í janúar 2007. Þar er það látið ná til einstaklings sem sest hefur að til langframa í landinu (þ.e. hefur hér skráð lögheimili) en er af erlendu bergi brotinn, þ.e. er fæddur erlendis eða báðir foreldrar hans eru fæddir erlendis eða hafa einhvern tíma haft erlent ríkisfang. Innflytjendur eiga það sameiginlegt að hafa annað mál en íslensku að móðurmáli en með því er átt við það tungumál sem barn lærir fyrst. Börn innflytjenda sem fæðast hér á landi eru skilgreind sem önnur kynslóð innflytjenda.

Velferðarráðuneyti
annast málefni inn-
flytjenda

Frá árinu 1996 til 2005 fjölgaði innflytjendum á Íslandi að meðaltali um 10% á ári, þ.e. úr 3.700 í 10.300. Árin 2006–09 varð nokkurt stökk og fjölgaði þeim þá í tæp 29.000. Síðan þá hefur heildarfjöldinn breyst lítið. Heldur hefur fækkað í fyrstu kynslóð innflytjenda en á móti hefur fjölgað mikið í annarri kynslóð þeirra, sbr. töflu 3.1. Í ársbyrjun 2014 voru skráðir 30.979 innflytjendur á Íslandi sem svarar til um 9,5% landsmanna. Þar af voru innflytjendur af fyrstu kynslóð 27.447 eða 8,4% landsmanna og af annarri kynslóð 3.532 eða 1,1%. Innflytjendum frá ESB- og EFTA-löndum hefur heldur fækkað, bæði í fjölda og hlutfallslega, undanfarin ár. Árið 2009 voru þeir 72,5% innflytjenda af fyrstu kynslóð en 67,7% árið 2013.

Innflytjendum
fjölgaði mikið á
árunum 2006–09

Ár	1. kynslóð innflytj.	Hlutf. 1. kynslóð	2. kynslóð innflytj.	Hlutf. 2. kynslóð	Innflytj. alls	Hlutf. alls	Innfl. frá ESB/EFTA	Hlutf. ESB/EFTA
2009	28.644	9,0%	1.898	0,6%	30.542	9,6%	20.778	72,5%
2010	26.171	8,2%	2.254	0,7%	28.425	8,9%	18.409	70,3%
2011	25.693	8,1%	2.590	0,8%	28.283	8,9%	17.732	69,0%
2012	25.442	8,0%	2.884	0,9%	28.326	8,9%	17.305	68,0%
2013	25.926	8,1%	3.204	1,0%	29.130	9,1%	17.349	66,9%
2014	27.447	8,4%	3.532	1,1%	30.979	9,5%	18.594	67,7%

*Heimild: Hagstofa Íslands, desember 2014. Miðað er við skráð lögheimili hér á landi.

Langflestir innflytjendur setjast að hér á landi vegna tengsla sinna við íslenska ríkisborgara eða erlenda ríkisborgara sem hafa fengið hér búsetuleyfi. Á síðustu árum hefur sá hópur einnig stækkað sem sest hér að vegna atvinnuþátttöku.

Hlutfallslega fáir innflytjendur teljast til flóttamanna. Í kafla 2.5 kemur fram að á árunum 2008–14 hafi 70 flóttamenn fengið umsóknir sínar um hæli samþykktar og auk

24 hópar kvóta- flóttamanna frá 1956

Þess hafi 23 verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Að auki samþykkti ríkisstjórn Íslands samkvæmt tillögu flóttamannanefndar að taka á móti 24 hópum flóttamanna á árunum 1956–2014, samtals 549 einstaklingum frá 14 löndum (sbr. töflu 3.2). Stærstu hópar slíkra flóttamanna komu frá Ungverjalandi, Víetnam, Póllandi, fyrrum Júgóslavíu, Kólumbíu og Palestínu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu margir þessara einstaklinga eru ennþá búsettir hér á landi.

3.2 Flóttamannahópar („kvótaflóttamenn“) árin 1956–2014

Komuár	Móttökusveitarfélag	Heimaland	Fjöldi
1956		Ungverjaland	52
1959		Júgóslavía	32
1979		Víetnam	34
1982		Pólland	26
1990		Víetnam	30
1991		Víetnam	30
1996	Ísafjörður	Krajina (Króatía)	30
1997	Hornafjörður	Krajina (Króatía)	17
1998	Blönduós	Krajina (Króatía)	23
1999	Hafnarfjörður, Fjarðabyggð, Dalvík	Kosovo (Serbía og Svartfjallaland)	75
2000	Siglufjörður	Krajina (Króatía)	24
2001	Reykjanesbær	Krajina (Króatía)	23
2003	Akureyri	Krajina (Króatía)	24
2005	Reykjavík	Kosovo (Serbía og Svartfjallaland)	7
2005	Reykjavík	Kólumbía	24
2007	Reykjavík	Kólumbía	30
2008	Akranes	Palestínumenn frá Írak	29
2010	Reykjavík	Kólumbía	6
2012	Reykjavík	Afganistan	9
2014	Hafnarfjörður	Afganistan	6
2014	Reykjavík	Sýrland	13
2014	Reykjavík	Simbabve, Úganda, Kamerún	5
		Samtals	549

Langflestir innflytjendur teljast einnig útlendingar í skilningi laga, þ.e. þeir hafa erlent ríkisfang. Þeim sem sækja um og fá íslenskt ríkisfang fjölgar þó jafnt og þétt. Hafi innflytjandi átt lögheimili á Íslandi í sjö ár getur hann sótt um íslenskan ríkisborgararétt að uppfylltum ýmsum öðrum skilyrðum sem nánar er kveðið á um í lögum nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt. Tiltekna aðstæður geta stýtt þennan tíma, t.d. geta norrænir ríkisborgarar fengið ríkisborgararétt eftir að hafa átt lögheimili hér í fjögur ár.

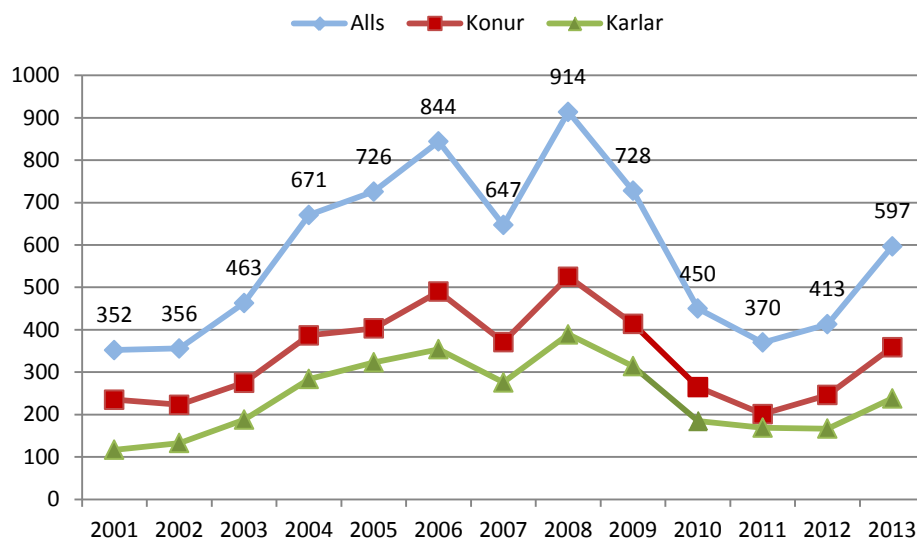
Vald til að veita íslenskan ríkisborgararétt liggur hjá Alþingi. Innanríkisráðuneyti annaðist framkvæmdina þar til í mars 2013 þegar það gerði samstarfssamning við Útlendingastofnun um að taka við og annast umsóknir um ríkisborgararétt. Þann 1. febrúar 2014 tók stofnunin einnig við því hlutverki að vera útgefandi ríkisborgararéttar. Samhliða því urðu ákvarðanir stofnunarinnar vegna umsókna um ríkisborgararétt kærannlegar til ráðuneytisins.

Á árunum 1991 til 2000 fengu að meðaltali 216 erlendir ríkisborgarar íslenskt ríkisfang á ári. Mynd 3.3 sýnir þróunina frá 2001–13. Eins og fram kemur jókst útgáfa ríkisborgararéttinda jafnt og þétt, að árinu 2007 undanskildu, til 2008 þegar hún varð mest

Útlendingastofnun afgreiðir umsóknir um ríkisborgararétt

eða 914. Síðan minnkaði hún aftur til ársins 2011 en hefur aukist síðan og árið 2013 fengu 597 einstaklingar íslensk ríkisborgararéttindi. Á fyrstu þremur ársfjórðungum ársins 2014 höfðu 452 einstaklingar fengið íslenskan ríkisborgararétt. Allan tímann hafa konur verið í meirihluta.

3.3 Veittur íslenskur ríkisborgararéttur árin 2001–13*



*Heimild: Hagstofa Íslands, nóvember 2014.

Flestir þeirra sem fengu íslenskt ríkisfang á árunum 1991–2013 komu frá Póllandi (1.541). Næst á eftir komu innflytjendur frá Filippseyjum (1.172), Taílandi (722) og Bandaríkjunum (533).

3.2 Stefnumótun og framkvæmdaáætlun um aðlögun innflytjenda

Þann 10. ágúst 2004 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra nefnd til að útfæra tillögur að stefnumótun í aðlögunarmálum innflytjenda á Íslandi og skilgreina nánar brýnustu verkefni í þeim málum. Nefndin skyldi einnig fjalla um framtíðarskipulag á móttöku flóttamannahópa og starfsemi Flóttamannaráðs. Þá hafði um nokkurt skeið verið vaxandi umræða um málefni innflytjenda í þjóðfélaginu og hafði félagsmálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) unnið að gagnaöflun og skýrslugerð. Nefnd sem fjallaði um aðstæður erlends vinnuafls og útlendinga með dvalarleyfi hér á landi skilaði álit í janúar 2003 og önnur sem fjallaði um þjónustu við innflytjendur á Íslandi, skipulag hennar og fyrirkomulag skilaði álit í febrúar 2004. Sú nefnd sem skipuð var í ágúst 2004 byggði vinnu sína að nokkru leyti á þeim gögnum sem fyrir lágu og skilaði hún [Skýrslu nefndar um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi](#) í apríl 2005.

Nefndin taldi brýnt að aðlögunarmálum útlendinga á Íslandi yrði gefið aukið vægi. Huga þyrfti að mörgum þáttum og jafn aðgangur innflytjenda að þjónustu, m.a. innan mennta- og heilbrigðiskerfisins, húsnæði, atvinnu og þátttöku í félagsstarfi, hefði áhrif á aðlögunina. Nauðsynlegt væri að móta markvissa stefnu í málaflokknum þar sem tekið yrði tillit til staðbundinna aðstæðna hér á landi. Jafnframt yrði þróunin í nágrannalöndunum höfð til hliðsjónar. Margt benti til aukinna fordóma gagnvart útlend-

Skýrsla um aðlögun innflytjenda árið 2005

ingum og önnur kynslóð innflytjenda væri að vaxa úr grasi. Það væri viðkvæmasti þátturinn og skæri oft úr um hvort aðlögun útlendinga heppnaðist vel eða ekki.

Nefndin taldi jafnframt að Íslendingar hefðu einstakt tækifæri til að sinna þessum málaflokki vel en stjórnvöld þyrftu að einbeita sér betur að verkefninu. Hún lagði til að sett yrði af stað tilraunaverkefni í aðlögunarmálum útlendinga sem tæki til fimm ára. Þá lagði hún til að stofnað yrði sérstakt „Innflytjendaráð“ sem sinnti tilteknum verkefnum á þessu sviði og einnig að stofnuð yrði nefnd um móttöku og aðlögun flóttafólks.

Stefna um aðlögun innflytjenda

Í [Stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda](#) að íslensku samfélagi (2007) var í fyrsta sinn lögð fram heildstæð stefna stjórnvalda í þessum málaflokki. Með henni skyldi „tryggja sem best að allir íbúar landsins njóti jafnra tækifæra og verði virkir þátttakendur í samfélaginu og á sem flestum sviðum mannlífs“. Í stefnunni er lögð megináhersla á að hagsmunir innflytjenda séu samþættir allri stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu við þá og jafnframt á aukna samvinnu allra aðila. Þar eru sett fram markmið og tilgreindar leiðir að þeim hvað varðar íslenskunám fyrir fullorðna, miðlun og öflun upplýsinga, atvinnumál og atvinnuþátttöku, menntamál, heilbrigðisþjónustu og hlutverk sveitarfélaga þegar kemur að aðlögun innflytjenda. Fjallað er um það hlutverk stofnana á sviði almannaþjónustu að vernda lífsgæði íbúanna, jafnt á sviði heilbrigðis-, öryggis- og menntamála, velferðar og jafnra tækifæra. Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda er byggð á markmiðum stefnunnar.

Stefna í málefnum innflytjenda frá árinu 2007

Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda

[Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda](#) var samþykkt á Alþingi 29. maí 2008 í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar frá árinu 2007. Áætlunin var unnin undir stjórn innflytjendaráðs og í henni eru talin upp verkefni stjórnvalda sem unnið skal að til að tryggja réttindi íbúa af erlendum uppruna, aðgang þeirra að opinberri þjónustu og aðlögun. Verkefni eru flokkuð í eftirfarandi sextán flokka:

Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda frá árinu 2008

1. Löggjöf um aðlögun innflytjenda.
2. Upplýsingar um innflytjendamál.
3. Upplýsingamiðlun til innflytjenda.
4. Dvalar- og atvinnuleyfi.
5. Túlkaþjónusta.
6. Móttaka við búsetuflutning.
7. Ríki og sveitarfélög sem atvinnurekendur.
8. Atvinnumál og atvinnuþátttaka.
9. Skattamál.
10. Menntamál.
11. Heilbrigðisþjónusta.
12. Félagþjónusta.
13. Málefni fatlaðra.
14. Barnavernd.
15. Íslenskunám fyrir fullorðna.
16. Gegn fordómum og mismunun.

Hver flokkur hefur einn til fjórtán undirliði þar sem tilgreindar eru alls 98 aðgerðir með tímasettum markmiðum sem unnið skal að. Við gerð framkvæmdaáætlunarinnar var gert ráð fyrir að hún yrði endurskoðuð að tveimur árum liðnum í kjölfar framvinduskýrslu um árangur hennar og að þá yrði ný áætlun til fjögurra ára lögð fyrir Alþingi. Hvorki framvinduskýrsla né endurskoðuð áætlun kom fram. Í óopinberu skjali frá ágúst 2010, *Greinargerð um stöðu framkvæmdaáætlunarinnar í málefnum innflytjenda og tillögur um breytingar á næstu framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda*, er hins vegar gerð stuttlega grein fyrir stöðu helstu málaflokka. Í niðurstöðum þeirrar greinargerðar segir m.a.:

Það hefur margt unnist frá því að áætlunin var samþykkt og má nefna að upplýsingamiðlun á vefsíðum hefur tekist einstaklega vel, en það er aðallega kostnaðarsöm fræðsla og regluleg námskeið sem hafa setið á hakanum. Sé litið til þeirra verkefna sem lágu fyrir í framkvæmdaáætluninni má segja að yfir helmingi verkefnanna sem tilgreind voru hefur verið lokið eða eru viðvarandi, 23 verkefni eru í vinnslu, misjafnlega langt komin þó, og um 15 verkefni eru í biðstöðu.

Eitt af verkefnum framkvæmdaáætlunarinnar var að undirbúa löggjöf um aðlögun innflytjenda. Þau lög tóku gildi 13. nóvember 2012 sem lög nr. 116/2012 um málefni innflytjenda. Í bráðabirgðaákvæði þeirra segir: „Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal ráðherra innan árs leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, sbr. 7. gr.“ Jafnframt segir: „Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal ráðherra innan sex mánaða leggja fram á Alþingi skýrslu um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda, sbr. 8. gr.“

Samkvæmt upplýsingum velferðarráðuneytis hefur um nokkurt skeið verið unnið að nýrri framkvæmdaáætlun undir stjórn innflytjendaráðs og þann 30. desember 2014, rúmum tveimur árum eftir gildistöku laganna, lagði ráðuneytið loks fram [Tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til ársins 2018](#). Þar kemur m.a. fram að nýrri framkvæmdaáætlun sé ætlað að vinna að markmiðum laga um málefni innflytjenda, þ.e. „að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna“. Því skuli m.a. ná fram með því að hafa hagsmuni innflytjenda samþætta allri stefnumótun, stjórnsýslu og opinberri þjónustu. Þá er í áætluninni lögð áhersla á fjórar stoðir: „Samfélag, fjölskyldu, menntun og vinnu-markað.“

Umsagnarfrestur um þingsályktunartillöguna var til 13. janúar 2015. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu höfðu þeim borist tíu umsagnir þann dag. Jafnframt væri unnið að skýrslu um mat og stöðu málefna innflytjenda með Fjölmenningssetri. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að velferðarráðuneyti endurskoði reglulega framkvæmdaáætlanir í málefnum innflytjenda ásamt því að upplýsa Alþingi um stöðu og þróun þessara mála innan þess tímafrests sem kveðið er á um. Í þessu sambandi ber að geta þess að skýrsla ráðherra um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda hefur enn ekki verið lögð fram í mars 2015. Hún mun þó tilbúin, sbr. viðbrögð ráðuneytisins við ábendingum Ríkisendurskoðunar hér að framan (bls. 10).

**Framkvæmda-
áætlun skyldi
endurskoða að
tveimur árum
liðnum**

**Lög um málefni
innflytjenda frá
árinu 2012**

**Tillaga um nýja
framkvæmda-
áætlun í desember
2014**

Ráðuneyti innflytjendamála hefur komið að útgáfu ýmissa rita og skýrsla um réttindi, skyldur og aðstæður innflytjenda. Má þar nefna bæklinginn [Fyrstu skrefin: Mikilvægar upplýsingar þegar flutt er til Íslands](#) sem fyrst var gefinn út árið 2007 í samvinnu fjölmargra aðila og hefur síðan verið endurskoðaður einu sinni. Hann er nú til á níu tungumálum auk íslensku. Þá vann Jafnréttisstofa bæklinginn [Réttur þinn: Mikilvægar upplýsingar fyrir erlendar konur á Íslandi](#) (2010) í samvinnu nokkurra aðila og með styrk frá Progress áætlun Evrópusambandsins. Hann er bæði prentaður og gefinn út rafrænt á sex tungumálum auk íslensku. Einnig má geta bæklinganna [Við og börnin okkar](#) (2012), [Living and working in Iceland](#) (2008) og [Býrð þú við ofbeldi](#) (2013).

3.3 Stofnanir, ráð og nefndir

Fjölmenningssetur

Áhugahópur um menningarlega fjölbreytni á Vestfjörðum átti hugmyndina að stofnun miðstöðvar nýbúa á Vestfjörðum. Þingmenn Vestfirðinga fylgdu henni eftir og á 125. löggjafarþingi (1999–2000) samþykkti Alþingi eftirfarandi þingsályktun:

Alþingi ályktar að fela félagsmálaráðherra að undirbúa stofnun miðstöðvar nýbúa á Vestfjörðum í samvinnu við sveitarstjórnir, Rauða kross Íslands og Svæðisvinnumiðlun Vestfjarða. Hlutverk miðstöðvarinnar verði að greiða fyrir samskiptum Íslendinga og erlendra ríkisborgara, vinna með sveitarstjórnnum að eflingu þjónustu fyrir erlenda ríkisborgara, fyrirbyggja vandamál í samskiptum fólks af margvíslegum menningarsvæðum og auðvelda aðlögun erlends fólks að íslensku þjóðfélagi.

Miðstöð nýbúa á Vestfjörðum opnuð árið 2001

Þáverandi félagsmálaráðherra opnaði Miðstöð nýbúa/Fjölmenningssetur með formlegum hætti 30. júlí 2001 og var setrið þá skilgreint sem tilraunaverkefni á vegum félagsmálaráðuneytis til að byggja upp þjónustu við fjölmenningsarsamfélagið. Starfsmaður var einn og fjárveiting 7,5 m.kr. Árið 2007 var veitt sérstök 58,5 m.kr. auka-fjárveiting sem dreifðist á þrjú ár og var hluti af mótvægisáðgerðum ríkisstjórnarinnar vegna tímabundins samdráttar í þorskafla. Þá var m.a. ráðinn starfsmaður í 100% stöðu verkefnisstjóra með aðsetur á Austurlandi þar sem útlendingum hafði fjölgað mjög vegna virkjanaframkvæmda. Miklar vonir voru bundnar við að með nýrri starfsstöð þar myndi starfsemin eflast til muna og dreifast betur um landið. Starfsmaðurinn starfaði frá mars 2008 til ágúst 2009 en hætti þá að eigin ósk. Ekki var ráðið aftur í stöðuna vegna óvissu um áframhaldandi fjármögnun.

Fjölmenningssetur fest í sessi með lögum um innflytjendur

Starfsemi Fjölmenningsseturs sem stofnunar var fest í sessi árið 2012 með lögum um innflytjendur. Í þeim er kveðið á um að starfrækja skuli sérstaka stofnun, Fjölmenningssetur, undir yfirstjórn ráðherra sem skipar stofnuninni forstöðumann til fimm ára í senn. Hún hafi það hlutverk að greiða fyrir samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við innflytjendur sem búsettir eru á Íslandi. Verkefni Fjölmenningsseturs samkvæmt lögunum eru meðal annars að:

- veita stjórnvöldum, stofnunum, fyrirtækjum, félögum og einstaklingum ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda,
- miðla upplýsingum til innflytjenda um réttindi þeirra og skyldur,

- c. fylgjast með þróun innflytjendamála í þjóðfélaginu, meðal annars með upplýsingaöflun, rannsóknum, greiningu og upplýsingamiðlun,
- d. koma á framfæri við ráðherra, innflytjendaráð og önnur stjórnvöld ábendingum og tillögum um aðgerðir sem hafa það að markmiði að allir einstaklingar geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu óháð þjóðerni og uppruna.

Haustið 2014 eru starfsmenn Fjölmeningarseturs fjórir í 2,8 stöðugildum auk fimm ráðgjafa sem starfa sem verktakar. Fjárveiting í fjárlögum ársins 2015 er 32,4 m.kr. og hækkaði örlítið frá árinu á undan (sjá töflu 3.6). Umfangsmestu verkefni hennar eru upplýsingamiðlun og ráðgjöf. Upplýsingar eru veittar á sjö tungumálum auk íslensku, bæði á heimasíðu stofnunarinnar og í upplýsingasíma. Þetta eru enska, pólska, serbneska/króatíska, taílenska, spænska, litháíska og rússneska. Verktakar sinna þessari þjónustu að hluta til. Bæði þeir og starfsmennirnir geta haft aðstöðu hjá Mannréttindaskrifstofu Íslands í Reykjavík en Fjölmeningarsetur á mikið og gott samstarf við þá skrifstofu og sækir þangað alla lögfræðiráðgjöf sína. Þangað geta einnig innflytjendur leitað eftir lögfræðiþjónustu sem velferðarráðuneyti hefur styrkt en samningar þar um hafa aðeins náð til eins árs í senn.

Fjórir starfsmenn í 2,8 stöðugildum

Fjölmeningarsetur hefur aðsetur á Ísafirði og hafa ýmsir hagsmunaaðilar bent á að óheppilegt sé að stofnun sem á að þjóna öllu landinu í jafn mikilvægum og viðkvæmum málaflokki sé staðsett svo langt frá meginþéttbýlisstöðum landsins þar sem langflestir innflytjendur búa (sbr. töflu 3.4). Þetta sjónarmið kemur m.a. fram í skýrslu Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland frá árinu 2012. Þar er hvatt til þess að sett verði á fót í Reykjavík stofnun sem hafi sama hlutverk og Fjölmeningarsetur. Í ljósi þeirra margþættu verkefna sem Fjölmeningarsetri er ætlað að sinna samkvæmt lögum hvetur Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að taka þessi sjónarmið til skoðunar en þó enn frekar að íhuga hvort ekki þurfi að efla stofnunina og e.t.v. fjölga starfsstöðvum til að gera henni kleift að sinna öllum lögbundnum verkefnum sínum. Þannig gæti Fjölmeningarsetur orðið leiðandi í því að skapa samstarfsgrundvöll í málefnum innflytjenda fyrir stjórnvöld.

Ein starfsstöð en fjölþætt lögbundin verkefni

Að mati starfsmanna Fjölmeningarseturs hefur staðsetning hennar að vissu leyti reynst vera styrkur fyrir starfsemina. Það hafi þurft að leita leiða til að veita þjónustu sem nýtist fólki hvar sem það er búsett á landinu. Starfsmenn eiga samstarf við ýmsa aðila hjá sveitarfélögum og sitja í „teymi um málefni innflytjenda“ sem er vettvangur fyrir viðtækt samstarf og upplýsinganet margra aðila sem koma að málaflokknum. Teymið hittist mánaðarlega. Á heimasíðu stofnunarinnar er að finna mikið af gagnlegum upplýsingum og tenglum á bæði þjónustu- og upplýsingavefi. Heimsóknum á hana hefur fjölgað jafnt og þétt síðustu árin, voru 84.285 árið 2013 og hafði þá fjölgað um 63% frá árinu 2011.

Fjölmargar fyrirspurnir berast Fjölmeningarsetri, bæði gegnum upplýsingasímann og með öðrum leiðum. Þær varða m.a. réttindi og skyldur erlendra ríkisborgara í íslensku samfélagi. Auk þess snúa þær að ýmiss konar þjónustu sveitarfélaga og ríkisstofnana, m.a. Vinnumálastofnunar, Greiðslustofu, Fæðingarorlofssjóðs, sýslumannsembætta og Ríkisskattstjóra. Við upplýsingamiðlunina hefur komið í ljós að aðgengi fólks, sem ekki talar íslensku eða ensku, að þessum stofnunum og þjónustu þeirra er oft mjög takmarkað. Fólk þarf aðstoð við að skilja og þýða bæði upplýsingar um þjónustuna og þá sérstaklega þau eyðublöð og umsóknir sem þarf að fylla út. Fjölmeningarsetur

Margvísleg upplýsingamiðlun

hefur í samstarfi við ýmsar stofnanir unnið að nýjum leiðum í upplýsingamiðlun og hefur yfirsýn um þá þætti sem innflytjendur, sem og atvinnurekendur og fleiri, hafa bent á að þurfi að endurskoða.

Efla þarf upplýsingaþjónustu við útlendinga

Fjölmennningarsetur bendir á mikilvægi þess að gera þjónustu við innflytjendur skilvirkari og minnka kostnað stofnana við útfærslu og þýðingar með því að samræma upplýsingabæklinga, umsóknir og eyðublöð sem fylla þarf út. Mikill kostnaður felst í því að þýða á mörg tungumál stóra upplýsingabæklinga og annað efni sem getur tekið örum breytingum. Fjölmennningarsetur kveðst stöðugt leita hagkvæmra lausna sem nýtast sem flestum og auðvelt er að gera breytingar á. Ríkisendurskoðun tekur undir að upplýsingaþjónusta margra stofnana við útlendinga gæti verið mun öflugri en hún er og hvetur stjórnvöld til að leita leiða til að samræma hana og gera skilvirkari, t.d. með sameiginlegri upplýsinga- og þýðingarmiðstöð.

Fjölmennningarsetur sinnir ýmsum samstarfsverkefnum

Fjölmennningarsetur hefur komið að mörgum verkefnum í samvinnu við sveitarfélög, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga. Má þar m.a. nefna rannsóknir og kannanir, t.d. [Tölfræðilegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara og innflytjendur á Íslandi](#) (2013) þar sem staða þeirra er kortlögð út frá tölfræðilegum gögnum. Skýrslan byggir á margþættum upplýsingum frá fjölmörgum aðilum, m.a. Útlendingastofnun, Hagstofu Íslands sem safnar og birtir ítarlegar tölulegar upplýsingar um erlenda ríkisborgara á Íslandi, Vinnumálastofnun sem tekur saman og birtir upplýsingar um atvinnuþátttöku erlendra ríkisborgara og [Nordic Statistics](#) sem er upplýsingabanki sem safnar og birtir samanburðarhæfar tölfræðiupplýsingar frá öllum Norðurlöndum. Fjölmennningarsetur hefur einnig komið að rannsókn á margþættri mismunum [Origin and multiple discrimination](#) (2014) sem unnin var í samstarfi við Mannréttindaskrifstofu Íslands og Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og styrkt af *Progress* áætlun Evrópusambandsins. Einnig hefur verið unnið að þróunarverkefnum, eins og íslenskukennslu í dreifbýli, samfélagstúlkanámi, verkefnum sem tengjast réttindum innflytjenda og samskiptum þeirra við heilbrigðiskerfið.

Enginn forstöðumaður starfandi frá miðju ári 2014 til loka þess árs

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um málefni innflytjenda var lagt fyrir á 143. löggjafarþingi (2013–14) og samþykkt 16. maí 2014 sem lög nr. 61/2014. Þar var heimilað að setja tímabundið forstöðumann Fjölmennningarseturs til 31. desember 2015 þar sem ráðningartími þáverandi forstöðumanns rann út 1. júní 2014. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að í velferðarráðuneyti væri unnið að frumvarpi til laga um stjórnslu á sviði jafnréttismála þar sem gert væri ráð fyrir sameiningu Fjölmennningarseturs, Jafnréttisstofu og réttindagæslu fatlaðs fólks í nýja stjórnslustofnun um velferðarþjónustu. Þar með yrði embætti forstöðumanns Fjölmennningarseturs lagt niður. Auk sameiningar stofnananna skyldi innleiða Evróputilskipanir um bann við mismunun (sjá kafla 3.6).

Frumvarpið hefur ekki verið lagt fram á þingi og starfsemi Fjölmennningarseturs er því enn óbreytt. Forstöðumaður stofnunarinnar hætti þó 1. júní 2014 og var enginn slíkur starfandi frá þeim tíma til loka ársins. Þá var gengið frá tímabundinni ráðningu nýs forstöðumanns til eins árs, þ.e. frá 1. janúar til 31. desember 2015. Hugmyndir um sameiningu Fjölmennningarseturs og annarra stofnana eru enn til umræðu innan velferðarráðuneytis.

Innflytjendaráð

Innflytjendaráð var stofnað árið 2005 og var því ætlað að gera tillögur að stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og hafa umsjón með framkvæmd hennar. Ráðið var síðan fest í sessi með lögum um málefni innflytjenda árið 2012. Samkvæmt þeim skal ráðherra innflytjendamála (nú félags- og húsnæðismálaráðherra) skipa sex manna innflytjendaráð eftir hverjar alþingiskosningar. Tvo fulltrúa skal skipa án tilnefningar, þ.e. formann og einn fulltrúa, og skal að minnsta kosti annar þeirra vera úr hópi innflytjenda. Auk þess tilnefnir sá ráðherra sem fer með málefni útlendinga (nú innanríkisráðherra) einn fulltrúa og sá ráðherra sem fer með fræðslumál (nú mennta- og menningarmálaráðherra) annan. Loks tilnefna Samband íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg hvort sinn fulltrúa. Samkvæmt 5. gr. laga um málefni innflytjenda er hlutverk innflytjendaráðs að:

- a. vera ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og hafa eftirlit með framkvæmd hennar,
- b. stuðla að samhæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnarsýslunnar,
- c. stuðla að opnum umræðum um málefni innflytjenda með ráðstefnum og fundum með hagsmunaaðilum,
- d. gera árlega tillögu til ráðherra um hverjar áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála skulu vera,
- e. gera árlega tillögu til ráðherra um veitingu styrkja úr þróunarsjóði innflytjendamála,
- f. skila ráðherra árlega skýrslu um störf sín,
- g. vinna önnur verkefni í samræmi við markmið laganna samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Innflytjendaráð á því ekki síst að virka sem bakland og upplýsingaráð um málefni innflytjenda á breiðum vettvangi.

Þróunarsjóður innflytjendamála

Þáverandi félagsmálaráðherra tilkynnti um stofnun Þróunarsjóðs innflytjendamála 27. mars 2007. Tilgangur hans er að efla rannsóknir og þróunarverkefni á sviði innflytjendamála með það að markmiði að auðvelda gagnkvæma aðlögun innflytjenda og íslensks samfélags og gera samfélaginu betur kleift að koma til móts við innflytjendur. Lögð er áhersla á að verkefni séu í samræmi við og í anda *Stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda* (2007). Stjórn Þróunarsjóðs innflytjendamála er í höndum innflytjendaráðs sem gerir tillögur til ráðherra um veitingu styrkja hverju sinni. Háskólasetur Vestfjarða annast umsýslu hans. Nýjar úthlutunarreglur voru gefnar út í nóvember 2010.

Sjö sinnum hefur verið úthlutað úr sjóðnum frá því að hann var stofnaður og hafa um 100 verkefni og rannsóknir fengið styrki. Nýjasta úthlutun var í maí 2014 og voru þá veittir styrkir til sautján verkefna, samtals 9,4 m.kr. Sérstök áhersla er lögð á þróunarverkefni og rannsóknir sem stuðla að bættri stöðu innflytjenda á vinnumarkaði og vinna gegn langtímaatvinnuleysi, rannsóknir og verkefni er varða stöðu innflytjenda á húsnæðismarkaði og þróunarverkefni sem styðja við félög sem hafa það að markmiði að efla virka þátttöku innflytjenda í samfélaginu og vinna að hagsmunamálum þeirra. Á heimasíðu [Háskólaseturs Vestfjarða](#) eru listuð öll verkefni sem fengið hafa úthlutað styrk frá árinu 2007.

Hlutverk innflytjendaráðs skilgreint í lögum

Þróunarsjóður skal efla rannsóknir og þróunarverkefni á sviði innflytjendamála

Flóttamannanefnd – flóttamannahópar

Auk þeirra útlendinga sem koma hingað til lands á eigin vegum og óska eftir að fá stöðu flóttamanna hér á landi og þar með dvalarleyfi taka stjórnvöld reglulega á móti hópum flóttafólks, að fenginni tillögu flóttamannanefndar (áður Flóttamannaráðs Íslands). Slíkir hópar eru oft kallaðir „kvótaflóttamenn“. Áður en endanleg ákvörðun er tekin skal flóttamannanefnd hafa samráð við Útlendingastofnun sem fjallar formlega um hvert mál og staðfestir að ekki séu annmarkar á því að veita viðkomandi einstaklingum hæli á Íslandi.

Flóttamenn – kvótaflóttamenn

Sérstaklega er kveðið á um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks sem ríkisstjórnin ákveður að veita landvist í 51. gr. laga um útlendinga og [Viðmiðunarreglum flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks](#) frá 10. maí 2013. Samkvæmt þeim reglum skipar velferðarráðherra flóttamannanefnd til fimm ára í senn. Innanríkisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og Rauði krossinn á Íslandi tilnefna hvert sinn fulltrúa en velferðarráðherra skipar formann. Í 4. gr. reglnanna segir að hlutverk nefndarinnar sé m.a. „að leggja til við ríkisstjórn heildarstefnu og skipulag móttöku flóttamannahópa, hafa yfirumsjón með framkvæmd á móttöku hópanna og veita stjórnvöldum umsögn um einstök tilvik eftir því sem óskað er“.

Hlutverk flóttamannanefndar

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um móttöku flóttamannahóps semja stjórnvöld við tiltekið sveitarfélag um að taka á móti honum og aðstoða hann í eitt ár frá komudegi. Í samræmi við áðurnefndar viðmiðunarreglur útvegar sveitarfélagið fólkinu húsnæði og veitir því fulla félags- og heilbrigðisþjónustu. Einnig er veitt sálfræðiaðstoð, íslenskukennsla, starfsþjálfun og aðstoð við atvinnuleit eftir að tímabili sérstakrar aðstoðar er lokið. Rauði krossinn á Íslandi og deildir Rauða krossins í viðkomandi sveitarfélagi koma einnig að því að liðsinna fólkinu. Stærsta verkefni þeirra er að skipuleggja störf þeirra fjölmörgu sjálfboðaliða sem koma að málum, þ. á m. stuðningsfjölskyldna sem hafa reynst flóttafólki afar mikilvægar við að takast á við viðfangsefni sem koma upp í daglegu lífi og koma sér upp stuðningsneti.

Flóttamannahópum er veitt sérstök aðstoð í eitt ár

Sú aðferð sem hér hefur verið notuð við móttöku og aðlögun kvótaflóttamanna að samfélaginu hefur almennt verið talin hafa reynst vel. Í því sambandi má m.a. vitna í skýrsluna [Reynsla og viðhorf flóttamanna á Íslandi](#) sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann fyrir Flóttamannaráð Íslands árið 2005. Þar var með útsendum spurningalistum og viðtölum kannað hvernig fyrstu 15 hópum flóttamanna hér á landi (420 einstaklingum) hafði gengið að aðlagast lífinu á Íslandi, m.a. var horft til viðhorfa þeirra til íslensks samfélags og þeirrar þjónustu sem þeim hefði verið veitt og almennrar þátttöku þeirra í samfélaginu. Mikill meirihluti svarenda (83%) fannst frekar eða mjög gott að búa á Íslandi, um 72% voru í launuðu starfi og um 60% leit á Ísland sem heimaland sitt. Þá bjó rúmur helmingur þátttakenda í eigin húsnæði. Allir voru mjög sáttir við það húsnæði sem þeir fengu í upphafi og þá aðstoð sem þeim stóð til boða.

Flóttamenn almennt ánægðir með móttökuna

Í skýrslu Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland frá árinu 2012 er íslensku aðferðinni við móttöku og aðlögun kvótaflóttamanna að samfélaginu hrósað og almennt talin öðrum þjóðum til fyrirmyndar.

Ríkisendurskoðun bendir á að móttaka flóttamanna er eitt af þeim verkefnum sem skarast milli ráðuneyta og hafa þarf í huga við heildarendurskoðun málaflokksins. Samkvæmt upplýsingum velferðarráðuneytis er verið að skoða hlutverk flóttamanna- nefndar og það verklag sem hún hefur þróað með sér við endurskoðun laga um mál- efni útlendinga.

3.4 Hlutverk sveitarfélaga

Sveitarfélög á Íslandi eru nú 74. Þar af bjuggu erlendir ríkisborgarar í 71 sveitarfélagi samkvæmt íbúaskrá Hagstofu Íslands 1. janúar 2014. Sveitarfélögin gegna veigamiklu hlutverki í aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi en lögum samkvæmt eiga þeir að hafa sama rétt og aðgengi og aðrir landsmenn að þeirri þjónustu sem tryggð er með lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í 1. kafla laganna segir um markmið þeirra:

Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar. Skal það gert með því

- a. að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti,
- b. að tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna,
- c. að veita aðstoð til þess að íbúar geti búið sem lengst í heimahúsum, stundað atvinnu og lífað sem eðlilegustu lífi,
- d. að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál.

Við framkvæmd félagsþjónustunnar skal þess gætt að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpar.

Einnig kemur fram að með félagsþjónustu sé átt við félagslega ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagslega heimþjónustu, málefni barna og ungmenna, þjónustu við unglinga, þjónustu við aldraða, þjónustu við fatlaða, húsnæðismál, aðstoð við áfengissjúka og vímu- gjafavarnir, atvinnuleysisskráningu og vinnumiðlun. Það er því ljóst að huga þarf að mörgum þáttum og misjafn aðgangur getur skipt miklu máli í aðlögun innflytjenda. Því er mikilvægt að sveitarfélög fylgi skýrri og samræmdri stefnu.

Samband íslenskra sveitarfélaga setti fram stefnu í málefnum innflytjenda árið 2009. Með henni vildi sambandið m.a. móta sameiginlegar áherslur sveitarfélaga vegna hagsmunagæslu sambandsins gagnvart ríkinu og starfi þess að innflytjendamálum. Í stefnunni er lögð áhersla á að tryggja innflytjendum sömu þjónustu og öðrum íbúum. Þar koma fram eftirfarandi meginmarkmið:

- ✓ Að hagsmunir innflytjenda og barna þeirra séu samþættir inn í alla stefnumótun, stjórn- sýslu og þjónustu sveitarfélaga.
- ✓ Að innflytjendur þekki réttindi sín og skyldur sem íbúar og hafi greiðan aðgang að þjónustu sveitarfélaga.
- ✓ Að opinber þjónusta birtist innflytjendum sem ein heild án tillits til þess hvort ríki eða sveitarfélög beri ábyrgð á þjónustunni.
- ✓ Að innflytjendur öðlist sem fyrst sömu stöðu og aðrir íbúar og séu viðurkenndir og virkir þátttakendur í samfélaginu í hverju sveitarfélagi.

Áður en vinna við stefnumótunina hófst árið 2008 kannaði sambandið stöðu innflytj- endamála hjá sveitarfélögum og fékk eftirfarandi upplýsingar: Tólf sveitarfélög höfðu

unnið að þróunarverkefnum í málefnum innflytjenda, fjögur höfðu mótað móttökuferli fyrir innflytjendur og fimm sögðust hafa einhvers konar upplýsingaefni fyrir innflytjendur.

Samband íslenskra sveitarfélaga gat ekki veitt upplýsingar um hvernig sveitarfélögum hefur gengið að móta sér stefnu í málefnum innflytjenda þegar Ríkisendurskoðun leit aði eftir þeim. Á heimasíðu Fjölmenningsseturs kemur hins vegar fram að tíu sveitarfélög hafi mótað slíka stefnu og ellefu séu með stefnu í vinnslu. Alls hefur 21 sveitarfélag því stefnu eða drög að stefnu í málefnum innflytjenda. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga til að beita sér fyrir því að öll sveitarfélög móti sér stefnu í málefnum innflytjenda í anda stefnu sambandsins um að tryggja innflytjendum sömu þjónustu og öðrum íbúum.

Í töflu 3.4 er yfirlit um fjölda innflytjenda í hverjum landshluta árin 2009–14. Fram kemur að í heild hefur innflytjendum fjölgað um 1,4% á tímabilinu og voru þeir um 9,5% af íbúafjölda landsins í ársbyrjun 2014. Þetta er örlítið lægra hlutfall en var árið 2009 þegar þeir voru 9,6% landsmanna. Á sama tímabili fjölgaði landsmönnum í heild um 3%.

3.4 Fjöldi innflytjenda á Íslandi eftir landshlutum 1. janúar 2009–14*

Landshlutar							Breyting
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009–14
Höfuðborgarsvæðið	20.008	18.826	18.986	18.944	19.486	20.689	3,4%
Suðurnes	2.656	2.624	2.553	2.559	2.606	2.823	6,3%
Vesturland	1.441	1.276	1.274	1.285	1.362	1.392	-3,4%
Vestfirðir	918	930	852	846	890	923	0,5%
Norðurland vestra	357	366	366	351	316	329	-7,8%
Norðurland eystra	1.529	1.405	1.419	1.436	1.466	1.577	3,1%
Austurland	1.549	1.113	1.021	1.065	1.084	1.179	-23,9%
Suðurland	2.084	1.885	1.812	1.840	1.920	2.067	-0,8%
Alls	30.542	28.425	28.283	28.326	29.130	30.979	1,4%
Hlutf. af íbúafj. alls	9,6%	8,9%	8,9%	8,9%	9,1%	9,5%	

*Heimild: Hagstofa Íslands.

Eins og taflan sýnir búa langflestir innflytjendur á höfuðborgarsvæðinu og hefur þeim fjölgað um 3,4% frá árinu 2009. Flestir innflytjendur miðað við íbúafjölda einstakra svæða eru á Suðurnesjum og Vestfjörðum, rúmlega 13% en fæstir á Norðurlandi vestra 4,5% og þar hefur þeim fækkað um tæp 8% á tímabilinu. Mesta breytingin hefur þó orðið á Austurlandi. Þangað fluttu margir innflytjendur vegna byggingar Kárahnjúkavirkjunar og árið 2008 voru þeir um 2.700 eða rúmlega 19% af íbúafjölda svæðisins. Eftir að því verkefni lauk hefur þeim fækkað um rúmlega helming.

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga endurgreiðir ríkissjóður sveitarfélögum veitta aðstoð við erlenda ríkisborgara sem eiga ekki lögheimili hér á landi eða hafa átt lögheimili skemur en tvö ár. Til að fá endurgreitt skulu sveitarfélögin senda velferðarráðuneyti yfirlit um útlagðan kostnað sinn. Í tölvubréfi frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga til félagsmálastjóra sveitarfélaga dagsettu 2. júlí 2014

Sveitarfélögin móti sér samræmda stefnu

Langflestir innflytjendur búa á höfuðborgarsvæðinu

Ríkissjóður endurgreiðir útlagðan kostnað sveitarfélaga fyrstu tvö árin

kemur fram að miðað við fjölda innflytjenda á ári hverju séu umsóknir um endurgreiðslur fremur fáar. Þar sem velferðarráðuneyti verði í flestum tilvikum við beiðnum sveitarfélöganna eru þau hvött til að nýta þessa heimild betur en þau hafi gert. Í viðtali við fulltrúa sambandsins var bent á að innflytjendur séu fremur tregir til að sækja fjárhagsaðstoð til sveitarfélaga því að slík aðstoð geti haft áhrif á umsókn þeirra um framfengingu dvalarleyfis og sömuleiðis á umsókn um búsetuleyfi og ríkisborgararétt. Einnig kom fram í upplýsingum frá sambandinu að á tímabilinu nóvember 2013 til október 2014 nutu rúmlega 130 einstaklingar í fjórum sveitarfélögum slíkra endurgreiðslna.

Innflytjendur eru tregir til að sækja fjárhagsaðstoð til sveitarfélaga

Í maí 2014 setti velferðarráðuneyti sérstakar [Leiðbeinandi reqlur fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks](#). Þær eiga við um flóttafólk sem fengið hefur stöðu sína viðurkennda eftir hælismeðferð, einstaklinga sem fá dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar við flóttamann og einstaklinga sem fengið hafa synjun um hæli en fengið dvalarleyfi á grundvelli ríkra mannúðarsjónarmiða. Reglurnar eru gerðar á grundvelli laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og skulu vera til viðmiðunar fyrir sveitarfélög og aðra þjónustuaðila, sem og flóttafólki til upplýsingar. Tekið er fram að ekki sé hægt að byggja rétt til þjónustu á reglunum. Markmiðið með þjónustunni sem þær ná til sé að tryggja árangursríka aðlögun flóttafólks að íslenskum aðstæðum og samhliða stuðla að því að samfélagið komi til móts við þarfir þess. Þar er m.a. bent á að lögheimilissveitarfélag flóttafólks veiti þjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, reglum sveitarfélagsins um fjárhagsaðstoð, lögum um grunnskóla, lögum um leikskóla og öðrum viðeigandi lögum og reglum. Einnig kemur fram að þjónusta túlka sé mikilvæg til að tryggja sjálfsákvörðunarétt flóttafólks á vettvangi félagsþjónustu og skilvirka félagslega ráðgjöf.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur bent á vissa mismunun í framlögum ríkisins vegna kvótaflóttafólks og flóttafólks sem kemur til landsins á eigin vegum. Ríkið veiti sérstakt fjármagn vegna kvótaflóttafólks fyrsta árið eftir komu þess hingað til lands en aðrir flóttamenn sem og aðrir innflytjendur séu á framfæri sveitarfélaga með sama hætti og aðrir íbúar. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að beita sér fyrir því að allir flóttamenn njóti sambærilegrar þjónustu á öllum sviðum.

Allir flóttamenn njóti sambærilegrar þjónustu

3.5 Þátttaka og aðlögun innflytjenda

Innflytjendur á Íslandi er afar fjölbreyttur hópur sem kemur frá 142 þjóðlöndum. Laga- og reglugerðamhverfið er margþætt og flókið og innflytjendur þurfa aðstoð við að kynna kerfinu. Þá er mikilvægt að hafa í huga að sömu aðferðir og leiðir duga ekki gagnvart öllum hópum. Undanfarin misseri hefur víða komið fram að ýmsum þáttum í þjónustu við innflytjendur sé ábótavant og að mismunun á ýmsum sviðum sé staðreynd.

Þjónustu við innflytjendur ábótavant á ýmsum sviðum

Í kafla 2.3 var nefnt að aðgengi að íslenskunámi þyki ekki fullnægjandi. Í *Stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda* segir:

Það er stefna íslenskra stjórnvalda – og um það ríkir þjóðarsátt – að standa dyggilega vörð um íslenska tungu. Hún er sameign þjóðarinnar og geymir sögu hennar, menningu og sjálfsvitund. Hún er einnig tæki til félagslegra samskipta og lykill að þátttöku í lífi þjóðarinnar. Með öflugum stuðningi við íslenskunám innflytjenda er þjónað því tvíþætta markmiði að flýta fyrir aðlögun þeirra að samfélaginu og styrkja stöðu íslenskunnar til framtíðar.

Skortur á íslenskukunnáttu er sá þáttur sem innflytjendum sjálfum þykir hamla mest þátttöku sinni í íslensku samfélagi, sbr. rannsókn Fjölmenningsseturs o.fl. *Origin and multiple discrimination* (2012) sem fjallar um margþætta mismunum (sbr. kafla 3.3). Könnun Þjónustumiðstöðvar Miðborgar og Hlíða árið 2009 meðal skólastjórnenda, deildarstjóra og kennara 148 íslenskra grunnskóla um allt land leiddi þó í ljós að almenn ánægja sé með störf skólanna þegar litið er til þeirrar vinnu sem þar fer fram vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, sbr. [Nemendur með íslensku sem annað tungumál í grunnskólum – upplifun faqfólks skólanna](#) (2010).

Einungis þriðjungur innflytjendabarna njóta kennslu í eigin móðurmáli

Í þeirri könnun kemur þó líka fram að aðeins um þriðjungur nemenda sem hafa annað móðurmál en íslensku fá kennslu í því máli en slíkt þykir afar mikilvægt fyrir málþroska einstaklinga. Helstu skýringar þessa eru taldar þær að kennarar fáist ekki til starfsins og að sveitarfélög vilji ekki borga fyrir það. Þau telja að það eigi að vera sameiginlegt verkefni ríkis og sveitarfélags, sem fjármagna þurfi í samstarfi beggja stjórnýslustiga. Ennfremur kemur fram að aðeins rúmur helmingur svarenda sagði kunnáttu í móðurmáli alltaf eða stundum viðurkennda sem hluta af skyldunámi sem komi í stað annars tungumáls, þrátt fyrir að lög nr. 91/2008 um grunnskóla kveði á um að slíkt sé heimilt.

Efla þarf íslenskukennslu fyrir innflytjendur

Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að beita sér fyrir því að íslenskukennsla fyrir innflytjendur verði efld. Jafnframt skulu þau leitast við að tryggja að grunnskólabörn af erlendum uppruna fái kennslu í móðurmáli sínu í samræmi við ákvæði laga nr. 91/2008 um grunnskóla og laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Í 16. gr. fyrrnefndu laganna kemur fram að með kennslunni skuli „stefnt að virku tvítyngi“ nemenda með annað móðurmál en íslensku. Í 35. gr. síðarnefndu laganna segir á hinn bóginn: „Miða skal við að nemendur með annað móðurmál en íslensku fái tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu sem valgrein, í fjarnámi eða með öðrum hætti.“

Börn innflytjenda stunda síður framhaldsskólanám en börn innfæddra

Fleiri þættir eru oft nefndir í sambandi við menntun og fræðslu sem samrýmist ekki stefnu stjórnvalda um aðlögun innflytjenda, m.a. hafi kannanir sýnt að börn innflytjenda sækja síður nám á framhaldsskólastigi en börn innfæddra Íslendinga. Á sama hátt sé brottfall úr framhaldsskólum mun meira meðal barna innflytjenda en annarra nemenda. Í skýrslu Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland frá árinu 2012 er hvatt til þess að lögð sé áhersla á að draga úr brottfalli nemenda af erlendum uppruna frá námi og að slíkir nemendur séu hvattir til að halda áfram bók- eða iðnnámi á framhaldsskólastigi.

Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa stjórnvöld að sinna þessu og leita leiða til úrbóta. Sama gildir um það að hlutfallslega fáir innflytjendur sækja háskólanám og að algengt er að þeir fái ekki vinnu í samræmi við menntun.

Túlkabjónusta fyrir innflytjendur er í ræðu og riti iðulega talin ófullnægjandi eða jafnvel þjónusta sem ekki er veitt. Eins vanti sérhæfða menntaða túlka og algengt sé að ekki séu til neinar vinnureglur um hvenær á að kalla til túlk, hvaða sérhæfingu hann þurfi að hafa í einstökum tilvikum og hvernig túlkun skuli fara fram. Þetta kemur einnig fram í [Skýrslu um túlkabjónustu til innflytjenda](#) frá árinu 2011. Þar eru settar fram tillögur um tilhögun túlkabjónustu fyrir innflytjendur þar sem m.a. er lagt til að

stjórnsýslulögum verði breytt til að auðveldara verði að taka á málinu, menntun túlka verði aukin og einnig fræðsla til opinberra starfsmanna um hvernig nota eigi túlk. Yfirmun sjón með túlkaþjónustu verði á einum stað (hjá velferðarráðuneyti) sem hafi samræmingar- og leiðbeiningarhlutverk og útbúin verði fyrirmynd að vinnureglum.

Einnig var vikið að túlkaþjónustu fyrir innflytjendur í athugasemdum við frumvarp til laga um málefni innflytjenda frá 21. janúar 2012. Þar var talið nauðsynlegt að fara heildstætt yfir þessa þjónustu og móta í kjölfarið stefnu, til dæmis um hæfi og menntun túlka og rétt til þjónustunnar. Í frumvarpinu var ekki talið heppilegt að hafa ákvæði um túlkaþjónustu en æskilegt að eitt af verkefnum í næstu framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda yrði heildarstefnumörkun um túlkaþjónustu fyrir innflytjendur.

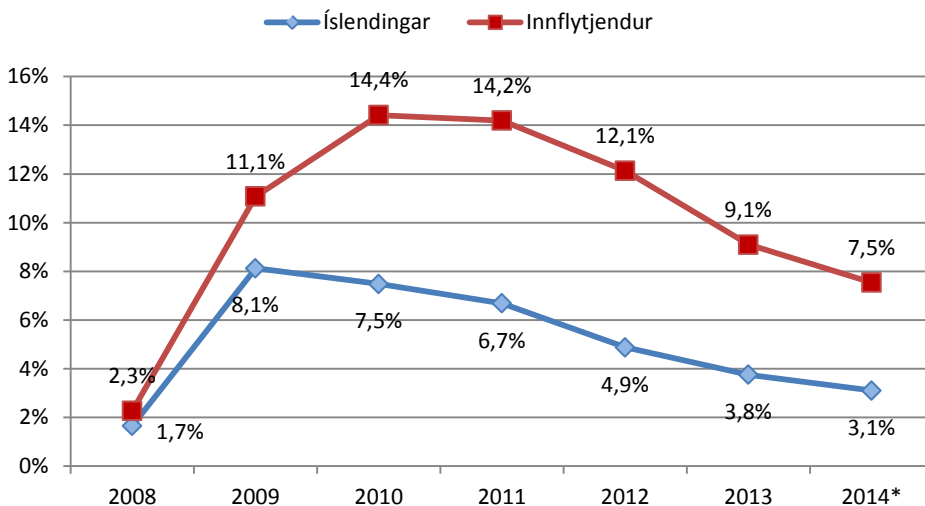
Ríkisendurskoðun tekur undir þetta sjónarmið og hvetur stjórnvöld til að leita leiða til að bæta túlkaþjónustu þar sem henni er ábótavant hjá opinberum stofnunum.

Síðustu ár hefur verið meira atvinnuleysi meðal innflytjenda en almennt gerist. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Vinnumálastofnunar var skráð atvinnuleysi 3,2% í október 2014 og voru að meðaltali 5.217 einstaklingar á atvinnuleysissskrá. Fimmti hluti þeirra voru erlendir ríkisborgarar og er það hæsta hlutfall þessa hóps á atvinnuleysissskrá allt frá því að Vinnumálastofnun hóf að birta slíkar upplýsingar árið 2000. Þróun atvinnuleysis innflytjenda sem hlutfall af fjölda þeirra á vinnumarkaði og í samanburði við almenna þróun sýnir að fram til ársins 2008 voru hlutfallslega færri innflytjendur en Íslendingar á atvinnuleysissskrá.

Stefnu um túlkaþjónustu skortir

Atvinnuleysi meðal innflytjenda mikið

3.5 Hlutfall atvinnulausra af fjölda viðkomandi hóps á vinnumarkaði árin 2008–14*



*Heimild: Vinnumálastofnun, desember 2014, Tölur fyrir 2014 áætlaðar miðað við stöðuna 1. nóvember.

Eins og mynd 3.5 sýnir hefur hlutfall innflytjenda á atvinnuleysissskrá verið yfir meðaltali síðan árið 2008. Mest var það árið 2010 (14,4%) en þá var heildaratvinnuleysi 8,1%. Á allra síðustu árum hefur dregið saman með hópnum með minnkandi atvinnuleysi en ennþá eru hlutfallslega fleiri innflytjendur en Íslendingar á atvinnuleysissskrá.

Staða útlendinga er mismunandi eftir því hvaðan þeir koma. Eins hefur verið bent á mismunandi stöðu innflytjenda, flóttamanna og hælisleitenda. Þá er hætta á auknum fordómum m.a. vegna aukins atvinnuleysis. Að mati Ríkisendurskoðunar er því mikilvægt að vinna að bættri réttarstöðu innflytjenda hér á landi, auka fyrirbyggjandi starf gegn fordómum og efla fræðslu um mannréttindi.

Í frétt á heimasíðu innanríkisráðuneytis frá 24. september 2014 þar sem greint er frá því að frumvarp til nýrra útlendingalaga (sjá kafla 2.2) verði lagt fyrir Alþingi veturinn 2014–15 kemur fram að samhliða þeirri vinnu „verður skoðað hvort ástæða sé til frekari aðgerða og hvernig móta megi innflytjendastefnu og löggjöf sem taki mið af þörfum íslensks samfélags og tryggi um leið mannúð, skilvirkni og farsæla móttöku þeirra sem hingað leita“.

Ríkisendurskoðun fagnar þessu skrefi í átt að skilvirkari vinnubrögðum í málefnum útlendinga og innflytjenda og ítrekar mikilvægi þess að ljúka þessari vinnu innan áður nefndra tímamarka.

3.6 Evróputilskipanir um bann við mismunun

Árið 2006 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra starfshóp til að fjalla um efni tilskipana Evrópusambandsins um bann við mismunun með hliðsjón af aðstæðum á íslenskum vinnumarkaði. Tilskipanirnar eru tvær og fjalla um bann við mismunun gagnvart tilteknum hópum. Þetta er tilskipun nr. 2000/43/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis (*racial or ethnic origin*) og tilskipun nr. 2000/78/EB um innleiðingu meginreglunnar um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi (*employment and occupation*). Ríkisstjórnin hafði áður samþykkt að gætt yrði efnislegs samræmis í íslenskum rétti og þeim rétti er gildir á innri markaði Evrópusambandsins enda þótt efni tilskipananna heyri ekki formlega undir samninginn um Evrópska efnahagsvæðið. Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni um [Tilskipanir Evrópusambandsins um bann við mismunun](#) í nóvember 2008. Í henni er m.a. lagt til að á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneytis) verði samið frumvarp til laga sem taki á efnisþáttum tilskipananna.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur um nokkurt skeið vakið athygli á því hversu ófullkomin íslensk jafnréttislöggjöf er þegar um er að ræða annað jafnrétti en kynjajafnrétti. Lögin séu afar brotakennd í samanburði við það sem kveðið er á um í Evrópurétti og þá löggjöf sem finna má í löndum sem Ísland ber sig helst saman við. Skrifstofan gaf út handbókina [Bann við mismunun](#) (2011) sem varð til fyrir atbeina aðalskrifstofu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á sviði atvinnu- og félagsmála og jafnra tækifæra og er fjármögnuð af áætlun Evrópusambandsins um atvinnu og félagslega samstöðu (2007–13). Í handbókinni er fjallað nokkuð ítarlega um jafnréttislöggjöfina bæði hér á landi og í nágrannalöndunum.

Árið 2013 gaf Mannréttindaskrifstofa Íslands út ritið [Hatusorðræða. Yfirlit yfir gildandi lög og reglur – ábendingar til framtíðar](#). Ritinu er ætlað að vera yfirlit um hatusorðræðu og hatusáróður, ástand mála hér á landi og löggjöf landsins er lýtur að þeim málum. Í því er m.a. hvatt til þess að stjórnvöld setji sér heildstæða löggjöf sem tekur á mismunun á sem víðtækustum grundvelli. Væri það í samræmi við tilskipanir ESB um

mismunun og alþjóðlega samninga sem lúta að mismunun. Þar eru stjórnvöld hvött til að móta sér heildstæða stefnu í sambandi við jafnrétti og mismunun ásamt því að setja sér aðgerðaráætlanir til að draga úr fordómum og mismunun í samfélaginu. Hér skal einnig bent á könnun Guðrúnar Pétursdóttur [Birtingarmyndir dulinna fordóma og mismunun í qarð innflytjenda á Íslandi](#) (2013) þar sem m.a. kom fram að hátt hlutfall þátttakenda af erlendum uppruna (93%) hafði upplifað fordómafulla hegðun gagnvart sér. Loks má geta skýrslu Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar [Greining: Hatursorðræða í ummælakerfum íslenskra netfréttamiðla](#) (ágúst 2014) þar sem m.a. er bent á ýmis fordómafull ummæli um fólk af erlendum uppruna í íslenskum netfréttamiðlum.

Skýrslur um fordóma og hatursorðræðu

Í skýrslu Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland frá 2012 eru íslensk stjórnvöld eindregið hvött til að ljúka vinnu við frumvarp til laga um bann við mismunun svo að unnt verði að samþykkja lögin sem fyrst. Þá beinir nefndin einnig þeim tilmælum til stjórnvalda að þau komi á fót sérhæfðu embætti sem gegni því hlutverki að sporna við kynþáttafordómum og mismunun á grundvelli kynþáttar, tungumáls, trúar, þjóðernis eða uppruna.

Setja þarf lög sem banna mismunun

Með lagafrumvarpi sem kvað á um sameiningu Fjölmeningarseturs, Jafnréttisstofu og réttindagæslu fatlaðs fólks í eina stofnun (sjá kafla 3.3) átti jafnframt að innleiða Evróputilskipanir um bann við mismunun (nr. 2000/43/EB og nr. 2000/78/EB) sem hafa verið á dagskrá hjá stjórnvöldum síðan árið 2006. Innleiðing þessara tilskipana er mikilvægt jafnréttismál og myndi styrkja réttindi tiltekinna hópa, m.a. innflytjenda á Íslandi, til muna. Eins og áður kom fram hefur frumvarp um sameiningu áðurnefndra stofnana enn ekki verið lagt fram á Alþingi.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber stjórnvöldum að ganga frá lagasetningu um bann við mismunun hið allra fyrsta. Það væri til hagsbóta fyrir marga hópa í íslensku þjóðfélagi.

3.7 Fjármögnun og kostnaður

Undanfarin ár hafa bein framlög ríkisins vegna málefna innflytjenda runnið af fimm fjárlagaliðum þriggja ráðuneyta: Undir mennta- og menningarmálaráðuneyti heyrir „02-451-1.41 Íslenskukennsla fyrir útlendinga“. Undir velferðarráðuneyti heyrir „08-190-1.10 Fastanefndir“, „08-329 Fjölmeningarsetur“ og „08-398-1.10 Kostnaður skv. 15. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga“. Undir utanríkisráðuneyti heyrir „03-391-130 Mannúð og neyðaraðstoð“ og varðar sá liður móttöku flóttamannahópa sem koma hingað í boði stjórnvalda.

Þrjú ráðuneyti veita framlög vegna málefna innflytjenda

Við þetta bætist framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna nýbúafræðslu samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 351/2002 um jöfnunarframlög sjóðsins til reksturs grunnskóla. Framlögin eru ákvörðuð á grundvelli upplýsinga kennsluráðgjafa um þann nemendafjölda sem nýtur íslenskukennslu í viðkomandi sveitarfélagi og fjármagnar Jöfnunarsjóður jafnframt ráðgjöfina við alla skóla utan Reykjavíkur.

Eins og ráða má af töflu 3.6 jukust samanlögð gjöld til málaflokksins um 18% milli áranna 2012–15, þ.e. úr 447 m.kr. í 528 m.kr. Mest hefur munað um aukin framlög vegna nýbúafræðslu og framlög vegna 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga

sem kveður á um endurgreiðslu til sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara (sjá kafla 3.5).

Samanlögð framlög ársins 2014 (472 m.kr.) voru reyndar nokkru lægri en kostnaður undangengins árs og í mars 2015 liggur ekki fyrir hvernig gengur að halda útgjöldum innan þeirra marka. Fjárlög ársins 2015 benda á hinn bóginn til þess að með þeim sé leitast við að bregðast við kostnaðarþróuninni frá árinu 2013. Tekið skal fram að þar er ekki tekið tillit til hugsanlegs framlags utanríkisráðuneytis. Því er eingöngu ætlað að mæta kostnaði vegna móttöku flóttamannahópa og ekki hefur verið ákveðið með frekari móttöku árið 2015.

Hækkun framlaga árið 2015

3.6 Bein framlög ríkisins til málefna innflytjenda árin 2012–15 í m.kr.

Gjaldaliðir	Gjöld skv. ríkisreikningi		Fjárlög	Fjárlög
	2012	2013	2014	2015
Íslenskukennsla fyrir útlendinga	117,4	114,2	135,7	138,5
Kostn. skv. 15. gr. um fél.þjón. sveitarfél.	49,5	74,6	42,5	74,9
Fjölmenningssetur	34,4	34,7	31,2	32,5
Innflytjendaráð og móttaka flóttamanna	51,4	57,8	39,2	54,5
Mannúð og neyðaraðstoð	30,0	30,0	30,0	
Nýbúafræðsla	164,4	169,5	193,7	227,5*
Alls	447,1	480,8	472,3	527,9

*Áætluð framlög (janúar 2015).

Annar kostnaður vegna málaflokksins en sá sem kemur fram í þessum tilteknu liðum er m.a. hjá innanríkis- og velferðarráðuneyti vegna úrvinnslu kærumála, kostnaður heilbrigðisstofnana vegna vangoldinna reikninga, kostnaður lögreglu vegna eftirlits og kostnaður vegna túlkapjónustu hjá ýmsum stofnunum sem getur verið umtalsverður. Einnig veitir velferðarráðuneyti Mannréttindaskrifstofu Íslands styrk til að annast lögfræðiráðgjöf við innflytjendur þeim að kostnaðarlausu. Mannréttindaskrifstofan hefur sinnt slíkri þjónustu undanfarin þrjú ár og var samningurinn endurnýjaður í byrjun árs 2015 í ljósi vaxandi eftirspurnar eftir ráðgjöf og góðrar reynslu af verkefninu. Styrkurinn er nú 5 m.kr. á ári og er fyrst og fremst ætlaður til að standa straum af kostnaði vegna lögfræðiráðgjafar og túlkapjónustu. Loks er ótalin kostnaður sveitarfélaga vegna þjónustu við innflytjendur og flóttamenn sem er fyrir utan afmörkun þessarar skýrslu.

Margvíslegur annar kostnaður hjá ráðuneytum og stofnunum



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is