

Kærunefnd útlendingamála

Ársskýrsla 2016

Kærunefnd útlendingamála, Ársskýrsla 2016

Útgefandi: Kærunefnd útlendingamála
Skúlagötu 17
101 Reykjavík
Sími: 510 0510
Netfang: postur@knu.is
Veffang: www.knu.is

© 2017 Kærunefnd útlendingamála

Kærunefnd útlendingamála

Ársskýrsla 2016

Efnisyfirlit

Inngangur.....	5
Skipulag og hlutverk kærunefndar útlendingamála	7
Þróun meðalmálsmeðferðartíma.....	8
Fjöldi kærumála	10
Fjöldi afgreiddra mála	11
Upprunaríki umsækjenda um alþjóðlega vernd.....	13
Dvalarleyfi og önnur mál.....	14



Ársskýrsla 2016

Inngangur

Annað starfsár kærunefndar útlendingamála einkenndist af breytingum á flestum sviðum. Þegar nefndin hóf störf árið 2015 voru sex starfsmenn í fullu starfi hjá nefndinni en þeim fjölgaði í 19 seinni hluta ársins 2016. Varaformaður var ráðinn í fullt starf og nefndarmönnum í hlutastarfi fjölgaði úr tveimur í fimm. Húsnæðið sem nefndin fékk til afnota þegar hún hóf störf var þá orðið of lítið og í ágúst 2016 flutti nefndin í stærra húsnæði.

Lagaumhverfi nefndarinnar breyttist einnig á árinu en með lagabreytingu í maí 2016 voru lögbundnir ferlar einfaldaðir nokkuð. Í breytingunni fólst annars vegar að kærunefndinni er ekki lengur skylt að taka viðtöl við alla umsækjendur um alþjóðlega vernd og hins vegar að formanni og varaformanni er heimilt að afgreiða, án aðkomu annarra nefndarmanna, tiltekna flokka mála þegar ekki er efnislegur vafi um niðurstöðu. Nefndin býður umsækjendum um alþjóðlega vernd til viðtals þegar hún telur það geta skýrt óljósa þætti máls þeirra.

Veruleg fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd var sá þáttur sem hafði mest áhrif á starfsemi nefndarinnar. Árið 2015 fjölgaði umsækjendum úr 175 umsóknum frá árinu áður í 354. Árið 2016 urðu umsóknir um alþjóðlega vernd 1132. Langmesti þungi þessarar fjölgunar lenti á Útlendingastofnun sem þurfti að taka að sér umönnun umsækjenda til viðbótar við afgreiðslu á umsóknum þeirra. Málum sem bárust kærunefnd fjölgaði einnig verulega, sérstaklega um haustið 2016. Engu að síður tókst á þessum sama tíma að draga úr fjölda mála í vinnslu og stytta afgreiðslutíma þeirra. Þá tókst einnig að stytta verulega tímamann frá því að ákvörðun er tekin af nefndinni og þar til hún er birt aðila málsins. Þessi árangur hefði ekki náðst án þess öflugra hóps sem starfar fyrir nefndina við úrlausn og afgreiðslu mála. Gróflega áætlað má gera ráð fyrir að þessi hraðari afgreiðsla mála hafi sparað ríkissjóði um 600 – 800 milljónir króna.

Nefndin starfar á sviði sem margir aðilar hafa aðkomu að. Þar má m.a. nefna Útlendingastofnun, Rauða kross Íslands, dómsmálaráðuneytið, ríkislögreglustjóra, lögregluna á höfuðborgarsvæðinu og lögregluna á suðurnesjum. Þá starfar nefndin með innlendum og erlendum

Lykiltölur

Alþjóðleg vernd

Málsmeðferðartími: 94 dagar

Breyting frá fyrra ári:

- 129 dagar

Fjöldi nýrra mála: 508

Fjölgun á milli ára: 220%

Fjöldi lokinna mála: 451

Fjölgun á milli ára: 270%

Staðfestingarhlutfall: 81%

Beiðnir um frestun

réttaráhrifa: 134

Fjöldi lokinna mála: 105

Fjölgun á milli ára: 300%

Önnur mál

Fjöldi kærumála: 71

Fjöldi lokinna mála: 78

Rekstur

Starfsmenn: 9-19

Nýttar fjárheimildir:

172 milljónir króna

túlkaþjónustum en fæstir þeirra sem leita til nefndarinnar tala ensku eða önnur tungumál sem starfmenn nefndarinnar hafa vald á. Þá á nefndin einnig gott samstarf við systurstofnanir og önnur innflytjendayfirvöld í Evrópu og er í reglulegu sambandi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem hefur verið nefndinni innan handar við úrlausn margra mála. Nefndin er í sambýli með embætti héraðssaksóknara en þessar tvær nokkuð ólíku stofnanir leigja saman húsnæði og gengur búskapurinn afar vel. Sá jákvæði samstarfsandi sem nefndin hefur mætt hjá þessum aðilum og það góða samstarf sem nefndin hefur átt og mun eiga við þá er lykillinn að áframhaldandi árangri innan málaflokksins og þess verkefnis sem löggjafinn hefur falið kærunefndinni.

Afgreiðsla umsókna um alþjóðlega vernd snýst fyrst og fremst um þá sem hingað koma og óska verndar. Þó svo að stór hluti þeirra sem hingað komu árið 2016 hafi verið frá öruggum upprunaríkjum þá eru langflestir þeirra að flýja erfiðleika af ýmsum toga og í leit að betra lífi fyrir sig og börn sín. Þó að mörg mál hafi sameiginleg einkenni er hvert mál rannsakað að fullu til að tryggja sé að einstaklingsbundnar aðstæður umsækjanda fái fulla skoðun. Þetta er sérstaklega mikilvægt í málum barna. Staða barna á flótta ræðst af viðeigandi reglum í þjóðarétti og landsrétti. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins segir að aðildarríki skuli gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að barn sem leiti eftir réttarstöðu sem flóttamaður fái, hvort sem það sé í fylgd foreldra eða annarra eða ekki, viðeigandi vernd og mannúðlega aðstoð við að nýta sér þau réttindi sem við eigi og kveðið sé á um í samningnum. Þá eru lög um útlendinga skýr um það að ákvarðanir sem varða barn skuli teknar með það sem því sé fyrir bestu að leiðarljósi. Við mat á því hvað barni sé fyrir bestu eiga stjórnvöld að líta til möguleika barns á fjölskyldusameiningu, öryggis þess, velferðar og félagslegs þroska auk þess sem taka á tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska. Þessar meginreglur hafa ráðið niðurstöðu í mörgum málum sem kærunefndinni hafa borist.



Í þessari ársskýrslu kærunefndarinnar verður gerð grein fyrir helstu lykiltölum og þróun þeirra. Af þessum tölum má sjá að verulegur árangur hefur náðst við að stytta málsmeðferðartíma allra mála og hefur sú þróun haldið áfram á yfirstandandi ári. Þá hafa bættir verkferlar enn frekar tryggt gæði úrskurða nefndarinnar.

*Hjörtur Bragi Sverrisson
formaður kærunefndar útlendingamála*

Skipulag og hlutverk kærunefndar útlendingamála

Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnáslunefnd sem úrskurðar í málum sem til hennar eru kærð á grundvelli laga um útlendinga. Við úrlausn kærumála hefur nefndin sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnáslustigi. Af því leiðir að ráðherra gefur nefndinni hvorki almenn né sérstök tilmæli um úrlausn mála.

Nefndin er skipuð sjö aðalmönnum og fimm til vara. Dómsmálaráðherra skipar formann nefndarinnar og varaformann, sem hafa starfið að aðalstarfi. Þrír nefndarmenn eru skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og tveir nefndarmenn eru skipaðir af ráðherra án tilnefningar.

Hlutverk kærunefndar útlendingamála er aðallega að rannsaka og úrskurða í kærumálum. Nefndin hefur ekki með höndum umönnun umsækjenda um alþjóðlega vernd eða aðra félagslega aðstoð sem þeir þurfa og eiga rétt á. Þá kemur nefndin ekki að stefnumörkun í þessum málaflokki að öðru leyti en því sem leiðir af úrskurðum hennar. Framkvæmd úrskurða nefndarinnar er í höndum Útlendingastofnunar og lögreglunnar.

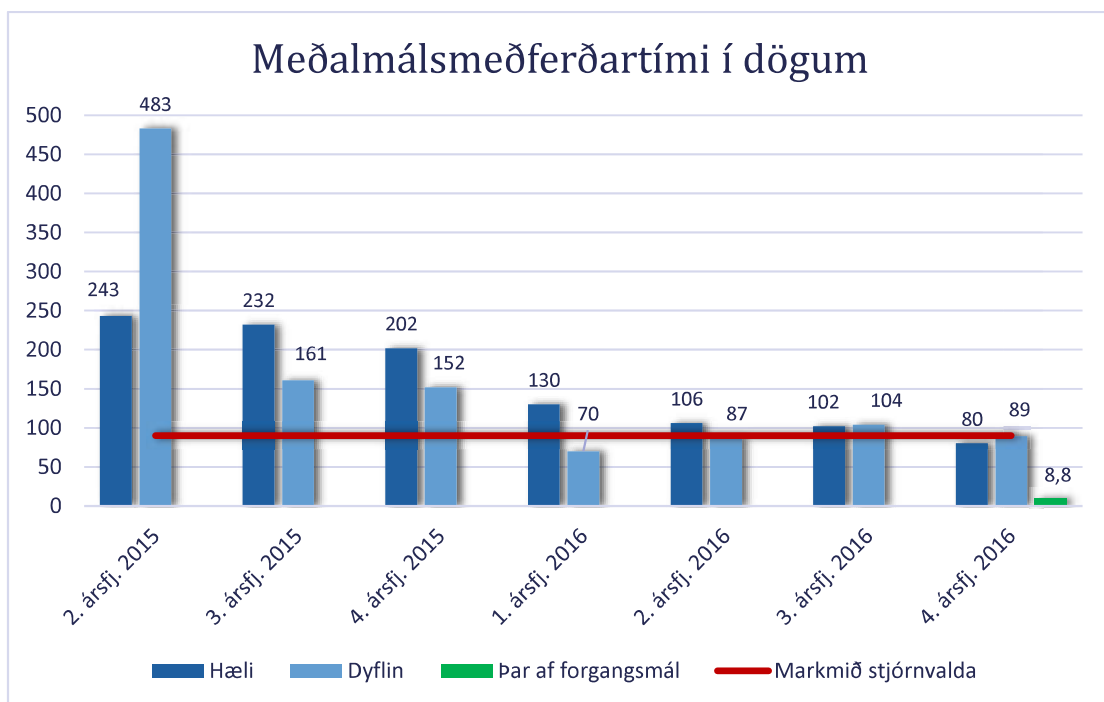
Nefndin er skipuð eftirtöldum einstaklingum:

- Hjörtur Bragi Sverrisson, formaður
- Anna Tryggvadóttir, varaformaður
- Pétur Dam Leifsson, aðalmaður, tilnefndur af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands
- Þorbjörg Inga Jónsdóttir, aðalmaður, tilnefnd af Mannréttindaskrifstofu Íslands
- Erna Kristín Blöndal, aðalmaður
- Anna Valbjörg Ólafsdóttir, aðalmaður, tilnefnd af Mannréttindaskrifstofu Íslands
- Árni Helgason, aðalmaður
- Hilmar Magnússon, varamaður tilnefndur af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands
- Laufey Helga Guðmundsdóttir, varamaður, tilnefnd af Mannréttindaskrifstofu Íslands.
- Ívar Örn Ívarsson, varamaður
- Vigdís Þóra Sigfúsdóttir, varamaður, tilnefnd af Mannréttindaskrifstofu Íslands
- Elísabet Gísladóttir, varamaður

Auk formanns og varaformanns störfuðu 17 manns hjá nefndinni undir lok ársins 2016, tveir yfirlögfræðingar, 13 lögfræðingar og tveir ritarar. Starfsmönnum var fjölgað um 9 í ágúst 2016 en þá flutti nefndin jafnframt í nýtt og stærra húsnæði að Skúlagötu 17, Reykjavík.

Þróun meðalmálsmeðferðartíma

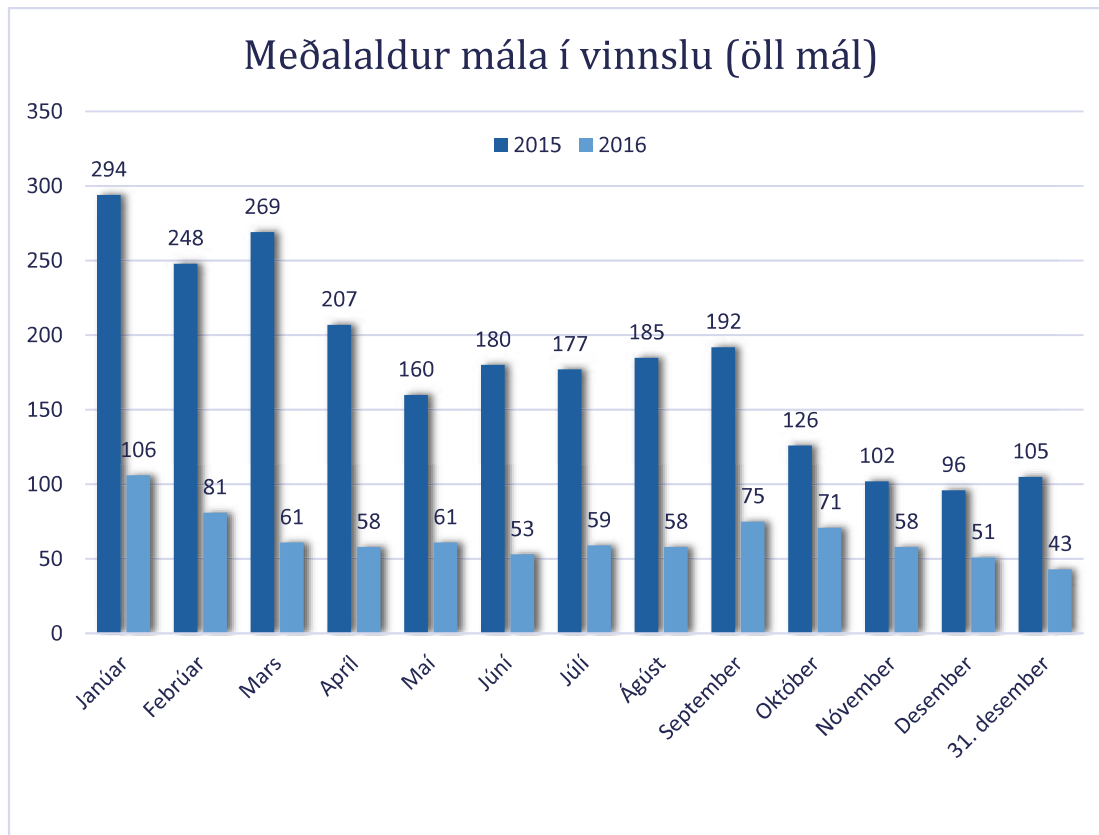
Fyrsta starfsár nefndarinnar litaðist málsmeðferðartími talsvert af eldri málum sem voru í kærumeðferð þegar nefndin hóf störf. Meðalmálsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd var 223 dagar árið 2015 en styttist í 94 dagar árið 2016. Málsmeðferðartíminn hefur haldið áfram að styttest og var 70 dagar fyrsta ársfjórðung þessa árs. Hér að neðan má sjá þróun meðalmálsmeðferðartíma frá því að nefndin hóf störf. Þar má sjá að meðalmálsmeðferðartími var kominn niður fyrir 90 daga markmið stjórnvalda síðasta ársfjórðung ársins 2016.



Um haustið 2016 setti nefndin upp sérstaka flýtimeðferðarferla fyrir bersýnilega tilhæfulegar umsóknir frá öruggum upprunaríkjum. Ferlarnir gerðu ráð fyrir 10-14 daga málsmeðferðartíma. Þessi mál voru hins vegar afgreidd á 8,8 dögum að meðaltali. Þar sem þessir sérstöku flýtimeðferðarferlar kölluðu á skipulag sem tók tíma frá öðrum málum og þar sem flutningur einstaklinga úr landi gat, eftir lagabreytingar haustið 2016, farið fram strax að lokinni birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar var af skilvirkisástæðum ákveðið að nýta ekki þessa ferla. Bersýnilega tilhæfulegar umsóknir frá öruggum upprunaríkjum fá þó áfram forgangsmeðferð.

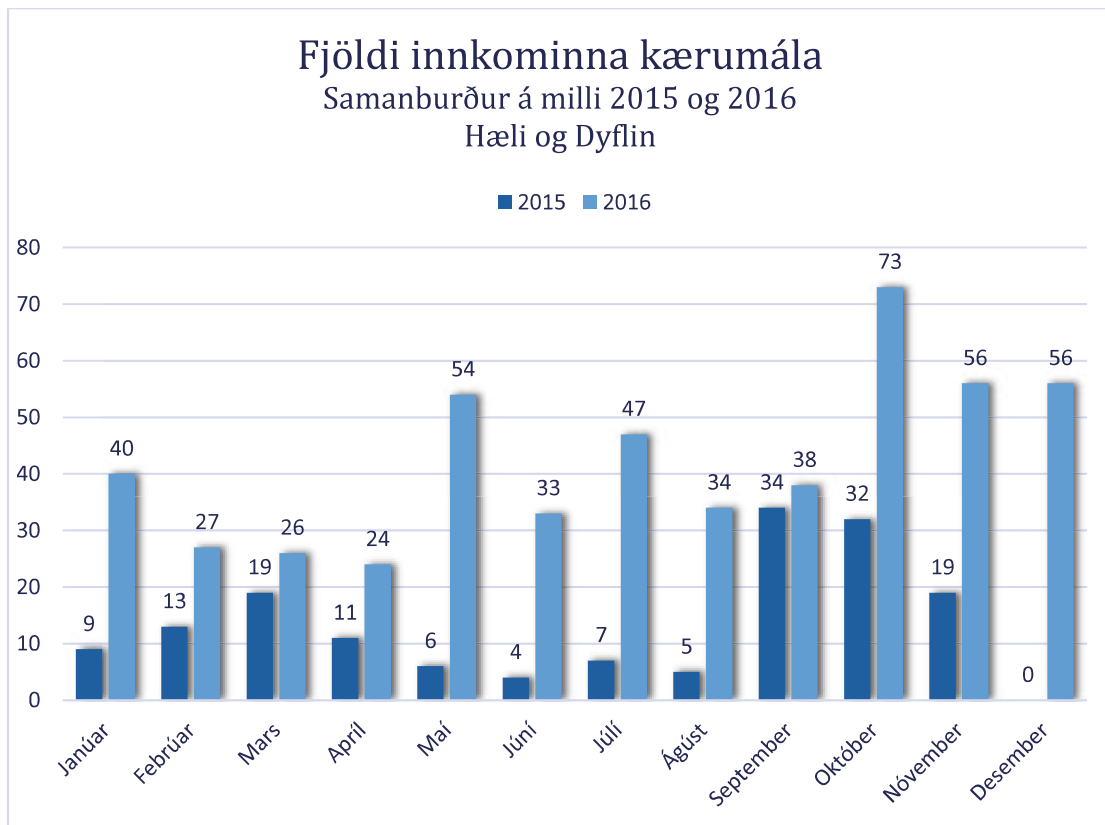
Nefndin hefur einnig fylgst með meðalaldri þeirra mála sem eru í vinnslu hjá nefndinni á hverjum tíma. Þessar tölur gefa til dæmis til kynna hvert meðalmálsmeðferðartími stefnir í að verða á næstu vikum og mánuðum. Þegar nefndin hóf starfsemi var meðalaldur mála í vinnslu 294 dagar. Þessi tala hafði lækkað í 105 daga undir lok ársins 2015 og var 43 dagar 31. desember 2016. Þessi þróun hefur haldið áfram á þessu ári en við lok fyrsta ársfjórðungs 2017 var meðalmál í vinnslu 33 daga gamalt.

Þessi tala á við um öll mál sem eru til vinnslu hjá nefndinni, umsóknir um alþjóðlega vernd, dvalarleyfi, brottvísanir o.fl. Hér að neðan má sjá hvernig meðalaldur mála í vinnslu þróaðist á árunum 2015 og 2016. Tölurnar eiga við um stöðuna í byrjun mánaðar nema annað sé tekið fram.



Fjöldi kærumála

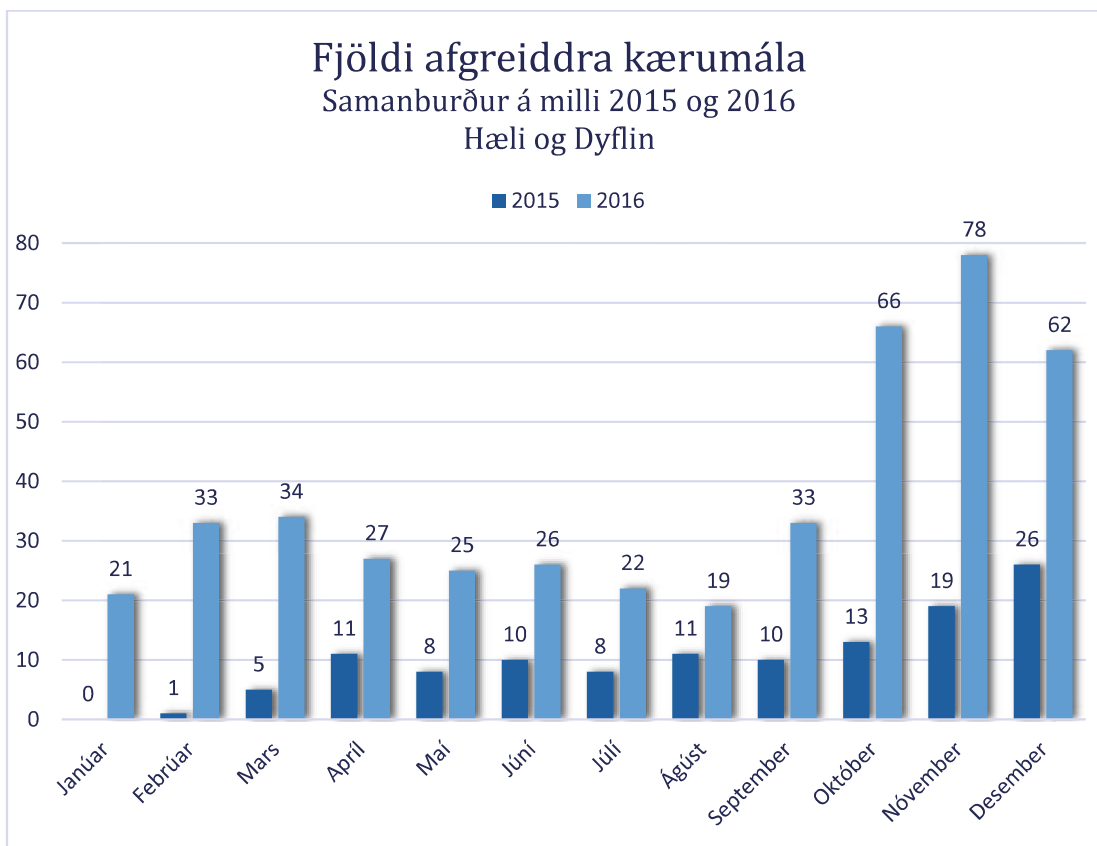
Þau tvö ár sem kærunefndin hefur starfað má greina augljósar árstíðabundnar sveiflur í fjölda umsókna um alþjóðlega vernd. Þessar sveiflur sjást skýrar í tölfræði Útlendingastofnunar en þær má einnig greina hjá kærunefndinni. Sambærilegar sveiflur eru einnig vel þekktar í Evrópu. Af myndinni hér að neðan má sjá verulega aukningu á milli ára á fjölda mála sem bárust kærunefndinni. Þar má einnig greina að fjöldi mála sem bárust nefndinni mánuðina september til desember á þessum tveimur árum var rúmlega 70% yfir meðaltali annarra mánaða árána. Þó ekki sé hægt að fullyrða að þetta verði almenn regla á næstu árum má reikna með að nokkrar líkur séu á því að árstíðabundinna sveiflna komi til með að gæta áfram og að taka verði tillit til þess við áætlanagerð.



Nefndin fékk 508 kærur vegna umsókna um alþjóðlega vernd á árinu 2016 en þær voru 159 árið áður. Til viðbótar fékk nefndin 134 beiðnir um frestun réttaráhrifa úrskurða kærunefndar en þær voru 28 árið áður. Samtals fékk nefndin því 648 mál til sín vegna alþjóðlegrar verndar eða um 3,5 sinnum fleiri mál en árið 2015.

Fjöldi afgreiddra mála

Undir lok ágúst 2016 flutti kærunevndin í stærra húsnæði. Á þeim tíma höfðu þegar fengist auknar fjárheimildir til ráðningar starfsfólks og var því ferli að mestu lokið þegar nefndin flutti. Níu lögfræðingar hófu störf um þetta leyti hjá nefndinni. Þjálfun starfsfólks og nýrra nefndarmanna sem ráðherra hafði skipað um sumarið fór fram með aðstoð Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna í september. Fjölgun starfsmanna og nefndarmanna og frekari straumlínulögun ferla gerði nefndinni kleift að takast á við mikla aukningu innkominna mála. Á þessum tíma styttist málsmeðferðartími og málum í vinnslu fækkaði, þrátt fyrir verulega fjölgun innkominna mála. Á myndinni hér að neðan má sjá hvernig afköst nefndarinnar hafa þróast eftir mánuðum og á milli ára.



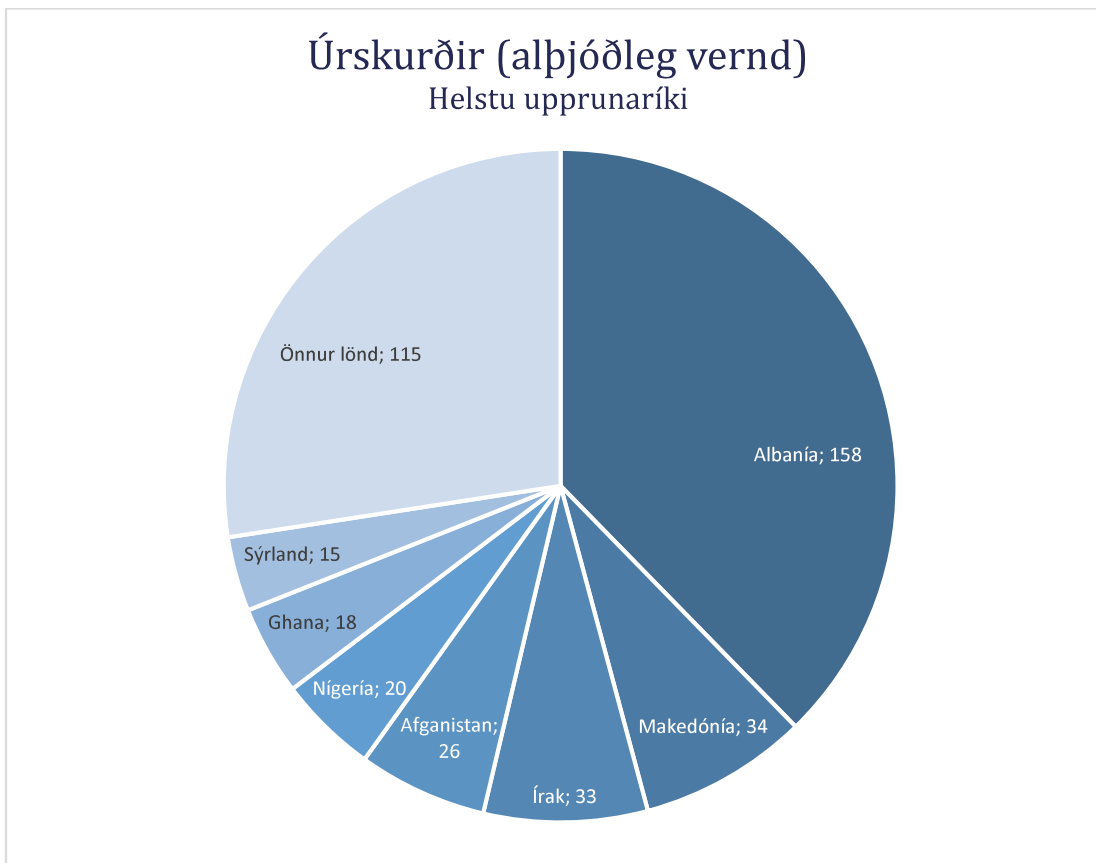
Inn í þessum tölum eru ekki beiðnir um frestun réttaráhrifa úrskurða nefndarinnar en samkvæmt lögum um útlendinga getur umsækjandi óskað eftir slíkri frestun. Á árinu 2016 fékk kærunevndin 134 beiðnir um frestun réttaráhrifa og afgreiddi 105 þeirra. Yfirgnæfandi meirihluta þeirra var sýnað en í nokkrum málum var úrskurður kærunevndarinnar endurupptekinn og snúið við eftir að ný gögn bárust nefndinni í tengslum við meðferð beiðninnar eða þegar aðstæður umsækjenda höfðu breyst frá því að úrskurður kærunevndar var kveðinn upp.

Árið 2016 afgreiddi nefndin 556 mál vegna umsókna um alþjóðlega vernd, að meðtöldum beiðnum um frestun réttaráhrifa, sem var næstum því fjórfalt fleiri mál en á árinu 2015. Nefndin staðfesti 81% ákvarðana Útlendingastofnunar í málum sem varða alþjóðlega vernd. Árið 2015 var staðfestingarhlutfallið um 70%.



Upprunaríki umsækjenda um alþjóðlega vernd

Þeir einstaklingar sem kærðu synjanir á umsókn um alþjóðlega vernd til kærunefndar útlendingamála komu frá 40 ríkjum. Um helmingur þeirra kom frá öruggum upprunaríkjum, aðallega Albaníu. Þetta eru talsvert öðruvísi tölur en sáust hjá Útlendingastofnun yfir umsækjendur um alþjóðlega vernd þar sem einstaklingar frá Makedóníu voru mun fleiri en þeir sem komu frá Albaníu. Mjög hátt hlutfall umsækjenda frá Makedóníu drógu hins vegar umsóknir sínar til baka þegar mál þeirra var hjá Útlendingastofnun eða kærðu ekki. Mál þeirra bárust því kærunefnd í minna mæli en umsóknir einstaklinga frá Albaníu. Á myndinni hér að neðan sést skipting á milli helstu upprunaríkja.



Auk þeirra ríkja sem nefnd eru á myndinni hér að ofan komu 13 umsækjendur frá Marokkó, 11 frá Íran og 10 frá Sómalíu. Einstaklingar frá öðrum ríkjum voru færri en 10 og í 15 tilfellum aðeins einn frá hverju ríki.

Dvalarleyfi og önnur mál

Til viðbótar málum tengdum umsóknum um alþjóðlega vernd fær nefndin til umfjöllunar mál vegna dvalarleyfa, búsetuleyfa, vegabréfsáritana og brottvísana. Um 15% af vinnu nefndarinnar fer í þessa málaflokka en þessi mál varða oft mikla hagsmuni einstaklinga og fjölskyldna þeirra. Meðalmálsmeðferðartími mála vegna dvalarleyfa árið 2016 var 145 dagar sem er innan við 40% af þeim tíma sem þau mál tóku á árinu 2015. Úrskurðum vegna vegabréfsáritana hefur fækkað mjög vegna breytinga á kæruleiðum en meðalmálsmeðferðartími þeirra mála var um 34 dagar á árinu 2016 en var 299 dagar á árinu 2015, eða um 11% af þeim tíma sem þessi mál tóku áður.

Samtals afgreiddi nefndin 78 mál sem falla undir þessa flokka á árinu 2016 sem er svipaður fjöldi og árið áður. Nefndin staðfesti 71% ákvarðana Útlendingastofnunar í dvalarleyfismálum árið 2016 en 53% árið 2015.

