

Eftirfylgni: Málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar enga af sjö ábendingum sínum til innanríkisráðuneytis (nú dómsmálaráðuneyti) og velferðarráðuneytis um málefni útlendinga og innflytjenda frá árinu 2015. Ábendingarnar lutu að endurskoðun útlendingalaga, stofnun móttökustöðvar fyrir hælisleitendur, setningu reglugerðar um réttindi þeirra, umbætur á fjárlagagerð, jöfnun aðstöðumunar flóttamanna, auknum stuðningi við innflytjendur og innleiðingu löggjafar gegn mismunun.

Ráðuneytin hafa brugðist við ábendingum Ríkisendurskoðunar á viðunandi hátt og Alþingi samþykkt ný lög um útlendinga og ályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Stofnunin telur mikilvægt að dómsmálaráðuneyti haldi áfram að bæta áætlanagerð vegna fjárlagagerðar um málefni útlendinga og að velferðarráðuneyti vinni áfram að innleiðingu löggjafar gegn mismunun og fylgi framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda markvisst eftir. Ríkisendurskoðun mun fjalla um álitamál sem snúa að málefnum útlendinga í væntanlegri skýrslu um starfsemi Útlendingastofnunar að beiðni Alþingis.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2015

Í skýrslunni [Málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi](#) (2015) leitaði Ríkisendurskoðun svara við því hvort skipulag og stjórnun málefna útlendinga og innflytjenda stuðluðu að markvissri og skilvirkri framkvæmd lögbundinna verkefna. Litið var til þess hvort afgreiðsla umsókna um dvalar- og atvinnuleyfi væri markviss og hvort stjórnvöld fylgdu eftir stefnu sinni um aðlögun innflytjenda. Meðal niðurstaðna stofnunarinnar var að bæta þyrfti úr annmörkum sem stöfuðu af stjórnsýslulegri aðgreiningu þessara málefna þrátt fyrir skörun þeirra. Þá mætti bæta málsmeðferð og móttöku hælisleitenda og fylgja betur eftir stefnu og lagaákvæðum um málefni innflytjenda.

Ábendingar árið 2015

Ríkisendurskoðun beindi fjórum ábendingum til innanríkisráðuneytis árið 2015. Endurskoða þyrfti lög um málefni útlendinga, koma á fót móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur og ljúka við reglugerð um lágmarksréttindi þeirra.

Þá yrði að vanda betur gerð fjárlaga vegna málefna útlendinga. Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunum kom fram að þverfagleg þingmannanefnd ynni að nýju frumvarpi til útlendingalaga. Ráðuneytið hefði unnið bæði að opnun móttökumiðstöðvar fyrir hælisleitendur og að reglugerð um lágmarksréttindi þeirra. Þá hefði öflun upplýsinga um lykilþætti málaflokksins verið bætt til að tryggja betri áætlanir um fjárþörf og viðbragðsteymi falið að fylgjast reglulega með stöðu hælismála.

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til velferðarráðuneytis árið 2015. Jafna þyrfti aðstöðumun flóttamanna, auka stuðning við innflytjendur og innleiða löggjöf sem bannar mismunun. Í viðbrögðum ráðuneytisins kom fram að það hefði yfirfarið aðstöðumun flóttafólks og að áhersla hefði verið lögð á að auka stuðning við innflytjendur, m.a. með gjaldfrjálsri lögfræðiráðgjöf á vegum Mannréttindaskrifstofu Íslands. Skýrsla og framkvæmdaáætlun ráðherra um málefni innflytjenda biðu þess að vera lögð fyrir Alþingi en áætluninni væri m.a. ætlað að tryggja hagsmuni innflytjenda við stefnumótun, stjórnsýslu og framkvæmd opinberrar þjónustu. Þá hefði verið unnið að löggjöf gegn misrétti og væri gert ráð fyrir að frumvörp til laga þar að lútandi yrðu lögð fram á Alþingi árið 2015.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir mati dómsmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis á því hvort og hvernig brugðist hefði verið við ábendingum stofnunarinnar frá 2015. Svör bárust í janúar 2018.

Ný lög nr. 80/2016 um útlendinga tóku gildi 1. janúar 2017 og gerðar hafa verið breytingar á lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga sem eiga m.a. að stuðla að samræmi milli lagabálkanna. Þá er unnið að frumvarpi sem sníða á enn frekari vankanta af framkvæmd laganna. Ríkisendurskoðun telur því ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína um endurskoðun á lögum um útlendinga.

Í 27. gr. laga um útlendinga er kveðið á um að dómsmálaráðherra beri ábyrgð á að móttökumiðstöð með fullnægjandi móttökukerfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd sé til staðar. Á grundvelli laganna hefur ráðherra sett reglugerð nr. 540/2017 um útlendinga. Í 24. gr. hennar er Útlendingastofnun falið að starfrækja miðstöð sem skal vera fyrsta greiningar- og móttökuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Miðstöðin er við Bæjarhraun í Hafnarfirði og getur hýst 129 umsækjendur. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína um að koma þurfi á fót móttökumiðstöð en vísar að öðru leyti til væntanlegrar úttektar sinnar á starfsemi Útlendingastofnunar. Í VI. kafla fyrrnefndrar reglugerðar er fjallað um réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þar er m.a. kveðið á um rétt til fæðis, húsnæðis, framfærslufjár, heilbrigðisþjónustu og menntun barna. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína um útgáfu reglugerðar um lágmarksréttindi hælisleitenda.

Í fjármálaáætlun 2018–22 var útlendingamálum í fyrsta sinn skipað í sérstakan málaflokk undir forsjá dómsmálaráðuneytis. Ráðuneytið ráðstafar fjárveitingum Alþingis til þess málaflokks til þriggja liða: *Útlendingastofnunar, Kærunefndar útlendingamála og hælisleitenda*. Ráðuneytið telur að með því hafi fengist skýrari sýn á kostnað vegna hælisleitenda. Ófyrirséð fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd á tímabilinu 2009–17, úr 35 í 1.095, hafi aftur á móti leitt til þess að forsendur rekstraráætlana stóðust ekki. Ríkisendurskoðun telur að fjárlagagerð vegna málefna útlendinga hafi tekið jákvæðum breytingum og ítrekar ekki ábendinguna. Þó þarf að tryggja að áætlanir séu raunhæfar og kostnaður í samræmi við fjárveitingar.

Í svari velferðarráðuneytis um hvernig brugðist hafi verið við ábendingum Ríkisendurskoðunar kom fram að Alþingi hafi samþykkt [þingsályktun nr. 63/145 um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2016–19](#). Málefni flóttafólks er ein af stöðum þeirrar áætlunar þar sem skilgreindar eru fimm aðgerðir til úrbóta. Fjórar eru komnar til framkvæmda og einni þeirra hefur verið lokið með útgáfu skýrslunnar [Greining á þjónustu við flóttafólk](#) (2017). Aðgerðirnar miða að því að jafna aðstöðumun flóttafólks og hefur ráðuneytið m.a. skipað nefnd um samræmda móttöku þess. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína um jöfnun aðstöðumunar flóttafólks.

Velferðarráðuneyti hefur jafnframt beitt sér fyrir aðgerðum sem eiga að stuðla að virkri þátttöku innflytjenda í íslensku samfélagi og auka stuðning við þá. Í fyrrgreindri

framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda eru skilgreindar aðgerðir sem taka m.a. á þeim þáttum sem Ríkisendurskoðun benti á að bæta þyrfti úr, m.a. íslenskukennslu, menntun, túlkajónustu og atvinnuþátttöku. Viðhorf almennings til innflytjenda hafa verið könnuð, sbr. [rannsókn](#) Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, og ráðgert er að endurtaka slíkar kannanir á gildistíma áætlunarinnar. Söfnun og aðgengi að tölfræðiupplýsingum um stöðu innflytjenda hefur verið bætt og stofnanir ráðuneytisins, þ. á m. Fjölmeningarsetur og Vinnumálastofnun, unnið að framgangi einstakra aðgerða í samstarfi við aðra opinbera aðila. Síðan 2015 hefur erlendum ríkisborgurum á atvinnuleysisskrá fjölgað en samkvæmt svari velferðarráðuneytis leitast Vinnumálastofnun við að tryggja atvinnuleitendum jöfn tækifæri óháð uppruna. Ríkisendurskoðun telur að þær aðgerðir sem eru tilgreindar í framkvæmdaáætluninni komi til móts við þá ábendingu að auka þurfi stuðning við innflytjendur og að velferðarráðuneyti hafi unnið að því markmiði. Ábendingin er því ekki ítrekuð en Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að vinna með markvissum hætti að framgangi áætlunarinnar.

Félags- og jafnréttismálaráðherra hefur boðað að frumvörp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði og jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna verði lögð fram á Alþingi í febrúar 2018. Þótt samhljóða frumvörp hafi áður ekki náð fram að ganga telur Ríkisendurskoðun að velferðarráðuneyti hafi fyrir sitt leyti brugðist við ábendingu stofnunarinnar um að innleiða þurfi löggjöf sem bannar mismunun og er hún því ekki ítrekuð.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnáætlendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Dómsmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.