

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 23. maí 2013 í máli nr. E-3271/2012:

Samuel Eboigbe Unuke

(Katrín Oddsdóttir hdl.)

gegn

Útlendingastofnun og

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 30. apríl síðastliðinn, var höfðað 5. október 2012 af Samuel Eboigbe Unuke, Tjarnargötu 3, Reykjanesbæ, á hendur Útlendingastofnun, Skógarhlíð 6, Reykjavík, og íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ógiltur verði með dómi úrskurður innanríkisráðuneytisins frá 9. júlí 2012 í máli stefnanda og dæmt að felld skuli úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar frá 28. mars 2012, þar sem ákveðið var að umsókn stefnanda um hæli á Íslandi yrði ekki tekin til meðferðar hér á landi og að hann skyldi endursendur ásamt umsókn hans til Svíþjóðar. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu auk virðisaukaskatts eins og málið væri ekki gjafsóknarmál en stefnanda var veitt gjafsókn 29. október 2012.

Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnanda og að þeim verði dæmdur málskostnaður úr hendi stefnanda að mati dómsins en til vara er þess krafist að málskostnaður verði látinn niður falla.

Með framhaldsstefnu, sem árituð var af hálfu stefndu um birtingu og viðtöku afrits stefnu 26. nóvember sl., er þess krafist af hálfu stefnanda að ógilt verði með dómi ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, 2. nóvember sl. um niðurfellingu framfærslu Reykjanesbæjar til stefnanda. Þá var þess krafist í framhaldsstefnu að stefndu yrði gert að greiða stefnanda skaðabætur að fjárhæð 300.000 krónur auk vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr., sbr. 4. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá 2. nóvember 2012 til 26. nóvember s.á. en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr., sbr. 9. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Stefnandi krefst málskostnaðar í framhaldssök eins og málið væri ekki

gjafsóknarmál en stefnanda var veitt gjafsókn 14. janúar 2013.

Í greinargerð stefndu í framhaldssök var þess aðallega krafist að öllum kröfum stefnanda í framhaldssök yrði vísað frá dómi. Til vara var krafist sýknu og til þrauta vara lækkunar á miskabótakröfu. Krafist er málskostnaðar samkvæmt mati dómsins.

Með úrskurði dómsins 12. apríl 2013 var skaðabótakröfu stefnanda í framhalds sök vísað frá dómi.

Málið hefur sætt flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 að beiðni stefnanda og eftir ákvörðun dómstjóra 4. október 2012.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Stefnandi er nígerískur ríkisborgari og kom til Íslands í desember 2011 frá Svíþjóð eftir að umsókn hans þar um hæli hafði verið synjað. Í stefnu greinir svo frá að stefnandi hafi flúið frá heimalandi sínu, Nígeríu, þar sem hann taldi sig vera í mikilli hættu. Hafi hann gengið til liðs við pólitísku andspyrnuhreyfinguna „MEND“ (e. Movement for the Emancipation of the Niger Delta) en hreyfingin berjist fyrir sjálfstæði Niger Delta svæðisins í Nígeríu á grundvelli þess að fyrrverandi og núverandi ríkisstjórnir hafi arðrænt svæðið í gegnum tíðina með hörmulegum afleiðingum fyrir íbúa landsins.

Hlutverk stefnanda í hreyfingunni hafi í upphafi verið að safna saman stúdentum til stuðnings MEND gegn þáverandi ríkisstjórn sem hefði orðið uppvis að margþættum mannréttindabrotum gegn þegnum landsins. Vegna leka sem upp hafi komið hafi einn forsvarsmanna MEND verið handtekinn og hafi stefnandi og aðrir forystumenn samtakanna verið í mikilli hættu þar sem ekki sé hægt að búast við réttlátri málsmeðferð af hálfu yfirvalda, sérstaklega ef um er að ræða andófsmenn gegn stjórnvöldum. Stefnandi hafi flúið en síðar hafi honum verið boðið að gerast meðlimur í undirdeild MEND. Þar hafi hann átt þess kost að vera hátt settur og jafnvel pólitískur leiðtogi. Stefnandi hafi samþykkt þetta án þess að gera sér grein fyrir því að honum yrði gert að gangast undir manndómsvígslur sem áttu meðal annars að fela í sér mannrán og fleiri glæpsamleg athæfi en slíkt sé andstætt sannfæringu stefnanda og hafi hann reynt að hætta í hreyfingunni. Það hafi þó reynst of seint og hafi verið lítið á hann sem svikara og mögulegan uppljóstrara. Skömmu síðar hafi hópur manna veist að stefnanda þar sem hann hafi setið á veitingastað. Mennirnir sem hafi verið meðlimir hreyfingarinnar hafi beitt stefnanda alvarlegu ofbeldi og sjáist ummerki þess greinilega á stefnanda enn í dag. Stefnandi kveðst hafa misst meðvitund. Hann hafi rankað við sér þar sem verið var að flytja hann á afvikinn stað og hafi hann talið ljóst að ætlunin væri að myrða hann. Honum hafi þó tekist að flýja þar sem almennir borgarar hafi komið að árásarmönnum.

Eftir árásina hafi stefnandi verið alvarlega slasaður og gert sér grein fyrir því að líf hans væri í mikilli hættu. Hótanir hafi farið að berast honum frá Uruba ættbálknum, sem tengdist MEND-hreyfingunni og kalli sig OPC (Odua Peoples Congress). Flokkurinn sé valdamikill og hafi stefnandi gert sér grein fyrir því að

hann væri í hættu alls staðar í Nígeríu. Hann hafi því afráðið að flýja landið.

Stefnandi telur sig í mikilli lífshættu verði honum gert að fara aftur til Nígeríu. Hann óttist verulega að verða fyrir ofsóknum hvar sem er í heimalandi sínu og því geti hann ekki flutt innanlands til þess að forða sér frá hættu. Stefnanda hafi tekist að flýja til Evrópu en hann hafi þurft að yfirgefa Spán en þar hafi margir meðlimir MEND-hreyfingarinnar verið. Hann hafi talið sig í lífshættu þar. Stefnandi hafi loks komist til Svíþjóðar þar sem hann hafi sótt um hæli í lok júní 2010. Umsókn hans hafi verið synjað í nóvember s.á. en hann hafi kært þá niðurstöðu án árangurs. Þegar stefnanda varð ljóst að fyrirhugað var að senda hann til Nígeríu frá Svíþjóð hafi hann óttast svo um líf sitt að hann hafi brugðið á það ráð að flýja til Íslands.

Með beiðni 16. desember 2011 óskaði stefnandi eftir því að verða veitt hæli hér á landi sem flóttamaður. Stefnda, Útlendingastofnun, tók þá ákvörðun 28. mars 2012 að hafna því að beiðni stefnanda yrði tekin til efnismeðferðar hér á landi og að hann skyldi endursendur ásamt beiðni sinni til Svíþjóðar. Stefnandi kærði ákvörðun Útlendingastofnunar til innanríkisráðuneytisins sem staðfesti niðurstöðuna með úrskurði 9. júlí 2012. Úrskurðurinn var birtur stefnanda 2. ágúst sama ár. Með úrskurði 19. september s.á. féllst ráðuneytið á beiðni stefnanda um frestun réttaráhrifa úrskurðarins. Var fresturinn bundinn því skilyrði að mál stefnanda yrði borið undir dómstóla innan tíu daga frá birtingu ákvörðunarinnar og að þess yrði óskað að mál hans hlyti flýtimeðferð samkvæmt XIX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Ákvörðunin var birt stefnanda 20. september 2012.

Stefnandi krefst ógildingar á úrskurði stefnda, innanríkisráðuneytisins, og að ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, verði felld úr gildi. Vísar stefnandi meðal annars til þess að íslenskum stjórnvöldum hafi borið að taka umsókn stefnanda til efnismeðferðar hér á landi og að endursending til Svíþjóðar jafngildi endursendingu til Nígeríu sem brjóti í bága við reglur landsréttar og þjóðaréttar, sbr. meðal annars 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002, 68. gr. stjórnarskrárinnar og 2. og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá telur stefnandi jafnframt að hann hafi ekki notið réttlátrar málsmeðferðar í Svíþjóð. Loks byggir stefnandi ógildingarkröfu sína á því að íslensk stjórnvöld hafi brotið málsmeðferðarreglur við meðferð málsins.

Af hálfu stefndu er því haldið fram að stjórnvöldum hafi ekki borið að skoða efnislega hvort veita bæri stefnanda hæli hér á landi. Stefndu hafi einungis borið að meta hvort hælisumsókn stefnanda skyldi tekin til efnislegrar meðferðar hér á landi eða í Svíþjóð. Þá mótmæla stefndu því að endursending til Svíþjóðar jafngildi endursendingu til Nígeríu og að málsmeðferð sú sem stefnandi naut í Svíþjóð hafi verið ábótavant. Þá hafna stefndu fullyrðingum stefnanda um að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotnar.

Stefnandi greinir svo frá málavöxtum í framhaldsstefnu að hann hafi 8. nóvember 2012 ætlað að sækja vikulegu framfærslu sína frá Reykjanesbæ. Framfærslan nemi annars vegar 2.700 krónum í reiðufé og hins vegar 8.000 krónum, sem lagðar voru inn á greiðslukort, sem gildi aðeins í verslunum Bónuss. Við komu sína á skrifstofu Reykjanesbæjar hafi hann fengið þær upplýsingar að hann myndi ekki lengur fá framfærslu þar sem hann dveldist ekki lengur í Reykjanesbæ. Hafi honum að auki verið gert að afhenda lykla að herbergi sem félagsþjónusta Reykjanesbæjar hafi útvegað honum á grundvelli sömu raka.

Stefnandi hafi tjáð fulltrúa Reykjanesbæjar að hann hefði ekki flutt úr bæjarfélaginu og hefði ekki aðra leið til að framfleyta sér en með umræddri framfærslu. Hafi þá fulltrúi Reykjanesbæjar brugðið á það ráð að prenta út færslulista yfir notkun á inneignarkorti stefnanda í Bónus, sem sýndi verslunarferðir hans frá því í ágúst 2012. Fulltrúinn hafi ætlað að sýna fram á með listanum að stefnandi væri fluttur úr bæjarfélaginu. Stefnandi heldur því fram að ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, sem krafist sé ógildingar á, hafi ekki verið birt stefnanda fyrr en réttaráhrif hennar hafi þegar verið komin fram. Stefnandi hafi verið sviptur framfærslu frá 30. október 2012 en formleg ákvörðun hafi ekki borist lögmanni stefnanda fyrr en 6. nóvember s.á. Þá heldur stefnandi því enn fremur fram að hann hafi ekki notið andmælaréttar. Fram komi í umræddri ákvörðun að hún sé ekki kæránleg og sé stefnanda því nauðsyn að leita atbeina dómstóla til að fá henni hnekk.

Stefndu halda því fram að starfsmenn félagsþjónustu Reykjanesbæjar hafi ítrekað reynt að hitta stefnanda fyrir í íbúð hans að Tjarnargötu 3 í Reykjanesbæ en ekki haft erindi sem erfiði. Stefnandi hafi komið í afgreiðslu Útlendingastofnunar 28. september 2012 til þess að sækja um dvalar- og atvinnuleyfi og hafi hann þá greint frá því að hann væri búinn að skrá sig í sambúð með íslenskrri konu í Hafnar firði. Útlendingastofnun hafi því talið ljóst að stefnandi byggi ekki lengur í Reykjanesbæ og hafi því tekið ákvörðun um að fella niður þjónustu við hann og framfærslu í samræmi við 1. mgr. 47. gr. b laga nr. 96/2002 um útlendinga og 6. gr. samnings Reykjanesbæjar, Útlendingastofnunar og dómsmálaráðuneytisins (nú innanríkisráðuneytisins) um umönnun hælisleitenda frá 12. febrúar 2004. Stefnandi hafi verið kynnt munnlega að til stæði að fella niður þjónustu við hann þar sem hann dveldi ekki í Reykjanesbæ en honum hafi borist formleg tilkynning um þetta með bréfi 2. nóvember 2012. Hinn 4. desember s.á. hafi Útlendingastofnun borist tilkynning um að stefnandi væri búsettur í Reykjanesbæ. Hafi stefnandi þá verið skráður aftur í þjónustu hjá Reykjanesbæ frá og með þeim degi.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Í aðalsök heldur stefnandi því fram að við endursendingu til Svíþjóðar verði hann umsvifalaust sendur til Nígeríu eins og hann hafi ítrekað bent íslenskum yfir völdum á. Hafi þessari fullyrðingu ekki verið mótmælt af hálfu yfirvalda og því beri að leggja hana til grundvallar í málinu. Stefnandi hafi óskað eftir afritum af ákvörðunum sænskra yfirvalda í málinu en þær hafi ekki borist til þessa.

Stefnandi byggi á því að með endursendingu til Svíþjóðar taki íslensk stjórnvöld ábyrgð á því að stefnandi verði sendur aftur til Nígeríu. Slík ákvörðun sé ólöglegt samkvæmt 45. gr. laga um útlendinga þar sem fyrirhugað sé að senda stefnanda til svæðis þar sem hann hafi ástæðuríkan ótta, m.a. að mati Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, um að hann muni sæta ofsóknum og verða fyrir ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð. Í lagagreininni segi að ekki megi samkvæmt lögnum senda útlending til svæðis þar sem hann hafi ástæðu til að

óttast ofsóknir sem geti leitt til þess að hann teljist flóttamaður eða ef ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis. Samsvarandi verndar skuli útlendingur njóta sem vegna svipaðra aðstæðna og greini í flóttamannahugtakinu sé í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð.

Stefnandi byggir á því að vegna aðstæðna í Nígíeríu almennt og sérstaklega hvað hann varði feli endursending hans þangað í sér brot gegn 68. gr. stjórnarskrárinnar, 2. og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) og 6. og 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sbr. enn fremur meginreglu þjóðarréttar um að óheimilt sé að senda fólk þangað sem líf og frelsi þess sé í hættu sem m.a. birtist í 33. gr. samnings um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 og í 45. gr. laga um útlendinga. Stefnandi eigi að njóta réttarstöðu flóttamanns auk svokallaðrar viðbótar verndar vegna hins hættulega ástands í heimalandi hans. Hið hættulega ástand sé almennt, í þeim skilningi að fyrir því verði allir sem þar eru staddir, en einnig sér stakt hvað varði hinar einstöku aðstæður stefnanda.

Stefnandi vísi til dóms mannréttindadómstóls Evrópu í máli K.R.S. gegn Bretlandi (32733/08) þar sem fjallað hafi verið um hvort endursending flóttamanns frá Bretlandi til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar teldist í andstöðu við 3. gr. MSE, þar sem flóttamaðurinn ætti á hættu að vera sendur frá Grikklandi til Írans, þaðan sem hann flúði. Mannréttindadómstóllinn hafi staðfest að Bretland gæti ekki skýlt sér á bak við það að Grikkland bæri ábyrgð á efnismeðferð hælisumsóknarinnar, heldur bæri Bretland raunverulega ábyrgð ef til þess kæmi að flóttamanninum yrði vísað frá Grikklandi til Írans. Í máli K.R.S. hafi hins vegar ekki verið talið að grísk stjórnvöld myndu vísa manninum til Írans og því hafi málinu verið vísað frá.

Í máli þessu liggja fyrir endanleg ákvörðun sænskra stjórnvalda um að senda stefnanda til Nígíeríu. Endursendi íslensk stjórnvöld stefnanda til Svíþjóðar jafngildi það því endursendingu til Nígíeríu.

Mannréttindadómstóll Evrópu hafi ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að ekki skipti máli þó að þeir sem ógni og ofsæki hælisleitendur, sem fyrirhugað sé að endursenda til heimalands, séu aðilar sem ekki tilheyri yfirvöldum. Þá sé ekki heimilt samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins að vísa einstaklingum þangað sem líkur séu á að þeir sæti dauðarefsingu en í slíkum tilfellum verði að beita sjónarmiðum um viðbótarvernd, líkt og við eigi um stefnanda.

Íslensk stjórnvöld hafi ekki lagt mat á það hvort stefnandi eigi rétt á vernd á þeim grundvelli að líf hans eða frelsi sé í hættu, sbr. m.a. 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga og 2. og 3. gr. MSE auk 68. gr. stjórnarskrárinnar. Verði stefnandi endursendur til Nígíeríu sé það í andstöðu við framangreind ákvæði. Í ítarlegri úttekt alþjóðlegra fagaðila á borð við Amnesty International, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og US Department of State komi ítrekað fram að aðstæður í Nígíeríu, hvað mannréttindi og réttaröryggi varði, séu skelfilegar og fari versnandi. Slík gögn styðji frásögn stefnanda af atburðum sem leiddu til flóttans hans. Í nýjustu ársskýrslu Amnesty International fyrir árið 2012 segi frá því að ástandið í Nígíeríu sé skelfilegt. Hundruð manna hafi verið drepin vegna pólitískra átaka, einkum eftir kosningar í apríl. Lögreglan beri ábyrgð á hundruðum drápa sem fæst hafi sætt

rannsókn. Dómskerfið sé óskilvirkt og tveir þriðju hlutar fanga bíði réttarhalda.

Stefnandi telji ótækt í ljósi rannsóknarreglunnar, sem hvíli á íslenskum yfir völdum, að hvorki hafi verið skoðaðar ástæður þess að stefnandi hafi neyðst til að flýja né aðstæður í Nígíeríu. Samkvæmt 50. gr. laga um útlendinga sé stjórnvöldum skylt að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og leita upplýsinga hjá stofnuninni þegar það eigi við. Ekki sé að sjá að íslensk stjórnvöld hafi gert það né litið til annarra heimilda sem veitt gætu upplýsingar um aðstæður stefnanda.

Frá fyrstu stigum meðferðar hælisumsóknar stefnanda á Íslandi hafi hann fullyrt að hann hafi ekki hlotið réttláta málsmeðferð í hælismáli sínu í Svíþjóð. Honum hafi ekki verið kynnt réttarstaða sín og hann hafi almennt haft ástæður til að vantreysta þeim starfsmönnum sem hafi farið með mál hans þar sem hann hafi skynjað illvild í sinn garð af hálfu sumra þeirra.

Stefnanda hafi verið úthlutað lögmanni sem hafi verið staðsettur í öðrum lands hluta sem sé alvarlegur ágalli á málsmeðferðinni. Stefnandi hafi vart getað komið sjónarmiðum sínum á framfæri við lögmanninn sem hafi almennt ekki svarað sím tölum eða tölvuskeytum. Steininn hafi svo tekið úr þegar lögmaður hafi viljað að stefnandi gæfi framburðarskýrslu símleidis á ákærustigi. Stefnandi hafi ekki talið það óhætt og honum hafi verið það ókleift þar sem samlandi hans, sem tilheyrir hafi Uruba ættbálki, sem hefði tekið þátt í ofsóknum gegn stefnanda í heimalandinu, hafi verið nærstaddur. Stefnanda hafi því verið með öllu ókleift að segja frá flóttáástæðum sínum í umrætt skipti. Hann hafi óskað eftir öðru fyrirkomulagi en sænsk yfirvöld hafi ekki orðið við því.

Stefnandi vísi til þess að hann hafi orðið verulega veikur í Svíþjóð. Hann hafi verið sendur til Norður-Svíþjóðar þegar hann hafi sótt um hæli en þar hafi verið afar kalt og honum ekki úthlutað hlífðarfatnaði. Hann hafi ekki enn náð sér að fullu vegna þessa. Þrátt fyrir að Svíþjóð teljist almennt vera öruggt móttökuríki, þar sem búast megi við réttlátri málsmeðferð, sé ekki hægt að treysta slíku í blindni þar sem ákvarðanir séu teknar af einstaklingum sem geti verið mistækir og gert mistök. Sví þjóð hafi legið undir ámælum frá Amnesty International fyrir það að neita mörgum hælisleitendum um aðgang að réttlátri málsmeðferð. Í skýrslu samtakanna segi að málsmeðferð í Svíþjóð standist ekki alþjóðlegar kröfur. Því sé ekki hægt að útiloka að sú óréttláta málsmeðferð sem stefnandi hafi orðið fyrir í Svíþjóð hafi valdið því að niðurstaða í máli hans hafi orðið röng. Íslensk yfirvöld verði að skoða af fullri alvöru hvort slíkt megi vera áður en þau vísi stefnanda þangað sem engir möguleikar séu á endurskoðun hinnar röngu ákvörðunar.

Í úrskurði innanríkisráðuneytisins segi að ekkert hafi komið fram í máli stefnanda sem gefi til kynna að endursending hans til Svíþjóðar samrýmdist ekki mannréttindasáttmála Evrópu og stefnandi hafi heldur engin atriði nefnt sem bendi til þess. Það sé alrangt þar sem stefnandi hafi íterkað sagt að hann hafi ekki hlotið réttláta málsmeðferð, m.a. vegna ófullnægjandi lögmannsaðstoðar. Rannsóknar skylda vakni hjá íslenskum yfirvöldum við slíkar aðstæður en henni hafi ekki verið sinnt.

Ógildingarkrafa stefnanda sé byggð á eftirfarandi málsástæðum og lagarökum:

1. *Endursending til Svíþjóðar geti ekki byggst á Dyflinnarreglugerðinni vegna sex mánaða reglunnar*

Skilyrði endursendingar til Svíþjóðar samkvæmt d-lið 1. mgr. 46. gr. a laga um útlendinga, sbr. ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, einkum 20. gr., sé að endursending komi til framkvæmdar eigi síðar en sex mánuðum eftir að móttökuríkið hafi samþykkt beiðnina. Samþykki Svíþjóðar hafi fengist 20. janúar 2012 og því sé sex mánaða fresturinn liðinn. Ákvörðun um að endursenda stefnanda hafi því verið ólögmat. Ekki hafi verið orðið við beiðnum stefnanda um að veita upplýsingar um hvort fresturinn hafi verið framlengdur. Íslenskum stjórnvöldum sé því skylt að taka málið til efnismeðferðar.

2. *Öll skilyrði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar séu uppfyllt*

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar geti hvert aðildarríki tekið hælisumsóknir til meðferðar, jafnvel þótt hælisleitandi hafi áður lagt fram umsókn í öðru ríki. Í ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, sem staðfest hafi verið af stefnda, innanríkisráðuneytinu, komi fram að þrjú grunnþætti skuli leggja til grundvallar við mat á því hvort tilvitnuð heimild komi til skoðunar; i) hvort umsækjandi kunni að hafa svo sérstök tengsl við landið að rétt sé að taka mál hans til meðferðar hér á landi, ii) hvort umsækjandi tilheyri sérstaklega viðkvæmum félagshópi, eða iii) hvort veruleg hættu sé á því að umsækjandi sæti mannréttindabrotum í því ríki sem hann yrði sendur til.

Stefnandi telji að öll ofangreind skilyrði eigi við um hann þrátt fyrir að yfirvöld virtust ekki hafa komið auga á það við meðferð málsins. Stefnandi eigi í alvarlegu ástarsambandi við íslenska konu. Þau hafi beðið um að fá formlega skráningu sem sambúðarmakar og sé sú umsókn í ferli. Þá hafi stefnandi sótt um dvalarleyfi fyrir aðstandendur á grundvelli 13. gr. laga um útlendinga enda telji hann sig uppfylla lagaskilyrði til slíks leyfis. Hann hafi því sérstök tengsl við landið. Stefnandi kveðst þegar hafa orðið fyrir illri og vanvirðandi meðferð vegna stjórnmalaskoðana sinna og tilheyri sérstaklega viðkvæmum félagshópi á þeim grundvelli. Þá sé veruleg hættu á að stefnandi sæti mannréttindabrotum í Nígíeríu.

Öll sjónarmiðin eigi því við um mál stefnanda og því liggi beint við að beita umræddu ákvæði og taka umsóknina til efnismeðferðar hér á landi. Engin skoðun hafi farið fram á stöðu stefnanda með tilliti til þess að hann hafi sérstök tengsl við landið þar sem hið rómantíska samband hafi ekki hafist fyrr en eftir að málið var afgreitt hjá Útlendingastofnun. Stjórnvöld hafi ekki litið til þessa þrátt fyrir að telja það mikilvægast við mat á því hvort beita skuli þessari reglu.

Í úrskurði stefnda, innanríkisráðuneytisins, komi fram að um ákveðna forgangs röð sé að ræða þegar skoðað er hvaða ríki skuli bera ábyrgð á hælisumsókn samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni. Samkvæmt henni eigi fyrst að taka tillit til fjölskylduáðstæðna hælisleitanda. Í úrskurðinum sé lagt til grundvallar að stefnandi hafi engin tengsl við Ísland. Þær forsendur eigi ekki við í dag og séu því rangar.

Stefnandi byggi ógildingarkröfu sína enn fremur á því að íslensk stjórnvöld hafi brotið málsmeðferðarreglur en skoða verði málsástæður stefnanda með heildstæðum hætti eins og hér verði rakið:

3. Brot á málshraðareglu

Stefnandi hafi sótt um hæli á Íslandi 16. desember 2011. Í greinargerð, sem lögð hafi verið fram til stuðnings umsókn hans um hæli 22. mars 2012, segi að óskað sé eftir því að málsmeðferðinni verði hraðað, enda mjög þungbært fyrir stefnanda að þurfa að bíða lengi í óvissu um framtíð sína. Þeirri beiðni hafi ekki verið sinnt og hafi stefnandi mátt bíða alls í um átta mánuði þar til endanleg ákvörðun innanríkisráðuneytisins var birt honum 2. ágúst 2012. Samkvæmt 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar sé miðað við að lönd hafi sex mánuði í mesta lagi til þess að afgreiða mál áður en sú ábyrgð falli á þau að taka hælismeðferð til efnis meðferðar. Reglan sýni að ekki sé ætlast til þess að mál dragist svo verulega úr hófi líkt og gerst hafi í tilviki stefnanda.

Tafir málsins séu að engu leyti rekjanlegar til stefnanda sem hafi lagt sig allan fram við að veita umbeðnar upplýsingar og aðstoða stjórnvöld í hvívetna við að flýta fyrir framgangi málsins. Þessi meðferð sé brot á málshraðareglu stjórnsýslulaga, sbr. 9. gr. Brot á málshraðareglu tengdist með afgerandi hætti broti á rannsóknarreglu.

4. Brot gegn rannsóknarreglu

Íslensk stjórnvöld hafi ekki lagt mat á hvort heimilt sé að endursenda stefnanda til Nígeríu eða hvort hann sé í hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, meðal annars með vísan til 45. gr. laga um útlendinga. Þau hafi heldur ekki uppfyllt rannsóknarskyldu hvað þessar spurningar varði.

Í úrskurði ráðuneytisins komi fram að ekki hefðu verið kannaðar aðstæður stefnanda í Nígeríu, né heldur aðstæður þar yfirhöfuð. Einungis hafi verið fjallað um aðstæður í Svíþjóð út frá 45. gr. útlendingalaga. Stjórnvöld hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni hvað varði endursendingu stefnanda til Nígeríu en þangað verði hann sendur frá Svíþjóð. Jafnvel þótt íslensk stjórnvöld telji sér ekki skylt að fjalla um sjálfa hælisumsókn stefnanda þá sé þeim skylt að fjalla um áhrif endursendingar, enda gildi vernd 1. mgr. 45. gr. um hvers konar ákvarðanir samkvæmt lögum um útlendinga, sbr. 4. mgr. lagagreinarinnar. Hér sé því um skyldubundið sjónarmið að ræða sem stjórnvöld virtust ekki hafa litið til við ákvarðanatökuna. Þá hafi stjórnvöld ekki haft samstarf við Flóttamannastofnun SP, svo sem skylt sé samkvæmt 50. gr. sömu laga.

Alvarlegasta brot yfirvalda á stjórnsýslulögum og málsmeðferðarreglum felist í því að ekki hafi verið rannsakað á síðari stigum málsins hvort stefnandi hefði myndað tengsl við landið sem myndu réttlæta það að málið væri tekið til efnismeðferðar hér á landi. Brot á málshraðareglu, sem stefnanda verði að engu leyti um kennt, hafi valdið því að endanleg niðurstaða í máli hans hafi ekki legið fyrir fyrr en 2. ágúst 2012, þegar niðurstaða ráðuneytisins hafi verið birt honum. Þá höfðu liðið um átta mánuðir frá því að stefnandi sótti um hæli á Íslandi. Þrátt fyrir þann langa tíma hafi ekki verið rannsakað á ný hvort þær forsendur sem ráðuneytið segi mikilvægastar, þ.e.a.s. fjölskyldutengsl, hefðu breyst. Fyrir vikið sé ákvörðunin byggð á forsendum sem séu úreltar.

Fullyrðingar stefnanda um málsmeðferð í Svíþjóð hafi ekki verið rannsakaðar þrátt fyrir að hann hefði sagt að honum hafi af mörgum ástæðum ekki verið kleift að skýra þar frá flóttaástæðum sínum með fullnægjandi hætti. Stjórnvöld hefðu heldur ekki rannsakað þau líkamlegu vandamál sem stefnandi hrjáðist af vegna ofsókna í heimalandi sínu þrátt fyrir að hann hafi veitt upplýsingar um þau og þau geti varpað ljósi á sannleiksgildi frásagnar hans. Þannig hafi ekki verið rannsakað hvort stefnandi teldist sérstaklega viðkvæmur vegna þessara heilsufarsástæðna en slík niðurstaða myndi geta haft afgerandi áhrif á framgang máls hans.

Samkvæmt 7. gr. stjórn-sýslulaga beri stjórnvaldi að leiðbeina aðila um öflun gagna, þurfi þeir þess með. Upplýsingar frá aðila beri stjórnvöldum síðan að staðreyna til þess að tryggja að ákvörðun verði tekin á réttum grundvelli. Það fari eftir mikilvægi máls, þýðingu upplýsinga, frá hverjum þær stafi og fleiri atriðum hversu ríka skyldu stjórnvöld hafi til að staðreyna hvort þær séu réttar. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun sé, þeim mun strangari kröfur verði almennt að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar, sem búi að baki ákvörðun, séu sannar og réttar.

Stjórnvöld hafi ekki gengið úr skugga um að þær upplýsingar sem bjuggu að baki ákvörðun Útlendingastofnunar væru réttar. Um afar íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sé að ræða sem geti varðað líf eða dauða stefnanda. Því sé með öllu óréttmætt að ekki sé gengið úr skugga um að upplýsingar um fjölskyldutengsl, sem lágu að baki ákvörðun Útlendingastofnunar, væru óbreyttar þegar ákvörðunin var endurskoðuð. Stjórnvöld verði að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Þegar forsendur breytist hratt sé nauðsynlegt að taka mið af því við rannsókn og töku ákvarðana. Stefnandi vísi um rannsóknarskyldu stjórnvalda m.a. til 10. gr. stjórn-sýslulaga og 3. mgr. 50. gr. laga um útlendinga.

Forsendur ákvörðunar, sem krafist sé ógildingar á, séu rangar og því sé hún ekki efnislega rétt. Um verulegan ógildingarannmarka sé að ræða. Hinar röngu forsendur sé meðal annars að rekja til brots á málshraðareglu en á löngum tíma sé líklegt að persónulegir hagir einstaklinga breytist.

5. Ekki fjallað um dvalarleyfi af mannúðarástæðum

Stefnandi byggi á því að heimild til að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðar sjónarmiða sé sérstakt úrræði sem standi umsækjanda til boða óháð því hvort stjórnvöld telji að hann njóti stöðu flóttamanns. Í lögum um útlendinga segi hvergi að útlendingur fyrirgeri rétti sínum til dvalarleyfis á grundvelli mannúðar sjónarmiða samkvæmt 12. gr. f ef hann sækir samhliða eða áður um hæli hér á landi eða að hann takmarki möguleika sína á hæli hér á landi ef hann óskar eftir slíku dvalarleyfi á einhverju stigi málsins. Þvert á móti virtust löggin gera ráð fyrir því að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða sé sjálfstætt réttarúrræði, sem standi útlendingum til boða, en komi sérstaklega til skoðunar þegar hælisumsókn sé hafnað. Því til stuðnings sé vísað til 2. mgr. 45. gr. laganna sem leggi sérstaka skyldu á herðar stjórnvalda. Þar segi að ef stjórnvald í máli samkvæmt lögnum kemst að því að ákvæði 1. mgr. eigi ekki við um útlendinginn skuli það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort beita skuli ákvæðum 12. gr. f.

Stefnandi vísi jafnframt til 3. mgr. 12. gr. f þar sem fram komi að ef sótt hefur verið um hæli samkvæmt 46. gr. skuli fyrst skorið úr því hvort skilyrði séu til þess að veita hæli áður en 12. gr. f sé beitt. Stjórnvöld hafi ekki komist að því að ekki séu skilyrði til þess að veita stefnanda hæli hér á landi heldur að umsókn stefnanda fái ekki efnislega afgreiðslu.

Sænsk stjórnvöld hafi komist að þeirri niðurstöðu að stefnandi skyldi ekki fá hæli. Hefði aðstaðan verið sú að hælisumsókn stefnanda hefði verið hafnað af efnislegum ástæðum hér á landi, þá hefði stefnandi átt skýran rétt til þess að fá leyst úr því hvort hann fengi dvalarleyfi hér af mannúðarástæðum. Ekki fái staðist að sá réttur glatist, jafnvel þótt synjun á hælisumsókn hafi átt sér stað í öðru landi. Stefnandi hafi mátt lögum samkvæmt telja að skoðaður yrði sérstaklega grundvöllur fyrir veitingu dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða honum til handa hér á landi, óháð því hver niðurstaða hælisumsóknar hans yrði. Samkvæmt íslenskum lögum sé ekki heimilt að líta fram hjá þeirri umsókn með þeim hætti sem gert hafi verið, sbr. 2. mgr. 12. gr. f laga um útlendinga sem segi að veita megi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef útlendingur geti sýnt fram á ríka þörf á vernd, t.d. af heilbrigðisástæðum eða vegna erfiðra félagslegra aðstæðna eða erfiðra almennra aðstæðna í heimaríki eða í landi sem honum yrði vísað til eða vegna annarra atvika sem ekki megi með réttu gera honum að bera ábyrgð á.

Íslenskum stjórnvöldum beri lagaleg skylda til að taka til efnislegrar skoðunar hvort veita eigi stefnanda dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Beri því að ógilda ákvarðanir þær sem fyrir liggi þar sem vanrækt hafi verið með öllu að taka umsókn hans um dvalarleyfi til skoðunar.

Heimild til að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða sé sérstakt úr ræði sem standi umsækjendum til boða óháð því hvort stjórnvöld telji að þeir njóti stöðu flóttamanns en ekki verði ráðið af ákvörðunum stefnda, Útlendingastofnunar, að stofnunin hafi sérstaklega kannað hvort stefnandi ætti rétt á dvalarleyfi á þeim grundvelli. Af þeim sökum hafi íslenskum stjórnvöldum borið að taka mál stefnanda til efnislegrar meðferðar þar sem Dublinarreglugerðin taki einungis til hælisumsókna en ekki til þeirra sem óski eftir dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Ákvæði reglugerðarinnar beri þetta skýrt með sér.

Stefndu virtust báðir líta svo á að stefnandi hefði ekki gert kröfu um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna og að þeim beri þar að auki ekki að skoða hvort hann eigi rétt á slíku leyfi líkt og 2. mgr. 45. gr. laga um útlendinga kveði á um. Þá virtust yfirvöld setja það skilyrði fyrir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna að efnisákvörðun um réttarstöðu stefnanda sem flóttamanns lægi fyrir en slík afstaða eigi sér hvergi stað í lögum og brjóti í bága við réttmætis- og lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins. Hér sé einnig brotið gegn leiðbeiningarskyldu 7. gr. stjórnisýslulaga þar sem stjórnvöldum hafi borið skylda til að leiðbeina stefnanda um réttinn til að óska eftir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Því sé stjórnvöldum óheimilt að senda stefnanda úr landi án þess að taka efnislega afstöðu til þess hvort hann eigi rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Krafa stefnanda í framhaldssök

Stefnandi krefst þess að ákvörðun Útlendingastofnunar frá 2. nóvember 2012, um niðurfellingu framfærslu Reykjanesbæjar til hans, verði ógilt með dómi.

Stefnandi telur ákvörðunina ólögmæta. Efnislegt innihald hennar varði brot á stjórnarskrárvörðum réttindum stefnanda en formleg framkvæmd ákvörðunarinnar teljist margþætt brot á stjórnsýslulögum og reglum um góða stjórnsýsluhætti.

Skortur á lögmæti

Ákvörðun Útlendingastofnunar hafi ekki lagastoð. Þar segi að ekki hafi verið settar reglur á grundvelli lagaákvæðis þess efnis að útlendingur, sem sækji um hæli, skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt sé til. Vísað sé til óbirts samnings frá 12. febrúar 2004 á milli Reykjanesbæjar, Útlendingastofnunar og dómismálaráðuneytis um umönnun hælisleitenda til stuðnings ákvörðuninni. Óbirtur samningur á milli slíkra stjórnvalda teljist ekki fullnægjandi lagastoð til að skertur verði réttur hælisleitanda til framfærslu. Hvergi í lögum eða reglugerðum sé að finna slíka skerðingarheimild. Slík framkvæmd samrýmdist ekki reglum réttarríkisins um fyrirsjáanleika og birtingu laga.

Auk þess sé ekkert í samningnum sem gefi til kynna að réttlætanlegt hafi verið að fella niður framfærslu til stefnanda. Í 6. gr. hans séu tæmandi taldar þær ástæður sem geti legið að baki þess að aðstoð við hælisleitanda samkvæmt samningnum ljúki. Þar segi að aðstoð samkvæmt 3. gr. ljúki ef:

- Umsækjandi hefur nægilegt fé sér til framfærslu.
- Umsækjandi fær leyfi til dvalar á Íslandi.
- Umsækjanda er synjað um dvalarleyfi.
- Umsækjandi ákveður af sjálfsdáðum að nýta sér ekki aðstoð Félagsþjónustu Reykjanesbæjar.
- Umsækjandi hverfur af landi brott.

Ekkert af ofangreindum skilyrðum eigi við um stefnanda og því hafi með öllu verið ólögmætt að skerða framfærslu hans.

Þá sé óljóst hvort Útlendingastofnun sé heimilt að taka ákvarðanir um framfærslu einstaklings þar sem slík ábyrgð falli á sveitarfélög samkvæmt lögum. Því ætti að ógilda ákvörðunina þegar af þeirri ástæðu að aðildarhæft stjórnvald hafi ekki farið með ákvörðunarvaldið.

Brot á stjórnarskrá

Þau réttindi stefnanda, sem hér sé um að tefla, séu hluti af stjórnarskrárvörðum mannréttindum hans samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, þar sem segi að öllum, sem þess þurfi, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Útlendingastofnun hafi ekki heimild til að skerða ofangreindan stjórnarskrár bundinn rétt stefnanda, hvað þá með þeim hætti að hann geti ekki nýtt sér lögbundinn andmælarétt sinn. Verði ekki vísað til óbirts sammings á milli Reykjanesbæjar og stefndu sem grundvöll skerðingar réttar stefnanda. Slík framkvæmd standist ekki lögmætisreglu.

Þá gangi ákvörðun Útlendingastofnunar í berhögg við stjórnarskrárbundinn rétt stefnanda til ferðafrelsis samkvæmt 4. mgr. 66. gr. laga nr. 33/1944 sem segi að allir, sem dveljist löglega í landinu, skuli ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem settar séu með lögum. Í ákvörðuninni sé vísað til þess að ekki hafi verið settar reglur á grundvelli lagaákvæðis þess efnis að útlendingur, sem sæki um hæli, skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt sé til. Stefnandi hafi ekki á nokkru stigi undirgengist skuldbindingar um að hann muni ávallt vera búsettur í Reykjanesbæ.

Fulltrúi hælisleitanda hjá Reykjanesbæ hafi reynt að rökstyðja ákvörðun Útlendingastofnunar með því að kynna sér innkaupahefðir stefnanda en það sé brot á friðhelgi einkalífs stefnanda, sbr. 71. gr. laga nr. 33/1944. Auk þess sé slík framkvæmd brot á lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Brotið sé sérstaklega alvarlegt í ljósi þess að stefnandi hafi, á grundvelli stöðu sinnar sem hælisleitandi, ekki val um að versla við aðrar verslanir en Bónus. Sé hann því berskjaldaður gagnvart slíkum friðhelgisbrotum sem notuð hafi verið til þess að rökstyðja frekari réttindamissi hans.

Ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, hafi einnig leitt til ólögmætrar skerðingar á eignarétti stefnanda. Staðfest hafi verið í tölvupósti 26. nóvember 2012 frá fulltrúa hælisleitenda hjá Reykjanesbæ að í framhaldi af ákvörðun Útlendingastofnunar hafi inneignarkorti stefnanda verið lokað. Þá hafi stefnandi átt 894 krónur á kortinu sem honum hafi ekki verið endurgreiddar. Slík framkvæmd teljist brot á friðhelgi eignarréttar, sbr. 72. gr. stjórnarskrár.

Brot á stjórnsýslulögum

Í hinni kærðu ákvörðun virtist gengið út frá því að sú aðgerð að svipta stefnanda framfærslu teldist ekki stjórnsýsluákvörðun. Sjáist þetta m.a. á því að fullyrt sé að ákvörðun um niðurfærslu sé ekki kæranleg. Þessari túlkun sé mótmælt sem rangri enda segi skýrt í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga að lögin gildi þegar stjórn völd, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Vissulega sé verið að taka ákvörðun um rétt stefnanda þegar hann sé sviptur framfærslu sinni. Því sé augljóslega um stjórnvaldsákvörðun að ræða, sem bindi enda á mál stefnanda sem eigi samkvæmt fyrrgreindri ákvörðun ekki lengur rétt á framfærslu þrátt fyrir að vera hælisleitandi hér á landi.

Kæru- og andmælaréttur

Stefnanda hafi ekki verið veittur andmælaréttur við töku ákvörðunar þeirrar sem hér um ræði en það sé brot gegn 13. gr. stjórnsýslulaga. Þá hafi stefnanda ekki verið tilkynnt um meðferð málsins í samræmi við 14. gr. sömu laga. Stefnandi hafi ekki rétt til kæru samkvæmt ákvörðuninni sjálfri en slíkt samræmdist ekki 26. gr. stjórnsýslulaga sem kveði á um að aðila máls skuli vera heimilt að kæra stjórnvalds

ákvörðun til æðra stjórnvalds til að fá hana fellda úr gildi eða fá henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju.

Lögmætisregla og réttmætisregla

Ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, hafi verið brýnt brot á lögmætisreglu, enda engin stoð fyrir henni í lögum. Í 76. og 66. gr. stjórnarskrár sé mælt fyrir um sérstakar lagaáskilnaðarreglur sé ætlunin að skerða þau réttindi sem þar njóti verndar. Þá sé enn fremur um að ræða brot gegn réttmætisreglu stjórnsýsluréttar þar eð ákvörðunin virtist byggjast á ómálefnalegum sjónarmiðum, meðal annars um búsetu stefnanda.

Valdmörk

Stefnda, Útlendingastofnun, hafi farið út fyrir valdmörk sín við töku hinnar umdeildu ákvörðunar, enda hefði hún enga heimild í lögum til þess að fella niður framfærsluaðstoð við stefnanda. Þá hafi stofnunin heldur ekki haft heimild til þess að taka ákvarðanir í tengslum við búsetu stefnanda, hvar hún sé skráð eða hvar sé litið á að stefnandi sé búsettur. Málefni er varði búsetu og lögheimili stefnanda falli undir valdsvið Þjóðskrár Íslands.

Afturvirkni

Fram komi í tölvupósti frá fulltrúa hælisleitenda hjá Reykjanesbæ 26. nóvember 2012 að samkvæmt bréfi frá stefnda, Útlendingastofnun, hafi þjónusta Reykjanesbæjar fallið niður frá og með 31. október. Ákvörðun stefnda sé dagsett 2. nóvember 2012 og því um afturvirka ákvörðun að ræða. Slík framkvæmd standist ekki ákvæði 20. gr. stjórnsýslulaga.

Ekki orðið við beiðni um rökstuðning

Í samræmi við 21. gr. stjórnsýslulaga geti aðili máls krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Með erindi til stefndu, Útlendingastofnunar, 6. nóvember 2012, hafi verið óskað eftir rökstuðningi fyrir ákvörðuninni og einnig fyrir því hvernig staðið hafi verið að málsmeðferð við hana. Þá hafi verið óskað eftir rökstuðningi fyrir þeirri fullyrðingu ákvörðunarinnar að stefnandi dveljist ekki lengur í Reykjanesbæ, en sú fullyrðing virtist vera grunnforsenda ákvörðunarinnar en ekki hafi verið færðar sönnur með skriflegum hætti fyrir slíkri fullyrðingu, líkt og stefnandi eigi rétt á samkvæmt lögum. Slík framkvæmd sé einnig í andstöðu við ákvæði stjórnsýslulaga um rannsóknarreglu, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Framkvæmd og efni ákvörðunarinnar teljist einnig brot á meðalhófsreglu, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga.

Stefnandi styðji dómkröfur sínar einkum við eftirfarandi lög, reglugerðir og samninga: Lög nr. 96/2002 um útlendinga, reglugerð um útlendinga nr. 53/2003, stjórnsýslulög nr. 37/1993, stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944, lög um mannréttinda sáttmála Evrópu nr. 62/1994, alþjóðasamning um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 og viðauka við hann frá 1967, samning Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 1966, samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 1989,

reglugerð ráðsins nr. 343/2003/EB frá 18. febrúar 2003, tilskipun Evrópubandalagsins nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnist alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar, tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns og tilskipun nr. 2003/9/EB frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda. Einnig vísi stefnandi til III. og V. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefndu

Endursending stefnanda til Svíþjóðar jafngildi ekki endursendingu til Nígeríu

Stefndu hafni því að við endursendingu til Svíþjóðar verði stefnandi umsvifalaust sendur til Nígeríu og að endursending til Svíþjóðar jafngildi því endursendingu til Nígeríu. Úrlausnarefni máls stefnanda hafi verið afmarkað við það í hvaða ríki beiðni stefnanda um hæli skyldi tekin til efnislegrar meðferðar. Því hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvort aðstæður stefnanda væru með þeim hætti að hann teldist flóttamaður í merkingu a-liðar 1. mgr. alþjóðasamningsins um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, sbr. 44. gr. og 45. gr. a laga nr. 96/2002. Á þeim grundvelli hafi það aldrei verið úrlausnarefni stefndu að kanna hvort stefnandi teldist flóttamaður vegna flóttans hans frá Nígeríu í skilningi þessara ákvæða.

Stefndu mótmæli fullyrðingum stefnanda um að endursending til Svíþjóðar jafngildi endursendingu til Nígeríu, þar sem sænsk stjórnvöld hafi tekið endanlega ákvörðun í máli stefnanda. Þvert á móti standi stefnanda til boða raunhæf úrræði til að bera endalega niðurstöðu sænskra stjórnvalda undir dómstóla þar í landi. Þá geti hælisleitendur, sem séu endursendir til Svíþjóðar, borið mál sitt á nýjan leik undir stjórnvöld þar í landi. Stefnandi eigi jafnframt kost á að leggja fram beiðni fyrir Mannréttindadómstól Evrópu um bráðabirgðaráðstöfun samkvæmt 39. gr. máls meðferðarreglna dómstólsins telji hann raunverulega hættu vera á því að hann sæti ofsóknum og illri meðferð í Nígeríu. Slíkri beiðni til Mannréttindadómstóls Evrópu eigi að beina að sænska ríkinu en ekki því ríki sem sent hafi hælisleitanda til Svíþjóðar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Á heimasíðu Mannréttindadómstóls Evrópu komi fram að dómstólnum hafi frá árinu 2008 borist 1587 beiðnir á grundvelli 39. gr. málsmeðferðarreglna dómstólsins er beinist að sænska ríkinu. Dómstóllinn hafi í 691 tilviki samþykkt slíka beiðni eða í um 43% tilvika. Verði því að telja um raunhæft úrræði að ræða.

Stefnanda standi því raunhæf úrræði til boða í Svíþjóð verði honum gert að snúa þangað aftur. Ekkert bendi til þess í málinu að stefnandi geti ekki notið þeirra réttarúrræða sem honum standi til boða í Svíþjóð. Stefnandi hafi hvorki borið það fyrir sig né lagt fram gögn sem bendi til þess. Stefnu hafni því alfarið fullyrðingum stefnanda um að endursending til Svíþjóðar jafngildi endursendingu til Nígeríu.

Málsmeðferð í Svíþjóð ekki ábótavant

Stefndu vísi á bug fullyrðingum stefnanda um að þeim hafi borið að rannsaka meðferð máls stefnanda í Svíþjóð og þar sem það hafi ekki verið gert hafi stefndu ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni. Stefnandi byggir á því að hann hafi ekki fengið réttláta málsmeðferð í Svíþjóð.

Stefndu telji að ekkert sé fram komið í máli þessu sem sýni að ástæða sé fyrir stefnanda að óttast að sænsk stjórnvöld séu ekki í stakk búin til að veita honum þá vernd sem af þeim sé til ætlast. Stefnu hafi ekki heimild til að óska eftir gögnum um málsmeðferð stefnanda í Svíþjóð nema þau ákveði að taka mál hans til efnislegrar meðferðar hér á landi. Öll gögn um málsmeðferðina stafi þar af leiðandi frá stefnanda. Þau gögn sem stefnandi hafi lagt fram í málinu bendi ekki til þess að niðurstaða sænskra stjórnvalda hafi verið haldin slíkum ágöllum að hún teljist ólögmat. Af gögnum málsins sé ljóst að stefnandi hafi fengið aðgang að hælismeðferð í Svíþjóð og gengið í gegnum það ferli sem í því felist.

Stefnandi hafi upphaflega sótt um hæli í Svíþjóð í júní 2010 og fengið synjun á þeirri umsókn. Hann hafi kært þá niðurstöðu til æðra stjórnvalds í Svíþjóð sem staðfest hafi niðurstöðuna. Við meðferð málsins hafi honum verið skipaður lögmaður sem hafi annast gæslu hagsmuna hans. Þótt sá lögmaður hafi haft aðsetur annars staðar í Svíþjóð en stefnandi bendi það eitt og sér ekki til þess að sú aðstoð hafi verið ófullnægjandi og leitt til þess að ákvörðun sænskra stjórnvalda hafi verið haldin slíkum ágöllum að ástæða hafi verið fyrir stefndu að taka mál stefnanda til meðferðar.

Málsmeðferð sænskra yfirvalda í hælismálum sé almennt talin mjög vönduð. Tryggð sé réttlát málsmeðferð vel umfram alþjóðlega og evrópska framkvæmd, meðal annars ef litið er til réttaraðstoðar við hælisleitendur, munnlegrar málsmeðferðar og rökstuðnings úrlausna. Komi þetta til dæmis fram í rannsóknarskýrslu svæðisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna í Svíþjóð frá september 2011 um málsmeðferð og afgangið sænsku Útlendingastofnunarinnar. Svíþjóð hafi enn fremur, sem aðildarríki að Mannréttindasáttmála Evrópu, skuldbundið sig til að veita öllum, sem dvelji innan lögsögu þess, þau réttindi sem sáttmálanum sé ætlað að tryggja.

Engin rök hnígi að því að flutningur stefnanda til Svíþjóðar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar fari í bága við 1. mgr. 45. gr. laga nr. 96/2002. Þá bendi ekkert til þess að málsmeðferð í Svíþjóð sé ábótavant eða að sænsk yfirvöld muni ekki uppfylla skyldur sínar samkvæmt 3. gr. og 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 64/1994. Þvert á móti sé málsmeðferð og réttarvernd vegna hælisleitenda í góðu horfi í Svíþjóð. Þá hafi Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna heldur ekki lagst gegn endursendingu hælisleitenda til Svíþjóðar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Ekkert bendi því til þess að sænsk stjórnvöld séu ekki í stakk búin til að veita stefnanda þá vernd sem ætlast sé til af þeim. Stefnu telji ósannað að stefnandi hafi ekki hlotið réttláta málsmeðferð í Svíþjóð.

EKKI SKYLT AÐ TAKA UMSÓKN STEFNANDA TIL EFNISMEÐFERÐAR HÉR Á LANDI

Stefnandi haldi því fram að ekki sé heimilt að senda hann aftur til Svíþjóðar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, þar sem hann hafi ekki verið sendur úr landi innan sex mánaða frá því Svíþjóð samþykkti að taka við honum, sbr. 20. gr.

reglugerðarinnar. Í 20. gr. komi fram að flutningur hælisleitanda eigi að fara fram innan sex mánaða frá því að móttökuríki samþykki beiðni um endursendingu. Í reglugerð nr. 1560/2003/EB sé nánar fjallað um beitingu og framkvæmd Dyflinnar reglugerðarinnar. Í 9. gr. komi fram að móttökuríki skuli tilkynnt um frestun flutnings, sem rekja megi til áfrýjunar eða endurskoðunar með áhrifum til frestunar.

Ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, frá 28. mars 2012 hafi verið kærð til stefnda, innanríkisráðuneytisins, 12. apríl 2012. Einnig hafi verið óskað eftir frestun réttaráhrifa. Stefnda, Útlendingastofnun, hafi tilkynnt sænskum stjórnvöldum 3. maí 2012 um frestun á endursendingu í samræmi við sameiginlega framkvæmd reglugerðarinnar. Stefndu sé því hvorki skylt að senda stefnanda til Svíþjóðar innan sex mánaða á þeim grundvelli né sé þeim skylt að taka mál hans til efnismeðferðar á þeim forsendum. Fullyrðingum stefnanda um að Dyflinnarreglugerðin eigi ekki við þar sem sex mánaða frestur sé liðinn sé því hafnað.

Þá séu skilyrði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar ekki uppfyllt. Stefndu hafni því að stefnandi hafi svo sérstök tengsl við Ísland að réttast sé að taka mál hans fyrir hér á landi, sbr. einnig 2. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002. Ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar frá 28. mars 2012 hafi verið kærð til stefnda, innanríkisráðuneytisins, 12. apríl s.á. Í greinargerð stefnanda 24. maí s.á. vegna meðferðar málsins hjá ráðuneytinu komi hvergi fram að stefnandi sé í sambandi við íslenska konu, sem leiði til þess að hann hafi slík sérstök tengsl við landið að réttast sé að taka mál hans hér til efnismeðferðar. Ekki sé í höndum stefndu að rannsaka það sérstaklega eða að tilefnislausu hvort viðkomandi eigi í alvarlegu ástarsambandi beri hann það ekki fyrir sig í málinu.

Stefnandi hafi hvorki verið búsettur á Íslandi né komið til landsins áður en hann óskaði eftir hæli hér á landi. Eina dvöl hans hérlendis sé vegna meðferðar máls hans og hann eigi engra annarra hagsmuna að gæta hér á landi en þeirra sem felist í því að beiðni hans um hæli hér á landi verði tekin til efnislegrar umfjöllunar. Dvöl stefnanda hér á landi einskorðist því við málsmeðferð hans fyrir stjórnvöldum og nú dómstólum. Þótt stefnandi hafi stofnað til ástarsambands á meðan á málsmeðferð hans stóð leiði það ekki til þess að hann hafi myndað slík sérstök tengsl við landið að réttlæt看legt sé á grundvelli 2. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002 að taka mál hans til efnismeðferðar hér á landi. Við mat á því hvort hælisleitandi hafi sérstök tengsl við landið samkvæmt lagaákvæðinu skuli líta til fjölskyldutengsla sem stofnast hafi áður en hælisleitandi kom hingað til lands en ekki tengsla sem hafi skapast við málsmeðferð hælisleitanda hér á landi.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 96/2002 geti nánustu aðstandendur íslensks ríkis borgara fengið dvalarleyfi hér á landi að uppfylltum grunnskilyrðum dvalarleyfis samkvæmt 11. gr. sömu laga. Með nánasta aðstandanda í skilningi ákvæðisins sé meðal annars átt við maka eða sambúðarmaka en þeir þurfi að geta sýnt fram á að hafa búið saman í skráðri sambúð, eða sambúð sem staðfest sé með öðrum hætti, í að minnsta kosti tvö ár og hyggist búa áfram saman, sbr. c-lið 2. mgr. 47. gr. reglugerðar nr. 53/2003. Af þessu sé ljóst að stefnandi geti ekki uppfyllt skilyrði sambúðarmaka í skilningi 13. gr. laga nr. 96/2002.

Við mat á því hvort beita skuli undanþágu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglu gerðarinnar beri að kanna hvort það ríki sem endursenda eigi hælisleitanda til kunnri

að brjóta gegn 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Óheimilt sé að endursenda hælisleitanda ef sýnt er fram á með rökstuddum hætti að raunveruleg hætta sé á að ríki brottvísi hælisleitanda þangað sem hann eigi á hættu að lenda í aðstæðum sem fari í bága við 3. gr. sáttmálans. Skoða þurfi hvort slíkur ágalli sé á málsmeðferð þess ríkis, sem endursenda eigi viðkomandi til, að það brjóti í bága við 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Vitað sé að málsmeðferð sænskra yfirvalda í málefnum hælisleitenda sé vönduð og hafi sænsk yfirvöld tryggt réttláta málsmeðferð vel umfram alþjóðlega og evrópska framkvæmd. Ekki hafi komið fram nein rök í málinu sem sýni að ástæða sé fyrir stefnanda að óttast að sænsk stjórnvöld séu ekki í stakk búin að veita þá vernd sem af þeim sé til ætlast. Þá sé ekkert sem bendi til þess að málsmeðferð í Svíþjóð sé ábótavant eða að sænsk yfirvöld muni ekki uppfylla skyldur sínar samkvæmt 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eða geri sennilegt að stefnandi eigi á hættu að sæta pyndingum eða illri meðferð verði hann sendur til heimalands síns. Auk þess hafi ekkert komið fram í málinu sem bendi til þess að slíkur ágalli sé á málsmeðferð sænskra yfirvalda að það brjóti í bága við 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá hafi Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna ekki lagst gegn endursendingu hælisleitenda til Svíþjóðar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar líkt og gert hafi verið í tilviki Grikklands.

Stefnandi hafi ekki nefnt atriði sem bendi til þess að endursending hans til Svíþjóðar samrýmist ekki mannréttindasáttmála Evrópu. Þá bendi ekkert til þess að stefnandi geti ekki notið þeirra réttarúrreða sem honum standi til boða í Svíþjóð, enda hafi hann ekki borið það fyrir sig í máli þessu. Af þeim sökum hafni stefndu því að skilyrði undanþágu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar séu uppfyllt í máli þessu.

Ekki brot á málsmeðferðarreglum

Stefnandi byggi kröfuna um ógildingu einnig á því að stefndu hafi brotið málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við afgreiðslu málsins. Brotnar hafi verið málshraðaregla 9. gr. laganna og rannsóknarregla 10. gr. þeirra. Þá geri stefnandi enn fremur athugasemd við að ekki hafi verið fjallað um dvalarleyfi af mannúðarástæðum í ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, og úrskurði stefnda, innanríkisráðuneytisins. Stefndu mótmæli þessum staðhæfingum stefnanda sem röngum.

Tíminn sem málsmeðferð stefnanda tók fyrir íslenskum stjórnvöldum hafi verið í samræmi við málsmeðferðarreglu 9. gr. stjórnarsýslulaga. Þar segi að ákvarðanir í málum stjórnvalda skuli teknar svo fljótt sem unnt sé. Í ákvæðinu felist meðal annars áskilnaður um að aldrei megi vera um ónauðsynlegan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Meta verði málsmeðferðina heildstætt í hverju máli fyrir sig og hvað geti talist eðlilegur málsmeðferðartími. Úrlausn stjórnarsýslumála geti tekið mislangan tíma. Oft sé fyrirsjáanlegt að afgreiðsla umfangsmikils máls geti tekið langan tíma og því sé ekki hægt að miða við ákveðin tímamörk.

Hælistímál séu þess eðlis að málsmeðferð þeirra geti verið flókin og umfangsmikil. Skoða þurfi ítarlega upplýsingar um aðstæður í því landi sem senda eigi hælisleitanda til. Þá þurfi að skoða málsgögnin af mikilli nákvæmni og taka hælisleitanda í viðtal. Því verði að teljast eðlilegt að afgreiðsla hælismála taki

einhvern tíma.

Stefnandi hafi sótt um hæli hér á landi 16. desember 2011. Endanleg niðurstaða stjórnvalda hafi verið birt stefnanda 2. ágúst 2012. Því sé um rúmlega sjö mánaða málsmeðferðartíma að ræða á báðum stjórnarsýslustigum. Sá tími verði ekki talinn óeðlilegur í ljósi eðli málsins. Með því hafi ekki verið brotið á málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Þá telji stefnandi að stefndu hafi brotið gegn 10. gr. stjórnarsýslulaga við meðferð málsins. Aðstæður stefnanda í Nígeríu hafi hvorki verið kannaðar né aðstæður í landinu almennt. Ekki hafi verið haft samstarf við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og á síðari stigum hafi persónulegar aðstæður stefnanda ekki verið rannsakaðar. Stefndu vísi þessu öllu á bug og mótmæli því að málið hafi ekki verið rannsakað nægilega.

Í rannsóknarreglunni felist meðal annars sú skylda stjórnvalds að sjá til þess að eigin frumkvæði að málsatvik stjórnarsýslumáls séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í reglunni felist hins vegar ekki að stjórnvald þurfi sjálft að afla allra upplýsinga. Það fari eftir eðli stjórnarsýslumáls og réttarheimild þeirri sem verði grundvöllur ákvörðunar um það hvaða upplýsinga stjórnvald þurfi sjálft að afla svo að rannsókn máls teljist fullnægjandi. Mál teljist nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hafi verið aflað sem nauðsynlegar séu til að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Við meðferð hælismála sé ávallt leitað sjálfstæðra upplýsinga um það land sem senda eigi hælisleitanda til á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar áður en úrskurðað er í máli.

Réttindi stefnanda hafi á engan hátt verið fyrir borð borin við meðferð máls hans. Stefnandi hafi komið að ítarlegum gögnum sem hafi verið skoðuð gaumgæfilega áður en tekin var ákvörðun í málinu. Stefndu hafi metið málið nægilega rannsakað, enda hafi þau enga hagsmuni haft af því að taka ákvörðun og úrskurða í málinu án þess að vera fyllilega örugg um að skilyrði 10. gr. stjórnarsýslulaga væru uppfyllt.

Úrlausnarefni máls þessa fyrir stjórnvöldum hafi verið afmarkað við það í hvaða ríki beiðni stefnanda um hæli skyldi vera tekin til efnislegrar meðferðar. Því hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvort aðstæður stefnanda væru með þeim hætti að hann teldist flóttamaður í merkingu a liðar 1. mgr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, sbr. 44. gr. og 44. gr. a laga nr. 96/2002. Á þeim grundvelli hafi stefndu ekki borið að rannsaka hvort stefnandi teldist flóttamaður vegna flótta hans frá Nígeríu. Þar af leiðandi hafi það ekki verið í verkahring þeirra að rannsaka betur aðstæður í Nígeríu. Því hafi ekki verið um brot gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga að ræða.

Í 4. mgr. 50. gr. laga nr. 96/2002 segi að í málum sem varði umsóknir um hæli sé stjórnvöldum skylt að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og leita upplýsinga hjá stofnuninni þegar það eigi við. Stjórnvöld hafi því svigrúm til að meta hvort beita eigi þessari heimild við öflun upplýsinga í hælismálum. Í máli þessu hafi ekki verið talin þörf á að óska eftir samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Fram hafi komið að ástarsamband stefnanda við íslenska konu hafi hafist eftir að ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, lá fyrir. Stefnandi hafi notið lögmanns aðstoðar við meðferð málsins hjá stefnda, innanríkisráðuneytinu, og hafi lögmanni hans verið veittur töluverður frestur til að leggja fram greinargerð í máli stefnanda þar sem hann hefði þurft að afla gagna frá Svíþjóð. Hvorki hafi þess verið getið í greinargerð stefnanda frá 24. maí 2012, eða í gögnum sem fylgdu henni, að hann ætti í alvarlegu ástarsambandi við íslenskan ríkisborgara sem ætti að leiða til þess að hann hefði myndað svo sérstök tengsl við landið að réttlætanlegt væri að taka mál hans til efnismeðferðar hér á landi.

Í rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga felist ekki að stjórnvöldum sé skylt að afla allra upplýsinga í stjórnarsýslumáli. Ef aðili að stjórnarsýslumáli telji ákveðnar upplýsingar og sjónarmið vera mikilvæg fyrir niðurstöðu málsins beri honum að leggja þær fram. Stjórnvöldum beri þá að kanna það sem fram hafi komið og skoða hvort það geti haft áhrif á niðurstöðu málsins. Það sé því ekki í höndum stefndu að kanna af sjálfsdáðum jafn persónulegar aðstæður í lífi aðila stjórnarsýslumála og hvort við komandi sé í alvarlegu ástarsambandi. Með vísan til þessa sé því hafnað að stefndu hafi brotið gegn 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefnandi hafi sótt um hæli hér á landi 16. desember 2011. Óskað hafi verið eftir því að umsókn hans um hæli yrði tekin fyrir hér á landi auk þess sem óskað hafi verið eftir því að honum yrði veitt dvalarleyfi hér á landi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt 12. gr. f laga nr. 96/2002.

Samkvæmt 3. mgr. lagagreinarinnar skuli, ef sótt hefur verið um hæli samkvæmt 46. gr. laganna, fyrst skorið úr því hvort skilyrði séu til þess að veita hæli áður en ákvæði 12. gr. f sé beitt. Með því sé átt við að ef umsókn um hæli er tekin til efnismeðferðar hér á landi en ekki ákveðið að endursenda hælisleitanda á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar beri stjórnvöldum að kanna fyrst hvort hælisleitandi uppfylli skilyrði til að vera veitt hæli hér á landi. Reynist svo ekki vera beri stjórnvöldum hins vegar að kanna hvort hælisleitandi uppfylli skilyrði 12. gr. f laga nr. 96/2002 um mannúðaraðstæður. Þegar ljóst var að sænsk stjórnvöld bæru ábyrgð á hælisumsókn stefnanda á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og mál hans yrði ekki tekið til efnismeðferðar hér á landi hafi ekki verið skorið úr um hvort aðstæður stefnanda væru með þeim hætti að hann teldist flóttamaður í merkingu a liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flótta manna frá 28. júlí 1951, sbr. 44. gr. og 44. gr. a laga nr. 96/2002.

Meginregla Dyflinnarsamstarfsins sé að reglugerðinni skuli beitt eins og unnt sé, enda hafi aðildarríkin tekist á hendur skuldbindingar þess efnis. Meginforsenda samstarfsins sé að aðildarríkin treysti hvert öðru til að gæta þess að málsmeðferð hælisumsókna samræmist þeim kröfum og skuldbindingum sem rekja megi til alþjóðlegra skuldbindinga á sviði mannréttinda, Evrópusamstarfs og eigin löggjafar ríkjanna. Með því að hælisleitandi geti lagt fram umsókn um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna, sbr. 12. gr. f laga nr. 96/2002, í kjölfar þess að honum hafi verið synjað um efnislega meðferð á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar sé verið að sniðgangna markmið reglugerðarinnar. Með því móti fengi hælisleitandi efnislega meðferð máls síns án þess að þurfa að lúta reglum Dyflinnarsamstarfsins. Sérstaklega sé tekið fram í 3. mgr. 12. gr. f að skera þurfi fyrst úr um það hvort skil yrði séu til staðar til að veita hæli áður en ákvæðinu er beitt. Því hafi stefndu ekki verið skylt að taka afstöðu til þess hvort stefnandi ætti rétt á dvalarleyfi á grundvelli

mannúðarsjónarmiða samkvæmt 12. gr. f laga nr. 96/2002.

Af öllu ofangreindu telji stefndu ljóst að úrskurður stefnda, innanríkis ráðuneytisins, frá 9. júlí 2012 og ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, frá 28. mars 2012, séu gild. Verði því að sýkna stefndu af kröfum stefnanda.

Í framhaldssök krefjist stefndu sýknu. Kröfum og málatilbúnaði stefnanda sé mótmælt. Stefndu hafni því að ákvörðun Útlendingastofnunar frá 2. nóvember 2012, um að fella niður þjónustu og framfærslu til handa stefnanda, hafi ekki lagastoð.

Samkvæmt 1. mgr. 47. gr. b laga um útlendinga geti ráðherra sett reglur um að útlendingur, sem sækir um hæli, skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði, sem lagt hafi verið til, þar til endanleg ákvörðun liggir fyrir um umsóknina. Enn fremur segi í 2. mgr. að mæla skuli fyrir um réttindi hælisleitenda í reglugerð, þar með talið lágmarksframfærslu.

Í 94. gr. reglugerðar nr. 53/2003 um útlendinga komi fram að á meðan mál hælisumsækjanda sé til meðferðar skuli hælisumsækjandi dveljast á tiltekinni mót tókustöð eftir ákvörðun lögreglu og/eða Útlendingastofnunar. Dómsmálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneytið) ákveði hvaða staðir séu móttökustöðvar í samræmi við samning ráðuneytisins og þess eða þeirra aðila sem ráðuneytið hafi falið umönnun hælisumsækjenda á hverjum tíma.

Í samræmi við reglugerðarákvæðið hafi ráðuneytið gert samning við Reykjanesbæ og Útlendingastofnun um umönnun hælisleitenda 12. febrúar 2004. Með honum hafi Reykjanesbær tekið að sér að annast um fólk er leiti hælis á Íslandi sem flóttamenn, sbr. 1. gr. samningsins. Umönnun vari á meðan mál hælisleitenda sé til afgreiðslu hjá stjórnvöldum nema Útlendingastofnun tilkynni um annað, sbr. 1. mgr. 3. gr. samningsins.

Stefndu byggir á því að lagaheimild sú sem hér um ræði sé skýr. Ákvæði 1. mgr. 47. gr. b sé til komið með lögum nr. 115/2010 og með því hafi lögum nr. 96/2002 verið breytt. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum segi að ákvæði 1. mgr. 47. gr. b laga nr. 96/2002 veiti næga lagastoð fyrir reglum sem settar kunni að vera um vistunarúrræði þeirra sem ekki geti séð fyrir sér sjálfir á meðan umsókn um hæli sé tekin til meðferðar. Sé vísað til 94. gr. reglugerðar nr. 53/2002 um þau fyrirmæli um vistun útlendinga samkvæmt greininni sem framkvæmdin byggist á. Í athugasemdum í greinargerð sé enn fremur vísað til þess að hælisleitendur hér á landi séu vistaðir á tilteknum stöðum í Reykjanesbæ, geti þeir ekki framfleytt sér, í samræmi við samning Útlendingastofnunar við Reykjanesbæ. Í lögskýringargögnum sé tekinn af allur vafi um það að þeim hælisleitendum sem ekki geti séð fyrir sér sjálfir verði tryggð lágmarksþjónusta. Sé innanríkisráðuneytinu falið að ákveða hvaða staðir séu móttökustöðvar í samræmi við samning ráðuneytisins og þess eða þeirra aðila sem ráðuneytið hafi falið umönnun hælisumsækjenda á hverjum tíma, sbr. einnig 94. gr. reglugerðar nr. 53/2003.

Samkvæmt framangreindu sé útfærsla á framfærslu stefnanda útlistuð í lögum nr. 96/2002 og reglugerð nr. 53/2003. Á grundvelli þessara ákvæða hafi stefndu gert samning við Reykjanesbæ um framfærslu hælisumsækjenda. Samningur stefndu við Reykjanesbæ eigi sér þar af leiðandi skýra lagastoð og um aðstoð til handa stefnanda fari eftir þeim samningi. Eðli málsins samkvæmt sjái Reykjanesbær eingöngu um að annast fólk sem dveljist í sveitarfélaginu en ekki utan þess. Sé það enn fremur í samræmi við IV. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Aðeins þeir sem dveljist á vegum félagsþjónustu Reykjanesbæjar geti fengið aðstoð samkvæmt samningnum. Aðstoð við hælisleitanda ljúki ef hann ákveður af sjálfsdáðum að nýta sér ekki aðstoð félagsþjónustu Reykjanesbæjar, sbr. 6. gr. samningsins. Fullyrðingum stefnanda um að samningurinn geti ekki talist fullnægjandi lagastoð til að skerða rétt hælisleitanda til framfærslu sé því hafnað.

Þá vísi stefndu einnig á bug fullyrðingum um að ekkert í samningnum gefi til kynna að réttlætlegt hafi verið að fella niður framfærslu til stefnanda. Fyrrgreind 6. gr. samningsins sé skýr. Stefnanda hafi ítrekað verið tilkynnt að til þess að fá þjónustu og framfærslu yrði hann að vera búsettur í Reykjanesbæ. Engu að síður hefði hann tilkynnt Útlendingastofnun að hann hefði skráð sig í sambúð í Hafnarfirði. Þá hafi ekki náðst í hann á dvalarstað hans í Reykjanesbæ, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir. Hafi því verið talið að hann hefði flust til Hafnarfjarðar og byggi þá utan Reykjanesbæjar. Þar með hafi fallið niður skylda Reykjanesbæjar til að annast stefnanda, sbr. 6. gr. samningsins. Stefnandi hefði ákveðið af sjálfsdáðum að nýta sér ekki þjónustu Reykjanesbæjar þrátt fyrir að honum væri fullkunnugt um hvaða afleiðingar það kynni að hafa og þar með hafi þjónusta og framfærsla við hann verið felld niður samkvæmt 6. gr. samningsins.

Stefndu mótmæli því að Útlendingastofnun sé ekki heimilt að taka ákvarðanir um framfærslu stefnanda, þar sem slík ábyrgð falli á sveitarfélög. Stefnandi sé hælisleitandi á Íslandi og bíði afgreiðslu umsóknar um hæli hér á landi. Um framfærslu hælisumsækjenda á meðan þeir bíði mála sinna hér á landi fari eftir 1. mgr. 47. gr. b laga nr. 96/2002, 94. gr. reglugerðar nr. 53/2003 og fyrrgreindum samningi milli stefndu og Reykjanesbæjar. Af framangreindu sé ljóst að Útlendingastofnun hafi verið réttur aðili til að taka ákvörðun um framfærslu stefnanda. Stefnu byggji á því að ákvörðun Útlendingastofnunar frá 2. nóvember 2012 hafi verið lögmæt og hafni fullyrðingum stefnanda um annað.

Ekki hafi verið um brot á ákvæðum stjórnarskrár að ræða

Stefndu hafni því að brotið hafi verið á stjórnarskrárvörðum mannréttindum stefnanda samkvæmt 1. mgr. 76. gr. og 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Með ákvæðum 1. mgr. 47. gr. b laga nr. 96/2002, 94. gr. reglu gerðar nr. 53/2003 og samningnum milli stefndu og Reykjanesbæjar um umönnun hælisleitenda sé hælisleitendum tryggð sú aðstoð sem kveðið sé á um í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár. Stefnu hafi í engu skert þennan rétt stefnanda.

Stefndu mótmæli því að ákvörðun Útlendingastofnunar gangi í berhögg við stjórnarskrárbundinn rétt stefnanda til ferðafrelsis samkvæmt 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár. Í ákvæðinu sé mælt fyrir um réttinn til að ráða búsetu sinni og vera frjáls ferða sinna með þeim takmörkunum sem settar séu með lögum. Það, að stefnandi kjósi að búa annars staðar þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um það í 94. gr.

reglugerðarinnar að hælisleitendur skuli dveljast á tiltekinni móttökustöð eftir ákvörðun lögreglu og/eða Útlendingastofnunar, geti ekki falið í sér að brotið hafi verið gegn stjórnarskrárvörðum rétti stefnanda. Þvert á móti hafi stefnandi frelsi til þess að ákveða sjálfur hvort hann vilji dveljast utan Reykjanesbæjar á eigin vegum og framfæri eða dveljast í Reykjanesbæ og fá þá þjónustu sem þar sé í boði fyrir hælisleitendur. Ákvörðun um niðurfellingu á þjónustu hafi ekki skert ferðafrelsi stefnanda eða frelsi hans til þess að ráða búsetu sinni, enda hafi stefnandi ekki sýnt fram á það.

Stefndu vísi því á bug að brotið hafi verið gegn rétti stefnanda til friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar eða að lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga hafi verið brotin. Ástæður þess að uppgötvast hafi að stefnandi var ekki talinn hafa búsetu lengur í Reykjanesbæ hafi verið tilkynning hans til Útlendingastofnunar um að hann ætlaði að skrá sig í sambúd með konu í Hafnarfirði og árangurslausar tilraunir fulltrúa félagsþjónustu Reykjanesbæjar til að hitta stefnanda fyrir á dvalarstað hans í bænum. Stefnandi hafi komið í afgreiðslu Útlendingastofnunar 28. september 2012 og í dagbókarkerfi stofnunarinnar sé skráð að hann vilji sækja um dvalar- og atvinnuleyfi og sé búinn að skrá sig í sambúd með íslenskri stúlku í Hafnarfirði. Þá hafi stefnandi tjáð starfsmanni félagsþjónustu Reykjanesbæjar í lok október 2012 að hann væri nánast ekkert í Reykjanesbæ og gæti ekki hugsað sér að búa þar. Þessi atriði hafi legið til grundvallar ákvörðun Útlendingastofnunar um niðurfærslu framfærslu og þjónustu við stefnanda. Yfirlit innkaupaferða stefnanda í Bónus hafi því engin áhrif haft á ákvörðun Útlendinga stofnunar og því sé mótmælt að yfirlitið hafi verið notað í þeim tilgangi að fella niður framfærslu gagnvart stefnanda. Kortið sem stefnandi hafi haft yfir að ráða, og gildi sem inneignarkort í verslanir Bónus, sé eign félagsþjónustu Reykjanesbæjar sem hafi aðgang að yfirliti kortsins í gegnum heimasíðu verslunarinnar. Ekki sé hægt að fallast á að um brot á friðhelgi og persónuupplýsingum hafi verið að ræða, þar sem kortið sé eign félagsþjónustunnar og upplýsingar um færslur af kortinu hafi ekki verið afhentar öðrum en stefnanda sjálfum.

Þá sé því mótmælt að ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, hafi leitt til ólögþráttar skerðingar á stjórnarskrárvörðum eignarétti stefnanda, þar sem stefnandi hafi átt 894 krónur inni á innkaupakortinu þegar því var lokað. Upphæðin hafi verið greidd stefnanda, þrátt fyrir að fyrir liggi að hann hafi um tveggja mánaða skeið ekki verið búsettur í Reykjanesbæ og því fengið greiðslur sem hann viti að hann ætti ekki rétt á. Sé því ekki um skerðingu á eignarétti hans að ræða.

Ekki hafi verið brotið gegn stjórnarsýslulögum

Stefndu hafni því að brotið hafi verið gegn stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Stefnanda hafi verið veittur andmælaréttur áður en ákvörðun var tekin um niður fellingu framfærslu. Stefnanda hafi ítrekað verið gerð grein fyrir því að til þess að eiga rétt á framfærslu og þjónustu yrði hann að vera búsettur í Reykjanesbæ. Þrátt fyrir það hafi hann kosið að færa dvalarstað sinn frá sveitarfélaginu. Honum hafi verið gefinn kostur á að skýra mál sitt og gefinn hæfilegur fyrirvari áður en ákvörðunin tæki gildi. Starfsmaður félagsþjónustu Reykjanesbæjar hefði haft samband við stefnanda símleiðis 30. október 2012 og tilkynnt honum að þar sem hann byggi ekki lengur í úthlutaðri íbúð að Tjarnargötu 3 yrði á næstunni felld niður framfærsla og önnur þjónusta til hans. Þegar ekki hafi náðst í stefnanda þar hafi starfsmaður félagsþjónustu Reykjanesbæjar hringt í hann 2. nóvember s.á. og

tjád honum að hann hefði fengið bréf frá Útlendingastofnun, þar sem fram kæmi að frá og með 2. nóvember 2012 yrði framfærsla og þjónusta við hann felld niður. Starfsmaðurinn hefði jafnframt beðið stefnanda um að koma og sækja umrætt bréf næst þegar hann yrði í Reykjanesbæ og skila lykllum að íbúðinni og tæma hana. Stefnandi hafi sótt bréfið 8. sama mánaðar en neitað að skila lykllum. Stefnandi hafi ítrekað verið gerð grein fyrir afleiðingum þess að búa annars staðar en í Reykjanesbæ. Þar sem honum hafi verið fullkunnugt um fyrirætlanir Útlendingastofnunar um að fella niður þjónustu við hann þyki sá frestur sem stefnanda var veittur ekki ósanngjarn. Stefnandi hefði auðveldlega getað farið eftir þeim reglum sem honum hefðu verið kynntar og flutt aftur í Reykjanesbæ. Hefði þá aldrei komið til þess að þjónusta við hann yrði felld niður. Því sé þar af leiðandi mótmælt að stefndu hafi hvorki veitt stefnanda andmælarétt við töku ákvörðunar þeirrar sem liggja til grundvallar máli þessu né tilkynnt honum um meðferð málsins en slíkar fullyrðingar í stefnu séu rangar.

Stefndu mótmæli því að brotið hafi verið gegn lögmætisreglu eða réttmætisreglu stjórnsluréttar. Ákvörðun Útlendingastofnunar hafi átt sér fulla lagastoð, eins og stefndu hafi rökstutt, auk þess sem hún hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Ljóst sé af 94. gr. reglugerðar nr. 53/2003, sem skýr heimild sé fyrir í lögum nr. 96/2002, að Útlendingastofnun sé heimilt að ákveða hvar stefnandi búi þegar hann þiggi þjónustu sem hælisleitandi. Engu að síður hafi Útlendingastofnun ekki skyldað hælisleitendur til að dveljast í Reykjanesbæ ef þeir kysu að búa annars staðar. En þar sem Reykjanesbær sé eina sveitarfélagið sem hafi gert samning við stefndu um framfærslu hælisleitenda verði þeir sem kjósi að þiggja hana að dveljast í sveitarfélaginu. Þá sé einnig mótmælt fullyrðingum um að stefnda, Útlendingastofnun, hafi farið út fyrir valdmörk sín við töku ákvörðunar um niðurfellingu þjónustu til stefnanda. Útlendingastofnun hafi að lögum fullt vald til þess að hlutast til um framfærslu og þjónustu til hælisumsækjenda hér á landi. Þá megi einnig benda á að skráning búsetu hælisleitenda hjá Þjóðskrá Íslands sé í höndum Útlendingastofnunar þegar umsækjandi sækir um hæli hér á landi. Hælisleitendur séu auk þess skráðir utangarðsskráningu þar til Útlendingastofnun hafi tekið ákvörðun um hvort þeim skuli veitt hæli hér á landi. Það sé því rangt sem haldið sé fram í stefnu að Útlendingastofnun geti ekki tekið ákvarðanir í tengslum við búsetu hælisleitenda.

Stefndu mótmæli því að ákvörðun um niðurfellingu þjónustu og framfærslu til stefnanda hafi verið afturvirk. Fram komi í bréfi Útlendingastofnunar til stefnanda frá 2. nóvember 2012 að þjónusta Reykjanesbæjar við stefnanda verði felld niður frá og með dagsetningu bréfsins. Ekki sé því rétt að þjónusta við hann hafi verið felld niður 31. október sama ár. Auk þessa liggja fyrir að síðasta greiðsla til stefnanda inn á innkaupakortið í versluninni Bónus hafi verið 30. október 2012. Strangt til tekið hafi því ekki komið til niðurfellingar á framfærslu fyrr en 6. nóvember sama ár þegar næsta innborgun inn á kortið hefði komið til.

Stefndu mótmæli því sem fram komi í stefnu að stofnunin hafi ekki orðið við beiðni um rökstuðning. Útlendingastofnun hafi rökstutt ákvörðun sína ítarlega í bréfi 29. nóvember 2012 sem hafi verið svar við beiðni stefnanda um rökstuðning sjötta sama mánaðar. Þá hafni stefndu því að brotið hafi verið gegn meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnslulaga eða öðrum ákvæðum laganna og sé fullyrðingum um annað vísað á bug.

Málkostnaðarkröfu sína styðji stefndu við ákvæði XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefndu vísa til reglugerðar Framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1560/2003 frá 2. september 2003 um nákvæmar reglur um beitingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 343/2003 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggi fram í einu aðildarríkjanna, sbr. auglýsingu nr. 29 í C-deild Stjórnartíðinda, 3. desember 2003. Þá sé vísað til reglugerðar Ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggi fram í einu aðildarríkjanna, sbr. auglýsingu nr. 14 í C-deild Stjórnartíðinda, 30. maí 2003, og samnings milli Evrópubandalagsins og Lýðveldisins Íslands og konungsríkisins Noregs um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð sé fram í aðildarríki eða á Íslandi eða í Noregi, sbr. auglýsingu nr. 3 í C-deild Stjórnartíðinda, 14. mars 2001. Loks vísi stefndu til dóms Evrópudómstólsins frá 29. janúar 2009 í máli C-19/08, Petrosian and others v. Migrationsverket og dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 21. janúar 2011 í máli M.S.S. v. Belgium and Greece.

Niðurstaða

Í úrskurði innanríkisráðuneytisins frá 9. júlí 2012, sem stefnandi krefst að felldur verði úr gildi, kemur fram að sænsk stjórnvöld hafi samþykkt að taka við stefnanda á grundvelli e-liðar 1. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar eins og fram komi í bréfi þeirra 20. janúar 2012. Í tilvitnuðu ákvæði, sem er í reglugerð 343/2003/EB, eru fyrirmæli um að aðildarríki, sem beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli samkvæmt reglugerðinni, skuli vera skuldbundið til að taka aftur við, samkvæmt skilyrðum sem mælt sé fyrir um í 20. gr., ríkisborgara þriðja lands sem það hefur synjað um hæli og sem staddur er á yfirráðasvæði annars aðildarríkis án leyfis. Óumdeilt er í málinu að stefnanda var synjað um hæli í Svíþjóð í júní 2010. Stefnandi kærði þá ákvörðun en hún var staðfest.

Þá kemur fram í úrskurðinum að Svíþjóð beri ábyrgð á hælisumsókn stefnanda samkvæmt 13. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Reglugerðin var sett í þeim tilgangi að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu af aðildarríki Evrópusambandsins, Íslandi eða Noregi. Í 1. mgr. 3. gr. samningsins kemur fram að aðeins það aðildarríki sem beri ábyrgð, samkvæmt þeim viðmiðunum sem mælt er fyrir um í III. kafla, skuli taka umsókn um hæli til meðferðar. Ákvæði 2. mgr. 3. gr. heimilar þó aðildarríkjum að taka hælisumsókn til meðferðar, þrátt fyrir að hælisleitandi hafi áður lagt fram umsókn í öðru ríki. Ber það ríki þá ábyrgð á hælisumsókninni og skal taka hana til efnislegrar meðferðar.

Stefnandi byggir á því að stefndu beri að taka umsókn hans til efnislegrar meðferðar hér á landi þar sem sá frestur sem reglugerðin veitir til að endursenda hann til Svíþjóðar sé liðinn.

Eins og áður er fram komið hafa sænsk stjórnvöld samþykkt að taka við stefnanda á grundvelli e-liðar 1. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, sbr. fyrrgreint bréf frá

20. janúar 2012. Samkvæmt d-lið 1. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar á flutningur hælisumsækjanda til þess ríkis, sem samþykkt hefur að taka við honum aftur, að fara fram í samræmi við innlend lög aðildarríkisins, sem leggur fram beiðni, eins fljótt og við verður komið og í síðasta lagi innan sex mánaða frá því að beiðni um að umsækjandi yrði tekinn í umsjá var samþykkt eða ákvörðun tekin um áfrýjun eða endurskoðun ef um er að ræða áhrif til frestunar. Telja verður að sex mánaða fresturinn byrji ekki að líða á meðan hælisumsækjandi neytir réttarræða í þeim tilgangi að fá ákvörðun um endursendingu hnekkt, eins og stefnandi hefur hér gert. Samkvæmt því byrjar fresturinn ekki að líða fyrr en endanleg ákvörðun hefur verið tekin í máli stefnanda hér á landi. Ber því að hafna þeirri málsástæðu stefnanda að skylt hafi verið að taka umsókn hans um hæli til efnislegrar meðferðar hér á landi þar sem frestur til að senda hann til Svíþjóðar hafi verið liðinn.

Svo sem fram hefur komið lagði stefnandi fram beiðni 16. desember 2011 hjá Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu um að honum yrði veitt hæli hér á landi sem flóttamaður. Með ákvörðun Útlendingastofnunar 28. mars 2012 var því hafnað að beiðni hans yrði tekin til efnismeðferðar hér á landi og skyldi hann endursendur ásamt beiðni sinni til Svíþjóðar. Innanríkisráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendinga stofnunar með úrskurði 9. júlí 2012.

Í ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, kemur fram að sænsk yfirvöld hafi samþykkt 20. janúar 2012 að taka við stefnanda að nýju samkvæmt e-lið 1. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Þá segir í ákvörðuninni að næst komi því til skoðunar hvort undanþáguheimild 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar ætti við í málinu en hún feli í sér frávik frá meginreglunni í 1. mgr. 3. gr. hennar sem kveði á um að það aðildarríki sem beri ábyrgð samkvæmt reglugerðinni skuli taka umsókn um hæli til meðferðar. Taldi Útlendingastofnun að við mat á því hvort undanþágu heimildinni yrði beitt þyrfti að líta til þess hvort umsækjandi hefði svo sérstök tengsl við landið að rétt væri að taka mál hans til meðferðar hér á landi, hvort umsækjandi tilheyrði sérstaklega viðkvæmum félagshópi eða hvort veruleg hættu væri á því að umsækjandi myndi sæta mannréttindabrotum í því ríki sem hann yrði sendur til. Þá þyrfti jafnframt að líta til laga um útlendinga, sérstaklega 44. gr. og 44. gr. a um vernd gegn ofsóknum og 2. mgr. 46. gr. a, sem kveði á um að ekki skuli endursenda flóttamann til annars ríkis samkvæmt c-, d- og e-lið 1. mgr. 46. gr. a laganna ef hann hafi slík sérstök tengsl við landið að nærtækast væri að hann fengi hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæli annars með því. Einnig þyrfti að líta til alþjóðlegra mannréttinasáttmála sem Ísland væri aðili að, eins og Flóttamanna sammingsins og mannréttinasáttmála Evrópu.

Útlendingastofnun taldi ekkert fram komið í gögnum málsins sem gæfi tilefni til að álykta að umsókn stefnanda hafi hlotið ósanngjarna málsmeðferð í Svíþjóð. Þá hafi stefnandi ekki lagt fram gögn sem sýndu fram á að umsókn hans í Svíþjóð myndi ekki fá vandaða og efnislega málsmeðferð yrði hann endursendur þangað. Loks var það mat Útlendingastofnunar að ekki væri ástæða til að ætla að 1. mgr. 2. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, ásamt 3. og 5. gr. hans, væru ekki virtar í endurviðtöku ríkinu Svíþjóð. Niðurstaða Útlendingastofnunar var því sú að aðstæður stefnanda væru ekki slíkar að ástæða þætti til að beita undanþágureglu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnar reglugerðarinnar og taka mál hans til efnismeðferðar hér á landi.

Innanríkisráðuneytið staðfesti þá niðurstöðu Útlendingastofnunar að 2. mgr. 46. gr. a laga um útlendinga ætti ekki við í máli stefnanda þar sem talið var að eina dvöl

hans héraendis væri vegna málsmeðferðar stjórnvalda. Þá féllst ráðuneytið enn fremur á þau sjónarmið Útlendingastofnunar að undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar yrði ekki beitt þar sem hvorki var talið að Svíþjóð kynni að brjóta gegn 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu né að slíkur ágalli væri á málsmeðferð þess ríkis, að hún bryti gegn 13. gr. mannréttindasáttmálans.

Stefnandi byggir á því að endursending til Svíþjóðar jafngildi endursendingu til Nígeríu. Vísar hann í því sambandi til 45. gr. laga um útlendinga sem og 2. og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 6. og 7. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, 68. gr. stjórnarskrárinnar og 33. gr. samnings um réttarstöðu flóttamanna frá 1951. Stefnandi reisir kröfur sínar enn fremur á því að stefndu hafi ekki uppfyllt rannsóknarskyldu sína og að þeim hafi borið að kanna áhrif endursendingar stefnanda til Nígeríu.

Í 3. mgr. 50. gr. laga um útlendinga segir að við meðferð máls samkvæmt 1. og 2. mgr. skuli Útlendingastofnun af sjálfsdáðum afla nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga. Samkvæmt 4. mgr. lagagreinarinnar er stjórnvöldum skylt að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna í málum sem varða umsóknir um hæli og leita upplýsinga hjá stofnuninni þegar það á við. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga skal stjórnvald sjá til þess að mál sé upplýst áður en tekin er ákvörðun í því.

Við meðferð málsins hjá Útlendingastofnun kom fram í viðtali við stefnanda, sem tekið var 16. mars 2012, að hann vildi ekki fara aftur til Svíþjóðar þar sem búið væri að taka ákvörðun um að senda hann aftur til Nígeríu en þar væri hann í hættu. Kvaðst stefnandi hafa þurft að ræða við lögmann sinn í Svíþjóð í gegnum síma en það hafi hann ekki viljað gera þar sem honum hafi ekki fundist það öruggt. Þegar stefnandi gaf skýrslu fyrir dóminum kvað hann líf sitt í hættu í Nígeríu og sagði að menn nytu engrar réttarverndar þar. Þá taldi hann sig ekki hafa notið réttlátrar málsmeðferðar í Svíþjóð, þegar umsókn hans um hæli var hafnað. Hann hafi haft aðsetur í Norður-Svíþjóð en lögmaður hans hafi verið staðsettur fjarri honum, eða í tveggja til þriggja klukkustunda fjarlægð. Hann hafi hitt lögmann sinn í tvö skipti en þurfti að fjármagna ferðina til lögmannsins sjálfur. Stefnandi kvaðst hafa reynt að hringja í lögmann sinn sem hafi ekki svarað. Ekki hafi komið til greina að skipta um lögmann þar sem þá hefði stefnandi þurft að fjármagna það sjálfur. Taldi stefnandi að hann yrði settur í fangelsi yrði hann sendur til Svíþjóðar. Yfirvöld myndu vilja vita hvar hann væri þar sem fyrir lægi endanleg ákvörðun um að endursenda hann til Nígeríu.

Eins og fram hefur komið taldi Útlendingastofnun að ekki hefði verið sýnt fram á að umsókn stefnanda hafi hlotið ósanngjarna málsmeðferð í Svíþjóð. Þá kemur fram í ákvörðuninni að stefnandi hafi ekki lagt fram nein gögn er bendi til þess að umsókn hans í Svíþjóð fái ekki vandaða og efnislega málsmeðferð verði honum snúið til baka þangað. Loks taldi Útlendingastofnun að ekki væri ástæða til að ætla að 1. mgr. 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, ásamt 3. og 5. gr. hans, væru ekki virtar í endurviðtökuríkinu Svíþjóð.

Í greinargerð talsmanns stefnanda frá 24. maí 2012 til innanríkisráðuneytisins ítrekaði stefnandi þá afstöðu sína að hann taldi að hann myndi ekki njóta sanngjarnrar meðferðar í Svíþjóð. Kom þar einnig fram að stefnandi óttist að honum verði á ný skipaður talsmaður eða lögmaður sem hefði engan áhuga á því í

reynd að aðstoða hann. Hann óttist afgreiðslu málsins innan stjórnkerfisins í Svíþjóð og að ákvörðun verði tekin án þess að hans sjónarmið séu að fullu kynnt.

Vísað var til þess í úrskurði innanríkisráðuneytisins að ekkert lægi fyrir í málinu sem rynni stöðum undir þá staðhæfingu stefnanda að umsókn hans í Svíþjóð hafi hlotið ósanngjarna eða óvandaða málsmeðferð sem bryti gegn Mannréttindasáttmála Evrópu. Þá var talið að flutningur stefnanda til Svíþjóðar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar væri ekki andstæður 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga. Var byggt á því að ekki hefðu nægjanleg rök komið fram í málinu sem sýndu að ástæða væri fyrir stefnanda að óttast að sænsk stjórnvöld væru ekki í stakk búin að veita þá vernd sem af þeim væri til ætlast.

Samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002 má ekki senda útlending til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir sem geta leitt til þess að hann skuli teljast flóttamaður eða ef ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis. Samsvarandi verndar skal útlendingur njóta sem vegna svipaðra aðstæðna og greinir í flóttamannahugtakinu er í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð.

Stefnandi heldur því fram að líf hans muni vera í hættu verði hann sendur aftur til Nígeríu. Hefur því ekki verið hnekkt af hálfu stefndu enda liggur fyrir að stefndu hafa hvorki tekið efnislega afstöðu í málinu né aflað gagna sem skipta máli við úrlausn á því hvort óheimilt er að senda stefnanda til Svíþjóðar samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga.

Af rökstuðningi stefndu í ákvörðun Útlendingastofnunar og úrskurði ráðuneytisins verður ekki ráðið að stefndu hafi af sjálfsdáðum aflað nauðsynlegra upplýsinga í málinu til þess að fá úr því skorið hvernig farið verði með mál stefnanda verði honum gert að snúa aftur til Svíþjóðar eða hvort ástæða sé til að óttast að stefnandi verði sendur til Nígeríu í beinu framhaldi af flutningi hans til Svíþjóðar. Verður ekki talið að framlögð skýrsla flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna í Svíþjóð um málsmeðferð og afgreiðslu sænsku Útlendingastofnunar á hælismálum fullnægi fyrrgreindri rannsóknarskyldu stefndu.

Með vísan til framangreinds verður að telja að við meðferð málsins hafi þess ekki verið gætt af hálfu stefndu að afla nauðsynlegra upplýsinga eins og skylt var að gera samkvæmt 3. mgr. 50. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002. Ber þegar af þeirri ástæðu, og jafnframt með vísan til 10. gr. stjórnslulaga, að taka kröfu stefnanda til greina og fella úr gildi úrskurð innanríkisráðuneytisins, sem leiðir til þess að ákvörðun Útlendingastofnunar, sem staðfest var með úrskurðinum, fellur einnig úr gildi.

Með ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, 2. nóvember 2012, var felld niður framfærsla Reykjanesbæjar til handa stefnanda, en stefnandi krefst þess að ákvörðunin verði felld úr gildi. Sú niðurstaða er byggð á því að stefnandi dveljist ekki lengur í Reykjanesbæ. Þá er einnig byggt á því að stefndu hafi ekki gert samninga við aðrar félagsþjónustur eða aðila um umönnun hælisleitenda. Vísað er til þess að ráðherra geti samkvæmt 1. mgr. 47. gr. b laga um útlendinga sett reglur um að útlendingur, sem sækir um hæli, skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt er til þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir um umsóknina. Þá segir að í 2. mgr. sömu lagagreinar sé kveðið á um að í reglugerð skuli mælt fyrir

um réttindi hælisleitenda en engar reglur, eða reglugerð, hafi verið settar á grundvelli lagaákvæðisins og því geti stefnda, Útlendingastofnun, einungis veitt atbeina sinn til umönnunar hælisleitenda í samræmi við samninginn sem í gildi sé á milli Reykjanesbæjar og stefndu. Það þýði að til þess að fá þjónustu og umönnun þurfi viðkomandi að dveljast á vegum félagsþjónustunnar í Reykjanesbæ.

Stefnandi nýtur réttarstöðu hælisleitanda samkvæmt 47. gr. b laga um útlendinga. Samkvæmt 2. mgr. lagagreinarinnar nýtur stefnandi lágmarksframfærslu og nauðsynlegrar heilbrigðisþjónustu. Af hálfu stefnda er vísað til þess að ráðherra hefði heimild samkvæmt 1. mgr. lagagreinarinnar til að setja reglur um að útlendingur, sem sæki um hæli, skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt er til, þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir um umsóknina. Þrátt fyrir þá heimild leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að lögmætt hafi verið að fella niður lágmarksframfærslu stefnanda, sem hann átti rétt á samkvæmt ofangreindu. Verður að leggja til grundvallar við úrlausn málsins að óheimilt hafi verið að túlka framangreindar reglur á þann hátt að réttur stefnanda til framfærslu hafi verið bundinn lagalegum skilyrðum um búsetu. Einnig verður að leggja til grundvallar að ekki hafi verið færðar fullnægjandi sönnur fyrir því að stefnandi hafi brotið reglur sem talið verður að honum hafi borið að fara eftir að viðlögðum missi framfærslu.

Að framangreindu virtu þykir ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, um að fella niður framfærslu stefnanda, eins og gert var með ákvörðuninni, ekki byggð á nægi legri lagastoð. Verður hún því að teljast ólögmæt og ber með vísan til þess að fella hana úr gild.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda þykir hæfilega ákveðinn 600.000 krónur án virðisaukaskatts sem er þóknun lögmanns hans, Katrínar Oddsdóttur hdl., sem greiðist úr ríkissjóði.

Málkostnaður milli málsaðila fellur niður.

Dóminn kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari.

DÓMSORÐ:

Felldur er úr gildi úrskurður innanríkisráðuneytisins frá 9. júlí 2012 í máli stefnanda ásamt ákvörðun Útlendingastofnunar frá 28. mars 2012, þar sem ákveðið var að umsókn stefnanda um hæli á Íslandi yrði ekki tekin til meðferðar hér á landi og að hann skyldi endursendur ásamt umsókn hans til Svíþjóðar.

Felld er úr gildi ákvörðun stefnda, Útlendingastofnunar, frá 2. nóvember 2012 um niðurfellingu framfærslu Reykjanesbæjar til stefnanda.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, sem er þóknun lögmanns hans, Katrínar Odds dóttur hdl., að fjárhæð 600.000 krónur án virðisaukaskatts, greiðist úr ríkissjóði.

Málkostnaður milli málsaðila fellur niður.

Sigríður Ingvarsdóttir