



# ÚTLENDINGASTOFNUN

Ársskýrsla 2012

## Inngangur

Ársskýrsla Útlendingastofnunar er eingöngu birt með rafrænum hætti og verður aðgengileg ásamt fyrri ársskýrslum stofnunarinnar á [www.utl.is](http://www.utl.is). Ársskýrslan er sett fram til að gefa raunsanna mynd af starfsemi ársins 2012. Þannig er skýrslan ætluð sem tæki við stefnumótun stofnunarinnar. Markmiðið verður ávallt að efla þjónustu við viðskiptavinum 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 stjórnslulög 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 október 2013 en vegna mikilla anna tók gerð hennar tæplega ár en þar réð mestu starfsmannaekla, fjölgun hælisleitenda og sérverkefni sem lögð voru fyrir stofnunina. Erfitt hefur reynst að skila ársskýrslum tímanlega vegna smæðar stofnunarinnar, mikillar aukningar verkefna og tímaskorts. Forgangsraða hefur þurft verkefnum og þó mikilvægt sé að gera ársskýrslum skil, þá hefur stofnunin lagt höfuðáherslu á að nýta starfsmenn í afgreiðslu mála. Dráttur á gerð ársskýrslna má einnig rekja til þess að stórt sérverkefni var lagt fyrir stofnunina af hálfu innanríkisráðuneytisins, en hér er vísað til frumvarps til nýrra útlendingalaga, sem unnið var á haustmánuðum 2012 og lagt fyrir 142. lögjafarþing. Meirihluti starfsmanna Útlendingastofnunar tók þátt í yfirlestri og gerð athugasemda við frumvarpið sem tók á fjórðu viku og þá var lögfræðingur frá stofnuninni að störfum í ráðuneytinu í nokkrar vikur vegna þessa verkefnis. Á sama tíma fjölgaði umsóknum um hæli umtalsvert. Vegna þessa hægðist enn frekar á afgreiðslu umsókna um hæli sem leiddi aftur til þess að málsmeðferðartími fór langt fram úr því sem eðlilegt má teljast.

Strax í árslok 2011 fór undirrituð fram á að Útlendingastofnun fengi viðbótarfjármagn til að ráða fleiri lögfræðinga til að ná niður þeim fjölda hælismála sem biðu afgreiðslu. Upphaflega var óskað eftir tveim stöðugildum lögfræðinga, en um mitt ár 2012 var orðið ljóst að það myndi ekki nægja, þar sem umbeðin stöðugildi voru ekki enn samþykkt og fjöldi umsókna hafði aukist að sama skapi. Því var gerð grein fyrir að bæta þyrfti við fimm stöðugildum tímabundið. Í september 2012 var fallist á að stofnunin fengi viðbótarfjármagn til að ráða tvo lögfræðinga og hófu þeir störf í október sama ár. Var umrædd fjölgun til bóta en þó hvergi nærri nægileg til að ná niður fjölda mála í bið og var það verkefni forstjóra næstu mánaða að tryggja að fjármagn yrði sett í málaflokkinn til að koma málsmeðferðarhraða í eðlilegt horf og tryggja að önnur verkefni stofnunarinnar myndu ekki líða fyrir.

Ef skoðaðar eru eldri ársskýrslur má sjá að halli hefur verið á rekstri stofnunarinnar undanfarin ár sem alfarið má rekja til kostnaðar er snýr að umönnun hælisleitenda. Í lok árs 2011 var sá kostnaður aðskilinn frá rekstrarfjármagni stofnunarinnar og um mitt ár 2012 var fyrri halli felldur út af rekstrarlið stofnunarinnar. Framangreindar breytingar á rekstrarsviði eru til mikilla bóta, bæði fyrir stofnunina en ekki síst fyrir viðskiptavini, því 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. Því miður hefur ekki tekist að halda áfram með framþróun á heimasíðu stofnunarinnar og orsakast það af fjárskorti og manneklu. Þau markmið að fá aukið fjármagn til endurskipulagningar á rekstri til að bæta þjónustu og málsmeðferð og efla samskipti stofnunarinnar við innlendar og erlendar stofnanir sem starfa á sviði útlendingamála gengur hægt og því miður þurfti stofnunin að draga saman seglin í rekstrarútgjöldum enn og aftur. Verður því að endurtaka þær upplýsingar sem fram koma í ársskýrslu 2011 að sá niðurskurður hafi birst í málsmeðferðartíma allra mála en ekki síst í þeim útgjöldum sem reiða þurfti fram í umönnunarkostnaði til hælisleitenda. Í kafla I undir liðnum rekstur verður fjallað um breytingar í rekstri sem tóku gildi um áramót 2011/2012.

Tímabært er að Útlendingastofnun fái fleiri sérfræðinga til stofnunarinnar, s.s. á sviði mannréttindamála og upplýsingamála en ekki er óeðlilegt að stofnun sem þessi hafi t.a.m. landfræðing, mannréttindafræðing, gæðastjóra og upplýsingafulltrúa svo eitthvað sé nefnt. Mikilvægt er að tölfraði og leiðbeinandi upplýsingar séu aðgengilegar í netheimum og almenningur upplýstur reglulega um framgang mála en svo háttar ekki til og ræðst það af takmörkuðum fjárframlögum.

Reykjavík, 15. júlí 2014

Kristín Völundardóttir, forstjóri

# EFNISYFIRLIT

<b>INNGANGUR</b> .....	2
<b>I. YFIRLIT YFIR STARFSEMI ÁRSINS 2012</b> .....	6
<b>ALMENNT</b> .....	6
<b>ÞJÓNUSTA</b> .....	6
<b>SAMSTARF</b> .....	6
<b>REKSTUR</b> .....	6
<b>KJARNASTARFSEMI</b> .....	9
<b>1. DVALARLEYFI</b> .....	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.....	16
<b>2. HÆLI</b> .....	16
2.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu.....	16
2.2. Upprunaríki hælisleitenda.....	17
2.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2012.....	18
2.4. Kæurur til innanríkisráðuneytis.....	19
2.5. Lagabreytingar.....	19
<b>3. FRÁVÍSANIR OG BROTTVÍSANIR</b> .....	20
3.1. Frávísanir.....	20
3.2. Brottvísanir.....	20
<b>4. VEGABRÉFSÁRITANIR</b> .....	21
<b>5. FERÐASKILRÍKI OG VEGABRÉF</b> .....	23
5.1. Vegabréf fyrir flóttamann.....	23
5.2. Vegabréf fyrir útlending.....	23
<b>6. SAMVINNA VIÐ ÍSLENSK OG ERLEND STJÓRNVÖLD OG FÉLAGASAMTÖK</b> .....	25
6.1. Innlent samstarf.....	25
6.2. Erlent samstarf.....	26

## I. Yfirlit yfir starfsemi ársins 2012

### Almennt

Í upphafi árs störfuðu 18 einstaklingar hjá stofnuninni, þar af fjórir lögfræðingar og þrír laganemar. Áfram var gerð sú krafa á stofnunina að draga saman í rekstri. Aukning varð í komum hælisleitenda á árinu og í ljósi niðurskurðar var óumflýjanlegt að skerða frekar þjónustu við viðskiptavinum. Framangreint leiddi til þess að verulega hægði á afgreiðslu hælismála og annarra leyfa þar sem krafist var lögfræðilegrar umfjöllunar. Urðu starfsaðstæður stofnunarinnar því enn erfiðari en frá fyrri árum, sem kom bæði niður á viðskiptavinum og starfsfólki. Síðustu ár hafa verið viðskiptavinum og starfsmönnum erfið og því voru það gleðitíðindi þegar Alþingi samþykkti í september að auka fjárframlög svo unnt væri að ráða tvo lögfræðinga. Í ljósi þess hve seint framlögin bárust, komu áhrif þeirra ekki fram fyrir en á árinu 2013.

### Þjónusta

Viðskiptavinir stofnunarinnar geta lagt fram umsóknir um dvalarleyfi hjá öllum sýslumönnum landsins og Útlendingastofnun,<sup>1</sup> 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.

### Rekstur

Rekstrarafgangur var rúmar 700 þús. kr. Kostnaður vegna umsókna um hæli hefur nú verið aðskilinn almennum rekstri og er það stórt skref í átt að uppbyggingu rekstrarumhverfis stofnunarinnar sem hefur undanfarið ár einkennst af skorti á innviðum og mannauði. Nýr fjárlagaliður var stofnaður sem ber heitið „Hælisleitendur“ en 64 m.kr. voru teknar af rekstrarfjármagni Útlendingastofnunar, þær settar á fyrrgreindan fjárlagalið en mótframlag ríkisins var 13 milljónir. Þegar framlög ríkisins til „hælisleitenda“ eru uppreiknuð skv. ákvörðun Alþingis frá 2004 er um það að ræða að rúmar 20 milljónir voru teknar af rekstrarfjármagni Útlendingastofnunar sem hafði veruleg áhrif á reksturinn.<sup>2</sup> Jákvæðu tíðindin eru að um mitt ár 2012 var uppsafnaður rekstrarhalli stofnunarinnar afskrifaður, enda mátti eingöngu rekja hann til hækkunar á kostnaði vegna umönnun hælisleitenda og fyrirséð að stofnunin gæti ekki greitt þann halla á næstu árum. Útlendingastofnun var utan framanritaðs gert að draga rekstrarkostnað saman um 3%. Fjárframlag til stofnunarinnar að teknu tilliti til viðbótarframlags í október 2012 vegna

---

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

2 Á árinu 2004 ákvað Alþingi fjárframlag til umönnunar hælisleitenda 20 m.kr. Fyrir fjárlagaárið 2009 var sett inn fast viðbótarframlag kr. 30 milljónir en það var síðan tekið af stofnuninni vegna hrunsins og stendur því fjárhæðin 20 m.kr. óbreytt auk verðbóta.

ráðningar tveggja lögfræðinga var 177,4 m.kr. Hér að neðan verður gerð nánari grein fyrir útgjöldum stofnunarinnar á árinu 2012 samanborið við fjárlagaárið 2011.

Tafla 1. Skipting helstu rekstrarliða eftir útgjaldaflokkum (þús.kr. á verðlagi hvors árs) 2011 og 2012

Tekjur		2011	2012	Breyting %
	Sértekjur	1.804.444 <sup>3</sup>	1.705.987	-5,77%
<b>Gjöld</b>				
	Dagvinna	89.192.996	95.053.421	6,17%
	Vaktaálag	8.237.728	9.167.224	10,14%
	Aukagreiðslur	2.272.632	3.160.202	28,09%
	Yfirvinna	362.539	1.109.591	67,33%
	Launatengd gjöld	24.196.426	25.463.881	4,98%
		124.262.321	133.954.319	7,24%
Annar rekstrarkostnaður:				
	Ferðir og fundir	3.128.910	3.717.224	15,83%
	Rekstrarvörur	1.891.532	2.264.299	16,46%
	Aðkeypt þjónusta	23.957.435	23.451.441	-2,16%
	Húsnæði	11.866.379	14.587.376	18,65%
	Rekstrarkostnaður, eignakaup, tilfærslur o.fl.	2.198.745	390.190	-463,51%
	Hælisleitendur	108.522.153	(220.736.741) <sup>4</sup>	149,22%
		151.565.154	44.393.468	-241,41%
		275.827.475	178.364.849	
		-1.804.444	741.138	
Tekjuafgangur (tekjuhali) fyrir ríkisframlag		274.023.031	178.364.849	-53,63%
Ríkisframlag		273.000.000	177.400.000	-53,89%
7,1Gjöld umfram tekjur		-1.023.031	741.138	
SKULDIR OG EIGÐ FÉ		<u>-27.619.175</u>		
Staða í ársbyrjun		<u>-1.023.031</u>		
Tekjujöfnuður ársins		<u>(-28.642.206)</u>		
Höfuðstóll í árslok				

<sup>3</sup>Þessi gjaldaliður samanstendur af endurgreiðslum og styrkjum sem stofnunin fær m.a. vegna fundarsókna erlendis.

<sup>4</sup> Framvegis verður fjárlagalið 06399 „hælisleitendur“ gerð skil í annarri töflu merkt Tafla 2. og verður ekki hluti tekjuafgangs/halla.



741.138<sup>5</sup>

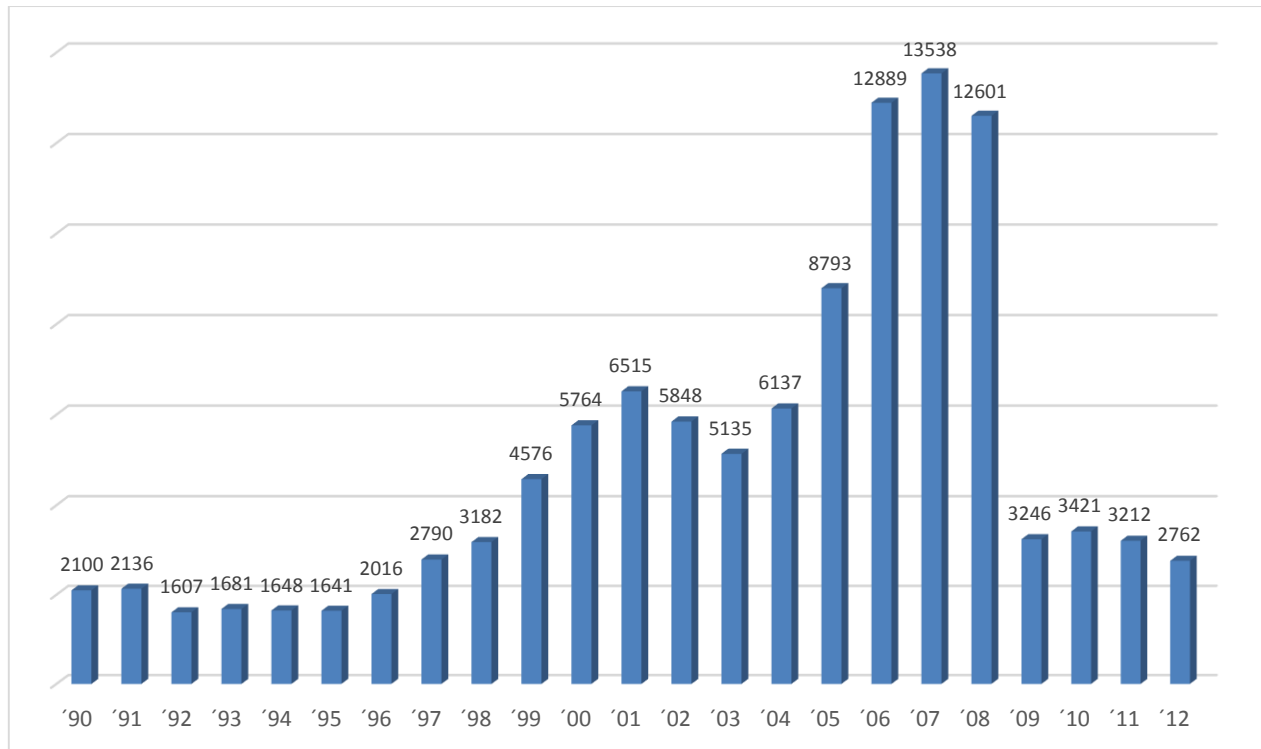
## Kjarnastarfsemi

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 2762 dvalarleyfi á árinu (mynd 1) en stofnunin tók á móti 3145 umsóknum um dvalarleyfi. Fækkun hefur verið á útgáfu dvalarleyfi á milli áráanna 2011 og 2012 eða um 14%.

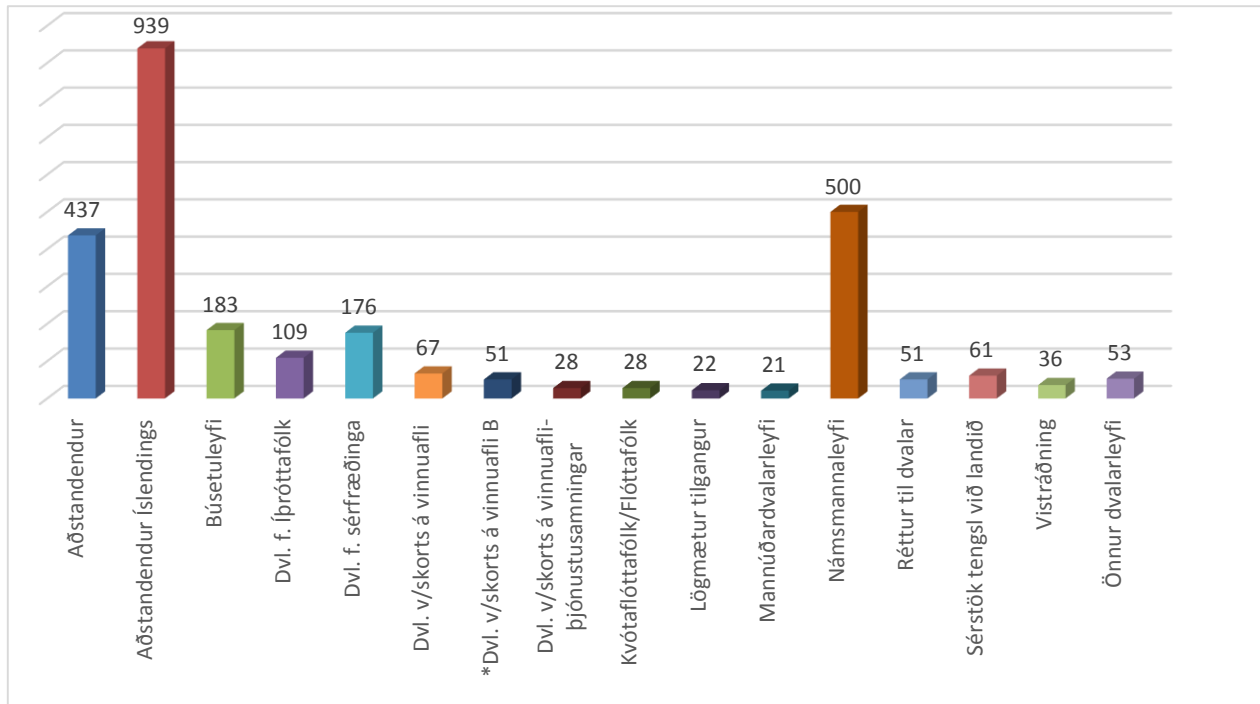


5 Um mitt ár 2012 var rekstrarhalli stofnunarinnar s.l. ára afskrifaður þar sem hann mátti eingöngu rekja til umönnunarkostnaðar hælisleitenda, því er ekki unnt að gera grein fyrir stöðu í ársbyrjun eða tekjujöfnuði.

**Mynd 1:** Útgefin dvalarleyfi frá 1990<sup>6</sup>.

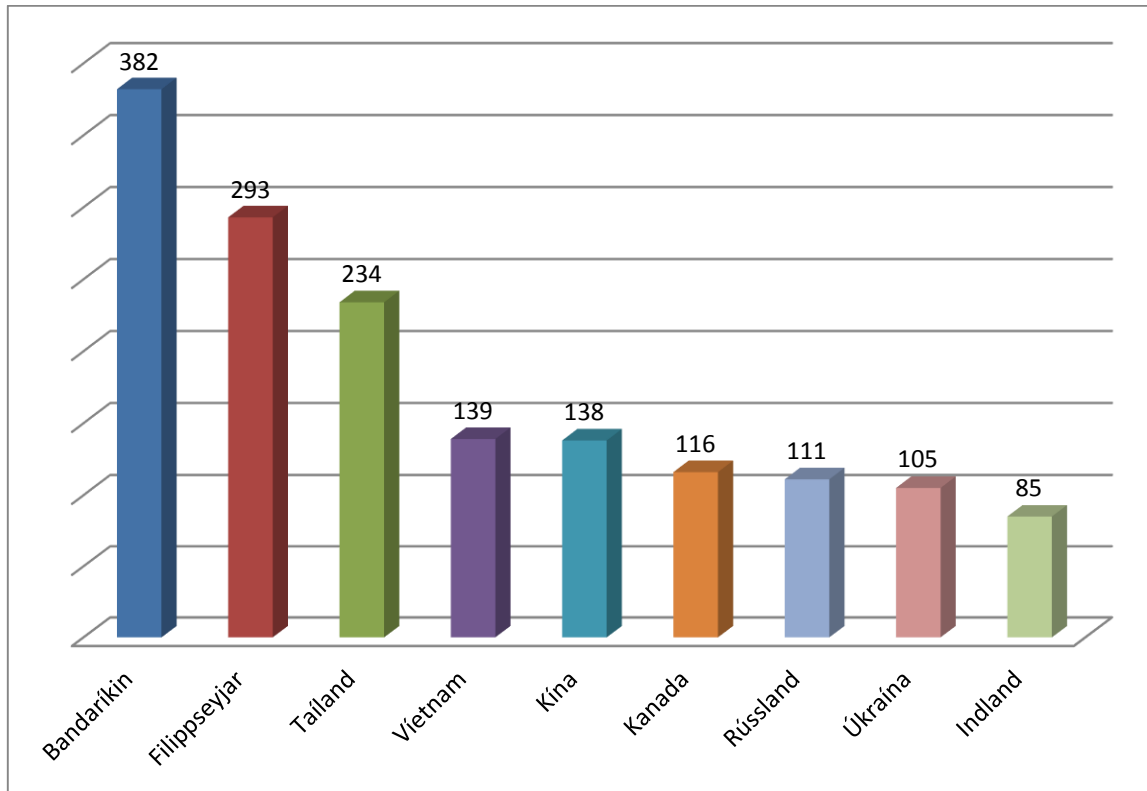
## 1.2. Helstu flokkar dvalarleyfa

Af þeim 2762 dvalarleyfum sem Útlendingastofnun gaf út á árinu var þriðjungur þeirra til aðstandenda íslenskra ríkisborgara, eða 939 dvalarleyfi (mynd 2). Á mynd 3 má sjá ríkisborgara þeirra 10 ríkja sem fengu útgefin flest dvalarleyfi 2012.



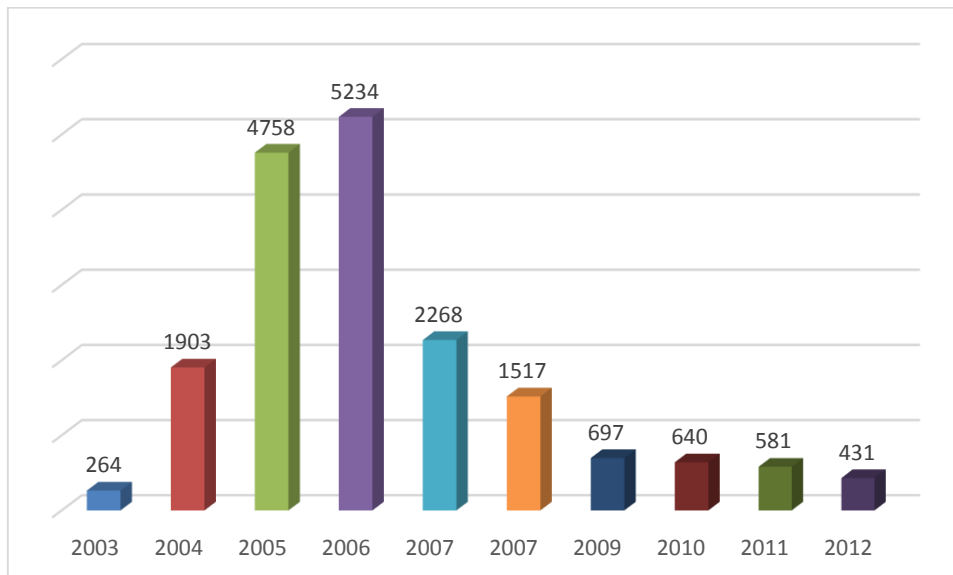
**Mynd 2.** Útgefin dvalarleyfi 2012 eftir tegundum.

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



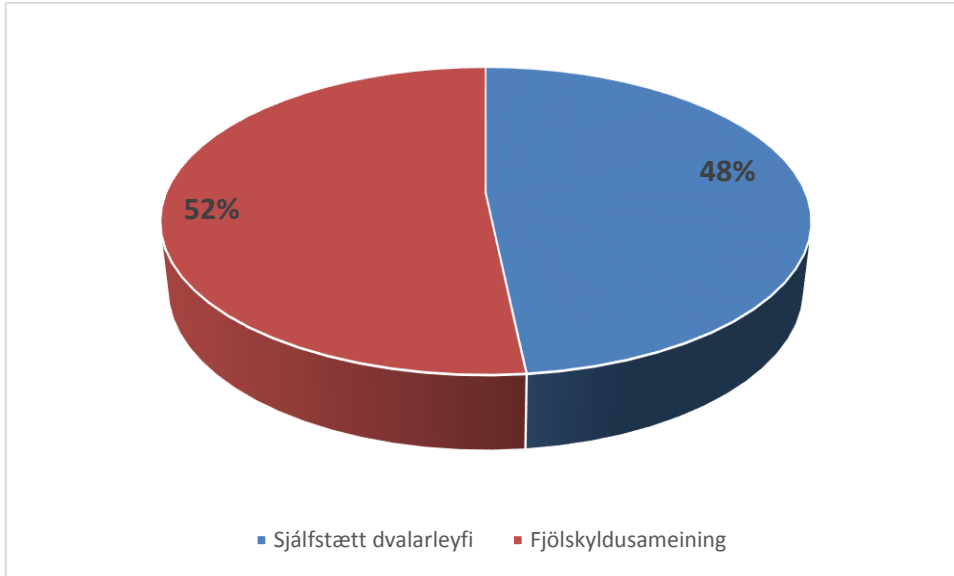
**Mynd 3.** Tíu helstu þjóðerni sem fengu útgefin dvalarleyfi 2012.

Útgefin dvalarleyfi á grundvelli tímabundinnar atvinnuþátttöku til einstaklinga með ríkisfang utan EES eða EFTA voru 431 (sjá mynd 4).

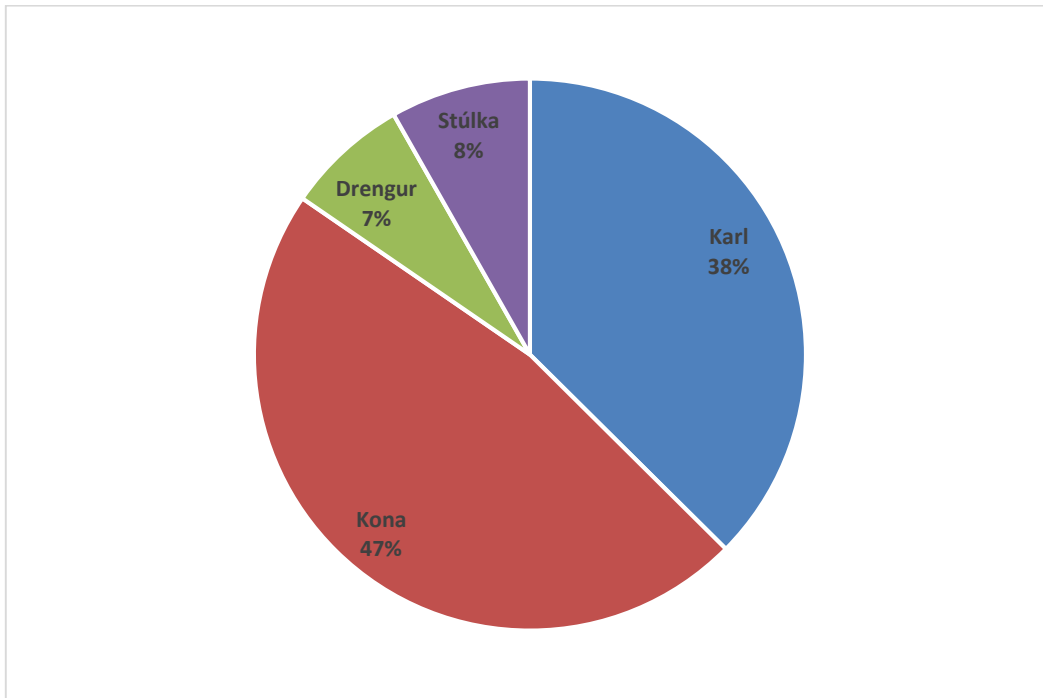


**Mynd 4.** Útgefin dvalarleyfi vegna tímabundinnar atvinnuþátttöku 2003-2012.

Á árinu gaf Útlendingastofnun út 1850 dvalarleyfi til aðstandenda erlendra og íslenskra ríkisborgara sem hér eru búsettir (myndir 5 og 6). Er fjöldi þessara leyfa 54% af heildarfjölda útgefinna leyfa. Konur eru í meirihluta þeirra sem sækja um og fá útgefin dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar eða um 47% umsækjenda (mynd 6).



**Mynd 5.** Skipting útgefinna dvalarleyfa eftir tilgangi dvalar 2012.

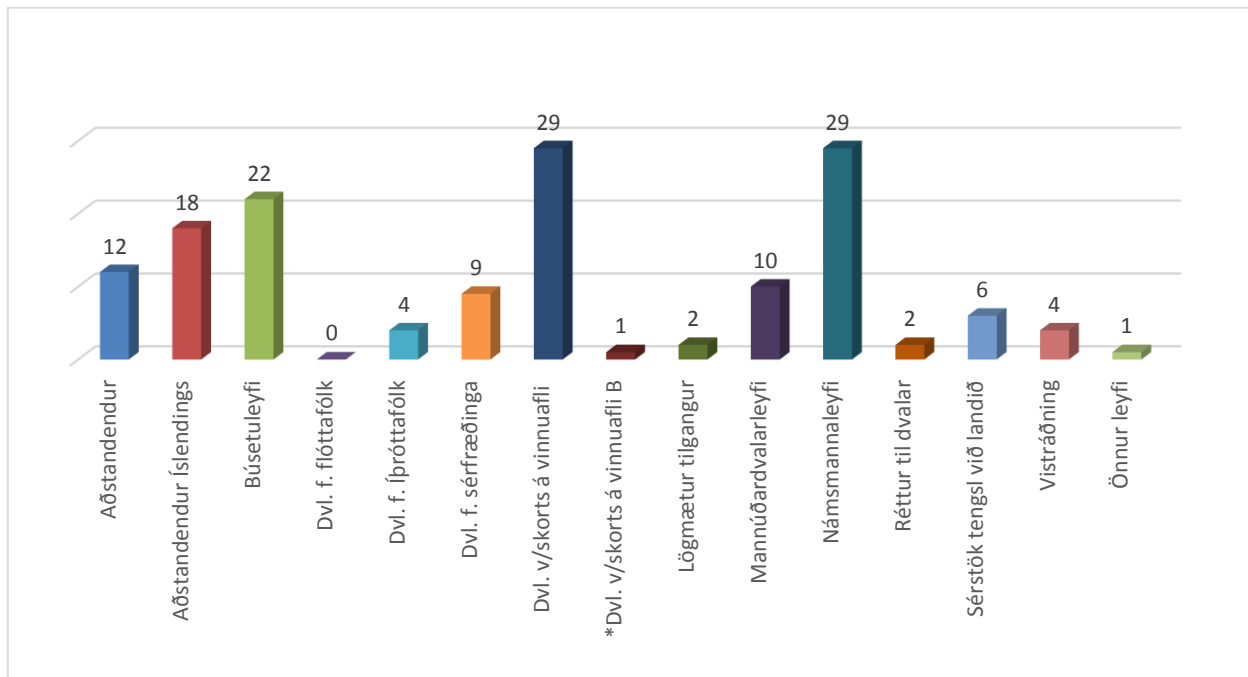


**Mynd 6.** Skipting útgefinna leyfa eftir kynjahlutfalli 2012.

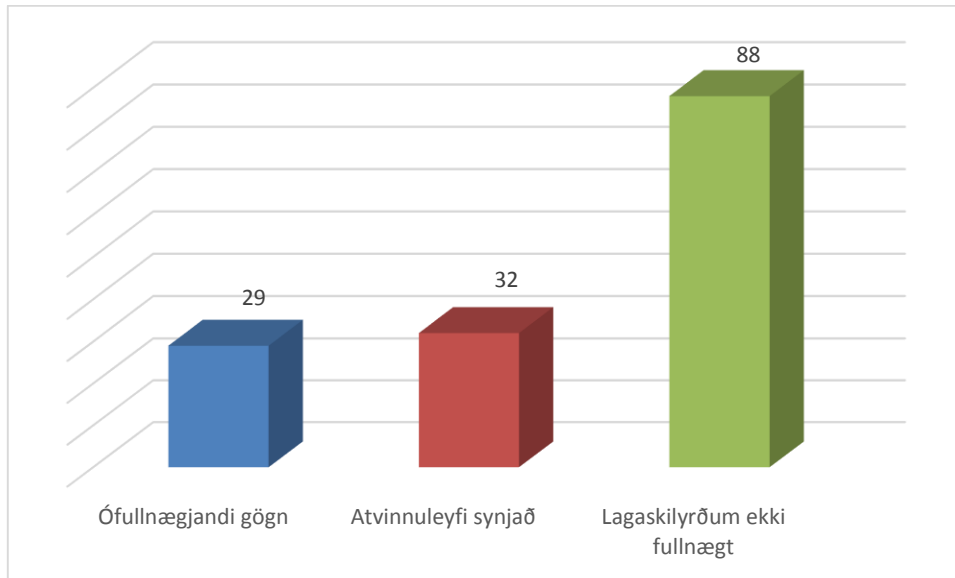
### 1.3. Synjun dvalarleyfis

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. Af 149 umsóknum sem var synjað, voru 88 umsóknir sem ekki fullnægðu lagaskilyrðum (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, t.d. var 178 umsækjendum synjað á þessum forsendum árið 2009. Á árinu 2012 var 32 umsækjendum synjað um dvalarleyfi vegna synjunar Vinnuálastofnunar á útgáfu atvinnuleyfis, en 39 umsækjendum var synjað af sömu ástæðu á árinu 2011.

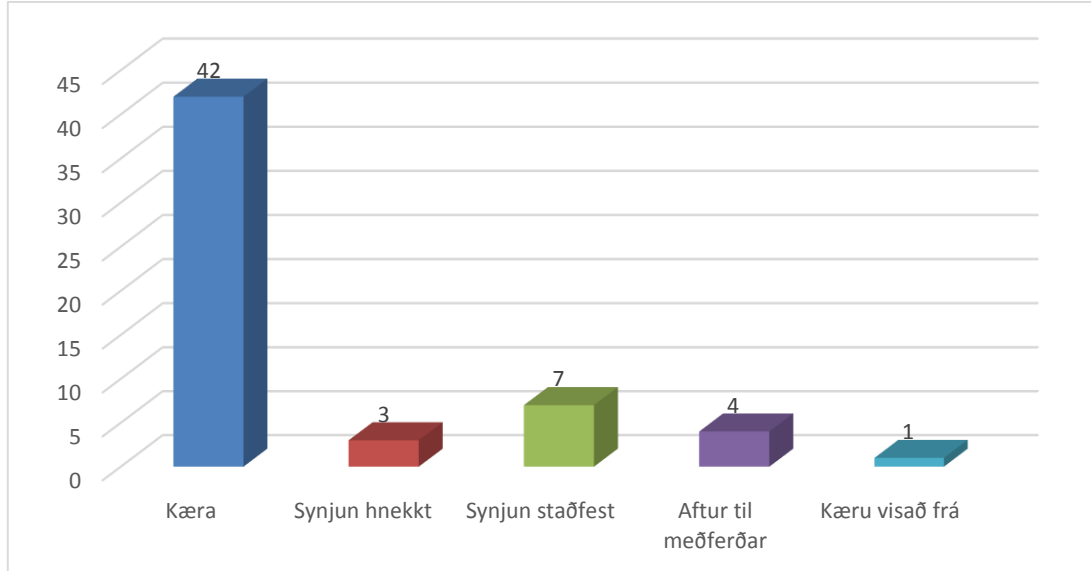


Mynd 7. Flokkar dvalarleyfa og fjöldi synjana 2012.



**Mynd 8.** Helstu forsendur synjana dvalarleyfa 2012.

Innanríkisráðuneytinu bárust 42 kærur vegna synjunar Útlendingastofnunar á útgáfu dvalarleyfis, sem er um 50% aukning frá árinu 2011 þegar kærur voru 23. Innanríkisráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar á árinu 2012 um synjun dvalarleyfis í sjö málum, einni kæru var vísað frá, þrem synjunum var hnekkt og fjórum vísað aftur til meðferðar (mynd 9).

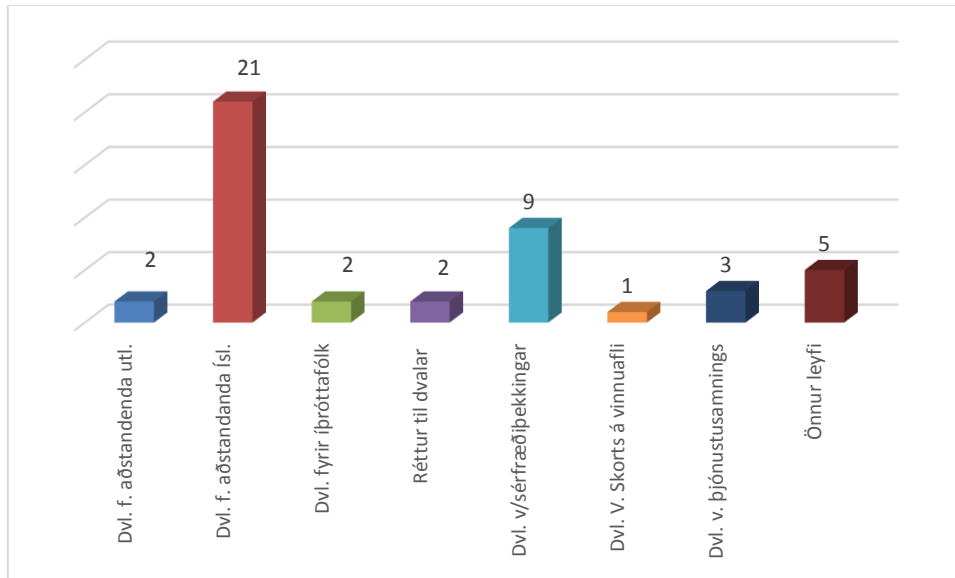


**Mynd 9.** Kærðar synjanir dvalarleyfa 2012; fjöldi afgreiddra kærumála í Innanríkisráðuneytinu.

#### 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

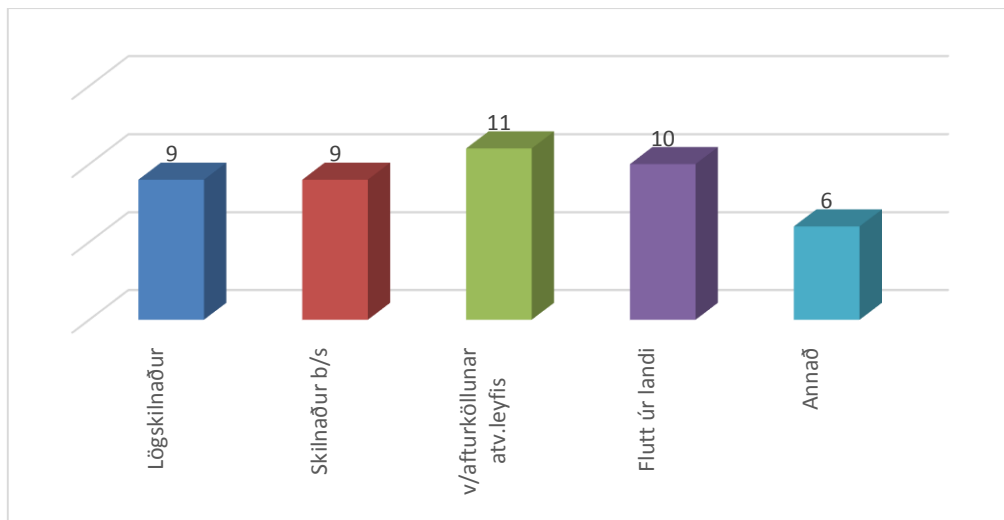
leyfisveitinguna eða ef ekki er lengur fullnægt skilyrðum fyrir veitingu dvalarleyfis eða búsetuleyfis eða það leiðir að öðru leyti af almennum stjórnsýslureglum. Á árinu 2012 voru 45 dvalarleyfi afturkölluð (mynd 10), en það eru töluvert fleiri afturkallanir en á fyrri árum (mynd 12).



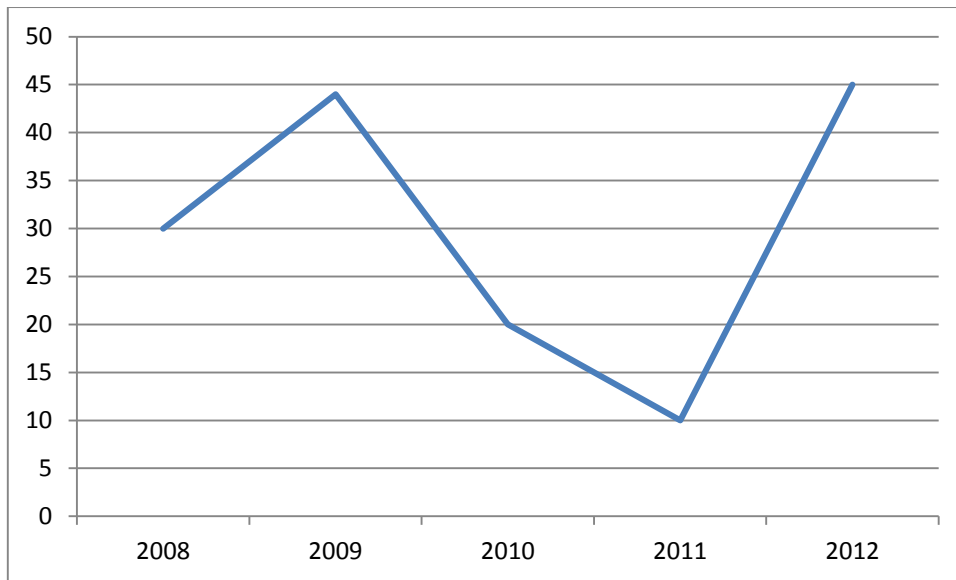
**Mynd 10.** Flokkar afturkallaðra dvalarleyfa 2012.

Árið 2011 voru einungis 11 dvalarleyfi afturkölluð og er því um 300% aukningu að ræða á milli ára. Hugsanlega má rekja þessa miklu aukningu til aukinna rafrænna samskipta við þjóðskrá sem leitt hefur til betri upplýsinga (sjá myndir 11 og 12).

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



**Mynd 11.** Ástæður afturköllunar dvalarleyfa 2012.



**Mynd 12.** Afturkölluð dvalarleyfi 2008-2012.

## 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 Dyflinnarreglugerðarinnar<sup>7</sup> 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

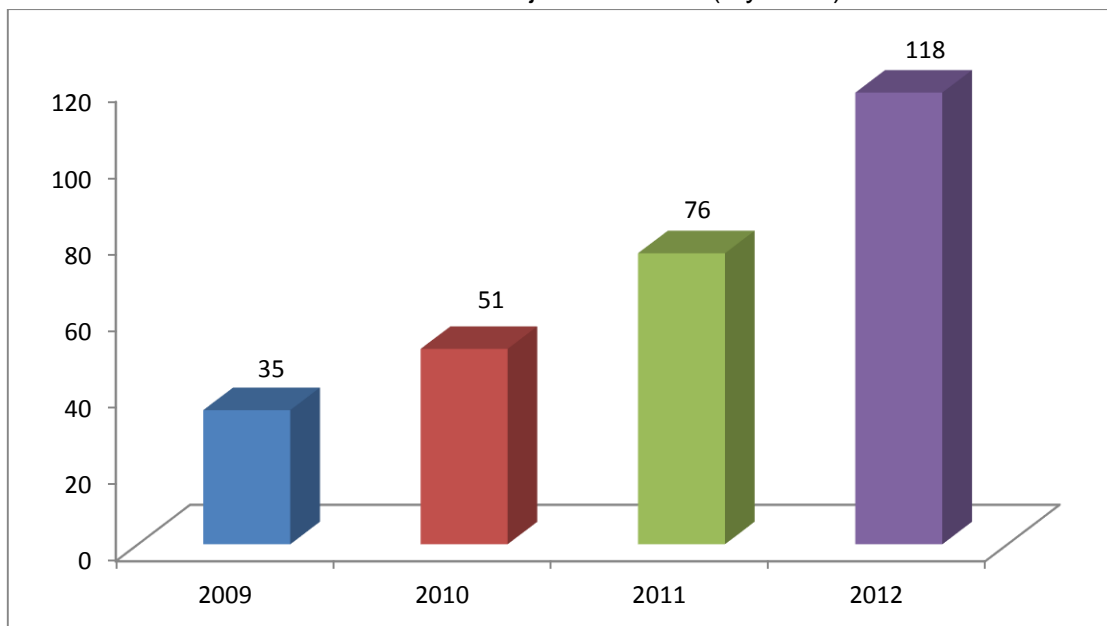
<sup>7</sup> Reglugerð ráðsins nr. 343/2003/EB um það hvaða ríki beri ábyrgð á umfjöllun um beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja hennar (Dyflinnarreglugerðin, Stj.tíð. C 14/2003). Ísland gerðist aðili að Dyflinnarsamstarfinu með samningi milli Evrópubandalagsins og Lýðveldisins Íslands 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).



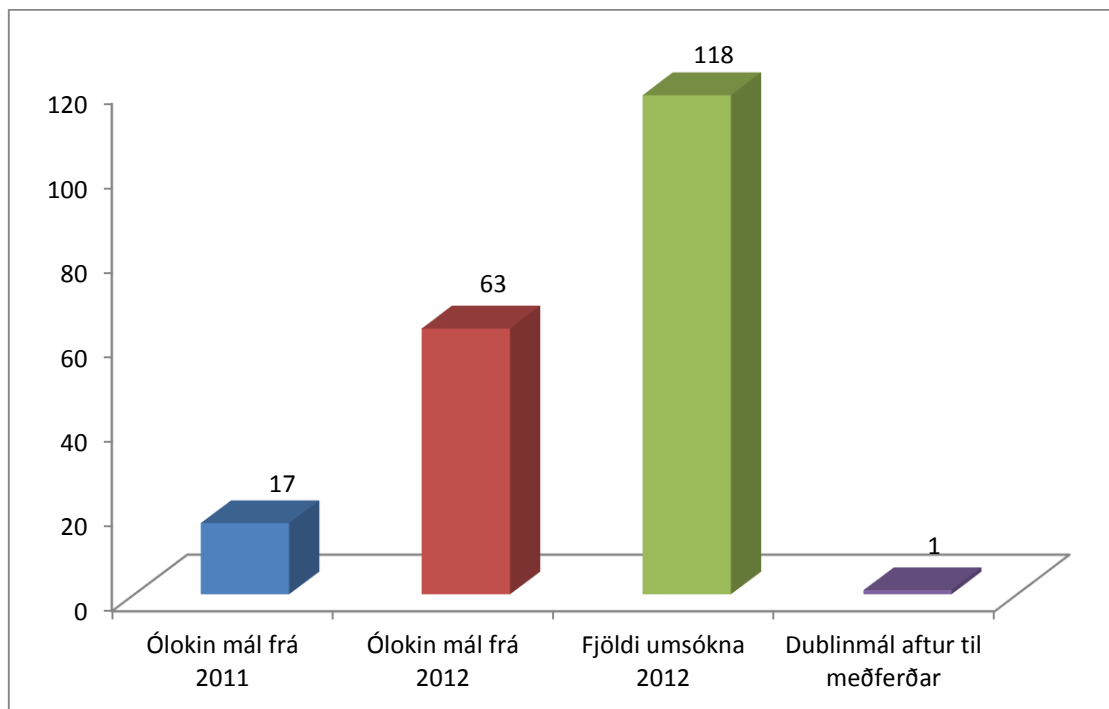
lögreglu sem jafnframt annast fyrstu skýrslutöku og rannsókn. Hælsleitendum er boðið að dveljast hér á landi á framfæri Útlendingastofnunar og er stofnunin með samning við félagsþjónustu Reykjanesbæjar sem annast hælsleitendur á meðan á vinnslu máls þeirra stendur. Útlendingastofnun á einnig mikið og gott samstarf við Rauða kross Íslands sem sinnir málefnum hælsleitenda og flóttamanna hér á landi í samstarfi við flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR).

## 2.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu

Útlendingastofnun móttók 118 umsóknir um hæli á árinu en það eru töluvert fleiri umsóknir en árið 2011 (mynd 13). Jafnframt voru 17 umsóknir enn í vinnslu frá árinu 2011. Í lok árs 2012 voru samtals 80 umsóknir um hæli í vinnslu hjá stofnuninni (mynd 14).



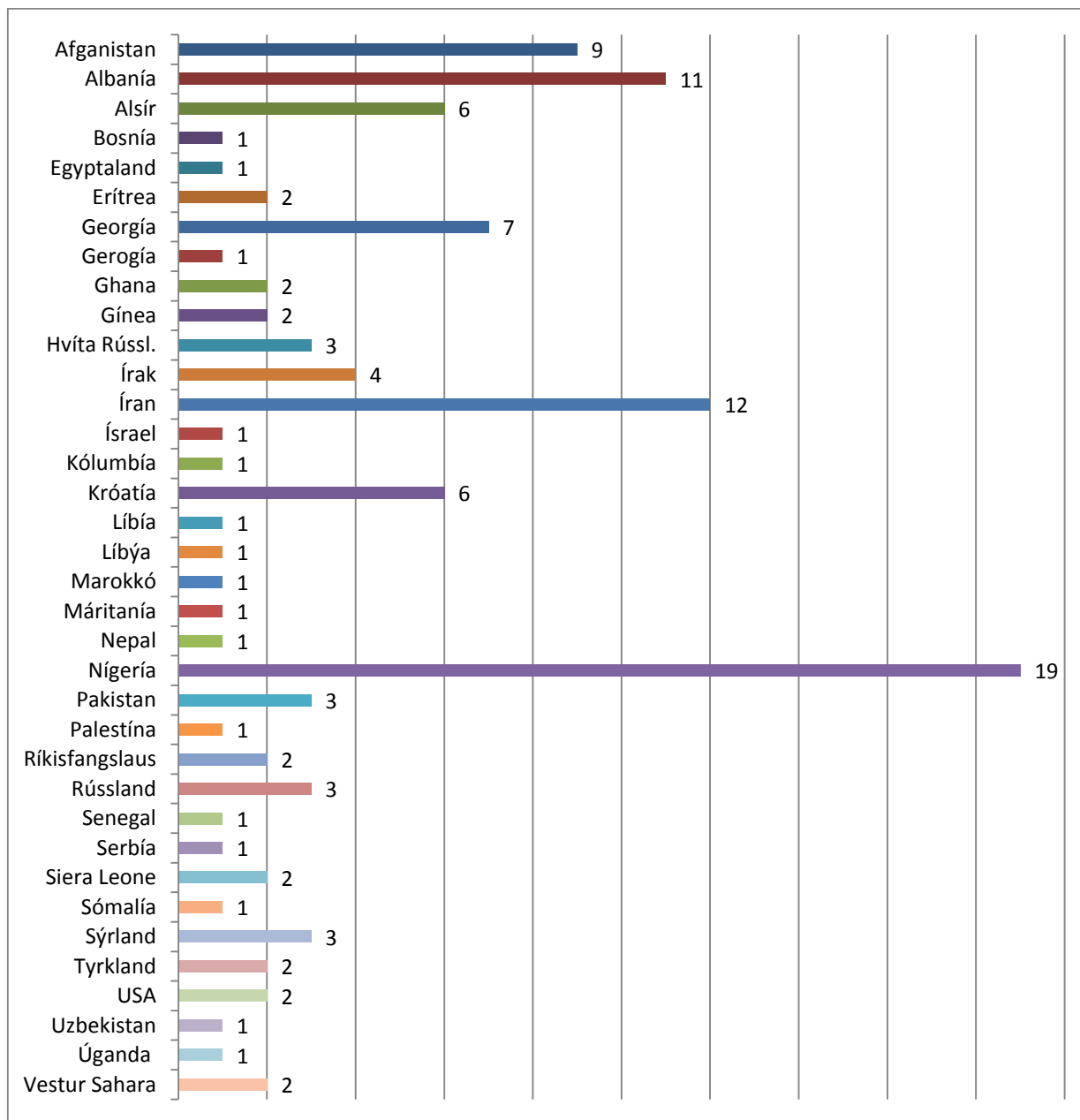
Mynd 13. Móttæknar umsóknir um hæli 2009-2012.



**Mynd 14.** Umsóknir um hæli til vinnslu hjá Útlendingastofnun 2012.

## 2.2. Upprunaríki hælisleitenda

Á mynd 15 má sjá hvaðan hælisleitendur komu. Samkvæmt framburði hvers og eins komu þeir frá 37 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.

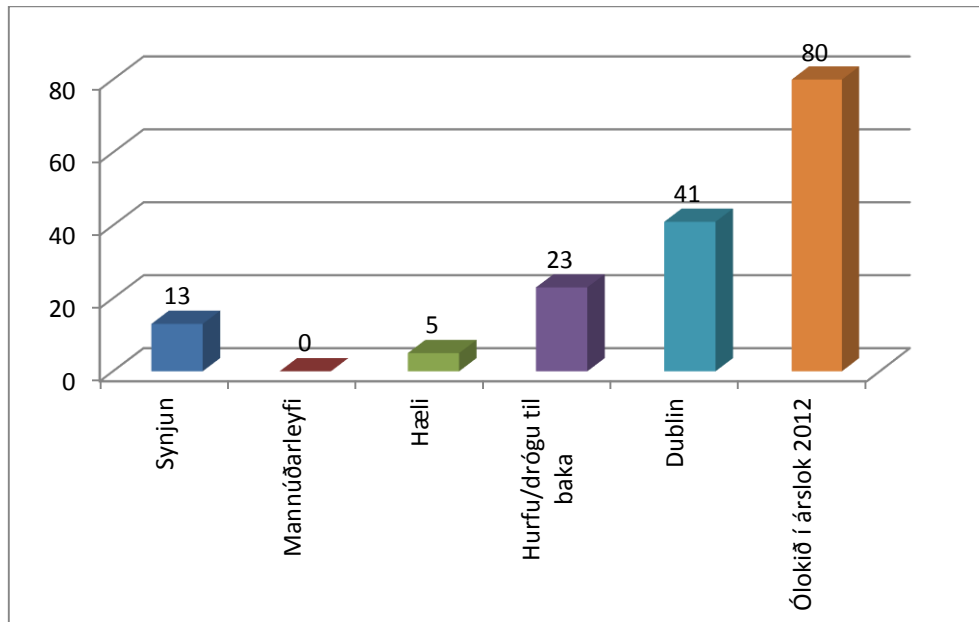


Mynd 15. Upprunaríki þeirra sem sóttu um hæli 2012.

### 2.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2012

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, 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 16 má sjá hvernig mál voru afgreidd. Stofnunin afgreiddi 59 umsóknir með ákvörðun en af þeim fengu

18 mál efnismeðferð og 41 mál voru afgreidd á grundvelli Dyflinnarreglugerðar. Í árslok voru 80 mál enn til vinnslu hjá stofnuninni en 23 umsækjendur hurfu eða drógu umsókn sína til baka.



Mynd 16. Niðurstöður umsókna um hæli 2012.

#### 2.4. Kærur til innanríkisráðuneytis

Kærur til innanríkisráðuneytis vegna ákvarðana um umsóknir um hæli voru 52. Ráðuneytið úrskurðaði í 26 málum, þar af var niðurstaða Útlendingastofnunar staðfest í 11 málum. Tveimur synjunum var hnekkt og var annarri þeirra vísað aftur til meðferðar hjá Útlendingastofnun, þá var þremur kærum vísað frá. Að auki dróu 10 einstaklingar kærur sínar til baka. Samtals lauk því 26 málum hjá ráðuneytinu árið 2012.

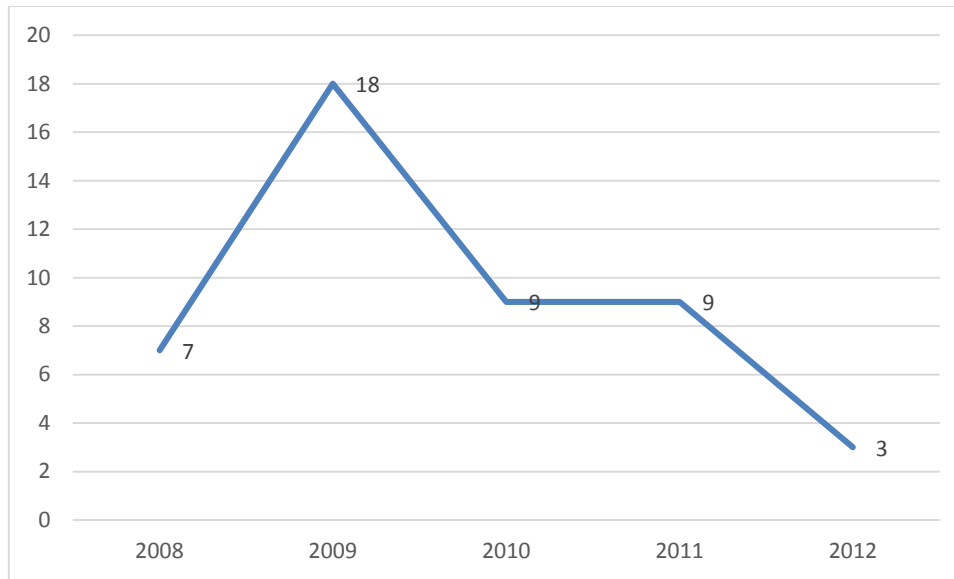
#### 2.5. Lagabreytingar

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 þremur erlendum ríkisborgurum vísað frá landi,<sup>8</sup> sem er töluvert minna heldur en á síðustu árum (mynd 17). Flestar ástæður frávísunar varða brot á útlendingalögum.

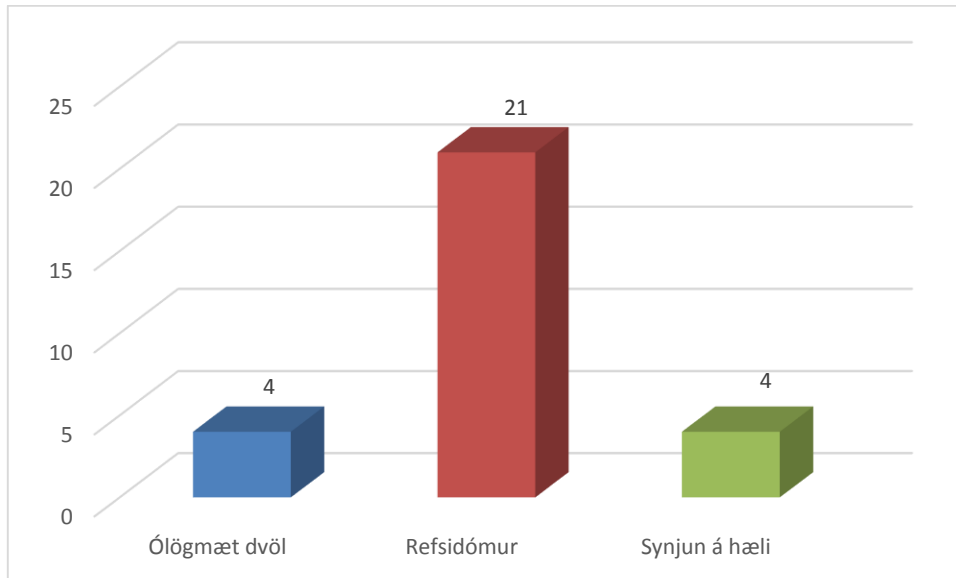


Mynd 17. Frávísun 2008-2012.

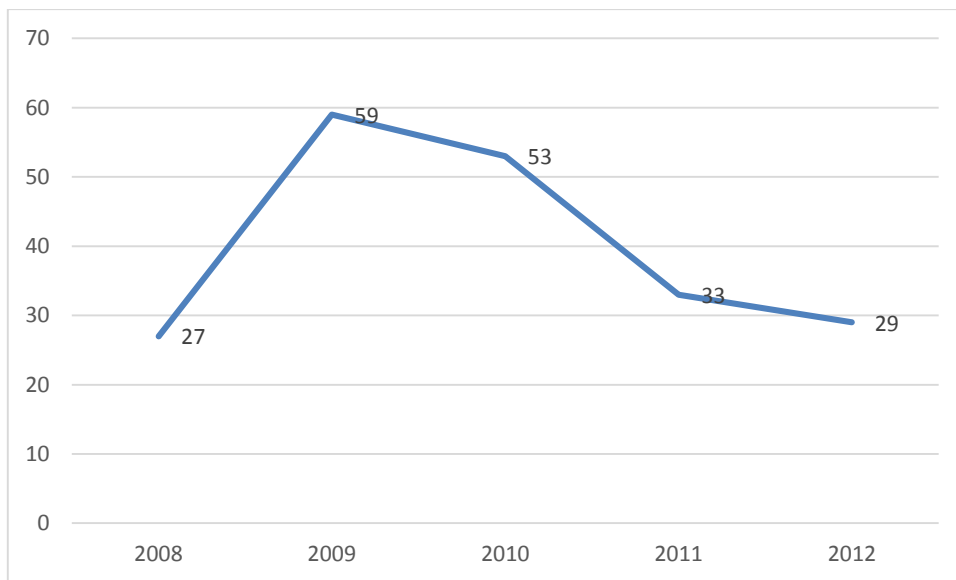
#### 3.2. Brottvísanir

Á hverju ári vísar Útlendingastofnun nokkrum fjölda erlendra ríkisborgara brott af landinu. Á árinu 2012 voru þetta 29 erlendir einstaklingar. Ýmsar ástæður geta verið fyrir brottvísun en einna helst er forsendan sú að viðkomandi hefur framið afbrot og hlotið dóm (mynd 18). 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. Óveruleg fækkun hefur orðið í fjölda brottvísana frá því á síðasta ári (mynd 19).

<sup>8</sup> 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 18.** Ástæður brottvísana 2012.



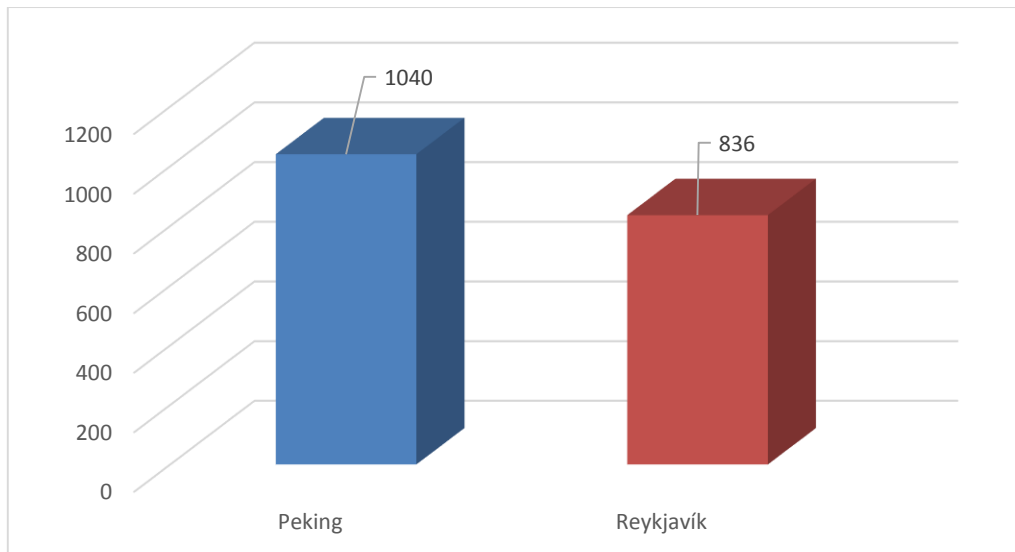
**Mynd 19.** Fjöldi brottvísana 2008-2012.

#### 4. Vegabréfsáritanir

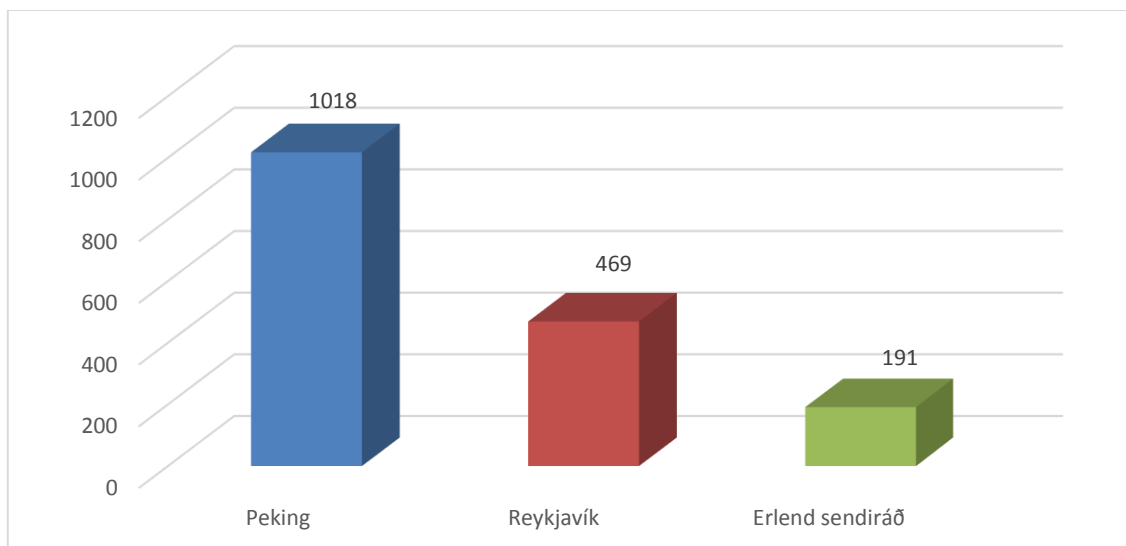
Ísland er aðili að Schengen-samstarfinu og eru vegabréfsáritanir unnar eftir þeim reglum sem tilheyra því samstarfi. Flestir geta ferðast til Íslands án vegabréfsáritunar og dvalið hér í landinu í allt að níutíu daga sem ferðamenn. Þeir sem eru áritanaskyldir til Íslands geta sótt um vegabréfsáritun 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 2012 bárust 836 umsóknir um áritun til Útlendingastofnunar og 1040 sóttu um áritun hjá íslenska sendiráðinu í Peking (myndi 20). Útlendingastofnun samþykkti 469 umsóknir og sendiráðið í Peking gaf út 1018 áritanir (myndi 21).

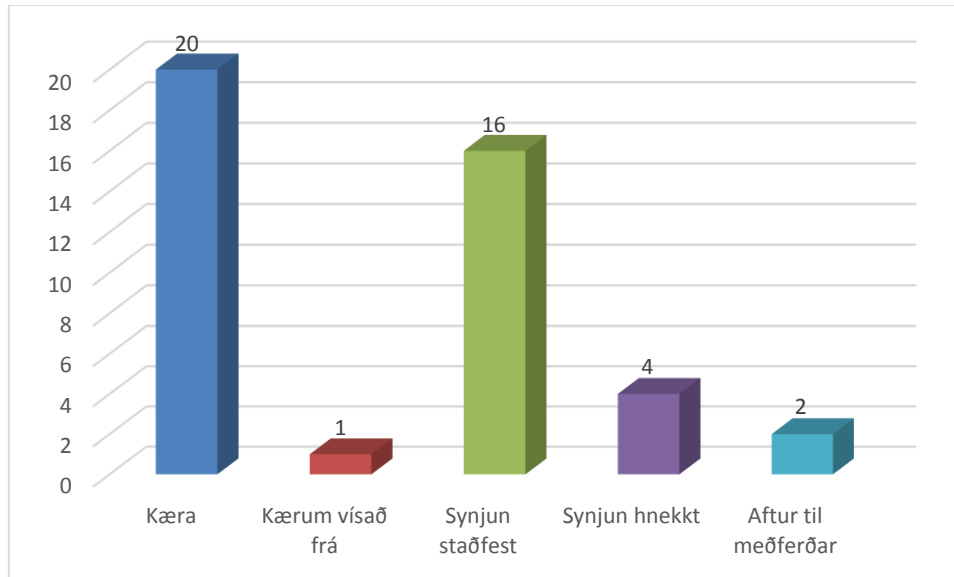


**Mynd 20.** Fjöldi umsókna um vegabréfsáritun 2012.



**Mynd 21.** Samþykktar vegabréfsáritanir 2012.

Útlendingastofnun synjaði 144 umsóknum um áritun á árinu 2012. Innanríkisráðuneytinu bárust 20 kærur vegna synjunar Útlendingastofnunar um vegabréfsáritun. Á árinu 2012 staðfesti innanríkisráðuneytið ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á vegabréfsáritun í 16 málum, einni kæru var vísað frá, fjórum synjunum var hnekk og tveimur vísað aftur til meðferðar (mynd 22).



**Mynd 22.** Kærðar synjanir áritana 2012; 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. Óheimilt er að ferðast til heimaríkis eða upprunaríkis á grundvelli flóttmannavegabréfs eða vegabréfs fyrir útlending nema ríkar sanngirnissástæður mæli með því.

### 5.1. Ferðaskilríki fyrir flóttamann

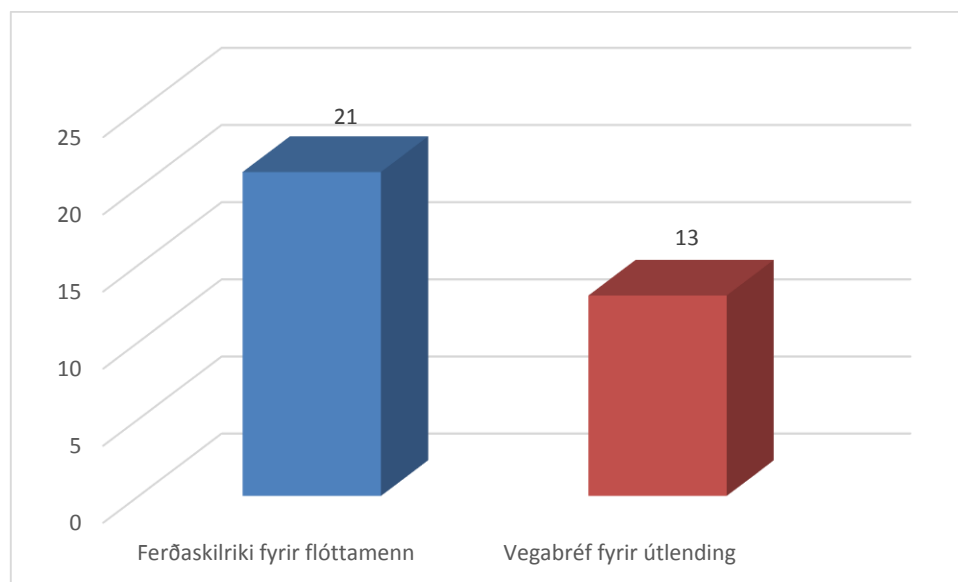
Skilyrði þess að ferðaskilríki flóttamanns sé gefið út er að hælisleitandi sé viðurkenndur sem flóttamaður hérlendis og hafi dvalarleyfi því til staðfestu. Flóttamaður sem hefur ferðaskilríki útgefið af Útlendingastofnun getur ferðast til allra ríkja Evrópusambandsins auk flestra annarra ríkja. Óheimilt er að ferðast til heimaríkis eða upprunaríkis á grundvelli ferðaskilríkisins og kemur það fram í skilríkinu sjálfu. Gefin voru út 21 skilríki fyrir flóttamann á árinu (mynd 23).

### 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 útgefið 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. Gefin voru út 13 vegabréf fyrir útlending á árinu (mynd 23).



**Mynd 23.** Fjöldi útgefina vegabréfa útlendinga og ferðaskilríkja 2012.

## 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 (GDISC<sup>9</sup>). Þátttakan 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. Tveir fundir voru sóttir.

---

<sup>9</sup> General Director's Immigration Services Conference, [www.gdisc.org](http://www.gdisc.org).