



ÚTLENDINGASTOFNUN

Ársskýrsla 2008

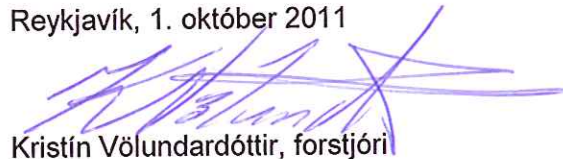
Inngangur

Engar ársskýrslur hafa verið gerðar hjá Útlendingastofnun frá árinu 2005. Undirrituð ákvað að byrja á ársskýrslu vegna ársins 2008 og klára einnig ársskýrslu vegna 2009 og 2010. Þegar tími gefst til verður farið í að gera stuttar ársskýrslur vegna áráanna 2005-2007. Ætla verður að skortur á gerð ársskýrslna vegna áráanna 2005-2007 hafi stafað af manneklu og þá verður að benda á að frá árinu 2008 til 1. júní 2010 var stofnuninni stýrt af settum forstjórum sem hver og einn var settur í stuttan tíma í hvert sinn. Vegna anna hjá þeim voru ársskýrslur ekki kláraðar og því skortir á að skýrslur fyrir 2010 hafi t.a.m. ávarp forstjóra eða ítarlega umfjöllun um innlent og erlent samstarf. Stofnunin hefur þó ávallt unnið tölfraði fyrir hvert ár sem hægt hefur verið að nálgast rafrænt.

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 2008. 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.

Dómsmálaráðherra 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 kæránlegar til dómsmálaráðuneytisins og um ákvarðanatöku stofnunarinnar gilda lög nr. 96/2002 um útlendinga og stjórnisýslulög 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.

Reykjavík, 1. október 2011



Kristín Völundardóttir, forstjóri

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| INNGANGUR | 2 |
| I. Yfirlit yfir starfsemi ársins 2008 | 4 |
| ALMENNT | 4 |
| ÞJÓNUSTA | 4 |
| SAMSTARF | 4 |
| REKSTUR | 4 |
| KJARNASTARFSEMI | 6 |
| 1. DVALARLEYFI | 6 |
| 1.1. Móttaka og veiting dvalarleyfis | 6 |
| 1.2. Helstu flokkar dvalarleyfa | 7 |
| 1.3. Synjun dvalarleyfis | 10 |
| 1.4. Afturköllun dvalarleyfis | 12 |
| 1.5. Lagabreytingar | 13 |
| 2. HÆLI | 14 |
| 2.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu | 15 |
| 2.2. Upprunaríki hælisleitenda | 15 |
| 2.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2008 | 16 |
| 2.4. Kærur til dómsmálaráðuneytis | 17 |
| 2.5. Lagabreytingar | 17 |
| 3. FRÁVÍSANIR OG BROTTVÍSANIR | 17 |
| 3.1. Frávísanir | 17 |
| 3.2. Brottvísanir | 18 |
| 4. VEGABRÉFSÁRITANIR | 19 |
| 5. FERÐASKILRÍKI OG VEGABRÉF | 22 |
| 5.1. Vegabréf fyrir flóttamann | 22 |
| 5.2. Vegabréf fyrir útlending | 22 |
| 6. SAMVINNA VIÐ ÍSLENSK OG ERLEND STJÓRNVÖLD OG FÉLAGASAMTÖK | 23 |
| 6.1. Innlent samstarf | 23 |
| 6.2. Erlent samstarf | 23 |

I. Yfirlit yfir starfsemi ársins 2008

Almennt

Í upphafi árs störfuðu 28 einstaklingar hjá stofnuninni, þar af fjórir lögfræðingar. Starfsemi ársins var með hefðbundnu sniði allt til septemberloka, þegar hrun varð á fjármálamarkaði. Eftir hrun hefur stofnunin þurft að draga saman í rekstri eins og aðrar opinberar stofnanir. Enn hefur ekki komið til uppsagna starfsmanna en þrír hættu störfum á árinu og var ekki ráðið í þær stöður þar sem fyrirséð var að á árinu 2009 yrði gerð veruleg krafa um hagræðingu í rekstri og fjárframlög skert sem því nemur. Þá er fyrirbyggjandi að enn frekari hagræðingarkrafa verður gerð vegna rekstraráranna 2010 og 2011 og því ljóst að ef ekki kemur til frekari fjárframlaga mun rekstrargrundvöllur stofnunarinnar breyta, starfsfólki verður sagt upp eða ekki ráðið í stöður sem losna og þjónusta þar með skerðast. Miklar væntingar eru til dómsmálaráðuneytisins um að farið verði í aðgerðir sem tryggja þjónustu og störf og að sem minnst röskun verði á starfsemi stofnunarinnar og því mikilvæga þjónustuhlutverki sem hún gegnir, þrátt fyrir þann gífurlega niðurskurð í fjármálum sem boðaður hefur verið.

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 mikil réttarbót fyrir viðskiptavini.

Samstarf

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

Rekstur

Rekstrarhalli var tæpar 22 m.kr. á árinu. Skýrist sá halli fyrst og fremst af því að umönnunarkostnaður vegna hælisleitenda var vanáætlaður þar sem veruleg aukning varð á fjölda þeirra sem leituðu hælis á árinu.

Við breytingu á umgjörð og ábyrgðaraðila umönnunarkostnaðar hælisleitenda á árinu 2004, var ákveðið í fjárlögum ársins 2004 að greiðsla til Útlendingastofnunar vegna umönnunar hælisleitenda skyldi vera 20 m.kr. ár hvert og var fjárhæðin tengd grunnvísitölu (nú 24,5 m.kr.). Kom fljótt í ljós að framlag ríkisins var vanáætlað og því var sú leið farin að sótt var um viðbótarframlag ár hvert (fjárukalög). Fjáruki fékkst vegna tveggja fjárlagaára, þ.e. 2007 (57 m.kr.) og 2008 (30 m.kr.), en þó alls ekki allur útlagður kostnaður ársins 2008 (sjá töflu 1), og hefur stofnunin því þurft að bera þann rekstrarhalla. Hér að neðan verður gerð nánari grein fyrir útgjöldum stofnunarinnar á árinu 2008 samanborið við fjárlagaárið 2007.

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

Tafla 1. Skipting helstu rekstrarliða eftir útgjaldaflokkum (þús.kr. á verðlagi hvors árs) 2007 og 2008²

| Tekjur | | 2007 | 2008 | Breyting % |
|--|---------------------------------|--------------|---------------|------------|
| | Sértekjur | | 1.008.707 | 100 |
| Gjöld | | | | |
| | Dagvinna | 82.826.951 | 95.433.950 | 15,2 |
| | Vaktaálag | 4.034.779 | 4.601.551 | 14 |
| | Aukagreiðslur | 1.579.220 | 1.619.540 | 2,5 |
| | Yfirvinna | 10.087.504 | 6.882.808 | -31,8 |
| | Launatengd gjöld | 20.297.715 | 21.954.950 | 8,2 |
| | | 118.826.169 | 130.492.799 | |
| Annar rekstrarkostnaður: | | | | |
| | Ferðir og fundir | 5.141.892 | 2.451.758 | -52,3 |
| | Rekstrarvörur | 4.139.279 | 3.463.192 | -16,3 |
| | Aðkeypt þjónusta ³ | 26.364.601 | 24.568.663 | -6,8 |
| | Húsnæði | 9.884.394 | 10.548.215 | 6,7 |
| | Umönnunarkostnaður ⁴ | 65.365.244 | 96.660.380 | 47,9 |
| | Tilfærslur | 304.730 | 322.000 | 5,7 |
| | Eignakaup | 1.057.816 | 238.217 | -77,5 |
| | | 112.257.956 | 138.252.425 | |
| | | 231.084.125 | 268.745.224 | |
| Tekjuafgangur (tekjuhali) fyrir ríkisframlag | | | | |
| | | -231.084.125 | - 267.736.517 | 15,9 |
| Ríkisframlag | | | | |
| | | 222.400.000 | 245.800.000 | 10,5 |
| Gjöld umfram tekjur | | | | |
| | | - 8.684.125 | -21.936.517 | |
| SKULDIR OG EIGIÐ FÉ | | | | |
| | Staða í ársbyrjun | 12.427.169 | 3.743.044 | |
| | Tekjuöfnuður ársins | -8.684.125 | -21.936.517 | |
| | Höfuðstóll í árslok | 3.743.044 | -18.193.473 | |

² Raunkostnaður.

³ Verulegur hluti þessa kostnaðar er vegna túlkþjónustu fyrir hælisleitendur og viðskiptavinum stofnunarinnar.

⁴ Kostnaður vegna framfærslu og húsnæðis hælisleitenda o.fl. því tengdu.

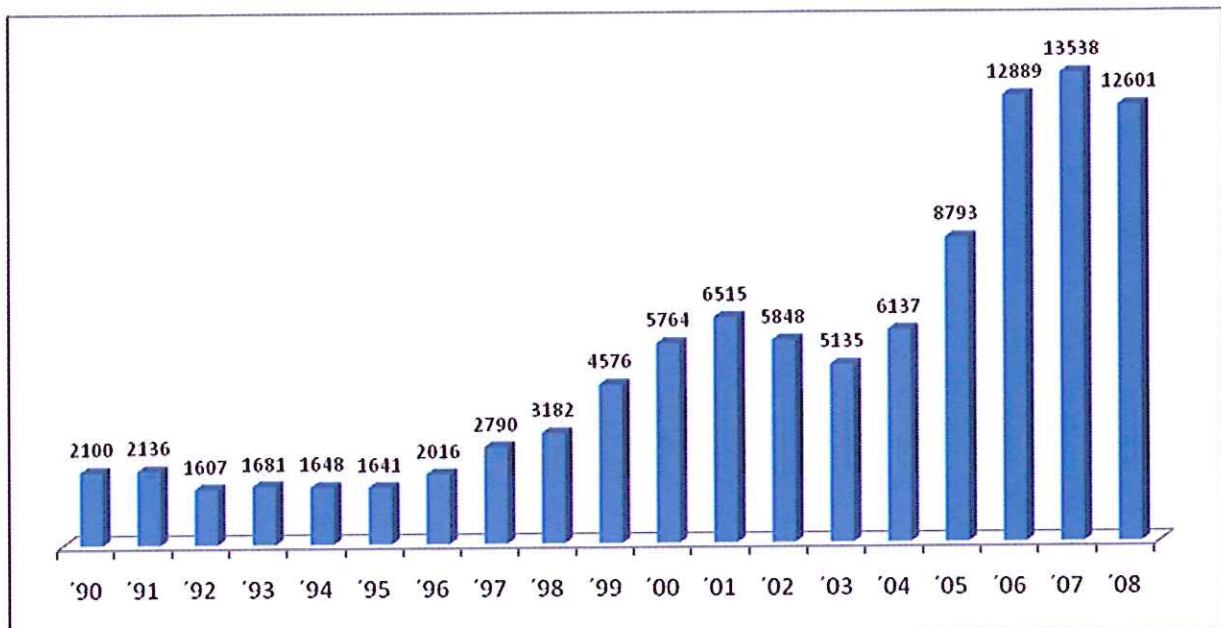
Kjarnastarfsemi

Kjarnastarfsemi Útlendingastofnunar er sem fyrr; 1. Dvalarleyfi, 2. Hæli, 3. Frávísanir og brottvísanir, 4. Vegabréfsáritanir, 5. Útgáfa vegabréfa fyrir flóttamenn og 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

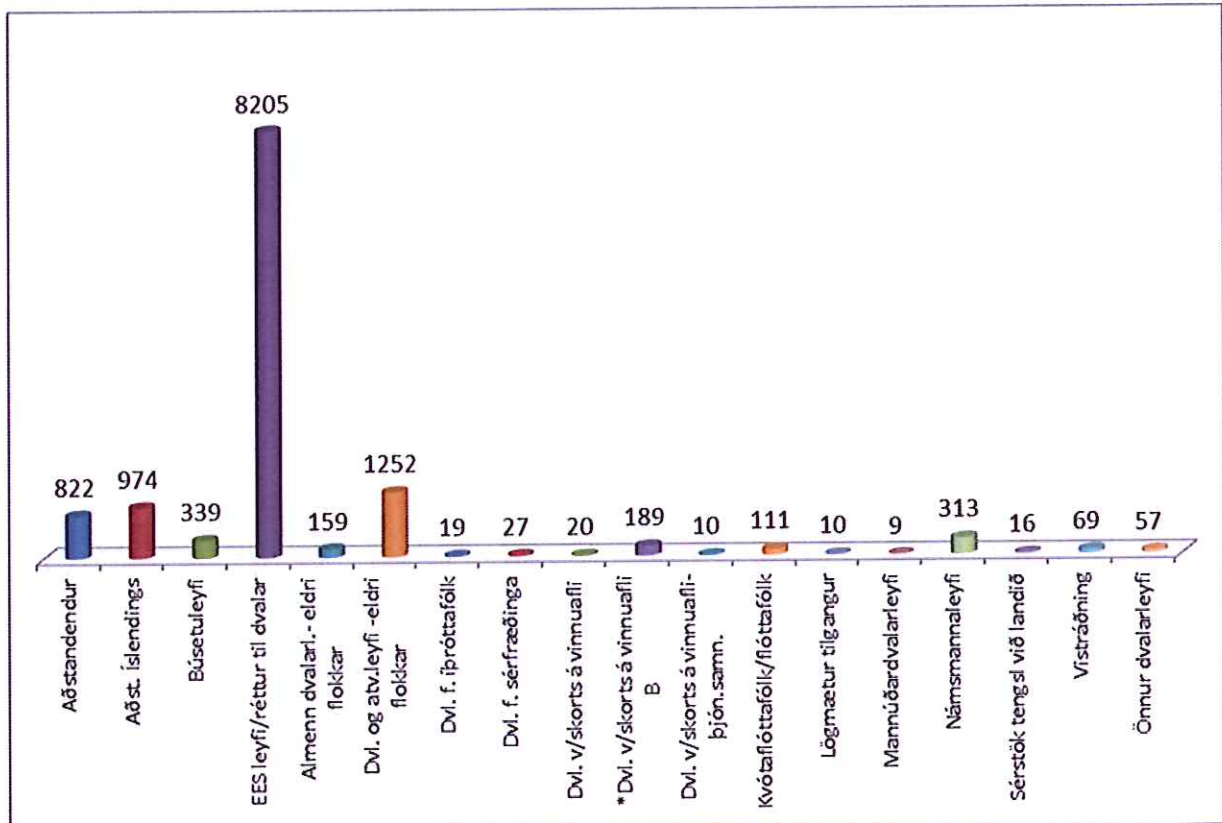
Útlendingastofnun veitti 12601 dvalarleyfi á árinu (mynd 1) en stofnunin tók á móti 9413 umsóknum um dvalarleyfi. Ástæða þess að fjöldi útgefinna leyfa er hærri en fjöldi umsókna stafar af því að í árslok 2007 var ólokið við að afgreiða nokkurn fjölda umsókna.



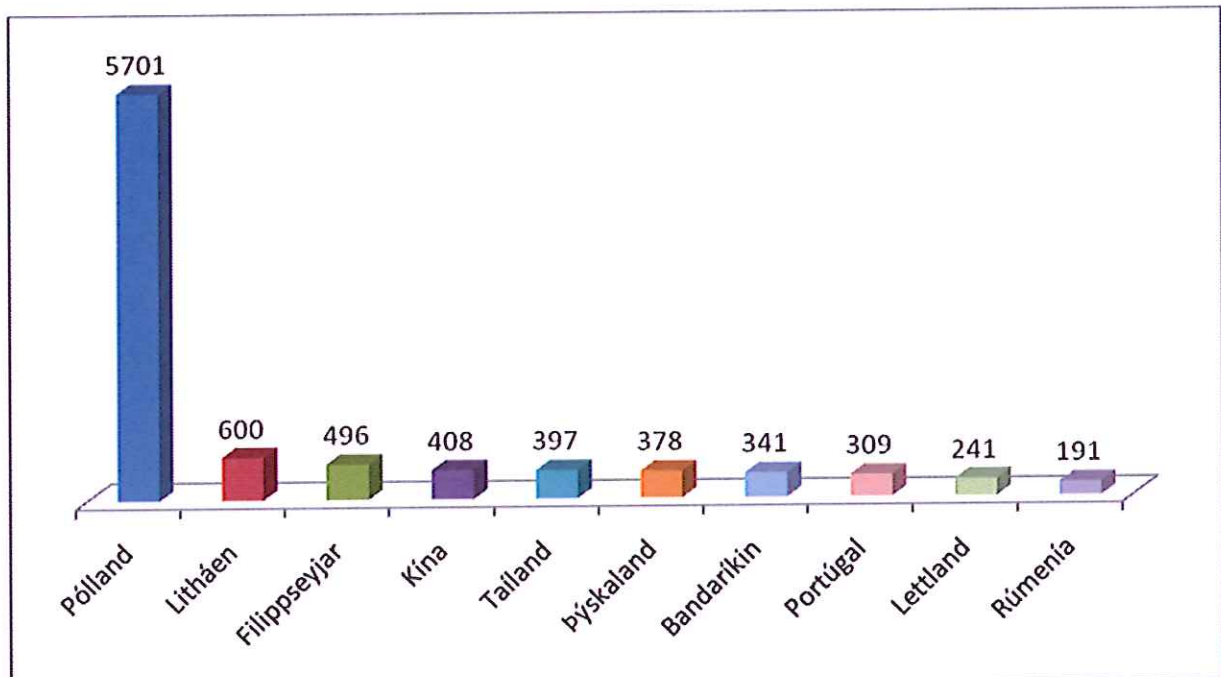
Mynd 1: Útgefin dvalarleyfi frá 1990.

1.2. Helstu flokkar dvalarleyfa

Af þeim 12601 dvalarleyfi sem Útlendingastofnun gaf út á árinu voru flest leyfi (8205 eða 65%), gefin út til ríkisborgara EES- eða EFTA ríkja og aðstandenda þeirra (mynd 2). Á mynd 3 má sjá ríkisborgara þeirra 10 ríkja sem fengu útgefin flest dvalarleyfi 2008.

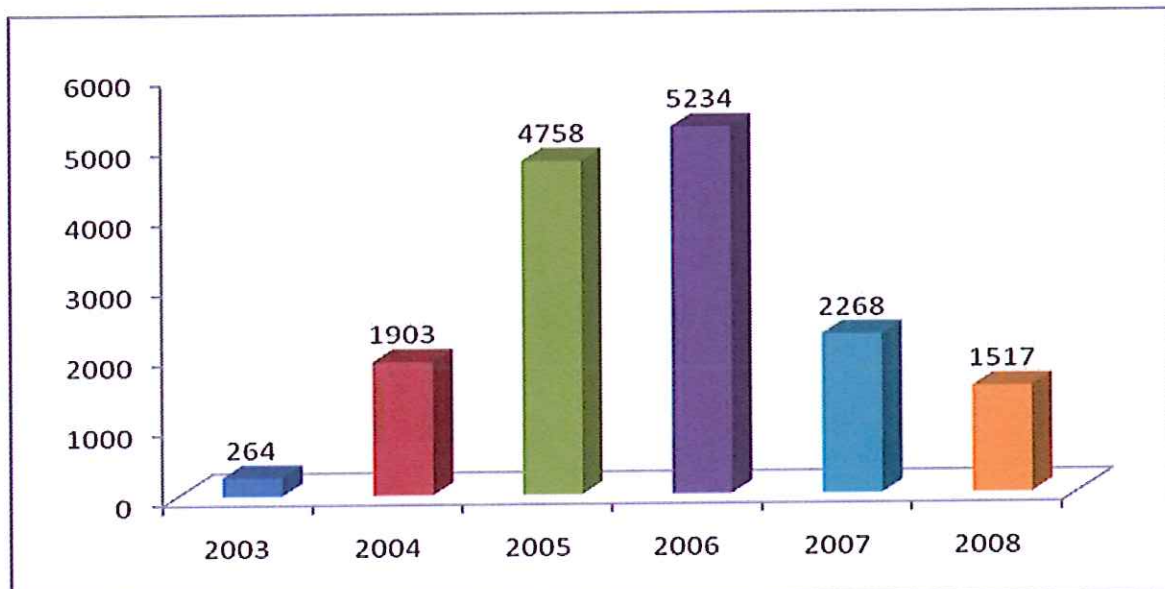


Mynd 2. Útgefin dvalarleyfi 2008 eftir tegundum.



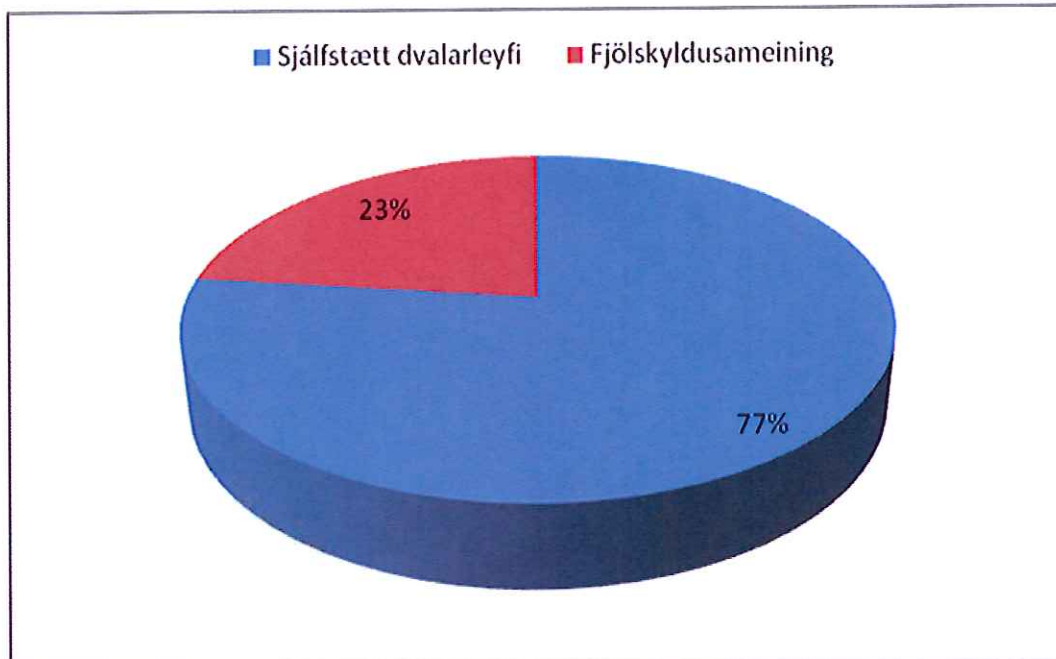
Mynd 3. Tíu helstu þjóðerni sem fengu útgefin dvalarleyfi 2008.

Útgefin dvalarleyfi á grundvelli tímabundinnar atvinnuþátttöku til einstaklinga með ríkisfang utan EES-eða EFTA voru 1517 (sjá mynd 4). Á árinu 2007 voru hins vegar gefin út 2268 dvalarleyfi á grundvelli tímabundinnar atvinnuþátttöku. Fækkun útgefina leyfa milli ára má að mestu rekja til verulegrar fækkunar leyfa sem byggðust á stóriðju.

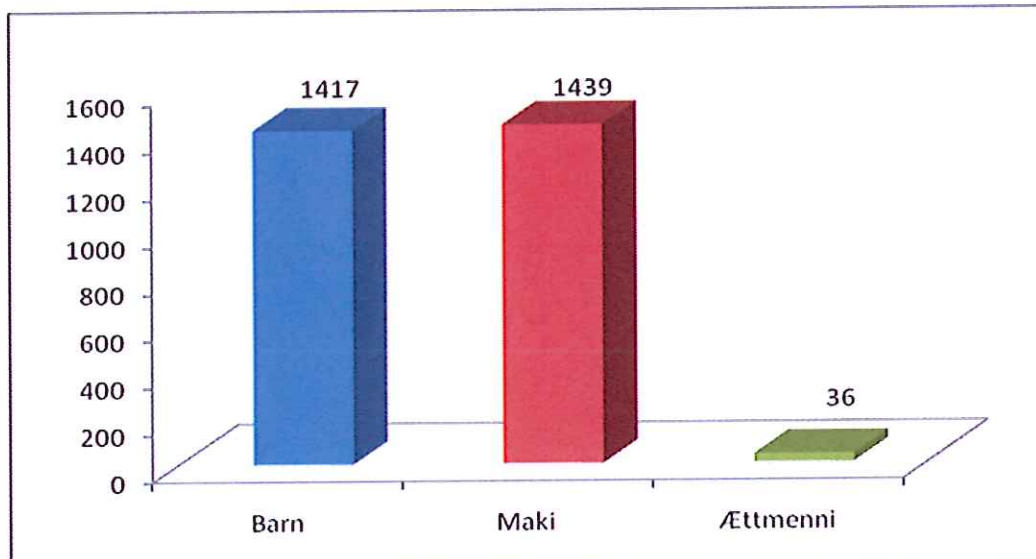


Mynd 4. Útgefin dvalarleyfi vegna tímabundinnar atvinnuþátttöku 2003-2008.

Á árinu gaf Útlendingastofnun út 2892 dvalarleyfi til aðstandenda erlendra og íslenskra ríkisborgara sem hér eru búsettir (myndir 5 og 6). Er fjöldi þessara leyfa 23% af heildarfjölda útgefinna leyfa. Aukning hefur orðið á útgáfu leyfa í þessum flokki þar sem árið 2007 var heildarfjöldi útgefinna leyfa 13538 en fjöldi útgefinna leyfa til aðstandenda var 2289 eða 16%.



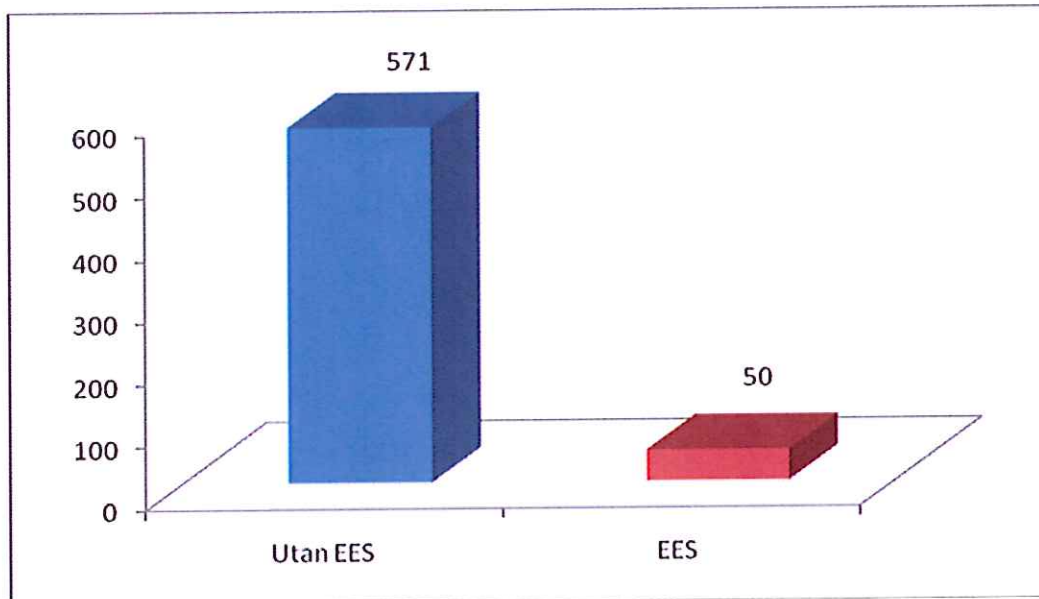
Mynd 5. Skipting útgefinna dvalarleyfa eftir tilgangi dvalar 2008.



Mynd 6. Skipting útgefinna dvalarleyfa vegna fjölskyldusameiningar 2008.

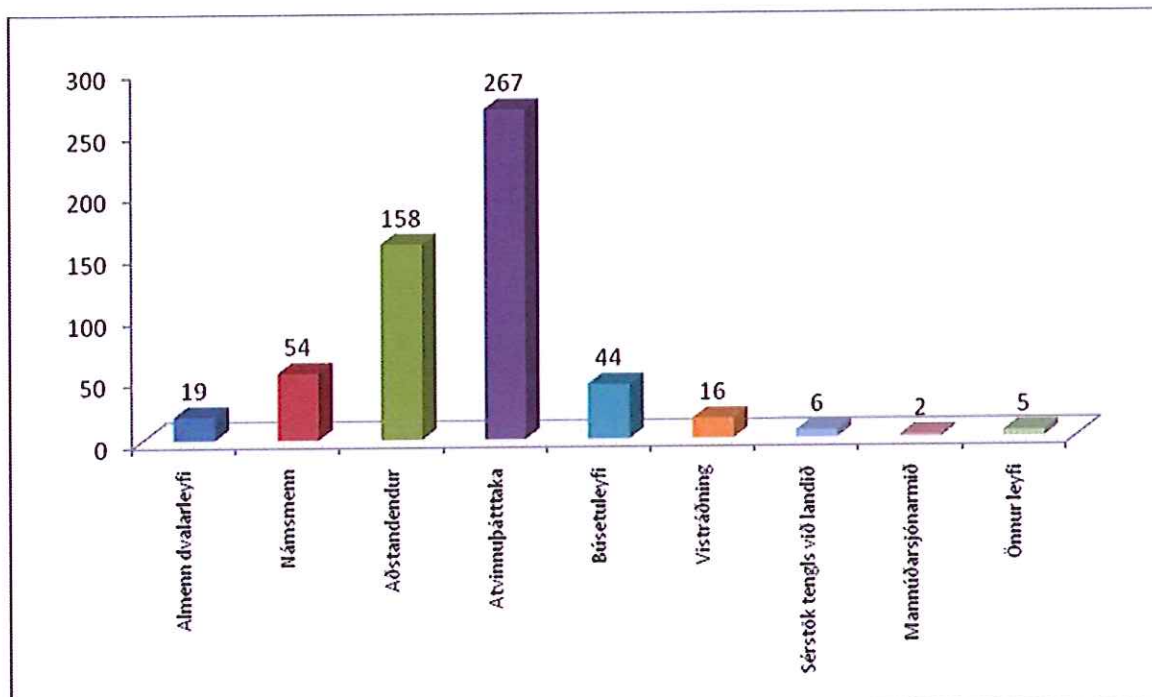
1.3. Synjun dvalarleyfis

Útlendingastofnun synjar um veitingu dvalarleyfis ef ekki er fullnægt þeim lagaskilyrðum sem fram koma í lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Á hverju ári er þó nokkur fjöldi umsókna sem ekki fullnægir lagaskilyrðum og árið 2008 var 621 umsókn synjað, þar af 571 umsókn frá ríkisborgurum utan EES og 50 umsóknum frá ríkisborgurum EES ríkja (mynd 7).

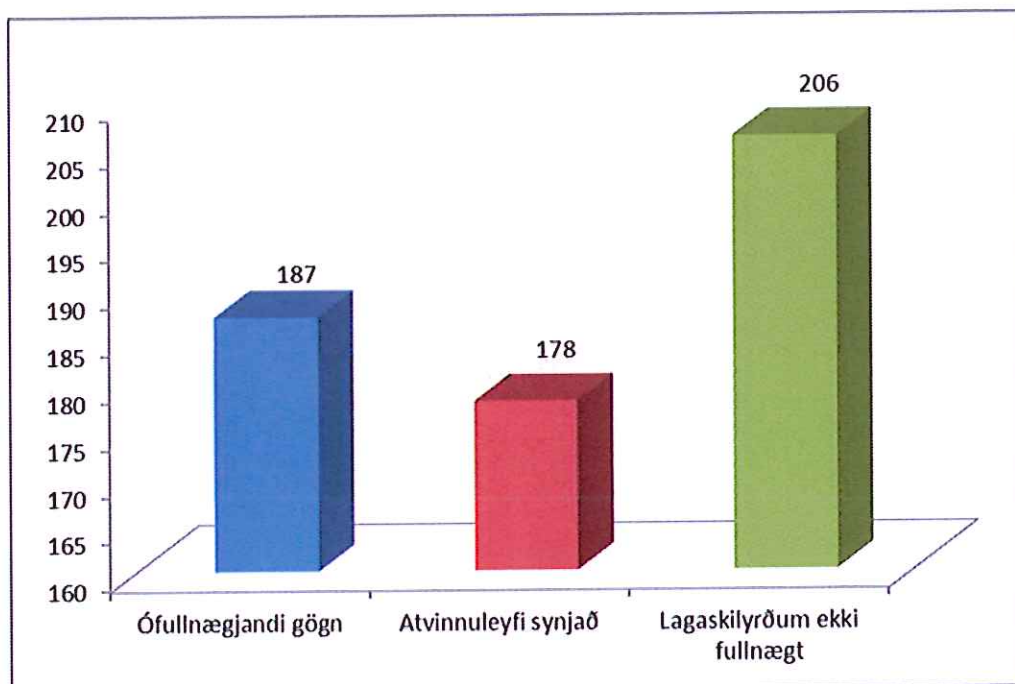


Mynd 7. Synjanir dvalarleyfa á árinu 2008.

Þegar skoðaðar eru synjanir dvalarleyfa út frá tilgangi dvalar liggur fyrir að flestar synjanir voru vegna umsókna um dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku eða 267 (mynd 8). Af þeim var 178 synjað um dvalarleyfi vegna synjunar Vinnumálastofnunar á útgáfu atvinnuleyfis (mynd 9).



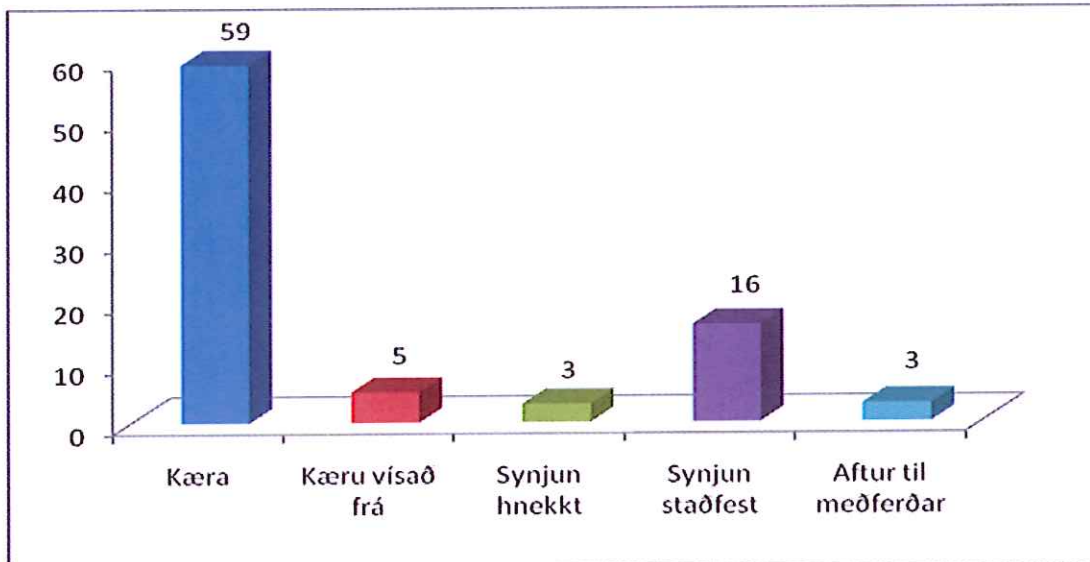
Mynd 8. Flokkar dvalarleyfa og fjöldi synjana 2008 – ríkisborgarar utan EES.



Mynd 9. Helstu forsendur synjana dvalarleyfa 2008 – ríkisborgarar utan EES.

Dómsmálaráðuneytinu bárust 59 kærur vegna synjunar Útlendingastofnunar á útgáfu dvalarleyfis. Dómsmálaráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun

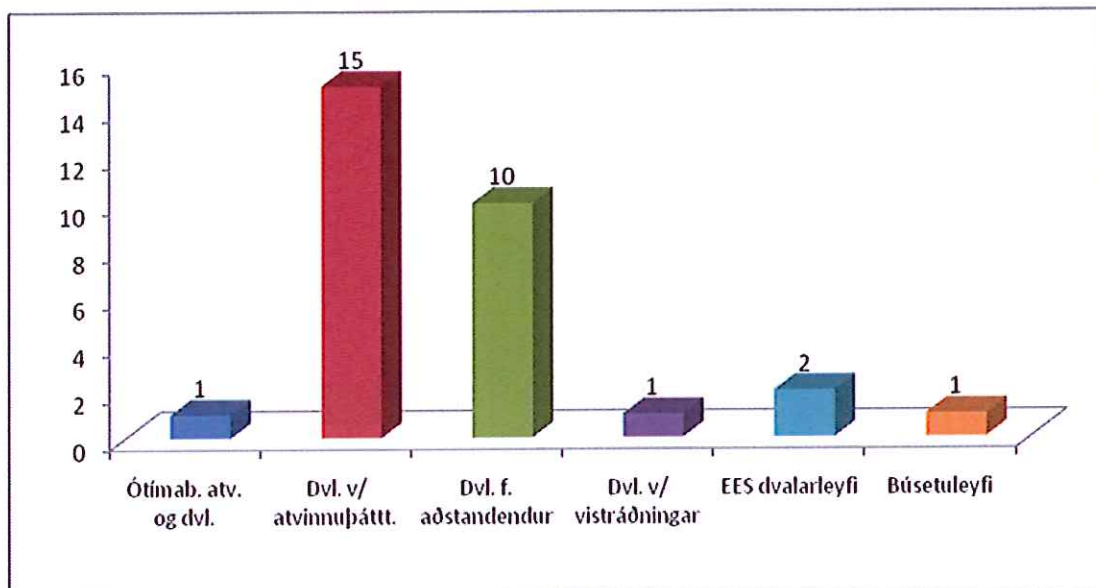
dvalarleyfis í 16 málum, fimm kærum var vísað frá, þremur synjunum var hnekktt og þremur vísað aftur til meðferðar (mynd 11).



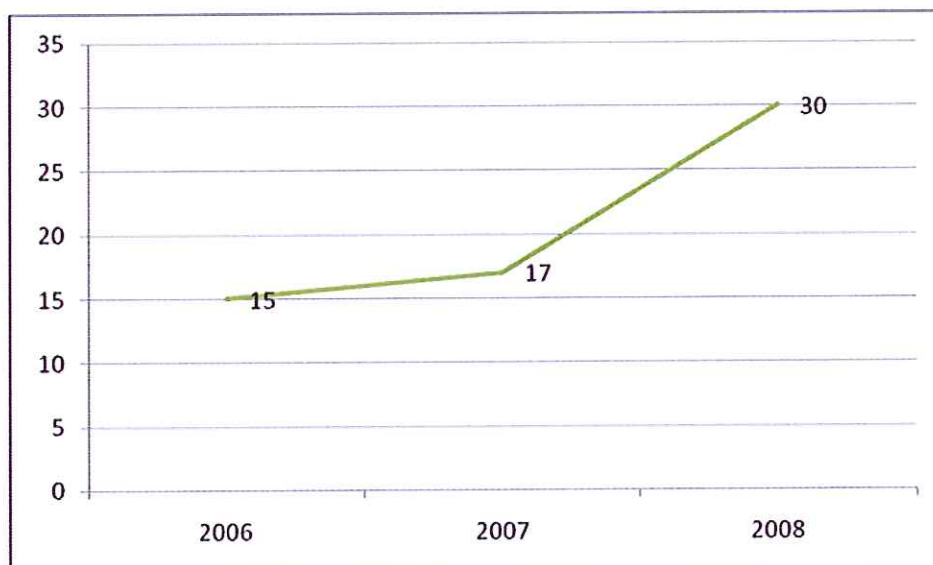
Mynd 11. Kærðar synjanir dvalarleyfa 2008; fjöldi afgreiddra kærumála í dómsmálaráðuneytinu.

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 stjórnslureglum. Á árinu 2008 voru 30 dvalarleyfi afturkölluð (mynd 12), en það eru töluvert fleiri en árið á undan en þá voru 17 dvalarleyfi afturkölluð (mynd 13). Fyrirgreinda aukningu má rekja til bætts samstarfs Útlendingastofnunar og helstu samstarfsaðila stofnunarinnar, t.a.m. Þjóðskrár, Vinnumála- stofnunar og Ríkisskattstjóra. Mjög misjafnt er milli ára hvers eðlis þau dvalarleyfi eru sem stofnunin afturkallar.



Mynd 12. Flokkar afturkallaðra dvalarleyfa 2008.



Mynd 13. Afturkölluð dvalarleyfi 2006-2008.

1.5. Lagabreytingar

Hinn 1. ágúst 2008 tóku gildi breytingar á lögum nr. 96/2002 um útlendinga. Helstu breytingar eru þær að ríkisborgarar EES ríkjanna þurfa ekki lengur að sækja um dvalarleyfi heldur nægir þeim að skrá dvöl sína hér á landi hjá Þjóðskrá. Þá var gerð veigamikil breyting á heimild til dvalar á grundvelli atvinnuþátttöku, sem felst í því að í stað þess að hafa einn leyf flokk vegna atvinnuþátttöku eru þeir nú orðnir þrír; dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar,

dvalarleyfi fyrir íþróttafólk og dvalarleyfi vegna tímabundins skorts á vinnuafli⁵. Þegar litið er á tölfræði ársins 2008 ber að hafa fyrrgreindar lagabreytingar í huga.

2. Hæli

Á hverju ári kemur nokkur fjöldi einstaklinga til Íslands sem leitar hér hælís. Á meðan mál þeirra eru til meðferðar nefnast þeir hælisleitendur en Útlendingastofnun tekur ákvörðun sem lægra sett stjórnvald hvort hælisleitandi skuli fá réttarstöðu flóttamanns hér á landi. Málefni hælisleitenda og vinnsla hælísúmsókna eru viðamikill hluti af starfsemi Útlendingastofnunar og leggur stofnunin mikið upp úr því að sinna málaflokknum og einstökum málum með vönduðum hætti. Vinnsla úmsókna um hæli krefst þess að starfsmenn stofnunarinnar setji sig vel inn í aðstæður viðkomandi, m.a. með viðtölum við hann og jafnframt eru aðstæður í heimalandi hans kannaðar.

Að megin stefnu má segja að úmsóknir um hæli falli í tvo flokka. Annars vegar eru það úmsóknir sem falla undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar⁶ og hins vegar úmsóknir sem teknar eru til efnislegrar meðferðar. Þegar úmsókn um hæli er lögð fram er fyrst kannað hvort úmsóknin falli undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, en það felur í sér að annað aðildarríki þeirrar reglugerðar beri ábyrgð á meðferð úmsóknar um hæli. Er umsækjandi þá endursendur til þess aðildarríkis og ekki tekin afstaða til þess hvort viðkomandi teljist flóttamaður í skilningi Íslenskra laga. Sé niðurstaðan hins vegar sú að Ísland beri ábyrgð á meðferð úmsóknarinnar 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 hagir þeirra eru með þeim hætti að rétt sé að veita þeim dvalarleyfi.

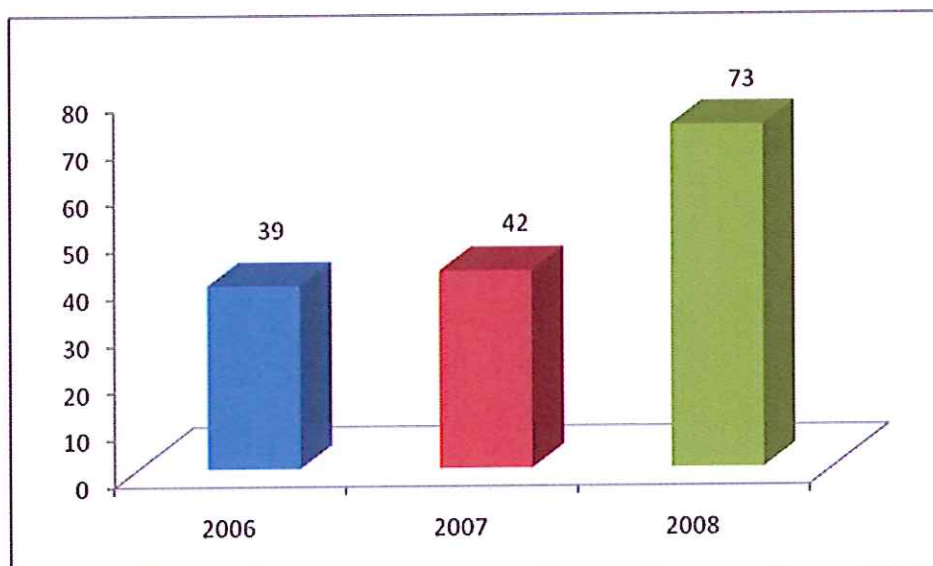
Útlendingastofnun vinnur náið með ýmsum opinberum aðilum sem eiga aðkomu að málefnum hælisleitenda og má þar nefna lögreglu og félagsþjónustu. Úmsóknir um hæli eru bornar fram hjá lögreglu sem jafnframt annast fyrstu skýrslutöku og rannsókn. Hælisleitendum er boðið að dveljast hér á landi á framfæri Útlendingastofnunar og er stofnunin með samning við félagsþjónustu Reykjanesbæjar sem annast hælisleitendur á meðan á vinnslu máls þeirra stendur. 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).

⁵ Dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli skal í fyrsta skipti eigi veitt til lengri tíma en eins árs en þó aldrei til lengri tíma en sem nemur gildistíma atvinnuleysis. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfið í allt að eitt ár til viðbótar. Að loknum tveimur árum ber því handhafa leyfisins að fara frá Íslandi. Í ákvæðinu segir að óheimilt sé að veita útlendingi, sem haft hefur dvalarleyfi samkvæmt ákvæðinu, leyfi samkvæmt því að nýju fyrr en að lokinni tveggja ára samfelldri dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins, 12. gr. a. laga nr. 96/2002.

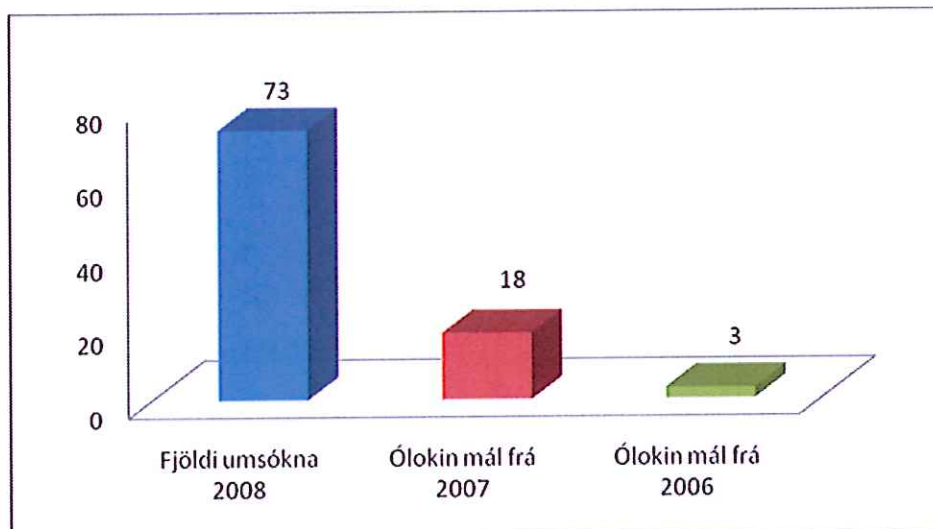
⁶ Reglugerð ráðsins nr. 343/2003/EB um það hvaða ríki beri ábyrgð á umfjöllun um beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja hennar (Dyflinnarreglugerðin, Stj.tíð. C 14/2003). Ísland gerðist aðili að Dyflinnarsamstarfinu með samningi milli Evrópubandalagsins og lýðveldisins Íslands og konungsríkis 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).

2.1. Fjöldi umsókna um hæli og umsóknir í vinnslu

Útlendingastofnun móttók 73 umsóknir um hæli á árinu en það er aukning frá fyrri árum (mynd 14). Jafnframt voru 18 umsóknir enn í vinnslu frá árinu 2007 og þrjár umsóknir frá árinu 2006. Samtals voru 94 umsóknir um hæli í vinnslu hjá stofnuninni á árinu 2008 (mynd 15).



Mynd 14. Móttæknar umsóknir um hæli 2006-2008.

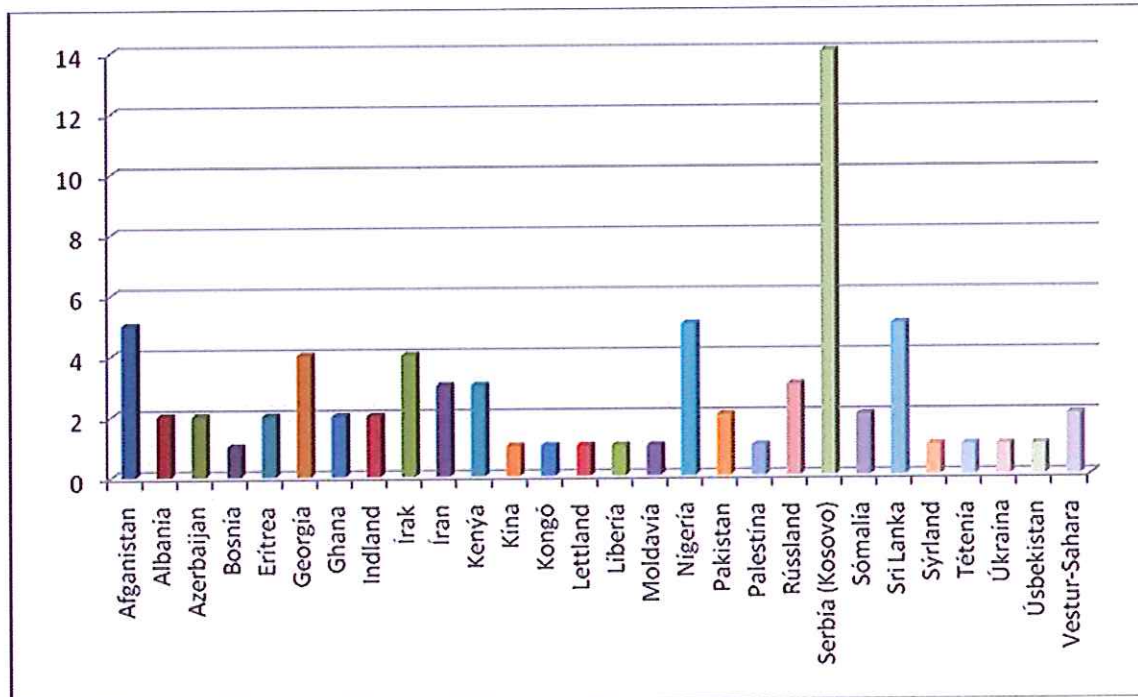


Mynd 15. Umsóknir um hæli til vinnslu hjá Útlendingastofnun 2008.

2.2. Upprunaríki hælisleitenda

Á mynd 16 má sjá hvaðan hælisleitendur komu. Samkvæmt framburði hvers og eins komu þeir frá 28 upprunaríkjum, en með því er átt við það ríki sem viðkomandi gefur yfirvöldum upp sem

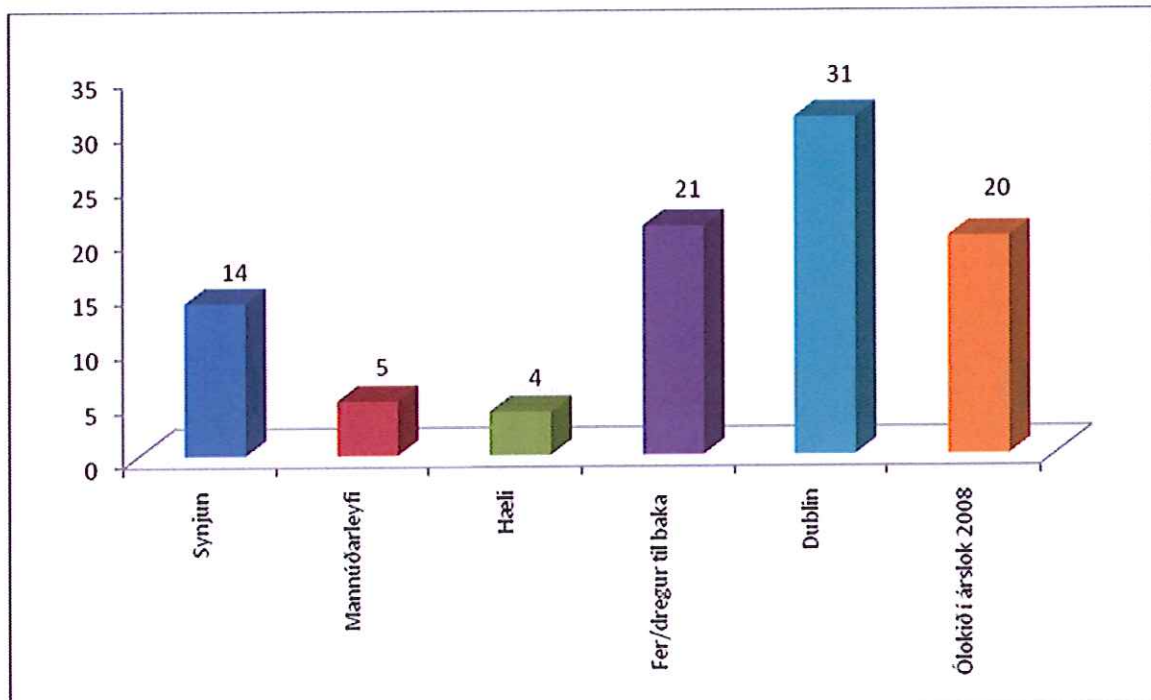
sitt heimaríki. Í mörgum tilvikum er ekki unnt að sannreyna ríkisfang viðkomandi hælisleitanda og þá gerist það einnig að hælisleitandi breyti framburði sínum varðandi upprunaríki.



Mynd 16. Upprunaríki þeirra sem sóttu um hæli 2008.

2.3. Niðurstöður mála í vinnslu árið 2008

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 hælisleitanda sem dregur umsókn sína til baka eða lætur sig hverfa á meðan umsókn er til meðferðar. Á mynd 17 má sjá hvernig mál voru afgreidd. Stofnunin afgreiddi 54 umsóknir, 23 mál fengu efnismeðferð og 31 mál var afgreitt á grundvelli Dyflinnarreglugerðar. Í árslok var 20 málum ólokið, þar af var einu kærumáli vísað aftur til meðferðar samkvæmt úrskurði dómsmálaráðuneytis.



Mynd 17. Niðurstöður umsókna um hæli 2008.

2.4. Kæzur til dómsmálaráðuneytis

Kæzur til dómsmálaráðuneytis vegna synjunar á veitingu hælís voru 22. Ráðuneytið úrskurðaði í 11 málum, þar af var niðurstaða Útlendingastofnunar staðfest í níu málum. Tveimur synjunum var hnekk þar sem annars vegar var ákveðið að veita umsækjanda dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og hins vegar var ákvörðun snúið í máli á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og lagt fyrir Útlendingastofnun að taka málið til efnismeðferðar.

2.5. Lagabreytingar

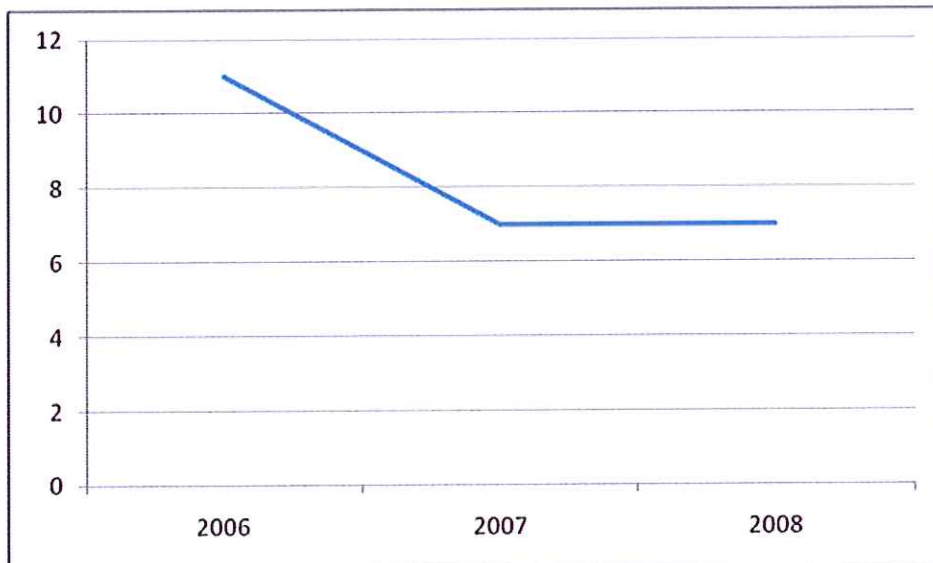
Engar lagabreytingar voru gerðar á árinu sem höfðu áhrif á meðferð umsókna um hæli.

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. Sjö erlendum ríkisborgurum var vísað frá landi á árinu.⁷ Flestar ástæður frávísunar varða brot á útlendingalögum.

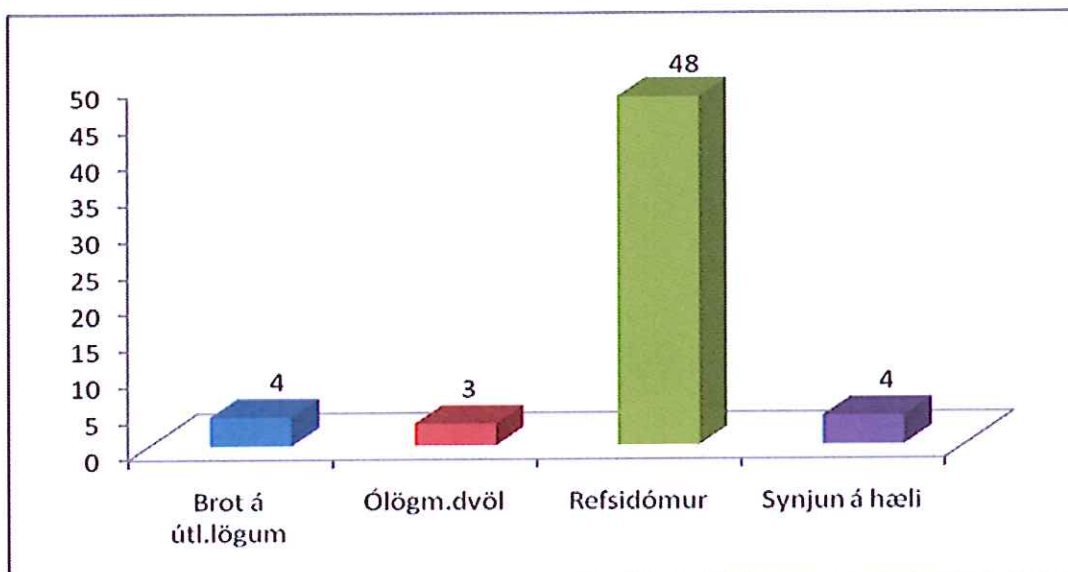
⁷ Heimild til frávísunar er hjá lögreglu og Útlendingastofnun. Þær tölur sem hér koma fram varða eingöngu ákvarðanir um frávísun sem teknar eru af stofnuninni.



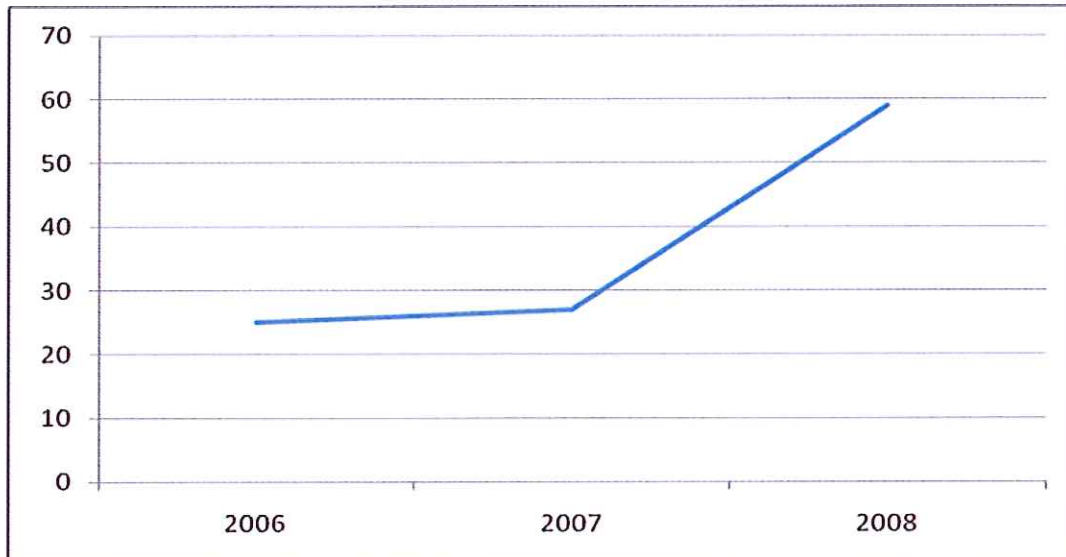
Mynd 18. Frávísun 2006-2008.

3.2. Brottvísanir

Á hverju ári vísar Útlendingastofnun nokkrum fjölda erlendra ríkisborgara brott af landinu. Á árinu 2008 voru þetta 59 erlendir einstaklingar. Ýmsar ástæður geta verið fyrir brottvísun en einna helst er forsendan sú að viðkomandi hefur framið afbrot og hlotið dóm (mynd 19). 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 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 aukning hefur orðið í fjölda brottvísana milli ára (mynd 20).



Mynd 19. Ástæður brottvísana 2008.

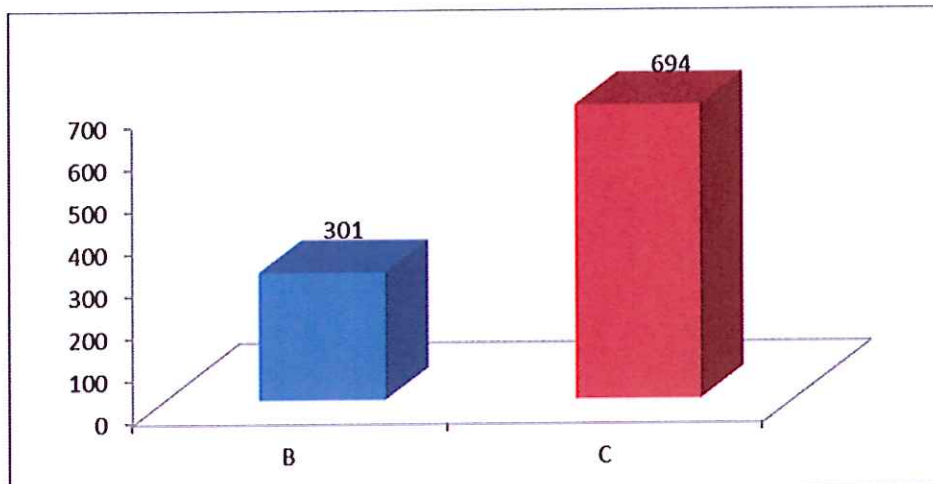


Mynd 20. Fjöldi brottvísana 2006-2008.

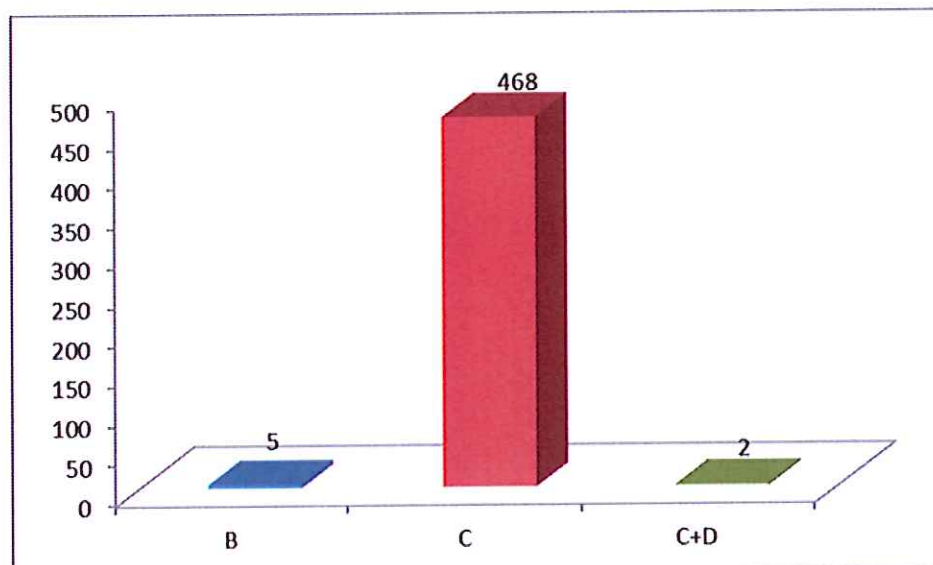
4. Vegabréfsáritanir

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 þrjá mánuði sem ferðamenn. Þeir sem er 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 einstaklingur snúi aftur til síns heimalands. Einnig eru gefnar út áritanir til langdvalar (D-áritun), áritanir til gegnumferðar og áritanir til gegnumferðar um flughöfn (B-áritun). Áritanir til gegnumferðar eru t.d. algengar hjá erlendum sjómönnum sem þurfa að komast til síns heimalands.

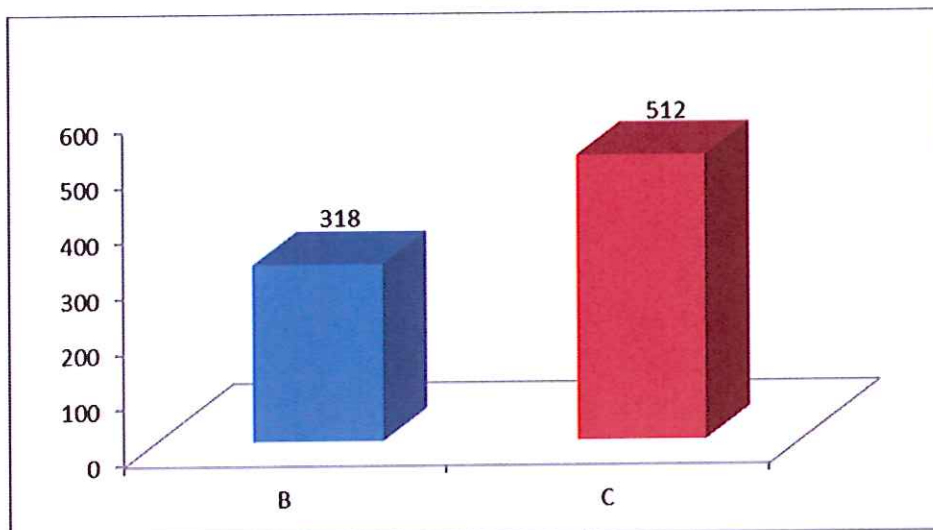
Árið 2008 bárust 995 umsóknir um áritun til Útlendingastofnunar og sóttu 475 um áritun hjá íslenska sendiráðinu í Peking (myndir 21 og 22). Samþykkt var að gefa út 1.267 áritanir af íslenskum yfirvöldum, 830 hjá Útlendingastofnun og 437 í sendiráðinu í Peking (myndir 23 og 24).



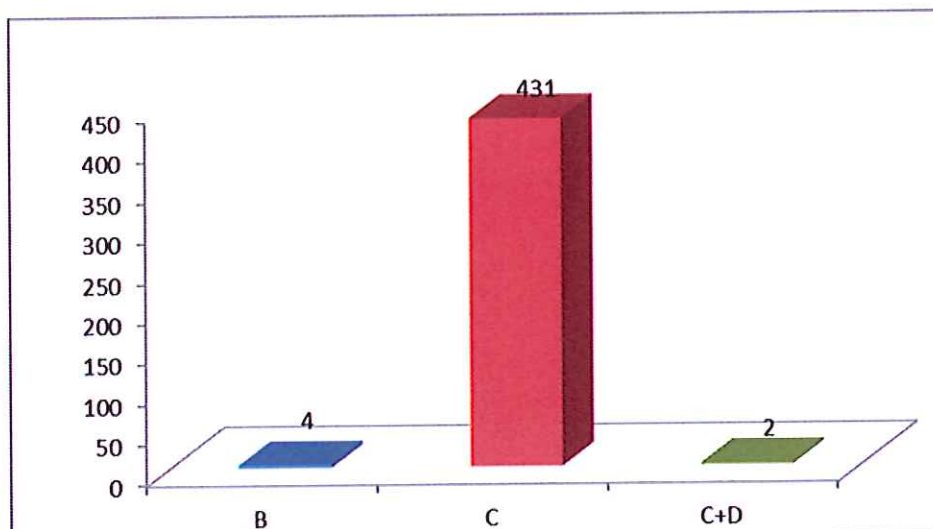
Mynd 21. Fjöldi umsókna um vegabréfsáritun hjá Útlendingastofnun 2008.



Mynd 22. Fjöldi umsókna um vegabréfsáritun hjá Íslenska sendiráðinu í Peking 2008.

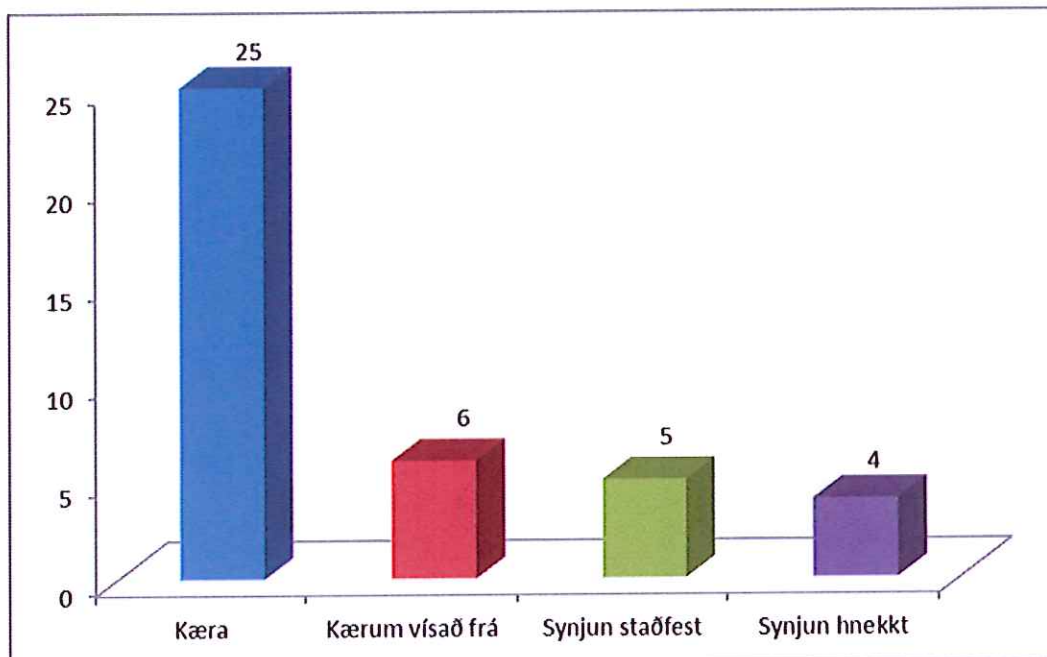


Mynd 23. Fjöldi samþykktra vegabréfsáritana hjá Útlendingastofnun 2008.



Mynd 24. Útgefnar vegabréfsáritanir hjá íslenska sendiráðinu í Peking 2008.

Útlendingastofnun synjaði 193 umsóknum um áritun á árinu 2009. Dómsmálaráðuneytinu bárust 25 kærur vegna synjunar Útlendingastofnunar um vegabréfsáritun. Á árinu 2009 staðfesti Dómsmálaráðuneytið ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á vegabréfsáritun í fimm málum, sex kærum var vísað frá og fjórum synjunum var hnekk (mynd 25).



Mynd 25. Kærðar synjanir áritana 2008; fjöldi afgreiddra kærumála í dómsmálaráðuneytinu.

5. Ferðaskilríki og vegabréf

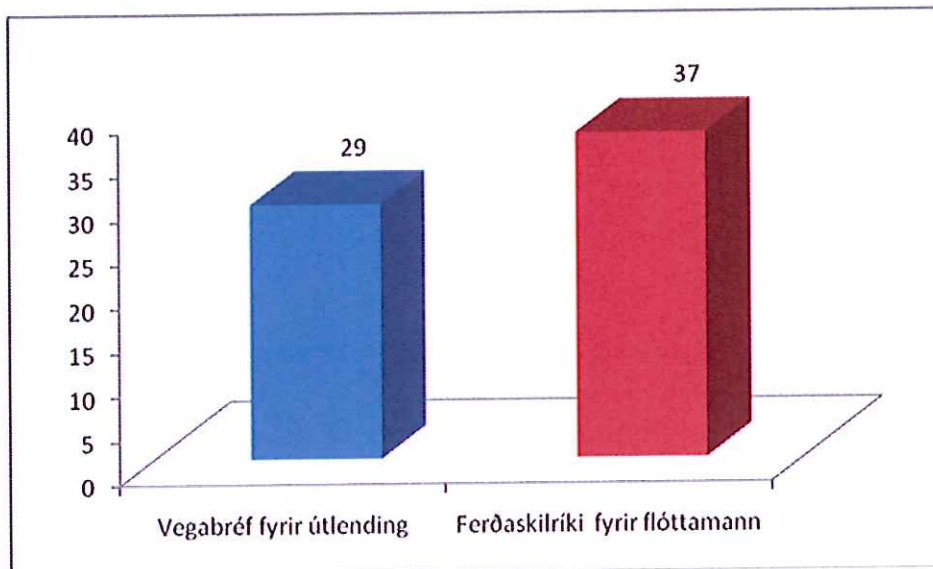
Útlendingastofnun gefur út ferðaskilríki fyrir flóttamann og vegabréf fyrir útlending. Heimild til útgáfu og skilyrði er að finna í lögum um útlendinga og reglugerð um útlendinga.

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 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 37 skilríki fyrir flóttamann á árinu (mynd 26).

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. Óheimilt er að ferðast til heimaríkis eða upprunaríkis á grundvelli vegabréfs fyrir útlending nema ríkar sanngirniasstæður mæli með því. Gefin voru út 29 vegabréf fyrir útlending á árinu (mynd 26).



Mynd 26. Fjöldi útgefinna vegabréfa útlendinga og ferðaskilríkja 2008.

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. Samstarf við önnur lögregluembætti er minna en þó með góðu móti. Útlendingastofnun vinnur einnig náið með Vinnumálastofnun, Þjóðskrá og Skýrr og eru samskipti tíð. Þá vinnur stofnunin með ráðuneytum, undirstofnunum ráðuneyta, sveitarfélögum, félagasamtökum og sjálfseignarstofnunum. Er fyrrgreindum aðilum ásamt Rauða krossi Íslands, Mannréttindaskrifstofu og Reykjanesbæ þakkað 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. Útlendingastofnun tekur þátt í samvinnu ráðuneyta og undirstofnana á Norðurlöndunum í formi árlegra funda. Þá tekur stofnunin þátt í Evrópusamstarfi forstjóra útlendingastofnana í Evrópusambandinu (GDISC⁸). Þátttakan fer fram með fundasókn á aðalfund forstjóra útlendingastofnana Evrópusambandsins, umsóknarríka sambandsins, Íslands, Noregs og Sviss. Fundirnir eru ætlaðir til að efla samvinnu systurstofnana vegna hælismála og vegna erlendra ríkisborgara sem búsettir eru í Evrópuríkjum. Útlendingastofnun starfar með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem hefur skrifstofu í Stokkhólmi. Fulltrúi þeirrar skrifstofu kemur reglulega í heimsókn til Íslands.

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