

Svar

innanríkisráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar
um kennitöluútgáfu Þjóðskrár Íslands.

1. *Hver er biðtími hjá Þjóðskrár Íslands frá því að útlendingur leggur fram beiðni um kennitölu og þar til hún er afgreidd? Hver var biðtíminn fyrir einu ári og hver hefur þróun biðtíma verið síðustu fimm ár?*

Biðtími vegna nýskráningar erlends ríkisborgara og þar með úthlutun kennitölu er árstíðabundinn en mest er álagið á vorin og á haustin.

Í nóvembermánuði 2012 hefur biðtími vegna nýskráningar verið um 6–8 vikur ef umsókn vegna lögheimilisskráningar er rétt útfyllt og öllum nauðsynlegum gögnum framvísað. Útgáfa á kennitölu fyrir einstakling utan EES og EFTA hefur tekið um tvo daga eftir að dvalarleyfi hefur verið gefið út en í þeim tilvikum hefur Útlendingastofnun þegar lagt mat á gögn til grundvallar skráningu í Þjóðskrár. Nýskráning á utangarðsskrá fyrir þá sem hafa rétt til tíma-bundinnar dvalar og einstaklinga, sem þurfa kennitölu vegna viðskipta, hefur tekið um vikur.

Fyrir ári síðan, þ.e. í nóvember 2011, var biðtími vegna nýskráningar erlendra ríkisborgara í Þjóðskrár og utangarðsskrá sá sami og hann er í dag.

Að því er varðar þróun á biðtíma vegna nýskráningar útlendinga þá liggja ekki fyrir tölur þar að lútandi þar sem mælingar hafa ekki farið fram með reglubundnum hætti. Hins vegar er alkunna að biðtími vegna nýskráningar erlendra ríkisborgara hefur verið óásættanlegur síðan 2006.

Fram til 1. ágúst 2008 nýskráði Þjóðskrár Íslands erlendra ríkisborgara á grundvelli ákvörðunar Útlendingastofnunar og afgreiddi þar með kennitölur jafnóðum. 1. ágúst 2008 tóku gildi lög nr. 86/2008, um breytingu á lögum um útlendinga, sem höfðu í för með sér að EES- eða EFTA-útlendingar þurftu ekki lengur á dvalarleyfi að halda til þess að eiga löglega dvöl hér á landi. Þeir eiga rétt til dvalar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sem koma fram í VI. kafla útlendingalaga. Með lögnum er gert ráð fyrir að þeim sé skylt að skrá sig hjá viðeigandi stjórnvöldum hér á landi, sem í þessu tilviki er Þjóðskrár, nú Þjóðskrár Íslands. Þar með færðist ákvörðunartaka um rétt EES- eða EFTA-útlendinga til dvalar á Íslandi til Þjóðskrár. Þessu nýja verkefni fylgdu hvorki heimild til viðbótarstöðugilda né fjármagn, en á þessum tíma sinntu tveir starfsmenn þessu verkefni hjá Þjóðskrár. Með sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands 1. júlí 2010 urðu miklar breytingar á eðli Þjóðskrár sem varð þar með stjórnvald en hafði áður verið skrifstofa í Dóms- og kirkjumálaráðuneytinu. Þar með urðu allar ákvarðanir kæránlegar til æðra stjórnvalds og var nauðsynlegt að innleiða og yfirfara ferla en mikil áhersla er lögð á rétta stjórnsýslu, t.d. leiðbeiningar til umsækjenda sem eru m.a. upplýstir formlega ef gögn vantar eða eru ófullnægjandi, enn fremur hvort nýskráning lögheimilis sé staðfest eða hafnað. Auk þess er nú tryggt að málgögn séu aðgengileg og rekjanleg í viðeigandi málaskrárkerfi.

Í gegnum tíðina hefur verið gripið til þess ráðs að fela starfsfólki að sinna nýskráningum útlendinga í yfirvinnu og hefur starfsfólk verið fært tímabundið úr öðrum verkefnum til þess að sinna verkefninu. Með vandaðri stjórnsýslu og auknum kröfum til þeirra gagna sem fram-

vísað er hefur sérhæfing aukist og því ekki ákjósanlegt að færa starfsfólk úr öðrum störfum. Í haust var bætt við einu stöðugildi í nýskráningu erlendra ríkisborgara.

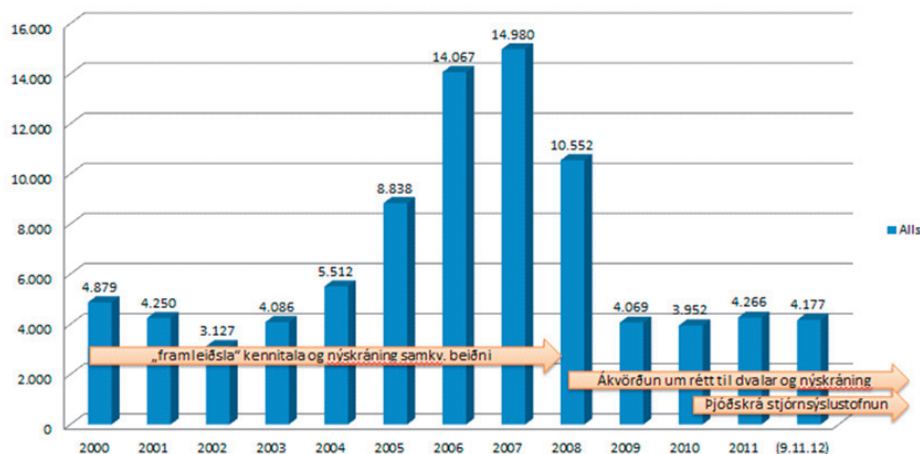
Afgreiðslutími umsókna lengist óhjákvæmilega þegar umsóknir einstaklinga eru ófullnægjandi eða gögn vantar. Því miður er það svo að mjög margar umsóknir taka af þessum sökum of langan tíma í afgreiðslu með tilheyrandi óþægindum. Reynt hefur verið að endurbæta umsóknarformin svo auðveldara sé að tiltaka fylgigögn og skýra nánar kröfur en þrátt fyrir endurbætur er fjölmargar umsóknir ófullnægjandi. Huga mætti að því hvort skynsamlegt sé að heimila móttöku umsókna á eins mörgum stöðum og raunin er en bæði skrifstofur sveitarfélaga og sýslumenn geta tekið við umsóknum EES- og EFTA-útlendinga um skráningu lögheimilis og kennitölu hér á landi. Til umhugsunar má geta þess að í Noregi eru aðeins 8 umsóknarstöðvar starfræktar og einstaklingum er engu að síður gert að gera grein fyrir sér í eigin persónu áður en tekið er við umsókn.

2. Hver er árlegur fjöldi útgefinna kennitalna til útlendinga hjá Þjóðskrá Íslands árin 2003–2012?

Meðfylgjandi mynd sýnir fjölda nýskráninga og þar með úthlutun kennitalna frá árinu 2000 fram til 9. nóvember 2012. Miðað við fyrirliggjandi umsóknir eru líkur á að fjöldi útgefinna kennitalna í ár verði sambærilegur og árið 2000.

Þegar tölur yfir fjölda nýskráðra erlendra ríkisborgara eru skoðaðar þá þarf að taka tillit til þess að hlutverk Þjóðskrár Íslands í nýskráningu erlendra ríkisborgara hefur breyst svo og öll stjórnsýslumeðferð eins og fram kemur í umfjöllun hér að ofan.

Fjöldi nýskráninga erlendra ríkisborgara eftir árum



3. Á grundvelli hvaða heimilda er útlendingi veitt kennitala, hvaða gögn þarf útlendingur að leggja fram til þess að fá kennitölu og hvaða heimildir hefur Þjóðskrá Íslands til að óska eftir gögnum frá viðkomandi?

Nýskráning á utangarðsskrá felur í sér útgáfu á kennitölu sem er nákvæmlega eins og kennitala þeirra sem eru skráðir í Þjóðskrá. Þar með er einstaklingur auðkenndur í skrár Þjóðskrár Íslands sem sá aðili sem hann segist vera. Þar sem enginn greinarmunur er á kenni-

tölu þeirra sem hafa rétt til að dvelja á Íslandi (lögheimili og réttindasöfnun) eða á tímabundinni skráningu aðseturs eða skráningu vegna bankaviðskipta þá geta erlendir einstaklingar verið virkir í þjóðfélaginu í mörg ár án fullnægjandi skráningar og án þess að safna réttindum sem þeir eiga rétt á.

Víðtæk útbreiðsla á notkun kennitölu á Íslandi hefur orsakað það að kennitalan er eftirsótt í öðrum tilgangi en til auðkenningar einstaklings í samskiptum sínum við hið opinbera. Allir EES- eða EFTA-útlendingar geta til að mynda sótt um aðsetursskráningu og kennitölu á grundvelli þess að vera í atvinnuleit án þess að leggja fram gögn og án skráningar hjá Vinnu- málastofnun, þ.e. án þess að sýna fram á að þeir séu í virkri atvinnuleit og geti framfleytt sér meðan á atvinnuleit stendur.

Nú verður fjallað nánar um grundvöll þess að útlendingi sé úthlutað kennitölu. Umfjöllun er skipt efnislega í samræmi við þau tilvik sem leiða til skráningar.

Nýskráning einstaklinga sem eiga rétt til dvalar – lögheimilisskráning.

Nýskráning EES- eða EFTA-útlendinga sem uppfylla skilyrði um heimild til dvalar (lögheimili) samkvæmt 36. og 37. útlendingalaga, nr. 96/2002. Ákvörðun um skráningu er hjá Þjóðskrá Íslands.

Um skráningu lögheimilis EES- eða EFTA-útlendinga fer eftir VI. kafla útlendingalaga, nr. 96/2002. Í 36. og 37. gr. laganna er nánar mælt fyrir um rétt til dvalar og þau skilyrði sem einstaklingar þurfa að uppfylla til þess að geta skráð sig til lögheimilis hér á landi. Í lögum er ekki að finna ákvæði um hvernig útgáfu kennitölu skuli háttað en af eðli máls leiðir að útgáfa kennitölu byggir á heimildum útlendinga til dvalar á landinu.

Það fer eftir því í hvaða tilgangi EES- eða EFTA-ríkisborgarar koma til landsins hvaða gögn þeir þurfa að leggja fram til þess að eiga rétt á skráningu í þjóðskrá. Ávallt er þó óskað eftir upplýsingum um atriði sem flokkast til grunnupplýsinga í þjóðskrá, s.s. upplýsingar um nafn, fæðingardag, fæðingarstað, heimili, hjúskaparstöðu o.fl. Fylla þarf út umsóknareyðublað við komu til landsins og kennitölu er úthlutað í kjölfarið og lögheimili viðkomandi skráð á Íslandi. Réttur til opinberrar þjónustu og aðstoðar er yfirleitt háður því að viðkomandi sé með skráð lögheimili og því er ráðlegt að lögheimili sé skráð hið fyrsta ef fólk hyggur á búsetu á Íslandi. Sé EES- eða EFTA-ríkisborgari hér í atvinnuleit er honum heimilt að dvelja á Íslandi í allt að 6 mánuði án þess að skrá lögheimili. Viðkomandi getur skráð aðsetur sitt (utangarðsskrá) og fengið úthlutað kennitölu við fyrstu komu. Vinnuveitandi, menntastofnun, fyrirtæki eða ríkisstofnun þarf að sækja um kennitölu fyrir viðkomandi. Ætli EES- eða EFTA-ríkisborgari að dvelja hérlendis lengur en 3–6 mánuði þarf viðkomandi að skrá lögheimili sitt á Íslandi um leið og hann uppfyllir skilyrði um lögheimilisskráningu en þó aldrei seinna en sex mánuðum eftir fyrstu komu.

Dvöl umfram 3–6 mánuði án lögheimilisskráningar í þjóðskrá er ólögleg og hefur áhrif á réttindi fólks.

Nýskráning ríkisborgara ríkja utan EES eða EFTA samkvæmt útgefnu dvalarleyfi hjá Útlendingastofnun.

Útlendingastofnun tilkynnir Þjóðskrá Íslands um útgáfu dvalarleyfis og í framhaldi af því er viðkomandi skráður í þjóðskrá. Með útgáfu dvalarleyfis hefur Útlendingastofnun tekið ákvörðun um að heimila einstaklingi búsetu hér á landi og fær einstaklingur við það lögheimilisskráningu og úthlutun kennitölu í kjölfarið. Mat á umsóknum og gögnum hefur þá þegar farið fram hjá Útlendingastofnun en Þjóðskrá Íslands skráir í grunnskrá þjóðskrár sömu skráningaratriði um einstakling og gert er um Íslendinga. Berist umræddar upplýsingar ekki með beiðni Útlendingastofnunar er beiðni með skráningu uns viðhlítandi upplýsingar hafa

borist. Samskipti Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands fara fram í rafrænu beiðna- og afgreiðslukerfi.

Nýskráning einstaklings sem þörf er á að auðkenna í skrá opinberra aðila og á rétt á að dvelja tímabundið hér á landi án lögheimilisskráningar (utangarðsskrá).

Erlendir ríkisborgarar, sem eiga rétt á að dvelja tímabundið hér á landi án lögheimilisskráningar (dvöl að hámarki þrjú mánuðir), geta fengið skráð aðsetur og fengið úthlutað kennitölu. Í slíkum tilvikum hefur verið óskað eftir því að sá sem hefur milligöngu um dvöl viðkomandi sækir um skráningu fyrir hans hönd, t.d. vinnuveitandi, menntastofnun, fyrirtæki eða ríkisstofnun.

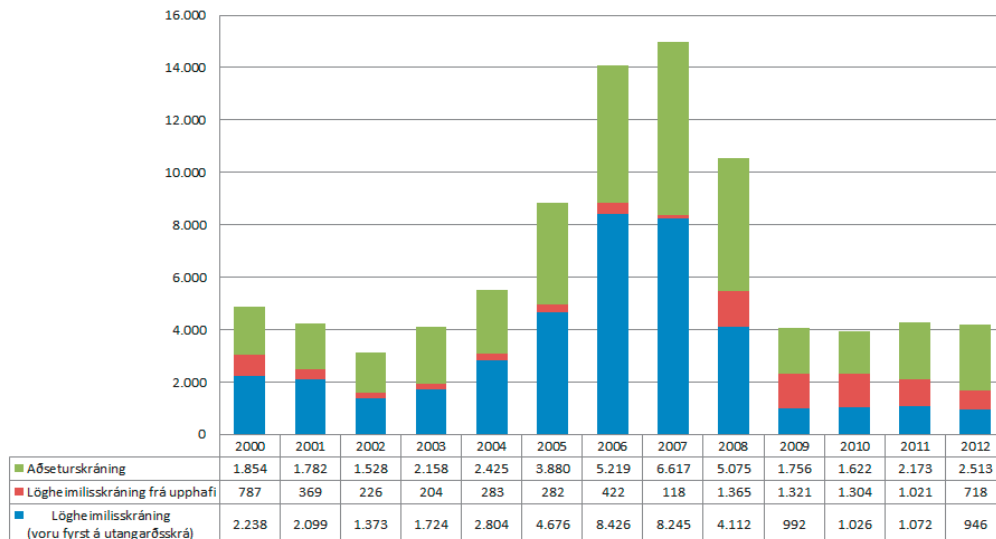
Nýskráning á forsendum tímabundinnar dvalar byggir ekki á lögum eða reglugerðum. Hjá Þjóðskrá Íslands er stuðst við óbirtar reglur dags. 26. nóvember 1987, útgefnar af þáverandi hagstofustjóra, um tilgang utangarðskennitalna og umsóknarferlið en tilgangur reglnanna var að ná utan um skráningu í utangarðsskrá þegar þörf væri fyrir hið opinbera að tryggja auðkenningu einstaklings í opinberum kerfum.

Nýskráning erlendra ríkisborgara sem stunda viðskipti á Íslandi (utangarðsskrá).

Fyrirtæki, svo sem fjármálafyrirtæki og önnur fyrirtæki, sem þurfa á skráningu að halda t.d. vegna launagreiðslna til erlendra stjórnarmanna í íslenskum fyrirtækjum, geta sótt um kennitölu fyrir erlenda ríkisborgara. Eins og fyrr segir byggir nýskráning þessara einstaklinga ekki á lögum eða reglugerðum. Tilgangur skráningar á utangarðsskrá er einkum að tryggja að einstaklingar, sem þörf er á að auðkenna í opinberum kerfum, séu auðkenndir á samræmdan hátt og að einungis opinberir aðilar geti sótt um umræddar kennitölur. Vakin er athygli á að kennitala, sem gefin er út í viðskiptalegum tilgangi til erlendra ríkisborgara, gerir viðkomandi kleift að starfa hér á landi og dvelja án heimildar vegna þeirra galla á skráningu sem lýst er hér að ofan.

Þjóðskrá Íslands telur rétt að vekja athygli Alþingis á því hve auðfengin nýskráning einstaklings á utangarðsskrá er og hve hvatinn til þess að ljúka skráningu (fá skráð lögheimili) er lítill. Það leiðir til þess að fjöldi einstaklinga stendur frammi fyrir því að njóta ekki þeirra lögbundnu réttinda sem þeir eiga rétt á.

Nýskráningar útlendinga



Myndin hér að framan sýnir að meginþorri þeirra erlendu einstaklinga, sem hafa verið nýskráðir sl. fimm ár, eru skráðir á utangarðsskrá og njóta þar með ekki réttinda hér á landi. Á utangarðsskrá eru 49.749 einstaklingar og eru 37,6% (eða 18.718) þeirra skráðir með aðsetur á Íslandi. Þar af eru 1.966 þeirra launþegar hér á landi samkvæmt upplýsingum frá RSK en þar sem þeir hafa ekki gengið frá skráningu lögheimilis síns á Íslandi njóta þeir hugsanlega ekki lögbundinna réttinda. Athygli vekur miðað við fjölda útgefinna kennitalna á utangarðsskrá að ekki skuli fleiri einstaklingar vera með staðgreiðslu.

4. Hver er kostnaður við útgáfu kennitölu? Eru heimildir til að innheimta raunkostnað við útgáfuna?

Nýskráning erlendra ríkisborgara hefur ekki verið kostnaðargreind en fyrir liggur að þrír starfsmenn sinna skráningu útlendinga að staðaldri. Að auki má áætla að 2,5 stöðugildi sinni móttöku og skráningu umsókna. Enn fremur má áætla að stuðningur og ráðgjöf lögfræðinga vegna mats á umsóknum nemi allt að 1,5 stöðugildi. Að lokum má benda á að á álagstímum er enn gripið til þess að færa starfsfólk tímabundið á milli verkefna og sinna skráningu útlendinga í yfirvinnu.

Engar heimildir eru í lögum til að innheimta raunkostnað við útgáfu kennitalna.

