

Kærunefnd útlendingamála

Ársskýrsla 2015



Kærunefnd útlendingamála, ársskýrsla 2015

Útgefandi: Kærunefnd útlendingamála
Skuggasundi 3
150 Reykjavík
Sími: 510 0510
Netfang: postur@knu.is
Veffang: www.knu.is

© 2016 Kærunefnd útlendingamála

Inngangur

Kærunevnd útlendingamála er ný nefnd sem stofnuð var með lögum samþykktum á Alþingi á vormánuðum 2014. Ástæður fyrir stofnun hennar voru vissulega margvíslegar en meginmarkmiðið var að setja á fót sjálfstæðan úrskurðaraðila á æðra stjórnarsýslustigi á sviði útlendingamála. Fjölmarginir aðilar á þessu sviði, svo sem Rauði kross Íslands og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, höfðu um hríð talað fyrir því að ákvarðanavald í þessum málaflokki yrði fært úr viðkomandi fagráðuneyti í sérstaka ópólítíska úrskurðarnefnd.



Kærunevndin var fullskipuð undir lok janúar 2015. Febrúar fór að nokkru leyti í undirbúningsstarf en nefndin var að fullu tekin til starfa í mars. Þá voru 113 kærur á borði nefndarinnar, þar af 93 eldri mál sem borist höfðu frá innanríkisráðuneytinu. Í upphafi störfuðu fjórir lögfræðingar og einn ritari við nefndina, auk formanns. Fljótlega varð þó ljóst að nefndin var undirmönnuð og í október bættust við þrjú lögfræðingar. Fjárheimildir fyrir 2016 leyfðu lítilsháttar fjölgun starfsmanna.

Í þessari fyrstu árskýrslu nefndarinnar eru raktar helstu lykiltölur varðandi starf nefndarinnar á árinu 2015. Þessar tölur sýna að verulegur árangur hefur náðst við að draga úr biðtíma hælisleitenda og annarra sem kæra mál til nefndarinnar. Af þessum lykiltölum má t.d. nefna að meðalaldur mála í vinnslu hefur lækkað úr 294 dögum í 106 á einu ári. Þá hefur málum í vinnslu einnig fækkað um tæp 25% frá 1. mars 2015, þrátt fyrir verulega fjölgun hælisleitenda og kærumála á síðari hluta ársins. Fyrstu spár fyrir 2016 benda til þess að kærur til nefndarinnar muni fjölga mikið á milli ára. Með nýlegum lagabreytingum mun skilvirkni málsmeðferðar aukast og rýmri fjárheimildir hafa leyft ráðningu fleiri starfsmanna. Allt bendir því til þess að málsmeðferðartími muni halda áfram að styttest á árinu 2016.

Efnisyfirlit

Inngangur	2
Efnisyfirlit.....	3
Hlutverk og skipan kærunefndar útlendingamála.....	4
Hælimál og Dyflinnarmál	5
Dvalarleyfismál	9
Önnur mál.....	9
Málshraði.....	10



Hlutverk og skipan kærunefndar útlendingamála

Hlutverk kærunefndar útlendingamála er skilgreint í lögum um útlendinga nr. 96/2002. Þar kemur fram að hlutverk hennar sé að úrskurða í málum sem til hennar eru kærð á grundvelli 30. gr. laganna. Samkvæmt 30. gr. er heimilt að kæra flestar ákvarðanir Útlendingastofnunar til kærunefndarinnar. Tiltekin mál, sem tengjast almannaöryggi, allsherjarreglu eða þjóðaröryggi, er hins vegar aðeins hægt að kæra til innanríkisráðuneytisins.



Þeir flokkar mála sem nefndin fær til umfjöllunar eru helst hælismál, Dyflinnarmál, dvalarleyfi, búsetuleyfi og vegabréfsáritanir. Þá fær nefndin einnig mál tengd brottvísunum og frávísunum. Langstærsti hluti starfsemi kærunefndarinnar er vegna hælismála og Dyflinnarmála.

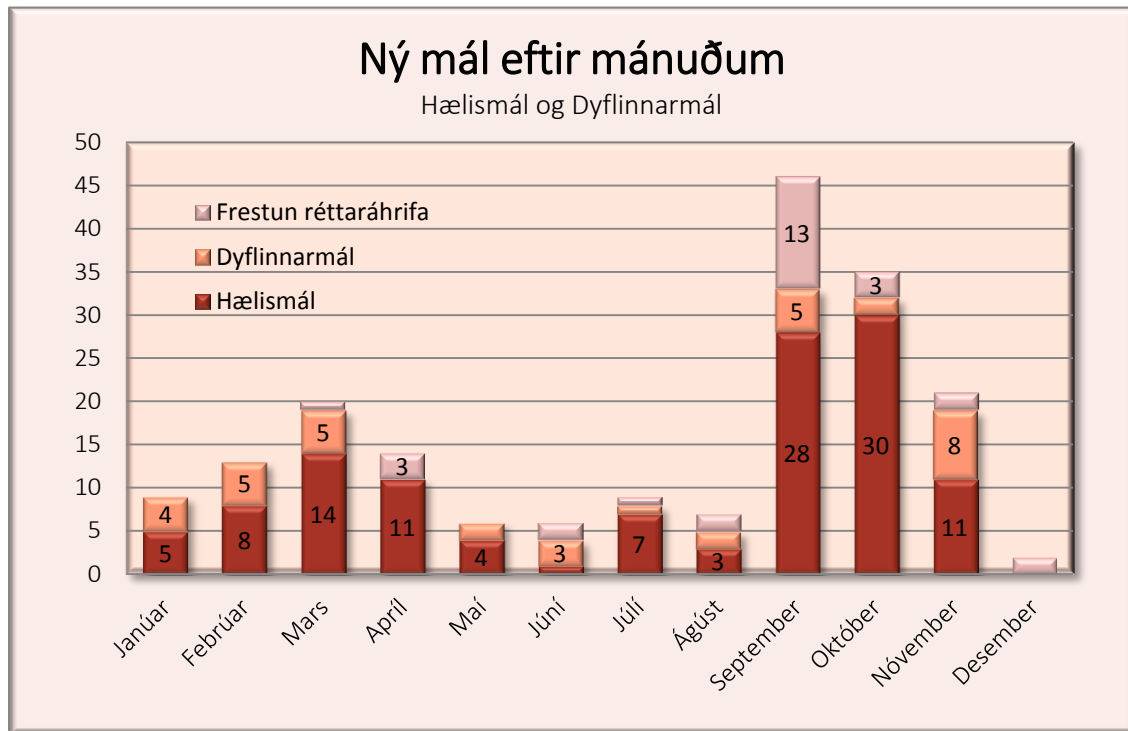
Einstaklingur sem hyggst kæra ákvörðun Útlendingastofnunar til kærunefndar útlendingamála þarf að gera það ekki síðar en 15 dögum eftir að ákvörðunin er birt honum. Nefndin gerir ekki kröfur um að kæra sé í sérstöku formi.

Nefndin hefur ekki með höndum umönnun hælisleitenda eða aðra félagslega aðstoð sem hælisleitendur þurfa og eiga rétt á. Þá hefur nefndin ekki formlegt hlutverk tengt stefnumörkun í þessum málaflokki að öðru leyti en því sem leiðir af úrskurðum hennar. Framkvæmd úrskurða nefndarinnar er í höndum Útlendingastofnunar og Ríkislögreglustjóra.

Kærunefnd útlendingamála er skipuð þremur einstaklingum og tveimur varamönnum. Formaður nefndarinnar er Hjörtur Bragi Sverrisson en aðrir nefndarmenn eru Anna Valbjörg Ólafsdóttir og Pétur Dam Leifsson sem jafnframt er varaformaður.

Hælistmál og Dyflinnarmál

Langstærsti þáttur í vinnu kærunefndarinnar lýtur að afgreiðslu hælistmála og Dyflinnarmála. Munurinn á þessum tveimur flokkum er að málin í þeim fyrrnefnda eru tekin til efnismeðferðar hér á landi. Málin í síðarnefnda flokknum snúast fyrst og fremst um hvort rétt hafi verið hjá Útlendingastofnun að beita Dyflinnarreglugerðinni í málinu og endursenda hælistleitandann til þess lands sem ber ábyrgð á umsókn hans í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar.



Súluarit 1: Fjöldi innkominna hælistmála eftir mánuðum

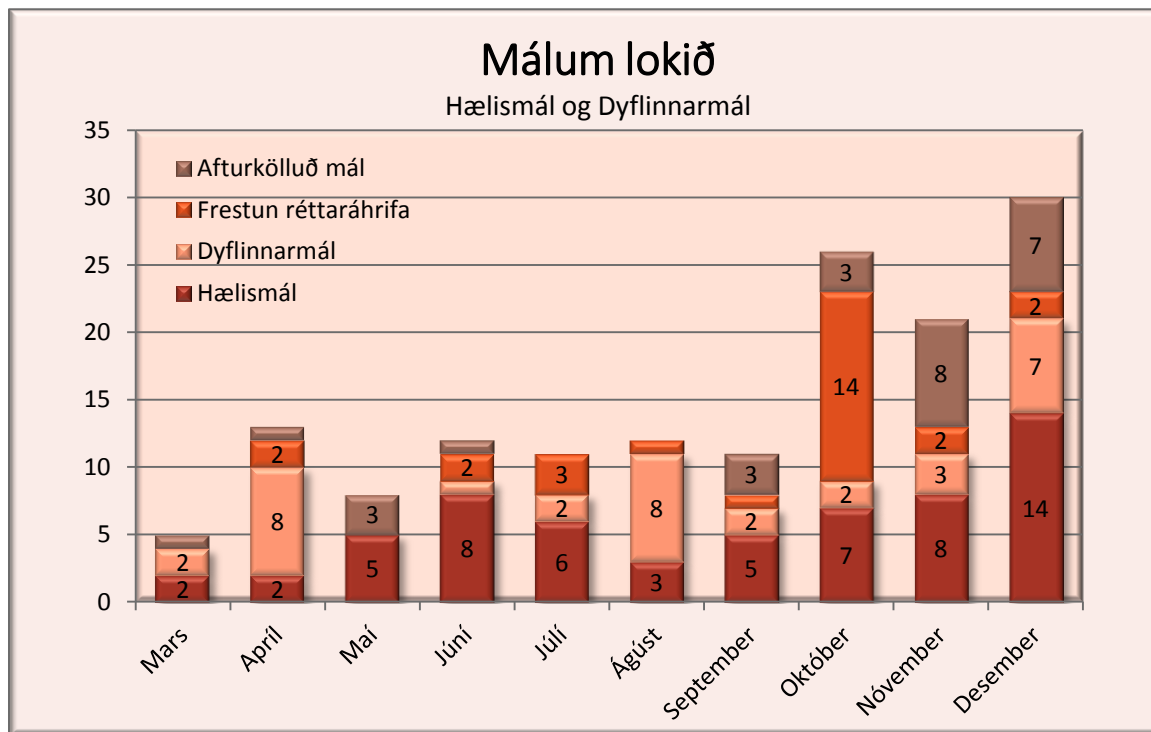
Hælistmálin eru mjög ólík innbyrðis og setja má spurningarmerki við að setja þau öll í einn flokk. Sum þessara mála varða einstaklinga sem gengið hafa í gegnum hörmungar svo sem vopnuð átök, pyndingar eða upplifað aðra afar erfiða atburði. Önnur varða atvinnuleysi og fátækt eða aðra þætti sem veita kærendum ekki réttarstöðu flóttamanna. Þá eru einnig í þessum flokki mál þar sem einstaklingar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðrum ríkjum en hafa engu að síður ákveðið að reyna fyrir sér annars staðar af ýmsum ástæðum.

Staðfestingarhlutfall (ákvarðanir Útlendingastofnunar sem eru að fullu staðfestar af kærunefnd) í hælistmálum var 63% í hælistmálum og 78% í Dyflinnarmálum. Tölum um staðfestingarhlutfall þarf að taka með fyrirvara en þær gefa ekki til kynna að nefndin hafi verið ósammála Útlendingastofnun í þetta mörgum málum. Sem dæmi má taka úrskurði í Dyflinnarmálum. Á árinu 2015 var átta af 36 úrskurðum í Dyflinnarmálum snúið við og málin send í efnismeðferð. Sex þeirra voru send í efnismeðferð vegna þess að afgreiðsla þeirra hafði dregist mjög á langinn hjá innanríkisráðuneytinu (elsta málið hafði verið í kærumeðferð í 818 daga þegar ákvörðun var tekin)

og ekki þótti forsvaranlegt að neita þeim kærendum um efnismeðferð eftir þennan langa biðtíma. Hinum tveimur málunum var snúið við þar sem ný gögn bárust nefndinni eftir úrskurð Útlendingastofnunar, en þessi gögn höfðu úrslitaáhrif á niðurstöðu málanna. Öðru þeirra var snúið við eftir að kærunefndin fékk beiðni um endurupptöku en nefndin hafði áður staðfest ákvörðun Útlendingastofnunar.

Ástæða þess að nefndin felldi úr gildi 22 af 60 hælisákvörðunum Útlendingastofnunar tengdust oft þeim langa tíma sem mál þeirra höfðu verið í meðferð hjá stjórnvöldum (samanlagður málsmeðferðartími hjá Útlendingastofnun, innanríkisráðuneytinu og kærunefndinni). Ýmist höfðu þá ný gögn komið fram eða að ákvæði útlendingalaga heimilaði nefndinni að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða vegna tímalengdar afgreiðslunnar (4. mgr. 12. gr. f. útlendingalaga). Þá er einnig ekki óeðlilegt að staðfestingarhlutfall sé í lægra lagi þar sem nefndin er ný og áherslur hafa breyst frá fyrri framkvæmd.

Framan af árinu var afkastageta nefndarinnar frekar jöfn en með fjölgun starfsfólks undir lok ársins jókst fjöldi úrskurða talsvert og hefur haldið áfram að vaxa.

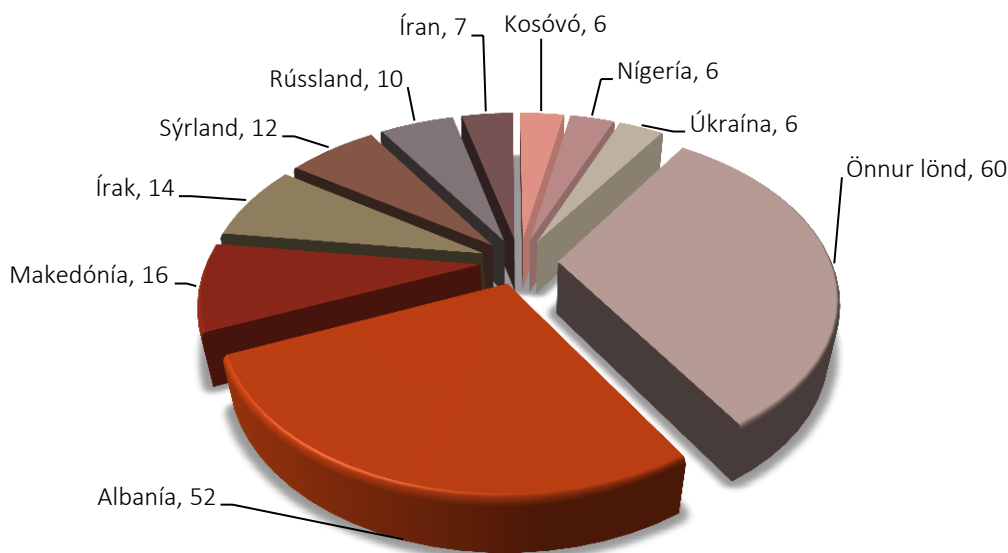


Súlurit 2: Fjöldi úrskurða eftir mánuðum

Hælistleitendur komu frá 53 löndum og frá flestum heimsálfum. Hér að neðan má sjá skiptingu hælís- og Dyflinnarmála sem nefndinni bárust á árinu á milli helstu landa eftir upprunaríki kæranda (mál flutt frá innanríkisráðuneytinu um áramótin eru meðtalin).

Skipting á milli helstu landa

Hælistímál og Dyflinnarmál



Mynd 1: Helstu upprunaríki hælisteitenda

Til viðbótar við kærur á ákvörðunum Útlendingastofnunar fær nefndin til meðferðar beiðnir um frestun réttaráhrifa á ákvörðun nefndarinnar. Samkvæmt útlendingalögum frestar málskot til dómstóla ekki réttaráhrifum ákvarðana kærunefndarinnar en hægt er að fara fram á slíka frestun. Þegar kærunefnd fær slíka beiðni er hún venjulega afgreidd eins fljótt og unnt er, en meðalafgreiðslutími slíkra mála á árinu 2015 var 26 dagar.

Við mat á því hvort ástæða sé til að fresta réttaráhrifum metur kærunefndin málsástæður kæranda út frá þremur þáttum:

- Í fyrsta lagi hvort þær bendi til þess að framkvæmd úrskurðar myndi fara í bága við 45. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002 sem fjallar um bann við endursendingu útlendings til lands þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir eða ef ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis. Þá er einnig skoðað hvort endursending kunnri að fara í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en það ákvæði fjallar um bann við pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Horft er til aðstöðu kæranda í því landi sem hann yrði sendur til sem og til flutningsins sjálfs.
- Í öðru lagi lítur kærunefndin til þess hvort brottflutningur kæranda myndi svipta hann, að hluta eða að fullu, rétti sínum til að bera mál sitt undir dómstóla, sbr. 70 gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í þessu samhengi er tekið tillit til möguleika kæranda til að gefa skýrslu í máli sínu í gegnum fjarfundarbúnað eða, ef þörf krefur, að koma til Íslands til að gefa skýrslu fyrir dómi.
- Í þriðja lagi skoðar kærunefndin hvort málsástæður kæranda gefi til kynna að aðstæður kæranda eða aðstæður í landinu sem hann yrði sendur til hafi breyst verulega frá því að

úrskurður kærunefndar var kveðinn upp og að þær breytingar, eða nýjar upplýsingar sem koma fram í tengslum við beiðni um frestun réttaráhrifa, leiði til þess að nokkrar líkur séu á því að dómstóll myndi snúa við niðurstöðu kærunefndar.

Nefndin hefur frestað réttaráhrifum tveggja úrskurða og því er ljóst að aðeins í sérstökum undantekningartilfellum getur hælisleitandi dvalist á landinu á meðan mál hans er til meðferðar hjá dómstólum. Þegar þetta er ritað hefur héraðsdómur gengið í báðum þessum málum þar sem úrskurður kærunefndar var staðfestur.

Auk beiðna um frestun réttaráhrifa hefur nefndin fengið til meðferðar beiðnir um endurupptökur á úrskurðum sínum. Nefndinni er heimilt að endurupptaka úrskurði sína á grundvelli beiðni frá kæranda ef úrskurðurinn hefur byggst á röngum eða ófullnægjandi upplýsingum eða á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að úrskurður var kveðinn upp. Nefndin samþykkti beiðni um endurupptöku einu sinni á árinu, en í því máli hafði aðstaða hælisleitandans breyst verulega frá því að úrskurður var kveðinn upp.

Dvalarleyfismál

Af þeim mikla fjölda dvalarleyfa sem Útlendingastofnun afgreiðir á hverju ári lenda hlutfallslega fá á borði kærunefndarinnar. Á árinu fékk nefndin 32 kærur vegna synjunar um dvalarleyfi en til viðbótar bárust 29 mál frá innanríkisráðuneytinu í byrjun ársins. Nefndin lauk 38 málum með úrskurði en átta kærur voru afturkallaðar áður en afgreiðslu þeirra lauk hjá nefndinni.

Nefndin staðfesti 53% af þeim dvalarleyfismálum sem hún afgreiddi árið 2015. Eins og kom fram í kaflanum um hælismál má ekki lesa úr þessum tölum að nefndin hafi í 47% tilvika verið ósammála Útlendingastofnun eða talið afgreiðslu stofnunarinnar áfátt. Í mörgum tilvikum kallaði langur afgreiðslutími á úrræði sem annars hefðu ekki verið tæk eða að aðstæður höfðu breyst frá því að Útlendingastofnun afgreiddi málið.



Önnur mál

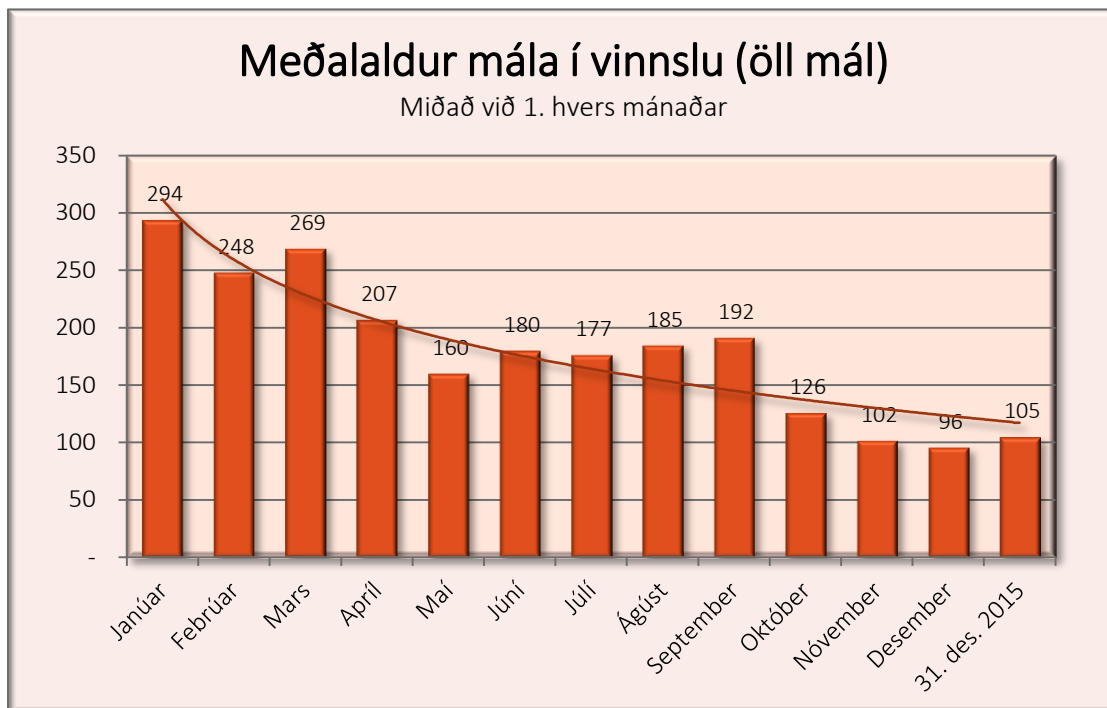
Nefndin fékk einnig á sitt borð kærur vegna synjunar á vegabréfsáritunum, kærur á ákvörðunum um brottvísun og afturköllun dvalarleyfa. Þessi mál eru ekki stór þáttur í starfsemi nefndarinnar en varða oft mikla hagsmuni, sér lagi síðarnefndu flokkarnir. Kærunefndin afgreiddi 46 kærur vegna vegabréfsáritunar á árinu 2015 og í lok árs var engin slík kæra á borði nefndarinnar. Einungis sjö kærur vegna brottvísanna og dvalarleyfa bárust nefndinni á árinu 2015. Öll þau mál voru í vinnslu í lok ársins.

Málshraði

Kæruneftnd útlendingamála leggur áherslu á að vandað sé til verks og að mál sem kærð hafa verið til nefndarinnar séu rannsökuð nægilega vel áður en ákvörðun er tekin. Nefndin er jafnframt meðvituð um þá erfiðleika sem löng bið og óvissa getur haft í

för með sér. Nefndin lítur svo á að stytting málsmeðferðartíma sé forgangsmál stjórnvalda en að jafnframt verði að gæta að réttaröryggi hælisleitenda og annarra sem sækja um dvalarleyfi.

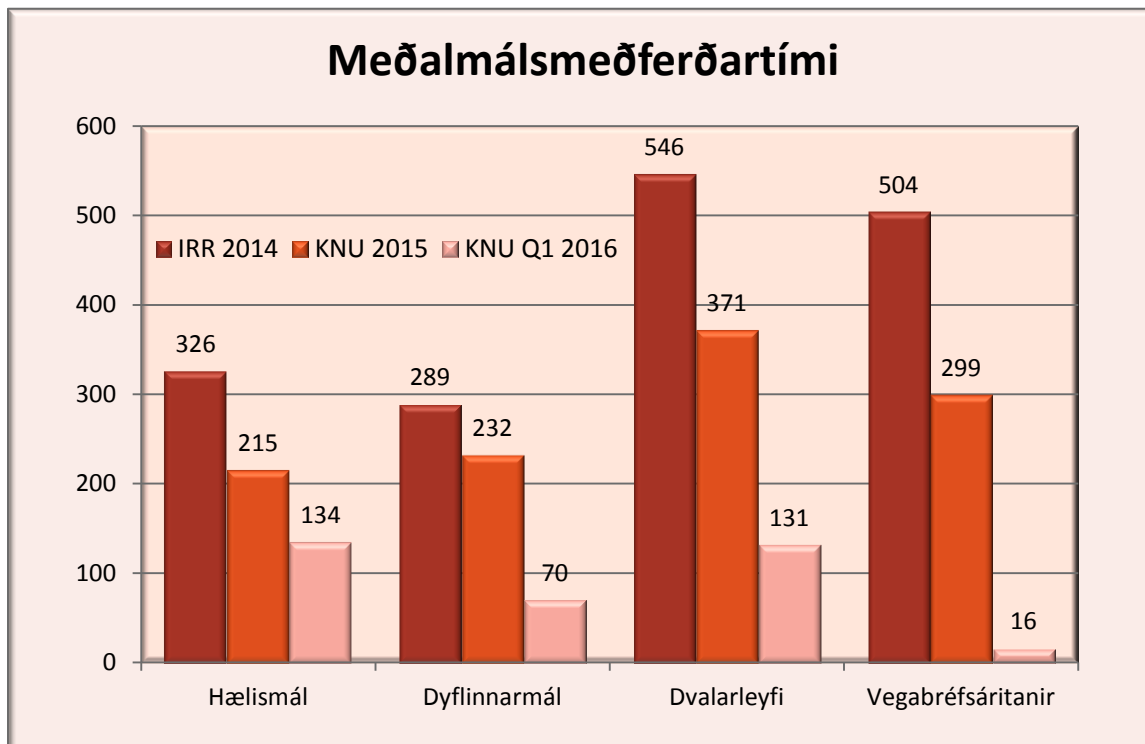
Afgreiðsluhraðinn á málum kæruneftndarinnar litaðist mjög af þeim eldri málum sem nefndin fékk frá innanríkisráðuneytinu um áramótin 2014/2015. Þótt talsvert hefði áunnist í átaksverkefni í hælismálum sem ráðuneytið stóð fyrir fékk nefndin mörg gömul mál á sitt borð strax í byrjun. Meðalaldur þeirra mála sem fluttust yfir til nefndarinnar var 294 dagar þann 1. janúar 2015. Þó að nefndin hafi í raun ekki byrjað að úrskurða að neinu marki fyrr en í mars lækkaði meðalaldur mála í vinnslu verulega á árinu og var í árslok 105 dagar. Þá voru um 90% mála sex mánaða eða yngri.



Súlurit 3: Meðalaldur mála í vinnslu

Þann 1. mars 2015 voru 113 mál á borði nefndarinnar en í lok árs 2015 voru þau 86. Í ljósi undirmönnunar framan af ári og fordæmalausrar fjölgunar hælismála á haustmánuðum verður að telja þetta vel viðunandi árangur. Þó er rétt að nefna að fjöldi hælismála í vinnslu hækkaði nokkuð á þessum tíma.

Tölur um málshraða einstakra flokka mála sýna einnig umtalsverðan árangur nefndarinnar á árinu þrátt fyrir þá blöndu af nýrri og eldri málum sem nefndin hafði til afgreiðslu. Neðangreind súlurit sýna þennan samanburð vel. Tölur um meðalmálsmeðferðartíma hjá innanríkisráðuneytinu eru byggðar á tölum fyrstu 10 mánuði ársins 2014. Til samanburðar er fyrsti ársfjórðungur 2016 einnig sýndur en þá hafði kærunefndin lokið við öll eldri mál sem komu frá innanríkisráðuneytinu.



Súlurit 4: Samanburður á meðalmálsmeðferðartíma

Eins og sjá má er nefndin á góðri leið með að ná markmiði stjórnvalda um 90 daga meðalmálsmeðferðartíma hælismála. Spár um tvöföldun hælismála á árinu 2016 kalla hins vegar á fjölgun starfsmanna sem og frekari straumlínulögun verkferla þar sem slíku verður við komið án þess að fórna réttaröryggi.



