



ÚTLENDINGASTOFNUN

Ársskýrsla 2013

Inngangur

Ársskýrsla Útlendingastofnunar 2013 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 2013. 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 stjórnáslög nr. 37/1993. Í fyrstu köflum skýrslunnar verður farið yfir fjárheimildir og rekstrargrundvöll stofnunarinnar og í kjölfarið verður fjallað um fjölda umsókna á árinu og hvernig afgreiðsla þeirra var háttað.

Ávarp forstjóra

Starfsárið 2013 var óvenjulegt að því leyti að í fyrsta skipti kom til landsins skyndileg og óútskýrð bylgja af hælisleitendum frá tilteknum löndum. Fljótlega eftir áramót fór að bera á komum fjölskyldna frá Króatíu en flestir komu á fyrstu þremur mánuðum ársins. Á tímabilinu mars til september kom síðan fjöldi einstaklinga frá Albaníu. Þessir tveir hópar samanstóðu af 89 einstaklingum. Brugðist var við með þeim hætti að hefja samvinnu við innanríkisráðuneytið til þess að afla aukins fjármagns í málsmeðferðina og tekin var ákvörðun um að setja þessar umsóknir í forgang á báðum stjórnarsýslustigum. Mikill skilningur og velvilji var í ráðuneytinu sem beitti sér fyrir því að fá stuðning ríkisstjórnar til að setja á fót tímabundið átaksverkefni með það að markmiði að hraða afgreiðslu hælismála og koma þannig í veg fyrir að flestir hælisleitendur þyrftu að bíða lengi eftir niðurstöðu í máli sínu. Í marsmánuði ákvað ríkisstjórn að setja fjármuni í átakið og var hluti fjárens ætlaður til að ráða tvo lögfræðinga tímabundið hjá stofnuninni. Þegar var ráðið í stöðurnar og um viku síðar hófu þeir störf, eða um miðjan mars. Þegar tölfraði hælismála er skoðuð (kafli VI) kemur berlega í ljós hversu miklu það skiptir að hafa nægilegan mannafla og hæfa einstaklinga til að sinna verkefnum. Skýrt kemur fram að fjöldi afgreiddra hælismála eykst mikið milli ára og er það því að þakka að fjármagn var veitt til stofnunarinnar til að ráða tvo lögfræðinga á síðari hluta árs 2012 og við það bættust síðan tveir lögfræðingar í apríl 2013 á grundvelli átaks ríkisstjórnar í hælismálum. Verður nánar gert grein fyrir áttakinu í rekstrarkafla ársskýrslunnar.

Útlendingastofnun gerði samstarfssamning við innanríkisráðuneytið 26. apríl 2013 þar sem kveðið var á um að stofnunin tæki að sér nýtt verkefni frá 1. maí 2013. Verkefnið sneri að því að taka við og vinna umsóknir erlendra ríkisborgara um íslenskan ríkisborgararétt fyrir innanríkisráðuneytið og sinna annarri umsýslu sem ráðuneytið hafði fram að því haft með höndum, í því skyni að undirbúa ákvarðanir um umsóknir og aðrar ákvarðanir sem ráðuneytið tæki á grundvelli laga nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt. Í samningnum fólst einnig að stofnunin sæi um að veita upplýsingar og annast leiðbeiningar um vinnslu umsókna og annað sem varðaði framkvæmd laganna. Jafnframt var stofnuninni falið að undirbúa fyrir ráðuneytið umsagnir sem sendar væru til Alþingis. Í árslok 2013 lá fyrir að Útlendingastofnun tæki við hlutverki ráðuneytisins sem útgefandi ríkisborgararéttar og samhliða því yrðu ákvarðanir stofnunarinnar vegna umsókna um ríkisborgararétt kærnanlegar til ráðuneytisins. Var kveðið á um þessa breytingu í lögum 145/2013 sem tóku gildi 1. febrúar 2014. Verkefninu eru gerð nánari skil í kafla 3.

Útlendingastofnun er enn of fámenn til að henni sé unnt að sinna hlutverki sínu með viðunandi hætti. Ýmislegt hefur þó áunnist á undanförunum árum og má það fyrst og fremst þakka elju starfsmanna, vilja þeirra til að hafa áhrif á lagaumhverfi og verkferla og ósérhlífni þeirra við að taka að sér ný og krefjandi verkefni. Halda þarf áfram að berjast fyrir þeim mannaúði sem nauðsynlegur er stofnun sem þessari og fá til starfa landfræðinga, gæðastjóra og upplýsingafulltrúa svo eitthvað sé nefnt og þá er nauðsynlegt að hlúa að þeim starfsmönnum sem fyrir eru. Oft vill það gleymast að hjá stofnuninni starfar fólk sem fer eftir þeim lögum og reglum sem Alþingi og ráðuneyti hefur sett málaflokknum og að markmið starfsmanna er að gera eins vel við viðskiptavinum og unnt er innan þess ramma.

Mikilvægt er að tölfraði og leiðbeinandi upplýsingar séu aðgengilegar í netheimum og almenningur upplýstur reglulega um framgang mála en ekki hefur verið unnt að sinna því sem skyldi. Með nýrri heimasíðu er ætlunin að auka upplýsingaflæði til almennings og viðskiptavina. Það sem getur þó hamlað því er að ekkert fjármagn fylgdi heimild til að ráða upplýsingafulltrúa og umsjónarmanns heimasíðu þegar ráðist var í gerð hennar. Vonir standa til að úr því verði bætt af hálfu Alþingis og stjórnvalda þar sem sá vilji og skilningur kom fram af hálfu fjárlaganefndar og innanríkisráðuneytisins á vormánuðum 2014 að endurskoða þyrfti heimasíðuna og að fjármagn þyrfti til að uppfæra hana og halda henni við.

Við gerð þessarar ársskýrslu lá fyrir að framangreint átak í hælismálum yrði fram haldið á árinu 2014 og hefur það breytt miklu varðandi afgreiðslu erinda og rekstur stofnunarinnar. Mjög áhugaverðar breytingar hafa jafnframt átt sér stað nýlega og má þar nefna lagabreytingar er snúa að kærunefnd útlendingamála, heimild til flýtimeðferðar í tilteknum málum og auknum heimildum til veitingar dvalarleyfa til hælisleitenda sem ekki teljast flóttmenn en hafa þurft að bíða lengi eftir niðurstöðu í sínu máli. Þess er að vænta að fleiri breytingar eigi sér stað á árinu 2014, bæði er snúa að verkferlum og málsmeðferð stofnunarinnar, auk þess sem vonir standa til að ráðuneytið setji á fót móttökumiðstöð fyrir hælisleitendur sem hingað koma. Því eru spennandi og áhugaverðir tímar framundan. Þess er vænst að viðskiptavinir Útlendingastofnunar fái betri þjónustu á grundvelli þeirra breytinga sem átt hafa sér stað á undanförunum mánuðum og árum og þá er þess vænst að vinnuumhverfi starfsmanna verði jafnframt betra með auknum mannauði og betra upplýsingaflæði til almennings.

Reykjavík, 25. september 2014

Kristín Völundardóttir, forstjóri

EFNISYFIRLIT

Inngangur	1
Ávarp forstjóra.....	3
Yfirlit yfir starfsemi ársins 2013.....	6
Almennt	6
Þjónusta	6
Samstarf	6
Rekstur	6
Kjarnastarfsemi	9
1. Dvalarleyfi	9
1.1. Helstu flokkar dvalarleyfa.....	9
1.2. Fjöldi umsókna og veitinga.....	9
1.3. Synjanir	13
1.4. Kærur til innanríkisráðuneytis	14
1.5. Afturköllun dvalarleyfis	15
1.6. Lagabreytingar	16
2. Vegabréfsáritanir	17
2.1. Tegundir vegabréfsáritana	17
2.2. Fjöldi umsókna og veitinga.....	17
2.3. Synjanir	18
2.4. Kærur til innanríkisráðuneytis	18
2.5. Lagabreytingar.....	19
3. Ríkisborgararéttur	19
4. Hæli	20
4.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu	20
4.2. Upprunaríki hælisleitenda.....	22
4.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2013	23
4.4. Kærur til innanríkisráðuneytis	24
4.5. Lagabreytingar.....	24
5. Frávísanir og brottvísanir	25
5.1. Frávísanir	25
5.2. Brottvísanir.....	25
6. Ferðaskilríki og vegabréf	26
6.1. Ferðaskilríki fyrir flóttamann.....	27
6.2. Vegabréf fyrir útlending	27
7. Samvinna við íslensk og erlend stjórnvöld og félagasamtök	28
7.1. Innlent samstarf	28
7.2. Erlent samstarf	29

Yfirlit yfir starfsemi ársins 2013

Almennt

Í upphafi árs störfuðu 22 einstaklingar hjá stofnuninni, þar af sjö lögfræðingar og einn laganemi. Þriðja árið í röð var gerð sú krafa á stofnunina að draga saman í rekstri. Strax í upphafi árs var ljóst að veruleg aukning yrði í komum hælisleitenda en vegna átaks ríkisstjórnar í hælismálum þurfti ekki að skerða þjónustu við viðskiptavinum og er það viðsnúningur sem vert er að fylgja eftir.

Þjónusta

Viðskiptavinir stofnunarinnar geta lagt fram umsóknir um dvalarleyfi hjá öllum sýslumönnum landsins og Útlendingastofnun,¹ 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

Almennur rekstur

Rekstrarafgangur var rúmar 7. m.kr. og ræðst það af því að tæpum 44. milj.² var varið í átak í hælismálum og fluttist afgangur þess fjármagns á milli ára. Útlendingastofnun var utan framanritaðs gert að draga rekstrarkostnað saman um 3%. Fjárframlag til stofnunarinnar var 245,7 m.kr. Hér að neðan verður gerð nánari grein fyrir útgjöldum stofnunarinnar á árinu 2013 samanborið við fjárlagaárið 2012.

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

2 Ríkisstjórn Íslands samþykkti í mars 2013 að veita 25 m.kr. til innanríkisráðuneytis til að hraða afgreiðslu hælismála. Innanríkisráðuneytið gaf Útlendingastofnun í framhaldi þeirrar ákvörðunar fyrirmæli um að sá kostnaður er tengdist því átaki skyldi bókfærður á fjárlagalið 06399 að undangengu samþykki ráðuneytisins fyrir greiðslu reikninga og launakostnaðar. Umrædd fjárhæð var ekki sett inn á fjárlagalið 06399 en samkvæmt ráðuneytinu, átti fjárlagaliðurinn að vera neikvæður þar til fjárukalög 2013 yrðu samþykkt. Á ríkisstjórnarfundum í júlí 2013 var síðan samþykkt að auka fjármagn til átaksins til áramóta eða um 18,750 milj. Samtals voru því veittar 43,750 milj. í átakið 2013. Við gerð fjárukalaga 2013 var ákveðið að breyta framangreindu fyrirkomulagi og var þeim fjármunum sem hér eru til umræðu úthlutað til Útlendingastofnunar á fjárlagalið 06398. Jafnframt var ákveðið sá kostnaður sem bókfærður hafði verið á fjárlagalið 06399 vegna átaksins, yrði færður á fjárlagalið 06398.

Tafla 1. **Rekstur Útlendingastofnunar:** Skipting helstu rekstrarliða (þús.kr. á verðlagi) 2012 og 2013

Tekjur		2012	2013	Breyting %
	Sértekjur	1.705.987 ³	4.040.754	136,86%
Gjöld				
	Dagvinna	95.053.421	129.313.441	36,04%
	Vaktaálag	9.167.224	9.312.511	1,58%
	Aukagreiðslur	3.160.202	4.488.400	42,03%
	Yfirvinna	1.109.591	1.839.998	65,83%
	Launatengd gjöld	25.463.881	33.555.868	31,78%
		133.954.319	178.510.218	33,26%
Annar rekstrarkostnaður:				
	Ferðir og fundir	3.717.224	3.774.218	1,53%
	Rekstrarvörur	2.264.299	3.848.618	69,97%
	Aðkeypt þjónusta	23.451.441	41.820.079	78,33%
	Húsnæði	14.587.376	15.222.036	4,35%
	Rekstrarkostnaður, eignakaup, tilfærslur o.fl.	390.190	2.549.856	553,49%
		44.393.468	67.214.807	51,41%
		178.364.849	245.725.025	37,77%
		741.138		
Tekjuafgangur (tekjuhalli) fyrir ríkisframlag		178.364.849	241.684.271	35,50%
Ríkisframlag		177.400.000	248.900.000 ⁴	40,30%
7,1 Gjöld umfram tekjur		741.138	7.215.729	873,60%
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ				
Staða í ársbyrjun			741.138	
Tekjujöfnuður ársins			7.215.729	
Höfuðstóll í árslok		741.138	7.956.867	

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

4 Þar af 42,375 milj. vegna átaks í hælismálum, sjá neðanmálgrein 2.

Rekstur hælislíðar

Rekstrarafgangur var rúmar 12 m.kr. Rekstrarhalli ársins 2012 var tæpar 44 m.kr. og því var höfuðstóll í árslok neikvæður um rúmar 31 m.kr. Skýring þess hversu háar fjárhæðir hafa farið í húsnæði og umönnun hælisleitenda s.l. ár er sú mikla fjölgun í komum þeirra á milli árána 2011-2014 og því að ekki var aukið fjármagn til stofnunarinnar í fjárlögum þrátt fyrir beiðnir þar um. Taka verður fram að í þeim fjárhæðum sem hér eru gefnar upp er ekki að finna útlagðan kostnað vegna starfa skipaðra talsmanna (innanríkisráðuneytið greiðir þann kostnað) né útlagðan kostnað vegna flutninga héðan til annarra Evrópuríkja eða heimaríkis (embætti ríkislögreglustjóra greiðir þann kostnað), utan þess að leiga á flugvél til Króatíu (rúmar 8 m.kr.) var greidd af hælislíðnum á grundvelli átaks ríkisstjórnar í hælismálum (átakinu er gerð skil í umfjöllun um almennan resktur). Fjárframlag til hælislíðar var 448.400 m.kr. Hér að neðan verður gerð nánari grein fyrir útgjöldum á árinu 2013 samanborið við fjárlagaárið 2012.

Tafla 2. **Rekstur hælislíðar:** Skipting helstu rekstrarliða (þús.kr. á verðlagi) 2012 og 2013

Tekjur		2012	2013	Breyting %
Umönnun, þ.m.t. fæði, húsnæði, dagpeningar. hælisleitrekstrarkostnaður:				
	Ferðir og fundir	8.492	142.292	1575,60%
	Aðkeypt þjónusta (Umönnunarkostnaður)	218.783.919	431.650.185	97,30%
	Rekstrarvörur	3.906	0	
	Túlkabjónusta og þýðingar	1.716.873	3.539.882	106,18%
	Rekstrarkostnaður, eignakaup, tilfærslur o.fl.	223.551	759.988	239,96%
	Tekjuafgangur (tekjuhali) fyrir ríkisframlag	220.736.741	436.092.347	97,56%
	Ríkisframlag	177.000.000	448.400.000	153,33%
	7,1 Gjöld umfram tekjur	-43.736.741	12.307.653	-128,14%
SKULDIR OG EIGIÐ FÉ				
	Staða í ársbyrjun		-43.736.741	
	Tekjujöfnuður ársins		12.307.653	
	Höfuðstóll í árslok	-43.736.741	-31.429.088	

Kjarnastarfsemi

Kjarnastarfsemi Útlendingastofnunar er; 1. Dvalarleyfi, 2. Vegabréfsáritanir, 3. Ríkisborgararéttur, 4. Hæli, 5. Frávísanir og brottvísanir, 6. Ferðaskilríki og vegabréf fyrir útlending og 7. Samvinna við íslensk og erlend stjórnvöld og félagasamtök. Stuttlega verður gerð grein fyrir hverju og einu sviði hér á eftir.

1. Dvalarleyfi

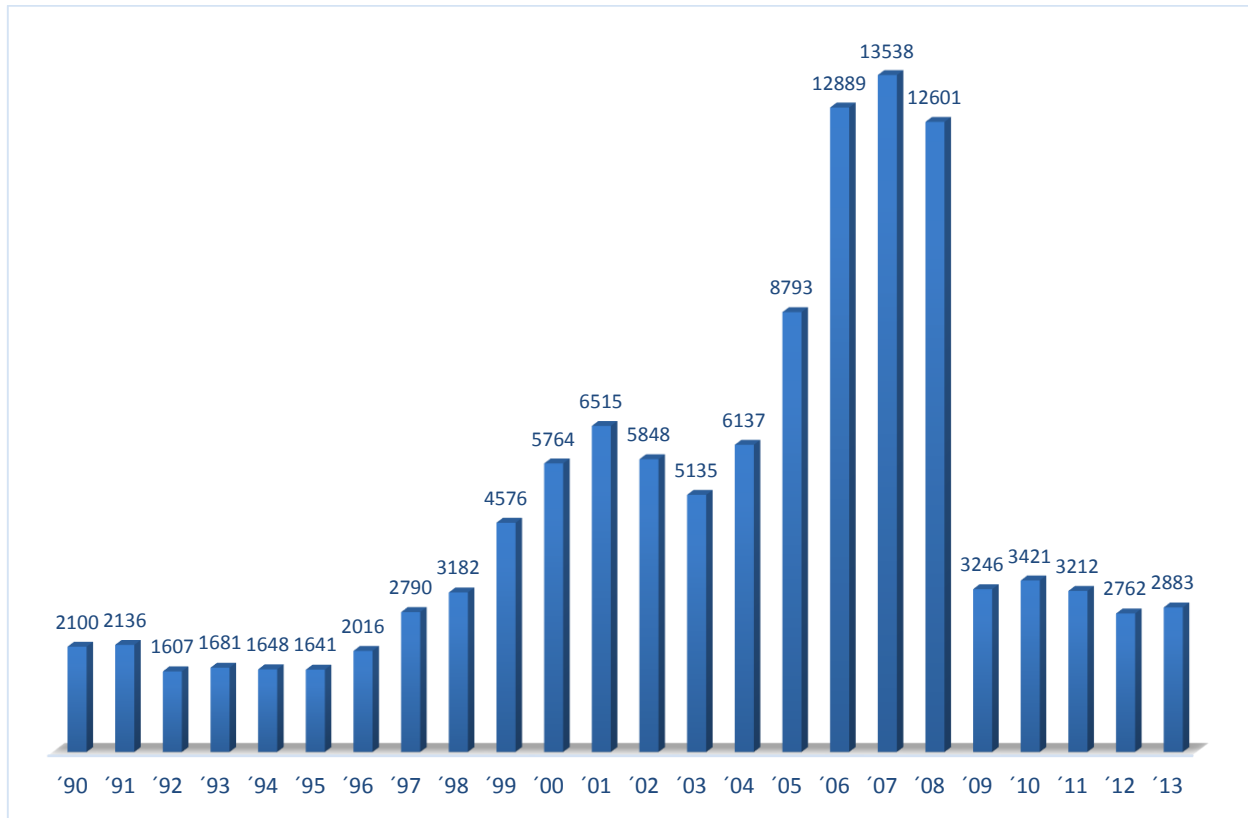
1.1. Helstu flokkar dvalarleyfa

Útlendingastofnun gefur út yfir 16 tegundir af dvalarleyfum ár hvert. Á myndum 2 og 3 má sjá fjölda umsókna og fjölda dvalarleyfa í hverjum flokki. Stærstur er flokkur sem nefndur er fjölskyldusameiningar eða 50%. Konur eru í meirihluta þeirra sem sækja um og fá útgefin dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar eða um 47% umsækjenda (mynd 7).

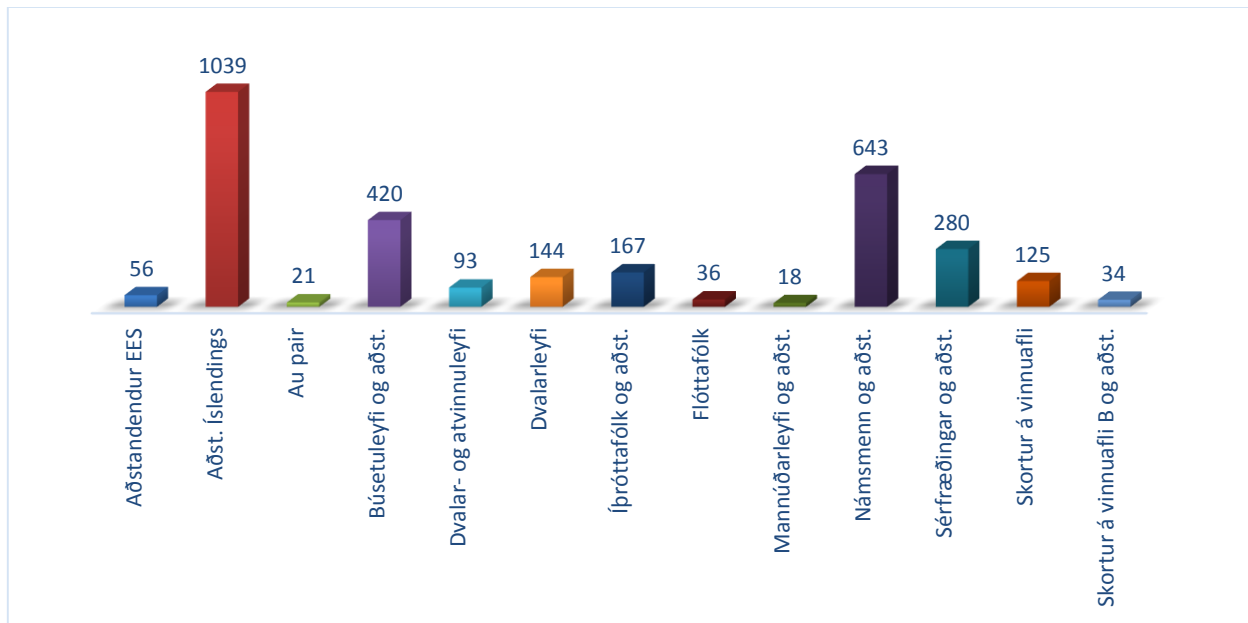
1.2. Fjöldi umsókna og veitinga

Útlendingastofnun gaf út 2883 dvalarleyfi á árinu (mynd 1) en stofnunin tók á móti 3076 umsóknum um dvalarleyfi (mynd 2).

Á mynd 4 má sjá ríkisföng og fjölda þeirra ríkisborgara sem fengu útgefin flest dvalarleyfi 2013. Á mynd 5 má sjá útgefin dvalarleyfi á grundvelli tímabundinnar atvinnuþátttöku til einstaklinga með ríkisfang utan EES eða EFTA .

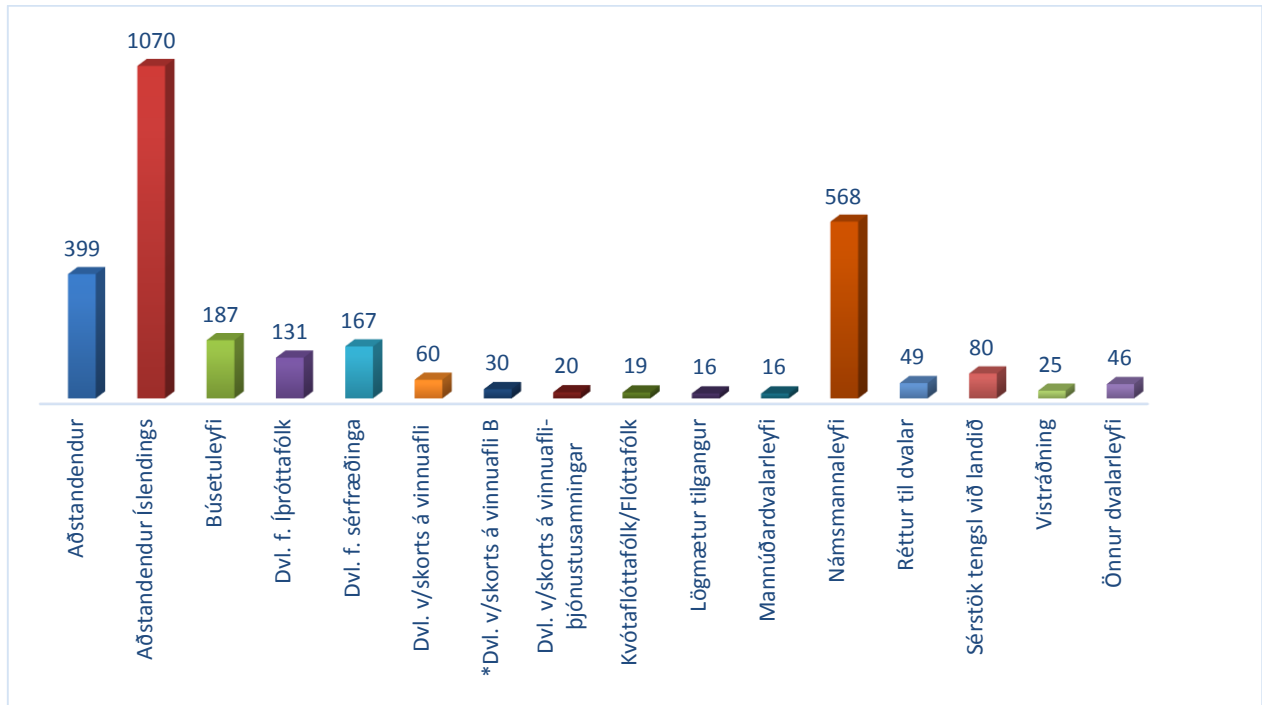


Mynd 1: Útgefin dvalarleyfi frá 1990⁵.

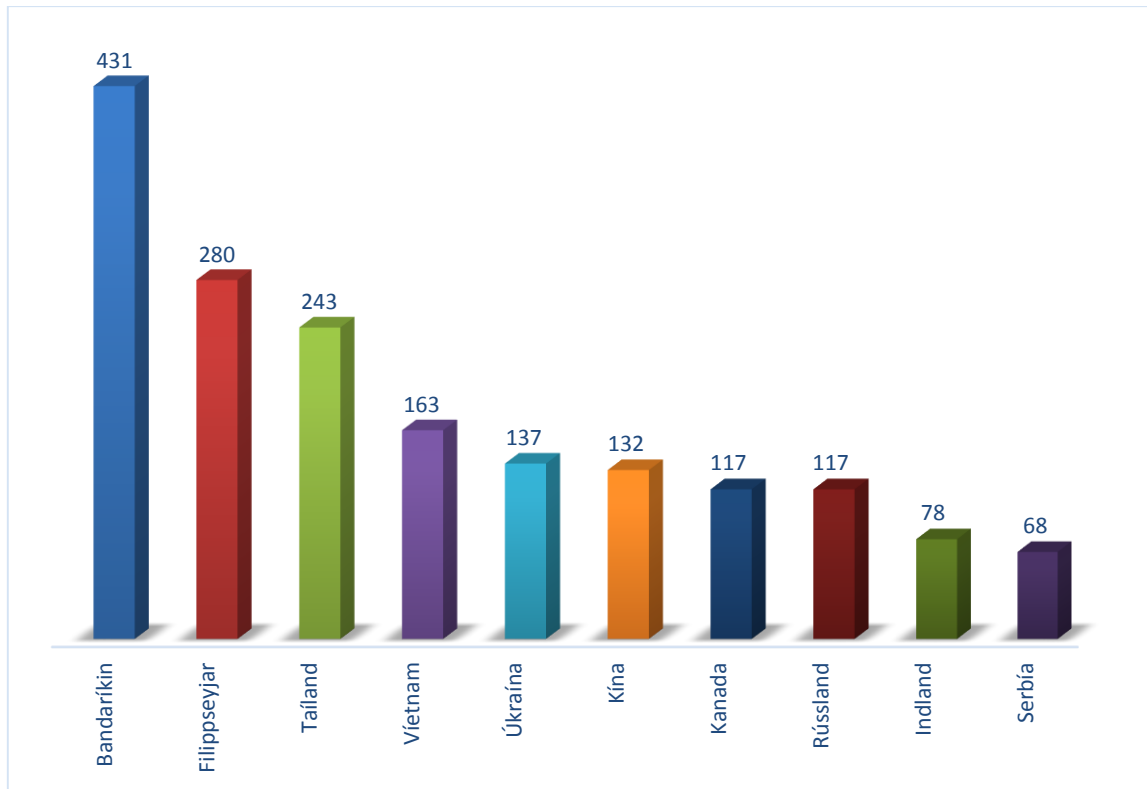


Mynd 2. Móttækna umsóknir 2013 skipt eftir flokki.

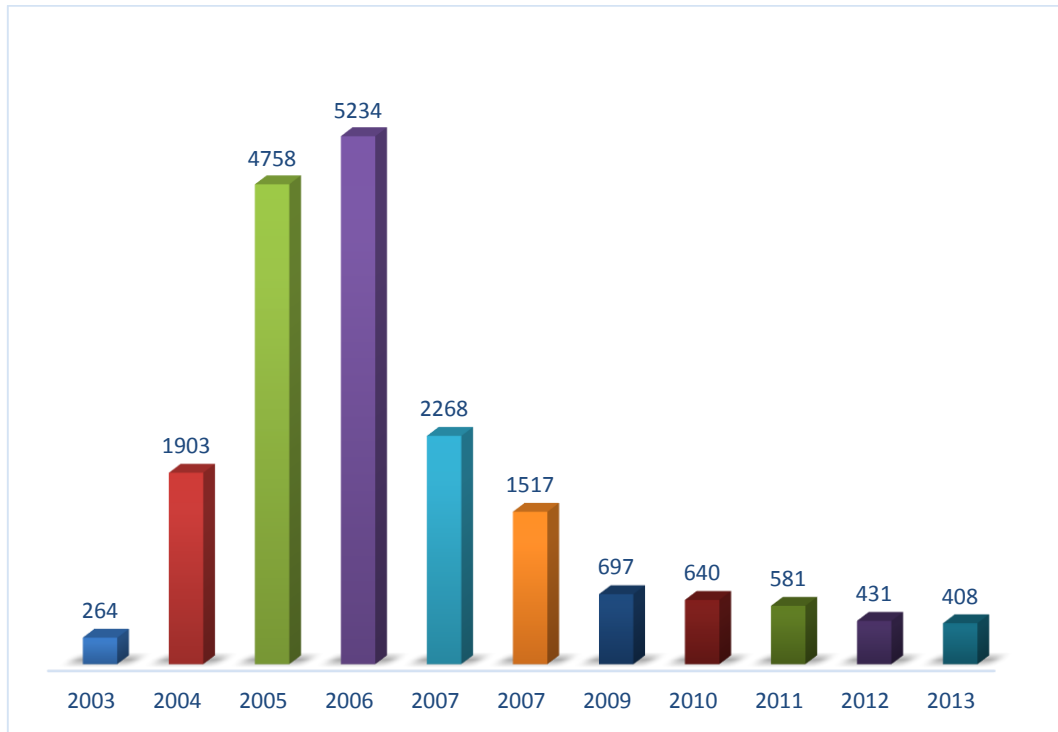
⁵ Munur á fjölda útgefna leyfa fram til ársins 2009 og eftir það ár skýrist af því að 2009 fluttust umsóknir EES borgara frá Útlendingastofnun til Þjóðskrár.



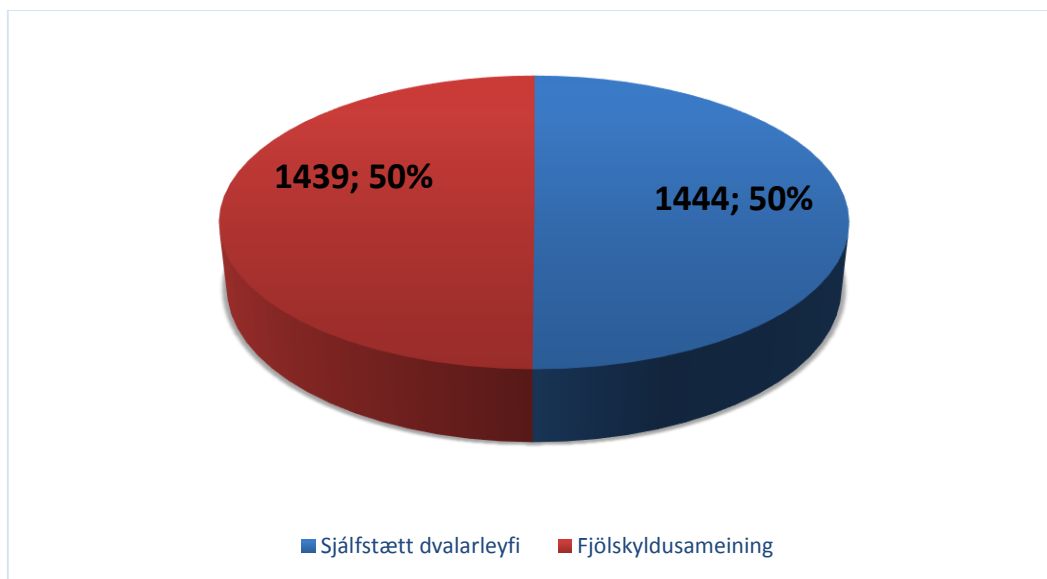
Mynd 3. Útgefin dvalarleyfi 2013 skipt eftir flokki.



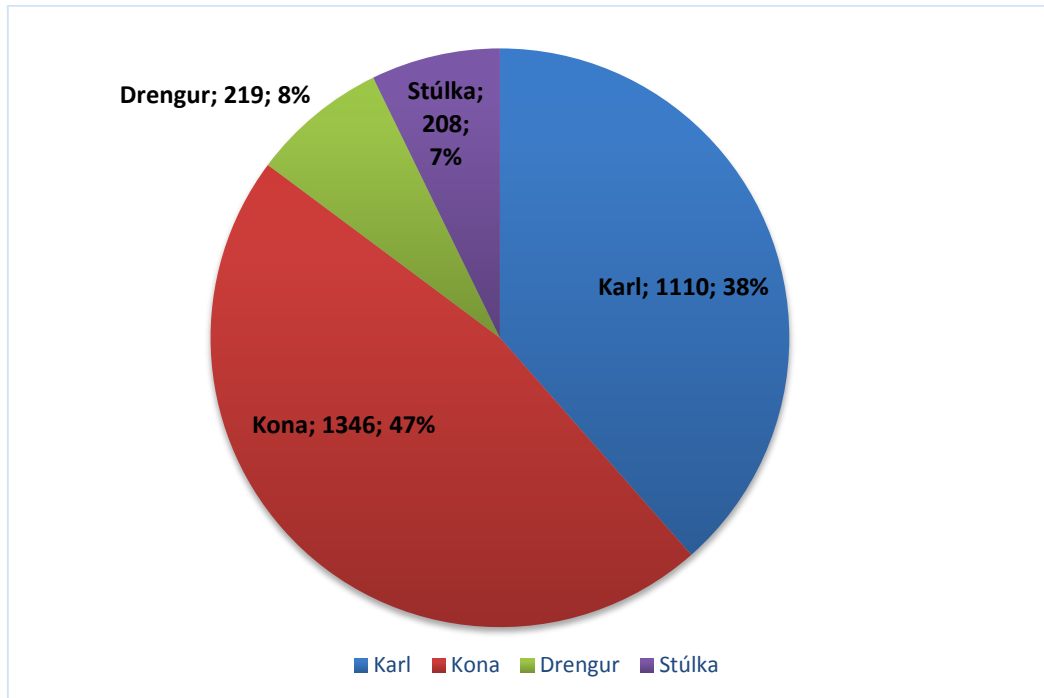
Mynd 4. Helstu þjóðerni sem fengu útgefin dvalarleyfi 2013.



Mynd 5. Útgefin dvalarleyfi vegna tímabundinnar atvinnuþátttöku 2003-2013.



Mynd 6. Skipting útgefinna dvalarleyfa eftir tilgangi dvalar 2013.

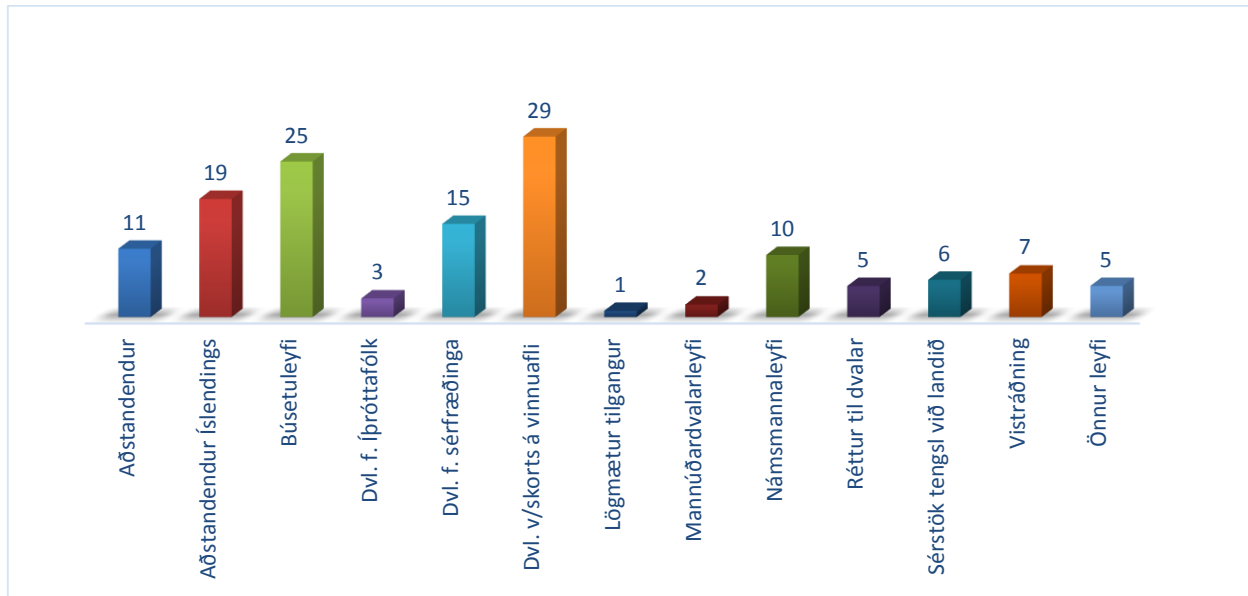


Mynd 7. Skipting útgefina dvalarleyfa eftir kynjahlutfalli 2013.

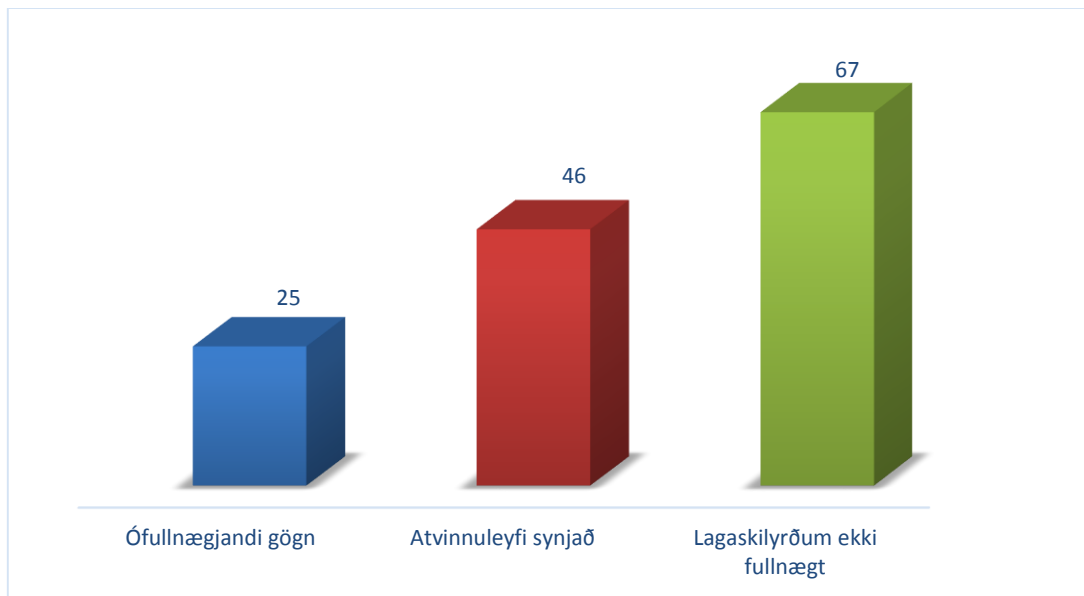
1.3. Synjanir

Útlendingastofnun synjar um veitingu dvalarleyfis m.a. ef ekki er fullnægt þeim lagaskilyrðum sem fram koma í lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Af 138 umsóknum sem var synjað voru 67 umsóknir sem ekki fullnægðu lagaskilyrðum (mynd 9).

Þegar skoðaðar eru synjanir dvalarleyfa út frá tilgangi dvalar liggur fyrir að flestar synjanir byggðust á að umsóknir og fylgigögn fullnægðu ekki lagaskilyrðum (mynd 9), 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 2013 var 46 umsækjendum synjað um dvalarleyfi vegna synjunar Vinnumálastofnunar á útgáfu atvinnuleyfis, en 39 umsækjendum var synjað af sömu ástæðu á árinu 2011.



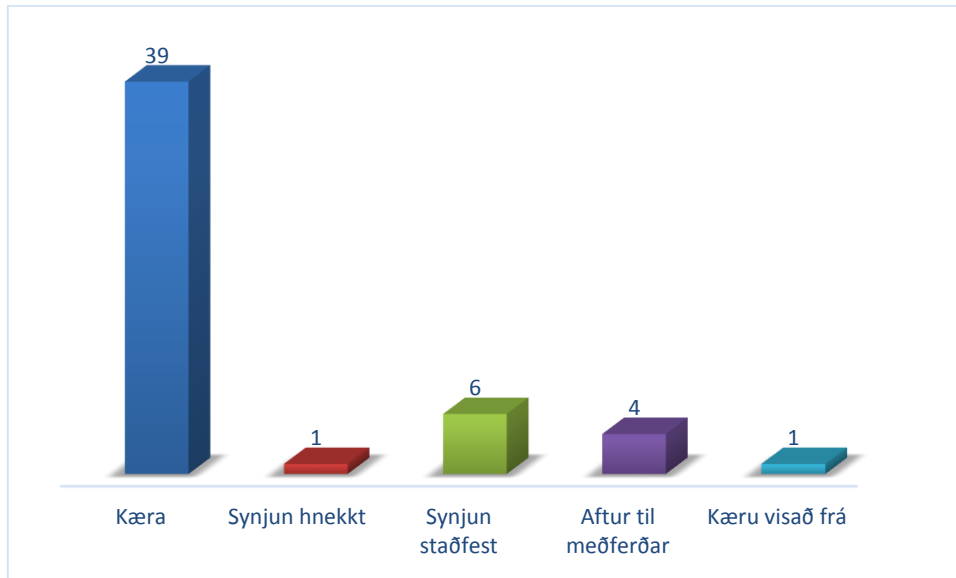
Mynd 8. Flokkar dvalarleyfa og fjöldi sýnjana 2013.



Mynd 9. Helstu forsendur sýnjana dvalarleyfa 2013.

1.4 Kæur til innanríkisráðuneytis

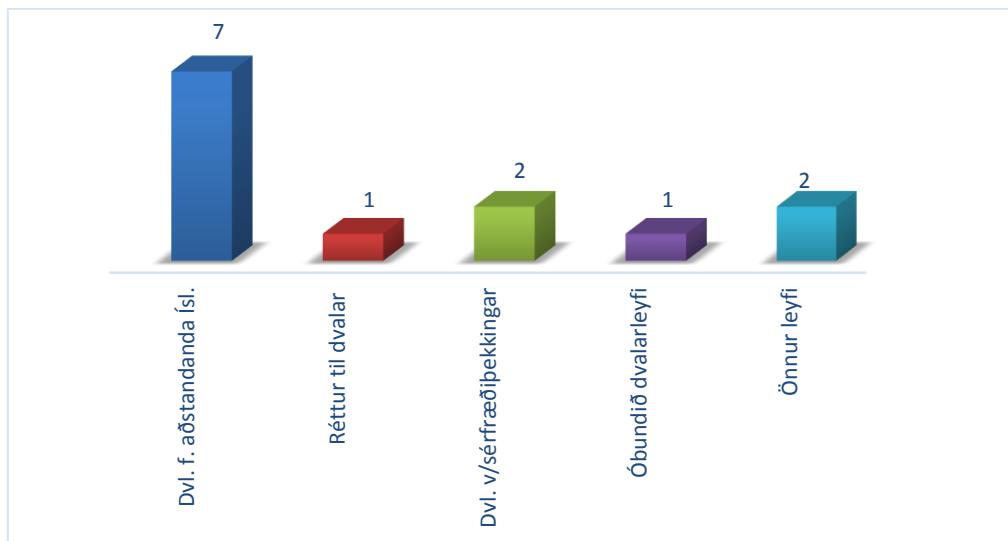
Innanríkisráðuneytinu bárust 39 kæur vegna sýnjunar Útlendingastofnunar á útgáfu dvalarleyfis, sem er svipaður fjöldi og á árinu 2012 (42 kæur). Innanríkisráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar um sýnjun dvalarleyfis í sex málum, einni kæru var vísað frá, einni sýnjun var hnekt og fjórum vísað aftur til meðferðar (mynd 10).



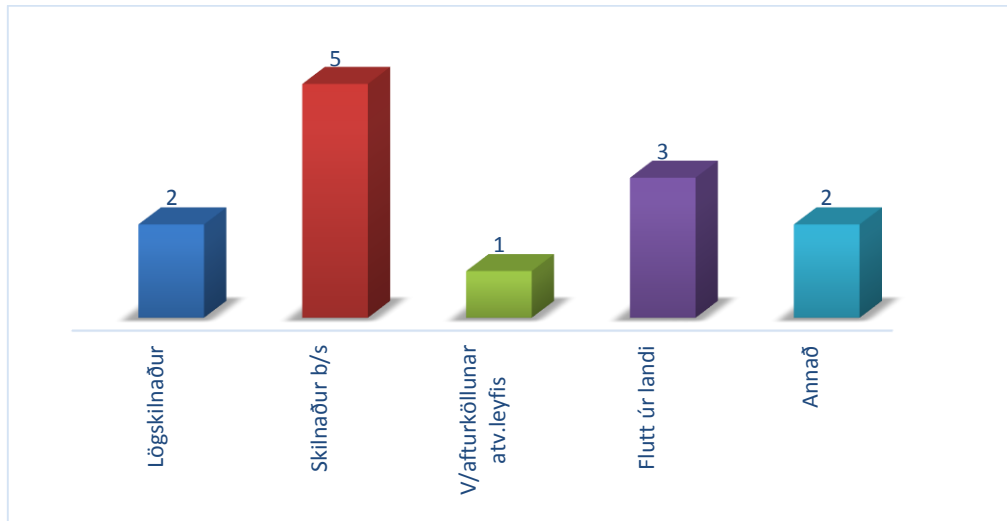
Mynd 10. Kærðar synjanir dvalarleyfa 2013; fjöldi afgreiddra kærumála í Innanríkisráðuneytinu.

1.5. Afturköllun dvalarleyfis

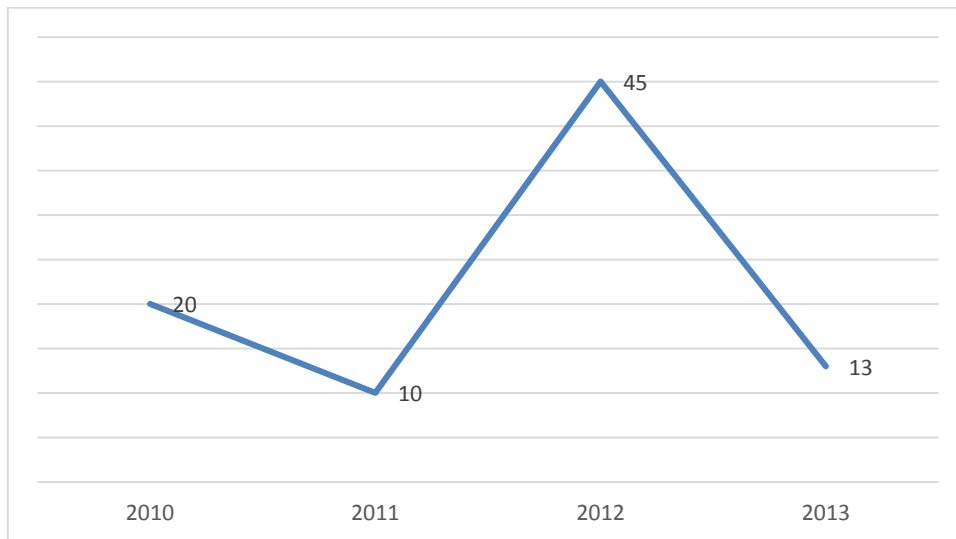
Útlendingastofnun afturkallar dvalarleyfi og búsetuleyfi ef handhafi leyfis hefur við umsókn, gegn betri vitund, veitt rangar upplýsingar eða leynt atvikum sem hefðu getað haft verulega þýðingu við leyfisveitinguna eða ef ekki er lengur fullnægt skilyrðum fyrir veitingu dvalarleyfis eða búsetuleyfis eða það leiðir að öðru leyti af almennum stjórnsýslureglum. Á árinu 2013 voru 13 dvalarleyfi afturkölluð (mynd 11), en það er fækkun frá fyrra ári (mynd 13). Mjög misjafnt er milli ára hvers eðlis þau dvalarleyfi eru sem stofnunin afturkallar (mynd 12).



Mynd 11. Flokkar afturkallaðra dvalarleyfa 2013.



Mynd 12. Ástæður afturköllunar dvalarleyfa 2013.



Mynd 13. Afturkölluð dvalarleyfi 2010-2013.

1.6. Lagabreytingar

Engin breyting varð á lagaumhverfi stofnunarinnar frá fyrra ári.

2. Vegabréfsáritanir

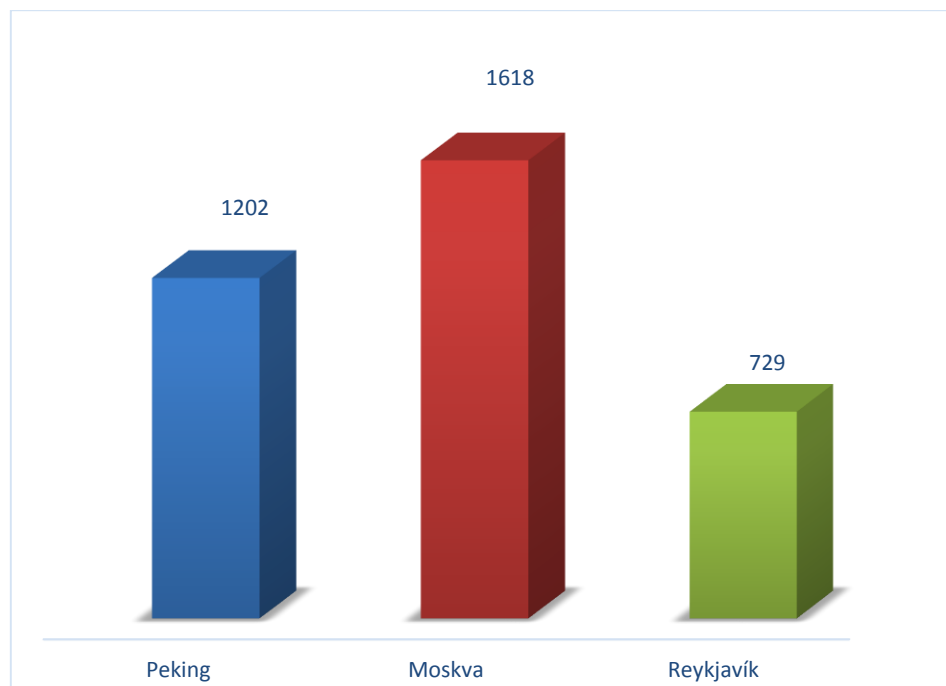
Ísland er aðili að Schengen-samstarfinu og eru vegabréfsáritanir unnar eftir þeim reglum sem tilheyra því samstarfi. Flestir geta ferðast til Íslands án vegabréfsáritunar og dvalið hér í landinu í allt að níutíu daga sem ferðamenn. Þeir sem eru áritanaskyldir til Íslands geta sótt um vegabréfsáritun í sendiráði Íslands í Peking eða í sendiráðum/ræðisskrifstofum sem fara með fyrirsvar 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.

2.1. Tegundir vegabréfsáritana

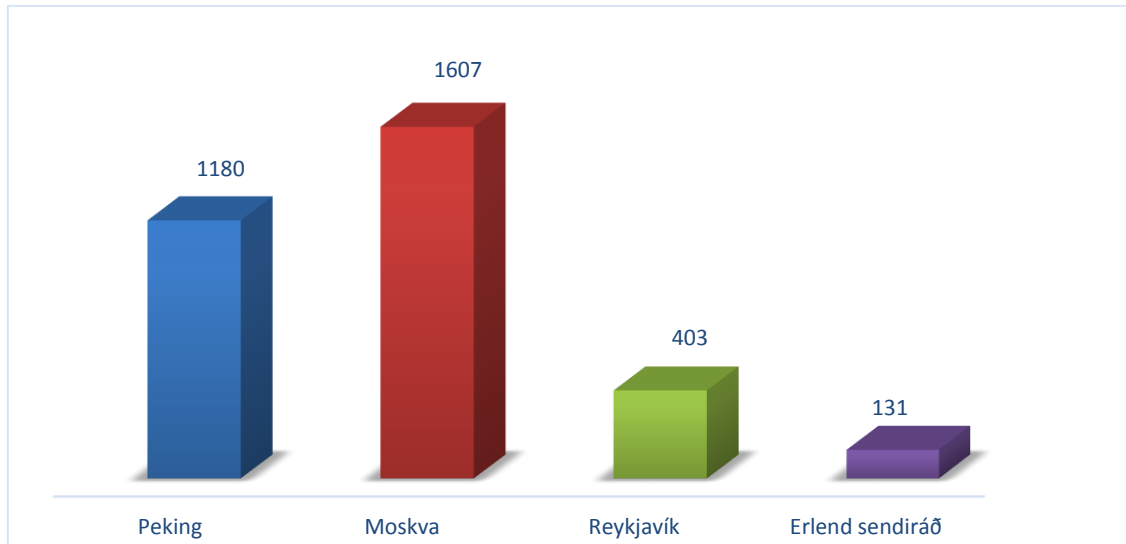
Áritanir eru mismunandi eftir tilgangi og eru ferðamannaáritanir veittar t.d. fyrir fjölskylduheimsóknir, viðskiptaheimsóknir, opinberar heimsóknir og til að ferðast (C- áritun), og er gerð sú krafa að einstaklingurinn snúi aftur til síns heimalands. Einnig eru til áritanir til gegnumferðar um flughöfn (A-áritun), en þær hafa ekki verið gefnar út fyrir Íslands hönd.

2.2. Fjöldi umsókna og veitinga

Árið 2013 bárust 729 umsóknir um áritun til Útlendingastofnunar en 1618 umsóknir bárust til afgreiðslu hjá íslenska sendiráðinu í Moskvu og 1202 hjá íslenska sendiráðinu í Peking (mynd 14). Útlendingastofnun gaf út 403 áritanir, sendiráðið í Moskvu gaf út 1607 áritanir og sendiráðið í Peking gaf út 1180 áritanir (myndi 15).



Mynd 14. Fjöldi umsókna um vegabréfsáritun 2013.



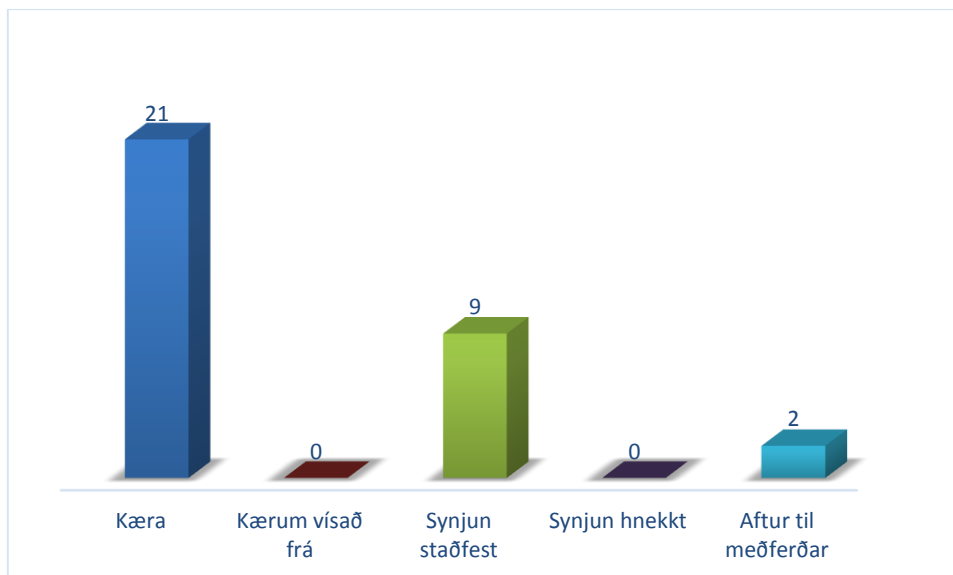
Mynd 15. Útgefnar vegabréfsáritanir 2013.

2.3. Synjanir

Útlendingastofnun synjaði 201 umsókn um vegabréfsáritun á árinu 2013.

2.4. Kæur til innanríkisráðuneytis

Innanríkisráðuneytinu barst 21 kæra vegna synjunar Útlendingastofnunar um vegabréfsáritun. Innanríkisráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á vegabréfsáritun í níu málum, fjórum synjunum var hnekktt og tveimur vísað aftur til meðferðar (mynd 16).



Mynd 16. Kærðar synjanir áritana 2013; fjöldi afgreiddra kærumála í innanríkisráðuneytinu.

2.5. Lagabreytingar

Engin breyting varð á lagaumhverfi stofnunarinnar frá fyrra ári.

3. Ríkisborgararéttur

Útlendingastofnun annaðist móttöku og vinnslu umsókna um íslenskan ríkisborgararétt fyrir innanríkisráðuneytið frá 1. maí 2013 til 31. desember 2013. Í því fólst að Útlendingastofnun fór yfir fyrirliggjandi gögn um ríkisborgararétt og gerði tillögu að niðurstöðu vegna umsóknar og annarra ákvarðana sem ráðuneytið tók á grundvelli laganna. Útlendingastofnun sendi ráðuneytinu tillögu að ákvörðun í hverju máli ásamt greinargerð um forsendur tillögunnar. Útlendingastofnun sinnti jafnframt upplýsinga- og leiðbeiningaskyldu við umsækjendur. Á tímabilinu tók stofnunin á móti 578 umsóknum um ríkisborgararétt.

4. Hæli

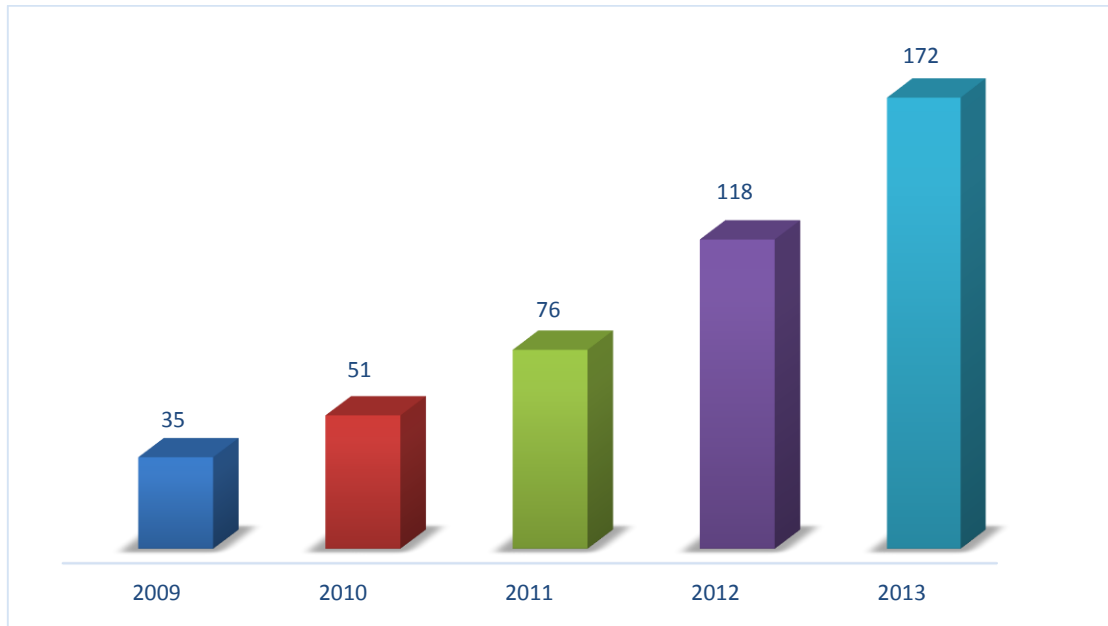
Að meginstefnu má segja að umsóknir um hæli falli í tvo flokka. Annars vegar eru það umsóknir sem falla undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar⁶ og hins vegar umsóknir sem teknar eru til efnislegrar meðferðar. Þegar umsókn um hæli er lögð fram er fyrst kannað hvort umsóknin falli undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, en það felur í sér að annað aðildarríki þeirrar reglugerðar beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli. Er umsækjandi þá endursendur til þess aðildarríkis og ekki tekin afstaða til þess hér á landi 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 efnisleg 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 hagar þeirra eru með þeim hætti að rétt sé 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 og Reykjavíkurborgar sem annast hælisleitendur á meðan á vinnslu máls þeirra stendur. Þá á Útlendingastofnun 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).

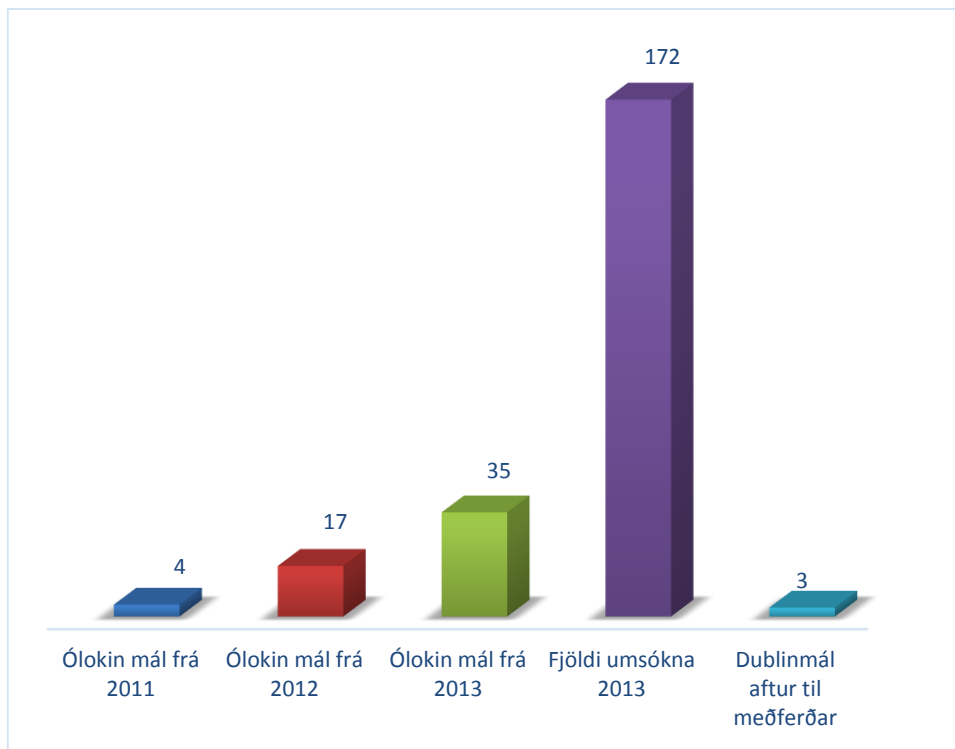
4.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu

Útlendingastofnun móttók 172 umsóknir um hæli á árinu en það eru talsvert fleiri umsóknir en árið 2012 (mynd 17). Jafnframt voru fjórar umsóknir enn í vinnslu frá árinu 2011 og 17 umsóknir frá 2012. Í lok árs 2013 voru samtals 56 umsóknir um hæli í vinnslu hjá stofnuninni, þar af 35 frá árinu 2013. (mynd 18).

⁶ 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).



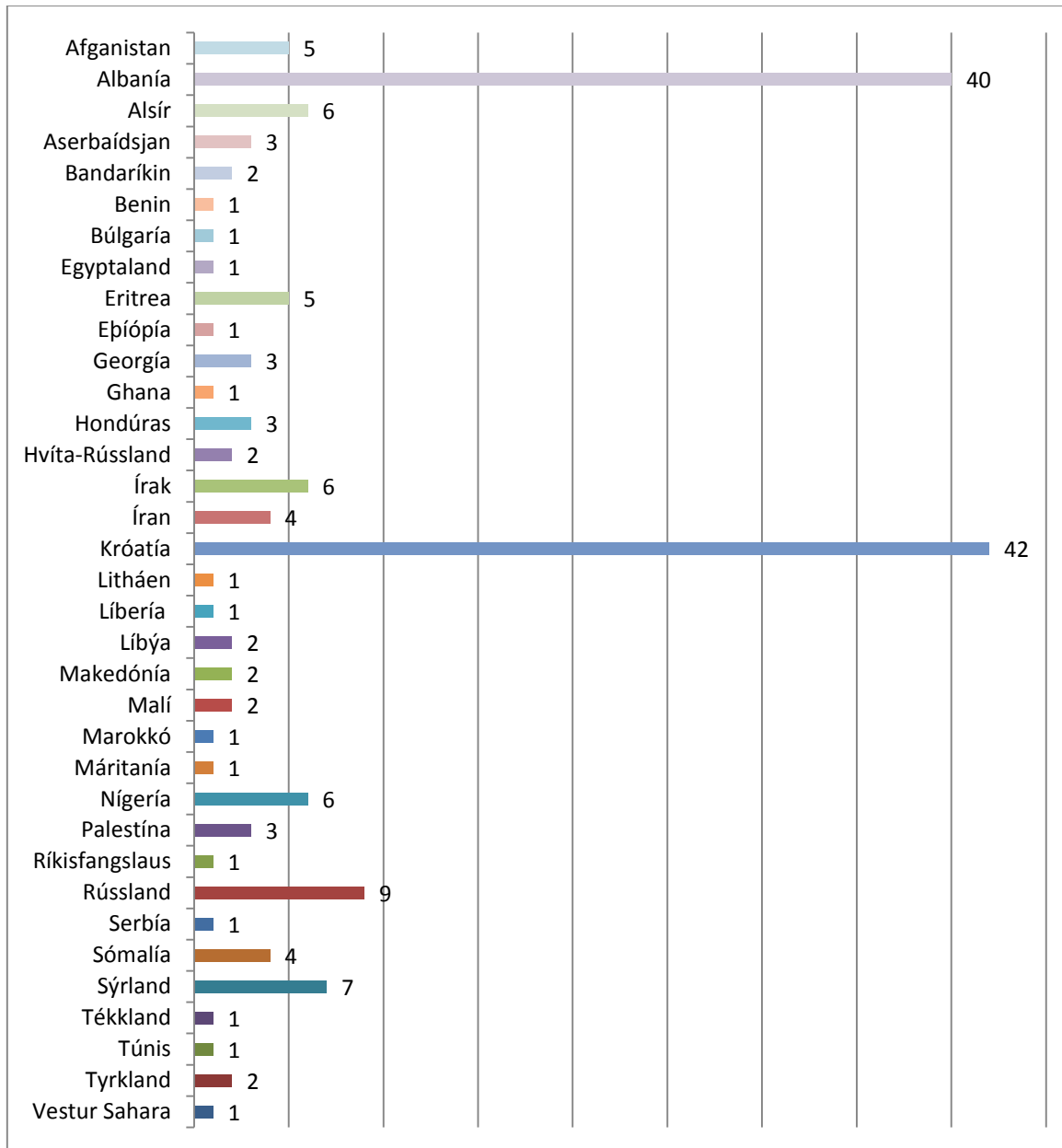
Mynd 17. Móttæknar umsóknir um hæli 2009-2013.



Mynd 18. Umsóknir um hæli til vinnslu hjá Útlendingastofnun 2013.

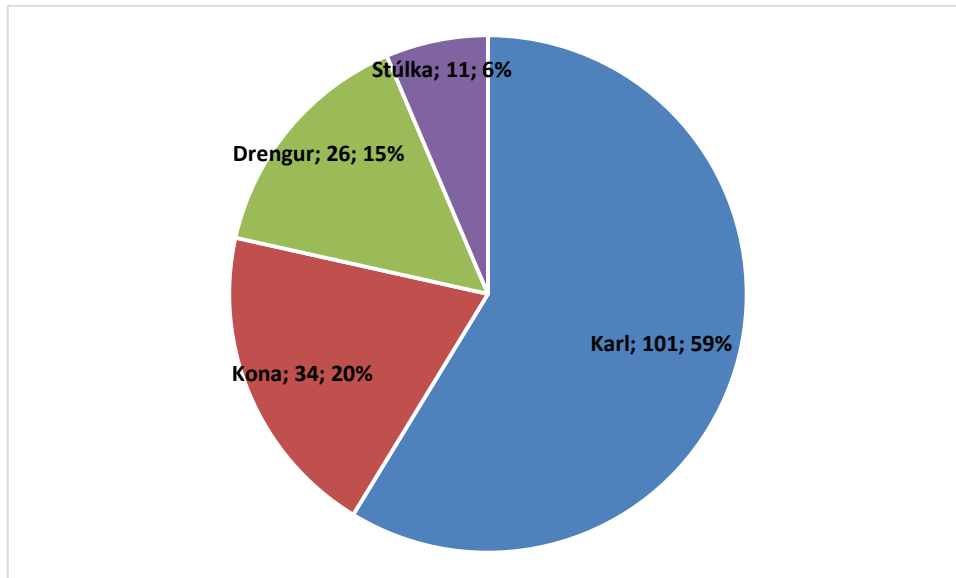
4.2. Upprunaríki hælisleitenda

Á mynd 19 má sjá hvaðan hælisleitendur komu. Samkvæmt framburði hvers og eins komu þeir frá 35 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 19. Upprunaríki þeirra sem sóttu um hæli 2013.

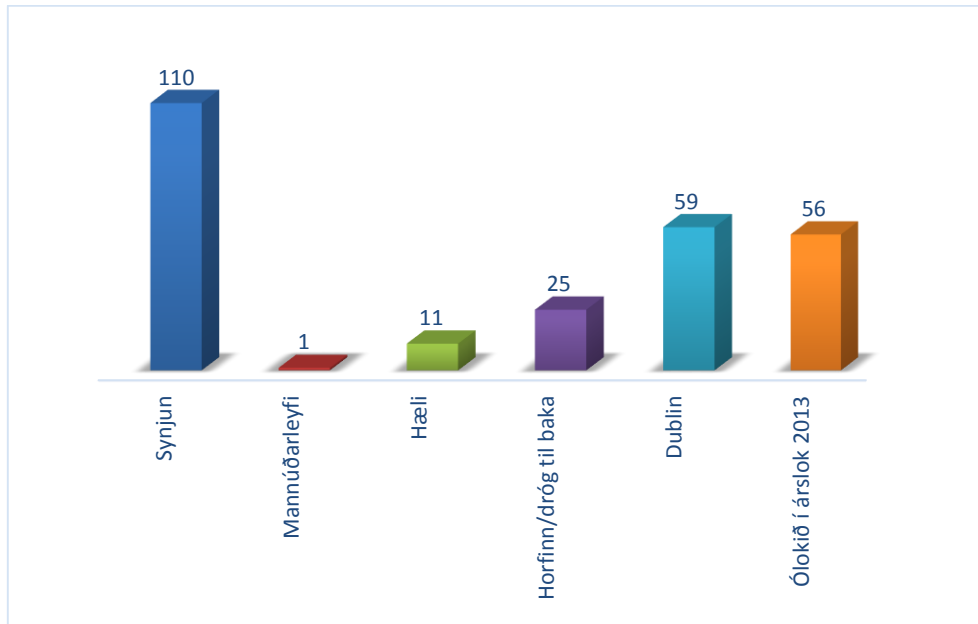
Af þeim 172 umsóknum sem bárust var fjöldi karlkyns umsækjanda mestur eða 74% (mynd 20).



Mynd 20. Skipting umsækjenda um hæli eftir kynjahlutfalli 2013.

4.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2013

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. Stofnunin afgreiddi 181 umsókn með ákvörðun en af þeim fengu 122 mál efnismeðferð og 59 mál voru afgreidd á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Í árslok voru 56 mál enn til vinnslu hjá stofnuninni en 25 umsækjendur hurfu eða drógu umsókn sína til baka. Á mynd 21 má sjá hvernig mál voru afgreidd.



Mynd 21. Niðurstöður umsókna um hæli 2013.

Athygli vekur að miklum meirihluta umsókna um hæli á árinu var synjað. Ástæðu þess má fyrst og fremst rekja til þess að hátt hlutfall hælisleitenda kom frá tveimur upprunaríkjum, þ.e. Króatíu og Albaníu, og voru umsóknir frá þeim ríkjum í forgangi hjá stofnuninni á árinu. Sökum aðstæðna í þessum ríkjum er afar lágt hlutfall hælisleitenda frá þeim sem eiga rétt á hæli eða alþjóðlegri vernd og skýrir það fjölda synjana (89 umsóknum frá ríkisborgurum fyrrgreindra tveggja ríkja var synjað um hæli). Vegna forgangs þessara umsókna þurftu aðrar umsóknir að bíða úrvinnslu og má gera ráð fyrir að árið 2014 sýni jafnara hlutfall milli veitinga og synjana.

4.4. Kærur til innanríkisráðuneytis

Kærur til innanríkisráðuneytis vegna ákvarðana um umsóknir um hæli voru 164. Ráðuneytið úrskurðaði í 56 málum en sjö einstaklingar drógu kæru sína til baka. Innanríkisráðuneytið staðfesti niðurstöðu Útlendingastofnunar í 54 málum en tveim synjunum var hnekk og vísað aftur til meðferðar hjá stofnuninni.

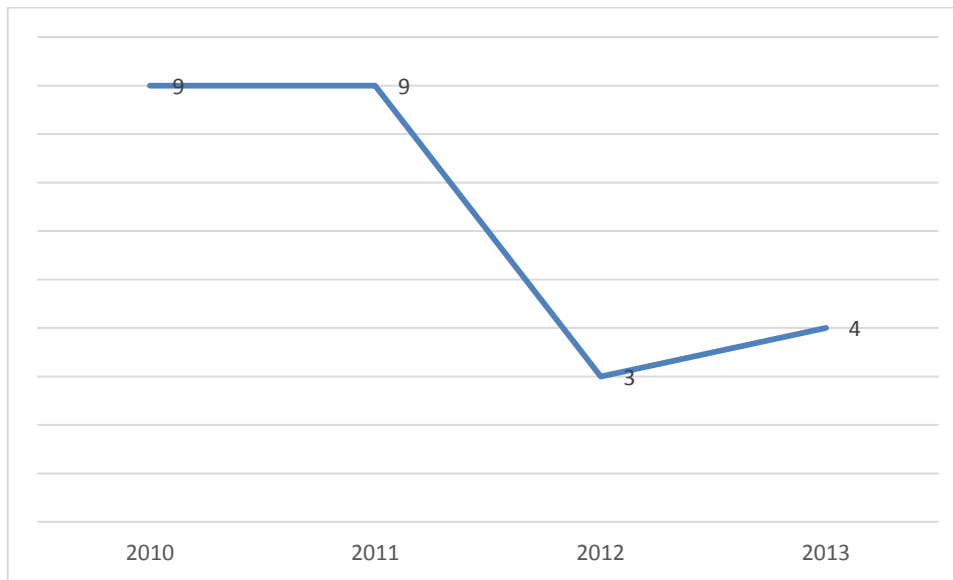
4.5. Lagabreytingar

Engin breyting varð á lagaumhverfi stofnunarinnar frá fyrra ári.

5. Frávísanir og brottvísanir

5.1. Frávísanir

Útlendingastofnun er heimilt að vísa erlendum ríkisborgara frá Íslandi ef hann fullnægir ekki þeim komuskilyrðum sem eru í útlendingalögum. Á árinu var fjórum erlendum ríkisborgurum vísað frá landi,⁷ sem er svipað og á árinu 2012 (mynd 22). Flestar ástæður frávísunar varða brot á útlendingalögum.

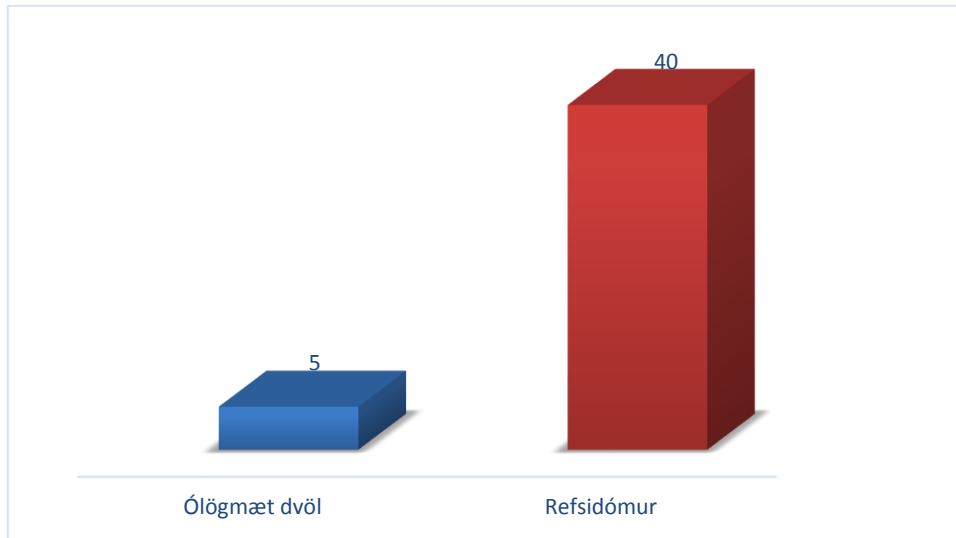


Mynd 22. Frávísun 2010-2013.

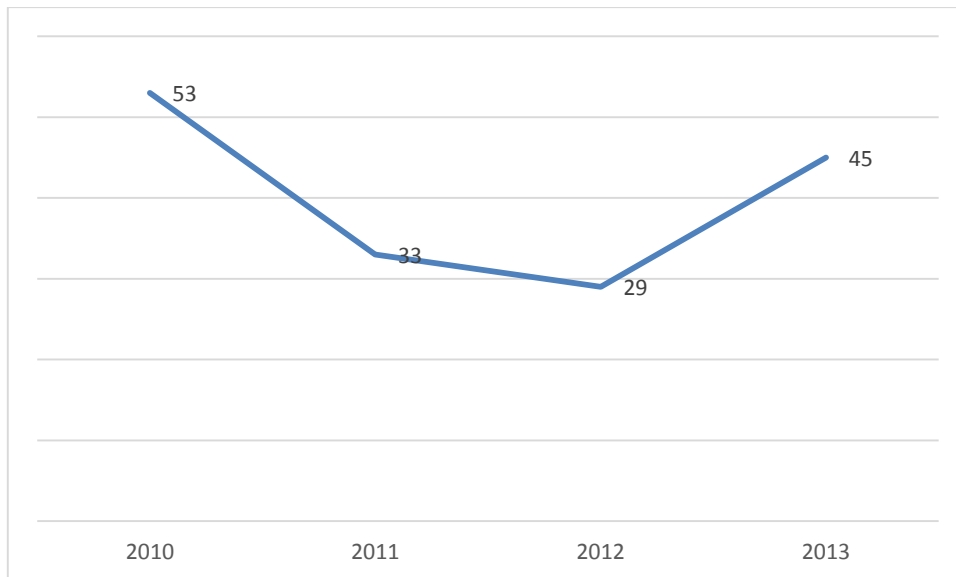
5.2. Brottvísanir

Á hverju ári vísar Útlendingastofnun nokkrum fjölda erlendra ríkisborgara brott af landinu. Á árinu 2013 voru þetta 45 erlendir einstaklingar. Ýmsar ástæður geta verið fyrir brottvísun en einna helst er forsendan sú að viðkomandi hefur framið afbrot og hlotið dóm (mynd 23). 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. Þó nokkur fjölgun brottvísana varð frá því á síðasta ári (mynd 24).

⁷ 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 23. Ástæður brottvísana 2013.



Mynd 24. Fjöldi brottvísana 2010-2013.

6. 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

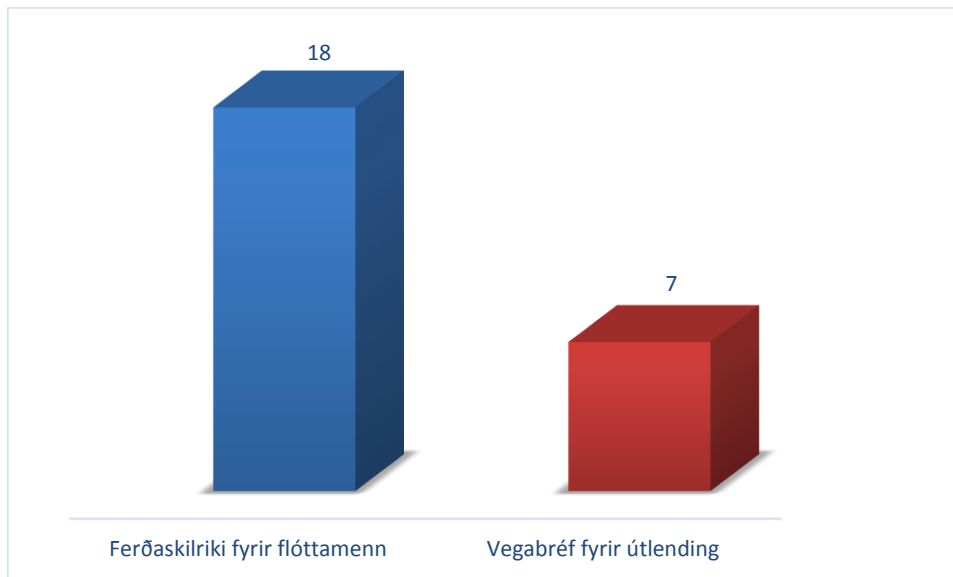
ferðast til heimaríkis eða upprunaríkis á grundvelli flóttmannavegabréfs eða vegabréfs fyrir útlending nema ríkar sanngirnisástæður mæli með því.

6.1. Ferðaskilríki fyrir flóttamann

Skilyrði þess að ferðaskilríki flóttamanns sé gefið út er að hælisleitandi sé viðurkenndur sem flóttamaður héraðs og hafi dvalarleyfi því til staðfestingar. 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 18 skilríki fyrir flóttamann á árinu (mynd 25).

6.2. 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 geti 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. Gefin voru út sjö vegabréf fyrir útlending á árinu (mynd 25).



Mynd 25. Fjöldi útgefna vegabréfa útlendings og ferðaskilríkja 2013.

7. Samvinna við íslensk og erlend stjórnvöld og félagasamtök

7.1. 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 hérlendis. Reykjanesbær sér um að útvega húsnæði, fæði, læknaaðstoð 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.

Undirritaður var samningur við Reykjavíkurborg um umönnun hælisleitenda hinn 20. desember 2013. Samningurinn tók gildi 1. janúar 2014. Hinn 13. janúar 2014 var undirritaður samskonar samningur við Reykjanesbæ sem tók þá þegar gildi.

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 og 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.

7.2. 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, þar af var annar haldinn héraendis.

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. Enginn fundur var sóttur.

Stofnunin tekur þátt í Evrópusamstarfi forstjóra útlendingastofnana í Evrópusambandinu (GDISC⁸). 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. Enginn 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. Þrjú fundir voru sóttir.

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.

⁸ General Director's Immigration Services Conference, www.gdisc.org.