



Útlendingastofnun

Málsmeðferð og verklagsreglur

Ríkisendurskoðun
Skýrsla til Alþingis



Aðfararorð

Skýrsla þessi er unnin að beiðni Alþingis. Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að fyrst koma lykiltölur úr starfsemi, þá niðurstöður, síðan tillögur til úrbóta og að lokum meginmál skýrslunnar.

Skýrslan byggir á lögum nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

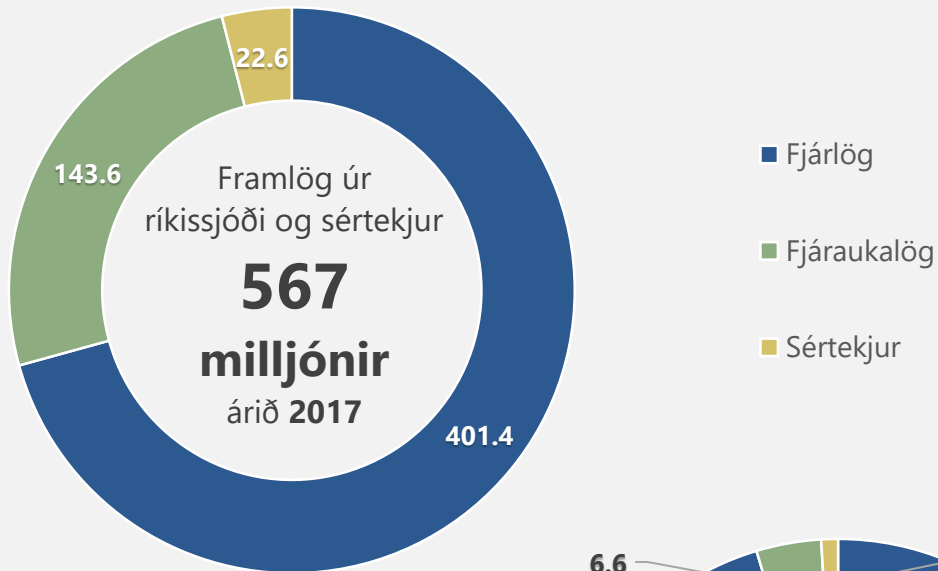
Efnisyfirlit

Lykiltölur úr starfsemi Útlendingastofnunar	4
Niðurstöður	10
Tillögur til úrbóta	13
Umsagnir og viðbrögð	14
Inngangur	16
1 Lög, skipulag og samstarf	17
1.1 Lög um útlendinga	17
1.2 Skipulag	18
1.3 Mannauður og þjálfun	19
1.4 Gagnaskráning, upplýsingakerfi og miðlun	21
1.5 Samstarf	22
2 Stefna, starfsemi og rekstur	24
2.1 Fjármögnun og stefnumótun	24
2.2 Yfirlit um rekstur	28
2.2.1 Aðkeypt þjónusta	30
2.2.2 Húsnæði og húsaleiga	31
2.3 Móttökumiðstöð	32
3 Dvalarleyfi	34
3.1 Útlendingar búsettir á Íslandi	34
3.2 Dvalarleyfi	34
3.2.1 Verklagsreglur	37
3.2.2 Málsmeðferðartími	38
4 Umsóknir um alþjóðlega vernd	41
4.1 Afgreiðsla umsókna um alþjóðlega vernd	41
4.2 Málsmeðferðartími	46
4.3 Kærunefnd útlendingamála	49
5 Málsmeðferð	51
5.1 Skráning og meðferð gagna	51
5.2 Aðgengi umsækjenda að upplýsingum	53
5.3 Leiðbeiningarskylda	54
5.4 Mál er varða alþjóðlega vernd	55
5.4.1 Upplýsingaöflun	58
5.4.2 Leiðbeiningar til umsækjenda um alþjóðlega vernd	58
5.4.3 Forgangsmeðferð	59
5.4.4 Barnavernd	63

Lykiltölur úr starfsemi Útlendingastofnunar

Almennur rekstur (06-398 Útlendingastofnun)

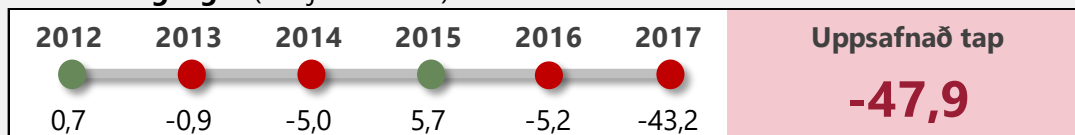
Sjá nánar
s. 28



Frmlag á fjáraukalögum 2017
2.176%
hærra en árið 2012

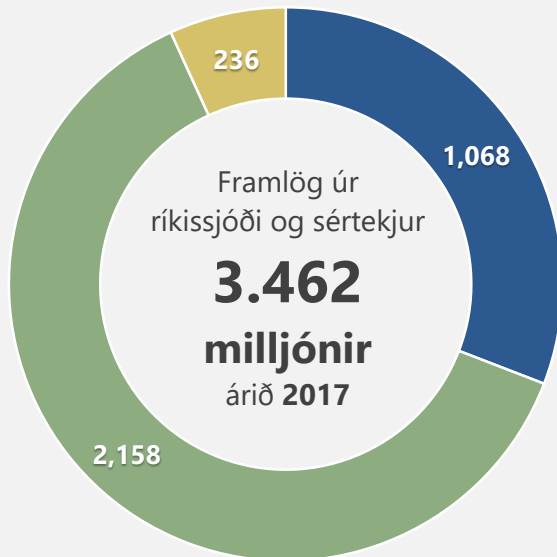


Rekstrarafgangur (milljónir króna)



Umsækjendur um alþjóðlega vernd (06-399 Hælisleitendur)

Sjá nánar
s. 29

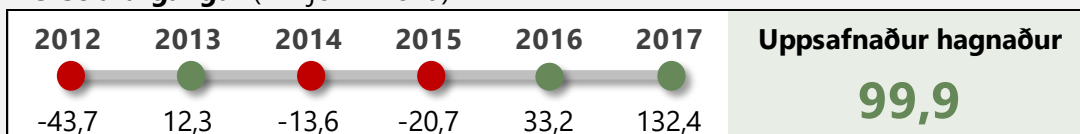


- Fjárlög
- Fjáraukalög
- Sértekjur

Frmlag á fjáraukalögum 2017
67%
af heildarfrmlagi

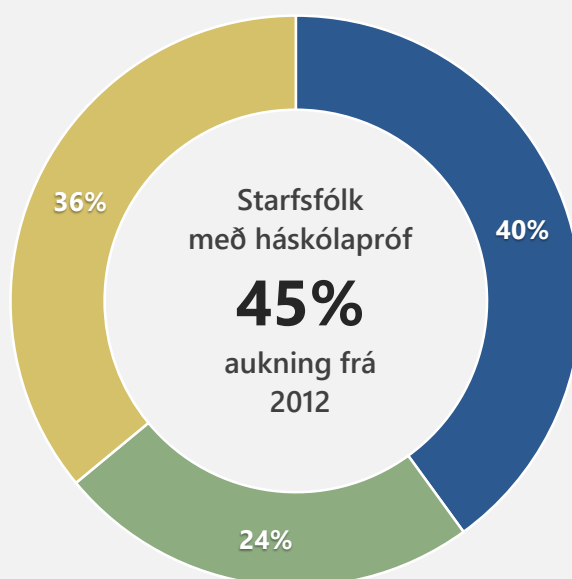
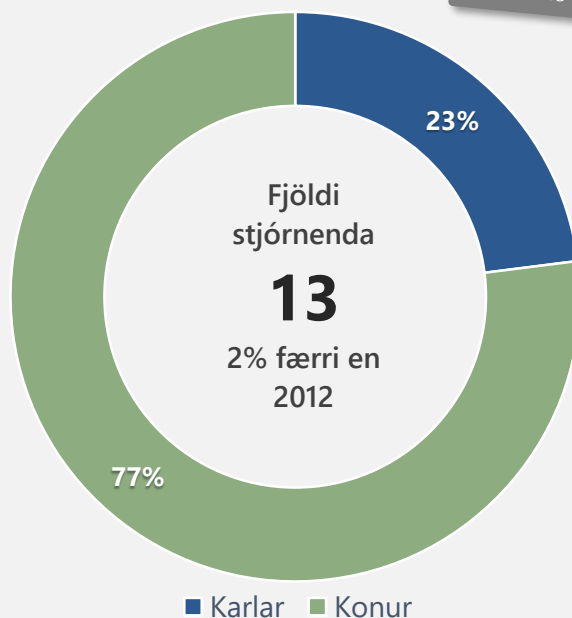
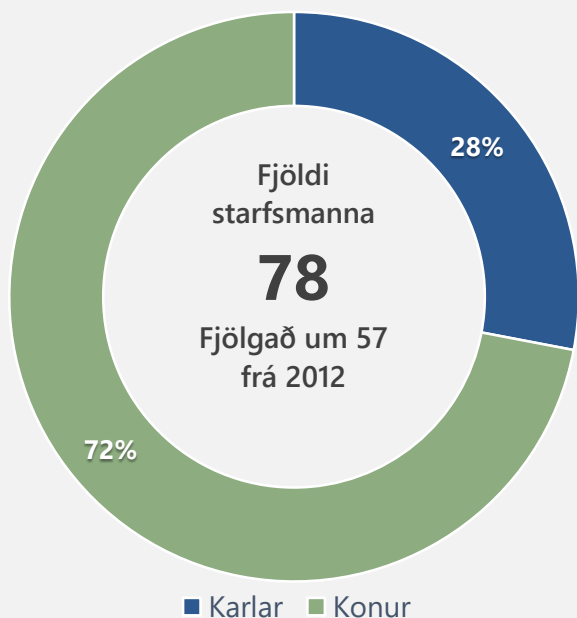


Rekstrarafgangur (milljónir króna)



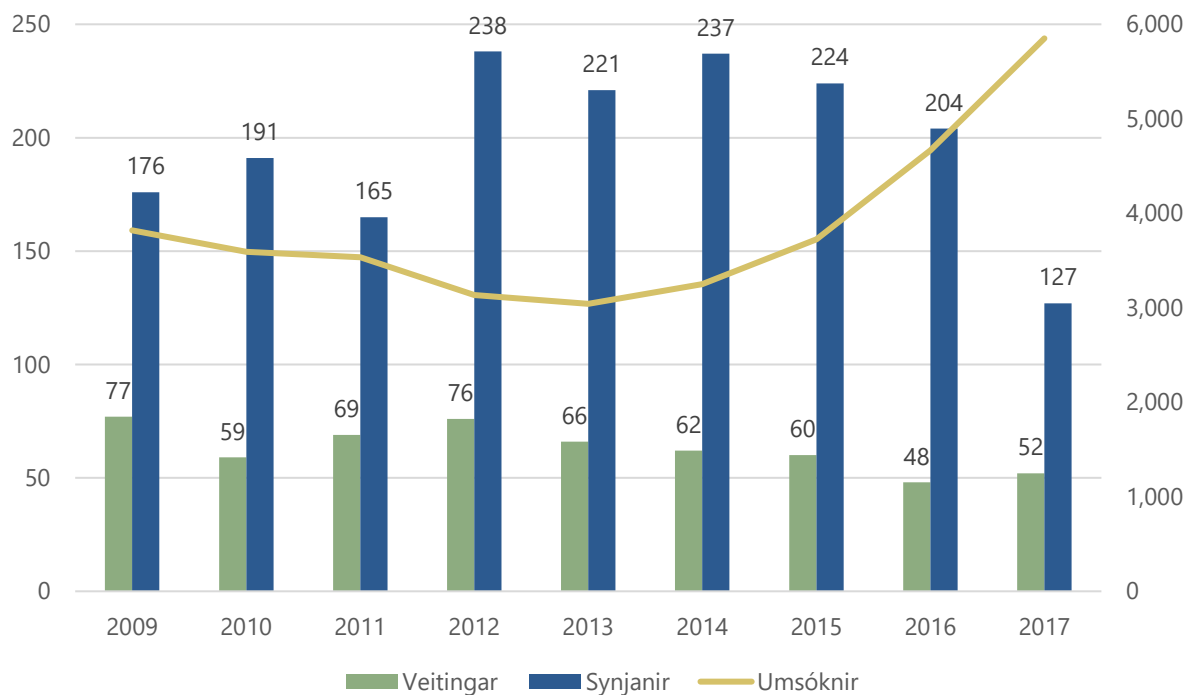
Mannauður

Sjá nánar
s. 19



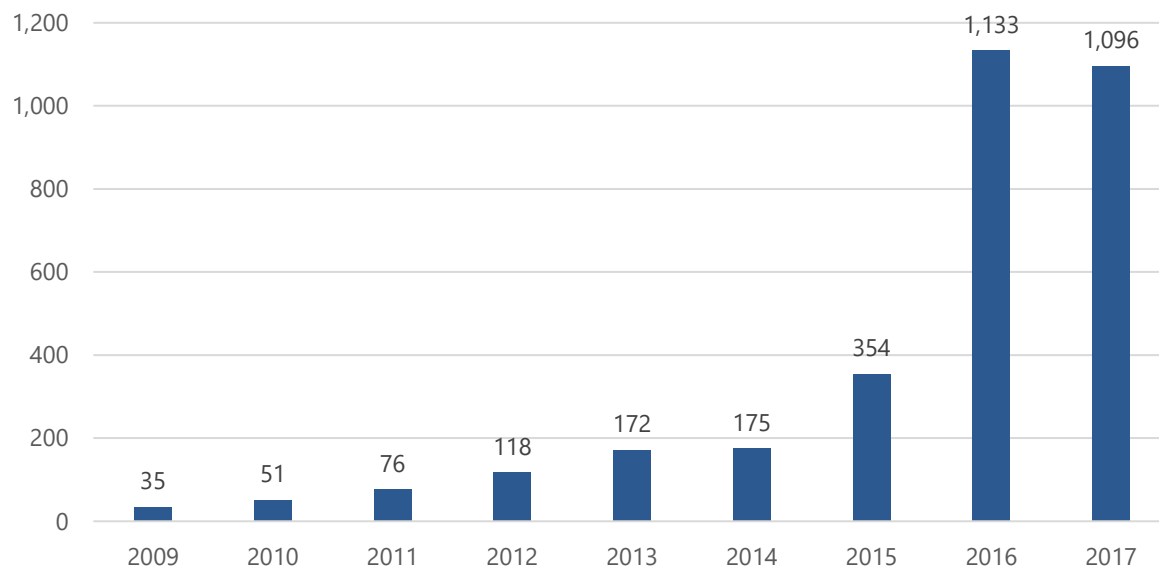
Sjá nánar
s. 34

Meðalmálsmeðferðartími vegna dvalarleyfa (v.ás í dögum) og fjöldi umsókna 2009–17 (h.ás)

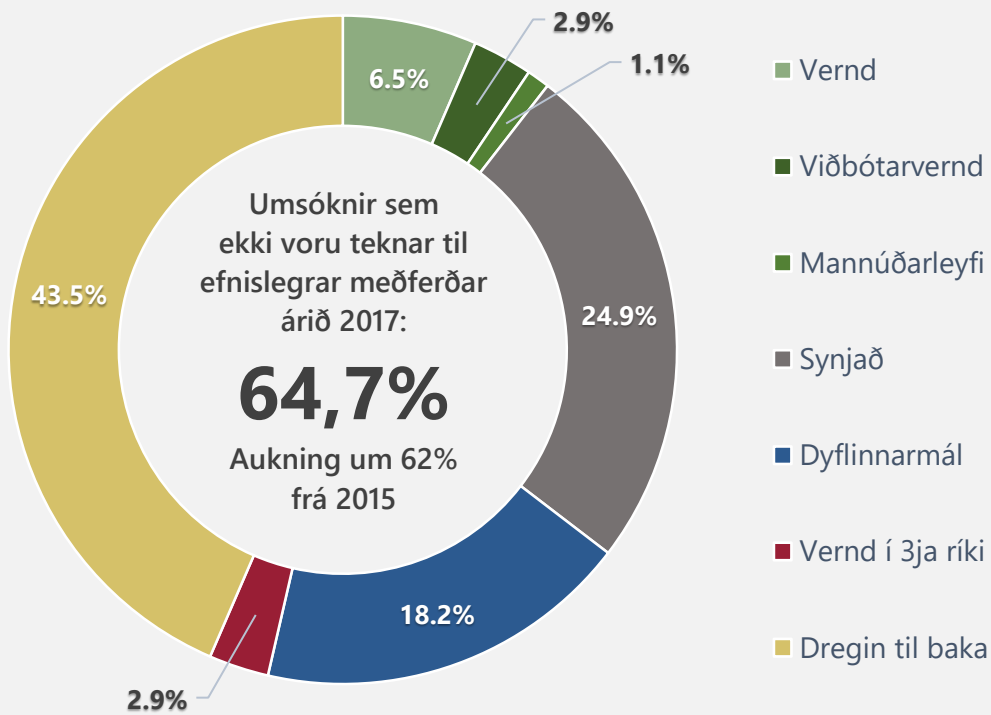


Sjá nánar
s. 41

Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd 2009–17

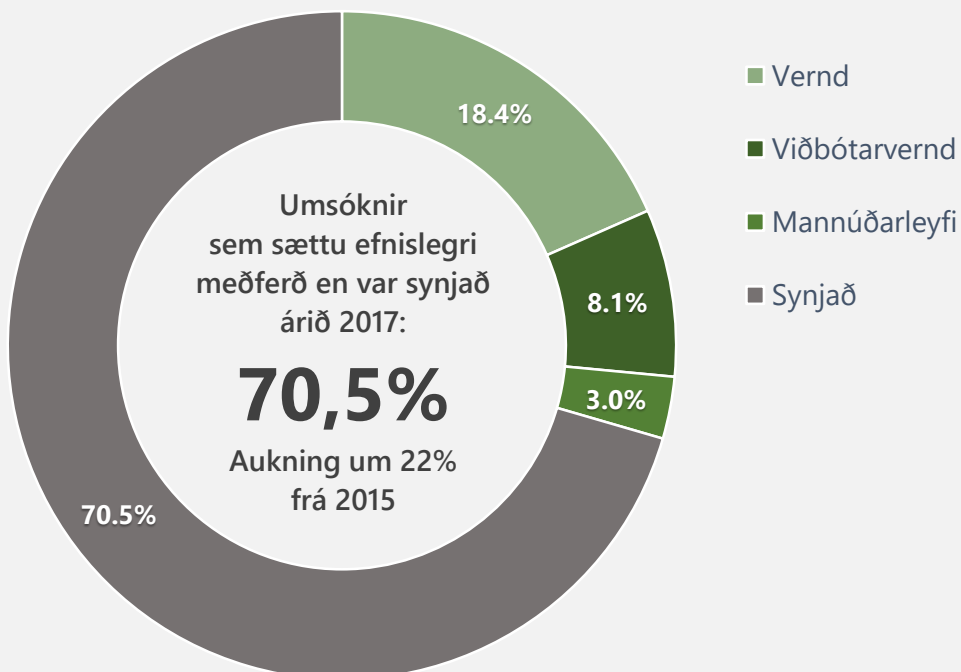


Niðurstöður umsókna um alþjóðlega vernd árið 2017



Sjá nánar
s. 45

Niðurstöður umsókna um alþjóðlega vernd árið 2017 sem hlutu efnislega meðferð





Málsmeðferðartími

Meðalmálsmeðferðartími Útlendingastofnunar vegna umsókna um alþjóðlega vernd stýttist úr 174 dögum árið 2009 í 121 dag árið 2017. Það var þó 33% lengri tími en markmið stjórnvalda um 90 daga málsmeðferðartíma. Árið 2017 var meðaldvalartími umsækjenda sem synjað var um efnislega meðferð 166 dagar.



Mannauðsmál

Mörg þeirra mála sem Útlendingastofnun þarf að afgreiða, m.a. á sviði alþjóðlegrar verndar, eru flókin og krefjandi. Þjálfun starfsmanna er ekki reglu-bundin en nýliðar njóta handleiðslu þeirra sem reyndari eru. Engin mannauðs-stefna er fyrir hendi sem tekur á þjálfunarþætti starfsfólks en mannauðsstjóri hefur nýverið tekið til starfa og er m.a. ætlað að bæta úr því.



Vert er að hafa í huga

Málefni útlendinga, þar á meðal málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd, hafa orðið æ umfangsmeiri á undanförunum árum. Frá 2009 til 2017 fjölgaði handhöfum dvalarleyfa um 134%. Á sama tíma hafa umsóknir um alþjóðlega vernd 32 faldast. Þessar breytingar hafa kallað á aukin umsvif Útlendingastofnunar þar sem nú starfa tæplega 80 manns.



Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á eftirfarandi

Eitt af markmiðum laga um útlendinga er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum þeirra, þar á meðal umsækjanda um alþjóðlega vernd. Til að auka skilvirkni stofnunarinnar er nauðsynlegt að bæta upplýsingakerfi hennar og innleiða rafræna stjórnsýslu. Mikilvægt er að horfa heildrænt á starfsemi stofnunarinnar í þessu samhengi enda er afgreiðsla umsókna um alþjóðlega vernd einungis eitt af verkefnum hennar. Átaksverkefni sem knúin eru áfram með tímabundnum fjárveitingum til málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd eru ekki til þess fallin að styrkja innviði Útlendingastofnunar og stuðla ekki að hagkvæmni og skilvirkni hennar til lengri tíma litið.

Framlög úr ríkissjóði til málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd hafa á undanförunum árum að miklu leyti komið fram í fjárukalögum enda hefur reynst erfitt að setja fram raunhæfar spár um þróun þeirra mála. Áætlanagerð hefur því verið ábótavant. Samhliða fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd hefur Útlendingastofnun, sem er fyrst og fremst ætlað að bera ábyrgð á stjórnsýslu útlendingamála, þurft að veita eða tryggja sívaxandi hópi einstaklinga lögbundna þjónustu á sviði velferðar-, félags- og menntamála. Það er umhugsunarefni hvort stjórnsýslustofnun eigi að sinna jafn umfangsmiklu þjónustuhlutverki og raunin er í tilfalli Útlendingastofnunar.

Niðurstöður

Lög nr. 80/2016 um útlendinga tóku gildi í ársbyrjun 2017 og hafa þau m.a. það markmið að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi. Tilgangur nýrra laga um útlendinga var m.a. að hraða málsmeðferð, ekki síst vegna umsókna um alþjóðlega vernd.

Markmið stjórnvalda

Undanfarin ár hefur Útlendingastofnun ekki tekist að uppfylla markmið stjórnvalda frá árinu 2014 að málsmeðferðartími vegna umsókna um alþjóðlega vernd fari ekki umfram 90 daga á hvoru stjórnsvæðingi, þ.e. hjá Útlendingastofnun annars vegar og kærunefnd útlendingamála hins vegar. Benda má á að kærunefndin náði þessu markmiði bæði árið 2016 og 2017. Dómsmálaráðuneyti hefur lýst því yfir að þetta markmið hafi eftir á að hyggja verið óraunhæft enda hafa önnur viðmið verið sett fram í fjármálaáætlun 2019–23. Samkvæmt þeirri áætlun er stefnt að því að málsmeðferðartími Útlendingastofnunar vegna umsókna um alþjóðlega vernd sem teknar eru til efnislegrar meðferðar verði innan við 150 dagar árið 2019. Málsmeðferðartími þeirra umsókna sem eru afgreiddar á grundvelli svonefndrar Dyflinnarreglugerðar á að verða að hámarki 90 dagar en forgangsmál skulu afgreidd innan 14 daga.

Aukinn fjöldi umsókna

Brugðist hefur verið við auknum fjölda umsókna um alþjóðlega vernd að miklu leyti með átaksverkefnum. Undanfarin ár hefur dómsmálaráðuneyti veitt Útlendingastofnun fé til að ráða starfsfólk tímabundið við að afgreiða uppsafnaðar umsóknir um alþjóðlega vernd. Eðli mála-flokksins er flókið og tryggja þarf að þekking og reynsla sé til staðar innan stofnunarinnar. Átaksverkefni hafa skilað tímabundnum árangri en að þeim loknum sækir fljótlega aftur í sama farið og verkefni hlaðast upp. Slík átaksverkefni tryggja því ekki hagkvæma, skjóta og örugga afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar til lengri tíma litið. Útlendingastofnun þarf að geta brugðist við sveiflum í fjölda umsækjenda og hafa verður í huga að fagleg og skilvirk afgreiðsla getur verið þáttur í að draga úr álagi vegna tilhæfulausra umsókna.

Aukinn málshraði – bætt meðferð ríkisfjár

Á tímabilinu 2009–17 fjölgaði handhöfum dvalarleyfis hér á landi úr 1.851 í 4.326 eða um 134%. Á sama tímabili fjölgaði árlegum umsóknum um alþjóðlega vernd úr 35 í 1.096. Ástæður þessarar þróunar eru tvær. Annars vegar hefur flæði fólks milli landa í leit að atvinnu, menntun og öðrum tækifærum aukist. Hins vegar hefur aldrei fleira fólk neyðst til að flýja heimkynni sín, m.a. vegna stríðsátaka. Árin 2009–17 tæplega átjánfölduðust framlög úr ríkissjóði til útlendingamála og munar þar mestu um aukin framlög til málefna hælisleitenda samkvæmt fjárlögum. Árið 2012 námu framlög til útlendingamála 354 m.kr., þar af voru 177 m.kr. vegna málefna hælisleitenda eða um 50%. Heildarframlagið nam 3,8 ma.kr. árið 2017, þar af var framlag vegna málefna hælisleitenda um 85% af heildarframlögum eða 3,2 ma.kr.

Á árunum 2009–17 samþykkti Útlendingastofnun 88% umsókna um dvalarleyfi. Samþykki umsókna um alþjóðlega vernd hefur verið mun lægri, t.d. var rúmlega 70% slíkra umsókna sem hlutu efnismeðferð synjað árið 2017. Meðalmálsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd stýttist á tímabilinu 2009–17, fór úr 174 dögum í 121. Þessi árangur er þó hvorki í samræmi við þau markmið sem stjórnvöld settu sér árið 2014 né markmið útlendingalaga um skilvirka málsmeðferð og málshraða. Vegna mikillar fjölgunar umsækjenda hefur kostnaður ríkissjóðs aukist til muna á undanförunum árum. Til mikils er því að vinna að stytta málsmeðferðartímann og þannig mun meðferð ríkisfjár batna umtalsvert.

Á undanförunum árum hafa spár um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem lagðar hafa verið til grundvallar við gerð fjárlaga ekki reynst raunsæjar. Verkefni Útlendingastofnunar vegna þessara mála hafa verið vanmetin og hefur meira en helmingur framlaga ríkisins til útlendingamála verið veittur með aukafjárlögum. Þrátt fyrir óvissu um þróun þessara mála frá ári til árs er mikilvægt að áætlanagerð í málefnum útlendinga verði bætt og að spár um fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd og árangursviðmið varðandi málsmeðferð þeirra byggji á raunsæju mati.

Öllum umsóknum sem berast Útlendingastofnun, hvort sem þær varða dvalarleyfi, vega-bréfsáritanir, íslenskan ríkisborgararétt eða alþjóðlega vernd, er skilað á pappír. Þessar umsóknir skipta þúsundum ár hvert og þarf starfsfólk stofnunarinnar að færa upplýsingar af umsóknareyðublöðum með handvirkum hætti í upplýsingakerfi stofnunarinnar. Þetta fyrirkomulag er tímafrekt, óhagkvæmt og óskilvirkt auk þess sem það eykur hættu á villum og mistökum. Einnig eru umtalsverðir ágallar á því upplýsingakerfi stofnunarinnar sem umsóknir eru skráðar í og það hefur ekki nýst sem skyldi til að tryggja skilvirka afgreiðslu mála. Til að mynda er ekki mögulegt að miðla upplýsingum með beinum hætti til annarra aðila sem koma að málsmeðferð umsækjenda, t.d. kærunefndar útlendingamála, og yfirsýn um stöðu og þróun mála er afar takmörkuð.

Rafræn stjórnsýsla

Brýnt er að Útlendingastofnun innleiði rafræna umsýslu og afgreiðslu umsókna og haldi utan um umsóknir og úrvinnslu þeirra í virkum og öruggum gagnagrunni. Það mun stuðla að aukinni skilvirkni og betri nýtingu ríkisfjár. Auk þess þarf stofnunin m.a. að bæta rafræn samskipti og rafrænt viðmót gagnvart umsækjendum. Með þessu mætti auka skilvirkni og gagnaöryggi, bæta áætlanagerð og þjónustu við umsækjendur og veita umsækjendum og stjórnvöldum mun betra aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum um starfsemi stofnunarinnar og stöðu mála. Sem stendur eru tölfraðilegar upplýsingar um starfsemina takmarkaðar og þær þarf að mestu leyti að handvinna þegar þörf er á þeim. Einnig er mikilvægt að leiðbeiningar stofnunarinnar séu fáanlegar á fleiri málum en íslensku og ensku.

Fram kom í athugun Ríkisendurskoðunar að Útlendingastofnun styðst við ýmis stöðluð form í vinnu sinni við umsóknir um alþjóðlega vernd, bæði þegar kemur að viðtölum og birtingum niðurstaðna. Ekki eru þó í gildi sérstakar reglur fyrir starfsfólk sem varða leiðbeiningarskyldu í einstökum málum. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi enn fremur í ljós að Útlendingastofnun hefur ekki sett sér fastmótaðar verklagsreglur við mat og greiningu á einstökum málum umfram það sem leiðir af stjórnsýslulögum og útlendingalögum. Til eru málsmeðferðarreglur vegna mismunandi umsókna og minnisblöð þar sem tekið er á álitaefnum en færstar þeirra hafa verið uppfærðar í samræmi við núgildandi útlendingalög.

Samstarf vegna barna

Útlendingastofnun á í góðu samstarfi við Barnaverndarstofu en þegar umsókn um alþjóðlega vernd berst frá einstaklingi sem kveðst vera fylgdarlaust ungmenni gerir stofnunin bæði Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnd viðvart. Fulltrúi barnaverndarnefndar er t.d. viðstaddur í viðtölum, við birtingu niðurstaðna og öðrum þeim málum sem þarf að sinna vegna málsmeðferðar. Fjöldi barnaverndarnefnda starfar um land allt en það er mat Útlendingastofnunar að einungis barnaverndarnefndir höfuðborgarsvæðisins og Reykjaness séu í stakk búnar að sinna málum fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd.

Sú breyting varð á í byrjun árs 2016 að öll fylgdarlaus börn í leit að alþjóðlegri vernd fara í viðtal í Barnahúsi hjá sérfræðingum í viðtalstækni við börn. Það hefur reynst vera mjög til bóta bæði fyrir börnin sjálf og málsmeðferð stofnunarinnar. Mál er tengjast börnum og alþjóðlegri vernd hafa því færst í rétta átt hjá Útlendingastofnun. Engu að síður er mikilvægt að fundinn verði viðunandi og varanleg lausn á vistun barna eldri en 15 ára þannig að þau dvelji ekki lengur en nauðsynlegt er í móttökumiðstöð Útlendingastofnunar. Dæmi eru um að einstaklingar undir lögaldri hafi dvalið mánuðum saman í miðstöðinni.

Þá bendir ríkisendurskoðandi á mikilvægi þess að börnum sem sækjast eftir alþjóðlegri vernd sé tryggð skólaganga innan tiltekins tíma í samræmi við reglugerð um útlendinga. Nokkur misbrestur varð á því í kjölfar mikillar fjölgunar umsókna um alþjóðlega vernd árin 2015 og 2016. Færa verður þau mál til betri vegar enda mikilvægt að Útlendingastofnun uppfylli ákvæði reglugerðar um útlendinga gagnvart börnum og komi þeim í almenna skólakerfið. Rétt er að taka fram að þessi mál þarf af vinna í samvinnu við fleiri aðila, t.a.m. sveitarfélög og mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Tillögur til úrbóta

1

Bæta þarf upplýsingakerfi

Mikilvægt er að innleidd séu upplýsingakerfi sem þjóna þörfum stofnunarinnar og samstarfsaðilum hennar. Innleiðing öflugra upplýsingakerfa mun auðvelda vinnslu allrar tölfraði sem nýta má til bættrar áætlanagerðar. Þá er mikilvægt að tekið sé upp að fullu rafrænt skjalavistunarkerfi til að tryggja rekjanleika mála og að skjölun sé í samræmi við lög um opinber skjalasöfn.

2

Rafrænt umsóknarkerfi

Taka þarf á móti umsóknum og upplýsingum tengdum þeim með rafrænum hætti og halda þeim gögnum til haga í öruggum gagnagrunni. Slíkt mun ekki aðeins tryggja öryggi gagna heldur einnig auka skilvirkni í meðferð umsókna og stytta málsmeðferðartíma, sem mun aftur leiða til betri nýtingu ríkisfjár. Rafrænt umsóknarkerfi getur bætt þjónustu við umsækjendur og auðveldað þeim að afla sér upplýsinga.

3

Þjálfun starfsfólks

Mikilvægt er að Útlendingastofnun komi á reglubundinni þjálfun starfsfólks. Tryggja þarf að það sé vel upplýst um rannsóknarreglu, andmælarétt og leiðbeiningaskyldu stjórnarsýslulaga og að skýrir verkferlar tryggi samræmda meðferð umsókna, t.a.m. um alþjóðlega vernd.

4

Skýrar verklagsreglur

Setja þarf starfsfólki Útlendingastofnunar skýrar verklagsreglur til að vinna eftir við mat og greiningu á einstökum málum umfram það sem leiðir af stjórnarsýslulögum og útlendingalögum. Með því má bæta bæði gæði og skilvirkni í meðferð mála ásamt því að tryggja enn betur að þau séu unnin í samræmi við gildandi lög og reglur.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð Útlendingastofnunar

Rafræn stjórnsýsla og bætt upplýsingakerfi

„Útlendingastofnun tekur undir og fagnar þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar og hefur, líkt og kemur fram í skýrslunni, lagt áherslu á þessa þörf á undanförunum misserum. Hefur stofnunin jafnframt við innri stefnumótun skilgreint þetta verkefni sem eitt það mikilvægasta sem stofnunin stendur frammi fyrir. Mikilvægt er að mati stofnunarinnar að þarfagreining fari fram til að geta greint hvaða og eða hvernig upplýsingakerfi geti mætt þörfum stofnunarinnar og málaflokksins í heild með tilliti til rafrænnar stjórnsýslu og afgreiðslu umsókna. Hins vegar verður ekki hjá því litið að slíkt kerfi varðar ekki einungis Útlendingastofnun heldur einnig aðrar stofnanir svo sem kærunefnd útlendingamála, lögregluembættin, Þjóðskrá og Vinnu-
málastofnun. Þá eru fram undan innleiðingar á kerfum sem varða landamæraeftirlit og Schengensamstarfið sem hafa þarf í huga. Stofnunin mun gera sitt ýtrasta á komandi árum til að nýta hluta fjárheimilda sinna á hverju ári til úrbóta á þessu sviði en vill þó benda á að óvíst er að svigrúm verði til þess að vinna eins hratt og æskilegt væri að úrbótum. Þar sem að verkefnið varðar í reynd vinnslu mála á grundvelli laga um útlendinga í heild sinni og það verkefni snýr að nokkuð mörgum stofnunum og aðilum teldi stofnunin æskilegt að þarfagreiningu, áætlanagerð og fjármögnun væri stýrt af dómsmálaráðuneytinu og teldist liður í heildarstefnumótun málaflokksins.“

Þjálfun starfsfólks

„Útlendingastofnun tekur undir mikilvægi þess að komið verði á reglubundinni þjálfun starfsfólks. Það er markmið stofnunarinnar að nýta veturinn 2018 til 2019 til þess að ljúka við gerð starfsmannastefnu, sem taki á sí- og endurmenntun, auk þess að útbúa þjálfunarefni fyrir nýja starfsmenn.“

Skýrar verklagsreglur

„Útlendingastofnun hefur haft til skoðunar hvernig bæta megi verklagsreglur og samhæfingu innan stofnunarinnar en hún hefur líkt og fram kemur í skýrslunni þurft að auka starfsemi sína og takast á við ný verkefni á undanförunum árum innan þröngs tímaramma og með veika innviði. Sá þröngi tímarammi hefur komið til vegna þess að fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd jókst mjög hratt en einnig vegna þess að viðbótarfjárframlög hafa verið í formi átaksverkefna þar sem áherslan hefur verið á að auka afköst hratt og tímabundið. Veturinn 2018 til 2019 áætla stofnunin að vinna með reglubundnum hætti að uppfærslum og endurskoðun á verklagi og ferlum innan stofnunarinnar. Þá er það einnig markmið að sem mest af þeirri vinnu verði gert sýnilegt og aðgengilegt á vef stofnunarinnar.“

Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

Stefna um málefni útlendinga og innviðir Útlendingastofnunar

„Á síðustu þremur til fjórum árum hefur málaflokkurinn tekið miklum breytingum. Líkt og fram kemur í skýrslunni er eðli málaflokksins flókið og hafa síðustu ár verið lærdómsrík. Nú þegar reynsla er komin á þessi mál ásamt aukinni þekkingu hafa skapast aðstæður til að huga að því að marka málaflokknum stefnu í samræmi við lög um opinber fjármál. Við þá vinnu er mikilvægt að nýta þá reynslu og þekkingu sem til hefur orðið og setja raunhæf markmið svo tryggja megi enn hagkvæmari og öruggari afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi og vernd hér á landi. Dómsmálaráðuneytið telur mikilvægt að styrkja innviði stofnunarinnar þannig að starfsemi hennar byggist á stöðugleika og hefur þegar hafið vinnu við það. Svo sú vinna beri árangur verður þó að fara fram fullnægjandi greining á starfsemi stofnunarinnar og þörfum hennar auk þess sem tryggja þarf rekstrinum fullnægjandi fjármagn. Málaflokkurinn hefur tekið miklum breytingum á örfáum árum og umsóknum útlendinga hér á landi um dvalarleyfi og alþjóðlega vernd hefur fjölgað umtalsvert. Efling rafrænnar stjórnsýslu og bætt upplýsingakerfi fyrir Útlendingastofnun er meðal þess sem mun koma til skoðunar.“

Inngangur

Í janúar 2018 samþykkti Alþingi beiðni tíu þingmanna um að ríkisendurskoðandi gerði stjórnsluúttekt á starfsemi Útlendingastofnunar, sbr. [82. mál 148. löggjafarþings](#), [þingskjal 149](#). Beiðnin var lögð fram með vísun til 17. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Úttektin skyldi draga fram hvernig stofnuninni tekst að uppfylla lögbundið hlutverk sitt samkvæmt lögum nr. 80/2016 um útlendinga, sérstaklega hvað snýr að málsmeðferð stofnunarinnar, verklagsreglum og þjálfun starfsfólks. Að teknu tilliti til beiðni Alþingis tilkynnti ríkisendurskoðandi ákvörðun sína um að hefja stjórnsluúttekt á starfsemi Útlendingastofnunar hinn 26. janúar 2018 með vísun til 6. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Markmið úttektarinnar var að kanna frammistöðu og árangur Útlendingastofnunar hvað snýr að málsmeðferð og verklagi stofnunarinnar við afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi og umsókna um alþjóðlega vernd. Í samræmi við beiðni Alþingis var umsóknum á grundvelli alþjóðlegrar verndar veitt sérstök athygli og sömuleiðis var kannað hvort ný lög um útlendinga hefðu bætt þjónustu og gæði innan málaflokksins. Þá var athugað hvort þjálfun starfsfólks Útlendingastofnunar væri viðeigandi og hvort viðunandi verklagsreglur væru til staðar um störf þeirra. Leitast var við að svara eftirfarandi úttektarspurningum:

- ✓ Hvernig þróaðist fjöldi og málsmeðferðartími dvalarleyfisumsókna og umsókna um alþjóðlega vernd 2009–17?
- ✓ Hvernig er afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi og umsókna um alþjóðlega vernd og málsmeðferð þeirra háttað?
- ✓ Eru viðunandi verklagsreglur til staðar og er þeim fylgt?
- ✓ Fær starfsfólk viðeigandi þjálfun?
- ✓ Hefur innleiðing og framkvæmd laga nr. 80/2016 um útlendinga skilað tilætluðum árangri?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna frá Útlendingastofnun, dómsmálaráðuneyti, kærunefnd útlendingamála og Rauða krossi Íslands auk þess að funda með fulltrúum þessara aðila. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af lögum og reglum sem málið varða, m.a. lögum um útlendinga nr. 80/2016 og reglugerð um útlendinga nr. 540/2017.

Dómsmálaráðuneyti og Útlendingastofnun fengu drög að skýrslunni til umsagnar og tók Ríkisendurskoðun tillit til athugasemda þeirra við endanlega gerð skýrslunnar. Viðbrögð ráðuneytisins og Útlendingastofnunar við tillögum ríkisendurskoðanda að úrbótum eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Ríkisendurskoðandi þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

1 Lög, skipulag og samstarf

1.1 Lög um útlendinga

Málefni útlendinga, að frátöldum atvinnuleyfum, heyrar undir dómismálaráðuneyti. Samkvæmt lögum nr. 80/2016 um útlendinga skal starfrækja sérstaka stofnun, Útlendingastofnun, undir yfirstjórn ráðherra. Stofnunin annast ásamt kæruneftnd útlendingamála, lögreglu, sýslumönnum, Þjóðskrá Íslands og öðrum stjórnvöldum framkvæmd laganna. Útlendingastofnun starfar auk þess í samræmi við reglugerð nr. 540/2017 um útlendinga, reglugerð nr. 1160/2010 um vegabréfsáritanir og lög nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt. Ráðherra skipar forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn og skal viðkomandi hafa lokið meistaraþrófi í lögfræði eða sambærilegu námi.

Núgildandi lög um útlendinga voru sett eftir heildarendurskoðun á eldri lögum um útlendinga. Lagafrumvarpið var samið á vegum innanríkisráðuneytis (nú dómismálaráðuneyti) og þverpólískrar þingmannanefndar sem kannaði einnig hvort ástæða væri til frekari aðgerða. Samkvæmt athugasemdum frumvarpsins var þörf á að skoða hvernig móta mætti innflytjendastefnu og löggjöf sem tæki mið af þörfum íslensks samfélags og tryggði mannúð, skilvirkni og farsæla móttöku þeirra sem hingað leita.

Útlendingastofnun hefur ríkar skyldur samkvæmt lögnum en hvergi er fjallað með beinum hætti um heildarhlutverk stofnunarinnar að öðru leyti en að hún skuli annast framkvæmd laganna í samvinnu við aðra opinbera aðila. Reglugerð um útlendinga kveður nánar á um hlutverk stofnunarinnar.

Tilgangur laga um útlendinga er að kveða á um réttarstöðu og tryggja réttaröryggi útlendinga sem koma til landsins eða fara frá því, sækja um dvalarleyfi eða dveljast hér á landi. Einnig heimila þau að haft sé eftirlit með komu útlendinga til landsins, dvöl þeirra og för úr landi. Þá tryggja lögin rétt erlendra ríkisborgara og ríkisfangslausra einstaklinga til alþjóðlegrar verndar í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenskra stjórnvalda. Loks hafa lögin það markmið að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi.

Samkvæmt upplýsingum frá dómismálaráðuneyti hafa áhrif og framkvæmd núgildandi laga um útlendinga ekki verið metin á heildstæðan hátt en í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar er gert ráð fyrir að þverpólísk nefnd fái það hlutverk að endurskoða lögin. Benda verður á að Alþingi hefur fimm sinnum gert breytingar á lögnum frá samþykkt þeirra árið 2016, m.a. hvað snýr að frestun réttaráhrifa, málsmeðferðartíma og dvalarleyfum námsmanna. Í máli viðmælenda Ríkisendurskoðunar vegna þessarar úttektar kom fram að vanda hefði mátt betur til löggjafarinnar á sínum tíma. Með gildistöku laganna hefði t.d. skapast óvissa í tilteknum málum þar sem ekki var kveðið skýrt á um lagaskil gagnvart fyrri útlendingalögum.

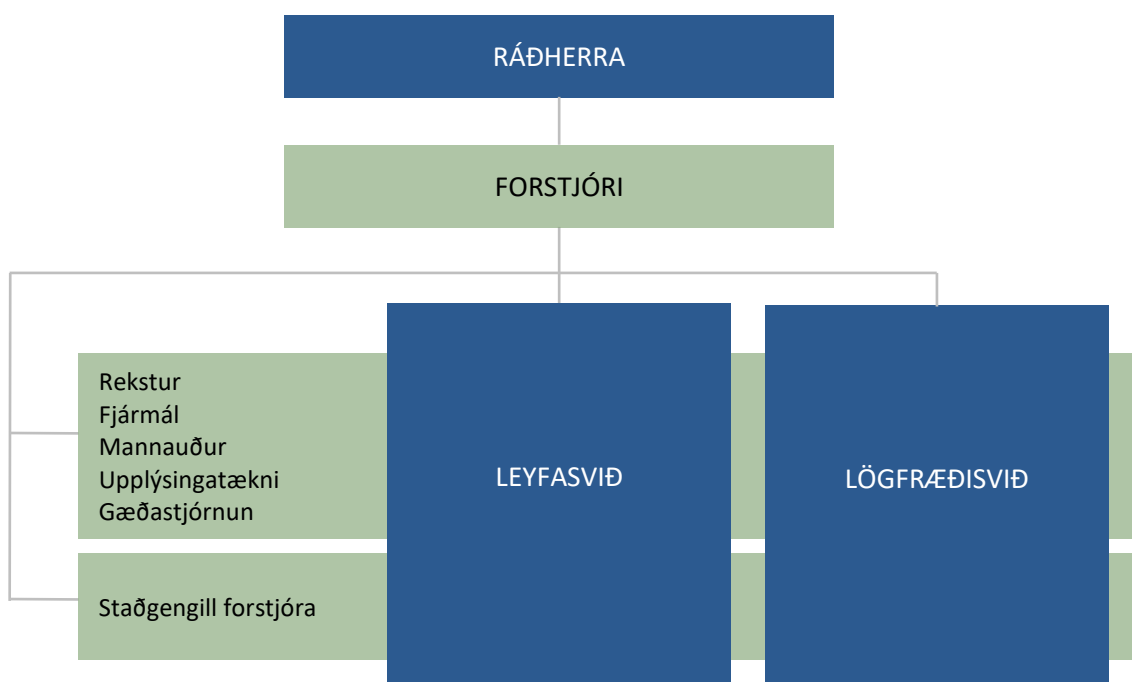
5
sinnum hefur
lögum um
útlendinga
verið
breytt síðan
2016

Ekki hefur verið mótuð heildarstefna um málefni útlendinga hér á landi en [stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda](#) var sett árið 2007. Úr þessu þarf að bæta og kemur þar tvennt til: Aldrei hafa búið fleiri útlendingar á Íslandi en nú (sjá kafla 3.1) og umsóknir um alþjóðlega vernd hafa margfaldast á örfáum árum (sjá kafla 4.1). Mikilvægt er að stjórnvöld marki stefnu í þessum málum til framtíðar. Það er þó ekki einungis fjöldi útlendinga sem búsettir eru á Íslandi nú sem kallar á slíka stefnumótun. Mikilvægt er líka að líta til þróunarinnar undanfarin ár, þ.e. fjölgun útlendinga á undanförunum árum m.a. vegna sterks efnahags Íslands og aukinnar eftirspurnar eftir vinnuafli. Þrátt fyrir mögulegar sveiflur gera flestar spár ráð fyrir að fjöldi útlendinga hér á landi verði töluverður til framtíðar litið.

1.2 Skipulag

Aðalaðsetur Útlendingastofnunar er að Dalvegi 18 í Kópavogi. Að auki rekur stofnunin móttökumiðstöð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að Bæjarhrauni í Hafnarfirði og leigir gistiými fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd á nokkrum stöðum á höfuðborgarsvæðinu og í nágrenni þess. Samkvæmt gildandi skipuriti er starfseminni skipt í tvö svið: leyfasvið og lögfræðisvið auk stoðþjónustu, sjá mynd 1.1. Rétt er að taka fram að þetta skipurit endurspeglar í raun ekki lengur starfsemi Útlendingastofnunar, enda er unnið að gerð nýs skipurits eins og kemur fram hér að neðan.

1.1 Skipurit Útlendingastofnunar



Heimild: Útlendingastofnun

Umfangsmesti þátturinn í starfsemi Útlendingastofnunar, hvað snýr að málafjölda, er útgáfa dvalarleyfa á grundvelli laga um útlendinga. Stofnunin afgreiðir allar umsóknir um dvalarleyfi, hvort sem um er að ræða dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku, fjölskyldusameiningar, námsvistar eða vistráðningar, auk umsókna um alþjóðlega vernd (sjá kafla 3 og 4). Auk þess sinnir

stofnunin ýmsum öðrum verkefnum á sviði útlendingamála, t.d. vegabréfsáritunum og afgreiðslu umsókna um ríkisborgararétt.

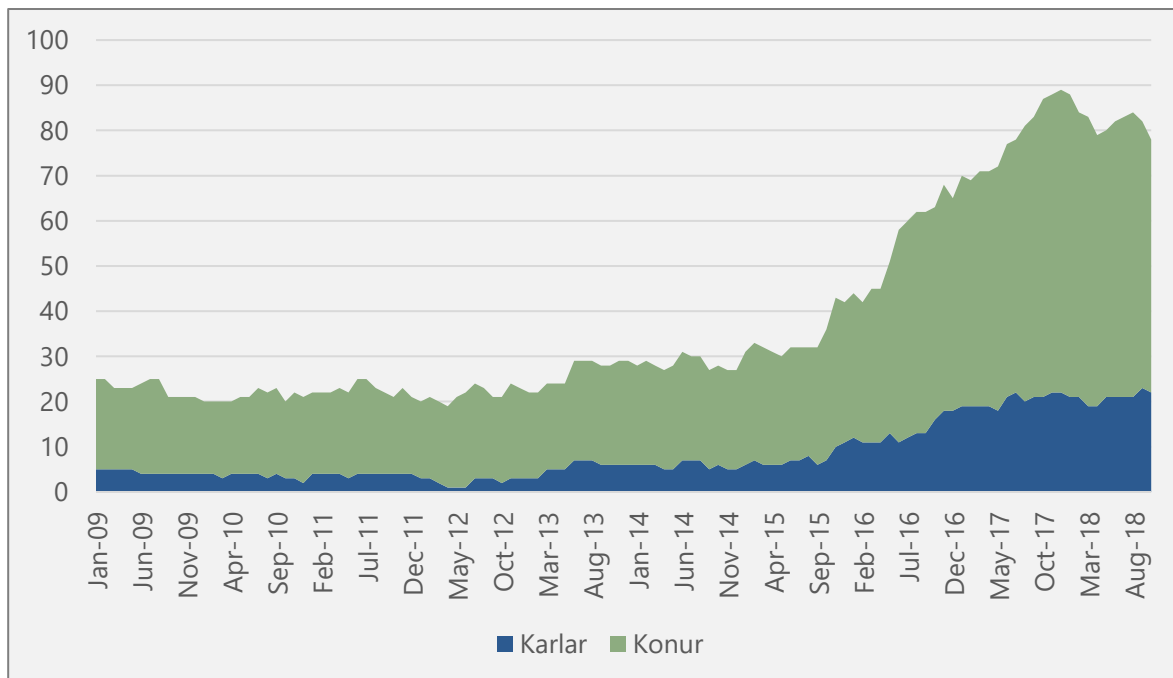
Innan Útlendingastofnunar er nú bæði unnið að endurskoðun skipuritsins og stefnumótun fyrir starfsemina í heild. Við þá vinnu hefur stofnunin fengið sérfræðiráðgjöf frá KPMG og búist er við að þeirri vinnu ljúki á árinu 2018. Markmiðið er m.a. að skipurit stofnunarinnar endurspegli betur starfsemina sem byggir að verulegu leyti á teymisvinnu milli tveggja nýrra fagsviða: leyfasviðs og verndarsviðs.

1.3 Mannauður og þjálfun

Á undanförunum árum hefur starfsfólki Útlendingastofnunar fjölgað töluvert í samræmi við aukin verkefni stofnunarinnar. Mynd 1.2 sýnir þróun starfsmannafjölda stofnunarinnar eftir mánuðum frá janúar 2009 til október 2018 greint eftir kyni. Í upphafi tímabilsins voru starfsmenn stofnunarinnar 25 en undir lok tímabilsins voru þeir 78. Mesta fjölgunin kom fram á tímabilinu frá ágúst 2015 til ársloka 2017 þegar starfsmenn Útlendingastofnunar voru 89 talsins og hafa þeir aldrei verið fleiri í sögu stofnunarinnar. Benda má á að konur hafa verið meirihluti starfsfólks á umræddu tímabili. Ef litið er til október mánaðar árið 2009 voru konur 80% starfsmanna og sama mánuð 2018 var hlutfallið 72%, hæst var hlutfall kvenna 95% í apríl, maí og júní 2012. Ef litið er til skilgreindra stjórnenda stofnunarinnar sem höfðu mannaforráð var hlutfall kvenna 80% (4 af 5) í október 2009 en í sama mánuði árið 2018 var hlutfallið 77% (10 af 13).

78
manns starfa
hjá Útlendinga-
stofnun

1.2 Starfsfólk Útlendingastofnunar greint eftir kyni frá janúar 2009 til október 2018

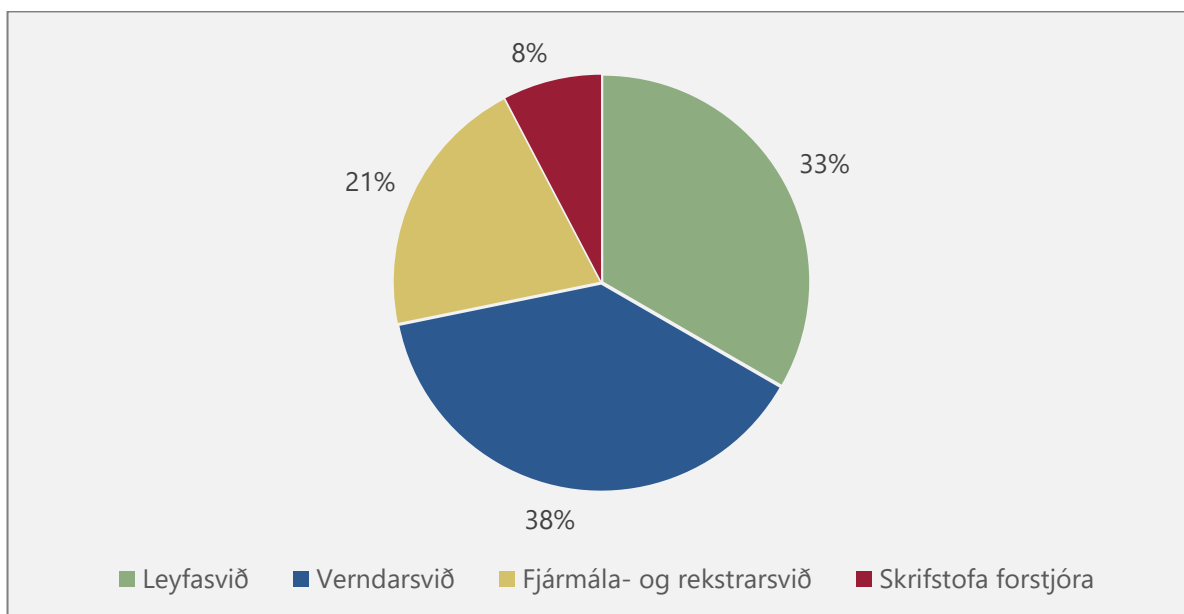


Heimild: Útlendingastofnun

Samkvæmt nýju skipuriti Útlendingastofnunar sem unnið er eftir en hefur þó ekki hlotið staðfestingu er gert ráð fyrir að á starfsstöð stofnunarinnar að Dalvegi starfi 26 manns í tveimur

teymum á leyfasviði. Þar hafa einnig allir sex starfsmenn á skrifstofu forstjóra aðstöðu og nær allir 16 starfsmenn á nýju fjármála- og rekstrarsviði. Þá er gert ráð fyrir að á sérstöku sviði, helgað málum vegna umsókna um alþjóðlega vernd, verði starfandi fimm teymi með 30 starfsmenn: Dyflinnarteymi, forgangsteymi, efnismeðferðarteymi, móttökuteymi og þjónustuteymi. Þessi teymi hafa bækistöðvar í Bæjarhrauni. Mynd 1.3 sýnir hlutfallslega skiptingu starfsfólks Útlendingastofnunar milli sviða.

1.3 Hlutfallsleg skipting starfsfólks Útlendingastofnunar eftir sviðum



Heimild: Útlendingastofnun

Starfsfólk Útlendingastofnunar hefur ólíkan menntunarbakgrunn. Ef litið er á árin 2009 til 2017 sést að lögfræðingum hefur fjölgað hlutfallslega mikið. Árið 2009 voru þeir tíu talsins (tæp 30% af starfsfólki stofnunarinnar) en árið 2017 voru þeir 40 (rúm 40% af starfsfólki stofnunarinnar). Að sama skapi hefur starfsfólki sem á aðild að SFR fækkað hlutfallslega á sama tímabili, sbr. töflu 1.4, þ.e. úr 56% í 36%.

1.4 Stéttarfélag starfsmanna Útlendingastofnunar 2009–17

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SFR	55.9%	48.4%	42.4%	41.9%	38.2%	39.5%	39.3%	35.6%	36.0%
Stéttarf. lögfræðinga	29.4%	35.5%	45.5%	41.9%	38.2%	39.5%	34.4%	36.8%	40.4%
Fræðagarður	0.0%	3.2%	3.0%	6.5%	8.8%	5.3%	14.8%	12.6%	11.4%
Félag ísl. félagsvísindam.	2.9%	6.5%	6.1%	6.5%	8.8%	10.5%	9.8%	9.2%	7.0%
Kjaraf. viðsk.- og hagfr.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.3%	2.6%
Aðrir	11.8%	6.5%	3.0%	3.2%	5.9%	5.3%	1.6%	3.4%	2.6%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Útlendingastofnun

Útlendingastofnun hefur nýverið ráðið mannauðsstjóra og er stefnt að því að setja stofnuninni mannauðsstefnu. Henni er m.a. ætlað að taka á þjálfunarmálum, t.a.m. skilgreiningum á

kunnáttu starfsmanna, gerð handbóka um mismunandi málefnasvið, gerð kennslu- og fræðsluefnis og setningu sí- og endurmenntunarstefnu. Þá er Ísland nýlega orðið aðili að „European Asylum Support Office“ sem býður m.a. upp á þjálfunarnámskeið um móttöku og vinnslu umsókna um alþjóðlega vernd. Hjá Útlendingastofnun fer ekki fram reglubundin þjálfun starfsfólks. Nýtt starfsfólk fær þjálfun undir handleiðslu reyndara starfsfólks með áherslu á notkun upplýsingakerfis stofnunarinnar sem heitir *Erlendur*. Þá er einnig lögð áhersla á að nýtt starfsfólk öðlist grunnskilning á eðli verkefna og inntaki laga og reglugerða um útlendinga. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er það reyndari starfsmanna og verkefnastjóra að meta hvenær nýr starfsmaður er orðinn fær um að sinna verkefnum án sérstakrar handleiðslu.

Við afgreiðslu umsókna þarf Útlendingastofnun gjarnan að leysa úr álitamálum. Slík mál eru alla jafna tekin fyrir á fundum þar sem starfsfólk hefur tækifæri til að ræða við og spyrja reyndari starfsmenn og verkefnastjóra stofnunarinnar. Stofnunin stendur einnig fyrir kynningum og þjálfun um ýmis málefni, t.a.m. þjálfun frá Barnahúsi í viðtalstækni vegna viðtala við börn og fræðslu frá lögreglunni um mansal, þ.e. skilgreiningar og hvernig eigi að þekkja fórnarlömb í slíkum málum. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur haldið fræðsluerindi og kynningar fyrir starfsfólk auk þess sem starfsfólk sækir kynningar og ráðstefnur innanlands og utan.

Skýr mannauðsstefna með mælanlegum markmiðum er grundvallarþáttur í hagkvæmum, skilvirkum og markvissum rekstri stofnanna. Í tilfalli Útlendingastofnunar er m.a. brýnt að koma á reglubundinni þjálfun starfsfólks, bæði nýliða og þeirra sem reyndari eru, sérstaklega hvað snýr að málsmeðferð og afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd. Í þessu sambandi verður að hafa hugfast að á undanförunum árum hafa einstaklingar með litla reynslu komið til starfa hjá Útlendingastofnun í skamman tíma á grundvelli átaksverkefna stjórnvalda á sviði málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd. Um er að ræða flókin og erfið mál sem gera miklar kröfur til starfsfólks. Því er mikilvægt að efla þjálfun og koma á skýrum verkferlum bæði til að bæta vinnubrögð og skilvirkni stofnunarinnar.

1.4 Gagnaskráning, upplýsingakerfi og miðlun

Upplýsingakerfi Útlendingastofnunar (Erlendur) býður upp á takmarkaða möguleika til þess að taka saman tölfraðileg gögn, umfram það sem hefur verið sérstaklega skilgreint fyrirfram auk þess sem það nær ekki yfir nema hluta af starfsemi stofnunarinnar. Öll úrvinnsla á tölfraði kallar á mikla handavinnu og hefur reynst tímafrek. Þegar Ríkisendurskoðun kallaði t.d. eftir tölfraði um dvalarleyfi þurfti Útlendingastofnun að gera sérstakar ráðstafanir til þess að verða við beiðninni. Kerfi Útlendingastofnunar getur t.a.m. ekki tekið út stöðu umsókna og vinnslu þeirra afturvirkni miðað við ákveðnar dagsetningar. Þessi staða gerir tölfraðilega greiningu á lykilþáttum í starfsemi stofnunarinnar erfiða og getur jafnvel haft neikvæð áhrif á áætlanagerð. Taka verður fram að umfjöllun Ríkisendurskoðunar í þessari skýrslu um umsóknir og meðferð dvalarleyfa og umsókna um alþjóðlega vernd voru takmörk sett vegna þeirra annmarka sem eru á skráningu gagna og möguleikum til tölfraðilegrar úrvinnslu.

Almennt má segja að ekki sé nægjanlega vel haldið utan um tölfraði hjá Útlendingastofnun en það helgast af þeim takmörkunum sem upplýsingakerfi stofnunarinnar er háð. Eins og bent er á síðar í skýrslunni er forgangsmál að þessi atriði í starfsemi Útlendingastofnunar séu færð til betri vegar. Þá vekur

2014

var síðasta árið
sem Útlend-
ingastofnun gaf
út ársskýrslu

það athygli að Útlendingastofnun hefur ekki gefið út ársskýrslu síðan 2014. Þetta er ekki í samræmi við 5. gr. útlendingalaga sem kveður m.a. á um að stofnunin gefi árlega út skýrslu um starfsemi sína. Stofnunin birtir þó reglulega takmarkaða tölfræði á vef sínum, svo sem um umsóknir um alþjóðlega vernd.

1.5 Samstarf

Útlendingastofnun þarf að hafa samstarf við fjölmarga aðila og stofnanir vegna verkefna sinna. Til að mynda er það forsenda þess að Útlendingastofnun geti veitt dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku að Vinnumálastofnun staðfesti atvinnurétt viðkomandi samkvæmt ákvæðum laga nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga. Í slíkum tilfellum eru umsóknir um atvinnuleyfi lagðar fram hjá Útlendingastofnun en Vinnumálastofnun metur hvort viðkomandi starf uppfylli skilyrði laganna og hvort umsækjandi hafi þá menntun eða reynslu sem starfið krefst eftir að Útlendingastofnun hefur staðfest að grunnskilyrði dvalarleyfis séu til staðar. Ef Vinnumálastofnun gefur út atvinnuleyfi hefur Útlendingastofnun heimild til að veita dvalarleyfi á grundvelli atvinnu.

Samkvæmt 29. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga skal starfrækja samráðsnefnd Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar um framkvæmd laganna. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun eru ekki haldnir reglulegir samráðsfundir en fundað er eftir þörfum og regluleg samskipti eru milli starfsmanna stofnananna. Auk þess er starfandi samstarfsnefnd Útlendingastofnunar, Vinnumálastofnunar og aðila vinnumarkaðarins skv. 35. gr. áðurnefndra laga. Enginn samningur hefur verið gerður um þetta samstarf og telur Útlendingastofnun að ekki sé þörf á slíkum samningi.

3

Lögreglu-embætti eiga í miklu samstarfi við Útlendingastofnun

Útlendingastofnun á einnig í miklu samstarfi við þrjú lögregluembætti: Ríkislögreglustjóra, lögregluna á höfuðborgarsvæðinu og lögregluna á Suðurnesjum. Samstarfið snýr m.a. að eftirliti með útlendingum, móttöku umsókna um alþjóðlega vernd og birtingu ákvarðana. Samstarfið snýr einnig að öðrum þáttum, t.d. hefur Útlendingastofnun gert samning við embætti ríkislögreglustjóra um hýsingu upplýsingakerfa og tækniþjónustu við stofnunina. Ríkislögreglustjóri annast sömuleiðis rekstur og leit í Eurodac-fingrafaragagnagrunninum vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og regluleg samskipti eiga sér stað milli Útlendingastofnunar og alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra vegna upplýsingaöflunar, m.a. úr Schengen-upplýsingakerfinu.

Stoðdeild ríkislögreglustjóra framkvæmir allar ákvarðanir Útlendingastofnunar um frá- og brottvísun einstaklinga á grundvelli sérstaks verkсамnings. Í þessu sambandi má benda á að Útlendingastofnun hefur gert samstarfssamning við Alþjóða fólksflutningastofnunina (IOM) um skipulagningu og flutning fólks frá Íslandi sem vill snúa til síns heimaríkis, sbr. 104. gr. útlendingalaga. Samningurinn tekur einnig til afhendingar ferðafjár og aðlögunarstyrkja auk útgáfu upplýsinga- og fræðsluefnis og kennslu hérlendis fyrir fagaðila, t.a.m. vegna mögulegra fórnarlamba mansals.

Bæði lögreglan á höfuðborgarsvæðinu og lögreglan á Suðurnesjum taka á móti umsækjendum um alþjóðlega vernd á grundvelli samninga við Útlendingastofnun. Þegar umsóknum er synjað sjá embættin einnig um að birta umsækjendunum niðurstöðuna. Starfsmenn beggja embættanna auk stoðdeildar ríkislögreglustjóra hafa fasta starfsstöð að Bæjarhrauni 18 til að

sinna samningsbundnum verkefnum. Að mati Útlendingastofnunar eru samskipti og upplýsingamiðlun milli stofnunarinnar og lögregluembættanna þriggja vegna málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd greið. Reglulegir samráðsfundir eru haldnir með embættunum um fjárhagslega framkvæmd samninganna sem Útlendingastofnun boðar til í samræmi við ákvæði þeirra.

Mikil samskipti eru einnig á milli Útlendingastofnunar og Rauða kross Íslands. Allt frá árinu 2014 hefur Rauði krossinn annast bæði talsmannþjónustu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og félagslega aðstoð fyrir sama hóp. Samningur milli dómsmálaráðuneytis, Rauða kross Íslands og Útlendingastofnunar um þjónustuna var undirritaður 8. mars 2018 að undangengnu útboði í samræmi við lög nr. 120/2016 um opinber innkaup. Samningurinn gildir til 28. febrúar 2022 og hljóðar upp á 310 m.kr. á samningstímanum. Langstærsti hluti þeirra fjárhæðar er til að mæta launakostnaði talsmanna eða 222,4 m.kr.

310

m.kr. samningur
við Rauða kross
Íslands

Markmið samningsins er m.a. að tryggja sjálfstæða og óháða hagsmunagæslu, þ. á m. réttaraðstoð til allra umsækjenda í þeim tilgangi að gæta jafnræðis og skilvirkni, að allir umsækjendur fái vandaða, viðeigandi þjónustu og eigi greiðan aðgang að stuðningi og upplýsingum. Samningurinn kveður á um reglulega samráðsfundi samningsaðila. Rauði kross Íslands og Útlendingastofnun hafa að auki haldið reglulega fundi milli þeirra teyma sem sinna annars vegar þjónustu og félagslegri aðstoð við umsækjendur um alþjóðlega vernd og svo málsmeðferðarteyma til að ræða samstarf, verklag og einstök mál.

Nánar er fjallað um samninga, samstarf og samskipti Útlendingastofnunar við aðra aðila í næstu köflum.

2 Stefna, starfsemi og rekstur

2.1 Fjármögnun og stefnumótun

3,6
ma.kr. til
útlendingamála
á fjárlögum
2018

Eftir gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál hefur verið gerð grein fyrir útlendingamálum sem sérstökum málaflokki á málefnasviðinu *Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnvísla dómsmálaráðuneytis*. Samkvæmt fjárlögum 2018 er framlag ríkissjóðs til málaflokksins 3,6 ma.kr. árið 2018. Því fé er veitt til þriggja liða samkvæmt fylgiriti laganna, þ.e. 06-151 *Kærunefnd útlendingamála* (308,7 m.kr.), 06-398 *Útlendingastofnun* (562,4 m.kr.) og 06-399 *Hælisleitendur* (2.688,3 ma.kr.).

Í þessu sambandi vill ríkisendurskoðandi vekja athygli á því misræmi sem er í hugtakanotkun stjórnvalda hvað snýr að málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í athugasemdum við 3. gr. þess lagafrumvarps sem síðar varð að lögum nr. 80/2016 um útlendinga var vakin sérstök athygli á breytttri hugtakanotkun frá fyrri lögum. Í stað þess að vísa til þeirra sem hingað leita og sækja um hæli sem *hælisleitenda* meðan mál þeirra eru til meðferðar er í lögnum tekið upp hugtakið *alþjóðleg vernd* og vísað til umsækjenda um slíka vernd í stað *hælisleitenda*. Samkvæmt frumvarpinu þykir þetta ná betur utan um réttarstöðu þeirra einstaklinga sem í hlut eiga og er í samræmi við þróun í hugtakanotkun á alþjóðavettvangi, í löggjöf og reglum Evrópusambandsins, sem og á öðrum Norðurlöndum. Þessi breytta hugtakanotkun hefur ekki verið að fullu innleidd af stjórnvöldum. Þannig er enn vísað til málefna *hælisleitenda* við gerð fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar og bæði í fjárlögum og fylgiriti þeirra. Úr þessu þarf að bæta og festa í sessi samræmda hugtakanotkun af hálfu stjórnvalda.¹

Rekja má þá ákvörðun að gera grein fyrir fjárveitingum til málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd á sérstökum fjárlagalið til ársins 2012. Í nefndaráliti frá meirihluta fjárlaganefndar (sbr. [þsk. 390 á 140. löggjafarþingi](#)) um fjárlagafrumvarp þess árs kom fram að reynsla síðustu ára

77
m.kr var varið
árlega til
málefna
umsækjenda
um alþjóðlega
vernd 2007–10

hefði sýnt að þessi kostnaður væri umtalsverður hluti af rekstri Útlendingastofnunar og tæki m.a. til húsnæðis, fæðis, félagsþjónustu og almennrar heilsugæslu sem umsækjendur um alþjóðlega vernd ættu rétt á. Útlendingastofnun hefði m.a. tryggt þessa þjónustu með samningum við tiltekin sveitarfélög (sjá kafla 2.2.1). Árin 2007–10 hefði þessi kostnaður verið um 77 m.kr. á ári og með fjárlögum 2012 ákvað Alþingi að veita þeirri fjárhæð til málefna *hælisleitenda* á sérstökum fjárlagalið. Strax á fyrsta ári þessa fyrirkomulags kom í ljós að umfang verkefnisins hefði verið vanmetið og nauðsynlegt reyndist að veita 100 m.kr. til þess á fjáráukalögum 2012. Sami veikleiki hefur verið viðvarandi í áætlanagerð vegna málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd síðan og hefur á hverju ári þurft að grípa til aukafjárveitinga, sbr. töflu 2.1.

¹ Vegna þessa ósamræmis í hugtakanotkun reynist í sumum tilvikum óhjákvæmilegt að vísa til *hælisleitenda* og málefna þeirra í þessari skýrslu þegar byggt er á upplýsingum úr fjárlögum, fylgiriti þeirra og fjármálaáætlunum.

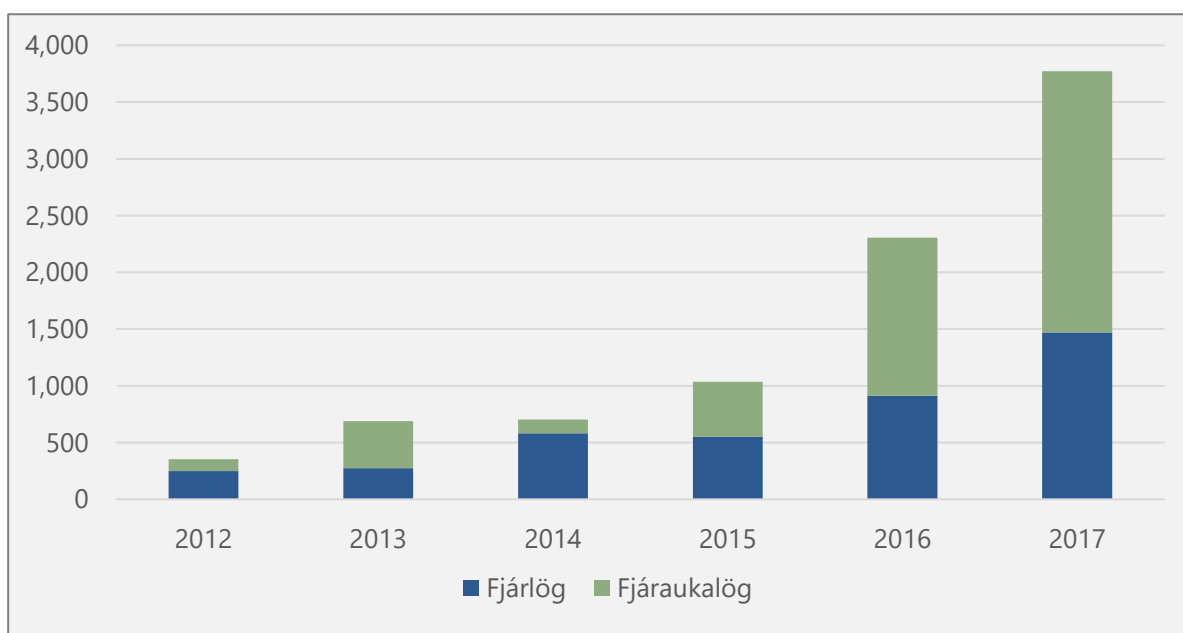
2.1 Framlög til Útlendingastofnunar og málefna hælisleitenda 2012–17 í m.kr.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
06-398 Útlendingastofnun	177,4	240,7	251,9	298,8	410,3	545,0
Fjárlög	170,8	193,7	251,9	264,8	355,3	401,4
Fjáraukalög	6,6	47,0	0,0	34,0	55,0	143,6
06-399 Hælisleitendur	177,0	448,4	450,0	735,8	1.895,6	3.225,7
Fjárlög	77,0	80,4	330,9	285,8	555,6	1.068,1
Fjáraukalög	100,0	368,0	119,1	450,0	1.340,0	2.157,6
Alls	354,4	689,1	701,9	1.034,6	2.305,9	3.770,7

Heimild: Fjárlög og fjáraukalög

Eins og tafla 2.1 sýnir hefur framlag ríkissjóðs til Útlendingastofnunar og til málefna hælisleitenda meira en tífaldast á tímabilinu 2012–17. Raunar hafa þau tæplega átjánfaldast frá árinu 2009 en þá námu framlög til Útlendingastofnunar 212,4 m.kr. í fjárlögum. Langstærsti hluti þessara framlaga er vegna málefna hælisleitenda. Mynd 2.2 sýnir hvernig hærri framlög hafa fyrst og fremst komið fram í fjáraukalögum.

2.2 Vöxtur og skipting framlaga til Útlendingastofnunar og málefna hælisleitenda í fjárlögum og fjáraukalögum



Heimild: Fjárlög og fjáraukalög

Samkvæmt fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2019–23 hafa stjórnvöld brugðist við auknum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd á liðnum árum með auknu fjármagni og fjölgun stöðugilda hjá Útlendingastofnun og kærufélag útlendingamála. Þannig hafi dómismálaráðherra lagt mikla áherslu á málefni umsækjenda um vernd í kjölfar fordæmalausrar fjölgunar umsókna hér á landi í lok árs 2016, þ.e. úr 354 umsóknum árið 2015 í 1.133 árið 2016 (sjá nánar í kafla 4.1). Í áætluninni kemur fram að erfitt sé að spá fyrir um fjölda umsókna en fyrstu mánuði ársins 2018 hafa borist talsvert færri umsóknir um vernd en sömu mánuði á síðastliðnu

220%

fjölgun
umsókna um
alþjóðlega
vernd
2015–16

ári. Gera þurfi ráð fyrir sveiflum í umsóknum og óvissu um kostnað. Að þessu leyti verður þó að hafa í huga að það er ekki eingöngu fjöldi umsókna sem hefur áhrif á kostnað heldur einnig umfang og tímalengd málsmeðferðar. Samkvæmt fjármálaáætluninni verður áfram unnið með Útlendingastofnun við að leita leiða til að stytta málsmeðferðartíma.

Eftir sem áður er ljóst að þær áætlanir sem settar hafa verið fram í fjárlögum undanfarinna ára um verkefni Útlendingastofnunar hafa ekki staðist. Skýrasta birtingarmynd þess er að árin

54%
framlags til
Útlendinga-
stofnunar og
málefna
hælisleitenda
árin 2012–17 var
ákveðið með
fjárukalögum

2012–17 var rúmlega helmingur framlaga úr ríkissjóði til Útlendingastofnunar og málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd ákveðin með fjárukalögum, sbr. töflu 3.1. Taka má undir þau sjónarmið sem dómsmálaráðuneyti kynnti Ríkisendurskoðun í umsagnarferli þessarar skýrslu að á umræddu tímabili, sérstaklega á síðari hluta þess, hafi verið erfitt að vinna áætlanir og ákvarða bæði raunverulega fjárþörf og fjárheimildir vegna málefna útlendinga í ljósi þeirrar óvissu sem var uppi um þróun þeirra mála. Engu að síður er sú ákvörðun ráðuneytisins að mæta þeirri óvissu að megninu til í fjárukalögum gagnrýniverð. Ekki verður séð að gerð hafi verið skýr grein fyrir þeirri tilhögun við samþykkt fjárlaga auk þess sem slík ákvörðun er ekki í samræmi við markmið laga nr. 123/2015

um opinber fjármál. Samkvæmt þeim er hægt að bregðast við ófyrirsjáanlegum útgjöldum með því að millifæra fjárveitingar innan viðkomandi málaflokks, nýta það fé sem er fyrir hendi í varasjóði málaflokksins eða í almennum varasjóði. Óvissa kemur ekki í veg fyrir raunhæfar áætlanir heldur verða áætlanir að gera ráð fyrir þeirri óvissu sem er til staðar.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hefur stofnunin sett fram mismunandi sviðsmyndir um raunhæfa þróun umsókna um alþjóðlega vernd. Við gerð fjárlaga og fjármálaáætlana undanfarin ár hefur ekki reynst unnt að koma til móts við þær sviðsmyndir sem stofnunin hefur talið líklegastar. Þannig var í fjármálaáætlun 2018–22 gert ráð fyrir um 700 umsækjendum um alþjóðlega vernd á ári en það er ekki í takt við fjölda umsókna árin 2016 og 2017 þegar þær voru yfir 1.000. Hér má nefna sem dæmi að í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2016 segir við liðinn 06-399 *Hælisleitendur*:

Vonir stóðu til þess að átaksverkefni undanfarinna ára leiddi til umtalsverðrar lækkunar liðarins á yfirstandandi ári og voru fjárveitingar því lækkaðar í 285 m.kr. Það er ekki að ganga eftir. Í samræmi við alþjóðasáttmála hvílir ófrávíkjanleg skylda á íslenska ríkinu að halda uppi hælisleitendum á meðan á meðferð umsóknar stendur. Síðustu ár hafa íslensk stjórnvöld unnið að því að hámarka skilvirkni og gæði innan hæliskerfisins hér á landi.

Í fjármálaáætluninni 2019–23 er tekið fram að framtíðarsýn og meginmarkmið málaflokksins sé að þróa útlendingalöggjöfina áfram af ábyrgð og raunsæi og í samræmi við aðstæður hverju sinni. Stytta þarf enn frekar málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd en tryggja um leið réttláta málsmeðferð umsækjenda. Fram kemur í áætluninni að leggja þurfi mannúðarsjónarmið og alþjóðlegar skuldbindingar til grundvallar afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd og flýta þurfi eins og kostur er brottvísun þeirra sem ekki hljóta vernd.

Í fjármálaáætluninni eru m.a. sett fram markmið og árangursviðmið fyrir málaflokkinn, sbr. töflu 2.3. Þar er t.a.m. gert ráð fyrir að málsmeðferðartími umsókna um dvalarleyfi, ríkisborgarétt og alþjóðlegrar verndar stýttist verulega á tímabilinu. Það verður þó ekki fyrr en árið 2023 sem gert er ráð fyrir að málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd verði innan 90 daga á hvoru stjórnáætlunartími líkt og stjórnvöld settu sér að markmiði árið 2014. Dómsmálaráðuneyti hefur lýst því yfir að það markmið hafi eftir á að hyggja verið óraunhæft.

2.3 Markmið fjármálaáætlunar 2019–23 vegna útlendingamála

Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017 (dagar)	Viðmið 2019 (dagar)	Viðmið 2023 (dagar)
Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda	Málsmeðferðartími umsókna um dvalarleyfi og ríkisborgarétt stýttist (dagaviðmið)	Dvalarleyfi: 64 Ríkisborgaréttur: 134	Dvalarleyfi: 53 Ríkisborgaréttur: 108	Dvalarleyfi: 45 Ríkisborgaréttur: 90
	Málsmeðferðartími stjórnvalda vegna umsókna eða erinda sé að jafnaði innan dagaviðmiða	<u>Útlendingastofnun:</u> Efnismeðferð: 190 Dyflinnarmál: 103 Forgangsmál: 41 <u>Kærunefnd útl.m.:</u> Efnismeðferð: 81 Dyflinnarmál: 52 Statusmál: 49 Örugg ríki: 49	<u>Útlendingastofnun:</u> Efnismeðferð: 150 Dyflinnarmál: 40-90 Forgangsmál: 3-14 <u>Kærunefnd útl.m.:</u> Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 45 Statusmál: 45 Örugg ríki: 45	<u>Útlendingastofnun:</u> Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 40 Forgangsmál: 3 <u>Kærunefnd útl.m.:</u> Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 45 Statusmál: 45 Örugg ríki: 45
	Hlutfall tilhæfulausra umsókna frá öruggum löndum fækki verulega	61%	20%	5%

Heimild: Fjármálaáætlun 2019–23

Ríkisendurskoðandi minnir aftur á mikilvægi þess að öll áætlanagerð byggji á raunsæjum spám og hlutlægum gögnum svo ekki þurfi að sækja viðbótarfjármagn í málaflokkinn á fjáraukalögum eins og gert hefur verið undanfarin ár. Á þetta var bent í skýrslunni [Eftirfylgni: Málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi](#) (2018) en jafnframt tekið fram að fjárlagagerð vegna málefna útlendinga hefði tekið jákvæðum breytingum. Það er óneitanlega jákvætt að skilgreind árangursviðmið um málsmeðferðartíma Útlendingastofnunar í fjármálaáætlun árána 2019–23 séu nákvæmari og raunsærri en verið hefur. Brýnt er að Útlendingastofnun vinni markvisst að því að ná þeim viðmiðum og að dómsmálaráðuneyti veiti stofnuninni þann stuðning sem er nauðsynlegur til að það sé mögulegt. Eftir sem áður er mikilvægt að raunsæi ráði för við skilgreiningu árangursviðmiða. Í því sambandi verður að benda á að fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að hlutfall tilhæfulausra umsókna um alþjóðlega vernd dragist verulega saman og verði einungis um 5% allra umsókna árið 2023 en þær voru 61% umsókna árið 2017.

61%
umsókna um alþjóðlega vernd árið 2017 voru taldar tilhæfulausar og frá öruggum ríkjum

Ef bornir eru saman fyrstu sjö mánuðir ársins 2018 við sama tímabil árið á undan sést að umsóknum um alþjóðlega vernd hefur fækkað umtalsvert. Þær voru alls 626 í janúar til júlí árið

2017 en voru alls 370 á sama tímabili 2018. Rétt er þó að taka fram að erfitt hefur verið að spá fyrir um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd. Af fyrstu sjö mánuðum ársins 2018 að dæma virðist þó sem slíkum umsóknum bæði fækki auk þess sem umsóknum um alþjóðlega vernd frá öruggum ríkjum (sjá kafla 5.4.3) fer hlutfallslega fækkandi.

2.2 Yfirlit um rekstur

Dómsmálaráðuneyti hefur falið Útlendingastofnun umsýslu á því fé sem veitt er til málefna hælisleitenda (fjárlagaliður 06-399) og hefur hluti rekstrarkostnaðar stofnunarinnar, t.d. hluti launakostnaðar, verið tekinn af því fé. Um er að ræða launagreiðslur 25 starfsmanna á móttökumiðstöð stofnunarinnar fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, þ.e. á verndarsviði. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er hluti þeirrar starfsemi sem fer fram á fjármála- og rekstrarsviði og á skrifstofu forstjóra fjármagnaður með sama hætti. Einungis starfsemi leyfasviðs er fjármögnuð alfarið af því fé sem veitt er til stofnunarinnar sjálfrar (fjárlagaliður 06-398). Deila má um hvort þessi tilhögun gefi rétta mynd af raunverulegum rekstri Útlendingastofnunar. Tafla 2.4 veitir yfirlit um rekstur Útlendingastofnunar að undanskildum þeim rekstri sem er fjármagnaður af framlagi ríkissjóðs til málefna hælisleitenda.

2.4 Rekstur 06-398 Útlendingastofnun árin 2012–17 í m.kr.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gjöld						
Laun	134,0	178,5	195,1	267,8	339,5	493,7
Ferðir og fundir	3,7	3,7	3,3	5,9	9,3	9,6
Rekstrarvörur	2,3	3,8	6,6	6,8	16,3	36,6
Aðkeypt þjónusta	23,4	41,8	47,2	21,9	35,5	44,3
Húsnæði	14,6	15,2	12,5	15,1	15,1	24,6
Annað	0,4	2,6	0,6	1,6	3,8	2,0
Gjöld alls	178,4	246,6	265,3	319,1	419,5	610,8
Tekjur						
Sértekjur	1,7	4,0	8,4	26,0	4,0	22,6
Framlag skv. fjárlögum	170,8	193,7	251,9	264,8	355,3	401,4
Framlag skv. aukafjárlögum	6,6	47,0	0,0	34,0	55,0	143,6
Tekjur alls	179,1	244,7	260,3	324,8	414,3	567,6
Hagnaður / tap ársins	0,7	-0,9	-5,0	5,7	-5,2	-43,2
Fjöldi ársverka*	20,3	24,6	26,6	31,6	52,6	71,0

*Hér eru einungis um að ræða ársverk fjármögnuð af umræddum lið en ekki 06-399 Hælisleitendur.
Heimild: Útlendingastofnun, fjárlög og fjárukalög

Langstærsti útgjaldaliður í rekstri Útlendingastofnunar eru laun (um 80%). Árið 2017 námu launagreiðslur 493,7 m.kr. og höfðu þá hækkað um 344 m.kr. frá árinu 2012. Að baki þessari hækkun er mikil fjölgun starfsmanna sem voru 18 árið 2012 en 78 í september 2018. Hér er þó rétt að ítreka að stór hluti launakostnaðar vegna starfsemi Útlendingastofnunar er færður á liðinn 06-399 Hælisleitendur, sbr. töflu 2.5.

Í samanburði við launakostnað er annar rekstrarkostnaður óverulegur. Frá árinu 2012 hefur Útlendingastofnun alltaf fengið aukaframlag til rekstrar í fjárukalögum (ef frá er talið árið 2014) og námu slík framlög um fjórðungi af opinberum framlögum árin 2013 og 2017. Þá hafa framlög til Útlendingastofnunar í fjárukalögum farið stigvaxandi frá árinu 2015. Ástæðan er sú að í áætlanagerð vegna fjárlaga var ekki gert ráð fyrir jafn mikilli fjölgun umsókna um alþjóðlega

vernd og raunin varð. Framlög til liðarins 06-399 *Hælisleitendur* hafa aukist úr 177 m.kr. árið 2012 í ríflega 3,2 ma.kr. árið 2017 (án sértekna). Mikill meirihluti tekna hefur komið af fjárukalögum enda útgjöld vegna málaflokksins verið stórlega vanmetin eins og fram hefur komið. Þannig námu framlög á fjárlögum 2017 alls um 1,1 ma.kr. en framlög til liðarins á fjárukalögum námu tvöfaldri þeirri upphæð eða um 2,2 ma.kr. sama ár, sbr. töflu 2.5.

2.5 Rekstur 06-399 *Hælisleitendur* árin 2012–17 í m.kr.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gjöld						
Laun	-	-	27,7	0,2	104,5	233,3
Ferðir og fundir*	-	0,1	17,5	84,5	93,9	147,4
Rekstrarvörur	-	-	0,1	5,9	18,7	51,4
Aðkeypt þjónusta	220,4	435,2	420,2	594,6	1.190,1	2.181,1
Húsaleiga o.fl.	-	-	-	12,5	318,5	653,0
Annað**	0,3	0,8	20,6	58,9	192,2	63,9
Gjöld alls	220,7	436,1	486,1	756,7	1.917,9	3.330,1
Tekjur						
Sértekjur	-	-	22,5	0,1	55,5	236,8
Framlag skv. fjárlögum	77,0	80,4	330,9	285,8	555,6	1.068,1
Framlag skv. fjárukalögum	100,0	368,0	119,1	450,0	1.340,0	2.157,6
Tekjur alls	177,0	448,4	472,5	735,9	1.951,1	3.462,5
Hagnaður / tap ársins	-43,7	12,3	-13,6	-20,7	33,2	132,4

*Á liðinn „ferðir og fundir“ færast kostnaður við fargjöld umsækjenda um alþjóðlega vernd og fargjöld og dagpeningar lögreglumanna vegna flutninga þeirra úr landi. Sá kostnaður er langstærsti hluti liðarins.

**Undir „annað“ færast meðal annars tilfærslur á fjárlögum.

Heimild: Útlendingastofnun, fjárlög og fjárukalög

Í töflu 2.6 er dregið saman yfirlit um samanlögð rekstrargjöld Útlendingastofnunar óháð því hvort þau eru fjármögnuð af fé sem dómsmálaráðuneyti veitir til stofnunarinnar sjálfar eða málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd.

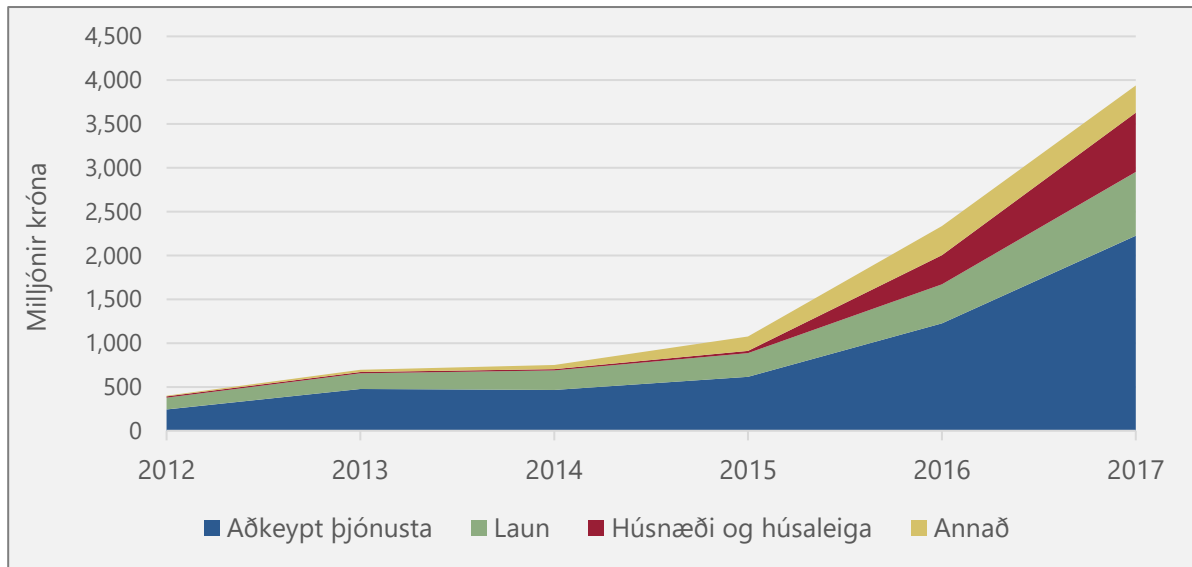
2.6 Samanlögð gjöld færð á 06-638 og 06-399 árin 2012–17 í m.kr.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Laun</i>	134,0	178,5	222,8	268,0	444,0	727,0
<i>Ferðir og fundir</i>	3,7	3,8	20,8	90,4	103,2	157,0
<i>Rekstrarvörur</i>	2,3	3,8	6,7	12,7	35,0	88,0
<i>Aðkeypt þjónusta</i>	243,8	477,0	467,4	616,5	1.225,6	2.225,4
<i>Húsnæði og húsaleiga</i>	14,6	15,2	12,5	27,6	333,6	677,6
<i>Annað</i>	0,7	19,1	21,2	60,5	196,0	65,9
Gjöld alls	399,1	681,7	751,4	1.075,7	2.337,4	3.940,9

Heimild: Útlendingastofnun

Eins og sést greinilega á mynd 2.7 breytist útgjaldaþróunin mikið eftir árið 2015. Útgjöld jukust á öllum sviðum en mesta breytingin varð vegna aukningar á aðkeyptri þjónustu og vegna aukins kostnaðar við húsnæði. Í kaflanum hér á eftir er litið nánar á þátt aðkeyptrar þjónustu.

2.7 Þróun samanlagðra gjalda á tímabilinu 2012–17 í m.kr.



Heimild: Útlendingastofnun

2.2.1 Aðkeypt þjónusta

Stærsti kostnaðarliðurinn vegna málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd er aðkeypt þjónusta. Undir hann fellur ýmis kostnaður vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd, s.s. greiðslur til sveitarfélaga vegna samninga um þjónustuúrræði, öryggisgæsla í búsetuúrræðum, greiðslur til umsækjenda um alþjóðlega vernd samkvæmt reglugerð um útlendinga, flugvélaleiga vegna endursendinga umsækjenda, lækna- og tannlæknakostnaður, greiðslur til embættis ríkislögreglustjóra vegna vinnu stoðdeildar embættisins og túlka- og þýðendaþjónusta, sjá töflu 2.8.

2.8 Helstu kostnaðarliðir aðkeyptrar þjónustu vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd 2016–17 í m.kr.

	2016	2017
Samningar við sveitarfélög	528,3	846,6
Öryggisgæsla í búsetuúrræðum	113,2	385,4
Greiðslur til umsækjenda um alþjóðlega vernd	194,5	291,0
Flugvélaleiga	95,2	193,5
Heilbrigðismál*	94,0	186,3
Ríkislögreglustjóri	57,7	126,2
Túlkaþjónusta og þýðingar	28,0	38,8

*Auk þess fjár sem Útlendingastofnun greiddi vegna heilbrigðismála umsækjenda um alþjóðlega vernd árið 2016 fékk Landspítali 100 m.kr. fjárveitingu af fjárukalögum þess árs vegna ógreiddra reikninga umsækjenda um alþjóðlega vernd á tímabilinu 2013–16.

Heimild: Útlendingastofnun

Umfangsmestu þjónustusamningarnir eru við þrjú sveitarfélög, þ.e. Reykjanesbæ, Reykjavíkurborg og Hafnarfjarðarbæ, um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd sem í heild taka til 330 rýma. Fyrsti samningurinn var gerður við Reykjanesbæ árið 2004 og hljóðaði upp á ótilgreindan fjölda einstaklinga í þjónustu. Þeim samningi var breytt árið 2014 eftir mikla fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd og miðast nú við allt að 70 einstaklinga.

Samningurinn framlengist óbreyttur um eitt ár í senn sé honum ekki sagt upp. Samningur við Reykjavíkurborg miðast við allt að 200 einstaklinga og gildir til loka ársins 2018. Samningur við Hafnarfjarðarbæ miðast við allt að 60 einstaklinga og gildir til loka ársins 2018. Útlendingastofnun hefur bæði leitað eftir því að vikka út þessa samninga og að gera samninga við fleiri sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu en undirtektir hafa verið litlar sem engar. Það hefur því reynst stofnuninni erfitt að opna ný úrræði.

Þá hefur Útlendingastofnun gert samning við Heilsugæsluna á höfuðborgarsvæðinu um að annast heilbrigðisþjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, þ.m.t. sóttvarnarskoðun og sálfræðiaðstoð. Í samningnum er gert ráð fyrir reglulegum samráðsfundum en að auki eru regluleg samskipti vegna skipulags og einstakra mála. Ábyrgð á heilbrigðisþjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd er á hendi Útlendingastofnunar samkvæmt 33. gr. laga um útlendinga og þarf stofnunin að semja um þjónustu við hópinn við heilbrigðisyfirvöld. Þetta fyrirkomulag er umdeilanlegt og óvíst hvort Útlendingastofnun sé í stakk búin og til þess bær að taka ákvarðanir sem snúa að nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu við umsækjendur. Að mati Útlendingastofnunar væri æskilegt að viðkomandi fagaðilar bæru ábyrgð á þessari þjónustu, þ.e. að meta þjónustubörfina, veita þjónustuna og bera kostnað af henni.

2.2.2 Húsnæði og húsaleiga

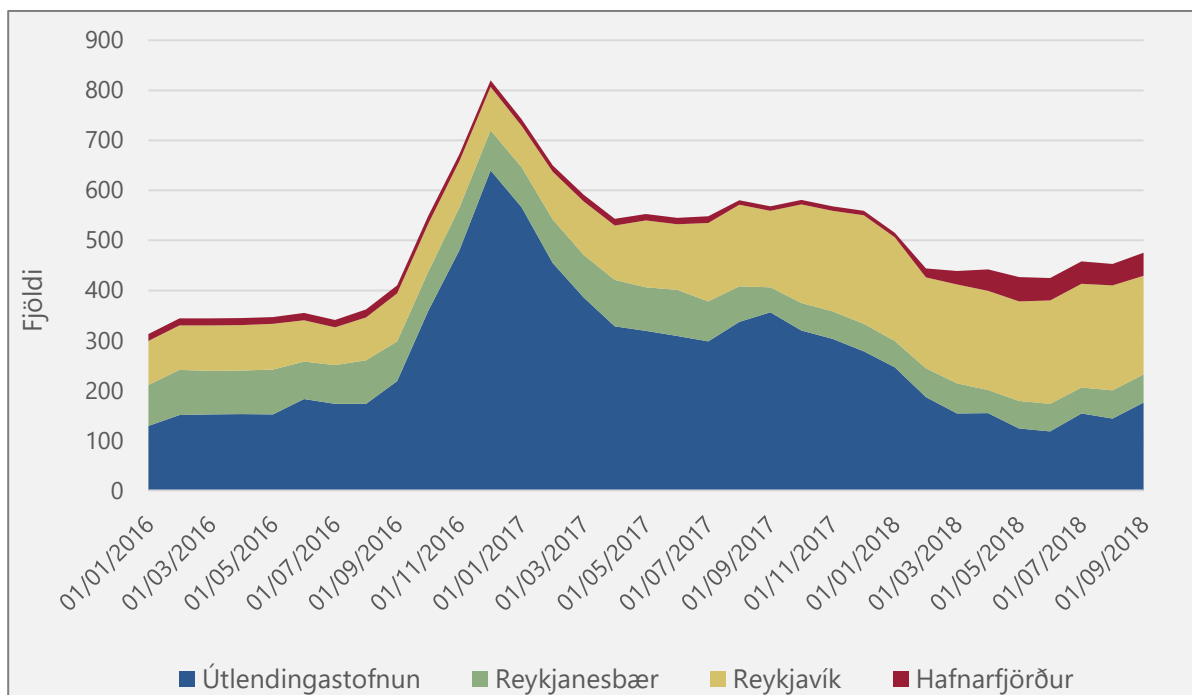
Kostnaður vegna húsnæðis á vegum Útlendingastofnunar vekur athygli en hann rúmlega tvöfaldaðist á milli árána 2016 og 2017 þegar hann var orðinn 677,6 m.kr. Árið 2012 var húsnæðiskostnaður stofnunarinnar einungis 14,6 m.kr. Stærsta skýring þessa er leiga á húsnæði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Umsamin þjónusturými hjá sveitarfélögum fyrir þann hóp hafa verið fullnýtt allt frá síðari hluta ársins 2014. Til að mæta húsnæðisþörfinni hóf Útlendingastofnun sjálf að reka slík úrræði. Fyrst var það gert í rýmum á gistiheimilum en í leiguhúsnæði frá árinu 2015. Þessi kostnaður nam 218,5 m.kr. árið 2016 og var orðinn 627,2 m.kr. árið 2017.

103%
aukinn
húsnæðis-
kostnaður milli
árána 2016–17

Vegna mikilla sveiflna í fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur Útlendingastofnun áfram þurft að útvega tímabundið rými á gistiheimilum, þ.e. þegar öll úrræði hafa verið yfirfull. Af þeim sökum og vegna þess að úrræðin hafa verið nýtt á mismunandi hátt á hverjum tíma, t.d. fyrir fjölskyldur eða einstaklinga, hefur reynst erfitt að setja fram yfirlit um fjölda umsækjenda með tilliti til þess í hvaða úrræði þeir dvelja. Raunar hélt Útlendingastofnun ekki utan um þessar upplýsingar sérstaklega fyrr en árið 2016.

Mynd 2.9 veitir yfirlit um hvar umsækjendur um alþjóðlega vernd nutu þeirrar þjónustu sem lög um útlendinga tryggja í upphafi hvers mánaðar frá janúar 2016 til janúar 2018. Hún sýnir að meirihluti umsækjenda um alþjóðlega vernd árin 2016 og 2017 bjó í úrræðum sem Útlendingastofnun útvegaði sjálf án aðkomu sveitarfélaga. Á árinu 2018 hafa flestir búið í úrræðum á vegum Reykjavíkurborgar. Hámarksfjöldi umsækjenda sem hefur notið þjónustu var 820 talsins í desember 2016. Þar af bjuggu 640 í úrræðum sem Útlendingastofnun útvegaði sjálf. Að jafnaði nutu rúmlega 494 slíkrar þjónustu mánaðarlega á tímabilinu frá janúar 2016 fram í september 2018.

2.9 Fjöldi umsækjenda í þjónustu í upphafi hvers mánaðar 2012–17



Heimild: Útlendingastofnun

Útlendingastofnun hefur haldið úti búsetuúrræðum á 13 stöðum víðsvegar á höfuðborgarsvæðinu og á vesturlandi á árunum 2015–18 ásamt því að reka sérstaka móttökumiðstöð í Bæjarhrauni þar sem skjólstæðingar stofnunarinnar eiga að geta dvalið til skemmri tíma, sbr. kafla 2.3.

2.3 Móttökumiðstöð

Auk þess að reka búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og tryggja þeim þá þjónustu sem lög um útlendinga kveða á um starfrækir Útlendingastofnun móttökumiðstöð fyrir sama hóp að Bæjarhrauni 4, 16 og 18. Í starfstöð stofnunarinnar að Bæjarhrauni 18 fara móttaka og viðtöl fram en að Bæjarhrauni 4 og 16 er gert ráð fyrir skammtímagistingu.

Samkvæmt 27. gr. laga um útlendinga ber dómsmálaráðherra ábyrgð á að slík miðstöð með fullnægjandi móttökukerfi fyrir umsækjendur sé til staðar. Ráðherra hefur falið Útlendingastofnun það verkefni, sbr. 24. gr. reglugerðar um útlendinga þar sem segir að miðstöðin skuli vera fyrsta greiningar- og móttökuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þar skal starfa fólk með sérþekkingu á málaflokknum sem leitast við að mæta þörfum einstaklinga og tryggja lágmarksþjónustu umsækjenda um vernd. Sérstaklega skal leitast við að tryggja réttindi barna og fatlaðra einstaklinga.

Í miðstöðinni skal jafnframt fara fram mat á því hvort einstaklingur teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu, sem og mat á því hvaða þjónustu viðkomandi þarf, svo sem lækni skoðun, sálfræðiþjónustu eða aðra nauðsynlega þjónustu. Þá skal í miðstöðinni einnig fara fram mat á

Því hvort umsækjandi um vernd sé hættulegur sjálfum sér eða öðrum. Þjóða skal upp á barnvænlegt umhverfi og aðstöðu í miðstöðinni sem hentar hagsmunum og þörfum barna. Miðstöðin er sem fyrr segir staðsett í Bæjarhrauni í Hafnarfirði. Ítrekað skal að hún er fyrst og fremst hugsuð sem fyrsta greiningar- og móttökuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd en ekki dvalarstaður þeirra til lengri tíma þó svo að þar sé pláss fyrir allt að 158 einstaklinga. Sá fjöldi sem getur dvalið í mót-tökumiðstöðinni á hverjum tíma ræðst af samsetningu hópsins, t.d. hversu stór hluti eru fjölskyldur.

158

einstaklingar að hámarki geta dvalið í mót-tökumiðstöð

Ljóst er að stór hluti af starfsemi Útlendingastofnunar undanfarin ár hefur snúist um að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu sem felst meðal annars í að veita fæði og húsnæði, greiðslu framfærslufjár, aðgengi að heilbrigðisþjónustu og að tryggja skólagöngu barna. Taka ber fram að Útlendingastofnun hefur ekki yfir að ráða lokuðum úrræðum. Þess eru því dæmi að umsækjendur um alþjóðlega vernd hafi verið vistaðir í fangelsi eftir að hafa verið úrskurðaðir í gæsluvarðhald á grundvelli 115. gr. laga nr. 80/2016.

Það er umhugsunarvert að Útlendingastofnun, sem er fyrst og fremst stjórnsýslustofnun sem er falið að taka stjórnvaldsákvæðanir, skuli sinna jafn víðtæku þjónustuhlutverki og raunin er. Fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur leitt til þess að stofnunin hefur þurft að grípa til þeirra ráða að leigja aðstöðu víða, sbr. að framan, en slíkt er afar óhagkvæmt. Að mati Útlendingastofnunar væri hagkvæmast að annaðhvort víkka út samninga við þau sveitarfélög sem stofnunin á nú þegar í samningssambandi við eða þá að gera samninga við fleiri sveitarfélög um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Slíkt hefur þó reynst erfitt og hefur Útlendingastofnun því þurft að leita eftir tímabundnum úrræðum sem reynast oft kostnaðarsöm. Á sama tíma hafa innviðir stofnunarinnar hvorki vaxið né þróast í samræmi við nýjar áskoranir.

3 Dvalarleyfi

3.1 Útlendingar búsettir á Íslandi

Samkvæmt orðskýringum með lögum um útlendinga (3. gr.) telst sá einstaklingur útlendingur sem ekki hefur íslenskan ríkisborgararétt. Samkvæmt þeirri skilgreiningu bjuggu 30.275 útlendingar hér á landi í ársbyrjun 2017 eða 8,9% allra landsmanna. Langflestir útlendingar sem búa hér á landi hafa engan íslenskan bakgrunn, þ.e. 29.736 eða 98,2% (miðað við janúar 2017). Útlendingum með íslenskan bakgrunn hefur fækkað á undanförunum árum. Sá hópur taldi 651 einstakling árið 2009 en voru 539 árið 2017.

8,9%
landsmanna
töldust
útlendingar árið
2017

3.1 Umsóknir um dvalarleyfi 2009–17

	Erlendur bakgrunnur	Íslenskur bakgrunnur	Samtals	Hlutfall landsmanna
2009	23.728	651	24.379	7,6%
2010	21.063	638	21.701	6,8%
2011	20.534	609	21.143	6,6%
2012	20.332	625	20.957	6,6%
2013	20.830	616	21.446	6,7%
2014	22.146	598	22.744	7,0%
2015	23.704	590	24.294	7,4%
2016	25.924	561	26.485	8,0%
2017	29.736	539	30.275	8,9%

Heimild: Hagstofa Íslands

Eins og sjá má á töflu 3.1 tók útlendingum hér landi að fjölga á ný árið 2013 eftir töluverða fækkun á árabílinu 2009–12 og hefur þeim fjölgað um 19,5% á milli áráanna 2009 og 2017. Útlendingar hafa aldrei verið jafnmargir á Íslandi og árið 2017 og má til samanburðar geta þess að þeir voru alls 10.636 árið 2005.

3.2 Dvalarleyfi

Samkvæmt 49. gr. útlendingalaga er útlendingi sem þarf vegabréfsáritun til landgöngu ekki heimilt að dvelja hér á landi lengur en áritunin segir til um nema sérstakt leyfi komi til, þ.e. dvalarleyfi. Öðrum útlendingum er óheimilt að dvelja hér lengur en 90 daga án sérstaks leyfis og taka ber fram að dvöl í öðru ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu telst jafngilda dvöl hér á landi. Norrænir ríkisborgarar eru undanþegnir þessum ákvæðum útlendingalaga og er þeim heimilt að dvelja hér á landi án dvalarleyfis í samræmi við samkomulag Norðurlandanna um það efni frá árinu 1954.

Útlendingur sem hyggst dvelja hér á landi lengur en 90 daga (eða lengur en áritun gildir) þarf því að hafa dvalarleyfi. Þá þarf útlendingur sem hyggst ráða sig til starfa hér á landi að hafa atvinnuleyfi auk dvalarleyfis í samræmi við lög nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga. Auk

Útlendingastofnunar geta allir sýslumenn tekið við umsóknum um dvalarleyfi. Umsækjandi sem fær útgefið dvalarleyfi fær kennitölu og skráningu í Þjóðskrá samkvæmt beiðni frá Útlendingastofnun. Í tilviki Þjóðskrár tala upplýsingakerfi hennar og Útlendingastofnunar saman en síðarnefnda stofnunin sendir rafrænar beiðnir til Þjóðskrár um skráningu. Að auki sér Þjóðskrá um að framleiða dvalarleyfisskírteini, vegabréf útlendinga og ferðaskilríki fyrir Útlendingastofnun.

Gildum dvalarleyfum hefur fjölgað mikið á tímabilinu 2009–17. Árið 2009 voru 1.879 leyfi í gildi en þau voru orðin 4.443 árið 2017 og nemur því aukningin 136%. Taka ber þó fram að fjöldi dvalarleyfa sem voru í gildi á tilteknu ári jafngildir ekki fjölda dvalarleyfishafa.² Sami einstaklingur getur fengið nýtt leyfi innan árs.

136%
fjölgun
dvalarleyfa
2009–17

Útgefnum dvalarleyfum fækkaði raunar mikið milli árána 2008 og 2009 (þau voru 12.601 árið 2008). Sú fækkun kom til vegna breytinga á þágildandi lögum nr. 96/2002 um útlendinga hinn 1. ágúst 2008 sem tryggði EES- og EFTA-borgurum rétt til frjálstrar farar og dvalar á Evrópska efnahagssvæðinu án sérstaks dvalarleyfis (árið 2008 voru slík leyfi um 55% útgefina leyfa). Samkvæmt 89. gr. núgildandi útlendingalaga þurfa EES- og EFTA-borgarar sem dvelja hér á landi lengur en þrjá mánuði þó að skrá sig hjá Þjóðskrá sem gefur út sérstakt skráningavottorð.

Meginreglan er sú að útlendingur sem sækir um dvalarleyfi í fyrsta skipti skal sækja um leyfið áður en hann kemur til landsins og er honum óheimilt að koma hingað fyrir en umsóknin hefur verið samþykkt. Frá þessu er heimilt að víkja samkvæmt 51. gr. útlendingalaga ef umsækjandi um dvalarleyfi er undanþeginn áritunarskyldu (vegabréfsáritun) eða hann er staddur hér á landi og er:

- a. *maki eða sambúðarmaki íslensks eða norræns ríkisborgara eða útlendinga sem dvelst löglega í landinu samkvæmt ótímabundnu dvalarleyfi eða dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis,*
- b. *barn íslensks eða norræns ríkisborgara eða útlendinga sem dvelst eða fær að dveljast löglega í landinu samkvæmt ótímabundnu dvalarleyfi eða dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis, þegar barnið er yngra en 18 ára,*
- c. *umsækjandi um dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar skv. 61. gr., dvalarleyfi vegna starfa íþróttafólks skv. 63. gr. eða dvalarleyfi fyrir sérhæfða starfsmenn á grundvelli samstarfs- eða þjónustusamnings skv. 64. gr.*

Samkvæmt 55. gr. útlendingalaga skal umsækjandi um dvalarleyfi uppfylla ákveðin grunnskilyrði, m.a. skal sýnt fram á að framfærsla og sjúkratrygging umsækjanda sé örugg, umsækjandi samþykki að gangast undir læknisskoðun innan tveggja vikna frá komu til landsins og að ekki liggi fyrir atvik sem geta valdið því að honum sé meinuð landganga eða dvöl samkvæmt ákvæðum útlendingalaga. Þá er tekið fram í lögnum að tilgangur umsækjanda með dvöl hér á landi skuli vera í samræmi við það dvalarleyfi sem sótt er um.

² Fjöldi dvalarleyfishafa árið 2009 var 1.851 en var 4.326 árið 2017 sem er aukning um 134%.

Dvalarleyfi má veita á grundvelli 18 ólíkra heimilda í lögum um útlendinga og má skipta þeim í fimm flokka: Dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku, dvalarleyfi vegna menntunar og menningar-skipta, dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar, dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða og mansals og svo önnur dvalarleyfi sem veitt eru á grundvelli sérstakra tengsla við landið eða á grundvelli lögmæts og sérstaks tilgangs. Þessi dvalarleyfi eru öll tímabundin en samkvæmt 58. gr. útlendingalaga er heimilt að veita ótímabundið dvalarleyfi ef viðkomandi hefur dvalið hér á landi samfellt í fjögur ár á grundvelli dvalarleyfis sem uppfyllir tiltekin skilyrði.

Taka verður skýrt fram að ekki er hægt að leggja umsókn um alþjóðlega vernd að jöfnu við umsókn um dvalarleyfi. Við afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd sker Útlendingastofnun úr um hvort umsækjandi uppfylli skilyrði þess að njóta réttarstöðu flóttamanns eða eigi rétt á viðbótarvernd samkvæmt lögum um útlendinga. Séu þau skilyrði fyrir hendi er viðkomandi veitt

53%
fjölgun
umsókna um
dvalarleyfi
2012–17

dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar án þess þó að þurfa að sækja sérstaklega um dvalarleyfi eða standa skil á frekari gögnum. Séu þau skilyrði ekki fyrir hendi tekur Útlendingastofnun einnig afstöðu til þess hvort veita eigi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Þó svo að umsóknir um alþjóðlega vernd geti því leitt til útgáfu dvalarleyfis er um mjög ólík ferli að ræða enda gera lög um útlendinga ráð fyrir ólíkri málsmeðferð eftir því hvort sótt er um dvalarleyfi eða um alþjóðlega

vernd auk þess sem ólíkar kröfur eru gerðar um leiðbeiningar Útlendingastofnunar. Einstaklingar sem fá dvalarleyfi á grundvelli verndar eru ekki í sömu stöðu og umsækjendur um önnur dvalarleyfi og afgreiðslutími slíkra leyfa er heldur ekki tekinn inn í meðaltal afgreiðslutíma dvalarleyfa. Fjallað er nánar um umsóknir um alþjóðlega vernd í 4. kafla.

Tafla 3.2 veitir yfirlit um umsóknir um dvalarleyfi á tímabilinu 2009–17. Algengustu umsóknir um dvalarleyfi eru vegna fjölskyldusameiningar (aðstandendur bæði Íslendinga og aðrir aðstandendur), vegna náms, vegna atvinnuþátttöku og til að óska eftir ótímabundnu dvalarleyfi.

3.2 Umsóknir um dvalarleyfi 2009–17

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Námsmannaleyfi	465	531	513	580	612	743	820	1.176	1.395
Atvinnuleyfi	817	732	696	504	498	487	627	853	1.359
Aðstandendur Íslendinga	1.148	1.123	1.166	1.031	1.034	1.087	1.122	1.256	1.328
Aðstandendur aðrir	781	665	622	551	451	431	437	557	912
Ótímabundin dvalarleyfi	372	291	237	198	212	157	168	171	302
Sérstök tengsl	51	61	81	80	97	129	168	190	146
Kvótaflóttafólk	16	45	38	19	5	32	88	168	69
Vístráðning	41	31	46	41	21	37	60	72	96
Önnur dvalarleyfi	129	115	135	131	112	148	233	222	244
Alls	3.820	3.594	3.534	3.135	3.042	3.251	3.723	4.665	5.851

*Önnur dvalarleyfi eiga m.a. við sjálfboðaliða, þá sem stunda trúarstörf og vegna skorts á vinnuafli.
Heimild: Útlendingastofnun

Á tímabilinu 2009–17 voru skráðar 34.615 umsóknir um dvalarleyfi. Eins og tafla 4.3 sýnir hefur umsóknum um námsmannaleyfi og atvinnuleyfi fjölgað langmest á tímabilinu, þ.e. samanlagt um 1.472. Tafla 3.3 sýnir yfirlit um útgefin dvalarleyfi á grundvelli þessara umsókna. Langflestar

þeirra voru samþykktar eða um 88%. Einungis ríflega 2.000 var synjað með beinum hætti eða 6% umsókna. Að auki voru tæplega 2.000 umsóknir eða 6% ýmist dregnar til baka eða dvalarleyfi ekki veitt á öðrum forsendum en synjun, t.a.m. þegar umsækjandi kom aldrei til landsins.

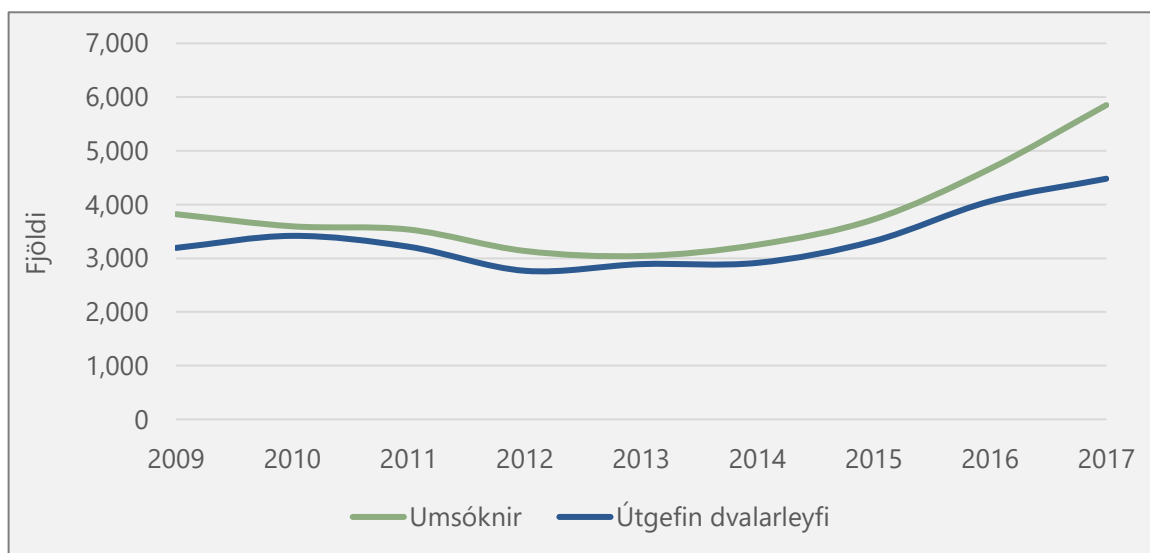
3.3 Útgefin dvalarleyfi 2009–17

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Námsmannaleyfi	375	483	459	500	568	672	805	1.057	1.216
Aðstandendur Íslendinga	959	1.092	1.124	939	1.071	1.010	1.073	1.178	1.106
Atvinnuleyfi	679	638	581	431	408	382	460	609	830
Aðstandendur aðrir	703	672	583	486	449	405	387	490	712
Ótímabundin dvalarleyfi	244	302	214	183	187	150	150	155	186
Sérstök tengsl	29	58	74	61	80	119	158	173	113
Kvótaflóttafólk	21	31	51	14	9	29	36	147	57
Vistráðning	24	16	19	36	25	21	47	56	56
Önnur dvalarleyfi*	158	124	109	116	93	226	203	195	204
Alls	3.192	3.416	3.214	2.766	2.890	2.914	3.319	4.060	4.480

*Önnur dvalarleyfi eiga m.a. við sjálfboðaliða, þá sem stunda trúarstörf og vegna skorts á vinnuafli.
Heimild: Útlendingastofnun

Ef þróun umsókna og útgefina dvalarleyfa á tímabilinu 2009–17 er skoðuð, sbr. mynd 3.4 sést að á undanförunum fjórum árum hefur hlutfallið breyst nokkuð. Árið 2013 voru umsóknir 3.042 en veitt dvalarleyfi 2.890, þ.e. um 95%. Árið 2017 var staðan sú að umsóknir um dvalarleyfi voru 5.851 en útgefin leyfi töldu 4.480, þ.e. um 77%.

3.4 Þróun umsókna og veittra dvalarleyfa 2009–17



Heimild: Útlendingastofnun

3.2.1 Verklagsreglur

Hjá Útlendingastofnun eru til málsmeðferðarreglur og minnisblöð er taka á ýmsum álitaefnum er varða mat og greiningu á einstökum málum umfram það sem leiðir af stjórnsýslulögum og

útlendingalögum, t.a.m. verklagsreglur um dvalarleyfi vegna náms, verklagsreglur um dvalarleyfi fyrir aðstandendur og verklagsreglur vegna búsetuleyfa. Drjúgur hluti verklagsreglnanna hefur hins vegar ekki verið uppfærður í samræmi við ný útlendingalög. Úr því verður að bæta og er mikilvægt að Útlendingastofnun ljúki endurskoðun þessara reglna.

Samkvæmt 11. gr. útlendingalaga skal í máli er varðar frávisun, brottvísun eða afturköllun leyfis leiðbeina útlendingi þegar í upphafi máls um réttindi sín og meðferð málsins á tungumáli sem ætla má með sanngirni að hann geti skilið. Þannig skal útlendingi m.a. leiðbeint um rétt sinn til að leita aðstoðar lögmanns eða annars fulltrúa á eigin kostnað við meðferð máls, rétt sinn til að fá skipaðan talsmann við meðferð máls á kærustigi og rétt sinn til að hafa samband við fulltrúa heimalands síns og viðurkennd mannúðar- eða mannréttindasamtök. Enn fremur kveður 7. gr. stjórnvísulaga á um að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun leiðbeinir starfsfólk hennar umsækjendum í samræmi við leiðbeiningar á vef sem þó eru aðeins aðgengilegar á íslensku og ensku en taka ber fram að umsækjendur fá þó leiðbeiningar í tilkynningum, t.d. vegna brottvísana, sem birtar eru af lögreglu og þær túlkaðar fyrir þá sem í hlut eiga. Vefur stofnunarinnar hefur verið gagnrýndur fyrir að vera flókinn og eiga umsækjendur þess vegna ekki alltaf auðvelt með að nálgast upplýsingar um viðkomandi mál (sbr. kafla 5.2). Það er mikilvægt að Útlendingastofnun setji skýrar verklagsreglur fyrir starfsfólk sitt til að vinna eftir og tryggji að þeim sé fylgt. Slíkt leiðir til þess að gæði og skilvirkni í meðferð mála verður meiri og tryggir að mál séu unnin í samræmi við gildandi lög og reglur.

3.2.2 Málsmeðferðartími

Almennt er málsmeðferðartími vegna dvalarleyfa mun styttri þegar dvalarleyfi er veitt en þegar umsóknum er synjað. Ekki er kveðið sérstaklega á um málsmeðferðartíma í lögum og reglum um útlendinga. Útlendingastofnun hefur þó tekist að stytta málsmeðferðartíma verulega þegar kemur að synjunum en meðalmálsmeðferðartími vegna synjana voru 127 dagar árið 2017 samanborið við yfir 200 daga árin á undan.

127
dagar var
meðalmáls-
meðferðartími
umsókna um
dvalarleyfi sem
var synjað árið
2017

Tafla 3.5 sýnir meðalmálsmeðferðartíma vegna umsókna um dvalarleyfi á tímabilinu 2009–17. Þessi tími er mjög mismunandi eftir dvalarleyfisflokkum. Þannig hefur t.a.m. meðalmálsmeðferðartími vegna veitinga námsmannaleyfa haldist nær óbreyttur á tímabilinu 2009–17 eða um 35 dagar. Meðalmálsmeðferðartími vegna veitinga dvalarleyfa til aðstandenda námsmanna, aðstandenda þeirra sem hafa fengið ótímabundið dvalarleyfi, aðstandenda þeirra sem koma af Evrópska efnahagssvæðinu og aðstandenda þeirra sem ekki eru Íslendingar hefur aftur á móti styst úr rúmlega 400 dögum í 72 daga. Málsmeðferð vegna dvalarleyfa á grundvelli vistráðningar hefur einnig styst úr rúmlega 120 dögum í um 52 daga. Almennt má segja að meðalmálsmeðferðartími vegna veitinga dvalarleyfa hafi annaðhvort styst í öllum flokkum eða þá haldist óbreyttur þar sem hann var stuttur fyrir (innan við 90 dagar).

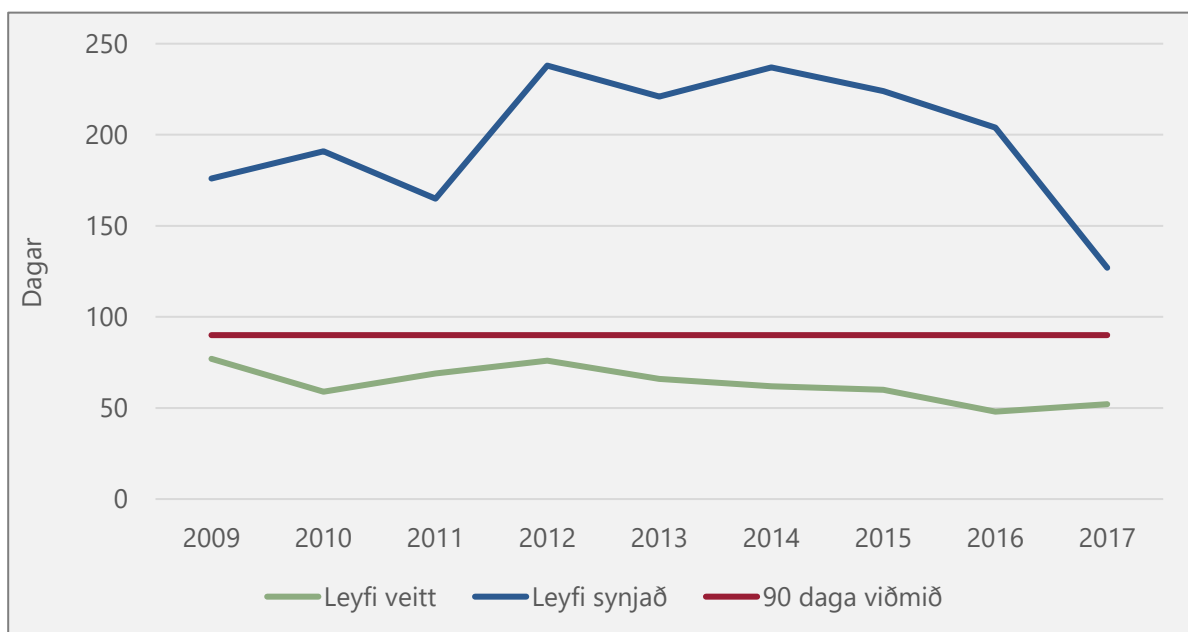
3.5 Meðalmálsmeðferðartími vegna dvalarleyfa 2009–17 (í dögum)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Veitingar	77	59	69	76	66	62	60	48	52
Synjanir	176	191	165	238	221	237	224	204	127

Heimild: Útlendingastofnun

Meðalmálsmeðferðartími vegna dvalarleyfa hefur því styst á tímabilinu 2009–17 hvort heldur sem litið er til þeirra umsókna sem eru samþykktar eða þeirra sem er synjað. Þó vekur athygli hversu mjög meðalmálsmeðferðartími umsókna sem var synjað lengdist á tímabilinu 2011–14. Síðan þá hefur hann að vísu lækkað hratt en er enn töluvert lengri en meðalmálsmeðferðartími vegna umsókna sem eru samþykktar. Þessi þróun sést á mynd 3.6.

3.6 Meðalmálsmeðferðartími vegna dvalarleyfa 2009–17 (í dögum)



Heimild: Útlendingastofnun

Þótt meðalmálsmeðferðartími vegna allra umsókna sem er synjað hafi styst á tímabilinu 2009–17 úr 176 dögum í 127 eru nokkur dæmi um að hann hafi lengst í tilteknum leyfaflokkum. Hér má nefna dæmi um synjanir umsækjenda sem eru aðstandendur einstaklinga sem hafa fengið dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku (114 dagar í 175), umsækjendur sem eru aðstandendur handhafa ótímabundinna dvalarleyfa (143 dagar í 170), þeirra sem sækja um dvalarleyfi á grundvelli lögmæts tilgangs (85 dagar í 105) og umsækjenda sem sækja um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið (151 dagar í 188). Einnig eru þó dæmi um að meðalmálsmeðferðartími á synjunum vegna dvalarleyfa hafi styst og má þar nefna námsmannaleyfi (105 dagar í 90) og dvalarleyfi vegna aðstandenda Íslendinga (271 dagur í 141).

[Útlendingastofnun tilkynnti í júní 2018](#) að vegna mikillar fjölgunar dvalarleyfisumsókna hefði stofnunin ákveðið að lengja viðmið um afgreiðslutíma fyrir umsókn um fyrsta dvalarleyfi úr 90 dögum í 180 daga. Jafnframt hefði stofnunin ákveðið að lengja viðmið um afgreiðslutíma umsókna um íslenskan ríkisborgararétt úr sex til átta mánuðum í tólf mánuði. Hér ber þó að

hafa í huga að afgreiðslutími er skilgreindur sem það tímabil sem líður frá því að greitt er fyrir umsókn og þar til hún er tekin til vinnslu. Það er ekki hægt að leggja að jöfnu við málsmeðferðartíma, þ.e. þann tíma sem líður frá því að umsókn er lögð fram og þar til ákvörðun liggur fyrir eða niðurstaða fæst í málinu.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun var tilkynningin sett fram með þessum hætti í þeirri viðleitni að fækka þeim fjölmörgu símtölum og tölvupóstum sem stofnuninni berast um stöðu umsókna og ekki hafa enn verið teknar til vinnslu. Til einföldunar var notast við orðið afgreiðslutími í stað málsmeðferðartíma. Viti umsækjendur að allt að 180 dagar geti liðið frá því að greitt hefur verið fyrir umsókn þar til hún er tekin til vinnslu er líklegra að þeir hafi raunhæfari væntingar til þess tíma sem umsóknir eru til meðferðar. Fækkun fyrirspurna um stöðu umsókna gefur stofnuninni jafnframt meiri tíma til að afgreiða umsóknir sem fyrir vikið verða afgreiddar hraðar, og alla jafna innan viðmiðsins. Þá var jafnframt lögð á það áhersla í tilkynningunni að afgreiðslutíminn gæti lengst ef umsókn er ekki nægilega vel úr garði gerð í þeirri von að umsækjendur fylgi vel þeim ítarlegu leiðbeiningum sem eru fyrir hendi bæði á vef stofnunarinnar og á umsóknareyðublöðum.

4 Umsóknir um alþjóðlega vernd

4.1 Afgreiðsla umsókna um alþjóðlega vernd

Við afgreiðslu umsóknar um alþjóðlega vernd þarf Útlendingastofnun að taka afstöðu til réttarstöðu viðkomandi umsækjenda (sbr. kafla 3.2). Það er hvort viðkomandi eigi rétt á réttarstöðu flóttamanns eða hvort viðkomandi eigi rétt á viðbótarvernd í samræmi við ákvæði laga um útlendinga. Ef svo er ekki tekur stofnunin til skoðunar hvort rétt sé að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Sé niðurstaðan jákvæð fyrir umsækjanda er honum veitt dvalarleyfi á grundvelli verndar, viðbótarverndar eða mannúðarsjónarmiða eftir því sem við á.

Samkvæmt 37. gr. útlendingalaga telst sá útlendingur vera flóttamaður sem er utan heimalands síns af „ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana“ sinna. Þá telst sá útlendingur einnig flóttamaður sem er ríkisfangslaus og er utan þess lands þar sem hann hafði áður reglulegt aðsetur, sbr. 39. gr. útlendingalaga. Einnig telst sá útlendingur flóttamaður ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu verði hann sendur aftur til heimalands síns eða þess lands þar sem hann hafði áður reglulegt aðsetur.

Kveðið er á um rétt til alþjóðlegrar verndar í 40. gr. útlendingalaga en þar segir að flóttamaður sem er hér á landi eða komi hingað hafi samkvæmt umsókn rétt til að fá hér alþjóðlega vernd. Í samræmi við alþjóðasamning um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 eru þó þeir flóttamenn undanþegnin þessu ákvæði sem t.a.m. njóta þegar verndar eða aðstoðar hjá stofnunum eða deildum Sameinuðu þjóðanna eða til þess bærum stjórnvöldum í öðru landi sem hann hefur sest að í, hafa viðurkennt að hann njóti þeirra réttinda og beri þær skyldur sem fylgja ríkisfangi í því landi. Flóttamaður sem hefur framið glæpi (t.a.m. stríðsglæpi), brotið í bága við tilgang og meginreglur Sameinuðu þjóðanna, er talinn hættulegur öryggi ríkisins eða hefur flúið heimaland sitt til þess að komast hjá refsingu er undanþeginn ákvæðum um alþjóðlega vernd.

Umsóknum um alþjóðlega vernd og ákvörðunum Útlendingastofnunar vegna þeirra fjölgaði mikið á tímabilinu 2009–17, sbr. töflu 4.1. Nýjar umsóknir voru 35 árið 2009 en 1.096 árið 2017, þ.e. rúmlega 30 sinnum fleiri. Ákvörðunum stofnunarinnar fjölgaði að sama skapi úr 35 í 730 á sama tímabili en fjöldi umsókna og ákvarðana varð mestur árið 2016, þ.e. 1.133 umsóknir og 817 ákvarðanir. Fjöldi umsókna sem stofnunin hefur unnið að á hverju ári hefur því farið vaxandi en einnig óloknum umsóknum í lok hvers árs. Hafa má í huga að á þessu tímabili jukust framlög ríkisins vegna útlendingamála tæplega átjánfalt (sjá kafla 2).

30
sinnum fleiri
umsóknir um
alþjóðlega
vernd árið 2017
miðað við 2009

Athygli vekur að málum þar sem umsóknir hafa ýmist verið dregnar til baka eða umsækjandi horfið hefur hlutfallslega fjölgað. Taka ber fram að langstærstur hluti þeirra sem drógu umsóknir sínar til baka árið 2017 voru umsækjendur frá örugnum upprunaríkjum sem ella hefðu fengið efnislega meðferð umsókna sinna.

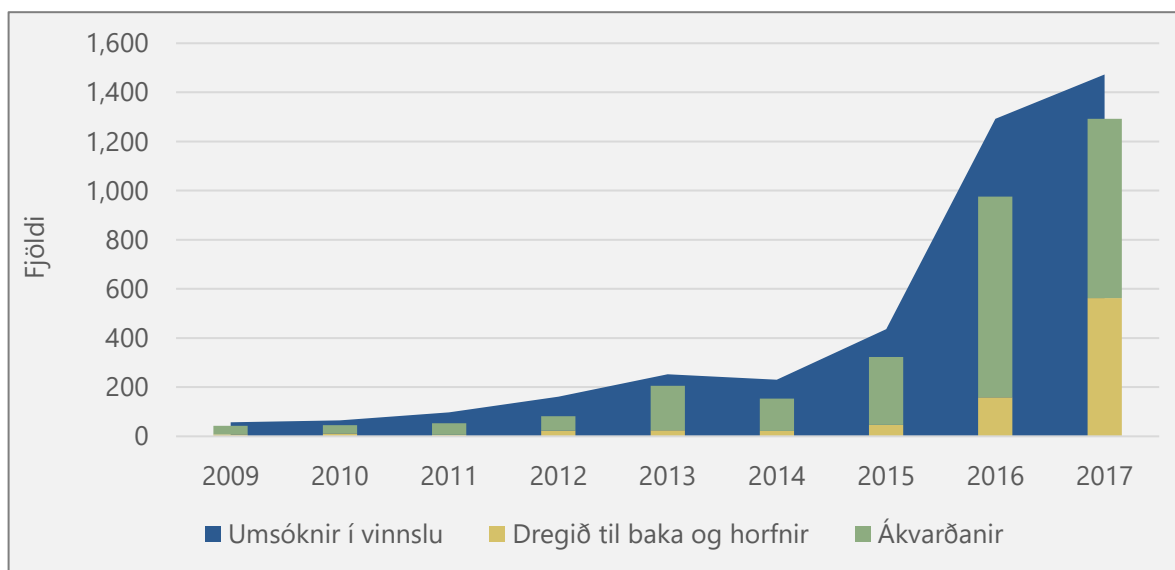
4.1 Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd árin 2009–17

Ár	Umsóknir í vinnslu*	Þar af nýjar umsóknir	Ákvarðanir	Dregið til baka og horfnir	Ólokið í árslok
2009	57	35	35	8	14
2010	65	51	34	11	22
2011	98	76	47	6	43
2012	161	118	59	23	80
2013	252	172	181	25	56
2014	231	175	131	22	82
2015	436	354	276	47	160
2016	1.293	1.133	817	159	377
2017	1.473	1.096	730	563	286

*Samanlagður fjöldi umsókna í vinnslu fæst með því að leggja saman nýjar umsóknir og umsóknir sem er ólokið í árslok árið á undan.
Heimild: Útlendingastofnun

Þó að umsóknum hafi fjölgað mikið á tímabilinu og þá sérstaklega árin 2016 og 2017 hefur Útlendingastofnun tekist að halda í við þá þróun ef litið er til fjölda þeirra ákvarðana sem stofnunin tekur um slík mál, sbr. mynd 4.2. Fyrir árin 2016 og 2017 verður þó að líta til þess hversu stór hluti umsækjenda dró umsókn sína til baka eða hvarf.

4.2 Umsóknir um alþjóðlega vernd og ákvarðanir vegna slíkra umsókna 2009–17



Heimild: Útlendingastofnun

Árið 2017 var algengast að nýir umsækjendur um alþjóðlega vernd kæmu frá Georgíu, Albaníu eða Írak, sbr. töflu 4.3. Athygli vekur að umsækjendum frá Makedóníu fjölgaði gríðarlega mikið milli árána 2015 og 2016 en fækkaði svo aftur mikið árið 2017. Á þessu kann að vera sú skýring að öllum umsóknum Makedóna um alþjóðlega vernd árið 2016 var ýmist synjað eftir efnislega meðferð, þær dregnar til baka, eða þá að umsækjandi hvarf auk þess sem landið fór á lista yfir örugg ríki (sjá kafla 5.4.3). Enginn umsækjandi frá Makedóníu fékk því alþjóðlega vernd á Íslandi árið 2016. Umsækjendum frá Albaníu hefur hins vegar ekki fækkað þrátt fyrir að enginn Albani hafi fengið alþjóðlega vernd á Íslandi árið 2016. Raunar gilti það sama um bæði Albaníu og

Makedóníu árið 2015: Öllum umsóknum um alþjóðlega vernd var ýmist synjað eða þær dregnar til baka (eða umsækjandi hvarf). Hins vegar var þremur Albönum veitt alþjóðleg vernd árið 2017 og fjórir Makedónar fengu hér dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í fjármálaáætlun 2019–23 kemur fram að dómsmálaráðherra hafi brugðist við fjölgun umsækjenda um vernd frá Makedóníu og Georgíu, sem eru örugg upprunaríki, með því að tjá þarlandum stjórnvöldum að slík misnotkun á áritunarfrelsi ESB yrði ekki látin átölulaus hvorki af hálfu Íslands né Schengen-samstarfsríkjanna. Í kjölfarið fækkaði umsóknum frá Georgíu úr 89 í ágúst 2017 í þrjár í desember sama ár en flestar þeirra höfðu borist frá júní til september.

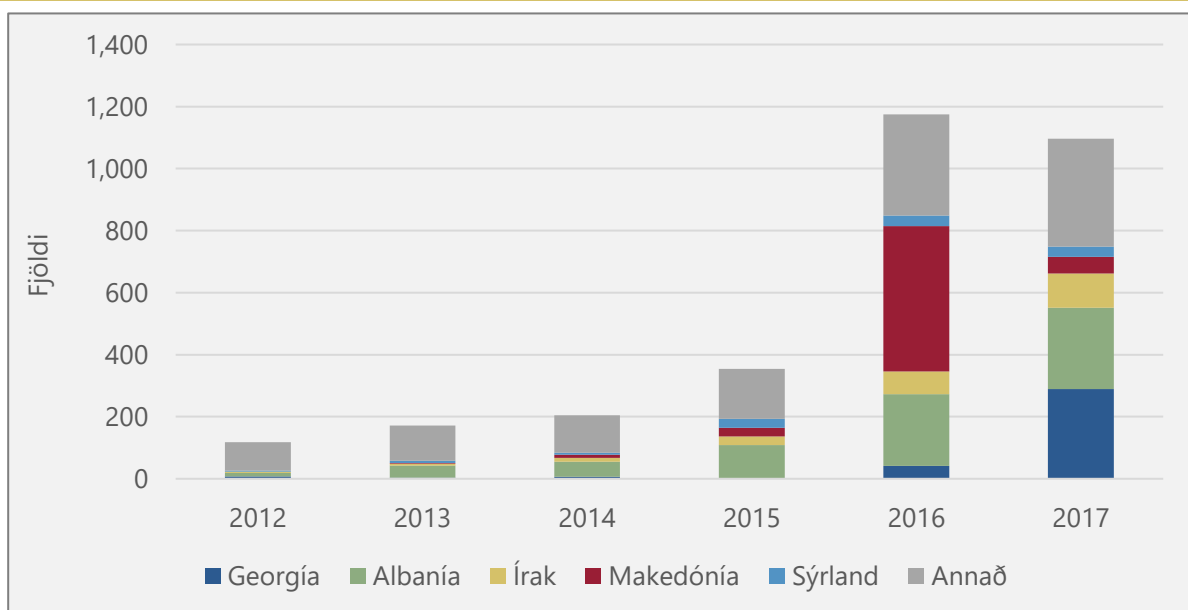
4.3 Fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd eftir löndum árin 2012–17

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Georgía	8 (6,8%)	3 (1,7%)	7 (4,0%)	1 (0,3%)	42 (3,8%)	289 (26,4%)
Albanía	11 (9,3%)	40 (23,3%)	18 (10,3%)	108 (30,5%)	231 (21,1%)	262 (23,9%)
Írak	4 (3,4%)	6 (3,5%)	12 (6,9%)	28 (7,9%)	73 (6,7%)	111 (10,1%)
Makedónía	0 (0,0%)	2 (1,2%)	11 (6,3%)	27 (7,6%)	469 (43,0%)	53 (4,8%)
Sýrland	3 (2,5%)	7 (4,1%)	6 (3,4%)	29 (8,2%)	34 (3,1%)	33 (3,0%)
Annað	92 (78,0%)	114 (66,3%)	121 (69,1%)	161 (45,5%)	326 (3,1%)	348 (31,8%)
Samtals:	118	172	175	354	1.133	1.096

Heimild: Útlendingastofnun

Tölur yfir fjölda umsókna sýna hversu mikil breyting varð á árunum 2016–2017, sbr. mynd 4.4 og hversu mikil áhrif tímabundin fjölgun frá einu tilteknu landi getur haft á starfsemi Útlendingastofnunar. Þó verður að hafa í huga að jafnvel þó að umsækjendur frá þremur ríkjum, þ.e. Albaníu, Georgíu og Makedóníu, hafi skorið sig úr hvað fjölda varðar á síðustu árum hefur umsækjendum annarsstaðar frá einnig fjölgað.

4.4 Samsetning umsækjenda um alþjóðlega vernd eftir þjóðerni 2009–17



Heimild: Útlendingastofnun

Benda verður á að frá árinu 2015 hefur þeim umsóknum um alþjóðlega vernd sem fá efnismeðferð fækkað hlutfallslega þó svo að heildarfjöldi þeirra hafi farið úr 194 í 467 árið 2017.

Á þeim tíma fjórfaldaðist fjöldi umsókna sem leiddar voru til niðurstöðu með og án efnismeðferðar, þ.e. fóru úr 323 árið 2015 en voru 1.303 árið 2017 sbr. töflu 4.5.³

4.5 Niðurstöður umsókna um alþjóðlega vernd árin 2015–17

	Niðurstaða efnismeðferðar					Ekki tekið til efnismeðferðar				Samtals
	Vernd	Viðbótar- vernd	Mann- úðarleyfi	Synjað	Samtals	Dyflinn- armál	Vernd í þriðja ríki	Dregið til baka	Samtals	
2015	47	19	16	112	194	50	32	47	129	323
2016	58	39	14	437	548	224	46	159	429	977
2017	84	37	14	332	467	235	38	563	836	1.303
Samtals:	189	95	44	881	1.209	509	116	769	1.394	2.603

Heimild: Útlendingastofnun

Árið 2015 tók Útlendingastofnun um 60% umsókna um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar á meðan um 35% umsókna árið 2017 fengu efnislega meðferð. Tafla 5.5 sýnir m.a. að umsóknum sem dregnar eru til baka (eða umsækjandi hefur horfið) fjölgaði hlutfallslega úr tæpum 15% árið 2015 í rúm 43% árið 2017. Hlutfallslega varð minni breyting vegna þeirra tilvika þar sem Útlendingastofnun beitir Dyflinnar-reglugerðinni⁴ en þeim umsækjendum hefur hlutfallslega fækkað sem fá niðurstöðu í mál sitt á grundvelli þess að vera þegar komnir með vernd í öðru landi. Þá er umtalsverð hlutfallsleg fækkun á þeim tilvikum þar sem vernd, viðbótarvernd og mannúðarleyfi eru veitt, m.a. þar sem að hátt hlutfall umsókna var frá umsækjendum frá öruggum upprunaríkjum.

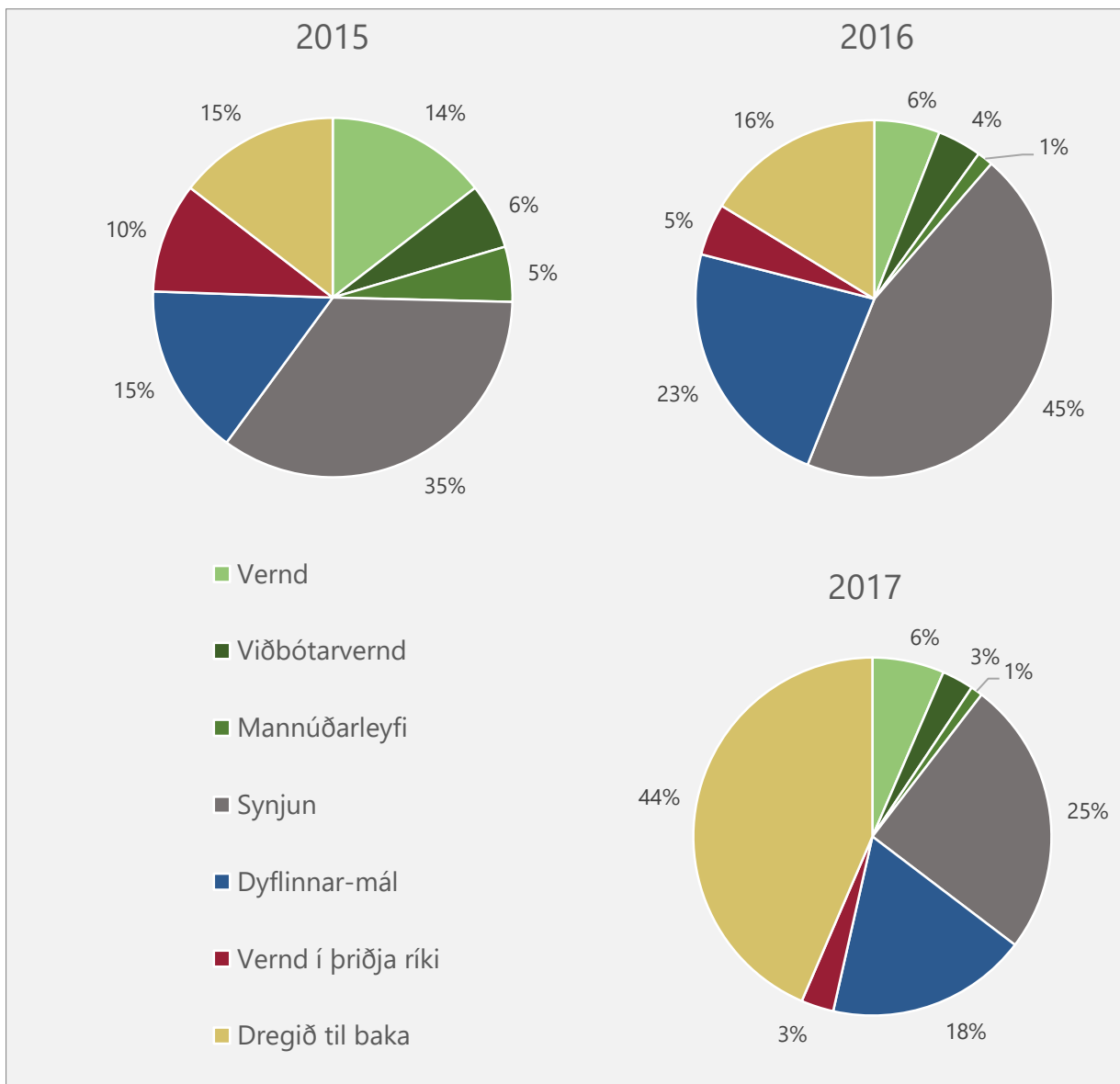
65%
umsókna ekki
teknar til
efnislegrar
meðferðar árið
2017

Þó að þeim sem hlotið hafa vernd, viðbótarvernd eða mannúðarleyfi að lokinni efnismeðferð hafi fækkað hlutfallslega hefur þeim fjölgað úr 82 einstaklingum árið 2015 í 135 árið 2017. Það er um 39% fjölgun miðað við einstaklinga. Þessi munur stafar af því að miklu fleiri umsóknir um alþjóðlega vernd bárust 2016 og 2017 en 2015, sbr. umfjöllun hér á undan. Synjanir að lokinni efnismeðferð hafa hins vegar nærri þrefaldast, farið úr 112 málum einstaklinga árið 2015 í 322 mál árið 2017. Hlutfall synjana af umsóknum sem hlutu efnismeðferð hefur þannig vaxið úr um 58% árið 2015 í ríflega 70% árið 2017. Þetta háa hlutfall skýrist af hærra hlutfalli forgangsmála, þ.e. umsóknum frá öruggum upprunaríkjum, enda eru þau mál í reynd efnismeðferðarmál. Mynd 4.6 sýnir hlutfallslega hverjar niðurstöður mála vegna umsókna um alþjóðlega vernd voru árin 2015–17.

³ Í töflu 5.5 og mynd 5.6 er stuðst við tölfraði um alþjóðlega vernd sem birt er á vef Útlendingastofnunar. Hún tekur þó aðeins til árána 2015–17 og takmarkast því umfjöllunin við það tímabil.

⁴ Samstarf byggt á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 604/2013 frá 26. júní 2013 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsókna um alþjóðlega vernd sem ríkisborgari þriðja lands eða ríkisfangslaus einstaklingur leggur fram í einu aðildarríkjana. Heimild: Lög um útlendinga.

4.6 Niðurstöður mála vegna alþjóðlegrar verndar 2015–17

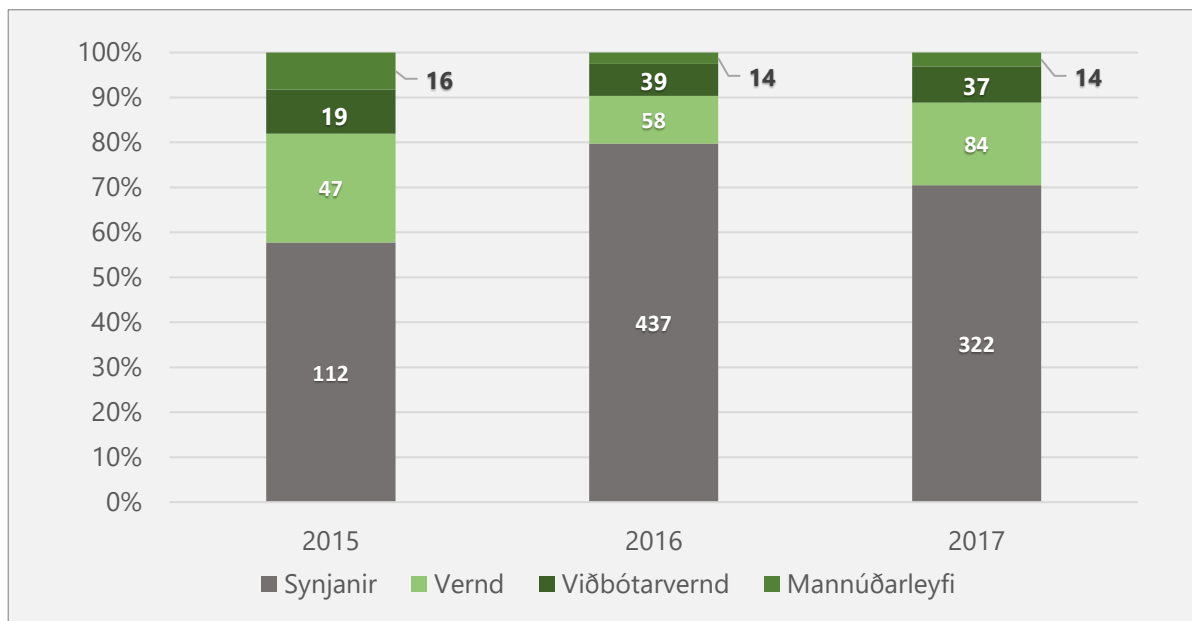


Heimild: Útlendingastofnun

Ef einvörðungu er litið til þeirra mála sem fengu efnismeðferð á tímabilinu 2015–17 fjölgaði þeim úr 194 í 457, líkt og sést á töflu 4.5 hér að framan. Flest voru þau 548 talsins árið 2016. Mynd 4.7. gefur yfirlit um þessi mál og sýnir m.a. að hlutfall synjana var 57,7% árið 2015 en var 70,5% árið 2017. Hlutfallslega voru flestar synjanir árið 2016 þegar þær voru 79,9%.

70%
umsókna sem fengu efnismeðferð árið 2017 var synjað

4.7 Niðurstöður efnismeðferðar umsókna um alþjóðlega vernd



Heimild: Útlendingastofnun

4.2 Málsmeðferðartími

Meðalmálsmeðferðartími Útlendingastofnunar vegna umsókna um alþjóðlega vernd hefur styst töluvert á tímabilinu 2009–17, farið úr 174 dögum niður í 121 dag. Ef árið 2016 er undanskilið er þessi afgreiðslutími enn langt frá þeim [markmiðum sem stjórnvöld settu sér árið 2014](#) um að málsmeðferðartími slíkra umsókna yrði ekki lengri en 90 dagar á hvoru stjórnsýslustigi. Kærunefnd útlendingamála hefur hins vegar náð þessu markmiði og styttist meðalmálsmeðferðartími nefndarinnar úr 223 dögum árið 2015 í 94 daga 2016 og í 56 daga 2017 (sjá kafla 4.3).

53

daga styttri
meðalmálsmeð-
ferðartími árið
2017 en 2009

Mikilvægt er að Útlendingastofnun leiti frekari leiða til að stytta málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd. Í þessu sambandi verður að hafa í huga markmið laga nr. 80/2016 um útlendinga um skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga, sbr. 2. gr. þeirra. Í athugasemdum lagafrumvarpsins var m.a. tekið fram að horft væri til þess að með lögunum yrði leitast við að stytta meðferðartíma. Taka þarf til skoðunar hvort setja eigi nánari fyrirmæli um málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd í reglugerð líkt og ráðherra hefur heimild til skv. 23. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga.

Eins og sjá má á töflu 4.8 tókst Útlendingastofnun að vinna niður mikinn hala eldri mála árið 2015, m.a. fyrir tilstuðlan átaksverkefna ríkisstjórnarinnar sem gerði Útlendingastofnun kleift að ráða tímabundið til sín starfsfólk. Í ársbyrjun 2016 var byrjað að afgreiða tilhæfulausar umsóknir ríkisborgara öruggra upprunaríkja með forgangsmeðferð á grundvelli 29. gr. útlendingalaga. Slíkum umsóknum fjölgaði gríðarlega á síðustu mánuðum ársins 2016 svo að bæði málsmeðferðartími forgangsmeðferðar og hefðbundinnar efnismeðferðar lengdist milli árána 2016 og 2017.

4.8 Meðalmálsmeðferðartími vegna alþjóðlegrar verndar 2011–17 (í dögum)*

	2011	2012	2013	2014**	2015	2016	2017
<i>Dyflinnarmeðferð</i>	-	-	-	-	-	85	88
<i>Hefðbundin efnismeðferð</i>	-	-	-	-	-	142	191
<i>Forgangsmeðferð</i>	-	-	-	-	-	36	69
Öll afgreidd mál	174	177	134	-	166	80	121

*Ekki reyndist unnt að fá sundurliðaðan meðalmálsmeðferðartíma á tímabilinu 2011–15.

**Tölur fyrir árið 2014 vantar.

Heimild: Útlendingastofnun

Á síðasta ársfjórðungi 2017 var málsmeðferð tilhæfulausra umsókna breytt í samræmi við breytingu á 45. gr. reglugerðar um útlendinga. Þar kemur m.a. fram að umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus þegar hún byggist á því að fullnægjandi aðstoð og aðgengi að heilbrigðisaðstoð í heimaríki sé ekki til staðar, enda hafi þegar verið tekið mið af heilbrigðis- aðstæðum við mat á því hvort upprunaríki teljist öruggt. Við það tókst að stytta afgreiðslutíma nýrra tilhæfulausra umsókna í forgangsmeðferð niður í fjóra daga að meðaltali, sbr. kafla 5.4.3.

Í svari við fyrirspurn á Alþingi (sbr. [psk. 1317 á 148. löggjafarþingi](#)) kemur fram að dvalartími umsækjenda um alþjóðlega vernd sé sá tími sem það tekur stjórnvöld að afgreiða umsókn, ýmist að viðbættum þeim tíma sem það tekur að fullnusta synjun með sjálfviljugri heimför eða flutningi umsækjanda úr landi eða þeim tíma sem það tekur einstaklinga sem veitt er vernd, viðbótarvernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum að útvega sér húsnæði.

Í samræmi við gögn sem Útlendingastofnun tók saman vegna sömu fyrirspurnar hefur meðal- dvalartími vegna umsókna um alþjóðlega vernd sem var synjað um efnislega meðferð eða synjað um vernd, viðbótarvernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum á árunum 2012–17 styst og á það við um bæði meðaldvalartíma og lengsta dvalartíma eftir að hafa lengst mikið á árunum 2014 og 2015, sbr. töflu 4.9.

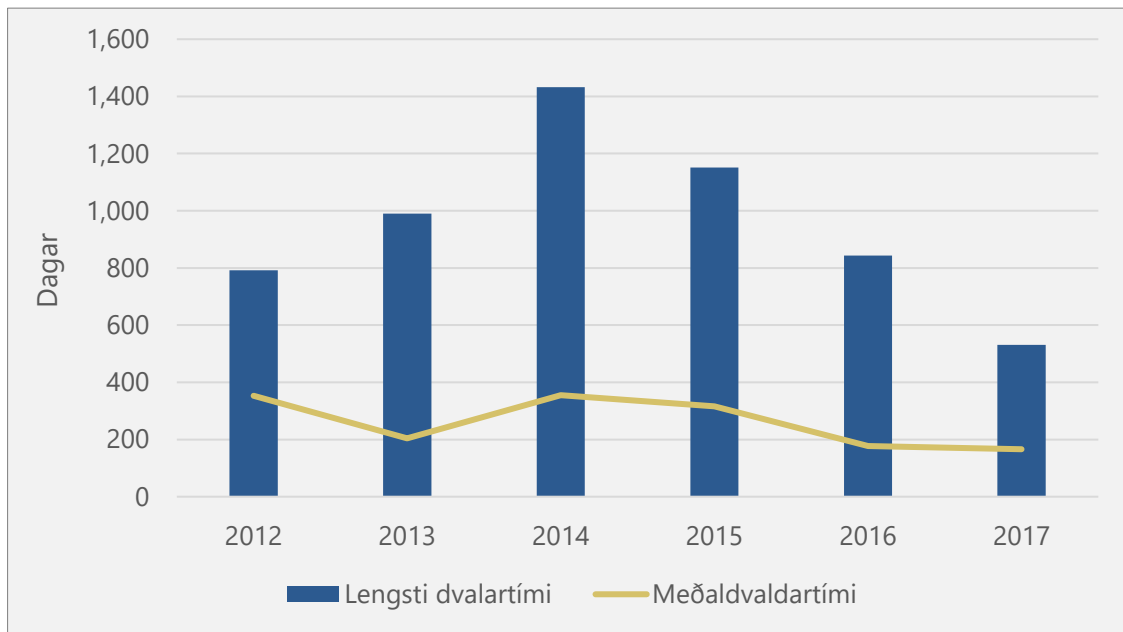
4.9 Meðaldvalartími og lengsti dvalartími umsækjenda um alþjóðlega vernd sem synjað var um efnislega meðferð 2012–17 (í dögum)

Ár	Meðaldvalartími	Lengsti dvalartími
2012	353	792
2013	204	990
2014	355	1.432
2015	316	1.151
2016	177	843
2017	166	531

Heimild: Útlendingastofnun

Dreifing dvalartíma umsækjenda um alþjóðlega vernd sem synjað var um efnislega meðferð á árunum 2012–17 er misjafn eftir árum en 2016 og 2017, þegar álagið vegna nýrra umsókna var hvað mest, var algengast að slíkir umsækjendur dveldu hér í 0–9 mánuði, sbr. mynd 4.10.

4.10 Meðaldvalartími og lengsti dvalartími umsækjenda um alþjóðlega vernd sem synjað var um efnislega meðferð 2012–17



Heimild: Útlendingastofnun

Stjórnvöld hafa gripið til ýmissa ráðstafana á undanförunum árum til þess að stytta málsmeðferðartíma. Útlendingastofnun hefur m.a. frá ársbyrjun 2016 lagt áherslu á að forgangsraða bersýnilega tilhæfulausum umsóknum umsækjenda frá öruggum upprunaríkjum. Þá var Útlendingastofnun, með breytingu á reglugerð um útlendinga sem tók gildi hinn 30. ágúst 2017, veitt heimild til að taka ákvarðanir í forgangsmálum án skriflegs rökstuðnings að loknu fyrsta viðtali. Einnig má geta þess að 1. janúar 2017 tók gildi sú breyting á lögum um útlendinga sem kveður á um að í þeim tilfellum sem um bersýnilega tilhæfulausa umsókn frá ríkisborgara öruggs upprunaríkis er að ræða frestast ekki réttaráhrif ákvarðana Útlendingastofnunar, t.d. um brottvísun, þó svo að ákvörðunin sé kærð. Með því átti að stytta dvalartíma umsækjenda hér á landi í þeim tilfellum.

0–9
mánuðir
algengasti
dvalartími
umsækjenda
um alþjóðlega
vernd

Enn fremur má nefna aðgerðir á borð við umbótaverkefni Útlendingastofnunar í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, reglulega samráðsfundi dómsmálaráðuneytis með aðilum sem sinna alþjóðlegri vernd og stofnun stoðeildar ríkislögreglustjóra sem annast framkvæmd á ákvörðunum Útlendingastofnunar. Þá má nefna samning við Rauða kross Íslands um talsmannþjónustu og samning við alþjóðlegu flóttamannastofnunina (IOM) um aðstoð við sjálfviljuga heimför umsækjenda um alþjóðlega vernd. Allt hefur þetta orðið til þess að tryggja skjótari og skilvirkari afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd.

Loks kynnti dómsmálaráðherra drög að nýrri reglugerð í ágúst 2018 um enduraðlögunarstyrki og ferðastyrki til umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þeir eru veittir umsækjendum sem hafa dregið umsókn sína til baka eða þeir fengið synjun um alþjóðlega vernd. Styrkirnir geta samanlagt hljóðað hæst upp á 1.000 evrur fyrir hvern umsækjanda en styrkupphæð er mishá eftir upprunaríkjum umsækjenda. Þannig getur fullorðinn einstaklingur frá Afganistan, Íran, Írak

eða Nígeríu svo einhver lönd séu nefnd fengið alls 1.000 evrur greiddar í ferða- og enduraðlögunarstyrk en fullorðinn umsækjandi frá Alsír, Egyptalandi, Kasakstan eða Marokkó getur fengið mest 700 evrur greiddar. Fullorðnir einstaklingar frá öruggum upprunaríkjum fá einungis greiddan ferðastyrk og er upphæð hans 200 evrur samkvæmt reglugerðardrögum. Börnum eru einnig veitir styrkir sem og fylgdarlausum börnum.

Samkvæmt drögum reglugerðarinnar skal umsókn um ferðastyrk og/eða enduraðlögunarstyrk lögð fram innan tveggja daga frá því að umsókn er dregin til baka eða henni synjað og er þá Útlendingastofnun heimilt að greiða styrkina á meðan styrkveiting rúmast innan þeirra fjárheimilda sem stofnunin hefur. Ef umsókn er lögð fram eftir að ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir dragast 100 evrur frá af heildarupphæð enduraðlögunarstyrks á hvern einstakling en 200 evrur eftir að úrskurður kærunefndar útlendingamála liggur fyrir. Greiðsla á ferðastyrk helst hins vegar alltaf óskert. Reglugerðin yrði sett með heimild í 104. gr. laga um útlendinga. Styrkveitingar af þessu tagi eiga sér fordæmi í öðrum ríkjum, t.a.m. Þýskalandi. Ef verður af útgáfu reglugerðarinnar er mikilvægt að fylgst verði grannt með áhrifum slíkra styrkja m.a. með tilliti til fjölda og afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd.

4.3 Kærunefnd útlendingamála

Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnáslunefnd sem úrskurðar í málum sem til hennar eru kærð á grundvelli 7. gr. útlendingalaga. Við úrlausn mála hefur nefndin sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnáslustigi. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir á stjórnáslustigi en höfða má mál fyrir dómstólum til ógildingar þeirra. Töluverð samskipti eru á milli Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála, enda nefndin æðra sett stjórnvald. Eftir sem áður eru ekki haldnir fastir fundir milli þessara aðila heldur er fundað eftir þörfum, einkum til þess að stuðla að samræmdum vinnubrögðum í málaflokknum og túlkun álitamála.

Kærunefnd útlendingamála tekur við kærum frá umsækjendum vegna úrskurða Útlendingastofnunar og lögreglu. Ekki er hægt að deila upplýsingum og gögnum um einstök mál með beinum hætti á milli upplýsingakerfa þessara aðila. Því þarf að senda öll gögn og koma öllum upplýsingum til skila á annaðhvort í pósti eða tölvupósti. Miklum tíma er því varið í umsýslu málsskjala, sérstaklega milli Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála. Úr þessu verður að bæta og ætti skilvirk og örugg gagnamiðlun til kærunefndarinnar að verða eitt af meginmarkmiðum þeirra úrbóta sem ráðast þarf í á upplýsingakerfum Útlendingastofnunar.

Með stofnun kærunefndar útlendingamála var brugðist við gagnrýni sem komið hafði fram, t.d. frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og Rauða krossi Íslands, um að ráðuneytið færi sjálft yfir og endurskoðaði ákvarðanir undirstofnunar sinnar, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar [Málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi](#) (2012). Eins beindi Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi ([European Commission against Racism and Intolerance – ECRI](#)) þeim tilmælum til stjórnvalda í skýrslu sinni um Ísland (2012) „að hælisumsækjendum verði gert kleift að kæra ákvarðanir um hælisumsóknir til óháðs og óhlutdrægs úrskurðaraðila sem hefur heimild til að taka hælisumsóknir til efnismeðferðar“.

Kærunefnd útlendingamála tók til starfa árið 2015. Á þeim tíma sem hún hefur starfað hefur henni tekist að stytta málsmeðferðatíma sinn verulega (úr 223 dögum árið 2015 niður í 56 daga árið 2017), þar á meðal í málum er varða alþjóðlega vernd, á sama tíma og fjöldi mála hefur

stóraukist, sbr. töflu 4.11. Þannig má segja að markmið stjórnvalda með stofnun nefndarinnar hafi náðst og tryggir hún frekara réttaröryggi umsækjenda.

4.11 Fjöldi mála og staðfestingarhlutfall kærunefndar útlendingamála 2015–17

	Mál afgreidd með úrskurði (fjöldi)			Staðfestingarhlutfall		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Alþjóðleg vernd	95	419	640	70%	81%	61%
Efnismeðferð*	59	254	119	63%	80%	73%
Örugg ríki	-	-	209	-	-	43%
Statusmál**	-	-	59	-	-	41%
Dyflinnarmál	36	165	253	81%	82%	78%
Önnur mál	86	75	114	85%	100%	60%
Dvalarleyfi	38	58	69	53%	71%	69%
Búsetuleyfi	-	2	1	-	50%	0%
Brottvísanir	0	6	32	-	83%	58%
Frestun réttaráhrifa	2	5	7	-	-	-
Vegabréfsáritanir	46	3	5	85%	100%	60%

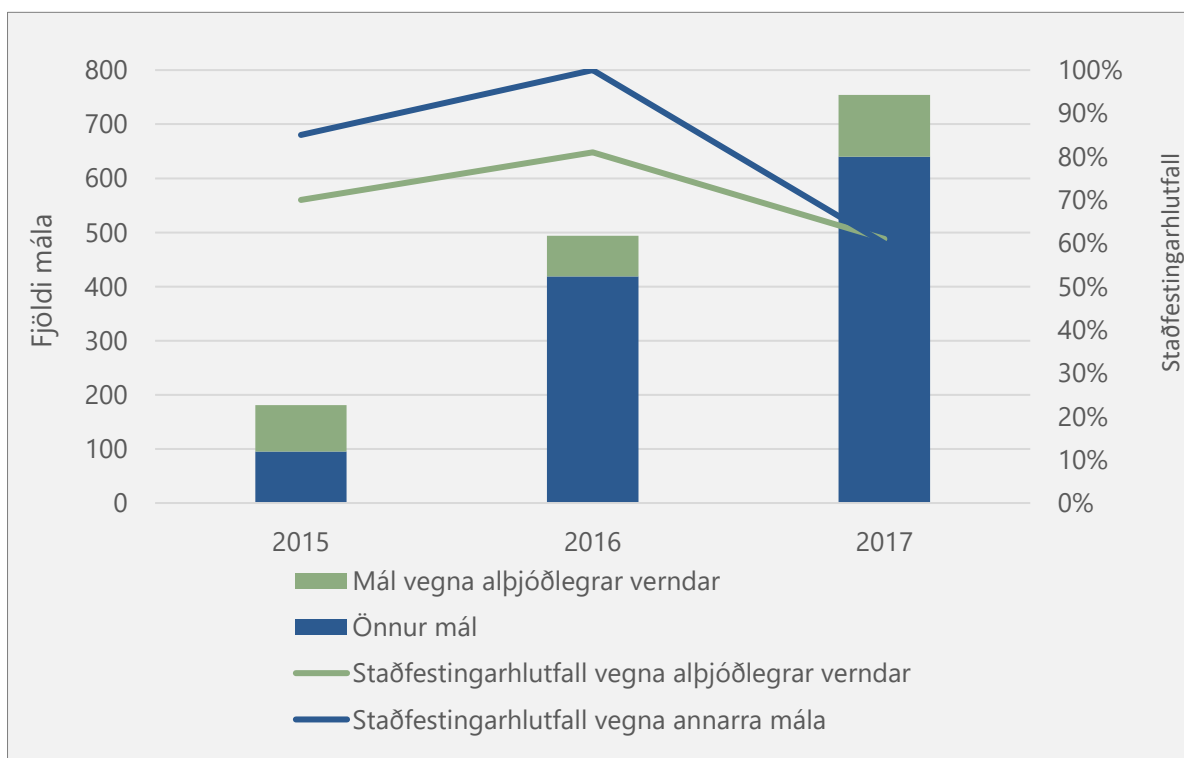
*Flokkarnir „örugg ríki“ og „statusmál“ voru talin með flokknum „efnismeðferðarmál“ árin 2015 og 2016.

**Einstaklingar sem hafa fengið alþjóðlega vernd í öðru ríki.

Heimild: Kærunefnd útlendingamála

Benda má á að árin 2015–17 var staðfestingarhlutfall mála sem fóru fyrir kærunefnd nokkuð misjafnt, sbr. mynd 4.12. Ef sérstaklega er litið til þeirra mála sem snúa að umsóknum um alþjóðlega vernd sést að staðfestingarhlutfall þeirra hefur verið á bilinu 61–81%.

4.12 Staðfestingarhlutfall kærunefndar útlendingamála 2015–17



Heimild: Kærunefnd útlendingamála

5 Málsmeðferð

5.1 Skráning og meðferð gagna

Útlendingastofnun er afhendingarskyldur aðili samkvæmt lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn og ber að skrá mál sem hún tekur til meðferðar á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur um skjalastjórn og skjalavörslu. Þrátt fyrir þetta hefur Útlendingastofnun enn ekki tekið að fullu upp rafrænt skjalavörslukerfi en samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hefur GoPro-kerfi verið tekið í notkun hjá hluta starfsmanna og unnið er að frekari innleiðingu þess. Miðað við það umfang gagna og allan þann fjölda mála sem stofnunin hefur í vinnslu á hverjum tíma er brýnt að koma þessum málum í lag sem fyrst, bæði til að tryggja rekjanleika mála og svo að skjölun mála sé í samræmi við lög um opinber skjalasöfn.

Allar umsóknir, hvort sem um er að ræða umsóknir um dvalarleyfi, ríkisborgararétt, vegabréfsáritanir eða alþjóðlega vernd, eru á pappír. Þær upplýsingar sem umsækjendur láta Útlendingastofnun í té þarf því að slá handvirkt inn í kerfi stofnunarinnar sem leigt er af Advania og nefnist *Erlendur*. Kostnaður við kerfið nam 2,9 m.kr. árið 2017. Erlendur er hannað sem umsóknarkerfi en er jafnframt nýtt sem málaskrárkerfi Útlendingastofnunar. Sá hluti kerfisins er þó ekki samþykktur sem skjalavörslukerfi af Þjóðskjalasafni Íslands. Kerfið byggir á sama grunni og upplýsingakerfi Þjóðskrár Íslands og Vinnumála-stofnunar og því er mögulegt að skiptast á upplýsingum með greiðum hætti beint á milli kerfanna. Útlendingastofnun getur ekki miðlað upplýsingum með svo greiðum hætti til annarra samstarfsaðila innan stjórnkerfisins sem nota upplýsingakerfi af öðrum toga. Lögreglan hefur þó lesaðgang að Erlendi sem varpað er yfir í kerfi hennar (LÖKE).

2,9
m.kr. kostnaður
vegna
upplýsinga-
kerfisins Erlends
árið 2017

Taka ber fram að Erlendur er fyrst og fremst hugsaður til þess að halda utan um einstaklingsmál, upplýsingar og gögn þeim tengdum. Útlendingastofnun skráir þar upplýsingar sem varða einstaklinga sem unnin eru á grundvelli laga um útlendinga og íslenskan ríkisborgararétt. Þar eru vistuð öll gögn sem fylgja umsókn auk bréfa og ákvarðana sem Útlendingastofnun sendir frá sér. Kerfið gengur út frá einstaklingsskráningu og fær hver einstaklingur sem skráður er í kerfið svokallað útlendinganúmer til auðkenningar. Undir hverri einstaklingsskráningu eru útbúin „spjöld“ sem halda utan um hverja umsókn sem viðkomandi leggur inn, t.d. umsókn um dvalarleyfi og ríkisborgararétt. Undir hverju spjaldi er hægt að vista þau gögn sem fylgja málinu eða verða til við vinnslu þess.

Ekki er bein tenging á milli vefs Útlendingastofnunar og Erlends, enda eru allar umsóknir á pappír eins og fyrr segir. Þetta veldur því að umsækjendur geta hvorki fylgst rafrænt með afdrifum umsókna né stöðu mála sinna á öruggum notendavef. Sé kallað eftir viðbótargögnum er þeim skilað á pappír og þau færð undir málið hjá Útlendingastofnun. Mikill tvíverknaður felst í núverandi fyrirkomulagi og er mikilvægt að taka upp bæði rafrænt umsóknarkerfi og viðurkennt skjalavörslukerfi eins og Útlendingastofnun hefur í hyggju að gera. Hér er þó um að ræða

tvenns konar breytingar, annars vegar upptöku málaskrár fyrir stofnunina og hins vegar innleiðingu rafrænnar stjórnsýslu.

Þá er mikilvægt að Útlendingastofnun geti sent upplýsingar til samstarfsaðila sinna öðruvísi en eingöngu á pappír eða í tölvupósti, enda tefur það vinnslu mála ef sífellt þarf að slá sömu upplýsingar inn aftur. Einfalt dæmi um slíkt eru samskipti Útlendingastofnunar við kæruneftnd útlendingamála og lögreglu. Síðarneftnda embættið vinnur mál tengdum útlendingum í tveimur kerfum, bæði í LÖKE og svoneftndri *fylgdarskrá* (unnin í Sharepoint-kerfi). Þá hefur kæruneftnd útlendingamála ekki aðgang að Erlendi og því fara öll gögn milli Útlendingastofnunar og nefndarinnar ýmist á pappír eða með tölvupósti. Óhætt er að fullyrða að það fyrirkomulag er ekki til þess fallið að flýta afgreiðslu mála.

12,9

m.kr. var varið
til þjónustu
vegna
upplýsinga-
tækni árið 2017

Við þetta bætist að samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hefur ekki farið fram nægjanleg þróun á Erlendi undanfarin ár. Kemur þar til að ekki hefur legið ljóst fyrir hvort halda eigi áfram notkun á kerfinu og að breytingar á því eru kostnaðarsamar. Eins og öðrum ríkisstofnunum var Útlendingastofnun gert að spara í rekstri eftir árið 2008 og af þeim sökum hefur stofnunin ekki rekið sína eigin tölvudeild. Öll tækniaðstoð er aðkeypt og nam kostnaður vegna þess 12,9 m.kr. árið 2017.

Vissulega hafa fjárframlög til Útlendingastofnunar aukist mjög á undanföllum árum (sjá kafla 2) en samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hefur langstærstur hluti þess fjármagns farið í að hraða afgreiðslu mála með því að bæta við tímabundnu starfsfólki. Í þessu tilliti bendir ríkisendurskoðandi á mikilvægi þess að Útlendingastofnun taki upp nýtt upplýsingakerfi sem mun auka bæði þjónustu við umsækjendur og auka skilvirkni í afgreiðslu umsókna, þ.m.t. um alþjóðlega vernd. Aukin skilvirkni í þessum málum mun leiða til betri nýtingar ríkisfjár.

Annar galli við Erlend er að hann býður upp á takmarkaða möguleika til þess að taka saman tölfraði, aðra en þá sem sérstaklega hefur verið skilgreind. Þá er vinnsla tölfraðiupplýsinga út úr kerfinu tímafrek og kallar á mikla handavinnu. Nefna má sem dæmi að kerfið getur ekki tekið stöðu umsókna og vinnslu þeirra afturvirktt miðað við ákveðnar dagsetningar sem hefur vissulega áhrif á rekjanleika mála. Þá er tölfraði umsókna um alþjóðlega vernd gríðarlega mikilvæg fyrir áætlanagerð. Því er afar brýnt að þessi mál séu færð til betra horfs.

Loks heldur Útlendingastofnun utan um ýmis mál, stór og smá, í formi Excel-skjala og er þá um að ræða mál sem Erlendur ræður ekki við. Dæmi um slíkt er svoneftnd *Búsetuskjal* sem er notað til að halda utan um búsetu umsækjenda um alþjóðlega vernd og ýmis skjöl til að halda utan um kostnað, svo sem vegna kaupa á túlkþjónustu og leigubílanotkun. Þangað eru færðar inn upplýsingar um umsækjendur um alþjóðlega vernd en þeim er síðan eytt úr skjalinu þegar máli viðkomandi umsækjanda lýkur, t.a.m. þegar hann fer af landi brott. Þannig varðveitist ekki saga umsækjenda um alþjóðlega vernd, heldur birtist í skjalinu einungis yfirlit um þau mál sem eru í vinnslu á hverjum tíma. Þetta fyrirkomulag á varðveislu og vistun gagna er gagnrýnivernt og verður að bæta, enda ekki í samræmi við lög um opinber skjalasöfn.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hefur hún óskað eftir fjármagni til þess að hefja þarfagreiningu á heildstæðu upplýsingakerfi fyrir vinnslu mála á grundvelli laga um útlendinga. Skoðun ráðuneytisins hefur hins vegar verið sú að slík þarfagreining eigi að geta rúmast innan

núverandi fjárheimilda. Ríkisendurskoðandi tekur undir mikilvægi þess að þarfagreining af þessu tagi fari fram og að ráðist verði í heildarendurskoðun á upplýsingamálum Útlendingastofnunar. Í því sambandi má horfa til þess með hvaða hætti hliðstæðar stofnanir á Norður- löndum haga þessum málum, t.d. í Noregi. Jafnframt bendir ríkisendurskoðandi á að brýnt sé að það viðmót sem blasir við umsækjendum Útlendingastofnunar, þ.e. vefur stofnunarinnar, sé tekið til endurskoðunar.

5.2 Aðgengi umsækjenda að upplýsingum

Aðgengi umsækjenda að upplýsingum um dvalarleyfi, ríkisborgararétt og vegabréfsáritanir er aðallega í gegnum vef Útlendingastofnunar, www.utl.is. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hefur vefurinn verið uppfærður mikið síðustu ár og geymir hann mikið af upplýsingum. Vefurinn er í stöðugri þróun og komi í ljós að upplýsingar skorti er þeim jafnóðum bætt inn á vefinn. Vefurinn er bæði á íslensku og ensku en getur ekki talist notendavænn og gera má ráð fyrir að umsækjendur þurfi að leita töluvert á honum eftir réttum upplýsingum. Þannig er ekki víst að venjuleg ritstjórnarvinna nægi til þess að gera vefinn aðgengilegri, heldur þarf að huga að allri uppbyggingu hans.

Á vefnum er gríðarlega mikið af efni sem nýtist umsækjendum en ekki liggur ávallt í augum uppi hvar á að leita að réttum og nákvæmum upplýsingum um t.d. alþjóðlega vernd. Með því að gera vefinn gagnvirkan mætti koma mun betur til móts við þá sem eru að leita að upplýsingum, enda sparar góður vefur tímafrekar fyrirspurnir í síma. Þar af leiðandi beinir ríkisendurskoðandi því til Útlendingastofnunar að huga að heildarendurskoðun vefsins, sérstaklega í ljósi þess að hann er þungamiðja allrar upplýsingagjafar stofnunarinnar. Hangir það einnig saman við tölvuvæðingu umsóknarkerfis stofnunarinnar.

Öll eyðublöð vegna umsókna um dvalarleyfi, ríkisborgararétt og vegabréfsáritanir liggja á vefnum auk þess sem þar má nálgast upplýsingar um réttindi sem fylgja ólíkum dvalarleyfisflokkum. Þá má nálgast þar svör við algengum spurningum sem tengjast umsóknum almennt auk þess sem Útlendingastofnun hefur leitast við að svara spurningum um ólíka flokka dvalarleyfisumsókna, atvinnuleyfi, fjölskyldusameiningu, vistráðningu, búsetuleyfi auk upplýsinga fyrir námsmenn. Þá birtir Útlendingastofnun upplýsingar um grunnskilyrði dvalarleyfis á vefnum með tilvísun í 55. gr. útlendingalaga og reglugerð um útlendinga ásamt ítarlegu yfirliti yfir gagnakröfur tengdar dvalarleyfisumsóknum. Loks hefur Útlendingastofnun bætt við upplýsingum um hvaða umsóknir hafa verið teknar til vinnslu þannig að umsækjendur geti fylgst með grófri stöðu mála hverju sinni, sbr. umfjöllun að framan.

Þá veitir Útlendingastofnun einnig upplýsingar í gegnum síma en símatími stofnunarinnar er þó mjög takmarkaður, þ.e. frá kl. 09:00 til 14:00 mánudaga til fimmtudaga og föstudaga frá klukkan 09:00 til kl. 12:00. Miðað við þann fjölda sem stofnunin þjónustar er þessi þjónustutími tæpast fullnægjandi en í símatímum er hægt að nálgast allar almennar leiðbeiningar um málsmeðferð, eyðublöð og feril umsókna auk þess sem umsækjendur geta fengið nánari upplýsingar um stöðu mála og leiðbeiningar í símatímum sérfræðinga. Enn fremur geta umsækjendur sent fyrirspurnir á netfangið utl@utl.is sem stofnunin svarar eins fljótt og unnt er. Ríkisendurskoðun hefur þó ekki upplýsingar um hversu fljótt Útlendingastofnun bregst við erindum sem send eru á netfangið.

3–5

klst. á virkum
dögum er
símatími
Útlendinga-
stofnunar

5.3 Leiðbeiningarskylda

Útlendingastofnun er bundin af 7. gr. stjórnsýslulaga um leiðbeiningarskyldu en þar segir: „Stjórnvald skal veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.“ Að auki er stofnunin bundin af nokkrum ákvæðum í útlendingalögum um sérstaka leiðbeiningarskyldu, t.a.m. 11. gr. og 28. gr.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er leitast við að leiðbeina umsækjendum í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga og útlendingalaga. Er það einkum gert í viðtölum, í öllum ákvörðunum og bréfum sem stofnunin sendir frá sér, á eyðublöðum og loks vef. Ríkisendurskoðandi bendir engu að síður á að mikilvægt sé fyrir Útlendingastofnun að koma á sérstökum ferlum varðandi leiðbeiningarskyldu þannig að stuðst sé við staðlað viðmót þegar um umsóknir um dvalarleyfi, ríkisborgarétt, vegabréfsáritanir eða alþjóðlega vernd er að ræða enda kom í ljós við athugun Ríkisendurskoðunar að hjá Útlendingastofnun eru ekki til sérstakar reglur fyrir starfsfólk um leiðbeiningarskyldu aðrar en þær sem leiða af stjórnsýslulögum og útlendingalögum.

Þannig er t.a.m. umsækjanda um dvalarleyfi ætlað að kynna sér sjálfur þær reglur sem gilda um dvalarleyfisumsóknir og þau skilyrði sem hann þarf að uppfylla. Þurfi umsækjandi á leiðbeiningum að halda er misjafnt í hvaða formi þær eru veittar en taka ber fram að fyrir algengustu dvalarleyfi eru jafnframt til sérstök eyðublöð með ítarlegum útskýringum, lista yfir nauðsynleg fylgigögn og gátlista fyrir umsækjendur til að yfirfara umsókn. Umsækjendur fá auk þess munnlegar leiðbeiningar í afgreiðslu Útlendingastofnunar, í tölvupósti eða í gegnum síma. Komi í ljós að gögn vanti með umsókn er umsækjanda sent svonefnt endursendingarbréf með leiðbeiningum um hvaða gögn vantar. Slíkt bréf er þó einungis sent ef umsækjandi á möguleika á að uppfylla skilyrði dvalarleyfis. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er unnið að endurskoðun á endursendingarbréfi og búast má við að henni ljúki fyrir árslok 2018.

Í málum vegna annarra umsókna á grundvelli laga um útlendinga eða laga um íslenskan ríkisborgarétt hvílir skylda á umsækjanda að leggja fram þau gögn sem nauðsynleg eru til að sýna fram á rétt sinn. Á umsóknareyðublöðum og vef Útlendingastofnunar er að finna leiðbeiningar um þau gögn sem fylgja skulu umsókn. Mismunandi kröfur eru gerðar til gagna og/eða upplýsinga eftir því um hvers konar umsókn er að ræða. Í ákveðnum tilfellum útvegar stofnunin sjálf upplýsingar, t.d. umsögn lögreglu vegna umsóknar um íslenskt ríkisfang. Á [vef Útlendingastofnunar](#) er að finna upplýsingar um mismunandi tegundir leyfa og þau gögn sem þeim þurfa að fylgja.

Þegar óljóst er hvort umsækjandi uppfyllir matskennd skilyrði um dvalarleyfi er honum sent bréf þar sem fram koma óskir um upplýsingar um þau matskenndu atriði sem eru til skoðunar, t.a.m. í formi greinargerðar. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er algengasta dæmið um slíkt mat sem þarf að fara fram þegar sótt er um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið. Sé það hins vegar álit Útlendingastofnunar að umsækjandi uppfylli ekki skilyrði laga um slíkt leyfi er dvalarleyfi synjað en umsækjanda jafnframt leiðbeint um möguleika á að sækja um annars konar dvalarleyfi.

Rafræn stjórnsýsla

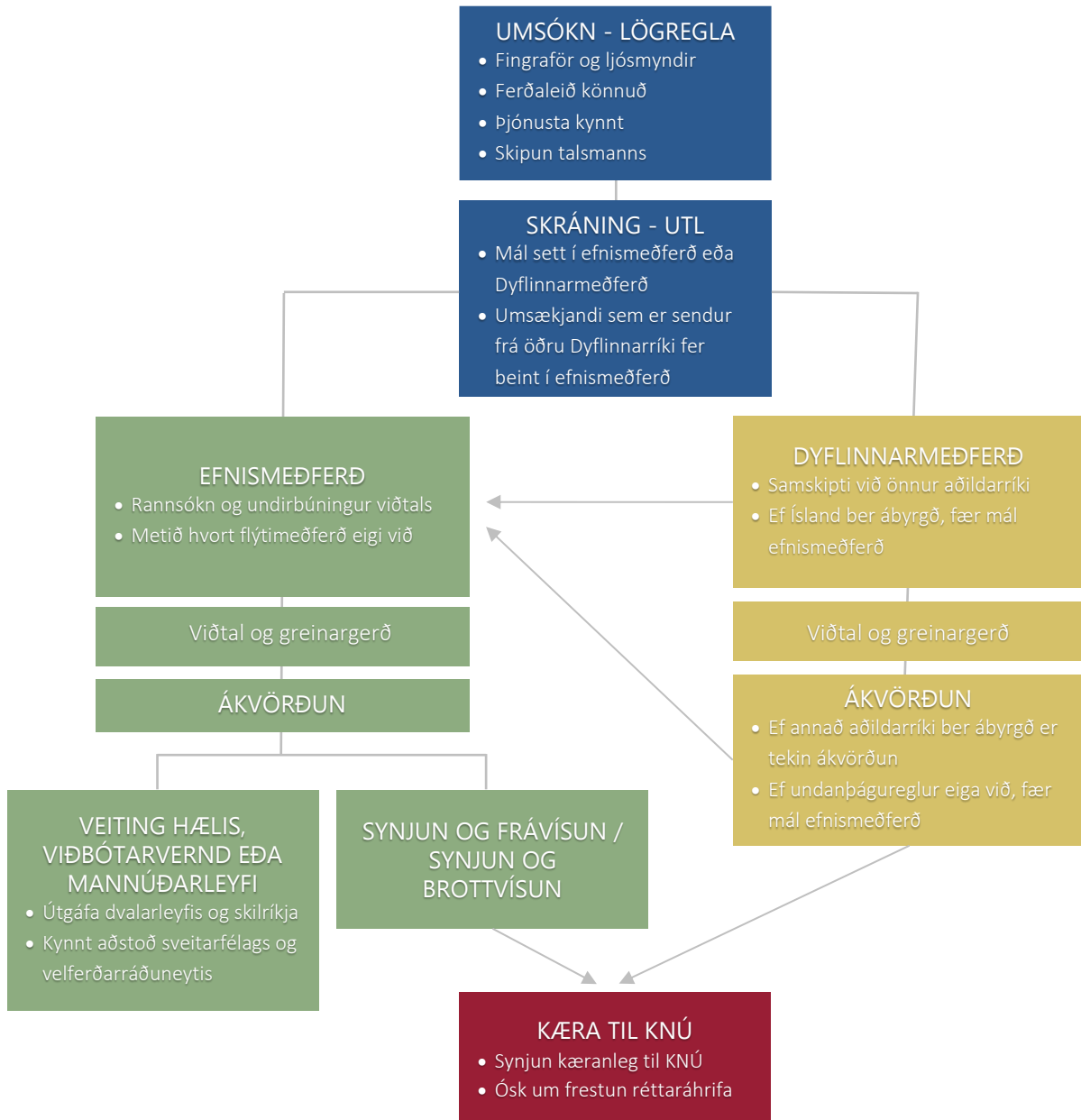
býður uppá
tækifæri
til að bæta
leiðbeiningar

Útlendingastofnun telur að með rafrænni stjórnsýslu mætti sníða leiðbeiningar betur að hverjum og einum umsækjanda. Þannig væri leiðbeiningarskyldu og allri þjónustu við útlendinga mun betur sinnt ef hver og einn umsækjandi gæti sótt rafrænt upplýsingar um stöðu umsóknar sem og bréf sem stofnunin sendir. Ríkisendurskoðandi tekur undir þetta mat. Í þessu samhengi má auk þess minna á að framsetning vefs Útlendingastofnunar hefur verið gagnrýnd að því leyti að erfitt sé að finna upplýsingar á honum. Fram kom í viðtölum Ríkisendurskoðunar við starfsfólk Útlendingastofnunar að í skoðun sé að láta hanna nýjan vef sem hentar betur þeirri upplýsingagjöf sem stofnunin þarf að sinna. Auk þess kemur til álita að þýða efni vefsins á fleiri tungumál. Heildstæð endurskoðun og endurbætur á upplýsingakerfum, veflausnum og rafrænni stjórnsýslu Útlendingastofnunar er til þess fallinn að bæta árangur og skilvirkni hennar verulega.

5.4 Mál er varða alþjóðlega vernd

Umsóknir um alþjóðlega vernd eru lagðar fram hjá lögreglu, oftast í Bæjarhrauni í Hafnarfirði. Lögregla tilkynnir svo Útlendingastofnun um umsóknir þar sem þær eru teknar til afgreiðslu, sjá mynd 5.1. Við komu til Útlendingastofnunar fá umsækjendur afhenta sérstaka möppu, „Welcome-möppu“, með gagnlegum upplýsingum. Meðal efnis í möppunni eru upplýsingar um fyrstu skref, opnunartíma í móttökustöð í Bæjarhrauni, framfærslu, símkort, læknisskoðun, strætókort og fyrirkomulag fyrsta viðtals hjá Útlendingastofnun. Einnig er þar greint frá þeirri aðstoð sem er í boði hjá Rauða krossi Íslands, tímabundnum dvalarleyfum og atvinnuleyfum, staðsetningu aðalskrifstofu Útlendingastofnunar, heilsugæslu og barnavernd. „Welcome-mappan“ er einungis til í enskri útgáfu en mjög yrði til bóta ef hún væri aðgengileg á fleiri tungumálum.

5.1 Ferli umsókna um alþjóðlega vernd



Heimild: Kærunefnd útlendingamála

Samkvæmt 28. gr. útlendingalaga skal starfsmaður Útlendingastofnunar taka viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd að viðstöddum talsmanni eins fljótt og unnt er eftir skráningu umsóknar og skal talsmanni gefinn kostur á að ræða við umsækjanda og leiðbeina honum um viðtalið áður en það fer fram. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hafa upplýsingar um hvenær þetta viðtal við umsækjanda er tekið einungis verið skráðar í upplýsingakerfi stofnunarinnar frá árinu 2014.

Eins og sjá má á töflu 5.2 hefur meðalbiðtími eftir viðtali styst á tímabilinu 2014–17 en að jafnaði beið umsækjandi um alþjóðlega vernd í 49 daga eftir fyrsta viðtali árið 2017 en í 89 daga árið 2014. Viðtölum fjölgaði engu að síður mikið á tímabilinu, þ.e. úr 76 í 539, enda fjölgaði umsækjendum mikið á seinni hluta tímabilsins. Dæmi eru um að fyrsta viðtal sé tekið

samdægurs auk þess sem lengsta bið hefur styst úr tæpu einu og hálfu ári í 268 daga. Þrátt fyrir þann árangur sem hefur náðst við að stytta meðalbiðtíma eftir viðtali er ljóst að í sumum tilfellum er biðin enn óásættanlega löng.

5.2 Biðtími viðtals vegna alþjóðlegrar verndar árin 2014–17 í dögum

Umsóknar ár	Fjöldi viðtala	Meðalbið	Lengsta bið	Stysta bið
2014	76	89	463	1
2015	179	68	203	9
2016	515	51	302	0
2017	539	49	268	0

Heimild: Útlendingastofnun

Samkvæmt 28. gr. útlendingalaga skal viðtali hagað þannig að sem mestar líkur séu á að aðstæður sem geta haft þýðingu fyrir umsókn umsækjanda upplýsist. Í slíku viðtali skal Útlendingastofnun gæta að því hvort taka þurfi sérstakt tillit til umsækjanda vegna persónulegra aðstæðna hans. Túlkur skal vera viðstaddur viðtal nema umsækjandi afþakki sérstaklega slíka þjónustu.

40

daga styttri bið
eftir viðtali árið
2017 en 2014

Rétt er að taka fram að tölur í töflu 5.2 miðast við viðtöl hjá lögfræðingi Útlendingastofnunar vegna málsmeðferðar en töluverð bið getur orðið eftir slíku viðtali. Að mati Útlendingastofnunar er biðin einkum komin til vegna þess að stofnunin hefur haft fleiri mál til vinnslu en hún ræður við. Að auki tekur móttökuteymi Útlendingastofnunar viðtöl við alla umsækjendur þar sem umsóknir þeirra eru skráðar og upplýsinga aflað fyrir málsmeðferð og þjónustu við umsækjendur. Þá geta umsækjendur fengið viðtal við þjónustuteymi Útlendingastofnunar vegna þeirrar þjónustu sem þeir þiggja af stofnuninni. Auk þess er afgreiðslan í móttökumiðstöðinni í Bæjarhrauni opin milli 10 og 12 mánudaga til fimmtudaga og þangað geta umsækjendur mætt og borið upp erindi sín varðandi þá þjónustu sem þeir þiggja af stofnuninni. Í búsetuúrræðum utan eða í jaðri höfuðborgarsvæðisins, t.d. í Arnarholti áður og nú í Airport Inn á Ásbrú, eru sérstakir viðtalstímar fyrir umsækjendur tvo daga í viku.

Í fyrsta viðtali hjá Útlendingastofnun fær umsækjandi skriflegar upplýsingar sem þýddar hafa verið á 12 tungumál. Þá er notast við túlk ef þurfa þykir og umsækjanda gefinn kostur á að bera fram spurningar sem hann kann að hafa. Viðtalið er nýtt til þess að afla grunnupplýsinga um umsækjanda, t.a.m. hvort hann þurfi á fjárhagsaðstoð að halda, auk þess sem hann er upplýstur um réttindi sín, þar á meðal að hann eigi rétt á túlki og lagalegri aðstoð í gegnum Rauða kross Íslands.

Í fyrsta viðtali er fyllt út sérstakt skjal þar sem m.a. er farið yfir spurningar tengdar heilsufari umsækjanda en þar er sérstaklega spurt um heilsufar barna ef þau eru meðal umsækjanda. Þá er spurt um menntunarstig, atvinnu, hvort umsækjandi hafi gegnt herþjónustu og hvort hann hafi verið handtekinn. Enn fremur er spurt um hvort umsækjandi hafi leitað hælís í öðru landi auk þess sem umsækjandi getur komið öðrum athugasemdum á framfæri. Þá fær umsækjandi í hendur bækling frá Rauða krossi Íslands með upplýsingum um þá þjónustu sem hann býður umsækjendum um alþjóðlega vernd, þ. á m. lagalega aðstoð.

Þær upplýsingar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd fær í hendur eru ítarlegar en mikilvægt er að túlkapjónusta sé til staðar. Í því skyni hefur Útlendingastofnun gert tímabundinn samning við fyrirtækið LanguageLine Solutions um túlkapjónustu. Kanna verður kosti þess að gera langtímasamning við aðila sem sinnir túlkapjónustu svo að sem best megi tryggja að umsækjendur um alþjóðlega vernd séu upplýstir um réttindi sín og skyldur.

5.4.1 Upplýsingaöflun

Í málum vegna umsókna um alþjóðlega vernd fara ávallt fram viðtöl við umsækjendur, sbr. kafla 5.4, þar sem m.a. er spurt út í ástæður umsóknar og hvort til séu gögn sem geta staðfest frásögn eða aðstæður viðkomandi. Útlendingastofnun er þó ekki heimilt að leita til upprunaríkis varðandi einstakling. Umsækjanda er þá leiðbeint um að leggja fram þau gögn sem hann getur útvegað ef þau þykja nauðsynleg til afgreiðslu málsins. Jafnframt hafa allir umsækjendur um vernd aðgang að talsmanni á vegum Rauða kross Íslands sem aðstoðar við framlagningu gagna ef nauðsyn krefur. Útlendingastofnun aflar sjálf almennra upplýsinga um aðstæður í upprunaríki viðkomandi eða því ríki sem á að taka aftur við umsækjanda.

Allir

umsækjendur
hafa aðgang að
talsmanni á
vegum Rauða
kross Íslands

Útlendingastofnun er bundin af ákvæðum 10. gr. stjórnáráðslulaga um að óska eftir þeim upplýsingum sem nauðsynlegar þykja svo að rannsóknarskyldu sé fullnægt og hægt sé að taka ákvörðun í hverju og einu máli. Skv. 23. gr. útlendingalaga skal Útlendingastofnun afla nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga í málum er varða alþjóðlega vernd. Þrátt fyrir lagaákvæði um þagnarskyldu er heimilt að kynna Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna efni málsskjala. Stofnuninni er einnig heimilt að kynna mannúðar- eða mannréttindasamtökum efni málsskjala að því leyti sem það er óhjákvæmilegt í tengslum við öflun upplýsinga.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er við upphaf máls aflað upplýsinga um ferðaleið og auðkenni. Raunin er sú að oft er aðeins hægt að byggja á frásögn umsækjanda um aðstæður hans. Ávallt er leitast við að sannreyna þá frásögn annaðhvort með gögnum sem varða aðstæður umsækjanda beint eða með því að skoða hvort frásögn komi heim og saman við þær almennu upplýsingar sem liggja fyrir um aðstæður í heimaríki viðkomandi. Í þeim tilgangi notast Útlendingastofnun við skýrslur um aðstæður í þeim ríkjum sem nálgast má, t.d. í gegnum LandInfo sem er rekið af norskum yfirvöldum eða Refworld sem er rekið af Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Að auki er í öllum málum vegna umsókna um alþjóðlega vernd leitast eftir að upplýsa auðkenni viðkomandi og ferðaleið en það verkefni er í höndum lögreglu. Þá eru fingraför umsækjenda skráð í Eurodac-fingrafaragagnagrunn, sbr. 40. gr. reglugerðar um útlendinga, og leitað hvort fingraför hafi verið skráð þar áður. Jafnframt er kannað hvort viðkomandi hafi verið skráður í Schengen-upplýsingakerfið eða VIS-upplýsingakerfið (vegabréfsáritunarkerfi).

5.4.2 Leiðbeiningar til umsækjenda um alþjóðlega vernd

Í fyrsta viðtali Útlendingastofnunar við umsækjanda um alþjóðlega vernd, sem fer fram strax í upphafi málsmeðferðar, fær umsækjandi upplýsingar um málsmeðferðina samkvæmt eyðublaði sem er útskýrt með aðstoð túlks, sbr. 11. gr. útlendingalaga. Einnig eru afhentar upplýsingar um þá aðstoð sem umsækjanda stendur til boða á vegum Rauða kross Íslands. Samkvæmt samningi dómsmálaráðuneytis, Útlendingastofnunar og Rauða kross Íslands skal

Rauði krossinn veita umsækjendum hlutlausar og óhlutdrægar upplýsingar og leiðbeiningar, eiga samtali við umsækjanda fyrir viðtali vegna málsmeðferðar og sinna réttaraðstoð í viðtali, vera við birtingu ákvarðana og veita útskýringar á niðurstöðunni ef nauðsyn þykir og veita leiðbeiningar um mögulegt framhald eftir stjórnáráðgjafar meðferð, m.a. fyrir dómstólum (sbr. 3. gr. samningsins).

Í viðtali vegna málsmeðferðar sem fram fer að viðstöddum talsmanni umsækjanda er umsækjanda leiðbeint með aðstoð tólks um ástæður viðtals og umgjörð þess auk þess sem hann er upplýstur um að þær upplýsingar sem hann lætur í té verði lagðar til grundvallar við ákvörðun um umsókn í samræmi við ákvæði 28. gr. útlendingalaga. Að loknu viðtali er umsækjanda og talsmanni leiðbeint um næstu skref, þ.e. hvort frestur hafi verið veittur til framlagningu frekari gagna og hvenær niðurstöðu megi vænta.

Þegar Útlendingastofnun hefur úrskurðað í máli umsækjanda um alþjóðlega vernd er ákvörðun stofnunarinnar birt umsækjanda á sérstökum fundi þar sem honum eru veittar viðeigandi leiðbeiningar um framhaldið með aðstoð tólks. Sé umsókn samþykkt er umsækjandi upplýstur um réttindi sín og skyldur og leiðbeint um hvaða stjórnvöld geti aðstoðað hann við að aðlagast íslensku samfélagi. Sé umsókn synjað er umsækjanda leiðbeint um möguleika á kæru til æðra setts stjórnvalds (kærunefndar útlendingamála) og hann upplýstur um möguleika sína á sjálfviljugri heimför.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er mikið stuðst við stöðluð form, bæði þegar kemur að viðtölum og birtingum, án þess þó að í gildi séu sérstakar reglur sem starfsfólk noti um leiðbeiningarskyldu í einstökum málum. Sem fyrr segir er mikilvægt að skýrar reglur og staðlaðir ferlar þeim tengdum séu fyrir hendi um hvernig starfsfólk Útlendingastofnunar uppfyllir leiðbeiningarskyldu sína. Að mati Útlendingastofnunar má bæta aðgengi umsækjanda um alþjóðlega vernd að upplýsingum með því að hafa þær aðgengilegar utan við viðtöl og/eða birtingar ákvarðana á fleiri tungumálum og þá einna helst á vef stofnunarinnar. Þó er rétt að árétta varðandi leiðbeiningarskyldu að því er varðar umsækjendur um alþjóðlega vernd að leiðbeiningar eru veittar í viðtölum við Útlendingastofnun, hvort sem er í fyrsta viðtali, viðtali við lögfræðing eða þjónustuviðtölum bæði samkvæmt þeim eyðublöðum sem notuð eru og eftir því sem umsækjandi sjálfur óskar eftir. Þar sem þörf er á er notast við tólkun.

5.4.3 Forgangsmeðferð

Samkvæmt 29. gr. útlendingalaga geta Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála ákveðið að umsókn um alþjóðlega vernd sæti forgangsmeðferð, m.a. þegar:

- a. líkur eru á að umsókn verði samþykkt eða þegar sérstakar aðstæður umsækjanda mæla með því, t.d. ef um er að ræða fylgdarlaust barn eða einstakling sem hefur þörf á ríkri vernd eða aðstoð,
- b. umsókn er bersýnilega tilhæfulaus, þ.e.:
 1. útlendingur hefur ríkisfang í ríki þar sem ekki er talið að hann þurfi að óttast ofsóknir eða meðferð sem fellur undir ákvæði 37. gr. útlendingalaga; sama á við um ríki þar sem ríkisfangslaus einstaklingur hefur áður haft aðgang að vernd, eða
 2. senda má útlending til ríkis þar sem hann þarf ekki að óttast ofsóknir eða meðferð sem fellur undir ákvæði 37. gr. útlendingalaga,

- c. umsækjandi gefur misvísandi eða ófullkomnar upplýsingar um sig eða hefur ekki borið fyrir sig aðstæður sem gætu fallið undir 37. gr. útlendingalaga,
- d. framkoma umsækjanda eða vísbendingar í gögnum benda til þess að hann geti orðið sjálfum sér eða öðrum hættulegur,
- e. ný umsókn er lögð fram eftir að umsókn um alþjóðlega vernd hefur áður verið hafnað eða umsókn hefur verið dregin til baka,
- f. ljóst má telja að umsókn sé lögð fram í kjölfar ákvörðunar um brottvísun.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er málum forgangsraðað á grundvelli 29. gr. útlendingalaga og er það stefna stofnunarinnar að vinna umsóknir frá öruggum upprunaríkjum, þ.e. bersýnilega tilhæfulausar umsóknir, eins hratt og unnt er.

Útlendingastofnun birtir á vef sínum lista yfir örugg upprunaríki (sjá töflu 5.3) sem stofnunin telur að virði almennt grundvallarmannréttindi. Mál umsækjenda um alþjóðlega vernd með ríkisfang í þessum löndum fá að öllu jöfnu í forgangsmeðferð hjá Útlendingastofnun.

5.3 Listi yfir örugg upprunaríki árið 2018

Albanía	Japan	Portúgal
Ástralía	Kanada	Rúmenía
Austurríki	Kósovó	Serbía
Bandaríki Norður-Ameríku	Króatía	Slóvakía
Belgía	Kýpur	Slóvenía
Búlgaría	Liechtenstein	Spánn
Danmörk (þ.m.t. Færeyjar og Grænland)	Litháen	Svíþjóð
Eistland	Lúxemborg	Sviss
Finnland	Lettland	Svartfjallaland
Frakkland	Makedónía	Stóra-Bretland
Georgía	Malta	Tékkland
Grikkland	Mónakó	Ungverjaland
Holland	Noregur	Úkraína (að hluta til)
Írland	Nýja-Sjáland	Þýskaland
Ítalía	Pólland	

Heimild: Útlendingastofnun

Almennt er það svo að ríkisborgurum öruggra ríkja sem sækja um vernd hér á landi er ekki veitt vernd og þeim snúið aftur til síns upprunaríkis. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er þó hvert mál skoðað sérstaklega á eigin forsendum með tilliti til viðeigandi upplýsinga á hverjum tíma. Það eitt að umsækjandi sé frá ríki á listanum getur því aldrei leitt til þess að Útlendingastofnun taki mál hans ekki til skoðunar eða synji umsókn hans án undangenginnar rannsóknar. Útlendingastofnun bendir á að þegar það á við séu mál ríkisborgara landa á listanum tekin til almennrar efnismeðferðar og er listinn því aðeins til hliðsjónar.

Hjá Útlendingastofnun er til verkferill um forgangsröðun umsókna um alþjóðlega vernd:

Verkferill forgangsröðunar umsókna um alþjóðlega vernd

1. Einstaklingur sækir um hæli.
2. Móttökuteymi tekur á móti umsókn og athugar hvort umsækjandi er frá:
 - a. öruggu upprunaríki, sbr. b-liður 1. mgr. 29. gr. útlendingalaga.
 - b. eða um endurtekna umsókn er að ræða, sbr. e-liður 1. mgr. 29. gr. útlendingalaga.
3. Móttökuteymi skipuleggur viðtal sem fyrst eftir að umsókn er lögð fram og sendir tölvupóst á þá starfsmenn sem eru á vakt þann daginn.
 - a. Móttakan afhendir umsækjanda nauðsynlegar upplýsingar til undirritunar á móðurmáli viðkomandi (þjónustupappíra, leiðbeiningar og réttarstöðu).
4. Starfsmaður á vakt tekur við málinu og framkvæmir viðtal. Að því loknu er:
 - a. veittur stuttur frestur (umhugsunarfrestur – almennt nokkrar klst., gagnafrestur – almennt ekki meira en 24 klst.),
 - b. eða ákvörðun er birt strax.

Samkvæmt gögnum sem Útlendingastofnun afhenti Ríkisendurskoðun skal ávallt vera einn lögfræðingur á vakt hverju sinni auk samsvarandi vaktar í móttökumiðstöðinni. Telji Útlendingastofnun að umsókn uppfylli skilyrði þess að sæta forgangsmeðferð, sbr. 29. gr. útlendingalaga, er upplýsingum um viðkomandi umsækjanda komið til lögfræðings sem er á vakt. Í framhaldi er umsækjandi svo boðaður í viðtal og túlkþjónusta bókuð sé þess þörf.

Þegar umsækjandi mætir í viðtal hjá Útlendingastofnun tekur fulltrúi móttökuteymis á móti honum. Hefur það ítrekað komið fyrir að umsækjendur hafi engin gögn meðferðis en segjast geta aflað þeirra síðar. Þannig óskar umsækjandi oft eftir fresti til framlagningar gagna. Útlendingastofnun metur með sjálfstæðum hætti hvort rétt sé að veita slíkan frest og þá hversu langur hann á að vera. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni fer það eftir eðli og þýðingu gagnanna hvort frestur er veittur og þá hversu langur. Þannig kann að vera veittur stuttur frestur til framlagningar gagna ef þau eru auðfánleg (t.d. innan eins sólahrings) eða þá lengri frestur ef um er að ræða gagn sem varðveitt er í öðru landi og umsækjandi getur sýnt fram á tilvist þess.

Að mati kærunefndar útlendingamála er réttur til framlagningar gagna mjög ríkur, sjá t.a.m. úrskurð hennar í máli [nr. 600/2017](#). Þannig beri Útlendingastofnun að veita umsækjanda frest óski hann eftir því til að leggja fram gögn, enda kann annað að vera brot á 18. gr. stjórnsýslulaga. Samkvæmt þeirri lagagrein er stjórnvaldi heimilt að setja málsaðila ákveðinn frest til þess að kynna sér gögn máls og tjá sig um það. Að öðrum kosti getur aðili á hvaða stigi málsmeðferðar sem er krafist þess að afgreiðslu málsins sé frestað uns honum hefur gefist tími til þess að kynna sér gögn og gera grein fyrir afstöðu sinni.

Reynist umsókn um alþjóðlega vernd bersýnilega tilhæfalaus, sbr. 29. gr. laga um útlendinga, er Útlendingastofnun heimilt að synja umsækjanda um rétt til sjálfviljugrar heimferðar, sbr. 104. gr. laga um útlendinga. Að jafnaði er útlendingi veittur frestur í 7–30 daga til að yfirgefa landið en Útlendingastofnun er þó heimilt að veita styttri frest eða þá fella hann alveg niður, t.d. í tilvikum þar sem hætta er á að útlendingur freisti þess að koma sér undan framkvæmd ákvörðunar.

7–30

daga frestur til
að yfirgefa
landið ef
umsókn reynist
bersýnilega
tilhæfalaus

Þegar umsókn eða endurnýjun um dvalarleyfi eða alþjóðlega vernd er synjað skal Útlendingastofnun kveða skýrt á um heimild viðkomandi til áframhaldandi dvalar hér á landi. Sé viðkomandi ekki heimil áframhaldandi dvöl hér á landi skal stofnunin leggja fyrir hann skriflega að hverfa á brott innan tiltekins tíma.

Útlendingastofnun er innan 30 daga heimilt að veita útlendingi lengri frest til að yfirgefa landið þegar það telst nauðsynlegt vegna sanngirnissjónarmiða. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá Útlendingastofnun um hversu oft meira en 30 daga frestur var veittur. Þá kom í ljós að enn sem komið er býður upplýsingakerfi Útlendingastofnunar ekki upp á þann möguleika að skrá hvort og þá hversu langur frestur er veittur til sjálfviljugrar heimfarar. Þar af leiðandi eru ekki til tölfræðigögn um það hjá stofnuninni hversu oft lengri frestur en 30 dagar hefur verið veittur. Þennan skort á tölulegum upplýsingum telur ríkisendurskoðandi gagnrýni-verðan. Útlendingastofnun veitir viðbótarfrest til þess að yfirgefa landið óski umsækjandi þess og aðstæður mæla með því. Slíkt getur átt við ef það er af einhverjum ástæðum erfiðleikum bundið fyrir viðkomandi að yfirgefa landið innan tilskilins frests, t.d. vegna skuldbindinga hérlendis, viðkomandi hefur dvalist hérlendis í lengri tíma eða sérstakar ástæður í máli viðkomandi mæli annars með því, t.d. hagsmunir barna og annarra einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu.

Úrskurðir Útlendingastofnunar í málum sem tengjast bersýnilega tilhæfalausum umsóknum eru yfirleitt kærðir til kærunefndar útlendingamála en staðfestingarhlutfall nefndarinnar í slíkum málum árið 2017 var einungis 43% (sjá töflu 4.11 í kafla 4.3).⁵ Þannig ógilti nefndin meirihluta ákvarðana í málum sem tengdust öruggum ríkjum árið 2017, oft á grundvelli þess að andmælaréttur hafði ekki verið virtur. Á síðasta ársfjórðungi ársins 2017, í kjölfar þess að heimilt varð að taka ákvarðanir í forgangsmálum án skriflegs rökstuðnings, stýttist afgreiðslutími nýrra tilhæfalausra umsókna í forgangsmeðferð í fjóra daga að meðaltali, eins og áður var vikið að (sbr. kafli 4.2).

Meðalmálsmeðferðartími bersýnilega tilhæfalausra forgangsmála var áfram fjórir dagar á fyrsta og öðrum ársfjórðungi 2018. Hlutfall umsókna frá öruggum upprunaríkjum á fyrstu átta mánuðum ársins 2018 er 28% og hefur lækkað úr 52% á árinu 2017. Að mati Útlendingastofnunar hefur því framkvæmd 29. gr. laga um útlendinga orðið til þess að hraða málsmeðferð forgangsmála, ekki síst eftir breytinguna á reglugerð um útlendinga sem tók gildi 30. ágúst 2017. Þá ber að taka fram að í tilviki bersýnilega tilhæfalausra umsókna frestar kæra til kærunefndar útlendingamála ekki réttaráhrifum og því er umsækjandi um alþjóðlega vernd

⁵ Hið lága staðfestingarhlutfall kærunefndar útlendingamála í málum sem tengjast bersýnilega tilhæfalausum umsóknum skýrist að langstærstum hluta (80%) af því að nefndin felldi úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar um brottvisun en staðfesti hins vegar ákvörðun stofnunarinnar um synjun á vernd.

sem hefur fengið synjun á grundvelli 29. gr. oft farinn úr landi þegar kærunefnd útlendingamála kveður upp sinn úrskurð.

5.4.4 Barnavernd

Samkvæmt 31. gr. laga um útlendinga skal Barnaverndarstofa tryggja hagsmunagæslu ólöggráða einstaklings en í því felst m.a. að sjá til þess að barn fái þá aðstoð sem nauðsynleg er á meðan málsmeðferð stendur, þ.m.t. stuðning á grundvelli barnaverndarlaga og annarra laga, svo sem varðandi félagslega aðstoð, skólaþjónustu og heilbrigðisþjónustu, sbr. 33. gr. laga um útlendinga. Þá skal Barnaverndarstofa tryggja aðkomu barnaverndarnefnda.

Þegar umsókn um alþjóðlega vernd berst frá einstaklingi sem kveðst vera fylgdarlaust ungmenni gerir Útlendingastofnun Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnd viðvart. Alls bárust stofnuninni 18 slíkar umsóknir árið 2016 og 27 árið 2017, nánast allar frá drengjum. Fulltrúi barnaverndarnefndar skal vera viðstaddur og til staðar fyrir barnið í öllum viðtölum, birtingum og á öðrum tímum sem barnið þarf að sinna vegna málsmeðferðar, s.s. aldursgreiningum. Málum er raðað á barnaverndarnefndir eftir því hvar barn sækir um.

27
börn sóttu um
alþjóðlega
vernd árið 2017

Fjöldi barnaverndarnefnda starfa nú um allt land og sérþekkingin því misjöfn eftir því hve mörg mál hafa komið á borð hverrar nefndar. Það er mat Útlendingastofnunar að barnaverndarnefndir utan höfuðborgarsvæðisins og Reykjaness séu ekki í stakk búnar að vinna að málum fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd. Útlendingastofnun tilkynnir þeirri barnaverndarnefnd sem fer með málið um allar þær ákvarðanir sem teknar eru í málinu. Áður en ákvörðun er tekin um hvort umsókn fylgdarlauss barns um alþjóðlega vernd skuli samþykkt eða henni synjað er aflað umsagnar frá Barnaverndarstofu.

Samkvæmt 31. gr. útlendingalaga er það hluti af hagsmunagæslu Barnaverndarstofu að tryggja að starfsmaður barnaverndar tryggi barni örugga búsetu í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga, þó sé heimilt að barn frá 15 ára aldri dveljist í móttökumiðstöð þar til viðeigandi úrræði finnst. Í drögum að verklagi Útlendingastofnunar og Barnaverndarstofu er gert ráð fyrir því að barnaverndarnefnd taki strax við umsjá barns undir 15 ára aldri en þegar kemur að eldri börnum verði strax hafin vinna við að afla barni aðra viðeigandi búsetu en móttökumiðstöð. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun hefur misjafnlega gengið að koma fylgdarlausum börnum fyrir á vegum barnaverndarnefnda og úr móttökumiðstöð Útlendingastofnunar. Dæmi er um að börn hafi dvalið mánuðum saman í móttökumiðstöð. Finna verður viðunandi og varanlega lausn á vistun barna eldri en 15 ára þannig að þau dveljist ekki lengur en nauðsynlegt er í móttökumiðstöð Útlendingastofnunar.

Í byrjun árs 2016 varð sú breyting að fylgdarlaus börn sem sækja hér um alþjóðlega vernd fara öll í viðtöl í Barnahúsi þar sem sérfræðingar í viðtalstækni við börn ræða við þau. Sú ráðstöfun hefur reynst mjög til bóta enda til þess fallin að tryggja hagsmuni barnsins og afla frá þeim haldbetri upplýsingar. Þá var í febrúar 2018 haldið námskeið fyrir starfsfólk Útlendingastofnunar þar sem sérfræðingur frá Barnahúsi fór yfir helstu atriði þegar kemur að viðtölum við börn sem koma í fylgd. Útlendingastofnun og Barnaverndarstofa hafa í sameiningu unnið að verklagi fyrir vinnslu mála fylgdarlausra barna sem sótt hafa um alþjóðlega vernd sem ætla má að taki gildi á þessu ári. Útlendingastofnun telur að samstarf sé gott við bæði Barnaverndarstofu

og þær barnaverndarnefndir sem hafa komið að málaflöknum og leitar stofnunin álits og ráða eftir því sem þurfa þykir.

12

vikum frá
umsókn skal
barn komið í
skóla

Samkvæmt 27. gr. reglugerðar um útlendinga skal börnum fram að 18 ára aldri tryggð menntun og skal Útlendingastofnun tryggja að barn sé að jafnaði ekki lengur en fjórar vikur í umsjá stofnunarinnar án þess að vera komið í almennan skóla eða annað úrræði til menntunar. Leitast skal við að tryggja að barn sé komið í almennan skóla innan 12 vikna frá umsókn um alþjóðlega vernd. Taka ber fram að þó að ákvæði um menntun barna sé að finna bæði í lögum um útlendinga frá 2012 og 2016

var þar ekki kveðið á um sérstök tímamörk. Fram til þess tíma að Útlendingastofnun hóf sjálf að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu árið 2015 fóru umsækjendur beint í þjónustu hjá sveitarfélögum, lengst af til Reykjanesbæjar. Útlendingastofnun hefur engar upplýsingar um þann tíma sem leið frá móttöku barna þar til þau voru komin í almennan skóla en telur þó að það hafi almennt gengið mjög greiðlega fyrir þau börn sem voru og eru í þjónustu sveitarfélaga. Ríkisendurskoðandi brýnir það fyrir Útlendingastofnun að halda betur utan um upplýsingar um skólagöngu barna, enda skýrt kveðið á í reglugerð um útlendinga að börn eigi rétt á menntun innan tiltekins tíma.

Eftir að umsóknum um alþjóðlega vernd fjölgaði árið 2015 og Útlendingastofnun hóf að þjónusta þá umsækjendur sem ekki komust í þjónustu sveitarfélaga komu upp nokkur mál þar sem börn biðu lengur en æskilegt var eftir því að komast í almennan skóla. Haustið 2016, þegar umsóknum fjölgaði afar skyndilega og umsækjendur voru aðallega fjölskyldur frá Makedóníu, urðu aðstæður með þeim hætti að ekki var unnt að koma öllum fjölskyldum í þjónustu hjá sveitarfélögum og þó nokkur fjöldi barna komst ekki inn í almenna skólakerfið. Þetta gagnrýnir ríkisendurskoðandi og bendir á að mikilvægt sé fyrir Útlendingastofnun að uppfylla ákvæði reglugerðar um útlendinga gagnvart börnum, m.a. í samvinnu við sveitarfélög og mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Öllum börnum sem búsett voru á vegum Útlendingastofnunar í Hafnarfirði var tryggð skólaganga í Hafnarfirði í byrjun árs 2017 (alla vorönn 2017). Var sveitarfélaginu greitt sérstaklega fyrir það. Með lagabreytingu var frestun réttaráhrifa ákvarðana Útlendingastofnunar afnumin að því er varðar örugg upprunaríki eins og Makedóníu og lagði Útlendingastofnun áherslu á að ljúka þeim málum hratt og örugglega. Einnig var lögð áhersla á að koma börnum frá öðrum upprunaríkjum í þjónustu sveitarfélaga, m.a. til að tryggja aðgengi þeirra að menntun.

Síðan þá hafa aðstæður verið töluvert betri og vel hefur gengið að koma fjölskyldufólki í þjónustu sveitarfélaga innan 12 vikna frá því að umsókn er lögð fram. Sem stendur telur stofnunin því ekki þörf á að koma á fót öðrum úrræðum til menntunar. Að óbreyttu býður upplýsingakerfi stofnunarinnar ekki upp á þann möguleika að skrá eða fylgja því eftir hvenær barn kemst í almennan skóla en stofnunin hefur óskað eftir fjármagni til að vinna að þarfagreiningu og innleiðingu nýs upplýsingakerfis. Útlendingastofnun hefur hingað til ekki óskað eftir því við sveitarfélögin að halda utan um og standa skil á upplýsingum um það hvenær börn í þeirra þjónustu byrja í skóla. Að þessu leyti er hægt að gera betur og halda með markvissari og skipulegri hætti utan um upplýsingar um skólagöngu barna sem bíða niðurstöðu Útlendingastofnunar.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 - 105 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is