



ÚTLENDINGASTOFNUN

Ársskýrsla 2011

Inngangur

Ársskýrsla Útlendingastofnunar er eingöngu birt með rafrænum hætti og verður aðgengileg ásamt fyrri ársskýrslum stofnunarinnar á www.utl.is. Ársskýrslan er sett fram til að gefa raunsanna mynd af starfsemi ársins 2011. Þannig er skýrslan ætluð sem tæki við stefnumótun stofnunarinnar. Markmiðið verður ávallt að efla þjónustu við viðskiptavini og að þeir fái vandaða og faglega meðferð á erindum sínum.

Innanríkisráðherra fer með yfirstjórn útlendingamála samkvæmt lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Ráðuneytið setur þær reglur sem Útlendingastofnun starfar eftir og gilda um heimild útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér á landi, sbr. reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga. Flestar ákvarðanir Útlendingastofnunar eru kærarlegar til innanríkisráðuneytisins og um ákvarðanatöku stofnunarinnar gilda lög nr. 96/2002 um útlendinga og stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Í næstu köflum skýrslunnar verður farið yfir fjárheimildir og rekstrargrundvöll stofnunarinnar og þá verður fjallað um fjölda umsókna á árinu og hvernig afgreiðslu þeirra var háttáð.

Ávarp forstjóra

Undirrituð hóf gerð þessarar ársskýrslu í febrúarmánuði 2012 en vegna mikilla anna tók gerð hennar rúmlega tvö en þar réð mestu starfsmannaekla, fjölgun hælisleitenda og sérverkefni sem lögð voru fyrir stofnunina. Taka verður fram að þegar undirrituð tók við starfi forstjóra Útlendingastofnunar hinn 1. júní 2010 biðu mörg erfið og krefjandi verkefni. Fljótlega kom í ljós að á brattan væri að sækja hvað varðaði mörg þeirra.

Stærstu verkefnin voru að skilja að umönnunarkostnað hælisleitenda og rekstrarfjármagn stofnunarinnar, auka þjónustu við viðskiptavinum, endurskoða skipulag og skipurit stofnunarinnar, endurskoða verkferla innan stofnunar og útbúa nýja verkferla, yfirfara og betrumbæta heimasíðu, fá aukið fjármagn til endurskipulagningar á rekstri með það að markmiði að bæta þjónustu og málsmeðferð og bæta samskipti stofnunarinnar við innlendar og erlendar stofnanir sem starfa á sviði útlendingamála.

Án tafar var hafist handa við að fá aðskilnað á umönnunarkostnaði hælisleitenda frá rekstrarfjármagni stofnunarinnar og markaði 9. júní 2010 ákveðin tímamót en þá var settur á fót starfshópur af hálfu þáverandi dómsmálaráðherra sem falið var að skila tillögum til ráðherra um endurbætur við umönnun hælisleitenda. Skýrsla starfshópsins var afhent ráðherra hinn 20. desember 2010 og þar kom m.a. fram að löngu væri orðið tímabært að skilja að þessa kostnaðarliði. Það var þó ekki fyrr en í árslok 2011 að aðskilnaðurinn varð að veruleika, en þá féllst ríkisstjórn á að umönnunarkostnaði hælisleitenda yrði gerður sérstakur fjárlagaliður en ábyrgð á honum væri í höndum Útlendingastofnunar. Teknar voru 64 milljónir króna af rekstrarfjármagni Útlendingastofnunar og þær settar á fyrrgreindan fjárlagalið en mótframlag ríkisins var 11 milljónir. Taka verður fram að framlög ríkisins til umönnunar uppreiknuð skv. ákvörðun Alþingis náðu ekki 40 milljónum á árinu 2010 og því var um það að ræða að rúmar 20 milljónir voru teknar af rekstrarfjármagni, auk þess sem uppsafnaður halli vegna umönnunar hælisleitenda undanfarin ár var orðinn tæpar 28 milljónir. Næstu skref voru að fá uppsafnaðan halla greiddan af ríkissjóði og náðist það markmið um mitt ár 2012. Framangreindar breytingar á rekstrarsviði stofnunarinnar eru til mikilla bóta, bæði fyrir stofnunina en ekki síst fyrir viðskiptavinum. Nú er tryggt að rekstrarfjármagn vegna umönnunar hælisleitenda mun ekki koma niður á öðrum rekstrarliðum og þannig skerða þjónustu til allra viðskiptavina, eins og verið hefur.

Búið er að endurskoða skipulag og skipurit stofnunarinnar, fyrstu endurskoðun verkferla er að mestu lokið og hafa nýir verkferlar verið gerðir, en ekki má gleyma að skipulag stofnunar og verkferla hennar þarf stöðugt að endurskoða og því verður því verkefni stofnunarinnar aldrei lokið. Heimasíða stofnunarinnar er í sífelldri vinnslu en hún er nú mun aðgengilegri viðskiptavinum og meiriupplýsingar er þar að finna en áður.

Þau markmið að fá aukið fjármagn til endurskipulagningar á rekstri til að bæta þjónustu og málsmeðferð og bæta samskipti stofnunarinnar við innlendar og erlendar stofnanir sem starfa á sviði útlendingamála hefur ekki náð fram að ganga og hefur stofnunin þurft að draga saman seglin í rekstrarútgjöldum enn og aftur. Endurspeglast sá niðurskurður í málsmeðferðartíma allra mála en ekki síst í þeim útgjöldum sem reiða þarf fram í umönnunarkostnaði til hælisleitenda. Hafa þau útgjöld hækkað langt umfram það sem eðlilegt má telja og er erfitt til þess að hugsa að fremur lágt

framlag ríkisins til umbóta í rekstri stofnunarinnar hefði getað dregið verulega úr þeim kostnaði en því miður var ekki brugðist við ákalli stofnunarinnar á því fjárlagaári.

Það er stefna stofnunarinnar að eiga góð samskipti við fjölmiðla og almenning og upplýsa eins og frekast er unnt hver staða mála er hverju sinni. Á árinu var málum og málefnum stofnunarinnar gerð þó nokkur skil hjá fjölmiðlum. Er það vel og virðist sem umfjöllun um stofnunina og einstök mál sé að þróast í rétta átt. Oftar var leitað eftir áliti og viðbrögðum stofnunarinnar áður en frétt var send út og fyrir vikið voru fréttir mun nákvæmari og skilvísari. Áhugi fjölmiðla beindist ekki einvörðungu að einstökum málum, heldur var fjárhagsstöðu stofnunarinnar og málsmeðferðartíma gerð góð skil. Vekja verður sérstaka athygli á þeirri hnignum sem átt hefur sér stað í rekstrarumhverfi Útlendingastofnunar og kemur skýrlega fram í rekstrarköflum ársskýrslna 2008-2011. Fyrrgreind þróun sem ekki virðist ætla að taka enda hefur leitt til þess að þjónusta og afköst stofnunarinnar eru enn að skerðast og bitnar það bæði á viðskiptavinum og starfsmönnum. Þessari þróun er nauðsynlegt að snúa við, svo hægt verði að veita góða og hraða þjónustu til samræmis við það sem aðrar þjónustustofnanir á Íslandi veita og til þess að stofnunin standi undir þeim skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir á alþjóðavettvangi og þeim krefjandi verkefnum sem hún ber ábyrgð á og Alþingi hefur ákveðið að stofnunin sinni.

Reykjavík, 10. október 2013

Kristín Völundardóttir, forstjóri

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	2
I. YFIRLIT YFIR STARFSEMI ÁRSINS 2011	6
ALMENNT	6
ÞJÓNUSTA	6
SAMSTARF	6
REKSTUR	7
KJARNASTARFSEMI	9
1. DVALARLEYFI	9
1.1. Móttaka og veiting dvalarleyfis	9
1.2. Helstu flokkar dvalarleyfa	9
1.3. Synjun dvalarleyfis	12
1.4. Afturköllun dvalarleyfis	14
1.5. Lagabreytingar	15
2. HÆLI	16
2.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu	16
2.2. Upprunaríki hælisleitenda	17
2.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2011	18
2.4. Kæurur til innanríkisráðuneytis	19
2.5. Lagabreytingar	19
3. FRÁVÍSANIR OG BROTTVÍSANIR	19
3.1. Frávísanir	19
3.2. Brottvísanir	20
4. VEGABRÉFSÁRITANIR	21
5. FERÐASKILRÍKI OG VEGABRÉF	24
5.1. Vegabréf fyrir flóttamann	24
5.2. Vegabréf fyrir útlending	24
6. SAMVINNA VIÐ ÍSLENSK OG ERLEND STJÓRNVÖLD OG FÉLAGASAMTÖK	25
6.1. Innlent samstarf	25
6.2. Erlent samstarf	26

I. Yfirlit yfir starfsemi ársins 2011

Almennt

Í upphafi árs störfuðu 22 einstaklingar hjá stofnuninni, þar af fimm lögfræðingar og þrír laganemar. Starfsemi ársins var með hefðbundnu sniði að teknu tilliti til hruns á fjármálamarkaði síðari hluta árs 2008. Eins og áður var gerð sú krafa að stofnunin drægi saman í rekstri. Aukning varð í komum hælisleitenda á árinu og í ljósi niðurskurðar var óumflýjanlegt að skerða þjónustu við viðskiptavinum. Framangreint leiddi til þess að verulega hægði á afgreiðslu hælismála og annarra leyfa þar sem krafist var lögfræðilegrar umfjöllunar. Geta stofnunarinnar til að veita þjónustu var orðin verulega skert og urðu starfsaðstæður því enn erfiðari sem kom bæði niður á viðskiptavinum og starfsfólki.

Þjónusta

Viðskiptavinir stofnunarinnar geta lagt fram umsóknir um dvalarleyfi hjá öllum sýslumönnum landsins og Útlendingastofnun¹, mætt þar í myndatöku og lagt fram öll þau gögn og vottorð sem stofnunin óskar eftir. Er þetta mikið hagræði fyrir viðskiptavinum.

Samstarf

Samstarf er við ýmsar stofnanir og félagasamtök og gengur það samstarf vel. Útlendingastofnun vinnur náið með innanríkisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, Vinnumálastofnun, ríkislögreglustjóra, lögregluembættum, sýslumannsembættum, Rauða krossi Íslands og Mannréttindaskrifstofu, svo eitthvað sé nefnt. Þá vinnur stofnunin náið með erlendum útlendingastofnunum og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

¹ Sýslumaðurinn í Reykjavík deilir starfsstöð með Útlendingastofnun og tekur því ekki á móti umsóknum um dvalarleyfi.

Rekstur

Rekstrarhalli var rúm 1 m.kr. á árinu. Útlendingastofnun var gert að draga úr rekstrarkostnaði sem nam 6%. Lækkaði rekstrarkostnaður úr 220 m.kr. í 213 m.kr.² Þar sem ábyrgð framfærslukostnaðar hælisleitenda er hluti af starfskyldum stofnunarinnar og hluti af rekstrarfjármagni, er að finna bein áhrif af fjölda hælisleitenda á rekstrarkostnað. Framlag ríkisins til framfærslukostnaðar hælisleitenda var rúmlega 30 m.kr. en raunkostnaður var mun hærri eða

108,5 m.kr. Framangreinda hækkun kostnaðar má rekja til þeirrar fjölgunar sem varð á umsóknum um hæli en vegna niðurskurðar fækkaði lögfræðingum sem dró um leið úr málsmeðferðarhraða. Útlendingastofnun fékk framangreindan halla bættan að hluta í fjárukalögum 2011 með 60 m.kr. framlagi³ Hér að neðan verður gerð nánari grein fyrir útgjöldum stofnunarinnar á árinu 2011 samanborið við fjárlagaárið 2010.

2 Í tillögu fjármálaráðherra vegna fjárlaga 2011 segir: „Lagt er til að fjárveiting lækki um 16 m.kr. Lækkun heimilda um 9% leiðir til 20 m.kr. lækkunar en á móti vegur nýtt 4 m.kr. framlag vegna nýsamþykktara laga sem m.a. er ætlað að rýmka heimildir til að veita útlendingum dvalarleyfi hér á landi, auk annarra réttarbóta fyrir hælisleitendur.“

3 Í tillögu fjárlaganefndar til fjárukalaga segir: „Gerð er tillaga um 60 m.kr. viðbótarfjárheimild vegna halla sem myndast hefur á þessu og síðasta ári vegna verulegrar fjölgunar hælisleitenda. Þar af eru um 27 m.kr. uppsafnaður halli frá fyrra ári. Tillagan er sett fram í samræmi við minnisblað sem lagt var fram á ríkisstjórnarfundum 26. ágúst sl. og samþykkt með fyrirvara um endanlega fjárhæð. Á árinu 2011 hafa nú þegar 60 sótt um hæli og hafa þeir verið í viðtölum hjá lögreglu, ýmist hjá Keflavíkurlugvelli eða lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, en það hefur valdið verulegum kostnaðarauka vegna flutninga. Þá eru viðtöl hjá Útlendingastofnun með aðstoðu tülka, skriflegar greinargerðir umsækjenda eða framlögð gögn á þeirra eigin tungumáli sem þarf að þýða með tilheyrandi kostnaði. Flestar ákvarðanir stofnunarinnar eru kærðar í samræmi við aukinn rétt samkvæmt nýjum útlendingalögum og eru hælisleitendur því áfram á framfæri Útlendingastofnunar. Til samanburðar má nefna að í fyrra sótti 51 um hæli hér á landi, 35 árið 2009, 73 árið 2008 og 42 árið 2007. Sveiflur í fjölda hælisleitenda er því mikill en allt bendir til að hælisleitendum muni fjölga á næstu missirum.“

Tafla 1. Skipting helstu rekstrarliða eftir útgjaldaflokkum (þús.kr. á verðlagi hvors árs) 2010 og 2011

Tekjur		2010	2011	Breyting %
	Sértekjur	166.500	1.804.444 ⁴	90,77%
Gjöld				
	Dagvinna	83.467.775	89.192.996	6,42%
	Vaktaálag	5.484.996	8.237.728	33,42%
	Aukagreiðslur	1.200.511	2.272.632	47,18%
	Yfirvinna	586.084	362.539	-61,66%
	Launatengd gjöld	21.609.281	24.196.426	10,69%
		112.159.109	124.262.321	
Annar rekstrarkostnaður:				
	Ferðir og fundir	1.576.875	3.128.910	49,60%
	Rekstrarvörur	1.342.858	1.891.532	29,01%
	Aðkeypt þjónusta	20.441.291	23.957.435	14,68%
	Húsnæði	14.039.951 ⁵	11.866.379	-18,32%
	Kostnaður v/hælisleitenda	69.080.756	108.522.153	36,34%
	Eignakaup, tilfærslur o.fl.	1.108.483	2.198.745	49,59%
		107.590.214	151.565.154	29,01%
		219.749.323	275.827.475	20,33%
		-166.027	-1.804.444	
Tekjuafgangur (tekjuhalli) fyrir ríkisframlag		219.583.296	274.023.031	19,87%
Ríkisframlag		221.700.000	273.000.000	18,79%
7,1Gjöld umfram tekjur		2.116.704	-1.023.031	
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ				
Staða í ársbyrjun		<u>-29.735.879</u>	<u>-27.619.175</u>	
Tekjujöfnuður ársins		<u>2.116.704</u>	<u>-1.023.031</u>	
Höfuðstóll í árslok		<u>-27.619.175</u>	<u>-28.642.206⁶</u>	

⁴Þessi gjaldaliður samanstendur af endurgreiðslum og styrkjum sem stofnunin fær m.a. vegna fundarsókna erlendis.

⁵Reikningur vegna þjónustu að fjárhæð kr. 1.933.155 var ranglega bókaður undir þennan lið 2010 og útskýrir það lækkun milli ára.

⁶ Um mitt ár 2012 var rekstrarhalli stofnunarinnar afskrifaður þar sem hann mátti eingöngu rekja til umönnunarkostnaðar hælisleitenda.

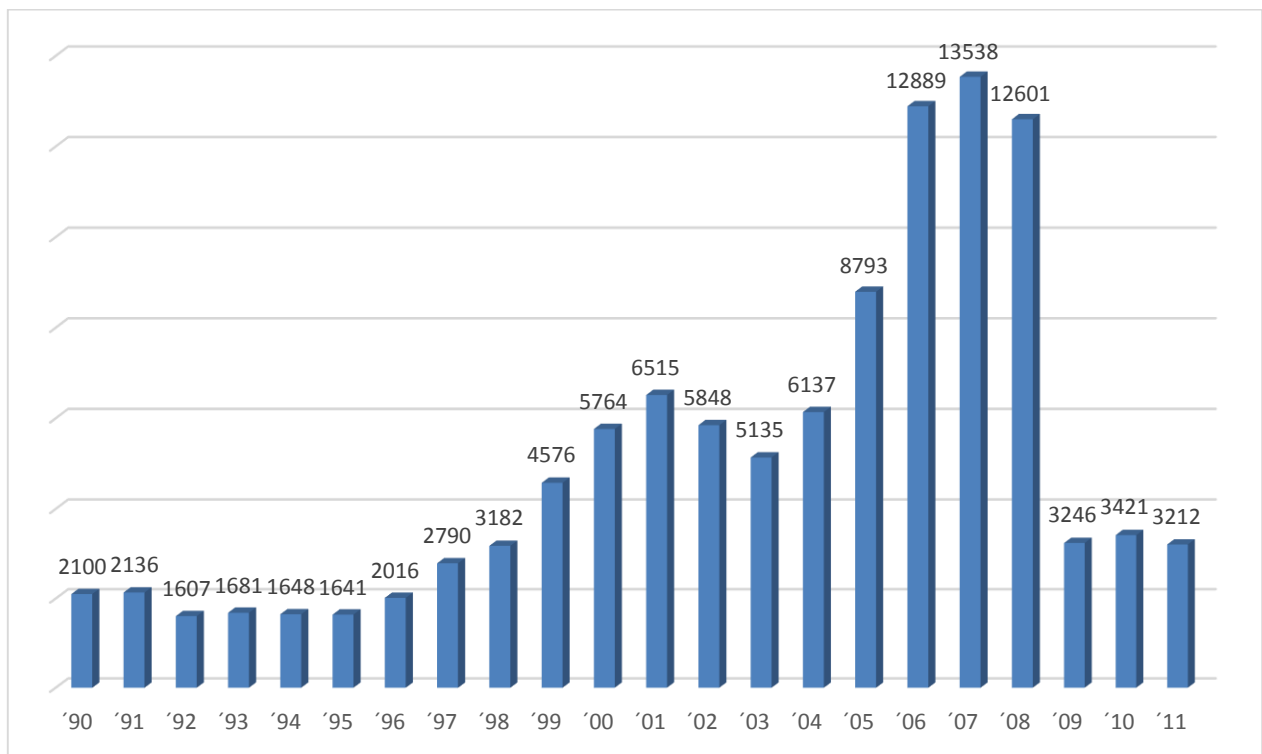
Kjarnastarfsemi

Kjarnastarfsemi Útlendingastofnunar er sem fyrr; 1. Dvalarleyfi, 2. Hæli, 3. Frávísanir og brottvísanir, 4. Vegabréfsáritanir, 5. Ferðaskilríki og vegabréf fyrir útlendinga og 6. Samvinna við íslensk og erlend stjórnvöld og félagasamtök. Verður gerð stuttlega grein fyrir hverju og einu sviði hér á eftir.

1. Dvalarleyfi

1.1. Móttaka og veiting dvalarleyfis

Útlendingastofnun gaf út 3212 dvalarleyfi á árinu (mynd 1) en stofnunin tók á móti 3554 umsóknum um dvalarleyfi. Fækkun í útgáfu leyfa varð um 6% á milli árana 2010 og 2011⁷.

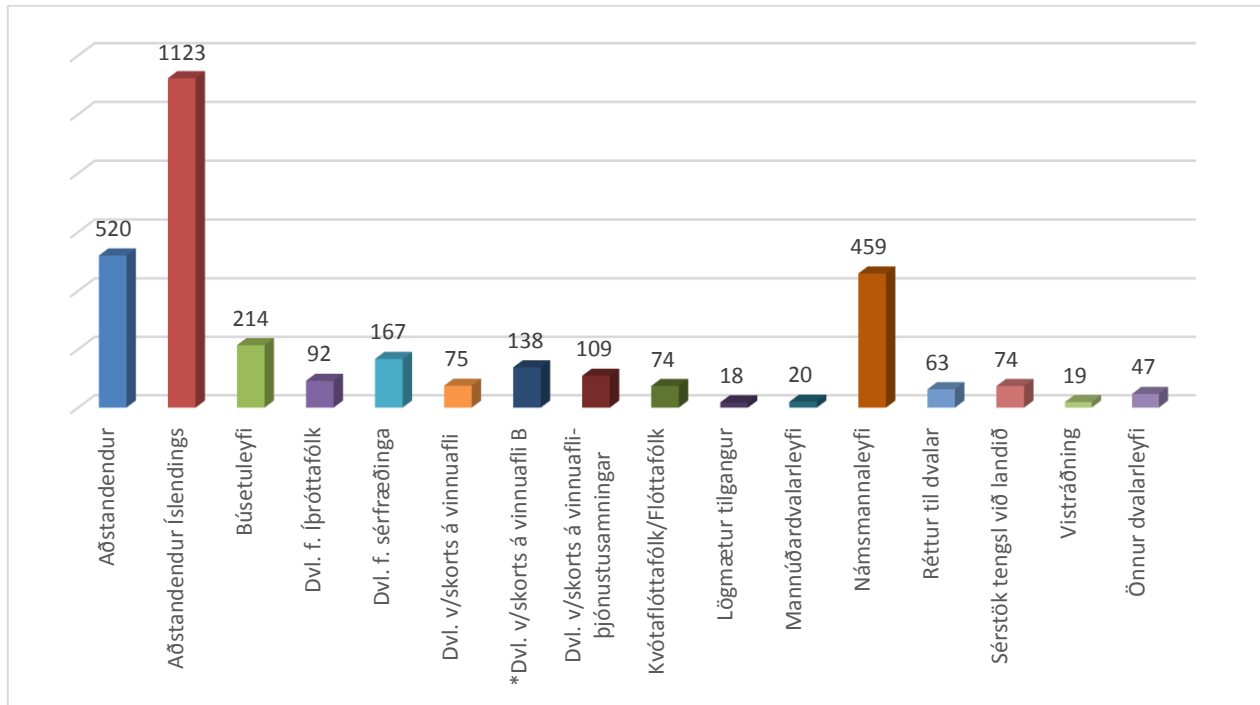


Mynd 1: Útgefin dvalarleyfi frá 1990.

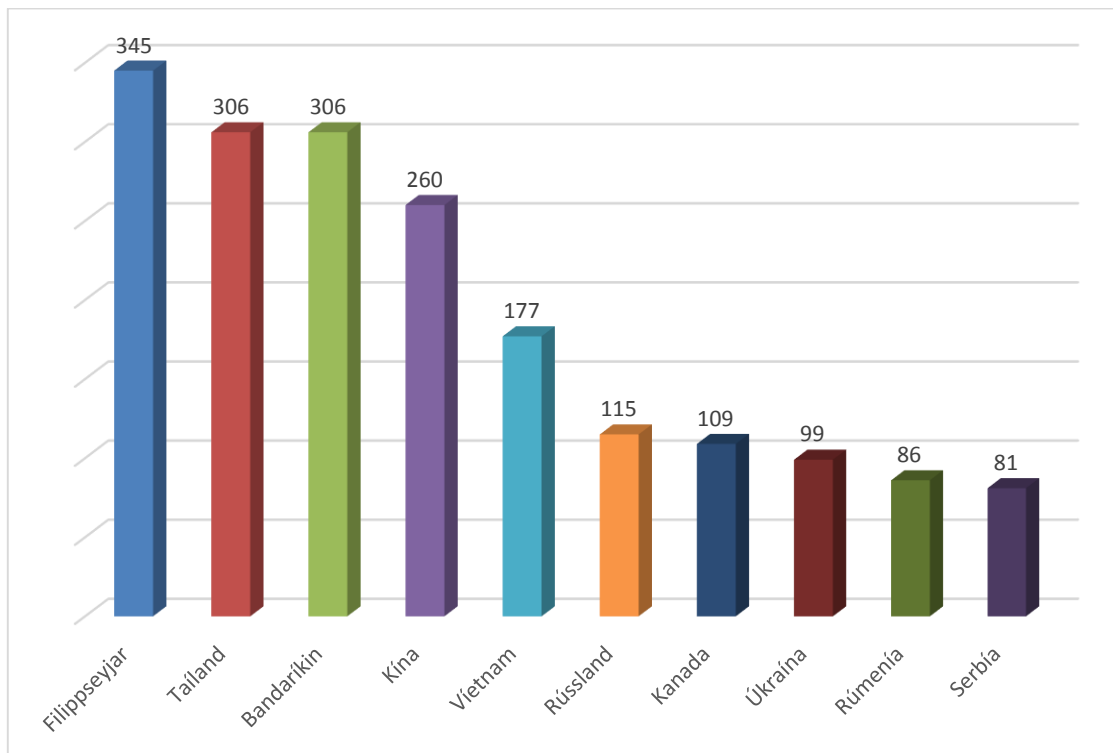
1.2. Helstu flokkar dvalarleyfa

Af þeim 3212 dvalarleyfum sem Útlendingastofnun gaf út á árinu var rúmlega þriðjungur þeirra til aðstandenda íslenskra ríkisborgara, eða 1123 dvalarleyfi (mynd 2). Á mynd 3 má sjá ríkisborgara þeirra 10 ríkja sem fengu útgefin flest dvalarleyfi 2011.

⁷ Munur á fjölda útgefinna leyfa fram til ársins 2009 og eftir það ár skýrist af því að 2009 fluttust umsóknir EES borgara frá Útlendingastofnun til Þjóðskrár.

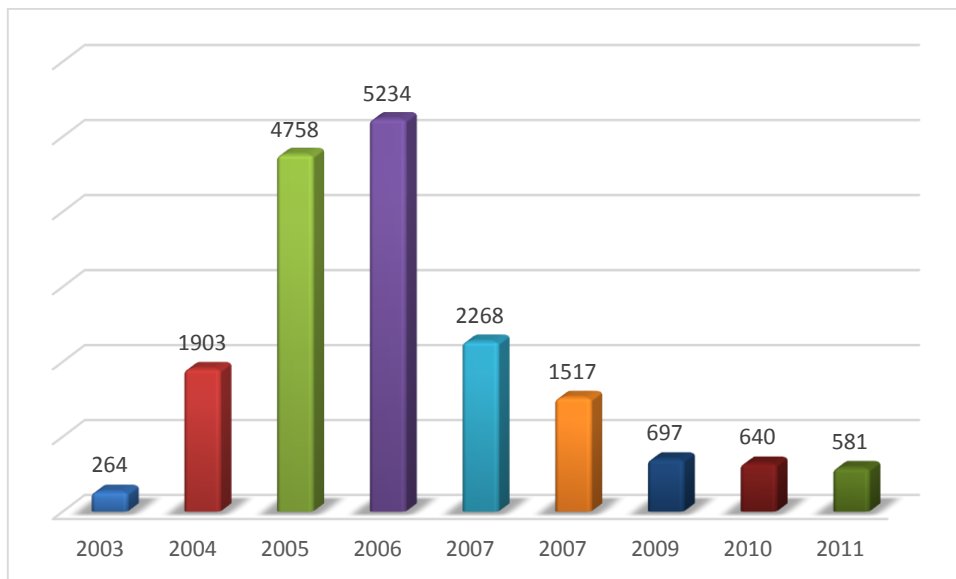


Mynd 2. Útgefin dvalarleyfi 2011 eftir tegundum.



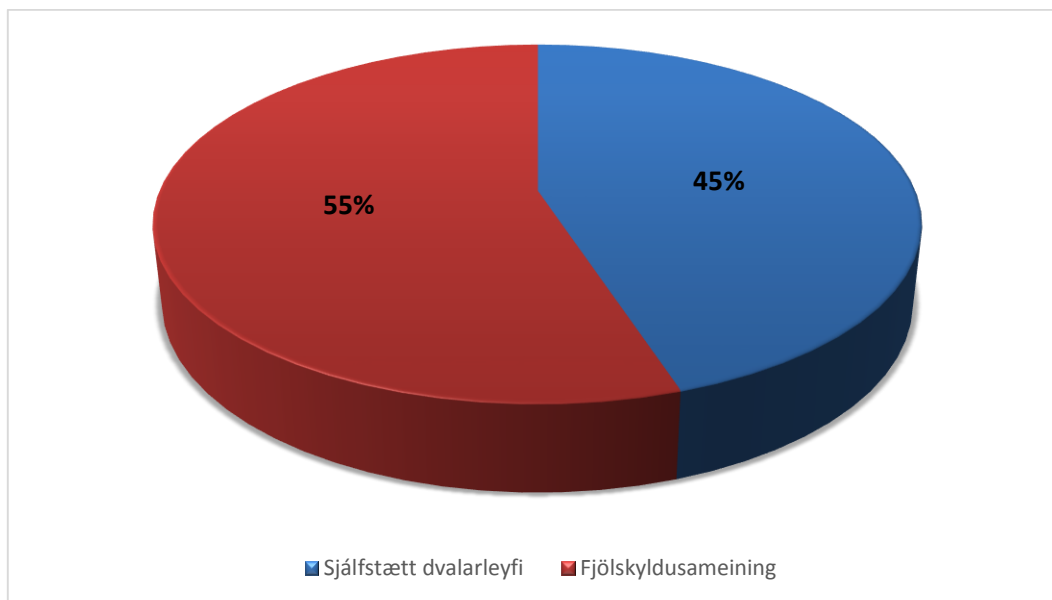
Mynd 3. Tíu helstu þjóðerni sem fengu útgefin dvalarleyfi 2011.

Útgefin dvalarleyfi á grundvelli tímabundinnar atvinnuþátttöku til einstaklinga með ríkisfang utan EES eða EFTA voru 581 (sjá mynd 4).

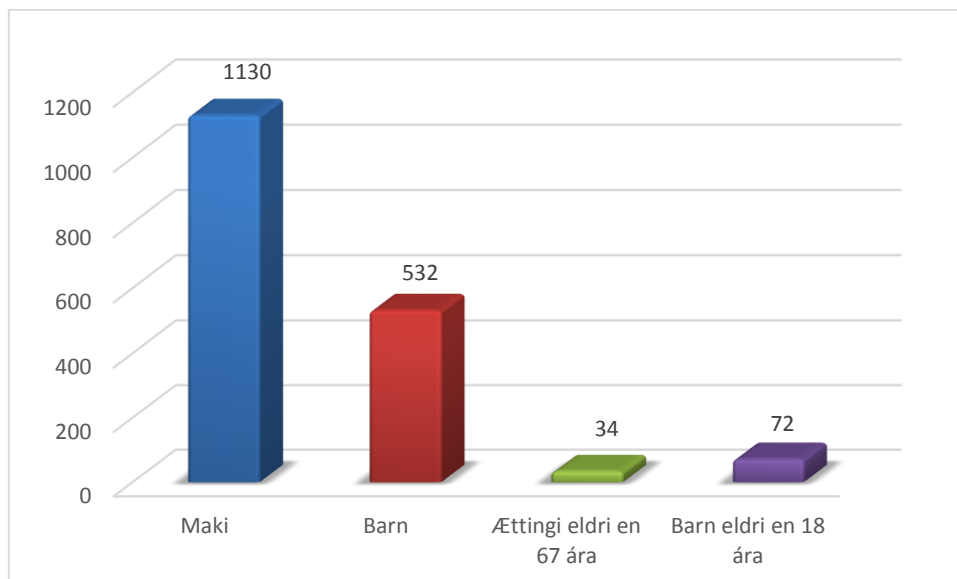


Mynd 4. Útgefin dvalarleyfi vegna tímabundinnar atvinnuþátttöku 2003-2011.

Á árinu gaf Útlendingastofnun út 1768 dvalarleyfi til aðstandenda erlendra og íslenskra ríkisborgara sem hér eru búsettir (myndir 5 og 6). Er fjöldi þessara leyfa 55% af heildarfjölda útgefina leyfa. Stöðug aukning var á útgáfu leyfa vegna fjölskyldusameiningar árin 2007-2009 en árið 2007 var hlutfall aðstandenda 16% og árið 2008 23%. Hlutfall útgefina dvalarleyfa vegna fjölskyldusameiningar hefur verið svipuð frá árinu 2009.



Mynd 5. Skipting útgefina dvalarleyfa eftir tilgangi dvalar 2011.

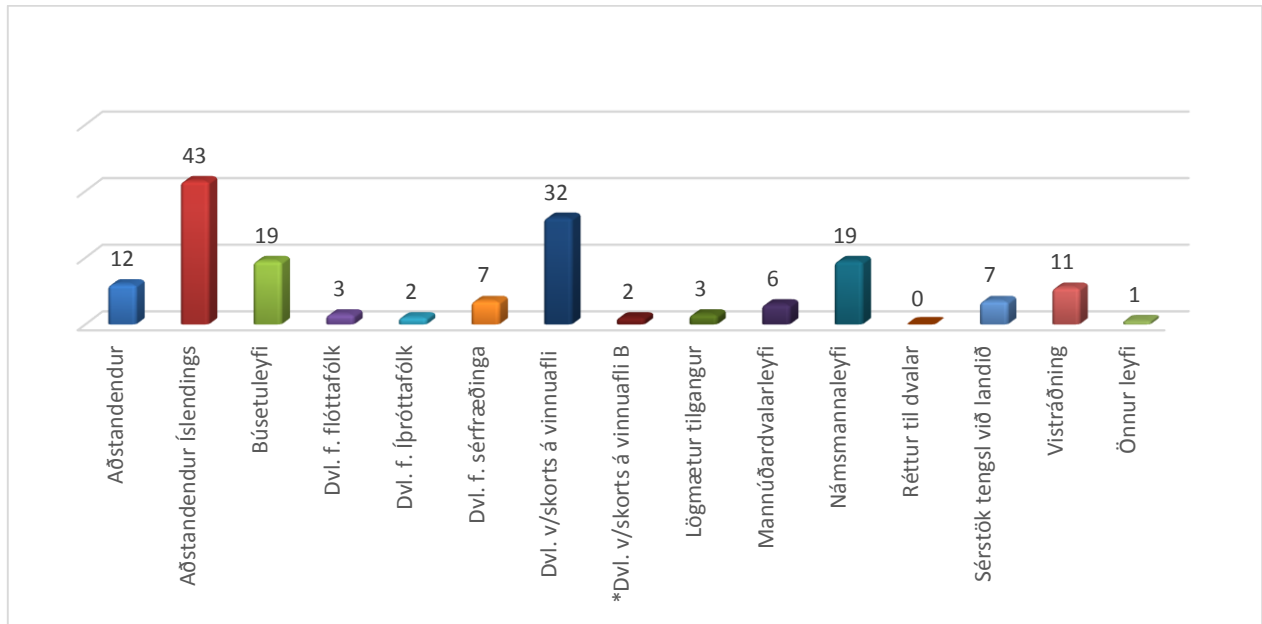


Mynd 6. Skipting útgefinna dvalarleyfa vegna fjölskyldusameiningar 2011.

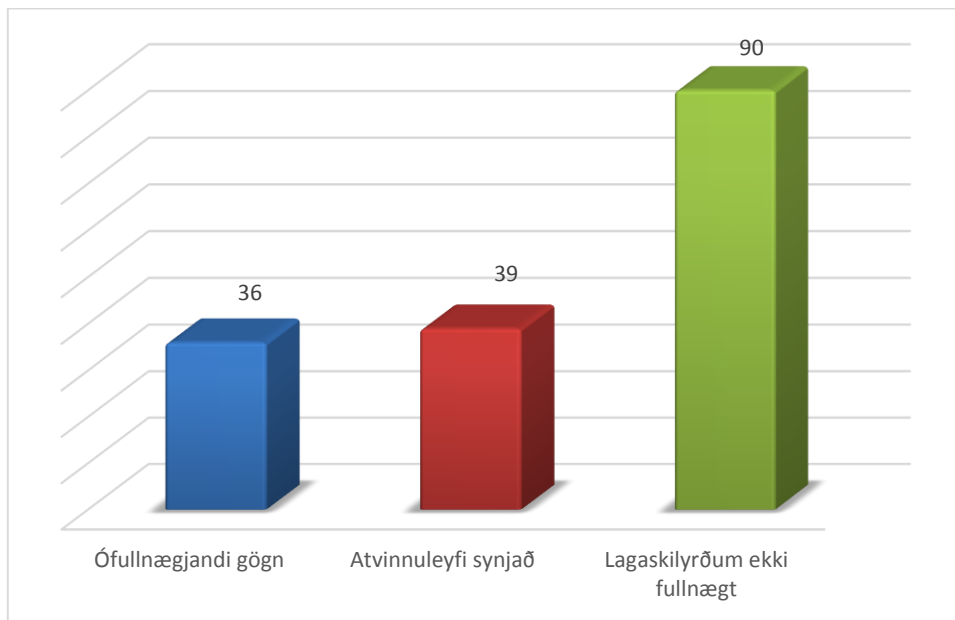
1.3. Synjun dvalarleyfis

Útlendingastofnun synjar um veitingu dvalarleyfis m.a. ef ekki er fullnægt þeim lagaskilyrðum sem fram koma í lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Á hverju ári er talsverður fjöldi umsókna sem ekki fullnægir lagaskilyrðum og árið 2011 voru þetta 90 umsóknir, en samtals var 167 umsóknum synjað (mynd 7).

Þegar skoðaðar eru synjanir dvalarleyfa út frá tilgangi dvalar liggur fyrir að flestar synjanir byggðust á að umsóknir og fylgigögn fullnægðu ekki lagaskilyrðum (mynd 8), en það er breyting frá fyrri árum þegar stærsti synjunarflokkurinn var vegna umsókna um dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku. Á árinu 2011 var 39 umsækjendum synjað um dvalarleyfi vegna synjunar Vinnumálastofnunar á útgáfu atvinnuleyfis.

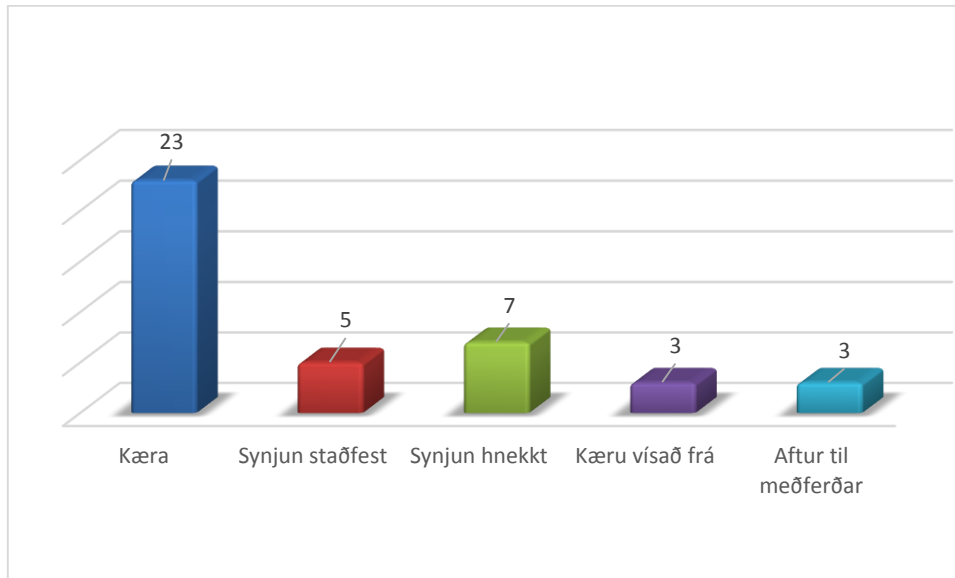


Mynd 7. Flokkar dvalarleyfa og fjöldi sýnana 2011.



Mynd 8. Helstu forsendur sýnana dvalarleyfa 2011.

Innanríkisráðuneytinu bárust 23 kærur vegna sýnunar Útlendingastofnunar á útgáfu dvalarleyfis. Innanríkisráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar á árinu 2011 um sýnjun dvalarleyfis í fimm málum, þremur kærur var vísað frá, sjö sýnjunum var hnekk og þrem vísað aftur til meðferðar (mynd 9).

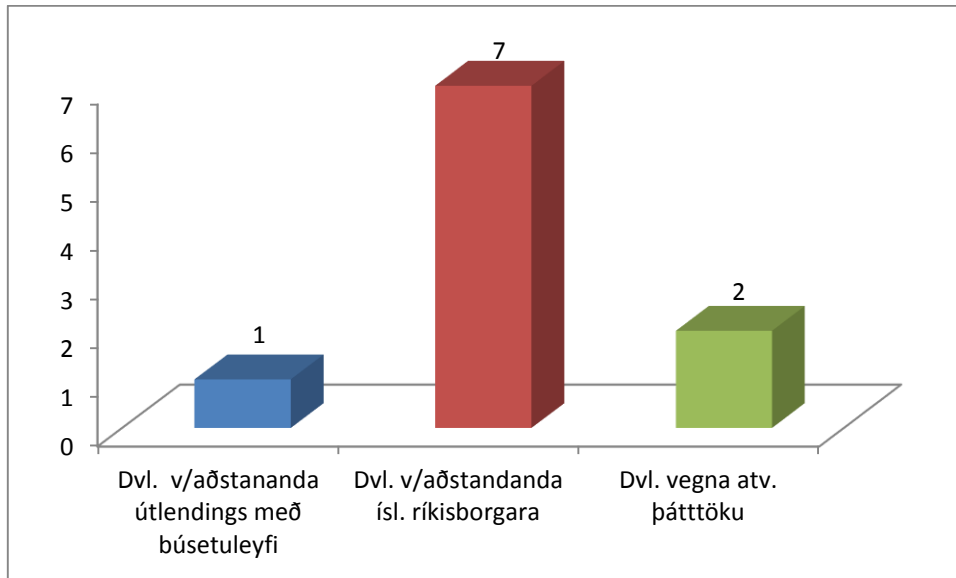


Mynd 9. Kærðar synjanir dvalarleyfa 2011; fjöldi afgreiddra kærumála í innanríkisráðuneytinu.

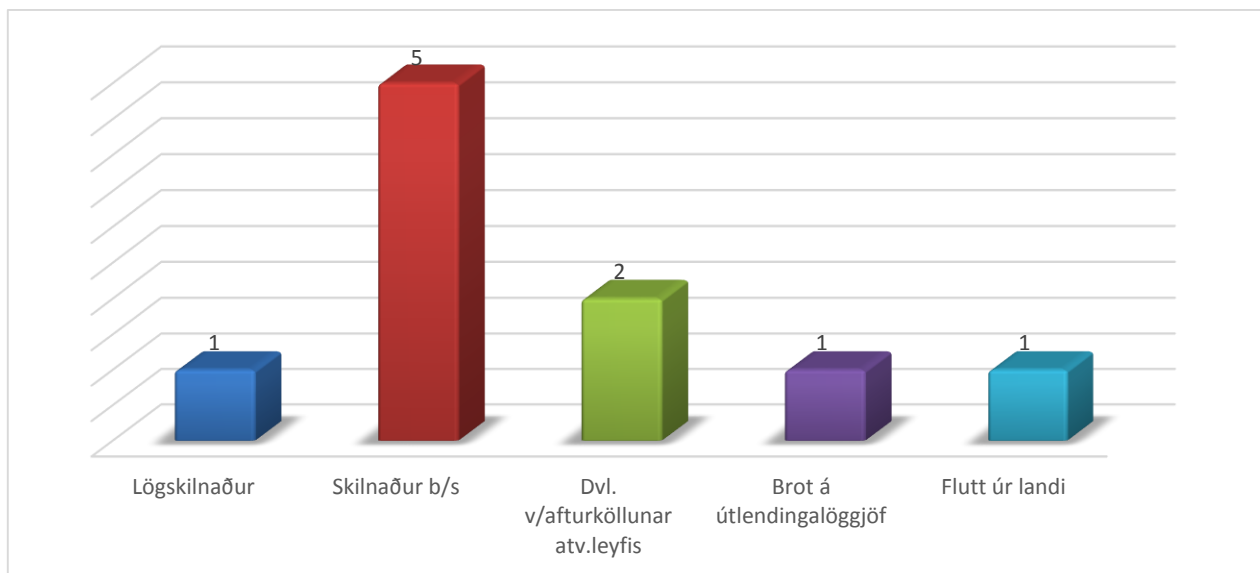
1.4. Afturköllun dvalarleyfis

Útlendingastofnun afturkallar dvalarleyfi og búsetuleyfi ef handhafi leyfis hefur við umsókn, gegn betri vitund, veitt rangar upplýsingar eða leynt atvikum sem hefðu getað haft verulega þýðingu við leyfisveitinguna eða ef ekki er lengur fullnægt skilyrðum fyrir veitingu dvalarleyfis eða búsetuleyfis eða það leiðir að öðru leyti af almennum stjórnsýslureglum. Á árinu 2011 voru 11 dvalarleyfi afturkölluð (mynd 10), en það eru töluvert færri afturkallanir en á fyrri árum. Engar rannsóknir hafa verið gerðar á því, hverju umrædd fækkun sæti, en í ljósi þess að á árinu 2009 var blásið til samstarfs með Þjóðskrá, Vinnumálastofnun og Ríkisskattstjóra sem leiddi til aukningar í afturköllun útgefinna leyfa, má ætla að fyrrgreinda fækkun verði að rekja til gífurlegs niðurskurðar hjá stofnuninni undanfarin ár og því að höfuðáhersla er nú lögð á útgáfu leyfa, en ekki synjanir og afturkallanir sem mæta þá afgangi.

Mjög misjafnt er milli ára hvers eðlis þau dvalarleyfi eru sem stofnunin afturkallar (mynd 11).



Mynd 10. Flokkar afturkallaðra dvalarleyfa 2011.



Mynd 11. Ástæður afturköllunar dvalarleyfa 2011.

1.5. Lagabreytingar

Engin breyting varð á lagaumhverfi stofnunarinnar frá fyrra ári.

2. Hæli

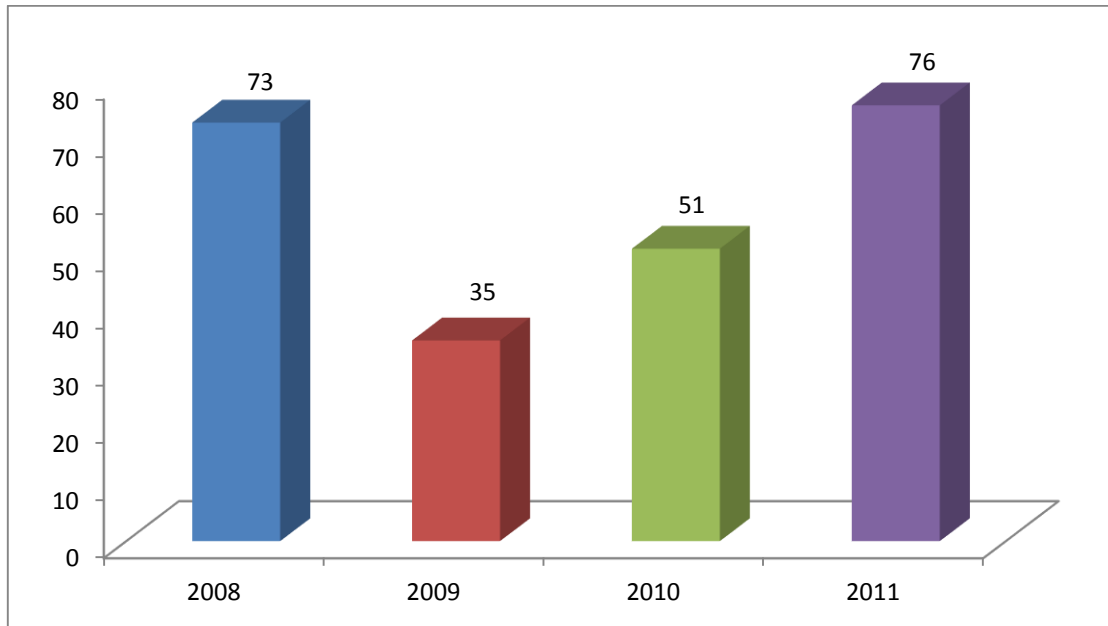
Að meginstefnu má segja að umsóknir um hæli falli í tvo flokka. Annars vegar eru það umsóknir sem falla undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar⁸ og hins vegar umsóknir sem teknar eru til efnislegrar meðferðar. Þegar umsókn um hæli er lögð fram er fyrst kannað hvort umsóknin falli undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, en það felur í sér að annað aðildarríki þeirrar reglugerðar beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli. Er umsækjandi þá endursendur til þess aðildarríkis en ekki er tekin afstaða til þess hvort viðkomandi teljist flóttamaður í skilningi íslenskra laga. Sé niðurstaðan hins vegar sú að Ísland beri ábyrgð á meðferð umsóknarinnar er hún tekin til efnismeðferðar hjá Útlendingastofnun sem felur í sér að tekin er afstaða til þess hvort umsækjandi sé flóttamaður. Verði niðurstaða Útlendingastofnunar sú að umsækjandi eigi ekki rétt á að teljast flóttamaður tekur stofnunin til skoðunar hvort hann eigi rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, en þar undir geta fallið einstaklingar sem þurfa á annars konar vernd að halda eða persónulegir hagir þeirra eru með þeim hætti að rétt er að veita þeim dvalarleyfi.

Útlendingastofnun vinnur náið með ýmsum opinberum aðilum sem eiga aðkomu að málefnum hælisleitenda og má þar nefna lögreglu og félagsþjónustu. Umsóknir um hæli eru bornar fram hjá lögreglu sem jafnframt annast fyrstu skýrslutöku og rannsókn. Hælisleitendum er boðið að dveljast hér á landi á framfæri Útlendingastofnunar og er stofnunin með samning við félagsþjónustu Reykjanesbæjar sem annast hælisleitendur á meðan á vinnslu máls þeirra stendur. Útlendingastofnun á einnig mikið og gott samstarf við Rauða kross Íslands sem sinnir málefnum hælisleitenda og flóttamanna hér á landi í samstarfi við flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR).

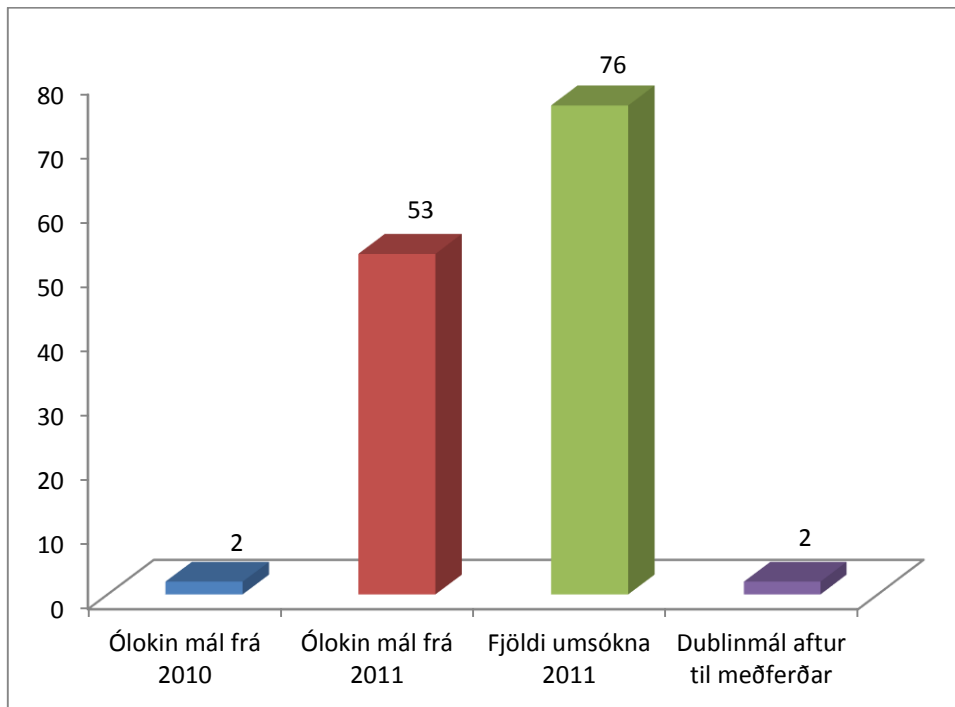
2.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu

Útlendingastofnun móttók 76 umsóknir um hæli á árinu en það eru töluvert fleiri umsóknir en árið 2010 (mynd 12). Jafnframt voru tvær umsóknir enn í vinnslu frá árinu 2010. Í lok árs 2011 voru samtals 43 umsóknir um hæli í vinnslu hjá stofnuninni (mynd 13).

⁸ Reglugerð ráðsins nr. 343/2003/EB um það hvaða ríki beri ábyrgð á umfjöllun um beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja hennar (Dyflinnarreglugerðin, Stj.tíð. C 14/2003). Ísland gerðist aðili að Dyflinnarsamstarfinu með samningi milli Evrópubandalagsins og lýðveldisins Íslands og konungsríkis Noregs frá 19. janúar 2001, um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram í aðildarríki eða á Íslandi eða í Noregi, öðlaðist gildi 1. apríl 2001 (Stj.tíð. C 3/2001).



Mynd 12. Móttæknar umsóknir um hæli 2008-2011.

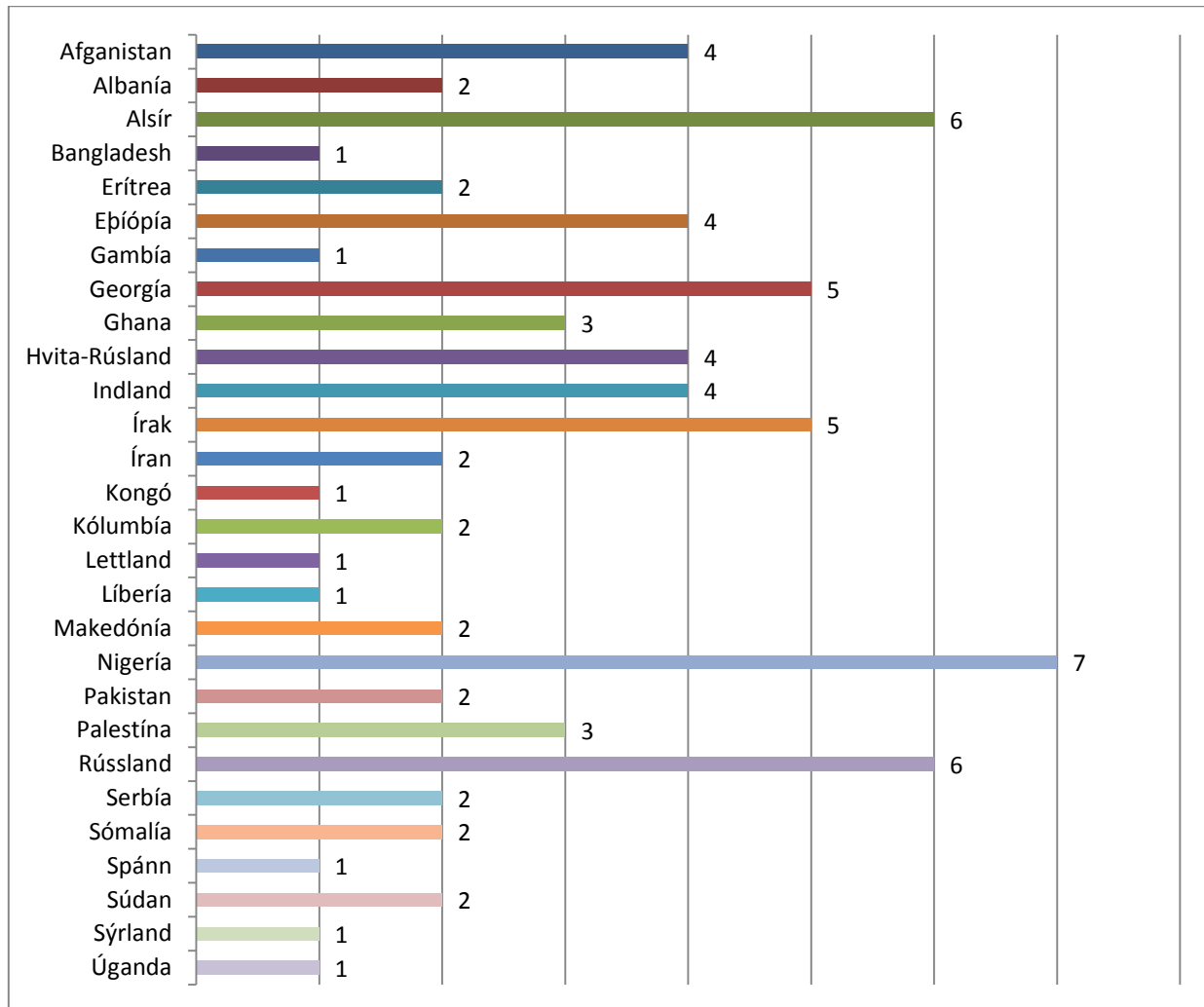


Mynd 13. Umsóknir um hæli til vinnslu hjá Útlendingastofnun 2011.

2.2. Upprunaríki hælisleitenda

Á mynd 14 má sjá hvaðan hælisleitendur komu. Samkvæmt framburði hvers og eins komu þeir frá 29 upprunaríkjum, en með því er átt við það ríki sem viðkomandi gefur yfirvöldum upp sem sitt

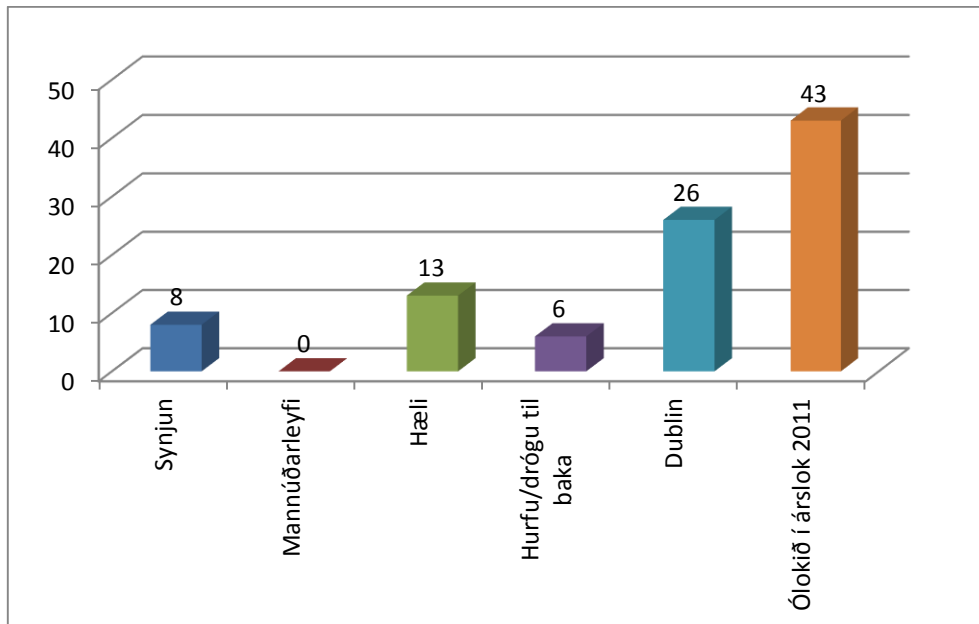
heimaríki. Í mörgum tilvikum er ekki unnt að sannreyna ríkisfang viðkomandi hælisleitanda og þá gerist það einnig að hælisleitandi breyti framburði sínum varðandi upprunaríki.



Mynd 14. Upprunaríki þeirra sem sóttu um hæli 2011.

2.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2011

Umsókn um hæli hjá Útlendingastofnun getur lokið á nokkra mismunandi vegu. Þannig getur máli lokið með því að tekin er ákvörðun á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar eða með því að umsókn er afgreidd með efnislegri ákvörðun. Ef ákvörðun er efnisleg getur henni lokið með því að viðkomandi fær hæli sem flóttamaður eða á grundvelli viðbótarverndar, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða með því að viðkomandi er synjað og honum gert að yfirgefa Ísland. Á hverju ári er ávallt nokkur fjöldi hælisleitenda sem dregur umsókn sína til baka eða lætur sig hverfa á meðan umsókn er til meðferðar. Á mynd 15 má sjá hvernig mál voru afgreidd. Stofnunin afgreiddi 47 umsóknir með ákvörðun en af þeim fengu 21 mál efnismeðferð og 26 mál voru afgreidd á grundvelli Dyflinnarreglugerðar. Í árslok voru 43 mál enn til vinnslu hjá stofnuninni en 6 umsækjendur hurfu eða drógu umsókn sína til baka.



Mynd 15. Niðurstöður umsókna um hæli 2011.

2.4. Kæur til innanríkisráðuneytis

Kæur til innanríkisráðuneytis vegna ákvarðana um umsóknir um hæli voru 28. Ráðuneytið úrskurðaði í níu málum, þar af var niðurstaða Útlendingastofnunar staðfest í fjórum málum. Einni synjun var hnekt. Að auki drógu fjórir einstaklingar kæru sína til baka. Samtals lauk því níu málum hjá ráðuneytinu árið 2011.

2.5. Lagabreytingar

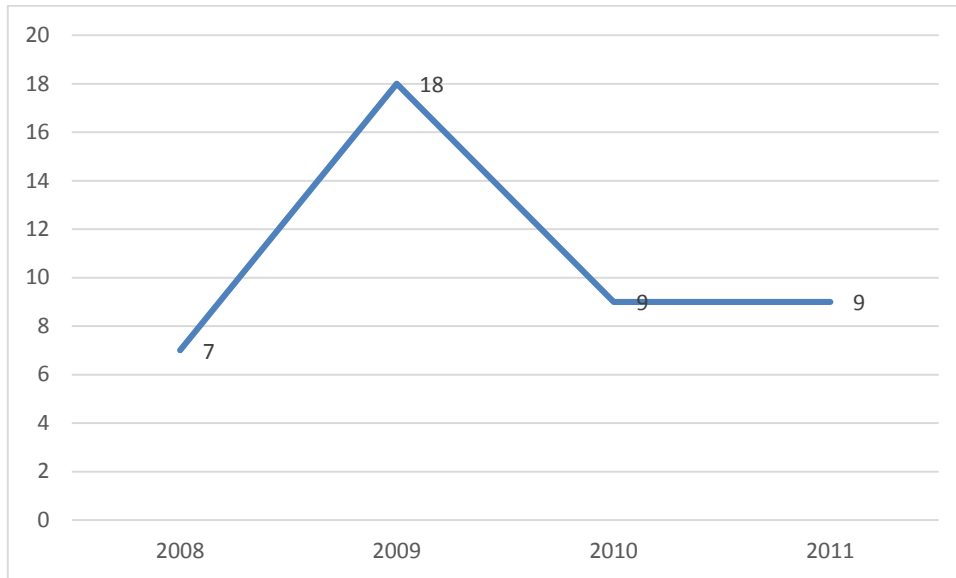
Engin breyting varð á lagaumhverfi stofnunarinnar frá fyrra ári.

3. Frávísanir og brottvísanir

3.1. Frávísanir

Útlendingastofnun er heimilt að vísa erlendum ríkisborgara frá Íslandi ef hann fullnægir ekki þeim komuskilyrðum sem eru í útlendingalögum. Á árinu var níu erlendum ríkisborgurum vísað frá landi,⁹ er það er sami fjöldi og árinu á undan (mynd 16). Flestar ástæður frávísunar varða brot á útlendingalögum.

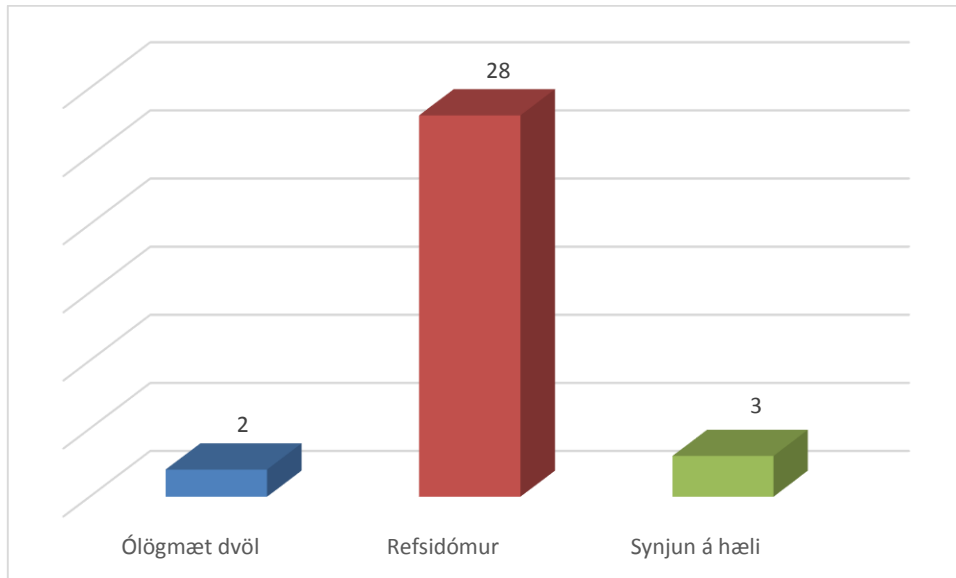
⁹ Heimild til frávísunar er hjá lögreglu og Útlendingastofnun. Þær tölur sem hér koma fram varða eingöngu ákvarðanir um frávísun sem teknar eru af stofnuninni.



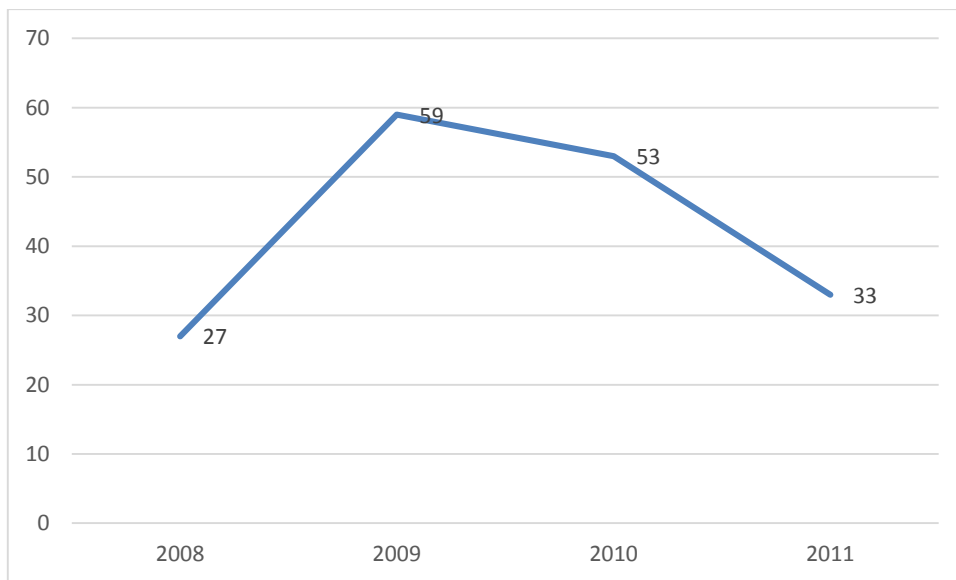
Mynd 16. Frávísun 2008-2011.

3.2. Brottvísanir

Á hverju ári vísar Útlendingastofnun nokkrum fjölda erlendra ríkisborgara brott af landinu. Á árinu 2011 voru þetta 33 erlendir einstaklingar, en það er fækkun um 20 frá árinu á undan. Ýmsar ástæður geta verið fyrir brottvísun en einna helst er forsendan sú að viðkomandi hefur framið afbrot og hlotið dóm (mynd 17). Þegar brottvísun er ákvörðuð fylgir henni endurkomubann, annað hvort í tiltekinn tíma eða að fullu og öllu. Lengd endurkomubanns ræðst af einstaklingsbundnum þáttum og því er mjög misjafnt hversu langt endurkomubann er ákvarðað. Þó er endurkomubanni markaður sá lágmarkstími að ríkisborgarar sem tilheyra EES- eða EFTA ríki fá ekki styttra endurkomubann en tvö ár, aðrir fá ekki styttra endurkomubann en þrjú ár. Nokkur fækkun hefur orðið í fjölda brottvísana frá því á síðasta ári (mynd 17).



Mynd 17. Ástæður brottvísana 2011.



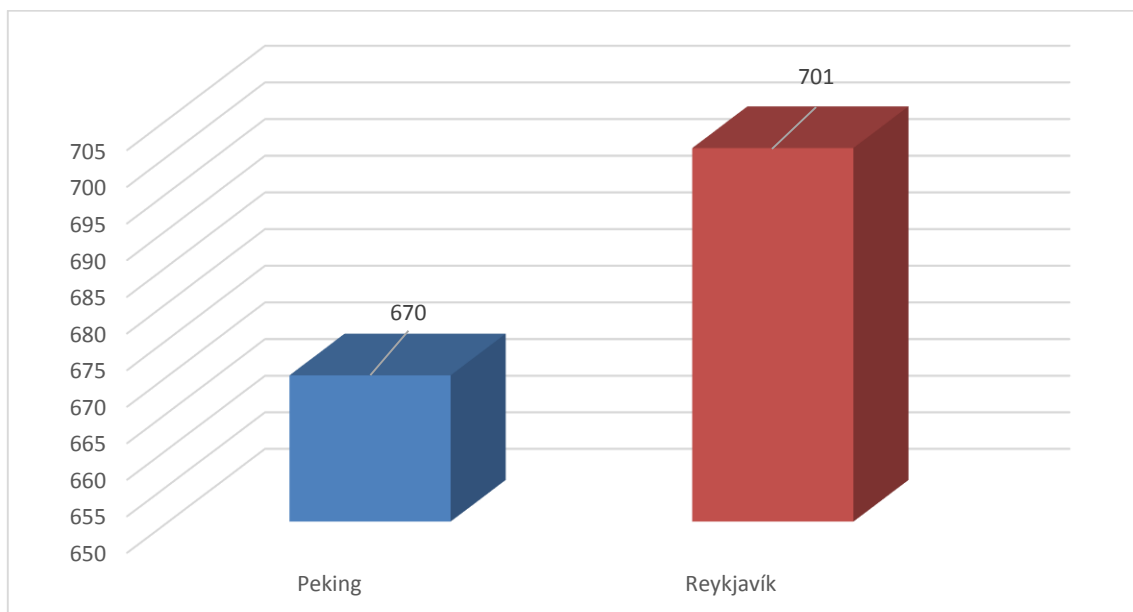
Mynd 18. Fjöldi brottvísana 2008-2011.

4. Vegabréfsáritanir

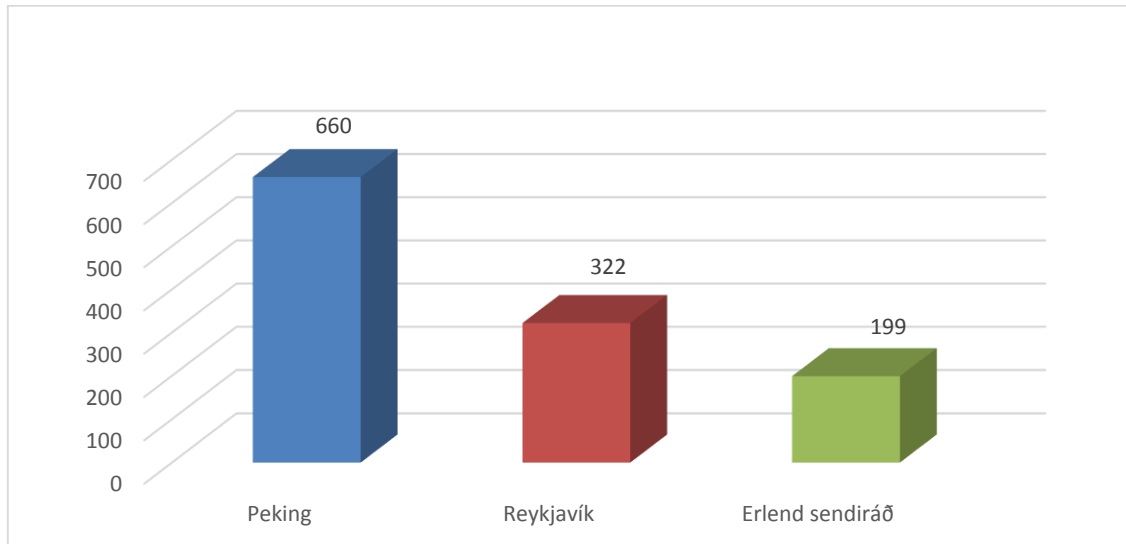
Ísland er aðili að Schengen-samstarfinu og eru vegabréfsáritanir unnar eftir þeim reglum sem tilheyra því samstarfi. Flestir geta ferðast til Íslands án vegabréfsáritunar og dvalið hér í landinu í allt að þrjú mánuði sem ferðamenn. Þeir sem eru áritanaskyldir til Íslands geta sótt um vegabréfsáritun í sendiráði Íslands í Peking eða í sendiráðum/ræðisskrifstofum sem fara með fyrirvar fyrir Íslands hönd í áritunarmálum. Í flestum tilfellum hafa sendiráðin og ræðisskrifstofurnar heimild til að veita áritanir án samráðs við Útlendingastofnun, en ef sendiráðin eru í vafa um t.d. trúverðugleika eða tilgang dvalar umsækjanda eru umsóknirnar sendar til

Útlendingastofnunar sem tekur ákvörðun um veitingu eða synjun vegabréfsáritunar. Áritanir eru mismunandi eftir tilgangi og eru ferðamannaáritanir veittar t.d. fyrir fjölskylduheimsóknir, viðskiptaheimsóknir, opinberar heimsóknir og til að ferðast (C-áritun), og er gerð sú krafa að einstaklingurinn snúi aftur til síns heimalands. Einnig eru til áritanir til gegnumferðar um flughöfn (A-áritun), en þær hafa ekki verið gefnar út fyrir Íslands hönd. Hætt var að gefa út B-áritanir 5. apríl 2010 við gildistöku Visa Code.

Árið 2011 barst 701 umsókn um áritun til Útlendingastofnunar og 670 sóttu um áritun hjá íslenska sendiráðinu í Peking (mynd 19). Útlendingastofnun samþykkti 322 umsóknir, 199 umsóknir voru afgreiddar í erlendum sendiráðum sem hafa fyrrisvar fyrir Island og sendiráðið í Peking gaf út 660 áritanir (mynd 20).

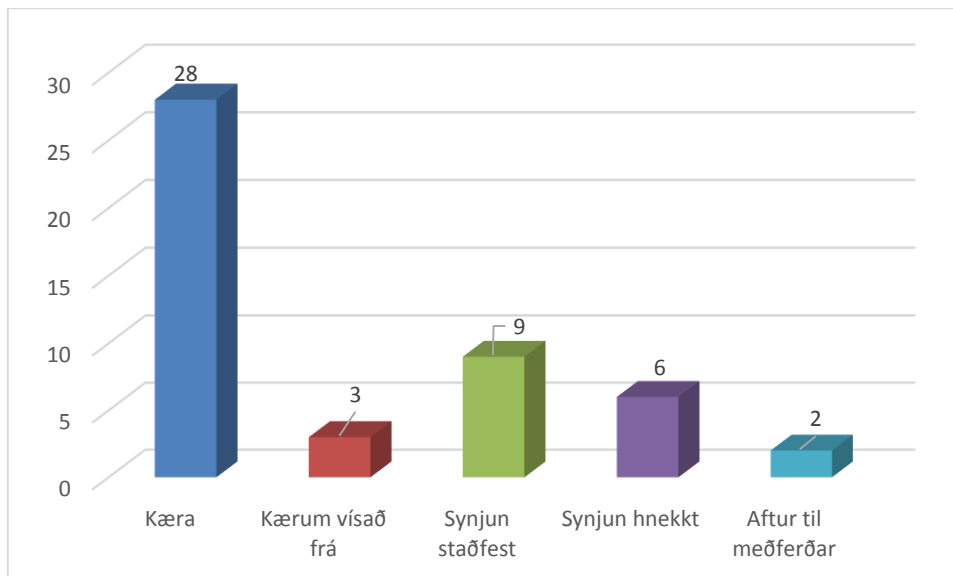


Mynd 19. Fjöldi umsókna um vegabréfsáritun 2011.



Mynd 20. Samþykktar vegabréfsáritanir 2011.

Útlendingastofnun sýnaði 180 umsóknum um áritun á árinu 2011. Innanríkisráðuneytinu bárust 28 kærur vegna sýnunar Útlendingastofnunar um vegabréfsáritun. Á árinu 2011 staðfesti innanríkisráðuneytið ákvörðun Útlendingastofnunar um sýjun á vegabréfsáritun í 9 málum, þremur kærur var vísað frá, sex sýjunum var hnekk og tveimur vísað aftur til meðferðar (mynd 21).



Mynd 21. Kærðar sýjanir áritana 2011; fjöldi afgreiddra kærumála í innanríkisráðuneytinu

5. Ferðaskilríki og vegabréf

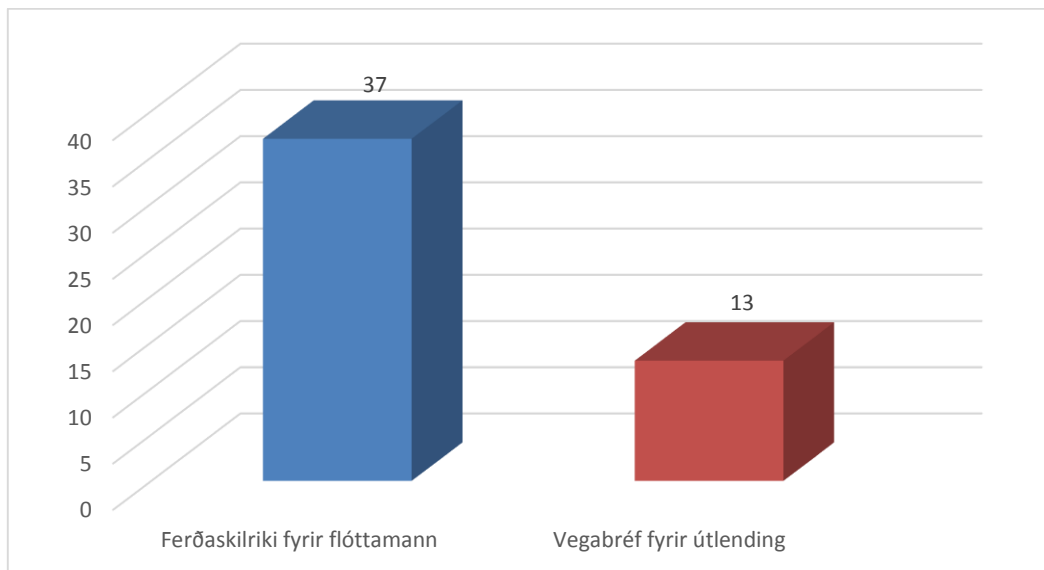
Útlendingastofnun gefur út ferðaskilríki fyrir flóttamann og vegabréf fyrir útlending. Heimild til útgáfu og skilyrði er að finna í lögum um útlendinga og reglugerð um útlendinga.

5.1. Ferðaskilríki fyrir flóttamann

Skilyrði þess að ferðaskilríki flóttamanns sé gefið út er að hælisleitandi sé viðurkenndur sem flóttamaður héraðs og hafi dvalarleyfi því til staðfestu. Flóttamaður sem hefur ferðaskilríki útgengið af Útlendingastofnun getur ferðast til allra ríkja Evrópusambandsins auk flestra annarra ríkja. Óheimilt er að ferðast til heimaríkis eða upprunaríkis á grundvelli ferðaskilríkisins og kemur það fram í skilríkinu sjálfu. Gefin voru út 37 skilríki fyrir flóttamann á árinu (mynd 22).

5.2. Vegabréf fyrir útlending

Útlendingur sem fær dvalarleyfi á grundvelli umsóknar um hæli (fullnægir ekki skilyrðum þess að fá veitt hæli) getur fengið vegabréf fyrir útlending ef hann sannar að hann getur ekki fengið útgengið vegabréf frá sínu heimaríki. Í undantekningartilvikum gefur Útlendingastofnun út vegabréf fyrir útlending sem dvelur hér löglega en getur ekki, vegna aðstæðna sem ekki varða hann sjálfan, fengið vegabréf frá sínu heimaríki. Óheimilt er að ferðast til heimaríkis eða upprunaríkis á grundvelli flóttmannavegabréfs eða vegabréfs fyrir útlending nema ríkar sanngirnissástæður mæli með því. Gefin voru út 13 vegabréf fyrir útlendinga á árinu (mynd 22).



Mynd 22. Fjöldi útgefna vegabréfa útlendings og ferðaskilríkja 2011.

6. Samvinna við íslensk og erlend stjórnvöld og félagasamtök

6.1. Innlent samstarf

Útlendingastofnun starfar náið með lögreglu landsins. Samstarfið er aðallega við embætti ríkislögreglustjóra, lögregluna á höfuðborgarsvæðinu, lögregluna á Suðurnesjum og lögregluna á Seyðisfirði. Útlendingastofnun situr í starfshóp með embætti ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og lögreglustjórans á Suðurnesjum. Umboð starfshópsins kemur frá innanríkisráðuneytinu og er verksvið hópsins margþætt. Hópurinn hittist mánaðarlega. Samstarf við önnur lögregluembætti er minna en þó með góðu móti.

Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneytið) gerðu samning við Reykjanesbæ um umönnun hælisleitenda hinn 12. febrúar 2004. Samkvæmt samningnum sinnir félagsþjónusta Reykjanesbæjar umönnun hælisleitenda á grundvelli beiðni sem berst frá Útlendingastofnun, eftir að útlendingur hefur sótt um hæli hérlandis. Reykjanesbær sér um að útvega húsnæði, fæði, læknisaðstoð og afþreyingu en kostnaður vegna þessa er greiddur af Útlendingastofnun. Félagþjónusta Reykjanesbæjar ber ábyrgð á að húsnæði sé til staðar fyrir hælisleitendur og hefur gert samning um leigu á hluta rýmis gistiheimilisins Fitja og þá gerir félagsþjónustan leigusamninga um íbúðir fyrir fjölskyldur þegar það á við. Útlendingastofnun og Rauði kross Íslands hafa eftirlitshlutverk með því að fyrrgreint húsnæði og aðbúnaður hælisleitenda sé viðunandi. Mjög gott samstarf er með Félagþjónustunni og Útlendingastofnun en á árinu voru haldnir mánaðarlegir fundir, þar sem farið var yfir þarfir hælisleitenda, stöðu þeirra og aðbúnað. Störf félagsþjónustunnar í Reykjanesbæ er snúa að aðbúnaði og umönnun hælisleitenda eru til fyrirmyndar.

Rauði kross Íslands sinnir málsvarnarhlutverki f.h. hælisleitenda sem þess óska hvað varðar aðbúnað þeirra og veitta þjónustu ríkisins. Sinnir Rauði krossinn þessu hlutverki mjög vel. Rauði krossinn gerir árlega úttekt á því húsnæði sem hælisleitendur búa í, snýr sú úttekt bæði að aðbúnaði og öryggi hælisleitenda. Útlendingastofnun og Reykjanesbær fá niðurstöður úttektarinnar og er farið eftir þeim ábendingum sem þar koma fram um leið og færi gefst.

Útlendingastofnun vinnur einnig náið með Vinnumálastofnun og Þjóðskrá og eru samskipti tíð. Þá vinnur stofnunin með ráðuneytum, undirstofnunum ráðuneyta, sveitarfélögum, félagasamtökum og sjálfseignarstofnunum.

Útlendingastofnun þakkar öllum ofangreindum aðilum auk Mannréttindaskrifstofu Íslands gott samstarf.

6.2. Erlent samstarf

Útlendingastofnun tekur þátt í norrænu samstarfi vegna málefna útlendinga. Hér er aðallega um að ræða samvinnu útlendingastofnana á Norðurlöndunum í formi árlegra funda forstjóra þessara stofnana og nefndavinnu sömu aðila vegna einstakra málaflokka. Hvert Norðurlandanna heldur einn fund annað til þriðja hvert ár. Tveir fundir voru sóttir.

Fulltrúi Útlendingastofnunar fundar árlega með fulltrúum Norðurlandanna vegna fyrirsvars sendiráða þeirra fyrir hönd Íslands í útgáfu vegabréfsáritana til Íslands. Hvert Norðurlandanna heldur einn fund annað til þriðja hvert ár. Einn fundur var sóttur.

Útlendingastofnun tekur þátt í samvinnu ráðuneyta og undirstofnana á Norðurlöndunum í formi árlegra funda. Hvert Norðurlandanna heldur einn fund annað til þriðja hvert ár. Einn fundur var sóttur.

Stofnunin tekur þátt í Evrópusamstarfi forstjóra útlendingastofnana í Evrópusambandinu (GDISC¹⁰). Þátttökan fer fram með fundasókn á aðalfund forstjóra útlendingastofnana Evrópusambandsins, umsóknarríkja sambandsins, Íslands, Noregs og Sviss. Fundirnir eru ætlaðir til að efla samvinnu systurstofnana vegna hælismála og vegna erlendra ríkisborgara sem búsettir eru í Evrópuríkjum. Einn fundur var sóttur.

Útlendingastofnun starfar með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem hefur skrifstofu í Stokkhólmi. Fulltrúi þeirrar skrifstofu kemur reglulega í heimsókn til Íslands.

Útlendingastofnun starfar með FRONTEX (European Agency for the Management of Operation Cooperation at the External Borders of the Member States) og sinnir fundarsókn í FRAN (Frontex Risk Analysis Network). Kostnaður vegna fundarsóknar er greiddur af FRONTEX. Einn fundur var sóttur.

Útlendingastofnun ber ábyrgð á ýmsum nefndum tengdum Schengen-samstarfinu, bæði nefndum vegna vegabréfsáritana, dvalarleyfa og hælisleitenda og nefndum tengdum lagasetningu vegna sömu málaflokka. Engir fundir eru sóttir vegna þessara nefnda utan þess að fulltrúi stofnunarinnar mætir á einn til tvo fundi vegna vegabréfsáritana ár hvert, í því skyni að glata ekki tengslum við nefndina, en fundir eru haldnir mánaðarlega í Brussel. Fundasókn er ákveðin í samráði við innanríkisráðuneytið sem samþykkir og greiðir kostnað vegna þessara funda.

10 General Director's Immigration Services Conference, www.gdisc.org.