



Ísland í örum vexti

Skýrsla starfshóps um þróun í
útgáfu dvalarleyfa og misræmi
við önnur Norðurlönd

Útgefandi:

Dómsmálaráðuneytið

Ísland í örum vexti – Skýrsla starfshóps um þróun í útgáfu dvalarleyfa og misræmi við önnur Norðurlönd

Nóvember 2025

dmr@dmr.is

www.dmr.is

Umbrot og textavinnsla:

Dómsmálaráðuneytið

©2025 Dómsmálaráðuneytið

Efnisyfirlit

Formáli.....	5
Samantekt og tillögur	6
Tölfræði fólksfjölgunar og dvalarleyfa	6
Tillögur starfshópsins	8
1. Ísland í örum vexti 2017-25.....	16
1.1 2017-25: 13-föld fólksfjölgun á við Evrópu	16
1.1.1 Erlendir ríkisborgarar skýra 69% af sögulegri fjölgun	18
1.1.2 Hlutdeild erlendra um það bil tvöfaldast í öllum landshlutum.....	19
1.1.3 Hlutdeild erlendra ríkisborgara – alþjóðlegur samanburður.....	19
2. Dvalarleyfi og ríkisborgarar utan EES 2017-2025.....	21
2.1 Fimmföldun í fjölda dvalarleyfishafa frá 2017-2025.....	21
2.1.1 Hvaða dvalarleyfisflokkar skýra helst aukninguna?	22
2.1.2 Hvaða þjóðir skýra helst aukninguna?	23
2.2 Dvalarleyfi árið 2025 - fjöldi eftir flokki og þjóðerni.....	24
2.2.1 Einstaka leyfaflokkar – fjöldi ríkja og fjöldi einstaklinga.....	24
Sérstök umfjöllun: Verndarleyfi á niðurleið	27
Sérstök umfjöllun: Allt að 5 stöðuskiptingar frá fyrsta leyfi	27
Sérstök umfjöllun: Námsleyfin – hver eru helstu mynstrin?.....	28
Sérstök umfjöllun: Álag á leyfasvið Útlendingastofnunar	29
2.3 Dvalarleyfi 2017-2025: Norðurlandasamanburður.....	31
2.3.1 Hlutdeild þriðju ríkis borgara sama og á öðrum Norðurlöndum.....	31
Sérstök umfjöllun: Námsleyfaveitingar 2017-2024	32
3. Efnahagsleg staða þriðju ríkis borgara á vinnualdri	34
3.1 Allt að 42% lægri meðaltekjur en hjá Íslendingum.....	34
3.2 Atvinnuþátttaka minni og líklegri til að þurfa stuðning.....	35
4. Dvalarleyfi: Samanburður á löggjöf og framkvæmd á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum	36
4.1 Almenn misræmi óháð dvalarleyfisflokki	36
4.2 Misræmi í einstökum flokkum dvalarleyfa.....	40
4.2.1 Dvalarleyfi námsmanna.....	40
4.2.2 Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku.....	42
4.2.3 Dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar	46
Dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar	48
5. Viðauki	49

Mynda- og töfluskrá

Mynd 1: Fólksfjölgun á Íslandi frá 1703, árleg aukning.....	16
Mynd 2: Fólksfjölgun 2017–2025 eftir landsvæðum.....	16
Mynd 3: Fólksfjölgun 2017–2025, „topp 10“ lönd Evrópu + tvö meðaltöl.....	17
Mynd 4: Fólksfjölgun frá 2017–2025* – eftir heimssvæðum ríkisfangs.....	18
Mynd 5: Hlutdeild erlendra ríkisborgara í byrjun 2017 og byrjun 2025*.....	19
Mynd 6: Hlutdeild erlendra ríkisborgara í byrjun árs 2024* – alþjóðlegur samanburður.....	19
Mynd 7: Hlutdeild erlendra ríkisborgara árið 2024*, efstu 10 lönd Evrópu.....	20
Mynd 8: Fjöldi dvalarleyfishafa frá löndum utan EES, 2017–2025.*.....	21
Mynd 9: Framlag íbúa til fólksfjölgunar 2017–2025*, eftir uppruna.....	22
Mynd 10: Fjölgun dvalarleyfishafa 2017–2025*, eftir flokki.....	22
Mynd 11: Samsetning veittra leyfa til námsmanna 2017–2024, eftir aldri og uppruna, helstu upprunasvæði.....	28
Mynd 12: Fjöldi umsókna um leyfi fyrir námsmenn og aðstandendur.....	28
Mynd 13: Umsóknir um dvalarleyfi, fyrstu leyfi, endurnýjanir, ótímabundin leyfi og ríkisborgararétt.*.....	29
Mynd 14: Hlutdeild þriðju ríkis borgara árið 2025* – Norðurlandasamanburður.....	31
Mynd 15: Munur á hlutdeild þriðju ríkis borgara árið 2025 eftir upprunasvæði, Ísland miðað við hin Norðurlöndin.....	32
Mynd 16: 25–54 ára: Munur á meðaltali staðgreiðsluskyldra heildartekna þriðju ríkis borgara á Íslendinga á árinu 2024.....	34
Mynd 17: Flokkar tímabundinna atvinnuleyfa sem gefin eru út á Íslandi.....	43
Tafla 1. Fólksfjölgun 2017–2025, árlegur samanburður.....	17
Tafla 2. Fjölgun íslenskra og erlendra ríkisborgara 2017–2025.*.....	18
Tafla 3. Fjöldi ríkisfanga þriðju ríkis borgara á Íslandi og fjöldi íbúa árið 2025.*.....	21
Tafla 4. Ástæður fjölskyldusameiningar miðað við veitt ný dvalarleyfi 2017–24.....	23
Tafla 5. Fjöldi dvalarleyfishafa 2017 og 2025* og aukning milli 2017 og 2025.....	23
Tafla 6. Ríkisföng sem bættust við frá 2017 til 2025.*.....	24
Tafla 7. Fjöldi ríkja og fjöldi einstaklinga í hverjum flokki árið 2025.....	24
Tafla 8. Alþjóðleg og tímabundin verndarleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.....	24
Tafla 9. Fjölskyldusameiningarleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.....	25
Tafla 10. Atvinnuleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.....	25
Tafla 11. Námsleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.....	26
Tafla 12. Námsleyfaveitingar 2017–24 eftir gerð, heildarfjöldi og topp 10 þjóðir.....	26
Tafla 13. Önnur leyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.....	26
Tafla 14. Fjöldi veittra nýrra verndarleyfa til þriðju ríkis borgara 2017–2024.....	27
Tafla 15. Hversu margir skiptu um dvalarleyfi á árunum 2017–2024?.....	27
Tafla 16. Munur á veittum nýjum dvalarleyfum, Ísland samanborið við valið Norðurland. Árlegar tölur 2017–2024.....	31
Tafla 17. Munur á veittum nýjum dvalarleyfum í mismunandi flokkum, Ísland samanborið við meðaltal annarra Norðurlanda. Árlegar tölur 2017–2024.....	31
Tafla 18. Munur á hlutdeild þriðju ríkis borgara árið 2025* á Íslandi og öðrum Norðurlöndum, eftir flokki dvalarleyfis og upprunasvæði.....	32
Tafla 19. Munur á veittum nýjum námsleyfum, Ísland samanborið við önnur Norðurlönd.....	33
Tafla 20. Munur á veittum nýjum námsleyfum, Ísland samanborið við meðaltal annarra Norðurlanda, eftir uppruna námsmanna.....	33
Tafla 21. Meðaltal staðgreiðsluskyldra heildartekna hjá 25–54 ára árið 2024.....	34
Tafla 22. Hlutfall tekjustuðnings* af heildartekjum 25–54 ára árið 2024.....	35
Tafla 23. Hlutfall starfandi hjá 25–54 ára árið 2024 – nánari sundurliðun.....	35
Tafla 24. Atvinnuréttindi tengd flokkum dvalarleyfa.....	43

Formáli

Í apríl 2025 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp til að yfirfara reglur um dvalarleyfi á Íslandi. Hópin skipuðu Edda Bergsveinsdóttir, fulltrúi frá dómsmálaráðuneytinu og formaður, Vilhjálmur Hilmarsson, hagfræðingur, og Þórhildur Ósk Hagalín, fulltrúi frá Útlendingastofnun. Arnar Sigurður Hauksson frá dómsmálaráðuneytinu og Anna Lís Ingólfsdóttir frá Útlendingastofnun voru varamenn í hópnum. Auk þeirra tók Alda Karen Svavarsdóttir, sviðsstjóri leyfasviðs hjá Útlendingastofnun, þátt í störfum hópsins.

Markmið vinnunnar var að taka saman upplýsingar og veita betri yfirsýn yfir þann hóp sem sækir um og eftir atvikum fær útgefið dvalarleyfi hér á landi, m.a. með hliðsjón af þeim markmiðum sem nefnd eru í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að gæta skuli samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Jafnframt skyldi starfshópurinn taka saman helstu áskoranir í málaflokknum, með hliðsjón af viðkvæmum hópum og þeim dvalarleyfum sem telja má að fylgi mest hættu á misnotkun og hagnýtingu einstaklinga. Að lokum var starfshópurinn beðinn um að draga saman tillögur að úrbótum í málaflokknum.

Samantekt og tillögur

Á árunum 2017–2025 fjölgaði íbúum Íslands margfalt á við önnur lönd vegna mikillar aukningar í fjölda erlendra ríkisborgara en veiting dvalarleyfa til ríkisborgara utan EES (hér eftir „dvalarleyfishafar“ eða „þriðju ríkis borgarar“) skýrir sífellt stærri hluta fólksfjölgunar á Íslandi. Vísbendingar eru um að þriðju ríkis borgarar séu í efnahagslega viðkvæmri stöðu og brýn þörf sé á aukinni aðlögun og inngildingu. Um þetta er fjallað að neðan. Í framhaldi fylgir umfjöllun um 25 atriði sem telja má sem misræmi í löggjöf og framkvæmd tengt dvalarleyfaveitingum á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd. Slíkt misræmi getur gert viðkvæma hópa útsetta fyrir hagnýtingu og leitt til hlutfallslega meira innflæðis þriðju ríkis borgara til Íslands en annarra Norðurlanda.

Tölfræði fólksfjölgunar og dvalarleyfa

I. Metfólksfjölgun frá 2017 og mun fleiri dvalarleyfi veitt á Íslandi en á öðrum Norðurlöndum eftir árið 2020

- Metfólksfjölgun skýrist af erlendum ríkisborgurum.** Á árunum 2017–25 fjölgaði íbúum Íslands um 57 þúsund, sem samsvarar 17% aukningu. Fólksfjölgunin á Íslandi á tímabilinu 2017–25 var rúmlega 13 sinnum meiri en í Evrópu að meðaltali og nær fjórum sinnum meiri en á öðrum Norðurlöndum. Fjölgun erlendra ríkisborgara skýrir 69% af fólksfjölgun tímabilsins 2017–25.
- Fimmföldun í fjölda dvalarleyfishafa frá 2017.** Fjöldi dvalarleyfishafa frá löndum utan EES (þriðju ríkis borgara) nær fimmfaldaðist á tímabilinu 2017–25, frá rúmlega 4.000 manns í tæplega 20.000. Fjöldi þriðju ríkis borgara sem dvelur á Íslandi á grundvelli alþjóðlegrar eða tímabundinnar verndar 22-faldaðist á tímabilinu 2017–2025 en aukningin hefur verið á bilinu 2–4 föld í öðrum flokkum dvalarleyfa. Veiting dvalarleyfa til þriðju ríkis borgara hefur verið stærsti áhrifaþáttur fólksfjölgunar á Íslandi frá árinu 2023.
- Verndin og fjölskyldusameiningar stærsti áhrifaþáttur vaxtar framan af.** 40% af fjölgun í hópi ríkisborgara utan EES á tímabilinu 2017–25 skýrist af veittum dvalarleyfum á grunni alþjóðlegrar eða tímabundinnar verndar meðan 20% má skýra með fjölskyldusameiningu. Rúmur meirihluti fjölskyldusameininga tengist Íslendingum eða EES-borgurum innanlands. Veiting nýrra dvalarleyfa á grundvelli verndar er á niðurleið en veitt verndarleyfi á árinu 2024 voru 50% færri en árið 2022. Umsóknur um vernd fer fækkandi en námsleyfi og fjölskyldusameiningar eru nú í vexti.
- Fleiri ný dvalarleyfi veitt á Íslandi en öðrum Norðurlöndum eftir 2019.** Ísland tók verulega fram úr öðrum Norðurlöndum eftir 2019 þegar kemur að veitingu nýrra dvalarleyfa. Á árunum 2020–2024 veitti Ísland allt að 37% fleiri ný dvalarleyfi á hvern íbúa en önnur Norðurlönd að meðaltali en mismunandi eftir árum, þar af allt að 78% fleiri ný dvalarleyfi en Norðmenn, allt að 58% fleiri en Danir og allt að 64% fleiri en Svíar.
- Verndin og námsleyfin skera sig úr í Norðurlandasamanburði:** Munur í fjölda veittra nýrra dvalarleyfa samanborið við önnur Norðurlönd hefur verið

mismunandi eftir undirflokki dvalarleyfa síðustu ár en Ísland sker sig sérstaklega úr þegar kemur að veitingu nýrra verndarleyfa og námsleyfa. Veitt hafa verið allt að 254% fleiri verndarleyfi á Íslandi en öðrum Norðurlöndum að meðaltali eftir 2020 og allt að 56% fleiri námsleyfi.

6. **Áhugavert mynstur í námsleyfaveitingum Íslands:** Verulegur munur hefur verið á námsleyfaveitingum Íslands og annarra Norðurlanda síðustu ár. Á árinu 2024 veittu Íslendingar t.a.m. þrisvar sinnum fleiri námsleyfi á hvern íbúa en Norðmenn og 54% fleiri námsleyfi en Svíar. Samsetning námsleyfaveitinga á Íslandi er allt önnur en á öðrum Norðurlöndum. Á árinu 2024 veittu Íslendingar t.a.m. nær fimmfalt fleiri námsleyfi til Afríkuþjóða á hvern íbúa en önnur Norðurlönd.
7. **Hlutdeild þriðju ríkis borgara á Íslandi orðin jöfn hlutdeildinni á öðrum Norðurlöndum.** Hlutdeild þriðju ríkis borgara af íbúafjölda á Íslandi er nú orðin u.þ.b. sú sama og á öðrum Norðurlöndum að meðaltali og hærri en í Svíþjóð og Noregi. Samsetning hópsins er þó önnur en á öðrum Norðurlöndum þegar horft er til uppruna og tegundar dvalarleyfis. Hlutdeild Suður-Ameríkubúa er t.a.m. hlutfallslega fjórum sinnum hærri á Íslandi en á öðrum Norðurlöndum og námsmenn frá löndum Afríku hlutfallslega nær þrefalt fleiri en annars staðar á Norðurlöndum

II. Þriðju ríkis borgarar á Íslandi árið 2025; fjölbreyttur hópur í viðkvæmri stöðu

1. **Dvalarleyfishafar árið 2025; tæplega 20.000 frá 128 ríkjum í fimm flokkum:** Dvalarleyfishafar á Íslandi í dag eru fjölbreyttur hópur og koma frá 128 ríkjum. Um 6.400 manns frá 49 ríkjum njóta alþjóðlegrar eða tímabundinnar verndar á Íslandi, um 4.400 manns frá 112 ríkjum dvelja á Íslandi á grundvelli fjölskyldusameiningar, um 1.500 manns frá 73 ríkjum falla í flokk dvalarleyfa á grundvelli atvinnuþátttöku og um 1.100 manns frá 70 ríkjum falla í flokk námsleyfa. Aðrir, um 6.200 manns frá 102 ríkjum, falla í aðra leyfaflokka m.a. ótímabundin dvalarleyfi.
2. **Efnahagslega viðkvæm staða hjá þriðju ríkis borgurum á vinnualdri.** Efnahagsleg staða þriðju ríkis borgara á vinnualdri, 25-54 ára, er marktækt verri en Íslendinga þegar kemur að tekjuöflun og atvinnuþátttöku og margt bendir til að veruleg þörf sé fyrir aukna aðlögun og inngildingu:
 - i. **Mun lægri meðaltekjur en hjá Íslendingum:** Á árinu 2024 var meðaltal staðgreiðsluskyldra heildartekna hjá þriðju ríkis borgurum á aldrinum 25-54 ára um 22% lægra en meðaltal heildartekna meðal Íslendinga á sama aldri, þar af 31% lægra hjá íbúum frá löndum Afríku og 18% lægra hjá íbúum frá löndum Asíu en hjá Íslendingum. Verst var staðan hjá íbúum frá ríkjum Vestur-Asíu á aldrinum 25-54 ára en meðaltal staðgreiðsluskyldra heildartekna hjá þeim hópi var 42% lægra en hjá Íslendingum á sama aldri á árinu 2024.
 - ii. **Líklegri til að þurfa tekjustuðning og minni atvinnuþátttaka:** Þriðju ríkis borgarar á aldrinum 25-54 ára eru nokkuð líklegri til að þurfa fjárhagslega aðstoð en Íslendingar. Hlutfall tekjustuðnings (samtala atvinnuleysisbóta, bóta frá TR og Sjúkratryggingum og fjárhagsaðstoðar

frá sveitarfélögum) af heildartekjum fólks á aldrinum 25-54 ára var t.a.m. tvisvar sinnum hærra hjá íbúum frá ríkjum Afríku að meðaltali en hjá Íslendingum á árinu 2024. Hlutfall tekjustuðnings á aldrinum 25-54 ára er hæst hjá íbúum frá ríkjum Vestur-Asíu eða 28%. Bág fjárhagsleg staða þriðju ríkis borgara endurspeglast í minni atvinnuþátttöku en meðal Íslendinga og meiri kynbundnum mun. Hlutfall starfandi á árinu 2024 á aldrinum 25-54 ára var lægst hjá konum á Íslandi frá Vestur-Asíu (31%) og Norður-Afríku (48%).

Tillögur starfshópsins

Með hliðsjón af tölfræði að ofan og rýni á regluverki og framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum telur starfshópurinn að brýn þörf sé á úrbótum í málaflokk dvalarleyfa. Í málaflokknum er að finna víðtæk frávik og misræmi miðað við það sem gerist annars staðar á Norðurlöndum, sem getur gert viðkvæma hópa útsetta fyrir hagnýtingu og leitt til meira innflæðis þriðju ríkis borgara til Íslands en annarra Norðurlanda. Stjórnvöld hafa ýmis úrræði til að bregðast við þessum áskorunum. Hér á eftir er fjallað um 25 atriði sem telja má sem misræmi í löggjöf og framkvæmd á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd. Atriðin eru nánar útlistuð í kafla 4.

I. Eftirlit og eftirfylgni

1. **Sameining á útgáfu dvalar- og atvinnuleyfa hjá Útlendingastofnun.** Hér á landi sjá tvær stofnanir um útgáfu atvinnu- og dvalarleyfa, Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun, ólíkt því sem er á Norðurlöndum. Sameining atvinnu- og dvalarleyfa hjá Útlendingastofnun yrði til þess fallin að auka yfirsýn stofnunarinnar og getu til eftirfylgni og hraða aðgerðum í þágu stafvæðingar og aukinnar skilvirkni.
2. **Hækkun á gjaldskrá umsókna um dvalarleyfi og þeim tekjuauka verði að hluta veitt til Útlendingastofnunar.** Til að tengja útgáfu dvalarleyfa betur við raunkostnað og hraða stafvæðingu hjá stofnuninni. Gjaldskrá umsókna um dvalarleyfi á Íslandi er sú lægsta á Norðurlöndum í nær öllum flokkum. Gjald fyrir atvinnuleyfi er að meðaltali um 80% lægra en annars staðar á Norðurlöndum, 70% lægra fyrir námsleyfi og 85% lægra fyrir fjölskyldusameiningu. Er þar eingöngu miðað við gengi gjaldmiðla og ekki leiðrétt fyrir mun í verðlagi milli Íslands og Norðurlanda.
3. **Innleiðing á mati á „aðflutningsáhættu“ í lög.** Mat á aðflutningsáhættu felur í sér mat á því hvort gögn séu áreiðanleg og hvort einstaklingur sé líklegur til að snúa heim að lokinni dvöl. Horft er til persónubundinna þátta og aðstæðna í upprunaríki og ríkjum skipt upp í mismunandi áhættuflokka. Önnur norræn ríki horfa til mats á aðflutningsáhættu við útgáfu tímabundinna dvalarleyfa og skipta þriðju ríkjum kerfisbundið upp í áhættuflokka eftir aðstæðum. Innleiðing mats á aðflutningsáhættu í lög myndi auka heimildir Útlendingastofnunar til eftirfylgni og áhættumats.
4. **Auðkenning umsækjanda í heimaríki í samstarfi stofnana og ráðuneyta og aukin stafvæðing myndi draga úr áhættuþáttum.** Hér á landi leggur umsækjandi eða umboðsmaður fram umsókn um dvalarleyfi á

pappír og leyfi er veitt með fyrirvara um að aðili komi til landsins og geri grein fyrir sér. Þessu er öðruvísi háttað annars staðar á Norðurlöndum. Í Noregi þarf t.a.m. almennt að sækja rafrænt um dvalarleyfi frá heimaríki umsækjanda og gerð er krafa um auðkenningu umsækjanda á þjónustuskrifstofu í heimaríki. Í framhaldi eru gögn rýnd í sendiráði Noregs í heimaríki sem stofnar umsókn í rafrænu kerfi útlendingastofnunar Noregs.

5. **Stofnun skilríkjamiðstöðvar til að sannreyna uppruna og áreiðanleika gagna.** Þegar vafi leikur á áreiðanleika gagna eru þau send til rannsóknar hjá skjalarannsóknateymi lögreglunnar á Íslandi en dæmi eru um að biðtími eftir niðurstöðu sé allt að eitt ár. Annars staðar á Norðurlöndum eru skilríkjamiðstöðvar eða álíka kerfi, sem auka getu til að sannreyna uppruna og meta áreiðanleika gagna. Styrkja þarf þessa þætti við afgreiðslu almennra umsókna og efla getu lykilstofnana til að bregðast við þegar dvalarleyfi eru nýtt við smygl á fólki.
6. **Gerð samninga við önnur ríki eða alþjóðastofnanir um DNA-sýnatökur í heimaríki.** Ólíkt öðrum norrænum ríkjum hafa íslensk yfirvöld ekki möguleika á að framkvæma DNA-sýnatökur í heimaríki umsækjanda. Því þarf að samþykkja dvalarleyfi með fyrirvara um útkomu DNA-rannsóknar eftir að umsækjandi kemur til landsins. Upp hafa komið mál þar sem sýnataka staðfestir engin tengsl umsækjanda og aðstandanda eftir að aðili er kominn til landsins, t.d. við fjölskyldusameiningar.
7. **Auknar miðlunarheimildir fyrir stofnanir og miðlunarskylda til Útlendingastofnunar.** Tryggja þarf að upplýsingum frá Skatti, lögreglu, Þjóðskrá, háskólum og öðrum menntastofnunum sé miðlað reglulega og kerfisbundið til Útlendingastofnunar. Miðlunarheimildir stofnana á Íslandi eru oft ófullnægjandi og engin skýr miðlunarskylda er til Útlendingastofnunar sem gerir að verkum að stofnunin getur ekki vaktað nægilega hvort skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis séu enn fyrir hendi og/eða hvort grunur sé um hagnýtingu einstaklinga. Takmörkuð eftirlitsgeta með vinnuveitendum leiðir til þess að sektarákvæðum er sjaldan beitt. Í Danmörku og Noregi hvílir lagaskylda á vinnuveitendum og skólum til að skila gögnum reglulega til útlendingayfirvalda og í Noregi eru gagnagrunnar skattyfirvalda, þjóðskrár, háskóla, vinnumiðlana o.fl. samkeyrðir reglulega og upplýsingum miðlað til þarlanda útlendingastofnana.

II. Samræming almennra skilyrða og kerfispátta

1. **Samræming ávinnslutíma að ótímabundnu dvalarleyfi á við önnur Norðurlönd og auknar kröfur til tungumálakunnáttu og inngildingar.** Hér á landi er unnt að sækja um ótímabundið dvalarleyfi eftir fjögurra ára samfellda búsetu og mynda flestir dvalarleyfaflokkar grundvöll fyrir slíkt dvalarleyfi. Í Danmörku er almennt krafist að lágmarki átta ára samfelldrar búsetu áður en ótímabundið leyfi er veitt, auk tungumálafærni, tryggrar framfærslu og samfélagsþátttöku. Í Svíþjóð og Finnlandi er krafist 4–5 ára búsetu, og 3–5 ára í Noregi með ströngum skilyrðum. Litlar kröfur eru hins vegar gerðar um tungumálafærni á Íslandi eða samfélagsaðlögun og engar

heimildir eru í lögum til að leggja fyrir samfélagsfræðipróf. Einu haldbæru kröfuna um íslenskukunnáttu er að finna í reglugerð um próf í íslensku fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt þar sem aðeins er gerð krafa um þrep A2, næstlægsta hæfniprep Evrópska tungumálarammans.

2. Útfæra þarf framfærsluskilyrði og gera Útlendingastofnun kleift að sannreyna framfærslu og gera auknar kröfur um húsnæði.

- a) *Auknar og kerfisbundnar framfærslukröfur.* Reglugerðarheimild ráðherra til að útfæra nánar hvað telst trygg framfærsla og hvernig henni skuli háttað, hefur ekki verið nýtt. Útlendingastofnun hefur því aðeins getað sett viðmið um lágmarksframfærslu einstaklings og hjóna án möguleika á frekari útfærslu, t.d. vegna fjölda barna á framfæri. Umsækjandi getur lagt fram almennt yfirlit yfir fjármuni sem erfitt er að sannreyna hvort séu nægjanlegir eða yfirhöfuð eign umsækjanda. Ekki er gerð krafa um að fjármunir séu til staðar á innlendum bankareikningum. Annars staðar á Norðurlöndum eru framfærslukröfur betur tengdar við raunverulegan kostnað, t.d. með tilliti til fjölskyldustærðar. Oft er gerð krafa um bundna innistæðu á innlendum reikningi fyrir allt áætlað tímabil dvalar.
- b) *Auknar kröfur til húsnæðis.* Hér á landi eru ekki gerðar kröfur til þess húsnæðis sem umsækjandi hyggst búa í, umfram það að þar sé heimilt að skrá lögheimili. Þannig er ekki gerð krafa um að húsnæði rúmi fjölskylduna sem þar skal búa, að þar séu ekki búsettir ótengdir aðilar og að aðstandandi hafi sannanlega umráð yfir húsnæði. Þá þurfa upplýsingar um trygga búsetu ekki að liggja fyrir fyrr en umsækjandi er kominn hingað til lands og Útlendingastofnun hefur fá úrræði til að staðreyna eða véfengja upplýsingar. Skref voru tekin í átt að frekari kröfum með reglugerð nr. 1069/2024 um breytingu á reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 en hún tekur eingöngu til afmarkaðs hóps og er beitt í undantekningartilvikum. Annars staðar á Norðurlöndum eru gerðar ítarlegri og kerfisbundnari kröfur til húsnæðis. Gert er ráð fyrir tilteknum lágmarksfermetrum eða herbergjafjölda eftir fjölskyldustærð og það staðfest með leigusamningi eða eignarvottorði. Þá gera Danir enn fremur kröfur um að húsnæðið sé ekki á tilteknum svæðum sem eru fyrirfram skilgreind.

3. Skoða þarf hvort þrengja eigi heimildir til atvinnu eða náms á meðan umsókn er í vinnslu og afmarka betur heimildir til að skipta um grundvöll dvalarleyfis. Þótt umsækjendur hafi almennt ekki heimild til að starfa eða dveljast hér á landi þar til leyfi hefur verið veitt, hafa verið gerðar undanþágur, t.a.m. í tilviki sérfræðinga. Ísland virðist þá vera eina norræna ríkið sem heimilar hjúskaparmaka ríkisborgara síns að hefja störf áður en dvalarleyfi er veitt og heimilar einnig í ríkari mæli en önnur norræn ríki að einstaklingar skipti um grundvöll dvalarleyfis án þess að fara úr landi. Slíkt kann að vera eðlilegt í einhverjum tilvikum, t.d. þegar bein tengsl eru á milli þess að útlendingur ljúki háskólanámi og sækir í kjölfarið um atvinnuleyfi á grundvelli sérfræðipækkingar sinnar. Slíkir ferlar eru þó ekki skilgreindir og engin takmörk eru á því hvenær og hvernig einstaklingi er heimilt að sækja um á nýjum grundvelli og flytjast þannig milli dvalarleyfisflokka. Upp hafa

komið tilvik þar sem t.d. námsleyfi hafa verið veitt en sótt er um alþjóðlega vernd jafnvel áður en námsönn hefst. Þá býður kerfið upp á þann möguleika að maki námsmanns sækir um dvalarleyfi að loknu námi hjá hinum aðilanum eða ef námsmaður uppfyllir ekki lengur skilyrði dvalarleyfisins. Fyrirverandi námsmaður fær þá dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar við námsmann og ekkert er því til fyrirstöðu að ferlið endurtaki sig ítrekað.

4. **Samræming aðgengis að félagslegum réttindum.** Þótt slík umfjöllun sé utan regluverks dvalarleyfa bendir hópurinn á að dvalarleyfishafar öðlast fyrir aðgang að velferðarkerfi og þjónustu á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum. Í Noregi og Svíþjóð er aðgangur útlendinga að félagslegum réttindum stigskiptur og í Danmörku er félagsleg aðstoð skert fyrir nýkomna innflytjendur. Danir takmarka kostnað velferðarkerfis með margvíslegum inngildingarkröfum og með því að krefjast tryggingar. Hraðari jöfnun réttinda á Íslandi en öðrum Norðurlöndum getur skapað freistnivanda.

III. Samræming í flokki námsleyfa

1. **Auknar kröfur til framfærslu og takmörkun á fjölskyldusameiningu.** Hér á Íslandi getur námsmaður sótt um dvalarleyfi fyrir maka, börn og foreldra en hvergi annars staðar á Norðurlöndum eru veitt dvalarleyfi fyrir foreldra námsmanna eldri en 67 ára. Á Íslandi eru kröfur um framfærslu fjölskyldumeðlima námsmanna þá mun vægari en á öðrum Norðurlöndum. Í Svíþjóð og Noregi þarf að sýna fram á næga framfærslu fyrir alla fjölskylduna og í Danmörku þarf fjárhagur að vera verulegur til að maki fái dvalarleyfi. Oft er gerð krafa um bundna innstæðu í innlendum banka sem trygging fyrir framfærslu.
2. **Aðgengi að vinnumarkaði í kjölfar náms sé skilyrt.** Almennt er meiri skilningur á því annars staðar á Norðurlöndum að tilgangur námsleyfis sé eingöngu að sinna námi eða rannsóknum. Á Íslandi mega námsmenn frá þriðju ríkjum vinna í allt að 22,5 klst./viku og aðstandandi námsmanns fær iðulega heimild til að starfa í fullu starfi. Ísland heimilar námsmönnum þriggja ára dvöl í kjölfar námsins og veitir atvinnuleyfi óháð prófgráðu, t.d. fyrir stutt diplómanám. Annars staðar á Norðurlöndum er dvalarheimild í kjölfar náms styttri, oft 1–2 ár, og heimild til atvinnu almennt bundin við a.m.k. bakkalárgráðu.
3. **Skoðuð séu hærri skólagjöld fyrir ríkisborgara utan EES svæðisins.** Hér á Íslandi eru ekki innheimt skólagjöld umfram skráningargjöld og eru gjöldin afar lág. Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Finnland innheimta öll hærri skólagjöld af nemendum utan EES, oft milljónir króna á ári.
4. **Útlendingastofnun fái sjálfstæðar heimildir til að meta áreiðanleika og uppruna gagna og menntastofnanir hafi miðlæg skilyrði til hliðsjónar.** Grunnforsenda námsleyfis er að aðili hafi fengið samþykkt skólavist sem m.a. grundvallast á gæðamati erlendra prófskírteina. Á Íslandi er gæðamatið nær alfarið í höndum háskóla og Útlendingastofnun hefur takmarkaða heimild til að sannreyna áreiðanleika upplýsinga og gagna eða grípa til

úrræða til að bregðast við mikilli aukningu í umsóknum um námsleyfi. Í Noregi liggur endanlegt mat á umsókn hjá þarlendri útlendingastofnun sem hefur sjálfstæðar heimildir til að meta áreiðanleika gagna og setja reglur um gjaldgengi náms (í samráði við stjórnvöld). Norskar menntastofnanir hafa t.d. miðlæg inntökuskilyrði til hliðsjónar við mat á gögnum þar sem tekið er mið af menntakerfi upprunaríkis og aðflutningsáhætta metin kerfisbundið.

5. **Gerðar séu auknar kröfur um námsárangur og framvindu við endurnýjun.** Hér á landi er aðeins krafist 75% námsárangurs við fyrstu endurnýjun námsleyfis en engar kröfur eru gerðar um lágmarksframvindu við síðari endurnýjanir. Þá er ekki gerð krafa um lágmarksárangur á hverri önn heldur aðeins fyrir skólaárið í heild, sem torveldar yfirvöldum að bregðast við ef námsmaður t.d. hættir námi. Í Noregi er almennt gerð krafa um að námsmaður hafi lokið fullu námi á hverri önn ef sótt er um endurnýjun og ástæður fyrir töfum þarf að skýra ítarlega. Í Finnlandi er gerð krafa um 75% árangur við hverja endurnýjun.

IV. Samræming í flokki atvinnuleyfa

1. **Úrræði til að leggja mat á hæfni aukin.** Ísland veitir fólki atvinnuleyfi sem sérfræðingur án háskólamenntunar, ef hægt er að leggja starfsreynslu að jöfnu við iðn-, list- eða tæknimenntun. Hins vegar eru ekki skýr úrræði til að leggja mat á raunverulega hæfni eða leggja fyrir vinnumarkaðspróf. Þó að áþekk heimild sé til í Noregi eru skilyrði til mats þar skýrari. Í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi þurfa einstaklingar sem byggja á starfsreynslu eða óformlegri hæfni að sækja um almennt atvinnuleyfi þar sem horft er t.d. til launaviðmiða umfram hæfnikröfur eða hvort að starfið sé á skilgreindum skortlista yfirvalda. Þá þarf að skoða sérstaklega hvernig unnt er að taka á kerfislægum flöskuhálsum í innlendri stjórnsýslu hvað varðar erlent heilbrigðisstarfsfólk og mannaflapörf í heilbrigðiskerfinu til lengri tíma enda fyrirséð að heilbrigðisstarfsfólk verði eftirsóttustu starfskraftar heims.
2. **Skortsleyfin miðist við skort og atvinnustefnu til framtíðar:** Auk atvinnuleyfa vegna starfa sem krefjast sérfræðiþekkingar má á Íslandi veita atvinnuleyfi vegna starfa sem ekki krefjast fagmenntunar. Skilyrði er að sýnt sé fram á skort meðal Íslendinga eða EES-borgara vegna viðkomandi starfs. Heimilt er þó að sniðganga forgang Íslendinga og EES-borgara til starfa þegar „fyrirséð er að leit muni ekki bera árangur“ og á það bæði við um störf á grundvelli skorts eða sérfræðiþekkingar. Þá má veita sérfræðileyfi þegar um er að ræða störf á fyrirfram skilgreindum skortlista sem ákveðinn er með reglugerð. Skortsleyfin hafa þróast frá því að mæta tímabundnum og árstíðabundnum skorti í rúmt safnákvaði sem er nýtt ef ekki er unnt að veita leyfi í öðrum flokki og miðast síður við fagmenntun og sérhæfingu en á öðrum Norðurlöndum. Á öðrum Norðurlöndum eru nú engin störf sem ekki krefjast fagmenntunar á gildandi skortlistum og Danir og Norðmenn útiloka almennt slík störf nema í árstíðabundnum störfum. Danir nota annars vegar launaviðmið og hins vegar „jákvæðan lista“ sem er mjög afmarkaður m.t.t sérhæfingar. Norðmenn setja sérhæfingarskilyrði og skilgreina skort innan atvinnugreina, t.d. í landbúnaði, en gera að öðru leyti kröfu um auglýsingu

innan EES. Svíar beita skortlistum, launaviðmiðum og kröfum um auglýsingu innan EES. Búa þarf þannig um hnútana á Íslandi að skortsleyfin miðist meira við sérhæfð störf og fagmenntun líkt og á öðrum Norðurlöndum. Hægt væri að nýta skortslista í auknum mæli og uppfæra þá reglulega með mið af færniþörf og framboði vinnuafis hverju sinni.

3. **Bæta þarf eftirlit með bakdyraleiðum.** Á Íslandi eru fjölmargar leiðir sem opna vinnumarkaðinn án hefðbundins atvinnuleysis. 90 daga undanþágur eru til staðar fyrir t.d. listafólk, viðskiptafólk, vísindamenn og íþróttamenn og dvalarleyfi vegna vinnudvalar fyrir ungt fólk gerir því kleift að vinna tímabundið án takmarkana á gildistíma, í allt að tvö ár. Þó að úrræðin séu verðmæt og þekkist annars staðar á Norðurlöndum eru þau í einhverjum tilvikum rýmri hér á landi og eftirlit hér almennt takmarkaðra. Bæta þarf eftirlit með bakdyraleiðum í atvinnuleyfakerfinu og skoða hvort málefnalegt sé að setja kvóta fyrir einstök leyfi með hliðsjón af öðrum Norðurlöndum t.a.m. tengt vinnudvöl ungs fólks.
4. **Dvalarleyfi fyrir þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrot.** Ákall hefur verið um bætt úrræði fyrir þolendur vinnumansals/alvarlegra vinnumarkaðsbrot en núverandi dvalarleyfi fyrir hugsanleg fórnarlömb mansals mætir illa þörfum einstaklinga sem hér eru í löglegru dvöl og jafnvel á útgefnum dvalarleyfum. Lagt er til að horft verði til finnskrar löggjafar hvað þetta varðar. Samhliða þessu eru tækifæri til að bæta upplýsingagjöf um réttindi og skyldur þeirra einstaklinga sem fá útgefið dvalarleyfi hér á landi og að sníða þá upplýsingagjöf að aðstæðum þeirra.
5. **Skoðað sé afnám eða veruleg takmörkun vistráðningarleyfis.** Íslensk framkvæmd stendur á krossgötum hvað varðar vistráðningar. Skilyrði slíkra leyfa og eftirlit með vistráðningum hér á landi eru mun veikari en í löggjöf annarra norræna ríkja. Noregur hefur felld niður heimildir til vistráðningar borgara þriðju ríkja og sambærilegar aðgerðir eru til skoðunar í öðrum ríkjum. Taka þarf afstöðu til þess hvort Íslendingar eigi að fara að fordæmi Norðmanna eða þrengja skilyrði vistráðninga verulega.
6. **Samræming á heimildum maka til atvinnuþátttöku.** Maki sérfræðings öðlast óheftan rétt til atvinnuþátttöku við útgáfu dvalarleyfis og eru heimildir hans þannig mun ríkari en hjá sérfræðingnum sjálfum. Í því felst að makinn þarf ekki að sækja um atvinnuleyfi heldur má hann starfa án takmarkana og án atvinnuleysis, hvort heldur sem launþegi eða sem sjálfstætt starfandi. Þá öðlast makinn rétt til greiðslna atvinnuleysisbóta ólíkt öðrum handhöfum tímabundinna dvalarleyfa. Þessi verulega ríku réttindi eru til þess fallin að skapa óeðlilega hvata til umsókna um sérfræðileyfi og leyfi aðstandenda þeirra. Þá eru atvinnuheimildir aðstandenda annarra en atvinnuleyfshafa einnig mjög rúmar og má þar nefna að maki námsmanns má starfa í fullu starfi, ólíkt námsmanni sem almennt má ekki starfa umfram 60% starfshlutfall. Þetta getur leitt til þess að aðsókn í dvalarleyfi námsmanna sé í einhverjum tilvikum knúin af efnahagslegum ástæðum en ekki ástundun náms eða rannsókn.

V. Samræming í flokki fjölskyldusameiningar

1. **Aðgangur foreldra eldri en 67 ára verði tekinn til skoðunar.** Ísland er eina norræna landið sem fellir foreldra eldri en 67 ára undir nánustu aðstandendur. Annars staðar á Norðurlöndum fellur þessi hópur utan almennra fjölskyldusameininga og strangari skilyrði gilda um umsóknir með tilliti til tengsla og umönnunarþarfa. Einnig er horft til þess hvort umsækjandi eigi aðra nána ættingja í heimaríki sem geti tekið á sig umönnun viðkomandi. Í framkvæmd er mikill munur á skilyrðum þessa leyfaflokks hér og annars staðar á Norðurlöndum. Að teknu tilliti til lágra framfærslukrafna hér á landi og lítillar atvinnuþátttöku í þessum aldurshópi má leiða líkur að því að gildandi framkvæmd stuðli að auknu álagi á velferðarkerfið allt.

2. **Styrking úrræða til að taka á hugsanlegri misnotkun dvalarleyfa maka.**

Vísbendingar eru um að fjölskyldusameining gagnvart mökum geti verið misnotuð í efnahagslegum tilgangi og sem leið framhjá kerfinu:

a) *Gerðar verði auknar kröfur um sambúðartíma.* Hér á landi er aðeins gerð krafa um 12 mánaða sambúð einstaklinga sem sækja um fjölskyldusameiningu sem sambúðarmakar. Í Noregi og Finnlandi er gerð krafa um tvö ár. Í Danmörku er gerð krafa um 18 mánuði auk þess að gerð er krafa um að sambúðarmaki búsettur í Danmörku ábyrgist framfærslu umsækjanda.

b) *Skoðað verði hvort rétt sé að setja aldursskilyrði á maka.* Á Íslandi er engin lágmarksaldurskrafa fyrir maka en í Noregi er krafist a.m.k. 24 ára aldurs og 21 árs aldurs annars staðar á Norðurlöndunum, sem vörn gegn þvinguðum hjónaböndum. Skortur á slíkum skilyrðum getur gert einstaklinga útsetta fyrir hagnýtingu.

c) *Eftirlit með málamyndahjúskap, fjölkvæmi eða endurteknum hjónaböndum verði aukið.* Á Íslandi er ekki unnt að viðhafa strangt eftirlit með málamyndahjúskap, fjölkvæmi eða endurteknum hjónaböndum, vegna annmarka á rannsóknarheimildum Útlendingastofnunar, sér í lagi í tengslum við málamyndahjúskap. Vakni grunur um málamyndahjúskap óskar stofnunarinn m.a. eftir að lögregla rannsaki búsetu en margra mánaða bið getur verið eftir niðurstöðu hennar. Þá er rammi um framkvæmd rannsókna óskýr og niðurstöður oft ómarkvissar. Í Danmörku og Noregi er fylgst sérstaklega með því hvort umsækjandi hafi áður fengið fjölskyldusameiningu eða hvort hjónaband sé notað til að flytja fólk inn.

3. **Gerður verði greinarmunur eftir stöðu aðstandanda.** Í Danmörku, Finnlandi og Noregi skiptir máli hvort aðstandandi, sem sótt er um sameiningu við, sé ríkisborgari landsins, handhafi ótímabundins dvalarleyfis eða handhafi tímabundins dvalarleyfis. Er það bæði gert hvað varðar skilyrði fyrir veitingu slíkra dvalarleyfa og kröfur til framfærslu og inngildingar. Í íslenskri löggjöf er almennt ekki gerður greinarmunur á því hvort aðstandandi er íslenskur ríkisborgari eða handhafi tímabundins eða ótímabundins dvalarleyfis hvað varðar fjölskyldusameiningu. Um dvalarrétt aðstandenda EES-borgara gilda að grunni til sambærilegar reglur á öllu EES-

svæðinu en reglurnar hafa ekki verið útfærðar hér á landi og er framkvæmdin því óskýr.

Dvalarleyfi í flokki verndar

Umfjöllun um misræmi í flokki dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar, viðbótarverndar, fjöldaflóttu og mannúðarsjónarmiða fellur utan starfssviðs hópsins. Þó er mikilvægt að halda því til haga að dvalarleyfi á þessum grunni eru hluti af heildarmengi dvalarleyfa og margar umbætur sem lagðar eru til að framan myndu hafa áhrif á flokk verndarleyfa. Stjórnvöld hafa þegar boðað breytingar í málaflokki verndar og á þingmálaskrá yfirstandandi þings eru þrjú frumvörp sem tengjast alþjóðlegri vernd: i) afturköllun verndar vegna alvarlegra brota, ii) uppbygging brottfararstöðvar og iii) breytingar vegna innleiðingar á Schengen-skuldbindingum Íslands í tengslum við svokallað verndarsamkomulag ESB.

1. Ísland í örum vexti 2017-25

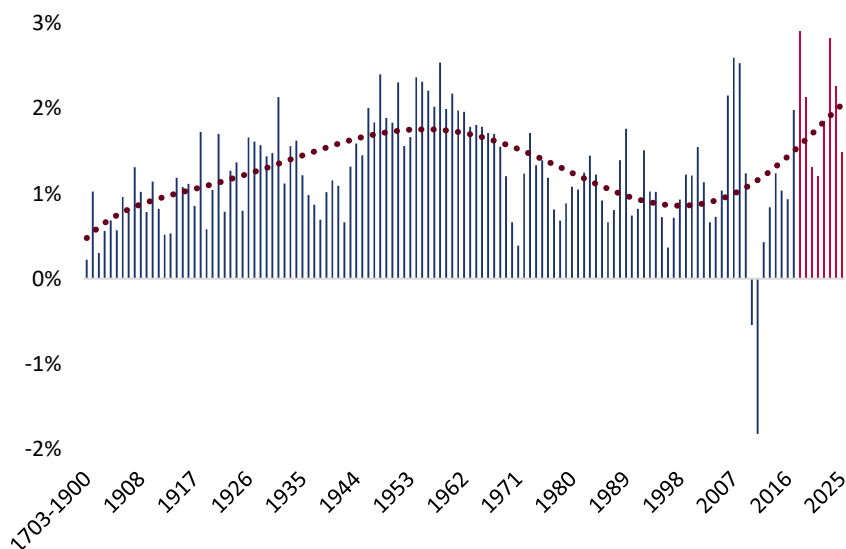
Í byrjun árs 2025 voru íbúar Íslands rúmlega 389 þúsund talsins og erlendir ríkisborgarar um 68 þúsund eða um 17% af heildaríbúafjölda. Á árunum 2017–2025 fjölgaði íbúum Íslands margfalt á við önnur lönd vegna mikillar fjölgunar erlendra ríkisborgara og samsetning þjóðarinnar breyttist til muna. Á næstu síðum er fjallað um fólksfjölgun á tímabilinu 2017–2025.

1.1 2017–25: 13-föld fólksfjölgun á við Evrópu

Á árunum 2017–2025 fjölgaði íbúum Íslands um 57 þúsund manns, sem samsvarar 17% aukningu. Þetta er hraðasta fólksfjölgun sem mælst hefur á landinu yfir átta ára tímabil á Íslandi, frá sjöunda áratug 20. aldar. Þar af eru árin 2018 og 2023 metár í sögu 320 ára manntalsskráningar á Íslandi, þar sem íbúafjöldi jókst um og yfir 10.000 manns á hvoru ári eða u.þ.b. 3% hvort árið. Sjá mynd að neðan.

Mynd 1: Fólksfjölgun á Íslandi frá 1703, árleg aukning.

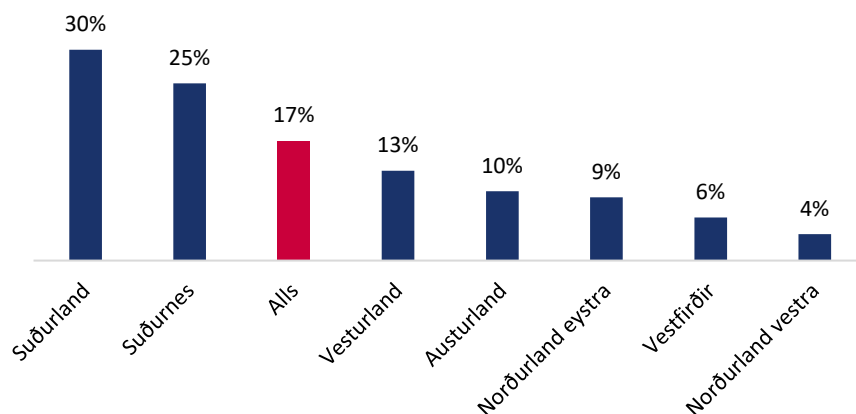
% fólksfjölgun milli janúarmánaða. Heimild: Hagstofa Íslands.



Fólksfjölgun á tímabilinu 2017–2025 var afar misjöfn eftir landshlutum. Mest var fjölgunin á Suðurlandi, eða 30%, en minnst á Norðvesturlandi, um 4%.

Mynd 2: Fólksfjölgun 2017–2025 eftir landsvæðum.

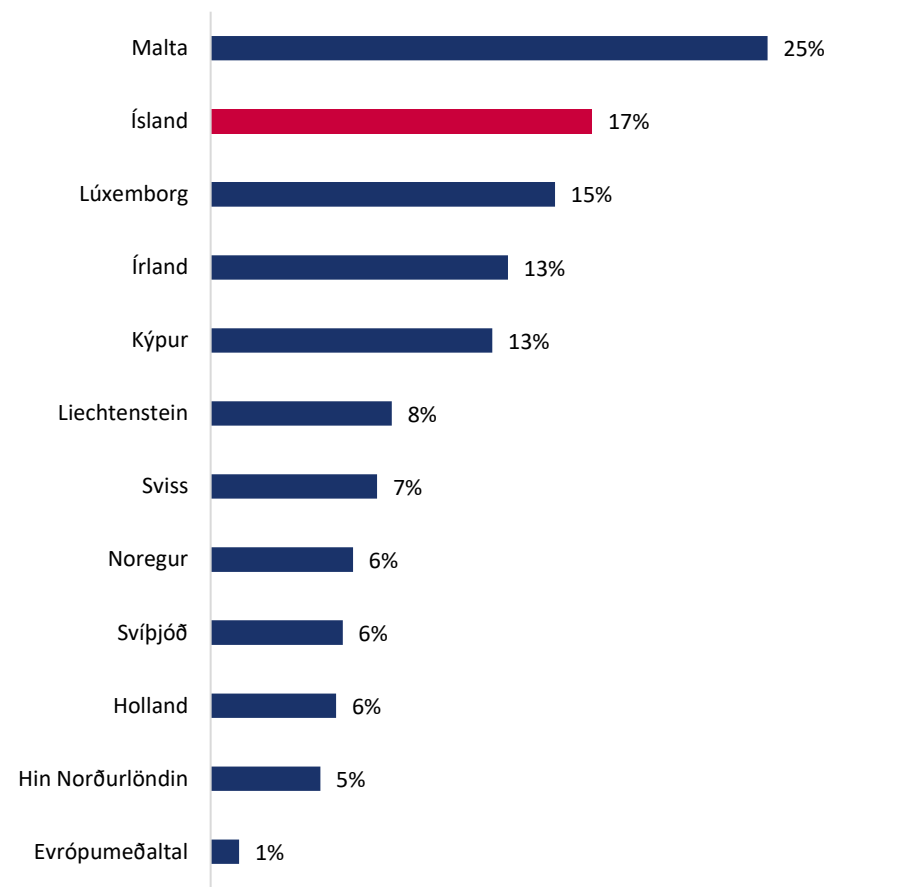
% milli janúarmánaða 2017 og 2025. Heimild: Hagstofa Íslands.



Fólksfjölgun á Íslandi á þessu tímabili er nokkuð einstök í alþjóðlegum samanburði en Ísland skiptar sér þar í 2. sæti af 31 samanburðarríkjum Evrópu, á eftir Möltu. Var fólksfjölgun 2017–2025 t.a.m. rúmlega 13 sinnum meiri en í ríkjum Evrópusambandsins að meðaltali og nær fjórum sinnum meiri en á öðrum Norðurlöndum. Sjá mynd sem sýnir „topp 10“ lönd Evrópu þegar kemur að fólksfjölgun á tímabilinu 2017-2025 og tvö meðaltöl.

Mynd 3: Fólksfjölgun 2017–2025, „topp 10“ lönd Evrópu + tvö meðaltöl.

% milli janúarmánaða 2017 og 2025. Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat.



Fólksfjölgun á Íslandi horft nær í tíma er enn mjög kröftug en fólksfjölgun 2024–2025 var sex sinnum meiri á Íslandi en að meðaltali í Evrópu og þrisvar sinnum meiri en annars staðar á Norðurlöndum. Sjá töflu hér á eftir.

Tafla 1. Fólksfjölgun 2017–2025, árlegur samanburður.

% milli janúarmánaða á hverju ári. Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat.

	Fólksfjölgun á ársgrundvelli			Fólksfjölgun á Íslandi miðað við...	
	Evrópa	Ísland	Hin Norðurlöndin	Evrópu	Hin Norðurlöndin
2017–25	1,3%	17,1%	4,9%	13,3	3,5
2018	0,1%	2,9%	0,8%	20,5	3,8
2019	0,2%	2,1%	0,6%	11,2	3,3
2020	0,2%	1,3%	0,6%	6,6	2,2
2021	-0,3%	1,2%	0,4%	-4,7	3,2
2022	0,0%	1,8%	0,6%	77,7	3,2
2023	0,4%	2,8%	0,8%	7,4	3,7
2024	0,4%	2,3%	0,6%	6,3	3,9
2025	0,2%	1,5%	0,5%	6,3	2,9

1.1.1 Erlendir ríkisborgarar skýra 69% af sögulegri fjölgun

Fjölgun í hópi erlendra ríkisborgara skýrir 69% af allri fólksfjölgun á tímabilinu 2017–2025 sem jafngildir því að erlendum ríkisborgurum hafi fjölgað um 2,2 fyrir hvern nýjan Íslending. Mestur er munurinn á milli fjölgunar Íslendinga og erlendra ríkisborgara á Suðurnesjum þar sem erlendum ríkisborgurum fjölgaði um nær fimm fyrir hvern nýjan Íslending. Íslendingum fór fækkandi í 27 af 62 sveitarfélögum landsins á tímabilinu 2017-2025 vegna lækkandi fæðingartíðni og fólksflutninga á milli landshluta. Sjá töflu að neðan.

Tafla 2. Fjölgun íslenskra og erlendra ríkisborgara 2017–2025.*

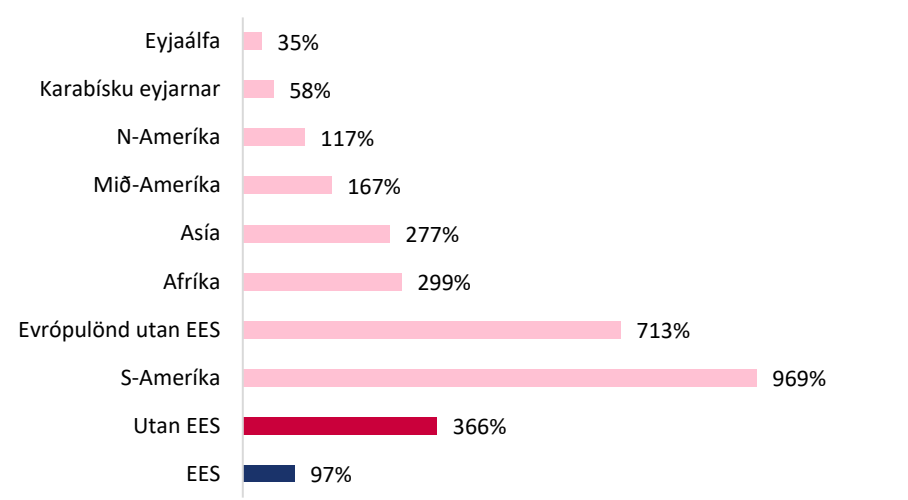
Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat. *Hér er miðað við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2017 – 1. janúar 2025. 1. janúar tölur í sundurliðun ríkisfangs fyrir árið 2025 liggja enn ekki fyrir.

Landsvæði	Fjölgun í þúsundum		Fjölgun erlendra fyrir hvern nýjan Íslending	Fjöldi sveitarfélaga þar sem Íslendingum fór fækkandi frá 2017-2025
	Íslenskir ríkisborgarar	Erlendir ríkisborgarar		
Alls	17,9	39,0	2,2	27 af 62
Suðurnes	1,0	4,9	4,8	1 af 4
Norðausturland	0,8	1,8	2,3	5 af 11
Höfuðborgarsv.	11,5	24,9	2,2	0
Vesturland	0,8	1,3	1,7	5 af 9
Suðurland	4,4	3,8	0,9	6 af 15
Vestfirðir	-0,3	0,8	-	5 af 8
Norðvesturland	-0,2	0,4	-	3 af 4
Austurland	-0,1	1,2	-	2 af 4

Hátt framlag erlendra ríkisborgara til fólksfjölgunar á landsvísu endurspeglast í hlutfallslegri fjölgun meðal erlendra ríkisborgara sem var langtum meiri en meðal Íslendinga. Á meðan íslenskum íbúum fjölgaði um tæplega 6% á tímabilinu 2017-2025 fjölgaði erlendum ríkisborgurum um 137% eða hlutfallslega 23 sinnum hraðar. Þar af nær tvöfaldaðist fjöldi íbúa frá löndum Evrópska efnahagssvæðisins (EES) en fjöldi íbúa frá löndum utan EES nær fimmfaldaðist. Hlutfallsleg fjölgun á tímabilinu 2017-2025 var mest í hópi fólks frá Suður-Ameríku (969%).

Mynd 4: Fólksfjölgun frá 2017–2025* – eftir heimssvæðum ríkisfangs.

Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat. *Hér er miðað við tölur Eurostat um fjölda dvalarleyfishafa eftir þjóðerni til að meta fjölda utan EES og innan EES en Hagstofan hefur ekki enn birt sundurliðun erlendra ríkisborgara eftir ríkisfangi. Miðað er við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2017 – 1. janúar 2025.

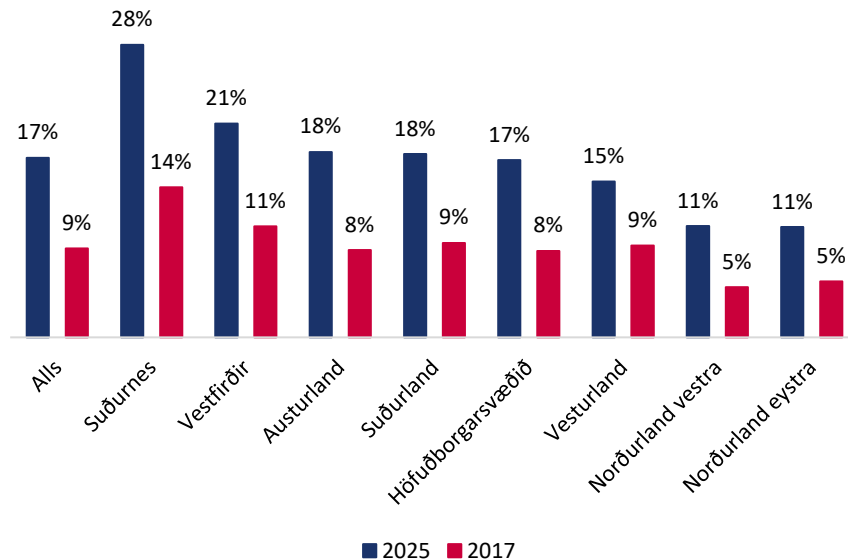


1.1.2 Hlutdeild erlendra um það bil tvöfaldast í öllum landshlutum

Hlutdeild erlendra ríkisborgara hefur um það bil tvöfaldast í öllum landshlutum frá 2017 en í byrjun árs 2025 voru 17% íbúa á landsvísu erlendir ríkisborgarar. Hlutdeildin var þá hæst á Suðurnesjum, 28%, en minnst á Norðurlandi eystra, 11%.

Mynd 5: Hlutdeild erlendra ríkisborgara í byrjun 2017 og byrjun 2025*.

Heimild: Hagstofa Íslands. *Hér er miðað við hlutdeild íbúa sem voru með erlent ríkisfang 31. desember árinu áður sem nálgun fyrir 1. janúar árið eftir.



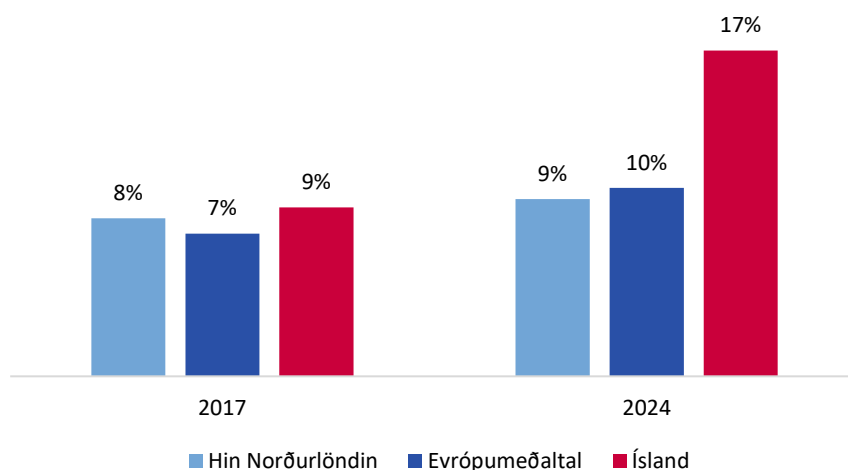
Hlutdeild erlendra ríkisborgara á landsvísu er nú langsamlega hæst meðal aldurshópsins 25–34 ára en 22–49% fólks á þeim aldri er með erlendan ríkisborgararétt en mismunandi eftir landsvæði og kyni. Hlutdeild erlendra ríkisborgara er hæst meðal 25–34 ára karlmannna á Suðurnesjum en um 49% karlmannna á þeim aldri á Suðurnesjum er með erlent ríkisfang.

1.1.3 Hlutdeild erlendra ríkisborgara – alþjóðlegur samanburður

Hlutdeild erlendra ríkisborgara á landsvísu er nú hlutfallslega um 70% hærri en Evrópumeðaltalið og rúmlega 80% hærri en á öðrum Norðurlöndum.

Mynd 6: Hlutdeild erlendra ríkisborgara í byrjun árs 2024* – alþjóðlegur samanburður.

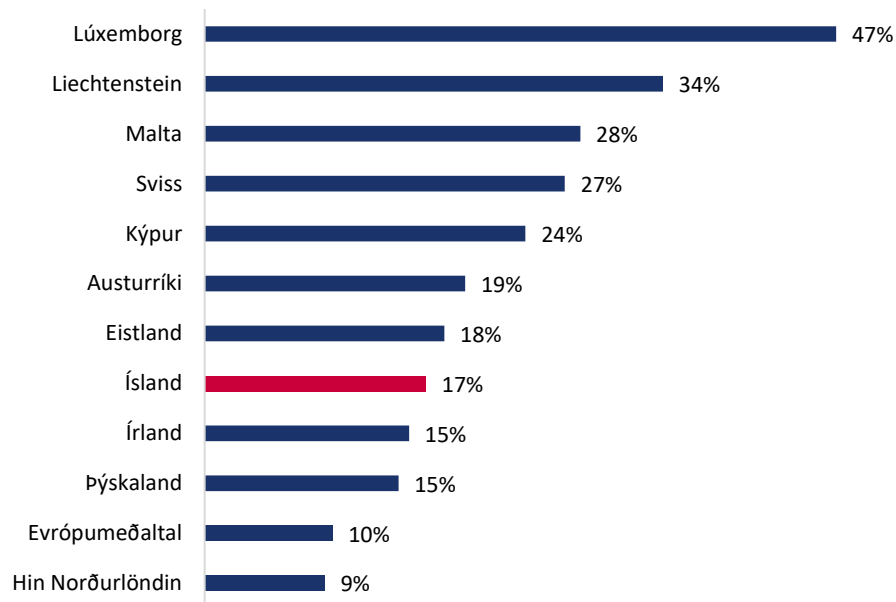
Fjöldi íbúa með erlent ríkisfang sem hlutfall af heildarfjölda í byrjun árs. *Athugið að tölur fyrir 2025 liggja ekki fyrir í sundurliðun ríkisfangs fyrir öll lönd. Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat.



En þótt hlutdeild erlendra ríkisborgara á Íslandi sé há miðað við meðaltal Evrópu eru sjö Evrópulönd með hærri hlutdeild erlendra ríkisborgara en Ísland.

Mynd 7: Hlutdeild erlendra ríkisborgara árið 2024*, efstu 10 lönd Evrópu.

Hlutfall erlendra ríkisborgara árið 2024. Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat. *Athugið að tölur fyrir 2025 liggja ekki fyrir í sundurliðun ríkisfangs fyrir öll lönd. Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat.



Hafa ber í huga að fjöldi fólks sem hefur erlendan bakgrunn er langtum meiri en fjöldi erlendra ríkisborgara í löndum Evrópu en ekki liggja fyrir samanburðarhæfar tölur á þeim fjölda fyrir öll Evrópulönd. Líklegt er að samanburður á hlutdeild íbúa með erlendan bakgrunn milli Íslands og annarra Evrópulanda myndi leiða aðra mynd í ljós en samanburður á hlutdeild erlendra ríkisborgara. Fjölmargir íbúar sem áður voru erlendir ríkisborgarar í ríkjum Evrópu hafa fengið ríkisfang heimalandsins gegnum áratugina og innflytjendasaga Íslands er mjög stutt miðað við önnur Evrópulönd.

2. Dvalarleyfi og ríkisborgarar utan EES 2017-2025

Á næstu síðum er einblínt á þann hóp erlendra ríkisborgara sem nýtur ekki frjálstrar farar samkvæmt EES-samningnum og þarf því almennt að sækja um dvalarleyfi á Íslandi. Rýnt er í fjölgun einstaklinga í þessum hópi (hér eftir „dvalarleyfishafa“ eða „þriðju ríkis borgara“) á Íslandi á árunum 2017-2025, eftir tegund leyfis og ríkisfangi, og tölurnar settar í alþjóðlegt samhengi. Dvalarleyfum er skipt í fimm flokka í samræmi við flokkun Eurostat: alþjóðleg og tímabundin vernd¹ (flóttamannastaða, viðbótarvernd og sameiginleg vernd vegna fjöldaflóttta), fjölskyldusameining, atvinna, nám og „annað“².

2.1 Fimmföldun í fjölda dvalarleyfishafa frá 2017-2025

Í byrjun árs 2025 bjuggu tæplega 20 þúsund manns á Íslandi frá löndum utan EES sem jafngildir einum af hverjum 20 íbúum Íslands. Þessir íbúar koma frá 128 ríkjum utan EES, þar af frá 44 löndum Afríku og 37 löndum Asíu. Sjá töflu að neðan sem sýnir fjölda dvalarleyfishafa eftir upprunasvæði og fjölda ríkja að baki fjöldanum.

Tafla 3. Fjöldi ríkisfanga þriðju ríkis borgara á Íslandi og fjöldi íbúa árið 2025.*

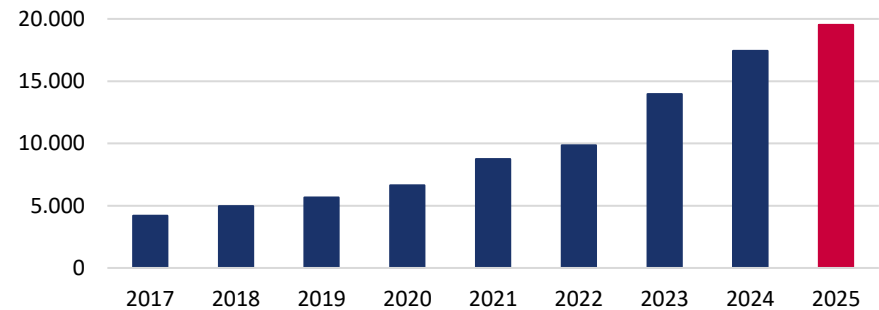
Heimild: Fjöldi dvalarleyfishafa samkvæmt uppgöri Eurostat. *Hér er miðað við 31. desember 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

Heimssvæði	Fjöldi ríkisfanga	Fjöldi íbúa
Alls	128	19.522
Afríka	44	1.665
Asía	37	7.214
Evrópulönd utan EES	14	7.006
S-Ameríka	11	2.042
Karabísku eyjarnar	7	71
Mið-Ameríka	7	238
Eyjaálfa	6	84
N-Ameríka	2	1.155
Annað og ríkisfangslausir	-	47

Fjöldi dvalarleyfishafa á Íslandi hefur nær fimmfaldast frá 2017, frá um 4.200 upp í tæplega 20.000. Þar af tvöfaldaðist fjöldinn á árunum 2022-2025. Sjá mynd sem sýnir fjölda dvalarleyfishafa í byrjun árs 2017-2025. Eitt leyfi = einn einstaklingur.

Mynd 8: Fjöldi dvalarleyfishafa frá löndum utan EES, 2017–2025.*

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2017 – 1. janúar 2025.



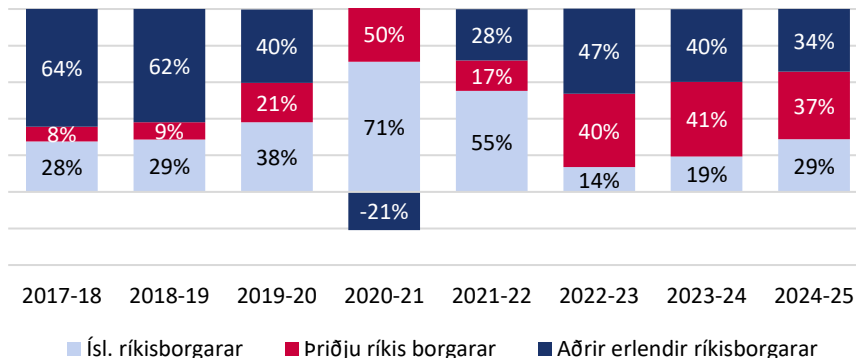
¹ Tímabundin vernd er ekki talin með í fjölda gildra leyfa hjá Eurostat en hér er henni bætt við til að gefa mynd af heildinni. Tímabundin vernd var virkjuð í miklum mæli eftir Úkraínustríðið í nær öllum Evrópulöndum.

² Mismunandi er hvaða dvalarleyfi falla undir flokkinn „annað“ í uppgöri Eurostat en á Íslandi falla hér undir ótímabundin dvalarleyfi ýmiss konar, Brexit-Bretar, flóttamenn sem hafa fengið vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar, mannúðarleyfi (utan fjöldaflóttta) og minni flokkar t.d. dvalarleyfi vegna lögmæts tilgangs

Athygli vekur að útgáfa dvalarleyfa og tilsvareandi fjölgun í hópi þriðju ríkis borgara hefur skýrt á bilinu 37-41% fólksfjölgunar á Íslandi eftir 2022. Veiting dvalarleyfa var stærsti áhrifaþáttur fólksfjölgunar á Íslandi milli áranna 2023 og 2025 og stærri áhrifaþáttur en fjölgun í hópi annarra erlendra ríkisborgara.

Mynd 9: Framlag íbúa til fólksfjölgunar 2017–2025*, eftir uppruna.

Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat. * Hér er miðað við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar árið eftir.

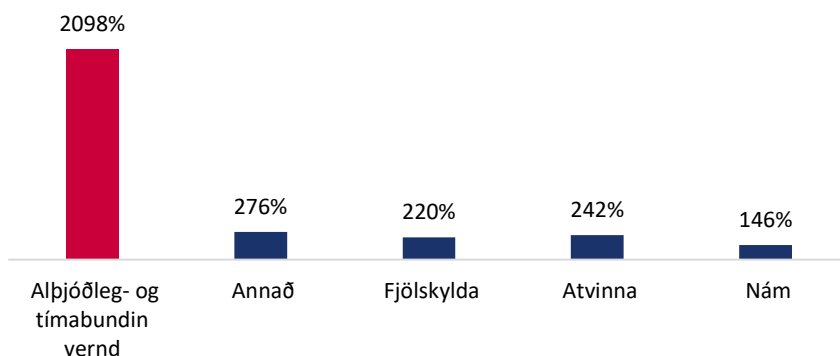


2.1.1 Hvaða dvalarleyfisflokkar skýra helst aukninguna?

Þótt fjöldi dvalarleyfishafa hafi nær fimmfaldast frá árinu 2017 er þróunin afar mismunandi eftir gerð dvalarleyfis og framlag dvalarleyfisflokka til fólksfjölgunar þar af leiðandi mismunandi. Fjöldi þriðju ríkis borgara sem dveljast á landinu á grundvelli alþjóðlegrar eða tímabundinnar verndar (þ.e. flóttamannastaða, viðbótarvernd og sameiginleg vernd vegna fjöldaflóttu) hefur 22-faldast frá 2017 (+2098%) en aukningin hefur verið á bilinu 2-4 föld (+146–276%) í öðrum flokkum.

Mynd 10: Fjölgun dvalarleyfishafa 2017–2025*, eftir flokki.

Myndin sýnir hlutfallslega fjölgun eftir dvalarleyfisflokkum 2017–2025. Heimild Eurostat. * Hér er miðað við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2017 – 1. janúar 2025.



Veitingar verndarleyfa skýra um 40% af fjölgun þriðju ríkis borgara 2017-2025 meðan 20% má skýra með dvalarleyfum á grundvelli fjölskyldusameiningar og 30% með flokknum „annað“. Sá leyfaflokkur inniheldur að stærstum hluta einstaklinga sem hafa áunnið sér rétt til ótímabundinnar dvalar og „Brexít-Breta“ en einnig mannúðarleyfi og fjölskyldusameiningar til einstaklinga sem áður hafa hlotið vernd. Um 11% fjölgunarinnar má skýra með dvalarleyfum á grundvelli atvinnuþátttöku (atvinnuleyfum) eða námsleyfum. Hér skal tekið fram að atvinnuréttindi fylgja fjölmörgum öðrum flokkum dvalarleyfa en dvalarleyfum á grundvelli atvinnuþátttöku og er fjöldi atvinnuleyfa því ófullkominn mælikvarði á aðgang þriðju ríkis borgara að íslenskum vinnumarkaði.

Af ofansögðu má draga þá ályktun að vernd og fjölskyldusameining hafi skýrt meirihluta af fjölgun dvalarleyfishafa síðustu ár. Við rýni á framlagi fjölskyldusameiningarleyfa ber að hafa í huga að um 60% fjölskyldusameininga tengjast Íslendingum eða EES-borgurum innanlands en fjölskyldusameining þriðju ríkis borgara gagnvart Íslending er langalgengasta ástæða dvalarleyfisveitinga á grundvelli fjölskyldusameiningar. Aðeins um 40% leyfisveitinga til fjölskyldusameininga er gagnvart öðrum þriðju ríkis borgurum innanlands, s.s. vegna fjölskyldusameiningar við námsmenn eða við fólk sem hefur hlotið atvinnuleyfi á grundvelli sérfræðikunnáttu eða skorts. Sjá töflu að neðan sem sýnir fjölda veittra nýrra dvalarleyfa til fjölskyldusameiningar eftir undirástæðu, árin 2017-2024.

Tafla 4. Ástæður fjölskyldusameiningar miðað við veitt ný dvalarleyfi 2017-24

Heimild: Útlendingastofnun.

Ástæður fjölskyldusameiningar	Fjöldi veittra nýrra leyfa 2017-2024	%
Alls	6.680	100%
Tengist EES eða Íslendingum	3.950	59%
Tengsl við EES-borgara	1.018	15%
Tengsl við Íslending	2.932	44%
Tengist atvinnuleyfi	1610	24%
Tengist sérfræðingsleyfi	1.468	22%
Tengist íþróttamanni	60	1%
Tengist skortsleyfi	54	1%
Tengist rannsóknarnámi	28	0%
Tengist öðrum leyfum	736	11%
Tengsl við mannúðarleyfi	81	1%
Tengsl við ótímabundið leyfi	436	7%
Vegna sérstakra tengsla	204	3%
Tengist öðrum flokkum	15	0%
Tengsl við námsmann	277	4%
Tengsl við vernd	107	2%

2.1.2 Hvaða þjóðir skýra helst aukninguna?

Skýra má um 76% af fjölgun þriðju ríkis borgara á árunum 2017-2025 með 10 ríkisföngum af 128 ríkisföngum þriðju ríkis borgara sem nú búa á Íslandi. Þar af skýrist um helmingur aukningarinnar af ríkisborgurum þriggja ríkja þ.e. Úkraínu, Venesúela og Bretlandi. 23 ný ríkisföng bættust þá við flóru þriðju ríkis borgara á tímabilinu 2017-2025 m.a. Tjad, Djíbúti, Kirgistan, Vestur-Sahara, Burkína Fasó og Vanúatú. Sjá töflu að neðan og á næstu síðu.

Tafla 5. Fjöldi dvalarleyfishafa 2017 og 2025* og aukning milli 2017 og 2025.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2017 – 1. janúar 2025.

Nr	Þjóð	Fjöldi			Aukning
		2017	2025	%	Framlag til fjölgunar
1	Úkraína	166	4.261	2.467%	27%
2	Filippseyjar	517	1.560	202%	7%
3	Venesúela	12	1.549	12.808%	10%
4	Bretland	0	1.458	-	10%
5	Víetnam	244	998	309%	5%
6	Bandaríkin	419	961	129%	4%
7	Palestína	15	759	4.960%	5%
8	Sýrland	126	710	463%	4%
9	Indland	97	542	459%	3%
10	Afghanistan	21	443	2.010%	3%
11-105	Aðrar þjóðir sem voru fyrir	2.455	6.211	153%	24%
106-128	Nýjar þjóðir	0	70	-	0%

Tafla 6. Ríkisföng sem bættust við frá 2017 til 2025.*

Heimild: Eurostat. *Hér er miðað við tímabilið 31. des. 2016 – 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2017 – 1. janúar 2025.

Nr	Land	Heimssvæði
1	Burkina Fasó	Afríka
2	Tjad	
3	Lýðveldið Kongó	
4	Djibúti	
5	Gabon	
6	Lesóto	
7	Suður Súdan	
8	Vestur Sahara	
9	Brúnei	Asía
10	Kyrgyzstan	
11	Laos	
12	Maldíveyjar	
13	Myanmar	
14	Óman	
15	Sádi-Arabía	
16	San Marínó	Evrópulönd utan EES
17	Fídii	Eyjaálfa
18	Papúa Nía Gínea	
19	Sólomon Eviar	
20	Vanúatú	
21	Bahamas	Karabísku eyjarnar
22	Sankti Lúsía	
23	Níkaragva	Mið-Ameríka

2.2 Dvalarleyfi árið 2025 - fjöldi eftir flokki og þjóðerni

Eins og áður var fjallað um skiptust tæplega 20 þúsund dvalarleyfishafar á Íslandi niður á 128 ríkisföng í byrjun árs 2025. Fjöldi ríkisfanga er þó mismunandi eftir leyfaflokki sem og fjöldi einstaklinga. Sjá töflu að neðan og á næstu síðum.

Tafla 7. Fjöldi ríkja og fjöldi einstaklinga í hverjum flokki árið 2025.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

	Alls	Alþjóðleg eða tímab. vernd	Fjölskylda	Atvinna	Nám	Annað
Fjöldi ríkja	128	49	112	73	70	102
Fjöldi einstaklinga	19.522	6.373	4.392	1.469	1.105	6.183

2.2.1 Einstaka leyfaflokkar – fjöldi ríkja og fjöldi einstaklinga

Alþjóðleg eða tímabundin vernd: Um þriðjungur dvalarleyfishafa á Íslandi eða 6.400 manns njóta alþjóðlegrar eða tímabundinnar verndar. Þessir aðilar koma frá 49 ríkjum en 86% þeirra koma Úkraínu, Venzúela og Palestínu, þar af eru Úkraínumenn stærsti hópurinn. Sjá töflu sem sýnir samsetningu íbúa árið 2025 sem njóta verndar.

Tafla 8. Alþjóðleg og tímabundin verndarleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

Alls	6373	100%
Úkraína	4035	63%
Venezúela	1023	16%
Palestína	434	7%
Sýrland	246	4%
Afghanistan	173	3%
Sómalía	104	2%
Íran	78	1%
Írak	51	1%
Úganda	26	0%
Jemen	21	0%
Ethíópía	20	0%
Rússland	17	0%
Nígería	16	0%
Tyrkland	13	0%
Hvíta Rússland	13	0%
Aðrar þjóðir	103	2%

Fjölskyldusameining: Um 22% dvalarleyfishafa eða um 4.400 manns dvelja í landinu á grundvelli fjölskyldusameiningarleyfis. Þessir aðilar koma frá 112 ríkjum. Hópurinn er nokkuð fjölbreyttur en um helmingur kemur frá Víetnam, Filippseyjum, Bandaríkjunum, Indlandi, Taílandi og Albaníu. Eins og áður kom fram tengist meirihluti hópsins Íslendingum og EES-borgurum sem voru fyrir í landinu.

Tafla 9. Fjölskyldusameiningarleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

Alls	4392	100%
Víetnam	584	13%
Filippseyjar	520	12%
Bandaríkin	411	9%
Indland	270	6%
Taíland	184	4%
Albanía	159	4%
Brasilía	127	3%
Rússland	117	3%
Serbía	116	3%
Úkraína	102	2%
Gana	97	2%
Bretland	90	2%
Kína	88	2%
Nígería	86	2%
Pakistan	84	2%
Aðrar þjóðir	1357	31%

Dvalarleyfi á grundvelli atvinnubátttöku (atvinnuleyfi): 8% hópsins eða um 1.500 manns falla í flokk atvinnuleyfa. Þessir aðilar koma frá 73 ríkjum. Þar af kemur helmingur frá Indlandi, Filippseyjum, Bandaríkjunum og Víetnam. Hér verður að hafa í huga að heimild til atvinnubátttöku fylgir mörgum öðrum flokkum dvalarleyfa en dvalarleyfum á grundvelli atvinnubátttöku.

Tafla 10. Atvinnuleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

Alls	1469	100%
Indland	205	14%
Filippseyjar	199	14%
Bandaríkin	191	13%
Víetnam	161	11%
Bretland	107	7%
Kína	64	4%
Kanada	49	3%
Íran	31	2%
Serbía	30	2%
Albanía	27	2%
Japan	27	2%
Taíland	25	2%
Rússland	25	2%
Pakistan	23	2%
Mexíkó	23	2%
Aðrar þjóðir	282	19%

Einnig ber að hafa í huga að atvinnuleyfi eru veitt í nokkrum flokkum. Á tímabilinu 2017-24 voru 73% nýrra leyfa veitt á grundvelli „sérfræðikunnáttu“ eða „skorts“ og 22% til íþróttafólks. Önnur leyfi voru veitt til rannsóknarnáms, sjálfbóðaliða o.fl.

Námsleyfi: 6% hópsins eða um 1.100 manns falla í flokk námsleyfa. Nú um stundir koma námsleyfishafar frá 70 ríkjum en um helmingur þeirra kemur frá Filippseyjum, Bandaríkjunum og Nígíeríu.

Tafla 11. Námsleyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

Nám	1105	100%
Filippseyjar	304	28%
Bandaríkin	190	17%
Nígíería	82	7%
Gana	82	7%
Pakistan	76	7%
Kína	59	5%
Kanada	44	4%
Bretland	24	2%
Japan	18	2%
Rússland	17	2%
Íran	16	1%
Indland	12	1%
Mexíkó	12	1%
Kenía	11	1%
Indónesía	9	1%
Aðrar þjóðir	149	13%

Hafa ber í huga að flokkurinn er einkar fjölbreyttur skv. skilgreiningu Eurostat en auk eiginlegra námsmannaleyfa inniheldur hann m.a. leyfi á grundvelli vistráðningar (au pair) og trúboðaleyfi. Í töflu að neðan má sjá fjölda veittra nýrra leyfa 2017-2024 í hverjum undirflokki.

Tafla 12. Námsleyfaveitingar 2017-24 eftir gerð, heildarfjöldi og topp 10 þjóðir.

Heimild: Útlendingastofnun. Samtalan kann að vera að litlu leyti frábrugðin uppgjöri Eurostat.

Nám	3.766	Au-Pair	766	Annað	146	Trúboði	99
Bandaríkin	25%	Filippseyjar	78%	Bandaríkin	12%	Bandaríkin	82%
Filippseyjar	13%	Nepal	5%	Japan	11%	Taíland	4%
Kína	7%	Nígíería	3%	Bretland	8%	Kanada	3%
Kanada	6%	Ghana	2%	Kanada	7%	Rússland	2%
Ghana	4%	Bandaríkin	2%	Kína	4%	Filippseyjar	1%
Nígíería	4%	Brasilía	1%	Rússland	4%	Nígíería	1%
Pakistan	4%	Kenía	1%	Brasilía	4%	Íran	1%
Bretland	2%	Eþíópía	1%	Úkraína	3%	Indland	1%
Japan	2%	Indónesía	1%	Chile	3%	Brasilía	1%
Kenía	2%	Kína	1%	Indland	3%	Úkraína	1%

Önnur leyfi: 32% hópsins eða um 6.200 manns frá 102 ríkjum falla í þennan flokk. Mismunandi er hvaða dvalarleyfi falla í flokkinn „annað“ í uppgjöri Eurostat en á Íslandi eru það m.a. ótímabundin leyfi ýmiss konar, Bretar sem fengu dvalarleyfi í kjölfar Brexit, flóttamenn sem hafa fengið vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar, mannúðarleyfi (utan fjöldaflótta) og minni flokkar.

Tafla 13. Önnur leyfi – samsetning íbúa á árinu 2025* – topp 15 þjóðir.

Heimild: Eurostat. * Hér er miðað við 31. des. 2024 sem nálgun á 1. janúar 2025.

Alls	6183	100%
Bretland	1237	20%
Filippseyjar	537	9%
Venezúela	458	7%
Sýrland	422	7%
Palestína	294	5%
Írak	275	4%
Víetnam	248	4%
Afghanistan	248	4%
Taíland	225	4%
Nígíería	206	3%
Bandaríkin	169	3%
Kína	167	3%
Sómalía	141	2%
Íran	112	2%
Úkraína	99	2%
Aðrar þjóðir	1345	22%

Sérstök umfjöllun: Verndarleyfi á niðurleið

Fjöldi veittra dvalarleyfa á grundvelli verndar var aðeins á bilinu 200-600 árlega á árunum 2017-2021 en sexfaldaðist svo milli 2021 og 2022 upp í tæplega 3.600 veitt leyfi á ársgrundvelli. Stærsti áhrifaþáttur í fjölguninni var veiting tímabundinnar verndar til Úkraínumanna í kjölfar Úkraínustríðsins. Veiting verndarleyfa hefur verið verulega á niðurleið frá árinu 2022. Veitt voru verndar- og mannúðarleyfi til 1.853 einstaklinga á árinu 2024 sem er 23% minna en árið 2023 og 50% minna en árið 2022. Sjá töflu.

Tafla 14. Fjöldi veittra nýrra verndarleyfa til þriðju ríkis borgara 2017-2024.

Heimild: Eurostat.

Fjöldi veittra fyrstu leyfa	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vernd og mannúð	210	299	526	625	587	3576	2400	1853
Þar af alþjóðleg vernd og mannúðarleyfi	210	299	526	625	587	1271	845	723
Þar af tímabundin vernd						2305	1555	1130
Breyting milli ára	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vernd og mannúð		42%	76%	19%	-6%	509%	-33%	-23%
Þar af alþjóðleg vernd og mannúðarleyfi		42%	76%	19%	-6%	117%	-34%	-14%
Þar af tímabundin vernd							-33%	-27%

Á fyrstu 10 mánuðum ársins 2025 voru umsóknir um vernd um 20% færri en á fyrstu 10 mánuðum ársins 2024. Líklegt er að umsóknir um vernd á árinu 2025 verði um 50-60% færri en umsóknir á metárinu 2022. Sveiflur í umsóknum um vernd og þróun til framtíðar eru þó verulega háð aðstæðum á heimssviðinu og alþjóðlegum skuldbindingum og pólitískum áherslum stjórnvalda.

Sérstök umfjöllun: Allt að 5 stöðuskiptingar frá fyrsta leyfi

Á árunum 2017–2024 skiptu rúmlega einn af hverjum fjórum dvalarleyfishöfum um grundvöll dvalarleyfis einhvern tímann eftir komu til landsins, yfir í flokk sem var frábrugðinn fyrsta dvalarleyfi þess einstaklings. Um 80% þeirra sem skiptu um dvalarleyfaflokk gerðu það aðeins einu sinni en dæmi eru um að einstaklingar hafi skipt um dvalarleyfaflokk allt upp í 5 sinnum frá upprunalegum flokki og því dvalið á Íslandi á sex leyfum alls. Meðalfjöldi skiptinga, frá upprunalegu leyfi, er mestur í flokki einstaklinga sem komu til landsins á grundvelli námsleyfa. Um 40% þeirra námsmanna sem skiptu um leyfi á tímabilinu 2017-2024 gerðu það á bilinu 2-5 sinnum og dvöldu því á Íslandi á allt að sex leyfum á tímabilinu.

Tafla 15. Hversu margir skiptu um dvalarleyfi á árunum 2017-2024?

Heimild: Útlendingastofnun

Gerð fyrsta leyfis	Alls	Nám	Atvinna	Fjölsk.	Vernd	Annað
Hlutdeild sem skiptu um leyfi	26%	22%	21%	23%	18%	24%
Meðalfjöldi skiptinga	1,3	1,5	1,3	1,3	1,1	1,4
Þar af ein skipting	79%	62%	77%	78%	92%	67%
Þar af tvær skiptingar	16%	23%	18%	16%	7%	28%
Þar af þrjár skiptingar	5%	14%	5%	5%	1%	4%
Þar af fjórar skiptingar	0%	0%	0%	1%	-	1%
Þar af fimm skiptingar	0%	0%	-	-	-	-

Algengasta skiptingin heilt yfir á þessum tíma var yfir í atvinnuleyfi en um 36% skiptinga frá fyrsta leyfi voru yfir í þann flokk. Þar á eftir koma ótímabundin leyfi með um 31% skiptinga. Ýmis áhugaverð mynstur má finna í tilfærslu milli leyfaflokka. Til að mynda skiptu fjölmargir á tímabilinu yfir í verndarleyfi. Dæmi eru t.d. um að fólkk sem kemur til Íslands á námsleyfum sækir um vernd stuttu eftir komu.

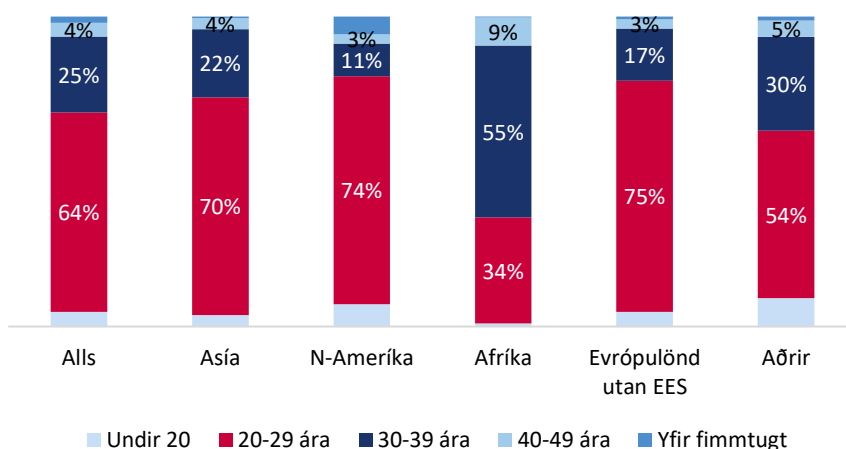
Sérstök umfjöllun: Námsleyfin – hver eru helstu mynstrin?

Fjöldi veittra dvalarleyfa á grundvelli náms var um 60% meiri á árinu 2024 en 2017 en námsleyfin hafa verið í miklum vexti síðustu ár. Mestur hefur vöxturinn verið í hópi Afríku- og Asíubjóða en fjöldi veittra námsleyfa til Afríkubjóða nær þrefaldaðist á tímabilinu 2017-2024 og fjöldi veittra leyfa til Asíubjóða rúmlega tvöfaldaðist.

Samsetning námsleyfaveitinga m.t.t. aldurs námsmanna er mjög mismunandi eftir upprunasvæði þriðju ríkis borgara. Hér skera námsmenn frá Afríku sig úr en rúmlega 60% námsmanna frá þeim löndum eru yfir þrítugu. Þetta er nokkuð frávik frá aldurssamsetningu annarra námsmanna frá löndum utan EES.

Mynd 11: Samsetning veittra leyfa til námsmanna 2017-2024, eftir aldri og uppruna, helstu upprunasvæði.

Heimild: Eurostat.

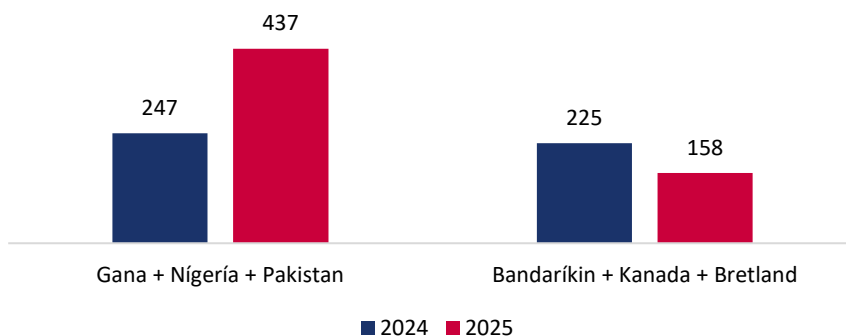


Mikill munur er á hlutfalli námsleyfa af öllum veittum dvalarleyfum eftir uppruna dvalarleyfishafa. Á árinu 2024 var hlutfallið hæst í hópi Afríkubjóða en um 40% veittra dvalarleyfa til þeirra voru á grundvelli náms. Þar á eftir kemur Norður-Ameríka með um 36% hlutfall námsleyfa.

Vísbendingar eru um að ásókn í námsleyfi á Íslandi frá mörgum löndum Afríku og Asíu sé að aukast verulega. Til dæmis má nefna að fjöldi umsókna um dvalarleyfi fyrir námsmenn, og aðstandendur þeirra, frá Gana, Nígeríu og Pakistan nær tvöfaldaðist milli 2024 og 2025. Fjöldi umsókna frá þessum þremur ríkjum er nú orðinn þrefaldur á við heildarfjölda umsókna frá bandarískum, kanadískum og breskum námsmönnum.

Mynd 12: Fjöldi umsókna um leyfi fyrir námsmenn og aðstandendur.

Heimild: Útlendingastofnun. Athugið að 2025 tölur innihalda hluta árs.

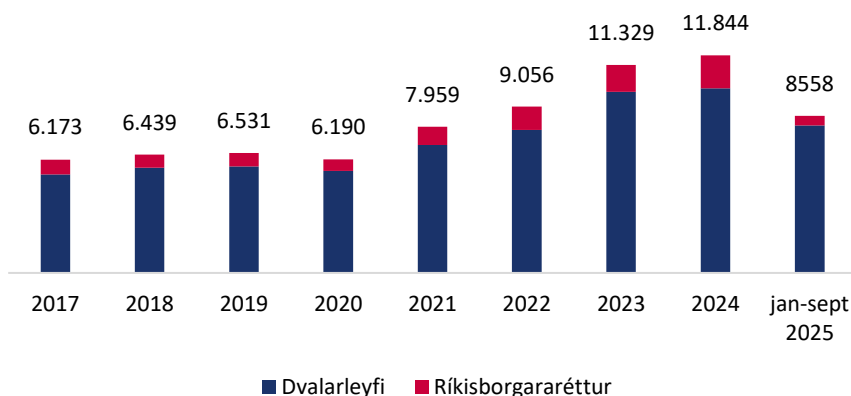


Sérstök umfjöllun: Álag á leyfasvið Útlendingastofnunar

Umsóknir um dvalarleyfi og ríkisborgararétt til leyfasviðs Útlendingastofnunar hafa nær tvöfaldast frá 2019/2020 eða frá rúmlega 6.000 á ári í tæplega 12.000 árið 2024. Ekki liggja fyrir lokatölur fyrir árið 2025 en fyrir séð er að umsóknarfjöldinn verði við svipað stig árið 2025 og 2024.

Mynd 13: Umsóknir um dvalarleyfi, fyrstu leyfi, endurnýjanir, ótímabundin leyfi og ríkisborgararétt.*

Heimildir: Útlendingastofnun. Hér ber að athuga að á sviðinu eru einnig afgreiddar umsóknir um ríkisborgararétt, vegabréfsáritanir, teknar ákvarðanir um brottvísanir og veittar umsagnir um umsóknir um ríkisborgararétt til Alþingis. *Dvalarleyfi gefin út á grundvelli umsóknar um alþjóðlega vernd, tímabundna vernd vegna fjöldaflóttu eða fjölskyldusameiningar við flóttamenn, sem afgreiddar eru á verndarsviði, eru undanskildar.



Mikil fjölgun umsókna hefur aukið álag á starfsfólk leyfasviðs til muna og lengt meðalmálsmeðferðartíma, þ.e. tímann frá því að umsókn berst þangað til leyfi er veitt. Mikilvægt er að Útlendingastofnun verði kleift að bæta mönnun á leyfasviði í þeim tilgangi að mæta fjölgun umsókna og tryggja gæði við afgreiðslu.

- Meðaltalsfjöldi innkominna umsókna á hvern starfsmann var 67% meiri á árinu 2024 en á árinu 2019. Meðaltalsfjöldi innkominna umsókna á hvern starfsmann á árinu 2025 verður líklega á bilinu 50-60% meiri en á árinu 2019.
- Stóraukið álag á starfsfólk endurspeglast í lengri meðalmálsferðartíma og óánægju viðskiptavina. Meðalmálsmeðferðartími veittra fyrstu dvalarleyfa á leyfasviði er nú 150 dagar sem er um 40% lengri málsmeðferðartími en að meðaltali á árunum 2017-2024. Málsmeðferðartíminn hefur þó lengst mun minna en sem nemur fjölgun innkominna umsókna. Því má segja að afköst starfsfólks hafi aukist við erfiðar aðstæður en álagið er engu að síður við þolmörk. Hafa ber í huga að löngum biðtíma eftir afgreiðslu umsóknar fylgir mikill fjöldi fyrirspurna í síma og tölvupósti, sem tekur dýrmætan tíma frá starfsfólki að svara.

Útlendingastofnun hefur unnið þróun og innleiðingu nýs upplýsingatæknikerfis allt frá árinu 2022 en innleiðing gengur of hægt. Kerfinu er ætlað að auka afköst og gæði við afgreiðslu umsókna og bæta yfirsýn yfir málaflokkinn og þjónustu við viðskiptavinum. Samkvæmt ávinningsmati stofnunarinnar mun innleiðing nýs kerfis m.a. stuðla að betri nýtingu mannauðs með vinnusparnaði við afgreiðslu hvernar umsóknar og betri þjónustu með styttri málsmeðferðartíma og upplýsingum um raunstöðu umsókna í gegnum Mínar síður á Ísland.is. Þá er óumdeildur sá fjárhagslegi og samfélagslegi ávinningur sem fæst af rafrænum samskiptum í stað

umsókna á pappír og akstri með gögn milli stofnana á vinnutíma fólks. Vinna við stafvæðingu gengur hægar en ætlað var en enn er tekið á móti fyrstu umsóknum um dvalarleyfi á pappír og þær síðan handskráðar í eldra upplýsingatæknikerfi Útlendingastofnunar. Umsækjendur geta því ekki fengið upplýsingar um raunstöðu umsóknar sinnar eða átt í samskiptum við stofnunina í gegnum stafrænt pósthólf Ísland.is. Gögnum úr dvalarleyfagrunni núverandi tölvukerfis stofnunarinnar hefur ekki verið stillt upp gagngert til gagnvinnslu og eru því þung til úrvinnslu og greininga. Frá því að hafist var handa við verkefnið hefur því verið skipt í áfanga þannig að ferill tiltekinna umsóknategunda er unninn frá upphafi til enda og tekinn í notkun áður en næsta tegund umsókna er tekin fyrir. Fyrsti áfangi verkefnisins, sá hluti sem þjónar umsóknum um íslenskan ríkisborgararétt, var tekinn í gagnið 26. september 2024 en næsti áfangi eru umsóknir um ótímabundin dvalarleyfi og er sú vinna hafin. Þar á eftir er ætlunin að taka fyrir umsóknir um endurnýjanir, fyrstu dvalarleyfi og umsóknir um alþjóðlega vernd. Óljóst er hvenær það verður en ljóst er að ábatasamt er að hraða ferlinu en tryggja þarf nægilegt fjármagn til að hægt sé að hraða innleiðingu upplýsingatæknikerfis fyrir umsóknir um öll dvalarleyfi.

2.3 Dvalarleyfi 2017-2025: Norðurlandasamanburður

Á árunum 2017-2019 veitti Ísland 17-42% færri dvalarleyfi á hvern íbúa en önnur Norðurlönd að meðaltali en Ísland tók fram úr öðrum Norðurlöndum eftir 2019. Á árunum 2020-2024 veitti Ísland allt að 37% fleiri ný dvalarleyfi á hvern íbúa en önnur Norðurlönd að meðaltali, þar af allt að 78% fleiri ný dvalarleyfi en Norðmenn, allt að 58% fleiri ný dvalarleyfi en Danir og allt að 64% fleiri ný dvalarleyfi en Svíar. Munurinn milli leyfisveitinga Íslands og annarra Norðurlanda að meðaltali náði hámarki á árinu 2023. Sjá töflu að neðan sem sýnir mun á veittum nýjum dvalarleyfum á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd á tímabilinu 2017-2024.

Tafla 16. Munur á veittum nýjum dvalarleyfum, Ísland samanborið við valið Norðurland. Árlegar tölur 2017-2024.

Heimild: Eurostat.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Miðað við hin Norðurlöndin	-42%	-28%	-17%	12%	5%	18%	37%	33%
Miðað við <u>Finnland</u>	5%	23%	17%	36%	13%	-4%	4%	8%
Miðað við <u>Danmörku</u>	-25%	-8%	0%	41%	35%	25%	58%	19%
Miðað við <u>Noreg</u>	-18%	16%	27%	78%	42%	32%	21%	45%
Miðað við <u>Svíþjóð</u>	-62%	-54%	-43%	-20%	-19%	23%	64%	54%

Munur á fjölda veittra nýrra dvalarleyfa samanborið við önnur Norðurlönd hefur verið afar mismunandi eftir leyfaflokki frá árinu 2020 en Ísland sker sig sérstaklega úr þegar kemur verndarleyfum og námsleyfum. Veitt hafa verið allt að 254% fleiri verndar- og mannúðarleyfi á Íslandi en á öðrum Norðurlöndum eftir 2020 og allt að 56% fleiri námsleyfi. Íslendingar hafa oftast veitt hlutfallslega færri fjölskyldusameiningarleyfi en önnur Norðurlönd síðustu ár og færri leyfi á grundvelli atvinnuþátttöku. Eins og áður var nefnt eru dvalarleyfaveitingar á grundvelli atvinnuþátttöku þó skakkur mælikvarði á aðgang þriðju ríkis borgara að vinnumarkaði en atvinnuréttindi fylgja fjölmörgum flokkum dvalarleyfa. Sjá töflu.

Tafla 17. Munur á veittum nýjum dvalarleyfum í mismunandi flokkum, Ísland samanborið við meðaltal annarra Norðurlanda. Árlegar tölur 2017-2024.

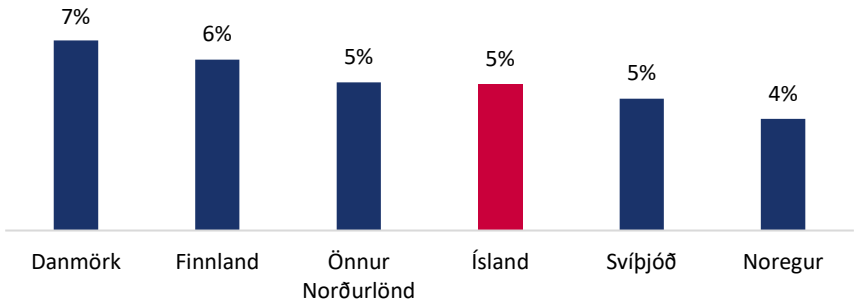
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nám	20%	30%	-14%	56%	55%	23%	23%	23%
Atvinna	-25%	-28%	-33%	-48%	-31%	-29%	-7%	-21%
Fjölskylda	-59%	-48%	-35%	-6%	-16%	-9%	17%	17%
Vernd og mannúð	-63%	-21%	80%	254%	164%	51%	104%	112%

2.3.1 Hlutdeild þriðju ríkis borgara sama og á öðrum Norðurlöndum

Hlutfallslega fleiri dvalarleyfaveitingar á Íslandi en öðrum Norðurlöndum síðustu ár leiddu til þess að hlutdeild þriðju ríkis borgara tók stökk upp á við. Hlutdeild þriðju ríkis borgara á Íslandi er nú u.þ.b. sú sama og á öðrum Norðurlöndum að meðaltali og meiri en í Svíþjóð og Noregi. Sjá mynd að neðan.

Mynd 14: Hlutdeild þriðju ríkis borgara árið 2025* – Norðurlandasamanburður.

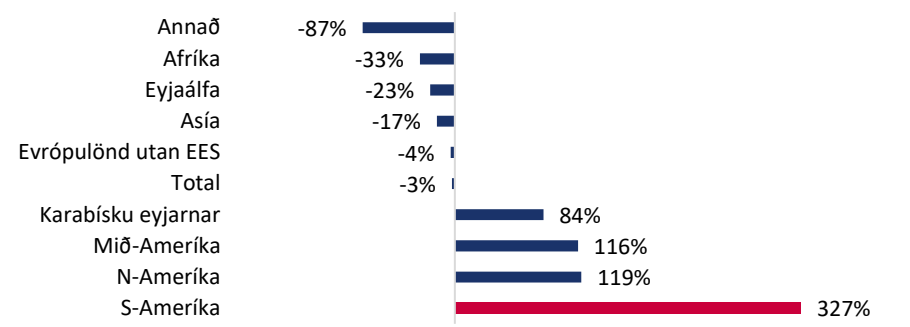
Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat. *Hér er 31. des 2024 notaður sem nálgun á 1. janúar 2025.



En þótt hlutdeild þriðju ríkis borgara á Íslandi sé u.þ.b. jöfn hlutdeildinni á öðrum Norðurlöndum er samsetningin á Íslandi nokkuð frábrugðin samsetningunni á öðrum Norðurlöndum. Hlutdeild ríkisborgara frá löndum Suður-Ameríkubúa er t.a.m. rúmlega fjórfalt hærri á Íslandi í hlutfalli við íbúafjölda en annars staðar á Norðurlöndum.

Mynd 15: Munur á hlutdeild þriðju ríkis borgara árið 2025 eftir upprunasvæði, Ísland miðað við hin Norðurlöndin.

Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat. *Hér er 31. des. 2024 notaður sem nálgun á 1. janúar 2025.



Munur á hlutdeild þriðju ríkis borgara á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd er þá afar mismunandi eftir flokki dvalarleyfis sem einstaklingurinn byggir dvöl sína á. Námsmenn frá löndum Afríku sem nú dveljast á Íslandi eru t.a.m. hlutfallslega nær þrefalt fleiri en annars staðar á Norðurlöndum og fjöldi Suður-Ameríkubúa sem dveljast á Íslandi á grundvelli verndar um 73 sinnum fleiri hlutfallslega en á öðrum Norðurlöndum. Sjá töflu hér á eftir sem sýnir mun á fjölda þriðju ríkis borgara á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd eftir flokki dvalarleyfis.

Tafla 18. Munur á hlutdeild þriðju ríkis borgara árið 2025* á Íslandi og öðrum Norðurlöndum, eftir flokki dvalarleyfis og upprunasvæði.

	Fjölskylda	Nám	Atvinna	Alþjóðleg og tímabundin vernd	Annað
Afríka	-52%	185%	-73%	-73%	61%
Annað	-85%		-90%	-92%	-84%
Asía	-40%	-22%	-46%	-31%	70%
Evrópulönd utan EES	-33%	-27%	-61%	23%	-9%
Eyjaálfa	6%	-45%	7%		-29%
Karabísku eyjarnar	95%	644%	55%		47%
Mið-Ameríka	85%	37%	31%	57%	379%
N-Ameríka	120%	404%	126%		30%
S-Ameríka	55%	4%	-41%	7203%	366%
Alls	-31%	15%	-44%	12%	40%

Sérstök umfjöllun: Námsleyfaveitingar 2017-2024

Þótt Íslendingar hafi veitt allt að 56% fleiri námsleyfi en önnur Norðurlönd að meðaltali síðustu ár er munurinn milli Íslands og annarra Norðurlanda afar mismunandi eftir ári og samanburðarlandi. Heilt yfir hafa námsleyfaveitingar á Íslandi verið á pari við Danmörku síðustu ár en verulegur munur hefur verið á námsleyfaveitingum Íslands, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar. Á árinu 2024 veittu Íslendingar t.a.m. þrisvar sinnum fleiri námsleyfi en Norðmenn og 54% fleiri námsleyfi en Svíar. Íslendingar hafa ítrekað veitt margfalt fleiri námsleyfi en Norðmenn síðustu ár. Sjá töflu að neðan sem sýnir mun á námsleyfaveitingum Íslands og annarra Norðurlanda 2017-2024.

Tafla 19. Munur á veittum nýjum námsleyfum, Ísland samanborið við önnur Norðurlönd.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hin Norðurlöndin	20%	30%	-14%	56%	55%	23%	23%	23%
Miðað við Danmörku	-24%	-19%	-49%	0%	56%	-14%	-16%	-21%
Miðað við Finnland	44%	58%	12%	81%	40%	5%	-20%	-11%
Miðað við Noreg	74%	94%	29%	155%	107%	66%	175%	203%
Miðað við Svíþjóð	31%	40%	-6%	61%	45%	53%	68%	54%

Munur á milli námsleyfaveitinga Íslands og annarra Norðurlanda er þá afar mismunandi eftir uppruna námsmanna. Á árinu 2024 veittu Íslendingar t.a.m. nær fimmfalt fleiri námsleyfi hlutfallslega til Afríkuþjóða en önnur Norðurlönd og 61% fleiri til landa Norður-Ameríku. Sjá töflu.

Tafla 20. Munur á veittum nýjum námsleyfum, Ísland samanborið við meðaltal annarra Norðurlanda, eftir uppruna námsmanna.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Afríka	192%	170%	148%	70%	171%	109%	204%	371%
Asía	-18%	15%	-26%	33%	3%	-12%	-11%	-12%
Evrópa utan EES	-40%	-40%	-50%	-52%	-21%	-11%	-18%	-6%
N-Ameríka	124%	108%	45%	309%	314%	133%	117%	61%

3. Efnahagsleg staða þriðju ríkis borgara á vinnualdri

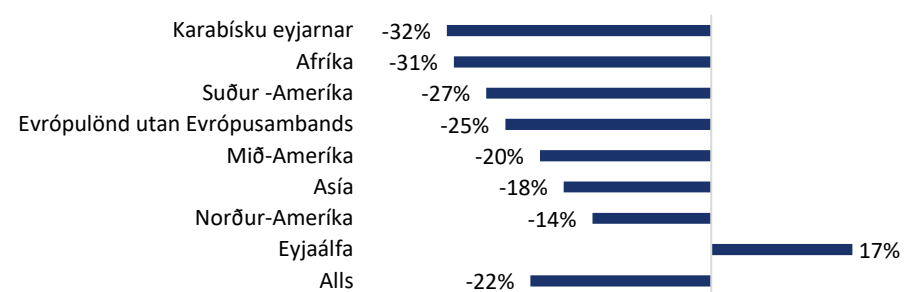
Efnahagsleg staða þriðju ríkis borgara á algengum vinnualdri, 25-54 ára, er marktækt verri en Íslendinga þegar kemur að tekjuöflun og atvinnuþátttöku og margt bendir til að veruleg þörf sé fyrir aukna aðlögun og inngildingu þriðju ríkis borgara á Íslandi. Íslendingar standa sig verulega illa á ýmsum sviðum inngildingar eins og þegar kemur að því að bjóða útlendingum íslenskukennslu.

3.1 Allt að 42% lægri meðaltekjur en hjá Íslendingum

Á árinu 2024 var meðaltal staðgreiðsluskyldra heildartekna hjá þriðju ríkis borgurum á aldrinum 25-54 ára um 22% lægra en meðaltal staðgreiðsluskyldra tekna hjá Íslendingum á sama aldri, þar af 31% lægra hjá íbúum frá löndum Afríku, 27% lægra hjá íbúum frá löndum Suður-Ameríku og 18% lægra hjá íbúum frá löndum Asíu. Verst var staðan hjá íbúum frá ríkjum Vestur-Asíu en meðaltal staðgreiðsluskyldra tekna hjá íbúum frá löndum Vestur-Asíu á aldrinum 25-54 ára var 42% lægra en hjá Íslendingum á sama aldri á árinu 2024. Sjá mynd að neðan sem sýnir mun á staðgreiðsluskyldum heildartekjum þriðju ríkis borgara og Íslendinga á árinu 2024 í aldurshópnum 25-54 ára og töflu þar eftir sem sýnir nánari sundurliðun.

Mynd 16: 25–54 ára: Munur á meðaltali staðgreiðsluskyldra heildartekna þriðju ríkis borgara á Íslendinga á árinu 2024.

Heimild: Hagstofa Íslands.



Tafla 21. Meðaltal staðgreiðsluskyldra heildartekna hjá 25–54 ára árið 2024.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Svæði	Þús. kr. á mánuði	Munur á við Íslendinga
Þriðju ríkis borgarar	614	-22%
Afríka	543	-31%
Mið-Afríka	508	-35%
Austur-Afríka	522	-33%
Norður-Afríka	534	-32%
Vestur-Afríka	541	-31%
Sunnanverð Afríka	798	2%
Asía	645	-18%
Vestur-Asía	451	-42%
Mið-Asía	477	-39%
Austur-Asía	629	-20%
Suðaustur-Asía	691	-12%
Suður-Asía	743	-5%
Karabísku eyjarnar	536	-32%
Suður -Ameríka	573	-27%
Evrópulönd utan Evrópusambands	591	-25%
Mið-Ameríka	623	-20%
Norður-Ameríka	672	-14%
Eyjaálfa	915	17%

3.2 Atvinnuþátttaka minni og líklegri til að þurfa stuðning

Þriðju ríkis borgarar á vinnualdri eru nokkuð líklegri til að þurfa tekjustuðning en Íslendingar. Hlutfall tekjustuðnings (samtala atvinnuleysisbóta, bóta frá TR og Sjúkratryggingum og fjárhagsaðstoðar frá sveitarfélögum) af heildartekjum á aldrinum 25-54 ára var 7,4% hjá þriðju ríkis borgurum á móti 5,2% í hópi Íslendinga. Horft til einstakra hópa á aldrinum 25-54 ára var hlutfall tekjustuðnings af heildartekjum tvisvar sinnum hærra hjá íbúum frá ríkjum Afríku en Íslendingum á árinu 2024 eða 10% á móti 5%. Hlutfallið er hæst hjá íbúum frá ríkjum Vestur-Asíu en 28% af meðaltekjum þess hóps, á aldrinum 25-54 ára á árinu 2024, má rekja til tekjustuðnings. Athuga ber að meðaltöl geta veitt bjagaða mynd af mun milli hópa.

Tafla 22. Hlutfall tekjustuðnings* af heildartekjum 25–54 ára árið 2024.

Heimild: Hagstofan. *Samtala atvinnuleysisbóta, bóta frá TR og SÍ og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga.

	Hlutfall tekjustuðnings
Ísland	5%
Þriðju ríkis borgarar	7%
Afríka	10%
Norður-Afríka	16%
Austur-Afríka	12%
Vestur-Afríka	7%
Mið-Afríka	6%
Sunnanverð Afríka	3%
Asía	8%
Vestur-Asía	28%
Mið-Asía	9%
Suður-Asía	5%
Austur-Asía	2%
Suðaustur-Asía	1%
Evrópulönd utan ESB	8%
Suður -Ameríka	7%
Karabísku eyjarnar	4%
Mið-Ameríka	4%
Norður-Ameríka	3%
Eyjaálfa	1%

Hærra hlutfall tekjustuðnings meðal þriðju ríkis borgara á aldrinum 25-54 ára endurspeglast einnig í lægra hlutfalli starfandi. Var hlutfall starfandi meðal þriðju ríkis borgara á aldrinum 25-54 ára á árinu 2024 um 70% samanborið við 83% í hópi íslenskra ríkisborgara. Athygli vekur að kynbundinn munur í atvinnuþátttöku virðist meiri meðal þriðju ríkis borgara en hjá Íslendingum. Hlutfall starfandi á árinu 2024 var langsamlega lægst hjá konum frá Vestur-Asíu (31%) og Norður-Afríku (48%).

Tafla 23. Hlutfall starfandi hjá 25–54 ára árið 2024 – nánari sundurliðun.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Land	Allir	Karlar	Konur
Ísland	83%	85%	80%
Þriðju ríkis borgarar	70%	74%	66%
Asía	72%	76%	68%
Suðaustur-Asía	86%	91%	83%
Suður-Asía	71%	82%	56%
Austur-Asía	65%	72%	62%
Mið-Asía	61%	57%	63%
Vestur-Asía	45%	52%	31%
Afríka	70%	74%	64%
Sunnanverð Afríka	91%	77%	100%
Vestur-Afríka	77%	81%	72%
Austur-Afríka	65%	72%	57%
Norður-Afríka	61%	67%	48%
Mið-Afríka	59%	53%	64%
Norður-Ameríka	66%	71%	61%
Eyjaálfa	63%	70%	55%
Evrópulönd utan ESB	67%	71%	63%
Mið-Ameríka	78%	77%	78%
Suður-Ameríka	77%	81%	73%

4. Dvalarleyfi: Samanburður á löggjöf og framkvæmd á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum

Í eftirfarandi umfjöllun er gerður samanburður á löggjöf og framkvæmd dvalarleyfaveitinga á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum. Fjallað er um fjölmarga þætti dvalarleyfakerfisins sem skilgreina má sem misræmi miðað við önnur ríki á Norðurlöndum. Slíkt misræmi getur leitt til hlutfallslega meira innflæðis þriðju ríkis borgara til Íslands en annarra landa og gert viðkvæma hópa útsetta fyrir hagnýtingu. Umfjöllunin skiptist í tvo hluta: i. Almennt misræmi óháð dvalarleyfisflokki og ii. Sértekt misræmi – einstakir dvalarleyfisflokkar.

4.1 Almennt misræmi óháð dvalarleyfisflokki

- 1. Gjaldskrá fyrir dvalarleyfi sú lægsta í nær öllum flokkum:** Gjaldskrá fyrir dvalarleyfi á Íslandi er sú langlægst á Norðurlöndum í nær öllum flokkum. Gjald fyrir atvinnuleyfi er t.a.m. um 80% lægra að meðaltali á Íslandi en annars staðar, gjald fyrir námsleyfi 70% lægra og 85% lægra fyrir leyfi til fjölskyldusameiningar.
- 2. Aðeins fjögur ár að ótímabundnu dvalarleyfi og engar formlegar kröfur um íslenskukunnáttu eða samfélagsaðlögun:** Hér á landi eru veitt ótímabundin dvalarleyfi eftir aðeins fjögurra ára samfellda búsetu og litlar kröfur gerðar um tungumálafærni eða samfélagsaðlögun. Í Danmörku er almennt krafist að lágmarki átta ára samfelldrar búsetu áður en ótímabundið dvalarleyfi er veitt, auk tungumálafærni, tryggrar framfærslu og samfélagsþátttöku. Í Svíþjóð og Finnlandi er krafist fjögurra til fimm ára búsetu og þriggja til fimm ára í Noregi með ströngum skilyrðum um tungumálanám og samfélagsfræðipróf. Ótímabundin dvalarleyfi á Íslandi eru aðgengileg flestum þeim sem fá hér tímabundið dvalarleyfi, hvort sem er á grundvelli atvinnu, fjölskyldusameiningar, alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða eða náms (með takmörkunum). Þá er reyndin að umsækjendur um tímabundin dvalarleyfi hafa oft að meginmarkmiði að öðlast ótímabundið dvalarleyfi. Engar heimildir eru í lögum um útlendinga eða lögum um íslenskan ríkisborgararétt til að leggja fyrir próf um samfélagsþekkingu eða álíka og í raun engar formlegar kröfur settar um að tilteknu hæfniviðmiði í íslensku hafi verið náð. Aðeins er gerð krafa um að umsækjandi hafi sótt íslenskunámskeið í tiltekinn stundafjölda og einu haldbæru kröfuna um íslenskukunnáttu er að finna í reglugerð um próf í íslensku fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt þar sem einungis er gerð krafa um hæfniprep A2 – næstlægsta þrep Evrópska tungumálarammans.
- 3. Framfærsluskilyrði óútfærð og úrræði til að sannreyna framfærslu takmörkuð:** Miklu skiptir að útlendingar sem dveljast hér hafi trygga

framfærslu og treysti ekki að stórum eða öllum hluta á opinbera aðstoð. Úrræði til að sannreyna framfærslu útlendings á Íslandi eru afar takmörkuð:

- i. Reglugerðarheimild ráðherra til að útfæra nánar kröfu um trygga framfærslu við útgáfu dvalarleyfa, þ.e. hvað teljist trygg framfærsla og hvernig henni skuli háttað, hefur ekki verið nýtt. Útlendingastofnun hefur þannig aðeins getað sett viðmið um lágmarksframfærslu einstaklings og hjóna, sem eru mjög lág, án frekari möguleika á útfærslu nákvæmra skilyrða t.a.m. með tilliti til fjölskyldustærðar.
- ii. Umsækjendur geta lagt fram almenn yfirlit yfir fjármuni án fullnægjandi vissu stjórnvalda um að þeir séu nægjanlegir til að standa undir framfærslu eða hvort fjármunir séu yfirhöfuð eign umsækjanda. Ekki er gerð krafa á Íslandi um að fjármunir séu til staðar á innlendum bankareikningum sem er töluverður áhættuþáttur.
- iii. Á Íslandi er framfærsla yfirleitt aðeins sönnuð fyrir gildistíma leyfis (oft eitt ár), ekki allt áætlað tímabil dvalar.
- iv. Einstaklingar sem dveljast hér á landi á grundvelli alþjóðlegrar verndar og mannúðarsjónarmiða þurfa ekki að uppfylla almenn skilyrði um trygga framfærslu samkvæmt lögum um útlendinga, þeir geta öðlast rétt til ótímabundins dvalarleyfis án tryggðar framfærslu og sótt um íslenskan ríkisborgararétt eftir fimm ára dvöl.

Annars staðar á Norðurlöndum er framfærslan betur tengd við raunverulegan framfærslukostnað og eftir atvikum gert ráð fyrir húsnæði með tilteknum lágmarksfermetrum eða herbergjafjölda eftir fjölda heimilismanna og það staðfest með leigusamningi eða eignarvottorði. Oft er gerð krafa um bundna innistæðu sem tryggir framfærslu í lengri tíma, jafnvel allt áætlað tímabil dvalar.

- 4. Kröfur til upplýsinga um búsetu og kröfur til húsnæðis skortir:** Þegar sótt er um dvalarleyfi á Íslandi eru ekki gerðar kröfur til þess húsnæðis sem umsækjandi hyggst búa í umfram það að þar sé heimilt að skrá lögheimili. Þá þurfa upplýsingar um trygga búsetu fyrir einstakling eða fjölskyldu ekki að liggja fyrir fyrr en umsækjandi er kominn hingað til lands og Útlendingastofnun hefur í raun engin úrræði til að staðreyna eða véfengja upplýsingar um búsetu og húsnæði ef upp koma vafamál. Þannig er almennt ekki gerð krafa um að húsnæði rúmi yfirhöfuð fjölskylduna, að þar séu ekki búsettir aðrir ótengdir aðilar og að aðstandandi hafi sannanleg umráð húsnæðis. Ákveðin skref voru tekin með reglugerð 1069/2024 um breytingu á reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 en hún tekur eingöngu til afmarkaðs hóps og er beitt í undantekningartilvikum. Annars staðar á Norðurlöndum eru gerðar ítarlegar og kerfisbundnar kröfur til húsnæðis.

5. Stjórnsýslu Útlendingamála skortir tól til eftirlits og eftirfylgni:

- i. Útgáfa dvalar- og atvinnuleyfa er ekki á einni hendi: Á Íslandi sjá tvær aðskildar stofnanir um atvinnu- og dvalarleyfi og afgreiðsla og ákvörðun mála liggur í tveimur aðskildum umsýslukerfum. Þetta er öðruvísi en annars staðar á Norðurlöndum, dregur úr getu til yfirsýnar og eftirfylgni og hefur hamlandi áhrif á aðgerðir í þágu stafvæðingar og aukinnar skilvirkni.
- ii. Engar heimildir til mats á aðflutningsáhættu: Önnur ríki Norðurlanda skipta ríkjum utan evrópska efnahagssvæðisins kerfisbundið upp í áhættuflokka og horfa til mats á aðflutningsáhættu við útgáfu tímabundinna dvalarleyfa en slík heimild er ekki í íslenskri löggjöf. Mat á aðflutningsáhættu felur í sér hlutlægt mat á líkum þess að gögn séu áreiðanleg og hvort einstaklingur muni snúa heim að lokinni löglegri dvöl. Þannig er horft til persónubundinna þátta hjá hverjum umsækjanda en einnig aðstæðna í upprunaríki. Upprunaríkjum er skipt upp í mismunandi áhættuflokka eftir aðstæðum hverju sinni og listinn uppfærður reglulega – ekki ólíkt áhættumati sem beitt er í áritunarmálum.
- iii. Auðkenning fer ekki fram fyrr en aðili er kominn til landsins: Á Íslandi leggur umsækjandi, eða umboðsmaður hans, fram umsókn á pappír hjá Útlendingastofnun, ásamt afriti af vegabréfi. Dvalarleyfi er veitt með fyrirvara um að aðilinn komi til landsins og geri grein fyrir sér í afgreiðslu Útlendingastofnunar. Þessu er öðruvísi háttað annars staðar á Norðurlöndum. Í Noregi þarf umsækjandi t.a.m. almennt að sækja um dvalarleyfi rafrænt frá heimaríki og auðkenning fer sömuleiðis fram í heimaríki. Gerð er krafa um að hann mæti á þjónustuskrifstofu VFS Global í heimalandi sínu, leggi fram nauðsynleg gögn og geri grein fyrir sér í eigin persónu. Í framhaldi af því eru gögnin rýnd í sendiráði Noregs í viðkomandi ríki sem stofnar umsókn í rafrænu kerfi útlendingastofnunar Noregs. Noregur nýtir þannig umsóknarferla sem eru áþekkir ferlum vegabréfsáritana til þess að tryggja betur mat á auðkenni og gögnum áður en einstaklingur fær dvalarleyfi og kemur til landsins.
- iv. Meiri áhætta á að fölsuð gögn séu samþykkt hér á landi: Ísland er útsettara fyrir fölsunum á skilríkjum, öðrum skírteinum og hæfnivottorðum en önnur ríki Norðurlanda. Þar eru almennt starfræktar skilríkjamiðstöðvar (e. National ID-Centers), sem hafa það hlutverk að meta áreiðanleika skilríkja og staðreyna uppruna og leggja mat á áreiðanleika gagna, t.d. skilríkja, prófskírteina eða annarra opinberra gagna. Þegar Útlendingastofnun telur vafa leika á áreiðanleika gagna eru þau send til rannsóknar hjá skýlarannsóknateymi lögreglunnar. Mikið álag er á því teymi og dæmi eru um að biðtími eftir niðurstöðu skýlarannsóknar sé allt að eitt ár.
- v. DNA-sýnatökur ekki gerðar í heimaríki: Ólíkt yfirvöldum annars staðar á Norðurlöndum hafa íslensk yfirvöld ekki möguleika á að framkvæma DNA-sýnatökur í heimaríki umsækjanda þegar útgáfa dvalarleyfis byggist m.a. á slíkri rannsókn. Þarf því að samþykkja dvalarleyfi með fyrirvara um útkomu slíkrar rannsóknar sem svo er gerð eftir að umsækjandi kemur til landsins. Hér á landi hafa komið upp mál þar sem börn koma til landsins á grundvelli

fjölskyldusameiningar en DNA-sýnataka staðfestir að engin tengsl eru milli barns og þess sem fjölskyldusameining byggist á. Afleiðingar slíkra mála eru alvarlegar og setur hlutaðeigandi börn í ósættanlega stöðu. Vöntun er á samningum við önnur ríki eða samtök sem gera það mögulegt að gera DNA-sýnatökur í heimaríki umsækjanda.

- vi. Gagnagrunnar ekki samkeyrðir markvisst og gagnaskil ekki skyldubundin: Í Noregi eru gagnagrunnar skattsins, þjóðskrár, háskóla, heilbrigðisyfirvalda, vinnumiðlana o.fl. samkeyrðir reglulega og upplýsingum miðlað kerfisbundið til þarlendrar útlendingastofnunar. Markmiðið er að vakta hvort skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis séu enn uppfyllt og/eða hvort grunur sé um hagnýtingu einstaklinga. Á Íslandi eru slíkir gagnagrunnar aðeins samkeyrðir óreglulega, miðlunarheimildir stofnana ófullnægjandi og engin miðlunarskylda til Útlendingastofnunar frá Skatti, háskólum og fleiri aðilum. Þá er sektarákvæðum og eftirliti með vinnuveitendum og menntastofnunum ekki beitt með jafn kerfisbundnum hætti og á Norðurlöndunum. Í Danmörku og Noregi er lagaskylda á vinnuveitendum og skólum að skila gögnum reglulega til útlendingayfirvalda.
- 6. Heimildir til atvinnu eða náms á meðan umsókn er í vinnslu:** Þótt meginreglan sé sú að umsækjandi hafi ekki heimild til að starfa eða dveljast hér á landi þar til leyfi hefur verið veitt er hægt að veita undanþágur, t.a.m. í tilviki sérfræðinga. Þá er umsækjendum um námsleyfi heimilt að dveljast hér á meðan umsókn er í vinnslu, njóti þeir áritanafrelsis. Víðtækustu heimildirnar snúa að atvinnuþátttöku umsækjenda um dvalarleyfi maka en Ísland er eina ríkið á Norðurlöndum sem heimilar hjúskaparmaka Íslendinga að hefja störf á vinnumarkaði áður en dvalarleyfi er veitt.
- 7. Rúmar heimildir til að skipta um dvalarleyfi:** Ísland heimilar í ríkari mæli en nágrannalönd að útlendingur skipti um grundvöll dvalarleyfis án þess að fara úr landi í millitíðinni. Slíkt kann að vera eðlilegt í einhverjum tilvikum og bein tengsl á milli þess að útlendingur ljúki t.d. háskólanámi og sækir í kjölfarið um atvinnuleyfi á grundvelli sérfræðipækkingar sinnar. Engir ferlar eru þó til staðar til að stýra flæði milli dvalarleyfafflokka og engin takmörk eru á því hvenær og hvernig einstaklingi er heimilt að sækja um á nýjum grundvelli og flytjast þannig milli dvalarleyfisflokka. Þó þetta veiti sveigjanleika þá getur það einnig skapað „bakdyraleið“ inn í kerfið og leitt til þess að einstaklingar láti reyna á umsóknir, sem ekki er endilega grundvöllur fyrir, í stað þess að una upphaflegri niðurstöðu. Upp hafa komið tilvik þar sem tímabundin dvalarleyfi á borð við námsleyfi hafa verið nýtt sem inngönguleið í landið og viðkomandi sótt um alþjóðlega vernd strax við komuna til landsins. Þá býður kerfið upp á þann möguleika að maki námsmanns sækir um dvalarleyfi sem námsmaður og fyrrum námsmaður fái þá stöðu maka og þannig koll af kolli.
- 8. Ríkari réttur en í nágrannalöndum:** Á Íslandi öðlast dvalarleyfishafi tiltölulega fljótt aðgang að velferðarkerfi og grunnþjónustu en nýir íbúar eru tryggðir hjá sjúkratryggingum eftir sex mánaða lögheimilisskráningu. Þetta er öðruvísi en annars staðar á Norðurlöndum. Í Noregi og Svíþjóð er aðgangur útlendinga að félagslegum réttindum stigskiptur og í Danmörku er félagsleg aðstoð skert fyrir

nýkomna innflytjendur og eftir atvikum gerð krafa um endurgreiðslu slíkra greiðslna. Danir takmarka kostnað velferðarkerfisins með margvíslegum inngildingarkröfum en einnig með því að krefjast tryggingar. Þegar sótt er um fjölskyldusameiningu fyrir maka þarf aðstandandi að leggja fram tryggingu, að upphæð 59.000 danskar krónur, inn á geymslureikning hjá dönskum stjórnvöldum, til að standa straum af mögulegum kostnaði af félagslegum greiðslum til makans í framtíðinni. Tryggingin er til 10 ára eða þar til makinn fær ótímabundið dvalarleyfi eða dvalarleyfi á nýjum grundvelli. Þegar makinn hefur náð prófi í dönsku á hæfnistigi A1 er heimilt að lækka tryggingarfjárhæðina og aftur þegar makinn hefur náð hæfnistigi A2. Loks kemur það til frekari lækkunar þegar maki hefur náð prófi í dönsku 1/2/3 sem eru á hæfnistigi B1/B2 í Evrópska tungumálarammanum. Trygging fellur ekki sjálfkrafa niður við skilnað. Komi til félagslegra greiðslna til makans getur danska ríkið gengið að tryggingunni.

Ísland býður þannig hraðari ávinnslu réttinda en gerist á Norðurlöndunum og getur þar með virkað meira aðlaðandi en nágrannalöndin. Þetta getur verið ein skýringanna á þeim mun sem er á efnahagslegri stöðu Íslendinga og innflytjenda m.t.t. tekjustuðnings³ og atvinnuþátttöku.

4.2 Misræmi í einstökum flokkum dvalarleyfa

4.2.1 Dvalarleyfi námsmanna

- Háskólanám á Íslandi er mjög ódýrt fyrir þriðju ríkis borgara:** Á Íslandi eru ekki innheimt skólagjöld um fram það sem telst til kostnaðar við skráningu og gjöldin eru afar lág, óháð ríkisfangi. Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Finnland innheimta öll skólagjöld af nemendum utan EES, oft milljónir á ári, og framfærslukröfur eru mun strangari en hér á landi. Vísbendingar eru um að samverkandi áhrif lágra skólagjalda og minni framfærslukrafna á Íslandi hafi haft áhrif á fjölda og samsetningu námsmanna frá þriðju ríki.
- Mat á forsendum dvalar og áreiðanleika prófskírteina í höndum háskólanna:** Auk almennra grunnskilyrða er forsenda dvalarleyfis fyrir námsmann að hann hafi fengið samþykka skólavist á grundvelli fullnægjandi erlendra prófskírteina og annarra staðfestinga á námi. Það mat er nær alfarið í höndum háskólanna, sem leggja mat á erlend skírteini og vottorð og ákvarða hvort aðili sé gjaldgengur í viðkomandi nám. Útlendingastofnun þarf því í flestum tilvikum að treysta því að menntastofnun hafi gert fullnægjandi mat á áreiðanleika og uppruna gagna. Til samanburðar meta norskar menntastofnanir umsóknargögn og hafa til hliðsjónar miðlæg inntökuskilyrði byggð á upprunaríki umsækjanda og tungumálakröfum. Norska útlendingastofnunin hefur einnig sjálfstæðar heimildir til að meta bæði áreiðanleika og uppruna gagna auk þess að leggja mat á aðflutningsáhættu. Þá hefur útlendingastofnun Noregs heimild til þess að setja reglur, í samráði við

³ Sjá kafla 3.2. Tekjustuðningur er hér skilgreindur sem atvinnuleysisbætur + bætur frá Tryggingastofnun og Sjúkratryggingum + fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum

stjórnvöld, um hvaða menntastofnanir og nám sé viðurkennt sem grundvöllur dvalarleyfis fyrir námsmenn. Endanlegt mat á umsókn liggur því hjá þarlendri útlendingastofnun. Nýverið tilkynntu dönsk stjórnvöld að auk annarra aðgerða yrði verulega skerpt á þáttum er snúa að könnun á áreiðanleika og uppruna gagna til að fyrirbyggja misnotkun á dvalarleyfum námsmanna þar í landi.

3. Ísland leyfir fjölskyldu að fylgja strax – jafnvel öldruðum foreldrum: Á

Íslandi getur námsmaður samhliða umsókn sinni sótt um dvalarleyfi fyrir maka, börn og foreldra. Ísland er eina norræna ríkið sem veitir dvalarleyfi til foreldra námsmanna sem eru eldri en 67 ára. Þetta skapar möguleika á að aldraðir fái dvalarleyfi án nokkurra fyrri tengsla við vinnumarkað eða tryggingakerfi. Þá er heimildin ekki bundin við að námsmaður sé skráður í nám sem varir í ákveðinn tíma eða tiltekna tegund náms.

4. Framfærslukröfur fjölskyldumeðlima sveigjanlegar og óbeinar: Á Íslandi

eru kröfur um framfærslu fjölskyldumeðlima námsmanna mun vægari en annars staðar á Norðurlöndum. Hér á landi nægir að hafa húsnæði og mæta skilyrðum um lágmarksframfærslu fyrir námsmann og maka hans. Í Svíþjóð og Noregi er þetta mögulegt en aðeins ef neminn sýnir fram á næga framfærslu fyrir alla fjölskylduna og í Danmörku þarf fjárhagsstaða nemans að vera mjög sterk til að maki fái veitt dvalarleyfi. Útlendingayfirvöld annars staðar á Norðurlöndum gera oft kröfu um bundna innistæðu í innlendum banka sem tryggir framfærslu, jafnvel í nokkur ár. Annars staðar á Norðurlöndum er jafnan talið að tilgangur dvalar námsmanns sé að sinna námi eða rannsóknnum eingöngu en ekki atvinnu. Það sé því eðlilegt að námsmaður verði að geta, fyrir komu til landsins, sýnt fram á að hann sé fær um að sjá sér og sínum farborða og að hann sé ekki háður eigin atvinnutekjum eða atvinnutekjum maka um framfærslu að öllu leyti.

5. Há vinnuheimild fyrir námsmenn og aðstandendur: Námsmenn frá þriðju

ríkjum mega vinna í allt að 22,5 klst./viku og maki/aðstandandi námsmanns fær heimild til að vera í fullu starfi án verulegra takmarkana. Þetta eykur aðdráttarafl námsleyfa og skapar freistnivanda enda er efnahagslegur ávinningur af fjölskyldusameiningu við námsmenn verulegur. Vísbendingar eru um að einstaklingar hafi komið til landsins með það í huga að komast á vinnumarkað undir yfirskini náms.

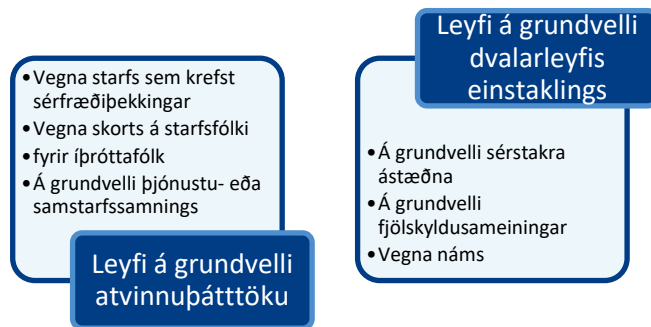
6. Þriggja ára atvinnuleitarleyfi án forkröfu um gráðu: Ísland heimilar

námsmönnum þriggja ára dvöl og þeir fá atvinnuleyfi eftir útskrift óháð því hvort námsmaður hafi útskrifast úr BA/MA/PhD-námi eða stuttu diplómanámi. Annars staðar á Norðurlöndum er tíminn almennt styttri (1–2 ár) og heimild til atvinnu bundin við að námsmaður hafi lokið a.m.k. bakkalárgráðu eða gráðu af framhaldsstigi. Aðeins Danmörk heimilaði þriggja ára dvalarleyfi í kjölfar útskriftar en vegna misnotkunar á dvalarleyfum námsmanna þar í landi tilkynntu dönsk yfirvöld í september 2025 að þau dvalarleyfi verði stytta í eitt ár. Noregur og Svíþjóð veita dvalarleyfi til eins árs og Finnland til allt að tveggja ára.

- 7. Takmörkuð skilyrði fyrir endurnýjun námsleyfis:** Krafist er 75% námsárangurs við fyrstu endurnýjun námsleyfis en engar kröfur eru gerðar um lágmarksframvindu náms við síðari endurnýjanir. Þá er ekki gerð krafa um lágmarksnámsárangur á hverri önn heldur aðeins fyrir skólaárið í heild, sem gerir yfirvöldum erfitt að bregðast við ef námsmaður hættir námi eða fellur. Í Noregi er það almenn krafa fyrir endurnýjun að námsmaður hafi lokið fullu námi (30 ECTS) á hverri önn og ástæður fyrir töfum á námsframvindu þarf að skýra ítarlega. Í Finnlandi er gerð krafa um 75% árangur við hverja endurnýjun.
- 8. Stefnunótun um hverja stjórnvöld vilja laða til náms ekki farið fram:** Á Íslandi hefur ekki farið fram heildstæð stefnumótun um það hvort aðgangur að námi skuli fyrst og fremst byggjast á forsendum umsækjandans eða forsendum samfélagsins og færniþörf á vinnumarkaði. Fjöldatakmarkanir eru í fæstum námsgreinum og háskólar hafa hvata til að innrita sem flesta. Að því leyti hefur Útlendingastofnun takmarkaða heimild og úrræði til að bregðast við mikilli fjölgun umsókna um dvalarleyfi námsmanna í þeim greinum sem minni spurn er eftir á vinnumarkaði eða gera viðbótarkröfur. Eðlilegt væri að stjórnvöld tækju afstöðu til þess hvort setja ætti útgáfu námsleyfa í samhengi við þarfir innlands vinnumarkaðar og atvinnustefnu og hvort skilgreina mætti t.a.m. forgangslista í námsgreinum eða kvóta til grundvallar útgáfu námsleyfa. Gjaldfrjálst nám er í eðli sínu takmörkuð gæði og mikið innstreymi námsmanna frá þriðju ríkjum hefur fórnarkostnað í för með sér fyrir samfélagið allt og nemendur háskólanna. Mikilvægt er að stjórnvöld hafi skoðun á því til hverra og í hvaða tilgangi þessum gæðum skuli útdeilt.
- 9. Engin tungumálakrafa fyrir nám:** Ekki hafa verið gerðar kröfur um lágmarkskunnáttu í íslensku hjá innlendum háskólum vegna náms sem fer fram á íslensku. Fjölmargar námsleiðir eru alfarið kenndar á ensku til að auðvelda erlendum nemum aðgengi. Þó er rétt að taka fram að í september 2025 var birt breyting á reglum um inntökuskilyrði í grunnnám við Háskóla Íslands þar sem heimilað er að gera kröfu um íslenskukunnáttu á stigi B2 samkvæmt Evrópska tungumálarammanum. Ekki liggur fyrir hvenær verður hægt að leggja fyrir slík próf og þá verður krafa um þau í höndum hverrar deildar.

4.2.2 Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku

Áður en fjallað er um misræmi í regluverki atvinnuleyfa er rétt að taka fram að hugtakið „tímabundið atvinnuleyfi“ vísar almennt til einstaklinga sem fá útgefið tímabundið atvinnuleyfi og dvalarleyfi á **grundvelli atvinnuþátttöku. Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku eru hins vegar aðeins einn angi af aðgengi þriðju ríkis borgara að vinnumarkaði en aðgengið er mun víðtækara og fjölbreyttara** en margir gera sér grein fyrir. Atvinnuréttindi hljóta samhlíða fjölmörgum öðrum dvalarleyfum – m.a. leyfum sem gefin eru út á grundvelli náms, fjölskyldusameiningar, mannúðar og á grundvelli sérstakra tengsla svo eitthvað sé nefnt. Sjá mynd og töflu hér á eftir.

Mynd 17: Flokkar tímabundinna atvinnuleyfa sem gefin eru út á Íslandi.**Tafla 24. Atvinnuréttindi tengd flokkum dvalarleyfa.**

Atvinnuréttindi	Flokkur	Skýringar
Án takmarkana	Fjölskyldusameining (maki/börn Íslendinga, EES-borgara og sérfræðinga)	Óheftur réttur til að starfa hvar sem er, án sérstaks atvinnuleyfis. Aðstandendur mega almennt hefja störf um leið og sótt hefur verið um dvalarleyfi.
Takmörkuð en þó mjög rúm í framkvæmd	Fjölskyldusameining (maki/börn útlendinga með dvalarleyfi)	Atvinnuþátttaka bundin við að sótt sé um atvinnuleyfi en leyfi er ávallt samþykkt séu grunnskilyrði uppfyllt. Heimilt er að hafa fleiri en eitt leyfi í gildi samtímis.
Án takmarkana frá veitingu dvalarleyfis	Alþjóðleg vernd og mannúðarleyfi	Þegar vernd/mannúðarleyfi er veitt, fylgir fullur réttur til atvinnu strax, án sérstaks atvinnuleyfis.
Án takmarkana frá veitingu dvalarleyfis	Vinnudvöl ungs fólks („Working holiday“) á grundvelli milliríkjasamninga	Heimild til að vinna tímabundið. Heimildin er án takmarkana og ekki þarf að sækja um atvinnuleyfi.
Takmörkuð	Námsmannaleyfi	Nemandi þarf að sækja sérstaklega um hlutaatvinnuleyfi (hámark 60% starf, ~23 klst. á viku).
Takmörkuð	90 daga undanþágur (fræðimenn, listamenn, íþróttamenn o.fl.)	Heimild til að starfa tímabundið án atvinnuleyfis á grundvelli rafrænnar tilkynningar. Er þó bundið við ákveðnar starfsgreinar og verkefni.
Takmörkuð	Bráðabirgðaleyfi umsækjenda um vernd (eftir sex mánuði)	Veitir rétt til að starfa tímabundið meðan umsókn er til meðferðar. Sækja þarf um sérstakt atvinnuleyfi og heimild gildir aðeins til starfa hjá viðkomandi atvinnurekanda.
Engin	Sjálfbóðaliðar / trúboðar / au pair	Leyfið veitir ekki heimild til starfa á almennum vinnumarkaði.

1. Sérfræðingsleyfi án háskólagráðu: Ísland gerir fólki kleift að fá atvinnuleyfi sem sérfræðingur án háskólamenntunar. Skilyrðið er að starfsreynsla getir verið lögð að jöfnu við háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun. Sambærileg heimild er í Noregi en annars staðar þurfa einstaklingar sem ekki hafa ekki formlega menntun á sviði háskóla- eða iðnmenntunar að nýta umsóknarflokka ætlaða almennum atvinnuleyfa þar sem horft er til launaviðmiða umfram hæfnikröfur eins og í Danmörku og Svíþjóð. Útlendingastofnun hefur mjög takmörkuð úrræði til að leggja mat á raunverulega hæfni eða reynslu og staðlað reynslumat/hæfnivottun skortir til að sannreyna hæfni. Með ríkari heimildum mætti draga úr hættu á víðri túlkun og misnotkun.

2. Ósérhæfð störf og skortsleyfi – viðtæk undantekning: Á Íslandi má veita atvinnuleyfi vegna starfa sem krefjast ekki fagmenntunar eða annarrar

sérhæfingar, ef sýnt er fram á skort á vinnuafli meðal Íslendinga eða frá ríkisborgurum innan EES. Veita má slík leyfi til allt að tveggja ára í senn, þau telja upp í ótímabundið dvalarleyfi og geta verið grundvöllur fjölskyldusameiningar við maka, börn og foreldra. Heimild til veitingar atvinnuleyfa á grundvelli skorts á vinnuafli virðist hér á landi veita rýmri réttindi og vera veitt til töluvert lengri tíma en í nágrannalöndunum. Þar eru leyfi veitt í mun skemmri tíma vegna árstíðabundins skorts og þeim fylgja ekki aukin réttindi á borð við fjölskyldusameiningu og þau mynda ekki grundvöll fyrir ótímabundið dvalarleyfi. Þegar atvinnuleyfi grundvallast á vinnumarkaðsmati á borð við auglýsingu starfa innan EES þá virðist íslensk framkvæmd rýmri þegar kemur að frávikum frá auglýsingum. Ítarlegt vinnumarkaðsmat skortir á Íslandi hvað varðar bæði færniþörf og framboð vinnuafis innan atvinnugreina í formi langtímaspár og skortlista. Hefur áður komið fram í skýrslum sem snúa að stöðu atvinnuréttinda útlendinga að menntunar-, færni- og mannaflaþörf skorti á Íslandi. Framsetning á mælingum á framboði starfa og vinnuafis í Finnlandi er gott dæmi um skýra framkvæmd.

3. Forgangsreglan sniðgengin í sérfræðings- og skortsleyfum: Íslensk lög kveða á um forgangsreglu, þ.e. að fyrst skuli leita að starfsmanni innan EES áður en leitað er til þriðju ríkis borgara. Þó er heimilt að horfa fram hjá reglunni þegar „fyrirséð er að leit muni ekki bera árangur, um er að ræða störf á fyrir fram skilgreindum skortlistum eða þegar sótt er um sérfræðileyfi.“ Skortsleyfin hafa í raun þróast í safnákvaði fyrir umsækjendur sem ekki falla í aðra flokka. Margir þriðju ríkis borgarar fá því dvalarleyfi án einstaklingsbundins vinnumarkaðsprófs. Annars staðar á Norðurlöndum er þetta afmarkaðra: í Danmörku er notaður „jákvæður listi“ sem er mjög afmarkaður, í Noregi er almennt ekki veitt skortsleyfi til almennra starfa heldur er skortur skilgreindur í ákveðnum greinum, t.d. sem snúa að skógrækt og landbúnaði, en að öðru er leyti gerð krafa um auglýsingu starfa innan EES. Svíþjóð beitir skortlistum og gerir kröfu um auglýsingu innan EES. Engin ófaglærð störf er að finna á þeim skortlistum sem nú eru í gildi annars staðar á Norðurlöndum.

4. Makar og fjölskyldumeðlimir fá fljótt heimild til atvinnuþátttöku: Á Íslandi fær maki EES-borgara og hjúskaparmaki Íslendinga óheftan rétt til starfa um leið og sótt hefur verið um dvalarleyfi. Maki sérfræðings öðlast ótakmarkaðan rétt til atvinnuþátttöku við útgáfu dvalarleyfis og þarf ekki að fá útgefið atvinnuleyfi, ólíkt makanum sem hann byggir rétt sinn á. Maki námsmanns getur að sama skapi starfað í fullu starfshlutfalli ólíkt námsmanninum sjálfum. Aðstandendur útlendinga með önnur dvalarleyfi geta einnig fengið útgefin atvinnuleyfi án verulegra hindrana. Þetta er einfaldara og hraðvirkara ferli en sums staðar annars staðar, þó að nágrannalönd veiti þessum hópum einnig heimildir til þátttöku á vinnumarkaði.

5. Bæta þarf eftirlit með bakdyraleiðum. Á Íslandi eru fjölmargar leiðir sem opna vinnumarkaðinn án hefðbundins atvinnuleyfis. Þó að svipuð úrræði séu þekkt annars staðar á Norðurlöndum eru úrræðin á Íslandi rúm og eftirlit takmarkað. 90 daga undanþágur eru t.d. fyrir listafólk, viðskiptafólk, vísindamenn, íþróttamenn og vegna uppsetningar og viðhalds á tækjabúnaði. Dvalarleyfi vegna

vinnudvalar fyrir ungt fólk („Working Holiday“) gerir ungu fólki kleift að vinna tímabundið án takmarkana á gildistíma, sem getur verið allt að tvö ár og eru slík leyfi í boði fyrir einstaklinga á aldrinum 18–31 árs. Hafa þarf í huga við mögulega fjölgun samninga um vinnudvöl ungs fólks að kvótinn sem er ákvarðaður og heildarfjöldi samninga leiði ekki til að slík dvalarleyfi verði nýtt sem bakdyraleið fram hjá atvinnuleyfakerfinu. Loks eru vísbendingar um að dvalarleyfi maka EES-borgara hafi verið nýtt sem leið til að fá aðgang að innlendum vinnumarkaði án þess að fjölskyldutengsl séu til staðar.

6. Aðskilið dvalarleyfi fyrir þolendur alvarlegra vinnumarkaðsbrot. Ákall hefur verið um bætt úrræði fyrir þolendur vinnumansals og alvarlegra vinnumarkaðsbrot en núverandi ákvæði um dvalarleyfi fyrir möguleg fórnarlömb mansals mæta illa þörfum einstaklinga sem hér eru í löglegri dvöl og jafnvel með dvalarleyfi. Lagt er til að horft verði til finnskrar löggjafar hvað þetta varðar.

7. Dvalarleyfi vegna vistráðninga: Íslensk framkvæmd stendur á krossgötum hvað varðar vistráðningar. Noregur hefur felld niður heimildir til vistráðningar einstaklinga utan EES og eru sambærilegar aðgerðir til skoðunar í öðrum ríkjum. Ljóst er að skilyrði og eftirlit hér á landi með vistráðningum er veikt og heimildir mun veikari en í löggjöf annarra norrænna ríkja. Taka þarf afstöðu til þess hvort endurskoða eigi skilyrði vistráðninga og fjármagna lögbundið eftirlit með aðstæðum vistráðinna einstaklinga eða hverfa alfarið frá veitingu slíkra leyfa, eins og gert hefur verið í Noregi.

8. Starfsmannaleigur og verktakakerfi – veikleiki í eftirliti: Á Íslandi hefur notkun starfsmannaleigna og útsendra starfsmanna aukist verulega en starfsmenn slíkra fyrirtækja flokkast sem einstaklingar í viðkvæmri stöðu. Alla jafna er um að ræða útlendinga frá EES-ríkjum en færst hefur í aukana að starfsmenn séu ríkisborgarar þriðju ríkja. Slíkt er aðeins heimilt ef aðili hefur búsetu og atvinnuheimild í því Evrópuríki þaðan sem hann er sendur. Eftirliti og eftirfylgni með framfylgd er þó ábótavant og krefst samstarfs Vinnueftirlits, lögreglu og erlendra stjórnvalda. Töluvert skortir á að aðilar sem hafa aðkomu að eftirliti með starfsmönnum frá þriðju ríkjum hafi nauðsynlegar upplýsingar hvað þetta varðar.

9. Ónægar heimildir til að rýna bakgrunn atvinnurekanda: Í Svíþjóð eru nýstofnuð fyrirtæki og fyrirtæki innan tiltekinnar starfsgreina tekin til sérstakrar skoðunar og athugað hvort atvinnurekandi uppfylli skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis. Hér á landi er aðeins heimilt að horfa til skuldleysis vegna staðgreiðslu skatta og opinberra gjalda og þá aðeins að þar starfi nú þegar handhafi tímabundins atvinnuleyfis. Heimilt er að horfa til þess hafi atvinnurekandi orðið uppvís að brotum á lögunum en ekki til annarra þátta. Í Danmörku og Finnlandi er fyrirtækjum sem fara í gegnum gæðamat boðin hraðari afgreiðsla og m.a. skoðaður bakgrunnur fyrirtækis.

4.2.3 Dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar

1. **Framfærsla og húsnæði tekur ekki mið af fjölskyldustærð:** Ekki er gert ráð fyrir að framfærsla taki mið af stærð fjölskyldu og raunverulegum kostnaði við framfærslu barna. Þá eru framfærsluviðmið ekki ákvörðuð með hliðsjón af nauðsynlegum útgjöldum við rekstur heimilis og húsnæðiskostnaði. Ekki eru gerðar kröfur til gæða húsnæðis umfram að það sé skráð sem íbúðarhúsnæði. Þannig er ekki tekið mið af fjölskyldustærð, herbergjafjölda eða hvort aðstandandi hafi gildan leigusamning eða þinglýst eignarhald. Horft er til þessara þátta annars staðar á Norðurlöndum. Hér mætti t.d. horfa til framkvæmdar í Svíþjóð og Finnlandi um skýr, hlutlæg framfærsluviðmið og Svíþjóðar og Danmerkur um húsnæðiskröfur.
2. **Atvinnuréttindi fylgja nánast sjálfkrafa:** Makar Íslendinga, EES-borgara og makar handhafa sérfræðileyfa fá heimild til atvinnuþátttöku án takmarkana og án sérstakrar umsóknar. Aðstandendur útlendinga með önnur dvalarleyfi geta einnig fengið atvinnurétt með tiltölulega auðveldum hætti. Einu kröfurnar eru að ráðningarkjör starfsmanns séu í samræmi við lög og kjarasamninga. Í reynd þýðir þetta að fjölskyldusameining á Íslandi leiðir strax til aðgengis að vinnumarkaði.
3. **Engin „tengslalögmál“ eins og í Danmörku:** Dönsk löggjöf gerir ráð fyrir að við umsókn um dvalarleyfi maka skuli þar sýna fram á sterk tengsl við landið og að líf parsins verði að jafnaði auðveldara en í upprunaríki. Ísland hefur ekkert sambærilegt skilyrði.
4. **Lágmarkstími sambúðar er skammur:** Á Íslandi er aðeins gerð krafa um 12 mánaða sambúð einstaklinga sem sækja um fjölskyldusameiningu. Í Noregi og Finnlandi er krafa um tveggja ára sambúð og í Danmörku um 18 mánuði. Jafnframt gera Danir kröfu um að sambúðarmaki búsettur í Danmörku skuli ábyrgjast framfærslu maka sem sækir um auk þess að leggja fram tryggingu vegna félagslegra greiðslna á borð við fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.
5. **Litlar hömlur á málamyndahjúskap, fjölkvæni eða endurteknum hjónaböndum:** Í Danmörku og Noregi er fylgst sérstaklega með því hvort umsækjandi hafi áður fengið fjölskyldusameiningu eða hvort hjónaband sé notað til að flytja fólk inn. Hér á landi hefur ekki verið jafn strangt eftirlit með slíkri misnotkun vegna annmarka á rannsóknarheimildum Útlendingastofnunar og sér í lagi í tengslum við málamyndahjúskap. Vakni grunur um málamyndahjúskap óskar stofnunin eftir að lögregla rannsaki búsetu en margra mánaða bið er eftir niðurstöðu. Þá er rammi um framkvæmd rannsókna ekki skýr og niðurstöður oft ekki afdráttarlausar. Styrkja þyrfti lagaheimildir Útlendingastofnunar og samstarf við lögreglu.
6. **Engar aldurskröfur fyrir maka:** Á Íslandi er engin lágmarksaldurskrafa fyrir maka í tengslum við fjölskyldusameiningu. Í Noregi er þess krafist að maki sé a.m.k. 24 ára og annars staðar á Norðurlöndunum 21 árs, sem vörn gegn þvinguðum hjónaböndum. Skortur á slíkum skilyrðum gerir einstaklinga útsetta fyrir hagnýtingu.

- 7. Aðgangur foreldra eldri en 67 ára:** Ísland er eina landið á Norðurlöndunum sem fellir foreldra eldri en 67 ára undir nánustu aðstandendur og þar með undir reglur um almenna fjölskyldusameiningu. Annars staðar á Norðurlöndum fellur þessi hópur utan almennra fjölskyldusameininga og strangari skilyrði gilda um umsóknir m.t.t. tengsla og umönnunarþarfa. Einnig er horft til þess hvort umsækjandi eigi aðra nána ættingja í heimaríki sem geti tekið á sig umönnun viðkomandi. Í framkvæmd er ljóst að mikill munur er á skilyrðum þessa leyfaflokks hér og á öðrum Norðurlöndum. Að teknu tilliti til lágra framfærslukrafna hér á landi og líttillar atvinnuþátttöku í þessum aldurshópi má leiða líkur að því að þessi framkvæmd stuðli að auknu álagi á velferðarkerfið allt.
- 8. Ekki er gerður greinarmunur á stöðu aðstandanda:** Í Danmörku, Finnlandi og Noregi skiptir máli hvort aðstandandi, sem sótt er um sameiningu við, sé ríkisborgari landsins, handhafi ótímabundins dvalarleyfis eða handhafi tímabundins dvalarleyfis. Á það bæði við hvað varðar skilyrði fyrir veitingu slíkra dvalarleyfa og kröfur til framfærslu og inngildingar aðstandandans. Í íslenskri löggjöf er almennt ekki gerður greinarmunur á því hvort aðstandandi sé íslenskur ríkisborgari eða handhafi tímabundins eða ótímabundins dvalarleyfis varðandi skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis vegna fjölskyldusameiningar. Um dvalarrétt aðstandenda EES-borgara gilda að grunni til sambærilegar reglur á öllu EES-svæðinu en hér á landi hafa þær ekki verið útfærðar eða aðlagðar að íslenskum reglum m.a. m.t.t. skilyrða og krafna. Skortur á skýrum reglum bæði tefur og veikir framkvæmdina.
- 9. Engin krafa um tungumálafærni:** Í Danmörku er krafist þátttöku og lágmarksfærni í tungumálanámi og samfélagsfræðslu sem hluta af inngildingu en hér eru engin slík skilyrði. Þetta getur haft langtímaáhrif á inngildingu og aðlögun útlendinga. Bæði Noregur og Danmörk setja tungumálafærni sem skilyrði fyrir veitingu ótímabundins dvalarleyfis.
- 10. DNA-sýnatökur í heimaríki:** Eins og fram hefur komið er ekki unnt að framkvæma DNA-próf í heimaríki þegar nauðsynlegt þykir að sannreyna tengsl á milli foreldris og barns, sem sækir um fjölskyldusameiningu, heldur eru þau gerð eftir að viðkomandi er kominn til landsins. Önnur norræn ríki gera kröfur um að eru slík próf séu alla jafna gerð áður en barn yfirgefur heimaland sitt, fyrir milligöngu sendiráða. Vöntun er á samningum af hálfu Íslands við annað hvort alþjóðastofnanir á borð við IOM eða önnur ríki um milligöngu vegna slíkra DNA-rannsóknna.

Dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar

Umfjöllun um veitingu dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar, viðbótarverndar, fjöldaflóttu og mannúðarsjónarmiða fellur utan starfssviðs starfshópsins. Þó er mikilvægt að halda því til haga að útgáfa slíkra leyfa er hluti af heildarmengi dvalarleyfa og hefur veruleg áhrif á umsóknir um aðrar gerðir dvalarleyfa sem og fjölda og samsetningu borgara þriðju ríkja á Íslandi. Þessi dvalarleyfi geta myndað grundvöll ótímabundins dvalarleyfis, auk þess sem einstaklingarnir eiga rétt til fjölskyldusameiningar. Þegar rýnt er í þennan hóp dvalarleyfishafa er mikilvægt að hafa í huga þau sjónarmið sem fram hafa komið um fjölskyldusameiningar, inngildingu og samfélagsþátttöku. Þá þarf, við þróun skilyrða ótímabundinna dvalarleyfa og skilyrða umsókna um íslenskan ríkisborgararétt, að horfa til ávinnings af bættri inngildingu allra hópa sem geta áunnið sér slíkan rétt til ótímabundins dvalarleyfis og að endingu íslenskan ríkisborgararétt, óháð flokki dvalarleyfa.

5. Viðauki

Stuðst er við eftirfarandi flokkun landa í skýrslunni. Athugið að listinn er ekki tæmandi fyrir öll svæði – eingöngu eru nefnd þau lönd sem komu upp í gagnavinnslu fyrir skýrsluna. Þá eru sum lönd, t.a.m. Tyrkland, felld undir Evrópulönd utan EES þó svo að landið sé að hluta í Asíu einnig.

Land	Flokkur 1	Flokkur 2
Belgía	EES	EES
Búlgaría	EES	EES
Tékkland	EES	EES
Danmörk	EES	EES
Þýskaland	EES	EES
Eistland	EES	EES
Írland	EES	EES
Grikkland	EES	EES
Spánn	EES	EES
Frakkland	EES	EES
Króatía	EES	EES
Ítalía	EES	EES
Kýpur	EES	EES
Lettland	EES	EES
Litháen	EES	EES
Lúxemborg	EES	EES
Ungverjaland	EES	EES
Malta	EES	EES
Holland	EES	EES
Austurríki	EES	EES
Pólland	EES	EES
Portúgal	EES	EES
Rúmenía	EES	EES
Slóvenía	EES	EES
Slóvakía	EES	EES
Finnland	EES	EES
Svíþjóð	EES	EES
Liechtenstein	EES	EES
Noregur	EES	EES
Svíss	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Bretland	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Bosnía og Hersegóvína	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Svartfjallaland	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Moldóva	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Norður-Makedónía	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Georgía	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Albanía	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Serbía	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Tyrkland	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Úkraína	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Kosovo	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Andorra	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Hvíta-Rússland	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Mónakó	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Rússland	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
San Marínó	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Serbía og Svartfjallaland	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Júgóslavía	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Sovétríkin	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Fyrrum Sovétríkin	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Evrópa, land ótilgreint	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Lönd í fyrrum Júgóslavíu, ótilgreint	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Júgóslavía (Serbía og Svartfjallaland)	Evrópulönd utan EES	Evrópulönd utan EES
Angóla	Mið-Afríka	Afríka
Kamerún	Mið-Afríka	Afríka
Mið-Afríkulýðveldið	Mið-Afríka	Afríka
Tsjad	Mið-Afríka	Afríka
Kongó-lýðveldið	Mið-Afríka	Afríka
Lýðveldið Kongó	Mið-Afríka	Afríka
Miðbaugs-Gínea	Mið-Afríka	Afríka
Gabon	Mið-Afríka	Afríka
Saó Tóme og Prinsípe	Mið-Afríka	Afríka
Saír	Mið-Afríka	Afríka
Búrúndí	Austur-Afríka	Afríka
Kómoreyjar	Austur-Afríka	Afríka
Djíbútí	Austur-Afríka	Afríka
Eritrea	Austur-Afríka	Afríka
Epíópía	Austur-Afríka	Afríka

Kenía	Austur-Afríka	Afríka
Madagaskar	Austur-Afríka	Afríka
Malaví	Austur-Afríka	Afríka
Máritíus	Austur-Afríka	Afríka
Mósambík	Austur-Afríka	Afríka
Rúanda	Austur-Afríka	Afríka
Seychelles-eyjar	Austur-Afríka	Afríka
Sómalía	Austur-Afríka	Afríka
Úganda	Austur-Afríka	Afríka
Tansanía	Austur-Afríka	Afríka
Suður-Súdan	Austur-Afríka	Afríka
Sambía	Austur-Afríka	Afríka
Simbabve	Austur-Afríka	Afríka
Alsír	Norður-Afríka	Afríka
Egyptaland	Norður-Afríka	Afríka
Líbía	Norður-Afríka	Afríka
Marokkó	Norður-Afríka	Afríka
Vestur-Sahara	Norður-Afríka	Afríka
Súdan	Norður-Afríka	Afríka
Túnis	Norður-Afríka	Afríka
Botswana	Sunnanverð-Afríka	Afríka
Lesótó	Sunnanverð-Afríka	Afríka
Namibía	Sunnanverð-Afríka	Afríka
Suður-Afríka	Sunnanverð-Afríka	Afríka
Esvatíní	Sunnanverð-Afríka	Afríka
Benín	Vestur-Afríka	Afríka
Búrkína Fasó	Vestur-Afríka	Afríka
Grænhöfðaeyjar	Vestur-Afríka	Afríka
Filabeinsströndin	Vestur-Afríka	Afríka
Gambía	Vestur-Afríka	Afríka
Gana	Vestur-Afríka	Afríka
Gínea	Vestur-Afríka	Afríka
Gínea-Bissá	Vestur-Afríka	Afríka
Líbería	Vestur-Afríka	Afríka
Malí	Vestur-Afríka	Afríka
Máritanía	Vestur-Afríka	Afríka
Níger	Vestur-Afríka	Afríka
Nigería	Vestur-Afríka	Afríka
Senegal	Vestur-Afríka	Afríka
Sierra Leóne	Vestur-Afríka	Afríka
Tógó	Vestur-Afríka	Afríka
Kanada	Norður-Ameríka	Norður-Ameríka
Bandaríkin	Norður-Ameríka	Norður-Ameríka
Antígva og Barbúda	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Bahamaeyjar	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Barbados	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Kúba	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Dóminíka	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Dóminíska lýðveldið	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Grenada	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Haítí	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Jamaíka	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Sankti Kitts og Nevis	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Sankti Lúsía	Karabísku Eyjarnar	Karabísku Eyjarnar
Puerto Ríkó	Karabísku eyjarnar	Karabísku eyjarnar
Sankti Vinsent og Grenadíneyjar	Karabísku eyjarnar	Karabísku eyjarnar
Trínidad og Tóbago	Karabísku eyjarnar	Karabísku eyjarnar
Belís	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Kostaríka	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
El Salvador	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Gvatemala	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Hondúras	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Mexíkó	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Níkaragva	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Panama	Mið-Ameríka	Mið-Ameríka
Argentína	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Bólívía	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Brasílía	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Síle	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Kólumbía	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Ekvador	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Gvæjana	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Paragvæ	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Perú	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Súrínám	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Úrúgvæ	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Venesúela	Suður-Ameríka	Suður-Ameríka
Kasakstan	Mið-Asía	Asía
Kirgisistan	Mið-Asía	Asía
Tadsjikistan	Mið-Asía	Asía
Túrkmenistan	Mið-Asía	Asía
Úsbekistan	Mið-Asía	Asía
Kína	Austur-Asía	Asía

Japan	Austur-Asía	Asía
Mongólía	Austur-Asía	Asía
Norður-Kórea	Austur-Asía	Asía
Suður-Kórea	Austur-Asía	Asía
Taívan	Austur-Asía	Asía
Afganistan	Suður-Asía	Asía
Bangladess	Suður-Asía	Asía
Bútan	Suður-Asía	Asía
Indland	Suður-Asía	Asía
Íran	Suður-Asía	Asía
Maldíveyjar	Suður-Asía	Asía
Nepal	Suður-Asía	Asía
Pakistan	Suður-Asía	Asía
Srí Lanka	Suður-Asía	Asía
Brúnei Darussalam	Suðaustur-Asía	Asía
Kambódía	Suðaustur-Asía	Asía
Indónesía	Suðaustur-Asía	Asía
Laos	Suðaustur-Asía	Asía
Malasía	Suðaustur-Asía	Asía
Mjanmar	Suðaustur-Asía	Asía
Filippseyjar	Suðaustur-Asía	Asía
Singapúr	Suðaustur-Asía	Asía
Taíland	Suðaustur-Asía	Asía
Austur-Tímor	Suðaustur-Asía	Asía
Víetnam	Suðaustur-Asía	Asía
Armenía	Vestur-Asía	Asía
Aserbaidsjan	Vestur-Asía	Asía
Barein	Vestur-Asía	Asía
Írak	Vestur-Asía	Asía
Ísrael	Vestur-Asía	Asía
Jórdanía	Vestur-Asía	Asía
Kúveit	Vestur-Asía	Asía
Líbanon	Vestur-Asía	Asía
Palestína	Vestur-Asía	Asía
Óman	Vestur-Asía	Asía
Katar	Vestur-Asía	Asía
Sádi-Arabía	Vestur-Asía	Asía
Sýrland	Vestur-Asía	Asía
Sameinuðu arabísku furstadæmin	Vestur-Asía	Asía
Jemen	Vestur-Asía	Asía
Astralía	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Nýja-Sjáland	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Fídjí	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Papúa Nýja-Gínea	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Salómonseymar	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Vanúatú	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Kiribati	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Sambandsríki Míkrónesíu	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Palá	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Samóa	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Tonga	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Túvalú	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Marshallvejar	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Nárú	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Cook-eyjar	Eyjaálfa	Eyjaálfa
Viðurkenndir ríkisfangslausir	Annað	Annað
Ríkisfangslausir	Annað	Annað
Óþekkt	Annað	Annað
Erlent land ótilgreint	Annað	Annað
Bresk yfirráðasvæði erlendis	Annað	Annað
Ísland	Ísland	Ísland

