

Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga

*Kynning 27. janúar 2010

Guðbrandur Guðbrandsson
Jóhann Karl Þórisson
Jón Pétur Jónsson
Sigríður Björk Guðjónsdóttir
Þorsteinn Gunnarsson

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
2. Verkefni vinnuhópsins	4
3. Eftirlit með útlendingum.....	5
4. Tölfræði.....	7
4.1. Frávísanir og brottvísanir	7
4.2. Framkvæmd brottvísana.....	12
4.3. Fjöldi erlendra afplánunarfanga í fangelsum á Íslandi.....	14
5. Tillögur vinnuhópsins	15
6. Fylgiskjöl	28
Fylgiskjal 1: Noregsferð	28
Fylgiskjal 2: Tölfræði unnin af Rannveigu Þórisdóttur hjá LRH	34
Fylgiskjal 3. Skilgreiningar á þekkingu lögreglu.....	40
Fylgiskjal 4. Eftirlit með útlendingum í Sandgerðisbæ	42

1. Inngangur

Dómsmála- og mannréttindaráðherra, Ragna Árnadóttir, setti á fót vinnuhóp til að kanna hvaða möguleikar séu fyrir hendi innan gildandi laga og alþjóðlegs samstarfs til að efla eftirlit með útlendingum og tryggja að verið sé að nýta þær heimildir sem til staðar eru til þess að uppræta skipulagða glæpastarfsemi hér á landi. Var vinnuhópnum falið að skoða þetta efni bæði með hliðsjón af þeim útlendingum sem njóta réttar til frjálstrar farar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og þá sem ekki njóta þess réttar. Meðal annars var vinnuhópnum falið að skoða hvort unnt sé að taka upp tímabundið vegabréfaeftirlit eða ókerfisbundið eftirlit bæði á landamærum og innan þeirra og hópnum falið að koma með tillögur um úrbætur.

Dómsmála- og mannréttindaráðherra skipaði Sigríði Björk Guðjónsdóttur, lögreglustjóra á Suðurnesjum, formann vinnuhópsins en aðrir sem skipaðir voru í vinnuhópinn eru, Jón Pétur Jónsson, aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá lögreglunni á Suðurnesjum, Guðbrandur Guðbrandsson, lögreglufulltrúi hjá alþjóðadeild Ríkislögreglustjóra, Jóhann Karl Þórisson, aðalvarðstjóri hjá lögreglu höfuðborgarsvæðisins og Þorsteinn Gunnarsson, forstöðumaður hælissviðs Útlendingastofnunar.

2. Verkefni vinnuhópsins

Vinnuhópurinn nálgast viðfangsefnið út frá því hvernig bæta mætti framkvæmd eftirlits með útlendingum og viðbrögð lögreglu og Útlendingastofnunar við afbrotum útlendinga. Ekki eru sett fram markmið eða tillögur sem varða stefnumörkun stjórnvalda í málefnum útlendinga, heldur er byggt á núgildandi lagaumhverfi.

Á undanförunum árum hafa byggst upp stór samfélög útlendinga hér á landi. Langstærsti hluti útlendinga sem koma hingað til lands eru löghlýðnir og heiðarlegir borgarar. Það skal áréttað í skýrslunni er einungis verið að fjalla um þá útlendinga sem fremja afbrot hérlendis, en hluti þeirra sem eru í brotastarfsemi hérlendis eru mjög virkir í afbrotum. Það er afar mikilvægt að litið sé til afbrota útlendinga í heild sinni með það að markmiði að gripið sé strax inn í mál áður en erlendir brotamenn ná að skjóta rötum hér á landi.

Samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002 er heimilt að vísa útlendingum frá Íslandi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Umræða undanfarinna missera hefur snúið mjög að því að þessum heimildum sé ekki beitt til fulls en þær eru að mörgu leyti skilvirkasta úrræðið á eftir afplánun eða gæsluvarðhaldi til þess að binda endi á brotastarfsemi erlends ríkisborgara hér á landi. Enda þótt ekki sé fjallað sérstaklega um aðkomu refsivörslukerfisins að afbrotum útlendinga þykir rétt að árétta þá meginreglu að brotamönnum sé gerð refsing þar sem brot er framið.

Vinnuhópurinn fór til Noregs til þess að kynna sér hvernig þar væri staðið að málum og fá samanburð við íslenska framkvæmd. Var þá haft í huga að norsk löggjöf er um margt afar svipuð íslenskri löggjöf á sviði útlendingamála. Þá gefur þróun mála í Noregi vísendingar um hver þróunin á Íslandi kunni að verða. Má þar nefna að afbrot útlendinga úr hópi Pólverja og Litháa hafa verið áberandi í Noregi á undanförunum misserum líkt og hér á landi en á síðasta ári hafa afbrot framin af Rúmenum verið áberandi og eru þeir stærsti hópur þeirra sem er vísað brott frá Noregi. Upp úr 2004 breyttu Norðmenn sínu skipulagi til þess að auka hraða málsmeðferðar í málum vegna brottvísana og frávísana. Grundvöllur þess liggur meðal annars í auknu samstarfi lögreglu og norsku útlendingastofnunarinnar.¹

¹ Sjá fylgiskjal 1: Noregsferð. Þar er gerð grein fyrir heimsókn vinnuhópsins til Noregs.

3. Eftirlit með útlendingum

Almennt gildir að eftirlit með dvöl útlendinga hér á landi er í höndum lögreglu. Lögreglan getur bæði á grundvelli almennra eftirlitsheimilda sinna svo og sértækra eftirlitsheimilda gert útlendingi sem staddur er hér á landi að gera grein fyrir sér og veita upplýsingar svo ljóst sé hvort dvöl hans hér á landi sé lögmæt. Sérstaka heimild vegna eftirlits með útlendingum er að finna í 1. mgr. 53. gr. laga um útlendinga þessa efnis. Þá ber lögreglan ábyrgð á eftirliti á landamærum. Rétt er að áréttta að dvöl ríkisborgara þriðja ríkis og EES-/EFTA-ríkisborgara hér á landi er háð afar ólíkum skilyrðum. Þannig þurfa ríkisborgarar þriðja ríkis að hafa annað hvort dvalarleyfi hér á landi eða vera staddir hér á landi sem ferðamenn á grundvelli áritunar þess efnis eða á grundvelli samnings sem undanskilur þá áritunarskyldu. EES-/EFTA-ríkisborgarar þurfa hins vegar aðeins að skrá sig hjá Þjóðskrá til þess að dvöl þeirra sé lögmæt. Hafa þeir ríkisborgarar einnig þann rétt að koma hingað til lands og dvelja í allt að þrjá mánuði án sérstaks leyfis eða í allt að sex mánuði ef þeir eru í atvinnuleit. Er réttur þessara ríkisborgara til dvalar hér á landi almennt túlkaður mjög rúmt á grundvelli reglugerðarinnar um frjálsa för nr. 2004/38/EC en sú reglugerð hefur verið innleidd hér á landi í öllum helstu efnisatriðum.

Lögreglan ber ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um för yfir landamærin nr. 1212/2007. Eftirlit á landamærastöð gengur út á það að skoða hvort einstaklingur þ. á m. samgöngutæki og hlutir í hans vörslu uppfylli skilyrði fyrir för yfir ytri landamæri og eftir atvikum dvöl á Schengen svæðinu.

Ytri landamæri eru landamæri Schengen ríkjanna á landi, sjó, vötnum og höfnum, þ.m.t. flughöfnum, sem ekki eru innri landamæri. Fólk sem er á leið yfir ytri landamærin þarf að uppfylla ákveðin skilyrði allt eftir þjóðerni og tilgangi farar. Útlendingar, aðrir en EES-/EFTA ríkisborgarar, skulu við komu og brottför frá landinu lúta ítarlegu eftirliti².

Framkvæmd lögregluvalds á innri landamærum er lögregluaftirlit sem hefur það að markmiði að stemma stigu við ólögmætum komum eða brottförum einstaklinga til eða frá landinu um innri landamærin. Fara má yfir innri landamærin hvar sem er án þess að persónueftirliti sé framfylgt³. Afnám persónueftirlits á innri landamærum skal þó hvorki hafa áhrif á framkvæmd lögregluvalds þar til bærra yfirvalda, samkvæmt löggjöf hvers samningsaðila á gjörvöllu yfirráðasvæði hans, né þær skyldur sem kveðið er á um í löggjöf hans. Þetta felur m.a. í sér kröfu til útlendings um að eiga, hafa meðferðis og framvísa leyfum og skilríkum⁴.

Einn af grunnþáttum við framkvæmd lögregluvalds á innri landamærum er öflun gagna úr upplýsingakerfum, greining þeirra og úrvinnsla. Lögð er til grundvallar nefndri vinnu krafa

² 8. gr. reglugerðar nr. 1212/2007

³ 1.mgr. 27 gr. reglugerðar nr. 1212/2007

⁴ 1. og 2. mgr. 28 gr. reglugerðar nr. 1212/2007

ríkislögreglustjóra skv. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007 varðandi komu fólks og brottför frá landinu. Upplýsingar sem fengnar eru með nefndri vinnu eru lagðar til grundvallar skilvirku eftirliti og hugsanlegum afskiptum af fólki. Við framkvæmd eftirlits með útlendingum, skoðar lögregla skilríki hjá útlendingi, persónuskilríki, ferðaskilríki og e.a farseðla, með það að markmiði að kanna hvort þau séu í lagi, hvort aðili sé sá sem skilríkin bera með sér og hvort hann sé hér í lögmætum tilgangi. Lögregla metur svo í framhaldinu hvort kanna eigi mál viðkomandi nánar eða hætta afskiptum.

Rétt er að taka fram að Útlendingastofnun hefur engar eftirlitsheimildir gagnvart útlendingum sem hér dvelja umfram það sem skráningarkerfi stofnunarinnar býður upp á.

4. Tölfræði

4.1. Frávísanir og brottvísanir

Samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002 er heimilt að vísa útlendingi frá Íslandi. Um tvenns konar heimildir er að ræða, annars vegar að frávísa útlendingi eða brottvísa. Hér að neðan verður gerð grein fyrir þessum heimildum og farið yfir beitingu þeirra á undanförunum árum.

Frávísun felur í sér að viðkomandi útlendingi er gert skylt að yfirgefa landið. Frávísun er unnt að beita bæði gegn ríkisborgurum þriðja ríkis og gegn EES-/EFTA-ríkisborgurum en skilyrði á grundvelli útlendingalaganna eru mismunandi eftir því um hvorn flokk útlendinga er að ræða. Samkvæmt lögnum hefur lögreglan í ákveðnum tilvikum heimild til þess að taka ákvörðun um frávísun hefjist málsmeðferðin innan 7 daga frá komu viðkomandi útlendingis til landsins. Slík ákvörðun er þá kæránleg til Útlendingastofnunar sem æðra stjórnvalds. Í öðrum tilvikum er það Útlendingastofnun sem tekur ákvörðun um frávísun og ákvörðunin þá kæránleg til dómsmálaráðuneytisins. Þegar um ríkisborgara þriðja ríkis er að ræða er nægjanlegt að málsmeðferð hefjist innan 9 mánaða frá komu viðkomandi til landsins en innan 3 mánaða þegar um er að ræða EES-/EFTA-ríkisborgara.

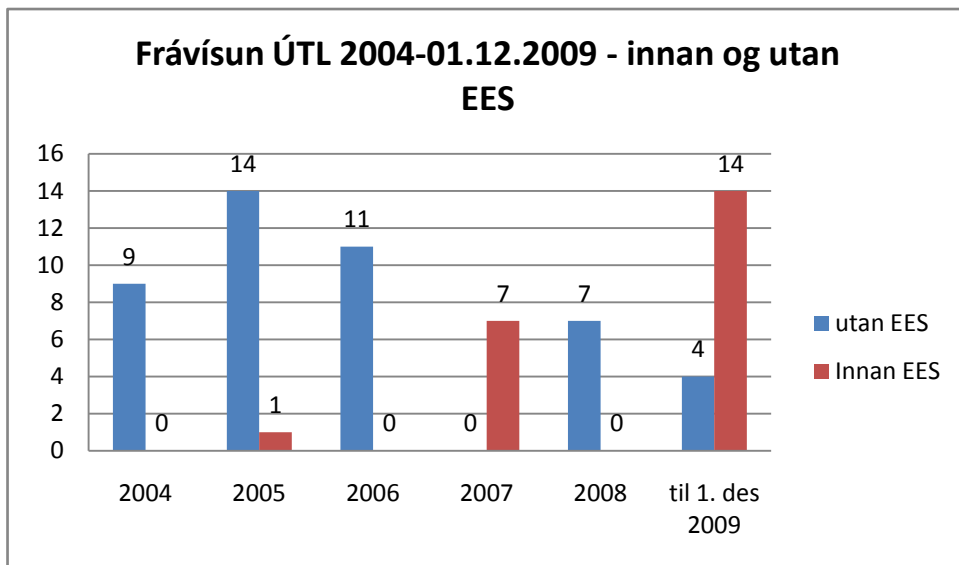
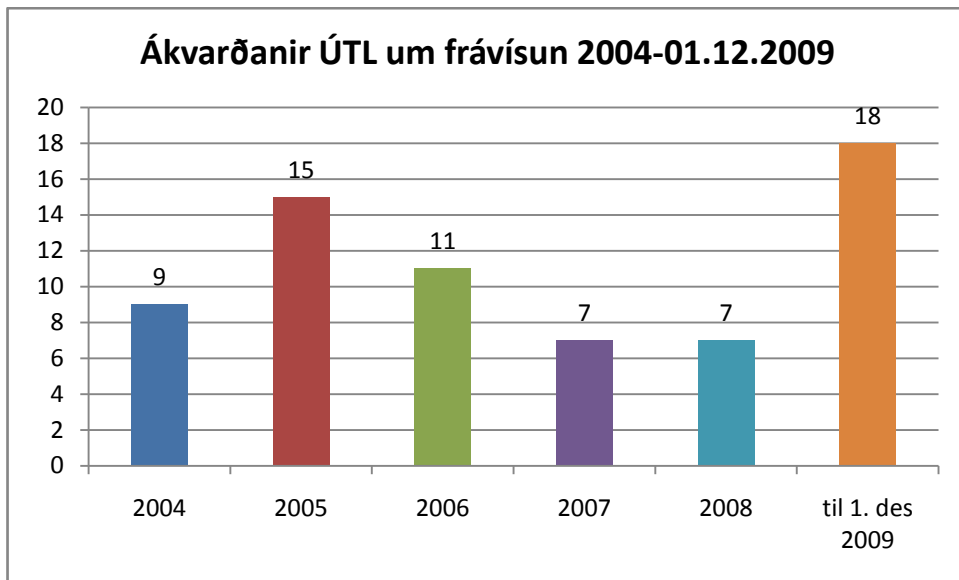
Ákvæði laga um útlendinga að því er varðar frávísun ríkisborgara þriðja ríkis eru mjög skýr. Helstu ástæður frávísunar eru þær að viðkomandi fullnægi ekki skilyrðum fyrir komu og dvöl, svo sem um vegabréfsáritun, dvalarleyfi, framfærslu, viðkomandi er í endurkomubanni, ástæða er til að óttast að viðkomandi fremji refsiverðan verknað eða frávísun er nauðsynleg vegna allsherjarreglu eða þjóðaröryggis.⁵

Að því er varðar frávísun EES-/EFTA-ríkisborga þá geta ástæður frávísunar verið þær að viðkomandi fullnægri ekki reglum um ferðaskilríki eða komu til landsins, viðkomandi sé í endurkomubanni, háttsemi viðkomandi er sem greinir í 1. mgr. 42. gr. laga um útlendinga (þ.e. að nauðsynlegt sé að frávísa með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaoöryggis) og frávísun sé nauðsynleg vegna öryggis ríkisins, krefjandi þjóðarhagsmuna eða almannaeilbrigðis.⁶

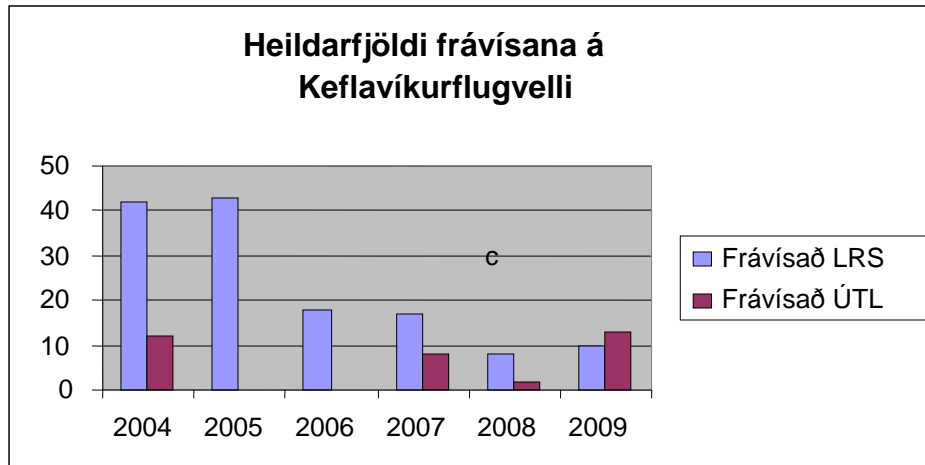
Hér að neðan má sjá tölfræði yfir ákvarðanir Útlendingastofnunar um frávísun frá 2004 til desember 2009.

⁵ Sjá nánar 18. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002.

⁶ Sjá nánar 41. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002.



Frávísun var beitt gagnvart 173 einstaklingum á Keflavíkurflugvelli á tímabilinu frá árinu 2004 til ársins 2010. Í 135 tilvikum tók lögreglustjóri ákvörðun en í 35 tilvikum var ákvörðunin tekin af Útlendingastofnun.



Mun algengara er að frávísun sé beitt þegar um ríkisborgara þriðja ríkis er að ræða en í þeim tilfellum þar sem frávísun hefur verið beitt gegn EES-/EFTA-ríkisborgara hefur einna helst verið um að ræða komur félaga í skipulögðum glæpasamtökum hingað til lands.

Brottvísun er unnt er beita bæði gegn ríkisborgurum þriðja ríkis og EES-/EFTA-útlendingum. Skilyrði laganna eru þó mismunandi eftir því um hvorn flokk útlendinga er að ræða. Skilyrði fyrir beitingu brottvísunar gegna ríkisborgara þriðja ríkis eru mjög skýr í núgildandi lögum. Brottvísun getur í fyrsta lagi komið til vegna ólögmatrar dvalar, brota á útlendingalögum eða vegna þess að viðkomandi kemur sér hjá því að hlíta ákvörðun um að yfirgefa landið. Í öðru lagi ef viðkomandi hefur á síðustu fimm árum afplánað refsingu erlendis eða verið dæmdur fyrir háttsemi sem að íslenskum lögum getur varðað fangelsi lengur en þrjú mánuði. Í þriðja lagi ef viðkomandi hefur verið dæmdur hér á landi til refsingar eða til að sæta öryggisráðstöfunum sem getur varðar fangelsi lengur en þrjú mánuði eða oftast en einu sinni verið dæmdur á síðustu þremur árum til refsingar. Í fjórða lagi er unnt að brottvísa viðkomandi ef það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins eða almannahagsmuna. Þá er einnig að finna í lögum um útlendinga takmarkanir á heimild til brottvísunar ríkisborgara þriðja ríkis m.a. vegna fjölskyldutengsla.⁷

Skilyrði fyrir beitingu brottvísunar gegn EES-/EFTA-útlendingi eru hins vegar töluvert þengri en gagnvart ríkisborgurum þriðja ríkis. Er þannig gerð sú krafa að brottvísun sé nauðsynleg með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis og þarf viðkomandi að sýna af sér eða ætla megi að um sé að ræða persónubundna háttsemi sem feli í sér raunverulega og nægilega alvarlega ógna gagnvart grundvallarþjóðfélagssjónarmiðum. Hafi viðkomandi verið dæmdur til refsingar eða sérstakar ráðstafanir ákvarðaðar þá má brottvísun því aðeins fara fram að um sé að ræða háttsemi sem getur gefið til kynna að viðkomandi muni fremja refsivert brot á ný. Því til

⁷ Sjá nánar 20. og 21. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002.

viðbótar eru ýmsar takmarkanir sem lúta að tengslum viðkomandi við landið og lengd dvalar hans hér á landi.⁸

Helsti munur á frávísun og brottvísun er að þegar ákvörðun er tekin um brottvísun er ávallt tekin ákvörðun um endurkomubann sem getur verið frá 2 árum þegar um er að ræða EES-/EFTA-ríkisborgara eða frá 3 árum þegar um er að ræða ríkisborgara þriðja ríkis og allt að ævilangt.

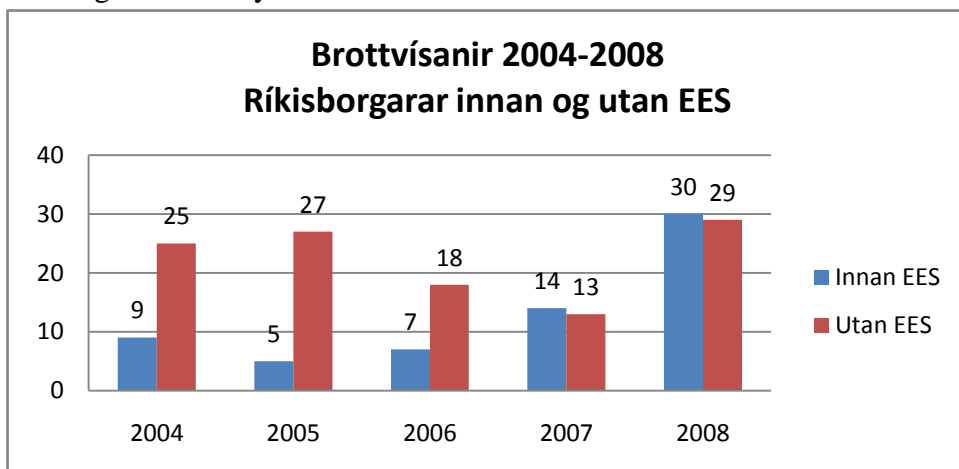
Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga um útlendinga skal lögregla undirbúa mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um og á það jafnt við um frávísun og brottvísun. Þegar lögregla telur skilyrði vera fyrir hendi til þess að beita annað hvort frávísun eða brottvísun þá skal málið sent Útlendingastofnun til ákvarðanatöku. Raunveruleg framkvæmd á þessu sviði er þó töluvert önnur. Í framkvæmd er ferillinn oftast á þá leið að yfirvöld fangelsismála senda fyrirspurn til Útlendingastofnunar þegar erlendur ríkisborgari kemur inn til afplánunar sem þá hefur málsmeðferðina. Þarf Útlendingastofnun þá að senda út tilkynningu um hugsanlega brottvísun til viðkomandi og er ýmist hvort fangaverðir eða lögregla birtir þá tilkynningu fyrir viðkomandi. Einnig þarf Útlendingastofnun að afla sjálf gagna í málinu t.d. óska eftir afriti dóms, upplýsingum frá lögreglu um fyrri brotaferil viðkomandi og kanna hvort viðkomandi hafi einhver tengsl hér á landi sem takmarki heimild til að brottvísa viðkomandi.

Afleiðing af þessu verklagi er að sú hætta er til staðar að einstakir útlendingar fái hér á landi skilorðsbundna dóma eða sýni af sér háttsemi sem gæfi tilefni til þess að brottvísun yrði beitt gegn viðkomandi en þar sem eftirfylgni mála ræðst af mestu af því að viðkomandi komi inn í afplánun hjá fangelsismálayfirvöldum þá hefjast þau mál jafnvel ekki fyrr en viðkomandi sækir um framlengingu á dvalarleyfi eða þegar viðkomandi brýtur af sér aftur. Rétt er þó að taka fram að lögreglan hefur í nokkrum tilvikum beint málum til Útlendingastofnunar á þessum grundvelli en þau mál eru enn afar fá.

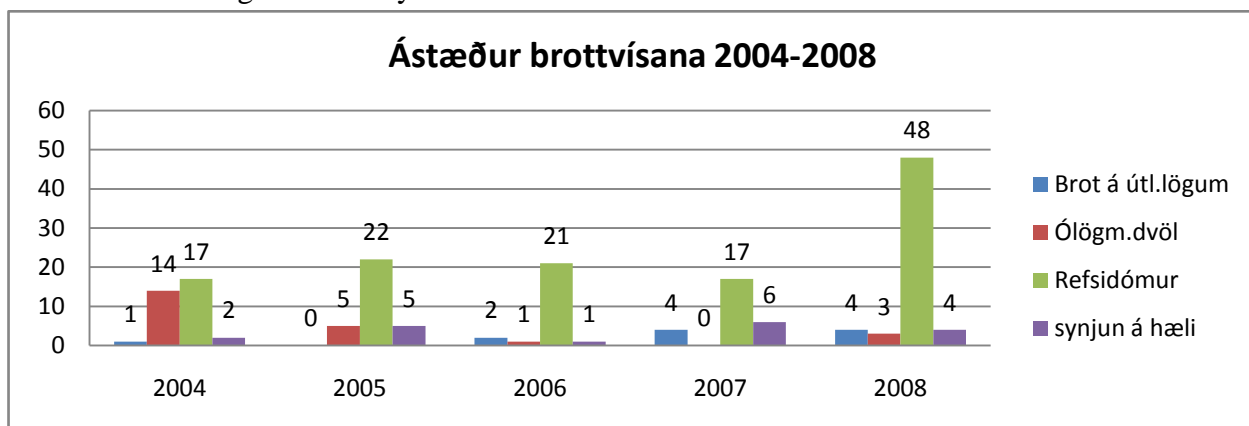
Með ákvörðun um brottvísun er ávallt tekin ákvörðun um að banna viðkomandi endurkomu til Íslands um tiltekinn tíma. Upplýsingar um lengd endurkomubanna eru geymdar í skráningarkerfi Útlendingastofnunar og eru þær upplýsingar aðgengilegar lögreglu.

⁸ Sjá nánar 42. og 43. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002.

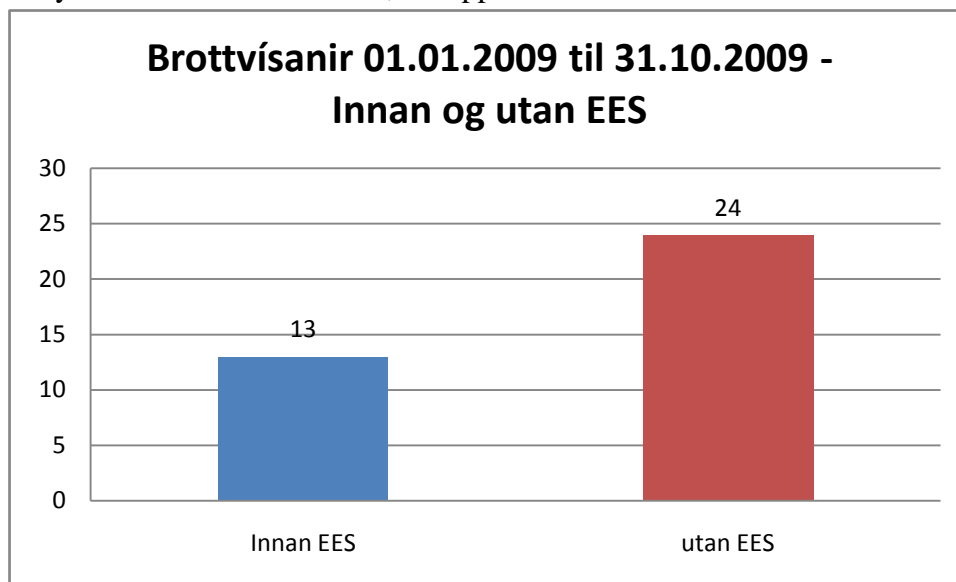
Tölfræði Útlendingastofnunar yfir ákvarðanir um brottvísun frá 2004 til 2008.



Tölfræði Útlendingastofnunar yfir ástæður brottvísana á árunum 2004 til 2008



Tölfræði ÚTL yfir brottvísanir árið 2009, frá upphafi árs til 31.10.2009



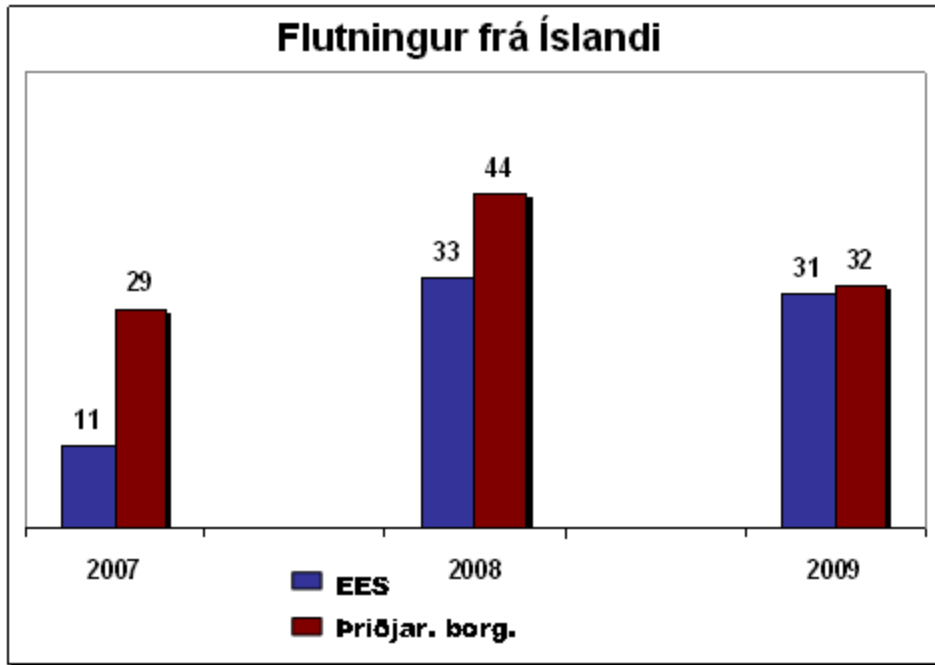
Svo sem sjá má af tölfræðinni hér að ofan fjölgaði brottvísunum hjá Útlendingastofnun mjög árið 2008 og sérstaka athygli vekur að fjöldi refsídóma sem ástæða brottvísunar rúmlega tvöfaldaðist frá árinu áður. Af tölfræðinni fyrir árið 2009 má sjá að brottvísanir eru nokkuð færri en rétt er að benda á að inn í tölfræðina vantar síðustu tvo mánuði ársins. Þá er vitað að nokkur fjöldi mála er enn til rannsóknar eða í ákærumeðferð og einnig kann dráttur á því að einstaklingar séu kallaðir inn til afplánunar að skýra þessa fækkun.

4.2. Framkvæmd brottvísana

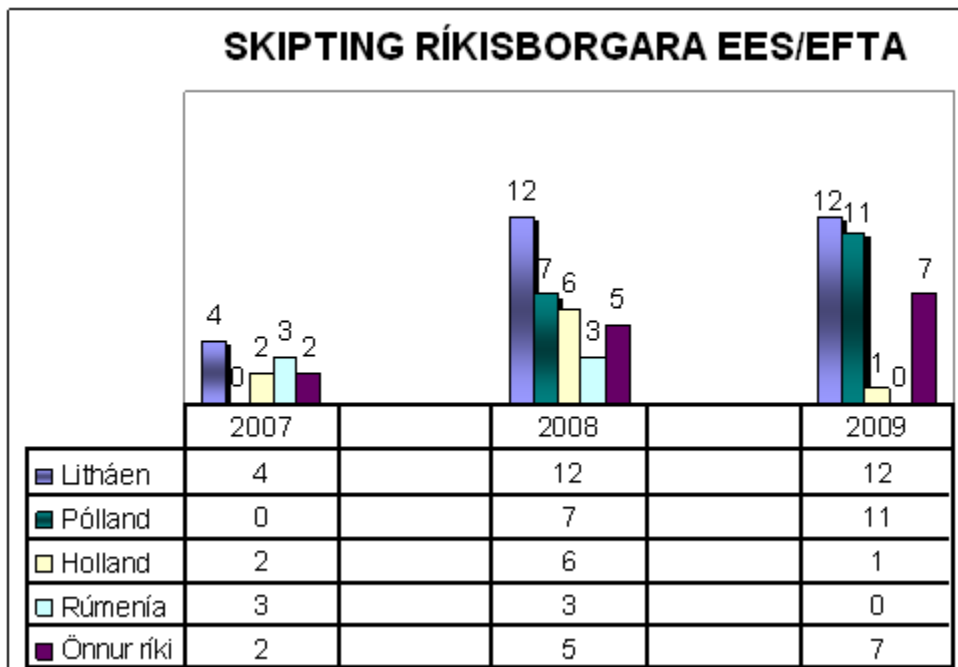
Alþjóðadeild RLS framkvæmir ákvarðanir Útlendingastofnunar, þ.e.a.s. bæði frávísanir og brottvísanir. Kostnaður þeirra framkvæmda skiptist á milli RLS og DMR hvort um er að ræða hælisleitendur eða refsifangar. Þegar ákvörðun um frávísun er tekin af lögreglustjóra þarf viðkomandi embætti að sjá um framkvæmdina og standa straum af öllum kostnaði.

Heildarfjöldi framkvæmdra flutninga frá Íslandi hjá RLS hefur aukist á milli ára en athyglisvert að sjá aukningu á flutningum ríkisborgara nýrra EES/EFTA ríkja sem brottvísaðra refsifanga síðastliðin ár. Á það skal þó bent að þessar þjóðir voru töluvert umfangsmiklar í framkvæmdum á flutningum áður en þau gengu í Evrópusambandið en þá sem brottvísaðir hælisleitendur.

Tölfræði alþjóðadeild RLS yfir skiptingu þjóðerna á framkvæmdum flutningum



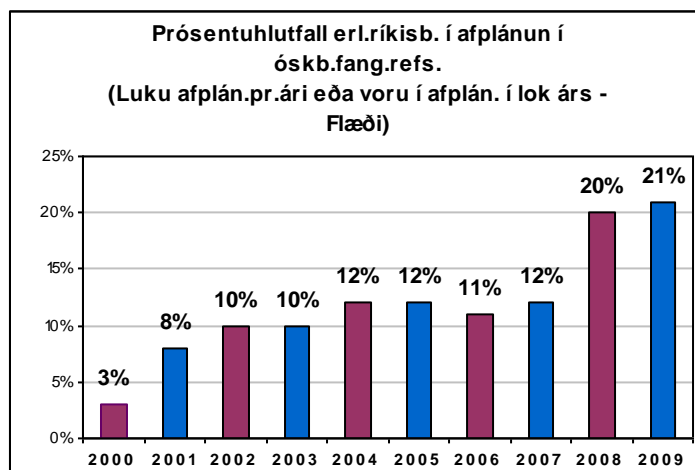
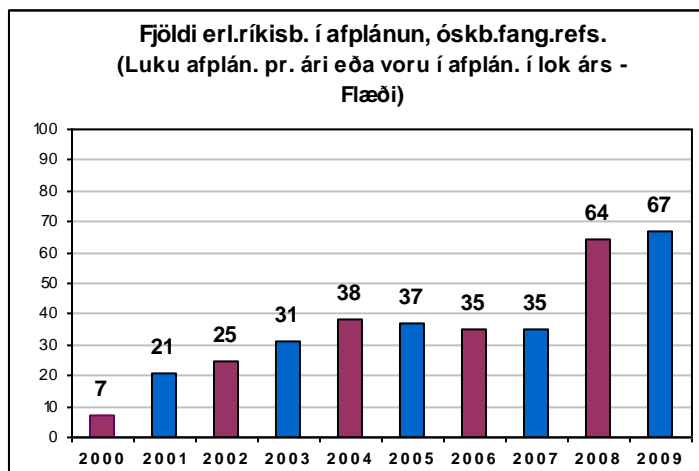
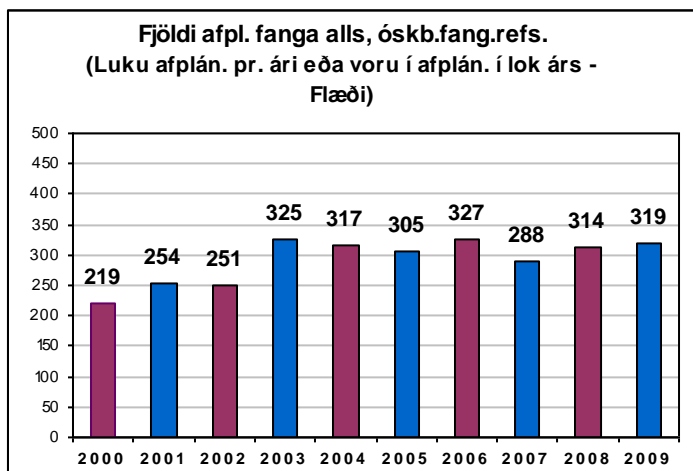
Tölfræði alþjóðadeild RLS yfir skiptingu þjóðernis innan EES/EFTA á framkvæmdum flutningum



4.3. Fjöldi erlendra afplánunarfanga í fangelsum á Íslandi

Fjöldi erlendra ríkisborgara í fangelsum á Íslandi hefur aukist á síðustu árum. Erlendum afplánunarföngum fjölgar fyrst verulega á árinu 2001 og aftur á árinu 2007. Fjöldinn er mjög svipaður á milli áranna 2008 og 2009.

Miðað við heildarfjölda afplánunarfanga á Íslandi á árunum 2000 - 2009 má sjá að hlutfall útlendinga í íslenskum fangelsum er nokkuð svipað, fyrir utan þessi tvö ofangreindu stökk.⁹



⁹ Unnið í samvinnu við starfsmenn Fangelsismálastofnunar.

5. Tillögur vinnuhópsins

Virgni útlendinga í afbrotum á Íslandi hefur aukist verulega á undanförunum árum. Birtingarmyndin er aukið álag á lögreglu, réttarkerfið, Fangelsismálastofnun, Útlendingastofnun og aðrar tengdar stofnanir. Skipulögð glæpastarfsemi með þátttöku útlendinga er orðin staðreynd í okkar samfélagi í dag. Sú áleitna spurning er uppi þess efnis hvort stjórnsýslan hafi sofið á verðinum og ekki brugðist við nægjanlega kröftuglega við þegar augljós merki komu fram um þá þróun sem hér hefur verið lýst. Áherslur lögreglu og forgangsröðun er breytileg á hverjum tíma en að mati skýrsluhöfunda er komið að þeim tímapunkti að bregðast verði við með þeim aðferðum og heimildum sem til eru til þess að sporna við þessari þróun eins og frekast er unnt.

Hér að neðan gefur að líta 16 tillögur á átt að betri framkvæmd.

Tillaga 1: Að lögregla nýti betur þá kosti sem felast í Schengen- samstarfinu

Sú umræða sem nú fer fram í íslensku þjóðfélagi um það hvort ástæða sé til þess að endurskoða aðild Íslands að Schengen samstarfinu er pólitísk í eðli sínu. Vinnuhópurinn lítur ekki á það sem sitt hlutverk sitt að taka pólitíska afstöðu um aðild Íslands að Schengen samstarfinu en hins vegar er eðlilegt að líta til kosta og galla samstarfsins með áherslu á það sem lýtur að því verkefni sem vinnuhópnum er ætlað að skoða sérstaklega.

Schengen- samstarfið snýr að afnámi eftirlits á innri landamærum þátttökuríkjanna og tryggja með því frjálsa för einstaklinga um yfirráðasvæði samstarfsríkjanna. Í þessu felst kjarni Schengen samstarfsins og gerir það að verkum að þeir sem ferðast hingað til lands frá aðildarríkjum Schengen samstarfsins lúta ekki landamæraeftirliti. Það liggur í augum uppi að þetta fyrirkomulag takmarkar töluvert möguleika löggæsluaðila til að hafa eftirlit með fólki sem kemur til landsins frá aðildarríkjum Schengen samstarfsins og verður þar með að líta á það sem stærsta gallann við Schengen samstarfið.

Til að vega upp þennan galla sem Schengen aðild hefur í för með sér er annað megin markmiðið með Schengen samningnum að berjast gegn afbrotum og efla lögreglusamvinnu milli ríkja. Mikilvægur þáttur lögreglusamvinnunnar er rekstur sameiginlegs gagnabanka, Schengen upplýsingakerfisins en auk þess hefur aðildin að Schengen samningnum leitt til þess að Ísland hefur gert samninga við ESB um aðild að fagstofnunum og samningum sem tengjast samstarfinu. Má þar helst nefna evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust), Evrópulögregluna (Europol), evrópsku handtökuskipunina, (European Arrest Warrant) Landamærastofnun Evrópu (Frontex) og gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum. Í skýrslu nefndar um tengsl Íslands og Evrópusambandsins sem kom út í mars 2007¹⁰ er því haldið fram að aðild Íslands að Eurojust, Europol og Frontex veiti Schengen aðild Íslendingum meiri rétt til náins samstarfs við ESB en

¹⁰ 2007 Skýrsla nefndar um tengsl Íslands og Evrópusambandsins

felst í EES samningnum. Aðild Íslands að Schengen veitir Íslandi einnig aðild að Dyflinnar samstarfinu um meðferð hælisumsókna en í því felst meðal annars þátttaka í sameiginlegum fingrafaragagnagrunni Eurodac.

Aðgangur að gagnabönkum, fagstofnunum og aðild að samningum stuðla að sterkari stöðu lögreglu á Íslandi í baráttunni við skipulagða alþjóðlega brotastarfsemi.

Þegar umræðan um kosti og galla Schengen samstarfsins fer fram verður að líta til þess að það er undir hverju ríki komið hvernig landamæraeftirlitið í Schengenríkjunum er framkvæmt og hvernig unnið er gegn ókostum þess. Hafa verður í huga að þegar útlendingur sætir landamæraeftirliti, ræðst ákvörðun um hvort hann megi koma hingað til lands m.a. af alþjóðasamningum og þá breytir landamæraeftirlit þar engu um, ef viðkomandi hefur á annað borð lagalegan rétt á að dvelja hér.

Það er niðurstaða vinnuhópsins að hægt er að gera mun betur til þess að veða upp ókosti Schengen samstarfsins og jafnframt að nýta betur þá kosti sem samstarfið býður upp á en gert er í dag.

Tímabundnu eftirliti á innri landamærum hefur verið beitt á Keflavíkurflugvelli nokkrum sinnum frá því að Ísland gerðist aðili að Schengen samningnum. Áhættumat eða sérstök ástæða hefur ávallt legið til grundvallar á ákvörðun um að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Hönnun á Flugstöð Leifs Eiríkssonar gerir ekki ráð fyrir því að allir farþegar sæti landamæraeftirliti sem eru að koma eða fara frá landinu en af þeim sökum er framkvæmdin bæði mannaflsfræk og kostnaðarsöm. Í IV. kafla reglugerðar um för yfir landamæri¹¹ er fjallað um þær aðstæður þar sem heimilt er að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Lagaákvæði eru skýr varðandi þau skilyrði sem þarf að uppfyllta til þess að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Í þau skipti sem heimildarákvæðinu hefur verið beitt þá hefur framkvæmdin gengið hnökralaust fyrir sig og því telur vinnuhópurinn ekki ástæðu til þess að gera sérstakar tilögur um þessa framkvæmd.

¹¹ 1. mlgr. 29.-30.-31 gr. reglugerðar nr. 1212/2007

Tillaga 2: Öll lögreglulið setji sér markmið í ársáætlunum og sértækum aðgerðum með komu og dvöl útlendinga hér á landi. Nauðsynlegt að endurskoða i heild sinni áherslur lögreglu í útlendingamálum.

Lögregla heldur uppi almennu eftirliti með útlendingum í þeim tilgangi að unnt sé að sannreyna hver viðkomandi er og kanna með lögmæti dvalar hans hér á landi. Lögregla heldur jafnframt uppi sértæku eftirliti með útlendingum sem rökstuddur grunur leikur á að tengist skipulagðri glæpastarfsemi, aflar upplýsinga um þá og brotastarfsemi þeirra með það að markmiði að afla gagna til að unnt sé að fara fram á brottvísun / frávísun þeirra frá landinu. Lögregla heldur uppi sérstöku eftirliti í samvinnu við þar til bærar stofnanir t.d. á vinnustöðum með það að markmiði að stemma stigu við ólöglegri atvinnu útlendinga í landinu.

Mikilvægt er að eftirliti með dvöl og komu útlendinga verði fundinn fastari grundvöllur innan núverandi skipulags málaflokksins svo að heimildir stjórnvalda til þess að bregðast við hvers kyns brotastarfsemi útlendinga á hverjum tíma séu nýttar til fulls.

Í nýlegri skýrslu Ríkislögreglustjóra um grunnþjónustu lögreglu, þar sem m.a. er leitast við að forgangsraða störfum lögreglu, kemur m.a. fram að Ríkislögreglustjóri samræmi störf lögreglunnar í landinu við eftirlit með útlendingum og landamæragæslu og það sé gert með þjálfun, fræðslu og aðstoð. Lögreglan hafi eftirlit með dvöl og atvinnu útlendinga héraðs og kanni leyfi reglulega. Þá sé haft samstarf við Útlendingastofnun vegna útrunninna dvalarleyfa. Jafnframt segir að verkefni er snúa að málum útlendinga teljist að mestu til grunnþjónustu lögreglunnar og eru verkefnum gefin númer eða einkunn er gefa til kynna mikilvægi verkefna út frá lagalegum skyldum, áherslum og hversu mikið þau tengist grunnþjónustu lögreglu. Verkefnin er tengjast eftirliti með komu- og brottfararfarþegum og vegabréfaskoðun fá lágt númer í skýrslunni, sem gefur til kynna að þau séu mikilvæg. Verkefnið frávísun fær ekki mikið vægi og er mikilvægt að aðkoma lögreglu að frávísun á landamærum verði endurskilgreind og framkvæmdin styrkt, eins og fram hefur komið hér að framan.

Útlendingamál sem sérstakt verkefni er lítið nefnt í löggæsluáætlun 2007-2011, en þó segir að samvinna lögreglu, tollgæslu og öryggisvarða við gæslu ytri landamæra sé mikilvægur hlekkur í öryggismálum landsins. Á grundvelli löggæsluáætlunar og árangursstjórnunarsamninga lögregluembætta, gera embættin ársáætlanir um áherslur á hverju starfsári fyrir sig og þar er mögulegt að gera málaflökki um útlendingamál herra undir höfði í áherslum lögreglu í starfi.

Það er mjög mismunandi í reynd hversu mikil áhersla er lögð á eftirlit með útlendingum í hverju umdæmi fyrir sig og telur vinnuhópurinn mikilvægt að öll lögreglulið setji sér mælanleg markmið í eftirliti með dvöl útlendinga hér á landi. Æskilegast væri að slík markmið yrðu sett inn í ársáætlanir lögregluembættanna þar sem hvert embætti myndi setja sér það markmið að

sinna sértæku eftirliti (e. Territorial kontrol) með tilteknum fjölda útlendinga hvert ár. Embættin skila öll ársáætlunum til Ríkislögreglustjóra í desember eða janúarmánuði skv. árangursstjórnunarsamningum og gæti Ríkislögreglustjóri lagt til sérstök markmið í þessu sambandi og áætlanir yrðu endurskoðaðar í því ljósi.

Tillaga 3: Tekið verði upp sérstakt eftirlit (territorial eftirlit) í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, í samstarfi við Tollstjóra Íslands. Sérstakt teymi hafi afskipti af 1000 farþegum, á grundvelli áhættugreiningarlíkans.

Markmið með sértæku ókerfisbundnu eftirliti í Flugstöð Leifs Eiríkssonar verði að stuðla að öflugum og markvissu lögregluftirliti eins og kveðið er á um í 28. gr. reglugerðar nr. 1212/2007. Landamæraeftirlit verði eftir sem áður unnið með hefðbundnum hætti. Lögregluftirliti verði haldið úti í Flugstöð Leifs Eiríkssonar með það að markmiði að hafa afskipti af farþegum sem grunur leikur á að séu komnir til landsins í ólöglegum tilgangi. Eftirlitið miðist við fyrirbyggjandi áhættugreiningarlíkan. Áhættugreiningarlíkanið verður unnið í samstarfi við greiningardeild RLS og upplýsinga- og tölfraðideild LRH. Sérstakt eftirlit verði haft með einstaklingum sem taldir eru tengjast skipulagðri brotastarfsemi. Ef grunur leikur á því að viðkomandi farþegi sem höfð eru afskipti af sé kominn til landsins til þess að stunda brotastarfsemi skal lagt mat á hvort skilyrði eru til frávísunar. Ef frávísunarskilyrði eru ekki talin vera fyrir hendi skal upplýsingum komið á framfæri við önnur lögregluumdæmi.

Tekið verði upp að nýta þriggja manna teymi skipað einum lögreglumanni sérhæfðum í útlendingamálum, einum rannsóknarlögreglumanni og einum tollverði sérhæfðum í fíkniefnamálum.

Tillaga 4: Skráning EES-/EFTA-útlendinga verði endurskoðuð og kannað hvort unnt sé að skrá þá í skráningarkerfi Útlendingastofnunar.

Mikilvægt er farið verði yfir það með hvaða hætti EES-/EFTA-útlendingar eru skráðir hér á landi. Að mati skýrsluhöfunda hefur það fyrirkomulag að þessir ríkisborgarar skrái sig aðeins hjá Þjóðskrá leitt til þess að yfirsýn yfir fjölda þeirra hefur glatast og eftirlit lögreglu orðið erfiðara. Skráning virðist í mörgum tilvikum vera með þeim hætti að EES-/EFTA-útlendingar eru skráðir á utangarðsskrá hér á landi nema þeir séu skráðir með lögheimili hérlendis. Tilvik hafa komið upp þar sem útlendingar eru árum saman í landinu án þess að vera skráðir til heimilis og hafa stundað brotastarfsemi hérlendis. Þá er ljóst að erfitt er að fylgjast með því hvort utangarðsskrá sé rétt, sem gerir manntal hérlendis mjög erfitt.

Við skráningu verða EES-/EFTA-útlendingar að gera grein fyrir sér með því að framvísa skilríkjum. Fyrir eftirgrennslan lögreglu er afar mikilvægt að unnt sé að nálgast ákveðnar grunnupplýsingar um viðkomandi, t.d. til þess að geta kannað viðkomandi í þeim gagnagrunnum sem Schengen aðildin veitir aðgang að. Þá eru þær upplýsingar sem koma fram á skilríkjum viðkomandi mjög mikilvægar til þess að geta leitað í þeim gagnagrunnum sem Schengen-aðild veitir aðgang að.

Í byrjun október 2009 bárust gögn frá Þjóðskrá til lögreglustjórans á Suðurnesjum varðandi fjölda erlendra ríkisborgara með lögheimili á Suðurnesjum. Samkvæmt þeim gögnum kom fram að 4. október s.l. voru 2.119 erlendir ríkisborgarar með skráð lögheimili á Suðurnesjum. Vegna þess fjölda er hafði skráð lögheimili á svæðinu var talin þörf á að skoða stöðu útlendinga nánar innan umdæmisins. Ákveðið var að skoða áreiðanleika skráningarinnar í Sandgerðisbæ og sú athugun gaf til kynna að skráning erlendra ríkisborgara í Þjóðskrá sé ekki alltaf fullnægjandi.¹²

Æskilegast væri að skráningarkerfi Útlendingastofnunar yrði nýtt til þess að skrá þessa ríkisborgara þannig að hægt væri að nálgast grunnupplýsingar um þá sem eru búsettir hér á landi í lengri eða skemmri tíma. Skráningarkerfi Útlendingastofnunar býður upp á ákveðna grunnskráningu upplýsinga og þá möguleika að geyma rafrænt afrit skilríkja, upplýsingar um dvalarstað og mynd af viðkomandi. Lögreglan hefur aðgang að skráningarkerfinu og getur því ávallt nálgast þessar upplýsingar. Líklegast er að þessi skráning yrði að fara fram hjá Þjóðskrá þegar útlendingur skráir sig þar en einnig mætti hugsa sér aðkomu sýslumannsembættanna og Útlendingastofnunar að þessu verkefni. Kanna þyrfti hvort yfiröldum sé heimilt með hliðsjón af áður nefndri reglugerð um frjálsta för að taka ljósmynd af viðkomandi inn í skráningarkerfi Útlendingastofnunar. Að mati skýrsluhöfunda yrði slík breyting á skráningu EES-/EFTA-útlendinga til þess fallin að auka mjög möguleika lögreglu á að sinna skilvirku eftirliti með útlendingum.

Tillaga 5: Ríkissaksóknari geri sektarleiðbeiningar vegna brota á grundvelli laga um útlendinga, nr. 96/2002.
--

Að mati skýrsluhöfunda er nauðsynlegt að Ríkissaksóknari vinni sektarleiðbeiningar vegna brota á grundvelli laga um útlendinga, en í ákvæði 1. mgr. 57. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga, segir m.a. að það varði sektum eða fangelsi allt að sex mánuði, ef maður af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn lögnum eða reglum, banni, boði eða skilyrðum sem sett eru skv. lögum.

Sérstaklega má nefna að sárlega skortir á sektarheimildir vegna ólöglegrar dvalar.

¹² Skýrsluna í heild sinni er að finna í fylgiskjali 4.

Tillaga 6: Komið verði á fót svokölluðum INDICIA upplýsingagrunni hérlendis, til nota fyrir lögreglu og tollgæslu. Aukin áhersla verði lögð á greiningar og vinnslu tölfræðiupplýsinga um afbrot útlendinga.

Lögð verði áhersla á greiningarvinnu lögreglu á þeim hópum útlendinga sem hér eru m.a. með því að koma á fót gagnagrunni yfir þá útlendinga sem hér eru í afbrotum. Tilgangurinn væri einnig að fylgjast með því að útlendingar sem segjast ætla að yfirgefa landið geri það í reynd. Þá megi nýta gagnabankann til þess að allir lögreglumenn og tollverðir geti komið upplýsingum á framfæri, svo sem um menn, húsnæði eða annað sem talið er hafa gildi fyrir löggæsluaðila vegna gruns um refsiverða háttsemi. Á sama hátt þurfa lögreglumenn og tollverðir að geta sótt upplýsingar í bankann (gagnvirkur). Samanburður, flokkun og úrvinnsla slíkra upplýsinga er nauðsynleg svo tryggt sé að þær komi að sem bestum notum. Í Noregsferðinni rákust nefndarmenn á svokallaðan INDICIA gagnagrunn, sem allir lögreglumenn í Noregi hafa aðgang að og er nýttur til upplýsingamiðlunar. Tengiliðir lögreglu erlendis vegna brotastarfsemi vélhjólagerja hafa eindregið mælt með upptöku INDICIA. Mikil ánægja ríkir meðal norskra lögreglumanna með þennan grunn og fullyrða þeir að grunnurinn sé nauðsynlegur sem tæki fyrir lögreglu, enda not hans almenn og ætluð til eftirlits og upplýsingamiðlunar, sér í lagi þegar brotamenn eru virkir í mörgum lögregluumdæmum.¹³

Ein af tillögum vinnuhópsins er sú að meiri áhersla verði lögð á greiningar og vinnslu tölfræðiupplýsinga sem geri það að verkum að lögregla geti lagt áherslu á þá útlendinga sem raunverulega eru í afbrotum en ekki óskilgreindan hóp útlendinga sem er hér í löglegri dvöl og ekki í brotastarfsemi.

Tillaga 7: Fræðslu um útlendingamál verði komið á í grunnnámi lögregluskólans og áhersla á fræðslu um útlendingamál í framhaldsdeild aukin. Löglærðir fulltrúar njóti einnig menntunar um útlendingamál á vegum framhaldsdeildar skólans.

Að mati skýrsluhöfunda er nauðsynlegt að kennsla í útlendingamálum verði hluti af grunnnámi lögreglumanna og fræðslu verði markvisst miðlað til þeirra sem nú eru að störfum. Þá þarf að útbúa kennsluefni til lögreglumanna og leiðbeiningar til þess að vinna að málaflokknum. Nú þegar er hópur sérfræðinga á vegum samráðshóps RLS, LRH, LRS og ÚTL að vinna að gerð handbókar um útlendingamál.¹⁴ Það virðist vera mismunandi bæði milli embætta og innan embætta hvaða afgreiðslu útlendingamál hljóta. Því er nauðsynlegt að þekking lögreglumanna og löglærðra fulltrúa lögregluembættanna verði aukin á þessu sviði og að jafnframt verði unnar leiðbeiningar og verkferlar sem nái bæði til lögreglu og Útlendingastofnunar. Einnig er nauðsynlegt að tryggt sé að starfsmenn Útlendingastofnunar hafi næga þekkingu á starfi lögreglunnar til þess að geta betur unnið með og aðstoðað lögregluna við sín störf.

¹³ Fyrirhugaður er kynningarfundur um Indicia hérlendis um miðjan janúar 2010.

¹⁴ Sjá fylgiskjal 3

Tillaga 8: Frumkvæði að beitingu brottvísana verði fært til lögreglu sem undirbúi mál til ákvarðanatöku hjá Útlendingastofnun.

Eitt af því sem skýrsluhöfundar telja mikilvægt er að frávísun og brottvísun sé beitt hratt og fumlaut gagnvart þeim útlendingum sem brjóta af sér hér á landi en slíkt felur í sér mikil varnaðaráhrif. Þá er og mikilvægt að málum sé þannig fyrirkomið að erlendir ríkisborgarar geti ekki safnað upp mörgum brotum án þess að gripið sé inn í af hálfu lögreglu og annarra yfirvalda.

Það er afar mikilvægt að frumkvæði að því að mál fari til brottvísunar- eða frávísunarmedferðar hjá Útlendingastofnun sé að meginstefnu hjá lögreglu. Lögreglan annist þannig undirbúning máls í samræmi við ákvæði laga um útlendinga og ábyrgðin á því liggja hjá því lögregluembætti sem rannsakar mál viðkomandi útlending. Lögreglan myndi þá sjá um að tilkynna viðkomandi að máli hans verði vísað til Útlendingastofnunar og sjá um að veita viðkomandi andmælafrest eða skrá niður andmæli hans. Bakgrunnsskoðun yrði þá framkvæmd af lögreglu, t.d. könnun á fyrri brotaferli bæði hér á landi og erlendis, könnun á staðgreiðsluskrá og fjölskylduhögum viðkomandi. Á grundvelli allra fyrirliggjandi gagna myndi lögreglan svo senda rökstudda beiðni til Útlendingastofnunar þar sem lagt yrði til að annað hvort beiting frávísunar eða brottvísunar.

Rétt er að minna á að þegar um ríkisborgara þriðja ríkis er að ræða þá felst skoðun lögreglu í því að kanna hvort skýr skilyrði laga um útlendinga séu uppfyllt. Þegar um EES-/EFTA-útlendinga er að ræða þarf lögregla að meta hvort útlendingurinn sé líklegur til þess að brjóta af sér aftur (ítrekunarhættu), alvarleika brota viðkomandi og svo nauðsyn frávísunar eða brottvísunar. Með þessum hætti yrðu mál tilbúin eða nánast tilbúin til ákvarðanatöku hjá Útlendingastofnun um leið og þau eru send stofnuninni. Eins og í ferli norskra yfirvalda kann að koma upp að málsmeðferð hjá Útlendingastofnun tefjist vegna sjónarmiða um takmarkanir á heimild til brottvísunar en engu að síður væri búið að stytta málsmeðferðartímann verulega frá því sem er í dag.

Meðal röksemda fyrir þessu fyrirkomulagi má nefna að Útlendingastofnun hefur engar eftirlitsheimildir eða úrræði til þess að hafa uppi á einstaklingum til þess að birta þeim tilkynningar um hugsanlegar brottvísanir eða ákvarðanir þess efnis. Þá er og ljóst að sá aðili sem er í hvað bestri stöðu til þess að leggja mat á nauðsyn brottvísunar og ítrekunaráhættu af viðkomandi brotamanni er lögreglan. Úrræði lögreglu til þess að gera bakgrunnsskoðun eru einnig mun víðtækari heldur en Útlendingastofnunar og sömuleiðis má ætla að þekking til þess að lesa úr slíkum upplýsingum sé bæði meiri og betri hjá lögreglu. Mat lögreglu á nauðsyn brottvísunar eða frávísunar yrði með þessum hætti eitt af grundvallargögnum Útlendingastofnunar við töku ákvörðunar.

Ljóst er að þessi tillaga felur í sér töluverða breytingu frá því verklagi sem nú er við lýði í málaflokknum. Þá væri æskilegt að skerpa á hlutverki lögreglu annað hvort með því að útfæra

nánar í reglugerð nógildandi ákvæði 22. gr. laga um útlendinga eða með því að gera breytingar á lagaákvæðinu sjálfu. Slíkar breytingar gætu meðal annars mælt fyrir um bakgrunnsskoðun og mat lögreglu á nauðsyn brottvísunar eða frávísunar .

Tillaga 9: Útbúnar verði leiðbeiningar og verklagsreglur fyrir lögreglu til þess að meta hvenær farið skuli fram á frávísun eða brottvísun.

Til þess að tryggja samræmda framkvæmd á þessu sviði er nauðsynlegt að lögregla og löglærðir fulltrúar lögreglustjóra hafi aðgang að leiðbeiningum og verkferlum sem gildi fyrir öll lögregluembætti á landinu. Einnig þarf að huga að því að lögreglan hafi aðgang að samræmdum formum til þess að setja fram beiðnir um frávísun eða brottvísun og til þess að tilkynna viðkomandi útlendingi um slíka málsmeðferð.

Að því er varðar ríkisborgara þriðja ríki eru heimildir til frávísunar eða brottvísunar skýrar í lögum um útlendinga. Sérstaklega er þó mikilvægt að áréttu að skilorðsbundnir dómar yfir þessum hópi útlendinga geta oft falið í sér nægjanlega ástæðu til þess að beita brottvísun. Eins og fyrirkomulagið er í dag getur sú staða hins vegar komið upp að málsmeðferð hefjist ekki hjá Útlendingastofnun þar sem viðkomandi kemur ekki inn til afplánunar. Í þeim málum er því mikilvægt að lögreglan fylgi þeim eftir og sendi Útlendingastofnun eftir atvikum beiðni um brottvísun.

Þegar um EES-EFTA-útlendinga er að ræða þarf að koma til meira mat af hálfu lögreglu. Fyrst og fremst þarf brottvísun að vera nauðsynleg með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis. Þá þarf að leggja mat á það hvort viðkomandi útlendingur sé líklegur til þess að brjóta af sér aftur og alvarleika og eðli brots. Einnig þarf lögreglan að hafa við mat sitt hliðsjón af þeim atriðum sem takmarka heimild til brottvísunar svo sem lengd dvalar og tengslum viðkomandi við landið. Þá er nauðsynlegt að brotaferill viðkomandi bæði hér á landi og erlendis sé kannaður rækilega til þess að leggja mat á ítrekunarhættu. Ekki er hægt að leggja niður viðmið um t.d. ákveðinn fjölda brota þar sem eitt brot getur í sjálfu sér verið nægilegt tilefni til brottvísunar en sem dæmi má nefna ef brotið tengist skipulagðri glæpastarfsemi. Að meginstefnu verður þó að miða við að viðkomandi útlendingur hafi hlotið dóm eða gengist undir sátt.

Tillaga 10: Aukinn málshraði. Sett verði á flýtimeðferð hjá Útlendingastofnun, sem miði að því að ákvörðun um frávísun verði tekin í fullbúnu máli að gættum fresti til andmæla innan 24 klukkustunda og í málum vegna brottvísunar innan 48 klukkustunda eftir að mál berst fullbúið frá lögreglu.

Lagt er til að af hálfu Útlendingastofnunnar verði komið á fót flýtimeðferðarúrræði fyrir mál sem eru fullbúin til ákvarðanatöku en Útlendingastofnun heldur nú þegar úti bakvakt allan sólarhringinn. Æskilegt væri að sá ferill að taka ákvörðun um brottvísun í fullbúnu máli að gættum fresti til andmæla tæki aldrei lengur en 48 klukkustundir hjá Útlendingastofnun. Ákvörðun um frávísun væri tekin sama dag og mál berst fullbúið frá lögreglu. Til að flýta fyrir afgreiðslu mála gæti verið heppilegt að opna fyrir að lögreglan geti skráð mál vegna frávísana og brottvísana í skráningarkerfi Útlendingastofnunar.

Til þess að slík flýtimeðferð geti komist á þarf lögreglan að skila málinu fullbúnu til Útlendingastofnunar, þ.e. beiðni um brottvísun eða frávísun með mati lögreglu og gögnum málsins. Einnig þarf frestur til andmæla að vera liðinn. Rétt er að benda á að meginreglan er sú að viðkomandi eigi rétt á því að koma að skriflegum andmælum og að viðkomandi skuli veittur frestur til þess, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga um útlendinga. Í sömu grein er hins vegar að finna sérreglu sem mælir fyrir um að réttur til þess að tjá sig skriflega sé ekki fyrir hendi þegar útlendingi ber að tjá sig munnlega við vegabréfaeftirlit eða lögreglu. Þeirri reglu hefur oft verið beitt í málum sem varða frávísun. Til þess að auka málshraða í málum vegna brottvísunar mætti með sama hætti færa viðkomandi til skýrslutöku hjá lögreglu þar sem viðkomandi nyti aðstoðar túlks. Lögregla myndi birta fyrir viðkomandi tilkynningu um hugsanlega brottvísun og með vísan til 1. mgr. 24. gr. laga um útlendinga gefa viðkomandi tækifæri til þess að tjá sig munnlega um málið og koma á framfæri andmælum sem skráð yrðu í framburðarskýrslu. Komi engin andmæli fram af hálfu viðkomandi myndi lögregla tilkynna viðkomandi að málið yrði sent til Útlendingastofnunar til ákvarðanatöku og að ekki verði veittur sérstakur frestur til andmæla. Vilji viðkomandi koma á framfæri andmælum væri réttast að haft yrði samráð við Útlendingastofnun um það hvort veita eigi viðkomandi frekari frest, t.d. til þess að ráðfæra sig við lögmann eða til öflunar gagna. Með slíku fyrirkomulagi væri hægt að ná fram hraðari málsmeðferð og í reynd betur tryggt að viðkomandi geti komið á framfæri andmælum sínum á tungumáli sem hann getur tjáð sig á svo viðunandi sé eins og krafa er gerð um í 2. mgr. 24. gr. laga um útlendinga. Þótt svo þessi leið yrði ekki farin í öllum málum vegna brottvísunar má sérstaklega benda á að þetta væri æskileg leið í málum þar sem til greina kemur að viðkomandi útlendingur verði látinn afplána dóm sinn í heimalandi en þá er sérstaklega þörf á skjótri og skilvirkri málsmeðferð.

Sérstaklega skal bent á að þegar útlendingur hefur dvalarleyfi hér á landi þá frestar kæra framkvæmd ákvörðunar sbr. 1. mgr. 31. gr. laga um útlendinga. Eftir að EES-/EFTA-útlendingum var einungis gert að skrá sig í þjóðskrá og þurfa því ekki lengur að sækja um

dvalarleyfi hér á landi er að mati skýrsluhöfunda nauðsynlegt að skýra með lagabreytingu, ef nauðsyn krefur, hvort ákvæði 1. mgr. 31. gr. laganna um frestun framkvæmdar nái nú til þeirra EES-/EFTA-útlendinga sem hafa skráð sig í þjóðskrá.

Tillaga 11: Lesaðgangur að lögreglukerfinu (LÖKE) verði opnaður til þess að unnt sé að skoða mál á milli umdæma.

Í þessu sambandi er mikilvægt að laga skráningu í LÖKE á þann veg að skráning sé samræmd á milli umdæma og þess gætt að grunaður fái ekki nýja kennitölu í kerfinu í hvert sinn er hann kemst í hendur lögreglu ef hann hefur ekki fengið úthlutað íslenskri kennitölu.

Þá er afar brýnt að lesaðgangur að LÖKE sé opnaður þannig að lögreglumenn geti skoðað mál á milli embætta, en í dag skortir mjög á heildarsýn lögreglunnar á málum útlendinga þegar þeir brjóta af sér á milli umdæma og einnig skortir á yfirsýn innan stærri embættanna. Aukinn aðgangur er afar mikilvægur til þess að unnt sé að taka ákvarðanir um frávísun eða brottvísun á grundvelli fjölda mála á hvern einstakling, óháð lögreglustöðvum eða umdæmum.

Tillaga 12: Umsýsla og kostnaður vegna ákvarðana staðbundins lögreglustjóra um frávísanir, verði á höndum embættis Ríkislögreglustjóra.

Breyta þarf núverandi fyrirkomulagi sem lýtur að því að það lögregluembætti sem tekur ákvörðun um frávísun þarf að standa straum af kostnaði við framkvæmdina. Í Noregi beinir viðkomandi lögregluembætti beiðni um flutning á grundvelli ákvörðunar til útlendingadeildar lögreglunnar, sem stendur straum af kostnaði og skipuleggur flutninga. Hér á landi ætti alþjóðadeild Ríkislögreglustjóra að sinna þessu hlutverki og halda utan um kostnað vegna þessa eins og hún gerir í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun tekur ákvörðun um frávísun eða brottvísun. Með þeim hætti væri komið í veg fyrir að einstök lögregluembætti myndu sligast af kostnaði eða jafnvel falla frá því að beita sér í slíkum mála vegna kostnaðar.

Tillaga 13: Áhersla verði aukin á málaflokkinn innan lögregluumdæmanna og tryggt að hvert umdæmi hafi tengilið sem hefði viðameiri þekkingu á málaflokknum og gegndi samræmingarhlutverki.

Áhersla er lögð á að til sé öflug alþjóðadeild hjá Ríkislögreglustjóra sem hefði hlutverk stoðdeildar útlendingamála fyrir lögregluna í landinu. Í alþjóðadeild er til staðar sérhæfing í málefnum útlendinga, sérþekking á erlendum gagnagrunnum og framkvæmd á flutningi á fólki til og frá Íslandi. Skerpa þarf hlutverk alþjóðadeildar í útlendingamálum, þannig að almennir lögreglumenn eigi greiðari aðgang að upplýsingum og stuðningi í þessum málaflokki eða nýti sér betur þann stuðning sem í boði er.

Einnig er unnt að gera málaflokknum hærra undir höfði með breytingu á skipulagi lögregluliðanna og brýnt að hugað verði að því við fyrirhugaða fækkun og stækkun lögreglustjóraembætta.

Þá væri heppilegt að mati starfshópsins að tilnefndir væru sérstakir tengiliðir hjá öllum lögregluembættum sem hefðu samræmingarhlutverk í sínu embætti með höndum og viðameiri þekkingu á málefnum útlendinga og ættu möguleika á setu í samráðsefnd lögreglu og Útlendingastofnunar.

Þá er mikilvægt að stærri embætti hafi á sínum vegum einhvers konar samnefnara eða tengilið um útlendingamál sem unnt væri að leita til. Þannig er það mat vinnuhópsins starfshópsins að það mætti nýta með markvissum hætti miðlægar deildir innan hvers umdæmis til þess að hafa yfirumsjón með útlendingamálum og hafa með höndum skipulagningu á sértæku eftirliti með útlendingum (territorial kontrol). Fulltrúi úr miðlægrri deild ætti sæti í samstarfshópi embættanna og sæi um samræmingu á málefnum útlendinga í innra starfi lögregluliðsins.

Tillaga 14: Sterkari stoðum verði skotið undir samráðsnefnd um útlendingamál sem þegar er starfandi og honum fengið aukið umboð og möguleika á nánara samstarfi við aðra opinbera aðila með kerfisbundnum hætti.

Mikilvægt er að samráðsnefnd lögreglu og Útlendingastofnunar verði fenginn styrkari grunnur til þess að hafa aukið vægi og áhrif á málaflokkinn útlendingamál. Nefndin er samsett af fulltrúum RLS, LRH, LSS og UTL og hefur fundað með reglubundnum hætti undanfarin ár en í honum eiga sæti starfsmenn sem sinna þessum málaflokki í aðalstarfi.

Það er nauðsynlegt að þessir aðilar hafi með sér samráð, til þess að stytta boðleiðir og leysa þau vandamál sem upp koma og samhæfa aðgerðir mismunandi aðila sem koma að málum útlendinga. Útlendingastofnun lýtur til dæmis ekki boðvaldi frá lögreglu en þarf engu að síður að

vera í mjög nánnum samskiptum og samstarfi við lögreglu. Með skilgreindu umboði gæti hópurinn greint hindranir í málaflokknum, komið með tillögur um bættu framkvæmd og annast eftirlit með framvindu mála. Hverjum aðila yrði falin formennska um tiltekinn tíma, til dæmis sex mánuði í senn.

Jafnframt mætti nýta þann möguleika að samráðsnefndin geti kallað til fulltrúa annarra stofnanna svo sem Fangelsismálastofnunar, Vinnumálastofnunar, Þjóðskrár og Skattrannsóknarstjóra eftir því sem fastir fulltrúar nefndarinnar telja þörf á. Sérstakt athugunarefni er hvort ástæða sé til þess dómsmálaráðuneytið ætti að hafa fulltrúa í nefndinni, það mat er hins vegar eftirlátið ráðuneytinu. Eins og fram hefur komið er einnig heppilegt að tilnefndir væru sérstakir tengiliðir hjá öllum lögregluembættum sem hefðu samræmingarhlutverk í sínu embætti með höndum og viðameiri þekkingu á málefnum útlendinga og ættu möguleika á setu í samráðsnefnd lögreglu og Útlendingastofnunar.

Einnig er lagt til að samráðsnefndin geti skipað tímabundna (ad hoc) aðgerðarhópa, til þess af taka fyrir ákveðin álitaeefni og eftir atvikum fara í sameiginlegar aðgerðir. Aðgerðarhópurinn yrði samsettur með mismunandi hætti, allt eftir eðli máls. Stýrihópur gegn skipulagðri glæpastarfsemi vélhjólagerja hefur nýtt þetta úrræði með góðum árangri.

Lagt er til að nefndin myndi annast eftirfylgni með tillögum þessa hóps.

Tillaga 15: Aukið samstarf við samfélög útlendinga hérlendis

Mikilvægt er að hafa í huga að á undanförunum árum hefur samfélag útlendinga á Íslandi þróast og stækkað mjög hratt. Vegna þess er lagt til að lögreglan vinni að því að kynna starfsemi sína fyrir þeim samfélögum útlendinga hér á landi og skapi traust á milli lögreglu og t.d. mismunandi trúfélaga og félaga útlendinga.

Mikilvægt er að löghlýðnir útlendingar finni að lögreglan taki mál þeirra og umkvartanir alvarlega. Margoft hefur það borist lögreglu til eyrna að hópar útlendinga stundi fjárkúgunarstarfsemi á samlanda sína en samfélög útlendinga einangruð, þá leitar viðkomandi síður til lögreglu eða leggur fram kæru. Það er mikilvægt að hafa í huga að það er ekki aðeins íslendingum sem stafar ógn af brotastarfsemi útlendinga heldur ekki síður þeim útlendingum sem hér dvelja og starfa í lögmætum tilgangi.

Tillaga 16: Þvingunarræði útlendingalaga verði nýtt til fulls og með samræmdum hætti í öllum lögregluumdæmum.

Nýta þarf þvingunarræði útlendingalaga með markvissari hætti. Þannig á undantekningarlaust að halda erlendum ríkisborgurum sem koma á fölsuðum skilríkjum eða á engum skilríkjum í 7 daga á landamærum að hámarki, eða þar til kemur í ljós hvaða maður raunverulega er í haldi. Ef hann er þegar í landinu, á hann umsvifalaust að vera úrskurðaður í gæsluvarðhald á grundvelli 7. mgr. 29. gr. útlendingalaga. Þekkt eru þau tilvik hérlendis að útlendingar sem hingað koma, séu eftirlýstir fyrir glæpi í öðrum löndum, en hafa ýmist eytt skilríkjum sínum eða er á fölsuðum skilríkjum eða skilríkjum annarra.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum, sem lagt var fyrir Alþingi á 135. Löggjafarþingi, var lögð til breyting á 18. gr. frumvarpsins. Þar segir m.a. í álitni meirihluta allsherjarnefndar að það virðist nauðsynlegt að hnykkja á þeirri meginreglu að þeir útlendingar sem ekki liggur fyrir hverjir eru, eða sýna af sér hegðun sem bendir til þess að af þeim stafi hætta, eigi ekki rétt til að ganga lausir hér á landi. Framkvæmd hvað þetta varðar er mjög mismunandi hér á landi. Lagt er til að þess verði ávallt gætt, í öllum lögregluumdæmum landsins, að óskað verði eftir gæsluvarðhaldi vegna þeirra útlendinga sem ekki segja deili á sér eða villa um fyrir lögreglu.

6. Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1: Noregsferð

Lögreglan á Gardemoen

Á Gardemoen-flugvelli er haldið úti lögreglueftirliti með farþegum sem ferðast innan Schengen-svæðisins. Sérstakt teymi hefur þetta hlutverk með höndum en það samanstendur af þremur löggæslumönnum; einum lögreglumanni sem hefur sérfræðipækkingu á landamæraeftirliti, öðrum lögreglumanni sem hefur sérþekkingu á rannsóknnum mála og svo einum tollverði. Teymið framkvæmir farþegagreiningu og hefur afskipti af farþegum eftir áhættumerkjum sem byggja á farþegagreiningunni en starfið miðar að því að stemma stigu við komu ”ólöglegra útlendinga” til landsins og smygli á varningi með sérstakri áherslu á innflutning fíkniefna. Áhættuþættir eru skilgreindir miðað við áhættumat hverju sinni en það er unnið út frá greiningu sem unnin er í samvinnu við aðrar stofnanir, s.s. útlendingastofnun (UDI) og öryggislögregluna (PST).

Teymið setur sér markmið í fjölda útlendinga sem stöðvaðir eru á ársgrundvelli en fjöldinn getur verið mismunandi á milli mánaða. Á þessu ári hefur teymið sett sér það markmið að stöðva a.m.k 4000 farþega sem ferðast innan Schengen-svæðisins. Afskipti af farþegum eru ávallt skráð en síðan er lagt mat á fyrirliggjandi upplýsingar og ef þær uppfylla ákveðin skilyrði þá eru þær færðar í gagnagrunn sem kallast INDICIA.

INDICIA er gagnagrunnur sem hefur það meginhlutverk að geyma persónuupplýsingar um einstaklinga sem t.d. grunur leikur á að tengist glæpastarfsemi. Allir lögreglumenn hafa lesaðgang að gagnagrunninum en takmarkaður fjöldi lögreglumanna hefur skráningaraðgang. Við landamæraeftirlit er hægt að gera samanburðarleit í INDICIA gagnagrunninum. Gagnagrunnurinn nýtist einnig í verkefnum löggæsluverkefni en þá eru þau skráð sérstaklega og öllum upplýsingum komið fyrir á einu tilgreindu svæði í gagnagrunninum. Á Gardemoen-flugvelli sér starfsmaður lögreglunnar um skráningu í gagnagrunninum.

Hvert lögregluumdæmi fyrir sig er ábyrgt fyrir því að tilkynna til útlendingastofnunar tilvik þar sem útlendingur er brotlegur og talið er að brot hans geti uppfyllt skilyrði fyrir brottvísun. Lögreglan á Gardemoen-flugvelli fylgir eftir slíkum málum þegar dómur fellur og viðkomandi hlýtur refsivist. Þegar lögreglan metur málið þess eðlis að hægt sé að beita brottvísun gagnvart viðkomandi útlendingi þá er beiðni þess efnis skráð í gagnabanka útlendingastofnunarinnar ásamt nauðsynlegum fylgigögnum. Lögreglan tilkynnir viðkomandi að mál hans verði sent til útlendingastofnunar og farið verði fram á að honum verði brottvísað. Viðkomandi er þá gefinn kostur á að koma að mótmælum gegn ákvörðuninni. Ef niðurstaða útlendingarstofnunar er að beita skuli brottvísun þá óskar lögreglan á Gardemoen eftir aðstoð PU við að framkvæma

brottvísunina sem skipuleggur framkvæmdina t.d. með útvegum á ferðaskilríkjum, kaupum á farmiðum og fl. PU ber allan kostnað af framkvæmdinni og sama á við um framkvæmd frávísanna.

Hluti útlendinga sem ekki uppfylla skilyrði fyrir komu til Noregs kemur frá flugvöllum innan Schengen-svæðisins, oft Róm eða Aþenu. Tekist hefur verið á við þetta vandamál með þeim hætti að taka upp samstarf við flugfélögin við farþegagreiningu. Þeir einstaklingar sem eru á leið til Noregs frá nefndum stöðum og skýr áhættumerki eru uppi gagnvart, um að geti verið að ferðast með ólögnum hætti, eru síðan stöðvaðir við innritun áður en þeir hefja ferð sína til Noregs og skilríki þeirra eru þar tekin til sérstakrar skoðunar. Þessi aðferð hefur reynst vel og hyggjast Norðmenn auka skilvirkni þessa samstarfs á næsta ári.

Politiets utlendingsenhet (PU)

PU var stofnað 1. janúar 2004 og komið í fulla starfsemi 1. júlí 2004. Tilgangurinn var að styrkja, samræma og auka skilvirkni í störfum lögreglu við útlendingamál. Lögreglan í Osló hafði fram til 2004 haft landsumboð varðandi hælismál. Vinnan þar hafi ekki verið nógu skilvirk og í raun aukabúgrein hjá embættinu. PU heyrir beint undir Politidirektoratet og er með landsumboð. Það hefur sömu stöðu innan norsku lögreglunnar og t.d. Nye Kripes, Lögregluháskólinn og Politiets Sikkerhetstjeneste.

PU er sérfræðimiðstöð norsku lögreglunnar í útlendingamálum með megináherslu á hælismál og framkvæmdir á flutningum, brottvísanir / frávísanir. PU skráir allar hælissóknir í Noregi og reynir að bera kennsl á hælisleitendur. PU á að flytja úr landi hælisleitendur sem fá neikvæða niðurstöðu og aðra útlendinga sem gert er að yfirgefa Noreg. PU ber ábyrgð á og rekur sérstakt gæsluvarðhaldsfangelsi fyrir útlendinga á Trandum, við Gardemoen flugvöll. PU sæmræmir störf allrar lögreglunnar og veitir aðstoð við lögregluembættin á sviði útlendingamála. PU safnar og vinnur úr ýmsum upplýsingum varðandi málaflökkinn, meðal annars með notkun flugumanna og uppljóstrara. PU fylgist með því hvað einstakir lögreglustjórar eru að gera í útlendingamálum og aðstoðar þá við sérstök verkefni t.d. eftirlitsátak í nágrenni landamæra.

PU leggur höfuðáherslu á skilvirkni í að koma þeim útlendingum úr landi sem fara skulu. Árið 2008 voru 2.891 fluttir, þar af 1.002 hælisleitendur (Dublin og til heimalands) – 1.048 brottvísun / frávísun og 565 sjálfviljugir með aðstoð IMO. Áætlað er að 4.200 einstaklingar verði flutt frá Noregi 2009.

Á hverjum tíma eru milli 30 og 40 útlendingar í gæsluvarðhaldi í Trandum fangelsinu á grundvelli útlendingalaga. Gæsluvarðhaldsákvæðin þar eru alveg eins og í 29. og 33. grein íslensku útlendingalaganna. Það er annars vegar 12 vikna hámark á meðan verið er að rannsaka mál sem má framlengja ef sérstaklega stendur á og síðan 6 vikna hámark vegna undirbúnings framkvæmdar brottvísunar. Til stendur að breyta norsku útlendingalögum á þann veg að sex

vikna ákvæðið (sbr. 33. gr.) breytist í 12 vikur og að framlengja megi það ef sérstaklega standi á. Reynslan sýnir að sex vikur er oft of stuttur tími þegar verið er að undirbúa flutning í erfiðum málum.

Viðmælendur okkar lögðu ríka áherslu á að gæsluvarðhald vegna útlendingalaga væri ekki hluti af sakamáli og því ekki unnið skv. lögum um meðferð opinberra mála heldur stjórnsýslumál (forvaltningssak) og unnið skv. útlendingalögum og stjórnsýslulögum (forvaltingslov).

Hæstiréttur Noregs hefur staðfest að til að fara upp úr 12 vikna hámarkinu sé nóg að viðkomandi neiti að vinna með lögreglu við að upplýsa hver hann er en lögreglan verður jafnframt að sýna fram á að stöðugt sé unnið í málinu.

Héraðsdómur í Osló samþykkir nær allar kröfur PU um gæsluvarðhald og þær fáu kröfur sem héraðsdómur hefur hafnað hafa fengist samþykktar í áfrýjunardómstól (Lagmannsret). Einstöku mál hafa farið fyrir Hæstarétt Noregs sem hefur samþykkt þetta fyrirkomulag.

Sumir fara strax í gæsluvarðhald en aðrir ekki fyrr en við undirbúning flutnings úr landi. Ef fingraför hælileitanda finnast í Eurodac eru þeir í flestum tilfellum strax settir í gæslu og eru þar fram að flutningi skv. Dublin II reglugerðinni.

Fyrst voru útlendingar vistaðir í venjulegum fangelsum en það var gagnrýnt og því tekið upp sérstakt fangelsi á Trandum.

Nú sitja 5 manns í gæsluvarðhaldi sem hafa skemmt á sér fingurna til að ekki sé unnt að taka fingraför¹⁵. Gæslan byggist á því og fólkið er í einangrun í þrjár vikur meðan fingurnir gróa.

Deildin skoða um 50-60 vegabréf, áritanir og önnur skilríki á mánuði. Almenna lögreglan framkvæmir fyrstu skoðun á skilríkjum og sendir þau til PU ef frekari skoðunar er þörf. PU getur síðan sent þau til Nye Kripos til enn ýtarlegri skoðunar og það er alltaf gert ef skila þarf skýrslum í dóm.

Hjá PU er starfrækt símaver sem svarar símtölum og aðstoðarbeiðnum frá lögreglunni í Noregi og frá útlöndum. Þar starfa 10 manns frá kl. 8 til miðnættis.

Hjá PU er starfrækt ferðaskrifstofa sem annast allar bókanr á flugmiðum og hótélum. Þar starfa tveir lögreglumenn og þrír starfsmenn frá ferðaskrifstofu sem samið var við. Þetta fólk er sérhæft í samskiptum við flugfélög vegna flutnings á brottvísuðum. Þangað hringja þeir sem eru að flytja útlendinga ef eitthvað bjátar á og breyta þarf ferðaáætlun.

PU notar bæði lækna og tannlækna til að aldursgreina ungmenni sem segjast vera undir lögaldri en gætu verið að segja ósatt. Aðallega er notast við röntgenmyndir af höndum til aldursgreiningar.

¹⁵ Tvö staðfest tilvik til á Íslandi um skemmd fingraför. Ekki gæsluvarðhalds fordæmi í þeim málum.

Hjá PU er öflug greiningar- og rannsóknardeild. Þar eru unnar mánaðar- og ársskýrslur um allt sem viðkemur málaflokknum. Skýrslurnar eru sendar rafrænt til allra lögregluembætta Noregs og liggja á innraneti. Það sögðu starfsmenn að ýtti undir áhuga lögreglumanna á málaflokknum. Þar eru menn einnig í sambandi við uppljóstrara innan útlendingasamfélaganna.

Í húsinu er tekið við öllum umsóknum um hæli í Noregi. Lögreglan flytur hælisleitendur frá öðrum landshlutum til skrifstofu PU í Osló.

Okkur fannst athyglisvert að við rannsókn á ferðaleið og sögu útlendinga skoðar PU hiklaust GSM síma og SIM kort. Þetta er gert án vitundar útlendinga og án úrskurðar. Lögfræðingar PU segja að þetta falli undir almennar rannsóknarheimildir skv. útlendingalögum, alveg eins og að skoða farseðla, dagbækur og minnisblöð sem haldlögð eru. Þessu hafi ekki verið hnekk af dómstólum. Með þessu skoðar PU ferðaleið (hvar síminn hefur tengst á endurvarpsstöðvar), SMS skilaboð, símaskrár og tengsl við fólk í Noregi. Að sama skapi leita þeir til símafyrirtækja í Noregi eftir upplýsingum um símtöl. Misjafnt er hvor fyrirtækin krefjast dómsúrskurðar eða láta sér nægja beiðni frá PU sem fer í gegnum Póst-og fjarskiptastofnun.

PU virðist fylgja nánast sömu starfsreglum og við varðandi fylgd.

Öllum sem hafa hlotið dóma fyrir ofbeldisbrot eða alvarleg fíkniefnabrot er fylgt alla leið til lokaáfangastaðar. Sömuleiðis þeim sem eru ósáttir við flutning; þeir sem eru í andlegu ójafnvægi, geðveikir eða háðir fíkniefnum; þeir sem hafa farið ólöglega frá heimalandi sínu eða eru eftirlýstir þar og þeir sem af einhverjum ástæðum geta valdið hættu í flugi eða verið öðrum farþegum og áhöfn til óþæginda (ulempe).

Það sem er öðruvísi hjá Norðmönnum við flutning úr landi er samningur PU við IOM (International Organisation for Migration). Ef útlendingur uppfyllir öll skilyrði um að þurfa ekki fylgd til heimalands getur hann sótt um aðstoð við heimferð hjá IOM. Sérstök deild hjá PU sér um að meta þessi mál og samþykkja IOM flutning eða synja. Fulltrúar IOM fylgja þá viðkomandi til heimalands og stundum fær útlendingurinn reiðufé til að eiga við heimkomu.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Skýrsluhöfundar áttu fund með þeirri deild UDI í Noregi sem sinnir málum sem varða frávísun eða brottvísun EES-/EFTA-ríkisborgara og flýtimeðferðarmálum. Farið var yfir helstu atriði sem varða beitingu þessara úrræða að norskum rétti en ákvæði norskra laga þess efnis eru samhljóða ákvæðum íslenskra laga. Þar kom fram að samkvæmt norskri framkvæmd þarf að meginstefnu til að liggja fyrir dómur yfir viðkomandi áður en unnt er að grípa til þess úrræðis að vísa útlendingi brott frá Noregi. Helstu brotaflokkarnir sem leiða til þess að gripið sé til þess úrræðis að brottvísa EES-EFTA-ríkisborgara frá Noregi eru fíkniefnabrot, ofbeldisbrot, kynferðisbrot, rán, svik, þjófnaður og hótanir. Minni háttar brot geta einnig verið fullnægjandi þegar um ítrekuð brot er að

ræða. Þegar metið er hvort viðkomandi sé líklegur til þess að brjóta af sér aftur er litið til þess hvort viðkomandi hafi áður verið dæmdur fyrir brot sama eðlis eða hvort glæpur sá er viðkomandi framdi hafi verið framinn með skipulögðum hætti. Jafnframt kom fram að alvarleiki brots er ekki endilega sjálfkrafa vísbending um að viðkomandi komi til með að brjóta af sér aftur.

Það sem mesta athygli vakti var verkferill brottvísunarmála í Noregi. Verkferill í brottvísunarmálum getur verið tvenns konar, í fyrsta lagi hefðbundin meðferð og í öðru lagi flýtimeðferð.

Hefðbundin meðferð byggir á því að lögreglan undirbýr málið og sendir UDI til meðferðar sem þá leggur fyrir lögreglu að birta tilkynningu um málsmeðferð fyrir viðkomandi sem þá fær tækifæri til þess að hreyfa andmælum. Málið fer svo í venjulega meðferð hjá UDI sem tekur sína ákvörðun.

Flýtimeðferð byggir á ákveðnum viðmiðum svo sem grófum ofbeldisbrotum eða þegar viðkomandi er ekki með leyfi til dvalar í Noregi og hefur engin tengsl við landið, t.d. fjölskyldutengsl. Þá birtir lögreglan að eigin frumkvæði tilkynningu um hugsanlega brottvísun fyrir viðkomandi og veitir tækifæri til andmæla. Almennt þarf viðkomandi að koma andmælum sínum strax á framfæri við þann sem birtir tilkynninguna. Málið er svo sent til UDI sem tekur ákvörðun í málinu strax sama dag. Slík ákvörðun er þá framkvæmd með því að það lögregluembætti sem tók við málinu sendir það til PU sem skipuleggur framkvæmdina.

Í viðræðum við starfsmenn UDI kom fram að nú er verið að leggja til þá breytingu að lögreglan annist í öllum málum að tilkynna viðkomandi um hugsanlega brottvísun og gefa viðkomandi tækifæri á að koma á framfæri andmælum áður en málinu er vísað til UDI.

Byggir verkferill í brottvísunarmálum í Noregi þannig að meginstefnu á því að lögreglan undirbúi málin á fullnægjandi hátt til ákvarðanatöku hjá UDI. Lögreglan ber þannig ábyrgð á eftirfylgni með þeim málum þar sem erlendur ríkisborgari er dæmdur til refsingar með því að vísa málum til meðferðar hjá UDI og undirbýr málin m.a. með því að birta tilkynningu fyrir viðkomandi um að máli hans verði vísað til meðferðar hjá UDI og gefur honum færi á því að koma á framfæri andmælum áður en mál hans er sent til meðferðar hjá UDI. Fyrirkomulagið er í reynd þannig að málið er fullbúið til ákvarðanatöku þegar það kemur í hendur starfsmanna UDI. Með þessu fyrirkomulagi næst meiri málsmeðferðarhraði.

Einnig vakti sérstaka athygli að það er viðkomandi lögregluembætti sem rannsakar mál sem ber ábyrgð á því að málið fari til brottvísunar ferils hjá UDI. Það lögregluembætti skráir síðan brottvísun inn í sína tölfræði og m.a. sýndi lögreglan á Gardemoen skýrsluhöfundum sína tölfræði í þessum málaflokki.

Sama fyrirkomulag gildir í málum vegna frávísunar í Noregi en þó er það þannig að lögreglan tekur slíkar ákvarðanir sjálf í mörgum málum. Það sem vakti athygli þar var að lögreglan skráði sjálf þau mál inn í skráningarkerfi UDI sem þannig heldur utan um allar frávísanir á einum stað. Einnig vakti athygli að skráning EES-/EFTA-ríkisborgara fer einnig fram í skráningarkerfi UDI en ríkisborgurum þeirra ríkja er skylt að tilkynna sig hjá lögreglu sem skráir þá inn í kerfi UDI.

Fylgiskjal 2: Tölfræði unnin af Rannveigu Þórisdóttur hjá LRH



Afbrot einstaklinga með erlent ríkisfang

Rannveig Þórisdóttir
Upplýsinga- og áætlanadeild LRH



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



Almennt um gögn lögreglu

- Eingöngu brot sem lögregla veit af
- Dark figure of crime
 - Alvarleiki brota
 - Líklegra að brot sumra séu tilkynnt
 - Líklegra að sumir tilkynni
 - Traust
 - Tryggingar
- Lagabreytingar
- Kerfisbreytingar

Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



Almennt um gögn Hagstofu

- Einstaklingar með íslenska kennitölu og lögheimili á Íslandi
 - Vantar þá sem starfa hér en hafa ekki lögheimili
 - Vantar ferðamenn
 - Vantar aðra sem koma hingað gagnert til að brjóta af sér

Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



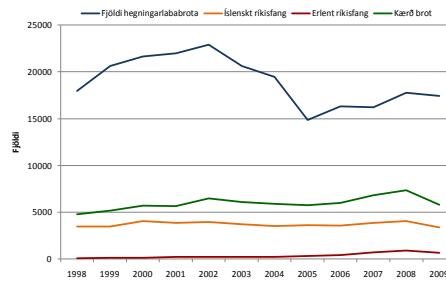
Aðferðir og gögn

- Hegningarlagabrot
- Allt landið
- Kærðir einstaklingar – hver talinn einu sinni
- Kærð mál – fjöldi mála
- Kærð brot – fjöldi brota
- Fjöldi íbúa – upplýsingar frá Hagstofu Íslands

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu



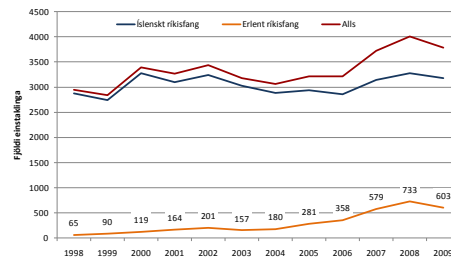
Fjöldi hegningarlagabrota og fjöldi kærðra eftir ríkisfangi 1998 til 2009



Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu



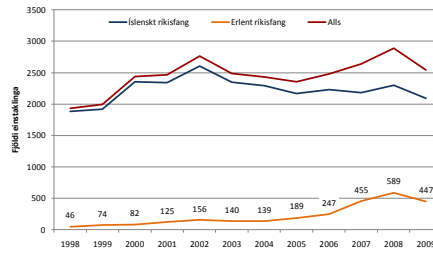
Fjöldi einstaklinga sem kærðir voru fyrir hegningarlagabrot á fyrstu 10 mánuðum hvers árs, greint eftir ríkisfangi



Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu



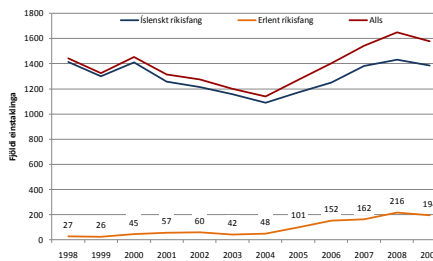
Fjöldi einstaklinga sem kærðir voru á höfuðborgarsvæðinu fyrir hegningarlagaþrot á fyrstu 10 mánuðum hvers árs, greint eftir ríkisfangi



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



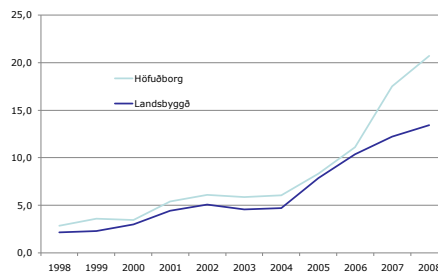
Fjöldi einstaklinga sem kærðir voru á landsbyggðinni fyrir hegningarlagaþrot á fyrstu 10 mánuðum hvers árs, greint eftir ríkisfangi



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



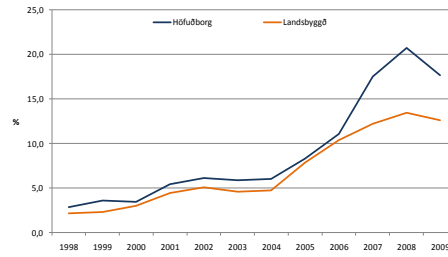
Hlutfall útlendinga af heildar fjölda kærðra á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni 1998 til 2008



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



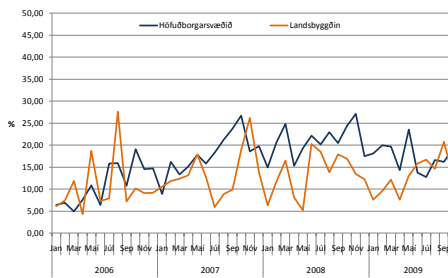
Hlutfall útlendinga af heildar fjölda kærðra á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni 1998 til 2009



Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu



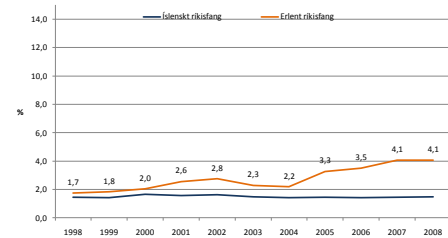
Hlutfall útlendinga af heildar fjölda kærðra á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni 1998 til 2009 greint eftir mánuðum



Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu



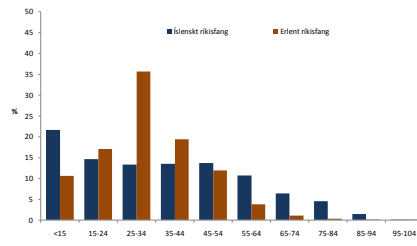
Hlutfall einstaklinga sem hafa verið kærðir fyrir hegningarlögabrot 1998 til 2008 eftir ríkisfangi



Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu



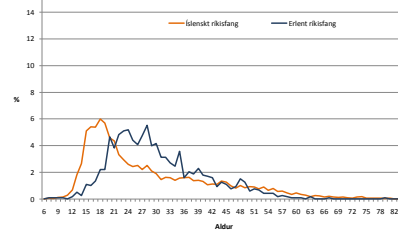
Hlutfall íbúa 2009 eftir aldri og ríkisfangi



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



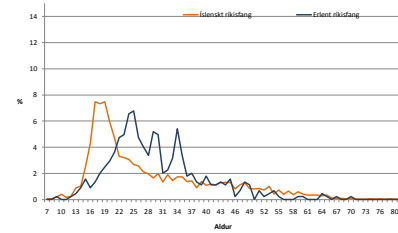
Aldur kærðra á höfuðborgarsvæðinu 1998 til 2009 greint eftir ríkisfangi



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



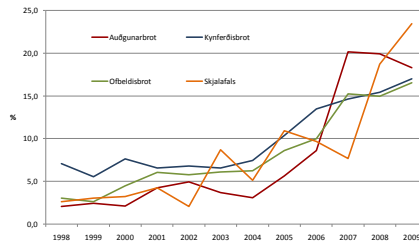
Aldur kærðra á landsbyggðinni 1998 til 2009 greint eftir ríkisfangi



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



Hlutfall kærðra með erlent ríkisfang 1998 til 2009 eftir brotaflokki



Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu



Að lokum

- Hegningarlagabrotum fækkar
 - Fleiri kærðir
 - Aukning útlendinga umfram fjölgun íbúa
- Ekki breyting á samsetningu hegningarlagabrota
- Ekki munur á kyni
- Ívið eldri

Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu

Fylgiskjal 3. Skilgreiningar á þekkingu lögreglu

Þekkingarstig 1 - Almennur lögreglumaður:

Kunni að ganga úr skugga um hvort útlendingur sé í löglegri dvöl og þekki grunsamleg merki. Þekking hans þarf að lágmarki að byggja á eftirfarandi atriðum:

- Lágmarksþekkingu í íslensku laga- og regluverki er varðar útlendingamál (kaflar í lögum og reglum).
- Þekkingu á handbók um útlendingamál (LRH+LSS sameina).
- Einföldum verkferlum (samræma verkferla RLS,LRH,LSS).
- Grunnatriðum er varða atvinnuleyfi, dvalarleyfi og áritanir.
- Að hann kunni að ganga úr skugga um hvort viðkomandi sé sá sem hann segist vera; Grunnatriði er varða öryggi- og falsanir skilríkja, lágmarks greiningarhæfni og notkun búnaðar (UV-ljós og stækkunargler - þarf að vera til staðar í lögreglubifreiðum).
- Muninum á lagalegri stöðu Norðurlandabúa , EES borgara og þriðju ríkja borgara.
- Grunnþekking á mannréttinasáttmálum.
- Grunnþekking á viðeigandi alþjóðasamningum.

Þekkingarstig 2 - Stjórnandi í lögreglu (vakthafandi varðstjórar, rannsóknarlögreglumenn eða lögreglumenn sérhæfir í útlendingamálum)

Kunni að ganga úr skugga um hvort útlendingur sé í löglegri dvöl og þekki úrræði og verkferla sem fyrir hendi eru. Þekki grunsamleg merki og helstu falsanir skilríkja. Þarf að kunna kunna nánari skil á eftirfarandi þáttum:

- Íslensku laga- og regluverki er varðar útlendingamál
- Handbók um útlendingamál (LRH+LSS sameina).
- Verkferlum er varða útlendingamál (samræma verkferla RLS,LRH,LSS).
- Atvinnuleyfum, dvalarleyfum og áritunum.
- Að hann kunni að ganga úr skugga um hvort viðkomandi sé sá sem hann segist vera; Frekari þekking á öryggisatriðum og fölsunum skilríkja, greiningartækni og notkun búnaðar (hafi a.m.k. aðgang að UV-ljósi og stækkunargleri).
- Muninum á lagalegri stöðu Norðurlandabúa , EES borgara og þriðju ríkja borgara. Þekki helstu undanþágur frá megin reglum samkvæmt lögum.
- Mannréttinasáttmálum.
- Viðeigandi alþjóðasamningum.
- Helstu gagnagrunnum, Erlendi (ÚTL), ISIS (+Interpol).
- Practical Handbook Schengen samtarfsins.
- Ferla í hælismálum/skilyrði fyrir innskráningu í Eurodac.

- Ferlum í brottvísunarmálum.
- Ferlum í frávísunarmálum.
- Rannsóknarheimildum í útlendingalögum.
- Þurfa að hafa aðgang að tilkynningum um falsanir skilríkja.
- Þurfa að fá upprifjun reglulega um öryggisatriði- og falsanir skilríkja.

Þekkingarstig 3 - Sérfræðingur og úrskurðaraðili í útlendingamálum

Hér er einkum átt við skilríkjasérfræðinga vegna úrskurðar um gildi skilríkja og fulltrúa ákærvaldsins og Útlendingastofnunar vegna úrskurðar um frávísanir, brottvísanir og hælisbeiðnir:

- Þekki í þáulla íslenskt laga- og regluverk er varðar útlendinga.
- Kunni skil á handbók um útlendingamál (LRH+LSS sameina).
- Kunni skil á viðeigandi verkferlum (samræma verkferla RLS,LRH,LSS).
- Kunni skil á dvalarleyfum og áritunum.
- Úrskurði um gildi skilríkja (greini falsanir m.a. og geri andlitssamanburð) (skilríkjafræðingar).
- Þekki muninn á lagalegri stöðu Norðurlandabúa , EES borgara, og þriðju ríkja borgara.
- Þekki og kunni skil á mannréttindasáttmálum.
- Þekki alþjóðasamninga er varða málaflokkinn.
- Þekki uppbyggingu EES, ESB og EFTA og tengslin við málaflokkinn.
- Þekki Practical handbook og Eurodac.
- Kunni að skipuleggja vinnustaðaheimsóknir.
- Þekki lög og ferla um hælismál.
- Þekki lagaheimildir og ferla er varða brottvísanir.
- Þekki lagaheimildir og ferla er varða frávísanir.
- Kunni skil á rannsóknarheimildum samkvæmt útlendingalögum.
- Þekki hlutverk og áherslur ísl. stofnana , t.d. löggæslu, Útlendingstofnunar, ráðuneyta og einnig félagasamtaka eins og Rauða krossins, Alþjóðahúss, Kvennaathvarfs og Stígamóta.

Lögregla heldur uppi eftirliti með útlendingum hvort sem þeir eru kærðir í máli eða ekki. Markmiðið er að lögreglumenn hafli upplýsinga um nafn, dvalarstað, skilríki útlendinga og fl. Til að unnt sé að sannreyna hver viðkomandi er og lögmæti dvalar hans hér á landi. Með afskiptum lögreglu er átt við almennt eftirlit lögreglu eða aðstæður þar sem lögregla hefur verið kölluð til eða hefur afskipti af útlendingi vegna gruns um að hann eða aðrir viðstaddir erlendir ríkisborgarar hafi framið afbrot.

Fylgiskjal 4. Eftirlit með útlendingum í Sandgerðisbæ

Eftirlit með útlendingum í Sandgerðisbæ

Ritun skýrslu Þuríður B. Ægisdóttir

Verkefnisstjóri: Skúli Jónsson, aðstoðaryfirlöggluþjónn.

Umsjón verkefnis: Þuríður B. Ægisdóttir.

Inngangur

Að loknum samráðfundi þann 20. október 2009 um eftirlit með útlendingum í umdæmi lögreglustjórans á Suðurnesjum var ákveðið að hrinda umræddu verkefni af stað. Ljóst var á gögnum frá þjóðskrá að nokkur fjöldi erlendra ríkisborgara var skráður með lögheimili í umdæminu og var talin þörf á því að skoða nánar stöðu útlendinga innan svæðisins. Vegna fjölda erlendra ríkisborgara skráða með lögheimili í umdæminu var ákveðið að skoða umrædd mál í einu af bæjarfélögunum er heyra undir embætti lögreglustjórans. Sandgerðisbær varð fyrir valinu og var fundur haldinn með bæjarstjóra Sandgerðisbæjar og ritara og þeim kynnt fyrirætlun lögreglu.

Verkefnið hefur varpað ljósi á það að skráning erlendra ríkisborgara í Sandgerði samkvæmt þjóðskrá stenst ekki að öllu leiti. Eins og við var að búast náðist ekki í alla erlenda ríkisborgara en leitast var við að fá upplýsingar frá öðrum íbúum og nágrönnum þeirra. Einnig fengust upplýsingar varðandi búsetu með aðstoð þjónustuværs lögreglustjórans á Suðurnesjum. Ef horft er til þess fjölda er staðfest var að ekki væri lengur búsettur á skráðu lögheimili má ætla að um þó nokkurn fjölda sé um að ræða í umdæmi lögreglustjórans á Suðurnesjum. Í Sandgerðisbæ eru þriðjaríkisborgarar yfirleitt með dvalarleyfi í lagi og ef svo reyndist ekki vera samkvæmt opinberum upplýsingum þá fannst viðunandi skýring eða engar upplýsingar voru til um það að einstaklingarnir voru enn í landinu.

Skýrslan fjallar aðeins um þetta einstaka verkefni og ekki er fjallað sérstaklega um þau lög, lagagreinar eða reglur er gilda hvað þessi mál varða. Gert er ráð fyrir að þeir sem skýrslan nýtist hafi einhverja kunnáttu varðandi útlendingamál og hlutverk lögreglu varðandi eftirlit með útlendingum.

Markmið og ávinningur verkefnis

Eins og áður kom fram var haldinn samráðsfundur þann 20. október s.l. um eftirlit með útlendingum í umdæmi lögreglustjórans á Suðurnesjum, þar sem ákveðið var að kanna sannleiksgildi skráningar erlendra ríkisborgara í hús í Sandgerði. Fundinn sátu bæði yfirmenn og lögreglumenn frá landamæradeild, almennri deild og hverfislöggæslu.

Samkvæmt fundargerð eða samantekt ritaða af Jóni Pétri Jónssyni aðstoðaryfirlögregluþjóni í landamæradeild og Skúla Jónssyni aðstoðaryfirlögregluþjóni almennudeildar lögreglustjórans á Suðurnesjum var markmið og ávinningur af verkefninu svohljóðandi samkvæmt fundargerð Jóns Péturs Jónssonar og Skúla Jónssonar aðstoðaryfirlögregluþjóna hjá embættinu:

Markmið 1.

Ákveðið var að skoða sérstaklega ástand útlendingamála í einu af sveitarfélögum umdæmisins og var Sandgerðisbær fyrir valinu. Að því loknu átti að gera áfangaskýrslu sem átti að taka á eftirfarandi þáttum: Áreiðanleika skráningar útlendinga samkvæmt þjóðskrá, heimilisföngum, atvinnuleyfi EES/3 ríkis borgara, skattgreiðslur, atvinnuleysisbætur og skráningu í Erlendi.¹⁶

Ávinningur 1

Með verkefninu var gerð tilraun til þess að kanna áreiðanleika upplýsinga um skráða einstaklinga í einu sveitarfélagi, atvinnuþátttaka, greiðslur til samfélagsins, lögmæti dvalar. Áfangaskýrslu er ætlað að varpa ljósi á ofangreinda þætti sem hugsanlega er hægt að nýta til þess að vinna að markvissu eftirliti með útlendingum í umdæminu.¹⁷

Markmið 2

Fræðsla sem snýr að eftirliti með útlendingum (afskipta eftirlit / götueftirlit). Nú þegar er til leiðbeiningar um verklag og voru nokkur eintök prentuð og var hugmyndin að tveimur lögreglumönnum verði falið að kynna það fyrir vaktfélögum. Einnig var markmiðið að skerpa á verklagi þegar afskipti eru höfð af útlendingi og að það verði kannað hvort viðkomandi sé í löglegri dvöl eða að um viðkomandi einstakling sé um að ræða ásamt notkun á málseiningu í LÖKE, uppflétting í Erlendi og ISIS.¹⁸

¹⁶ Jón Pétur Jónsson og Skúli Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónar hjá lögreglunni á Suðurnesjum: *Fundargerð vegna útlendingamála haldinn 20. Október 2009 í Suðurbyggingu FLE.*

¹⁷ Jón Pétur Jónsson og Skúli Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónar hjá lögreglunni á Suðurnesjum: *Fundargerð vegna útlendingamála haldinn 20. Október 2009 í Suðurbyggingu FLE.*

¹⁸ Jón Pétur Jónsson og Skúli Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónar hjá lögreglunni á Suðurnesjum: *Fundargerð vegna útlendingamála haldinn 20. Október 2009 í Suðurbyggingu FLE.*

Ávinningur 2

Að almenn deild lögreglu verði betur í stakk búin til þess að vinna að markvissu afskipta eftirliti samkvæmt fyrirliggjandi leiðbeiningum og verklagsreglum.¹⁹

Aðferðir og vinnulag

Eins og áður hefur komið fram var markmið verkefnisins að kanna áreiðanleika upplýsinga úr Þjóðskrá ásamt atvinnuþátttöku, greiðslum til samfélagsins og lögmati dvalar. Í upphafi var haldinn fundur með bæjarstjóra Sandgerðisbæjar og ritara og að þeirra ósk var þeim veitt vika til að fara yfir gögn frá Þjóðskrá og öflun annara gagna er nýttust síðar í verkefninu.

Þau gögn er fengust síðar frá Sandgerðisbæ voru upplýsingar um leigusamninga, staðfesta búsetu og upplýsingar frá Vinnuálastofnun (trúnaðarmál). Upplýsingar varðandi launagreiðslur fengust hjá þjónustuveri lögreglustjórans á Suðurnesjum og að lokum fengust upplýsingar um þriðjaríkisborgara úr upplýsingakerfinu „Erlendur“.

Öllum þriðjaríkisborgurum var flett upp í Erlendi og ef um athugasemdir var að ræða var haft samband við Útlendingastofnun bæði símleiðis og með tölvupósti.

Til að athuga áreiðanleika skráningar erlendra ríkisborgara hjá Þjóðskrá var farið í þau hús þar sem erlendur ríkisborgari var skráður með lögheimili og leitað eftir staðfestingu á búsetu.

Þeir einstaklingar sem voru til staðar voru spurðir út í atvinnuþátttöku en einnig reyndist nauðsynlegt að byggja á upplýsingum frá þeim íbúum er voru á staðnum vegna búsetu annarra er skráðir voru með lögheimili í sama húsi.

Fjöldi þeirra er voru rétt skráðir var tekinn saman og atvinnuþátttaka könnuð með aðstoð þjónustvers lögreglustjórans á Suðurnesjum ásamt því að einstaklingar voru spurðir út í atvinnuþátttöku. Vegna mikils fjölda var ekki leitað eftir upplýsingum um alla einstaklinga er voru skráðir í hús og látið vera að fletta þeim einstaklingum upp er vitað var að byggju ekki á staðnum. Allar upplýsingar eru til og því er mögulegt að skoða það síðar ef þörf er á slíkum upplýsingum. Ef einhver óvissa kom upp með upplýsingar um dvalarstað var ávallt skoðað hvort viðkomandi fengi greidd laun eða aðrar greiðslur frá hinu opinbera.

Unnið var með útprentun úr Þjóðskrá á erlendum ríkisborgurum með lögheimili á Suðurnesjum 4. október 2009. Samkvæmt úrprentun úr Þjóðskrá eru 2.119 erlendir ríkisborgarar skráðir á Suðurnesjum. Þar af eru karlar 18 ára og eldri 1.104, konur 18 ára og eldri 717, karlar 17 ára og yngri 138 og konur 17 ára og yngri 160.

Úrtakið var Sandgerðisbær þar sem búa 1738 íbúar samkvæmt heimasíðu bæjarins²⁰ og þar af eru 235 erlendir ríkisborgarar skráðir samkvæmt Þjóðskrá. 30 einstaklingar eru frá þriðja ríki þ.e.

¹⁹ Jón Pétur Jónsson og Skúli Jónsson aðstoðaryfirlöggregluþjónar hjá lögreglunni á Suðurnesjum: *Fundargerð vegna útlendingamála haldinn 20. Október 2009 í Suðurbyggingu FLE.*

ekki Schengen, né Evrópusambandsríki (ESB). Evrópusambandsborgarar (ESB) komu frá sex ríkjum innan ESB þ.e. Danmörk, Noregi, Póllandi, Bretlandi, Írlandi og Þýskalandi og voru 205 talsins.

Niðurstöður

Í Sandgerðisbæ eru skráðir 235 erlendir ríkisborgarar í hús. Þar af eru 30 þriðjaríkisborgarar og 205 ESB eða EES borgarar eins og áður kom fram. Staðfesting fékkst frá húsráðendum eða öðrum íbúum að 41 erlendir ríkisborgari byggi ekki á staðnum. Í sumum tilfellum var mögulegt að fá staðfestingu á því að viðkomandi einstaklingur væri farinn af landi brott og í hvaða landi eða bæjarfélagi hann var staddur en annars fengust aðeins upplýsingar um það að einstaklingurinn væri farinn en ekki vitað hvert. 122 erlendir ríkisborgarar voru með skráningu í lagi þ.e. bjuggu í því húsnæði sem þeir eru skráðir í samkvæmt íbúaskrá. Ekki var mögulegt að fá staðfestingu á 54 einstaklingum sem skráðir eru í hús þar sem ekki náðist í viðkomandi né aðra íbúa þar sem viðkomandi var skráður. Ekkert er vitað um 18 einstaklinga þ.e. það náðist tal af einstaklingum í því húsi sem viðkomandi er skráður í en enginn gat gefið upplýsingar um það hvað hafi orðið um viðkomandi eða hvort viðkomandi væri enn búandi í húsinu. Í nokkrum tilfellum kom fram að póstur bærst enn til viðkomandi en einstaklingurinn ekki sést í einhvern tíma.

Tveir einstaklingar ESB ríkis kváðust búa í Sandgerði en komu ekki fram á íbúaskrá í Sandgerði. Annar einstaklingurinn dvaldi í Sandgerði en var með lögheimili í öðru bæjarfélagi.

Við athugun á þriðjaríkisborgurum í Erlendi kom í ljós að sex einstaklingar voru með útrunnið dvalarleyfi. Af þeim var staðfest að tveir einstaklingar höfðu yfirgefið landið fyrir rúmu ári og samkvæmt Erlendi þá hefur viðkomandi ekki dvalið ólöglega í landinu samkvæmt þeim upplýsingum sem fengust. Ekki reyndist unnt að hafa upp á fjórum einstaklingum sem eru með útrunnið dvalarleyfi en viðkomandi einstaklingar koma hvergi fram varðandi laun eða aðrar greiðslur frá hinu opinbera. Þeir þriðjaríkisborgarar sem búsettir eru í Sandgerði og náðist til voru allir í löglegri dvöl og engin athugasemd var gerð varðandi dvöl þeirra.

Tilkynnt var til félagsmálayfirvalda að barn byggi hugsanlega í verbúð að Strandgötu nr. 8 í Sandgerði.

Upplýsingar bárust um einn einstakling er stundaði svokallaða svarta vinnu. Viðkomandi einstaklingur átti að vera til sjós en við nánari eftirgrenslan reyndist svo ekki vera.

Staðfesting fékkst á því að einn einstaklingur á atvinnuleysisbótum hyggt fara af landi brott í desember n.k. . Ekki reyndist unnt að hafa upp á einum einstakling sem fær atvinnuleysisbætur. Viðkomandi býr á verbúð og þeir aðilar sem rætt var við könnuðust ekki við viðkomandi.

²⁰ Sandgerðisbær http://sandgerdi.is/Um_Sandgerdi/Baerinn_i_tolum/ Sótt 9. nóvember 2009.

Ef nánar er litið á þær upplýsingar sem fengust með eftirgrenslan lögreglu þá eru rúmlega 50% einstaklinga rétt skráðir samanber neðangreindum upplýsingum. Hér fyrir neðan má sjá útkomu könnunarinnar í prósentum:

Erlendir ríkisborgarar skráðir í hús í Sandgerði

- Einstaklingur fluttur: 41 eða 18%
- Einstaklingur rétt skráður: 122 eða 52%
- Náðist ekki í viðkomandi einstakling: 54 eða 22,5%
- Ekkert vitað um einstakling: 18 eða 7,5%

Ef horft er á þá einstaklinga sem ekki náðist til þ.e. 54 einstaklinga þá má gera ráð fyrir að einhverjir séu fluttir í burtu, þannig að það má ætla að fleiri einstaklingar sé þegar farnir.

Ef litið er á heildar fjölda erlendra ríkisborgara í embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum sem eru 2.119 einstaklingar, þá er hægt að gera ráð fyrir að rúmlega þrjú hundruð einstaklingar séu ekki búsettir á skráðu lögheimili á Suðurnesjum.

Varðandi nýtingu þeirra gagna og upplýsinga er afað var þá er það ljóst að mikilvægt er að fylgjast náíð með umræddum málaflokki. Hafa verður í huga þá einstaklinga sem velja sér búsetu í Sandgerði og tilgang dvalar þeirra þ.e. í flestum tilvikum að stunda atvinnu. Ég tel litlar líkur á því að einstaklingur velji sér lögheimili eða dvalarstað í fámennu sveitarfélagi ef viðkomandi hyggst stunda vafasama iðju.

Ef horft er til þess að halda uppi markvissu eftirliti með útlendingum þá er það nokkuð ljóst að mikilvægt er að ákveðið verklag sé notað þegar afskipti eru höfð af erlendum ríkisborgara. Þ.e. að lögreglumönnum sé kunnugt um þá þætti sem þörf er á að athuga t.d. framfærslu einstaklings. Einnig er mikilvægt að samhæfa skráningu í LÖGE til að auðvelda yfirsýn á viðkomandi málaflokk.

Ef ætlunin er að framkvæma aðra viðlíka athugan á erlendum ríkisborgurum í öðrum sveitarfélögum embættisins er vert að hugleiða hvort rétt væri að fá aðrar ríkisstofnanir eða bæjarfélög með í nánara samstarf. Má ætla að þær upplýsingar sem fáist nýtist bæjaryfirvöldum t.d. hvað varðar fjölda íbúa innan sveitarfélagsins. Hvað varðar Vinnumálastofnun þá hefur komið fram í fjölmiðlum að sú stofnun hefur verið að vinna að því að koma í veg fyrir að einstaklingar sem fá bætur séu í starfi eða stundi nám. Ef slíkar upplýsingar berast þarf að sjálfsögðu að koma þeim rétta leið. Ljóst er að þó nokkur fjöldi íbúa Sandgerðisbæjar hefur yfirgefið landið eða dveljast í öðru bæjarfélögum og má ætla að Þjóðskrá hafi vilja til að leiðrétta þær skráningar sem hún heldur utan um. Hvað varðar lögreglu þá eru rangar upplýsingar í íbúaskrá bagalegar t.d. hvað varðar birtingar og að hafa upp á einstaklingum.

Eftirfarandi verkáætlun var notuð við verkefnið:

Eftirlit með útlendingum

Unnið í október og nóvember 2009

Verkáætlun

Athugun á áreiðanleika skráningar útlendinga samkvæmt þjóðskrá:²¹

- Heimilisföng: athugun áreiðanleika skráningar í hús.
- Atvinnuleyfi EES/3 ríkis borgara: Upplýsingar í Erlendi.
- Skattgreiðslur: Þjónustuver lögreglustjórans á Suðurnesjum.
- Atvinnuleysisbætur: Vinnumálastofnun / þjónustuver lögreglustjórans á Suðurnesjum.
- Þriðjaríkisborgarar athugaðir í Erlendi.

Mikilvægar stofnanir

- Sandgerðisbær
- Útlendingastofnun
- Vinnumálastofnun
- Þjónustuver lögreglustjórans á Suðurnesjum

Úrlausn mála:

Hvað ef einstaklingur er ólöglegur: **Handbók, Eftirlit með útlendingum – Götueftirlit.**

- Rita áfangaskýrslu vegna verkefnisins.

Heimildir

Jón Pétur Jónsson og Skúli Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónar hjá lögreglunni á Suðurnesjum:
Fundargerð vegna útlendingamála haldinn 20. Október 2009 í Suðurbyggingu FLE.

Sandgerðisbær http://sandgerdi.is/Um_Sandgerdi/Baerinn_i_tolum/ Sótt 9. nóvember 2009.

²¹ Útprintun var fengin hjá þjóðskrá varðandi erlenda ríkisborgara með lögheimili á Suðurnesjum 4. Október 2009. Á Suðurnesjum eru 2.119 erlendir ríkisborgarar skráðir.

Þjóðskrá: Útprintun var fengin hjá þjóðskrá varðandi erlenda ríkisborgara með lögheimili á Suðurnesjum 4. Október 2009. Á Suðurnesjum eru 2.119 erlendir ríkisborgarar skráðir.

Þjóðskrá: Útprintun úr íbúaskrá Sandgerðisbæjar þann 4. október 2009.