

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 12. desember 2014 í máli nr. E-4566/2013:

Tony Omos

(Stefán Karl Kristjánsson hdl.)

gegn

Útlendingastofnun og

Íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 4. nóvember sl., er höfðað af Tony Omos, nú með dvalarstað á Ítalíu, á hendur Íslenska ríkinu og Útlendingastofnun, Skógarhlíð 6, Reykjavík, með stefnu birtri 12. nóvember 2013.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru þær að ákvörðun Útlendingastofnunar, dags. 21. maí 2012, verði felld úr gildi og að úrskurður innanríkisráðuneytisins frá 9. september 2013 verði felldur úr gildi.

Stefnandi krefst málskostnaðar úr hendi stefndu eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndu gera þær dómkröfur að þeir verði sýknaðir af kröfum stefnanda og að þeim verði dæmdur málskostnaðar að mati dómsins. Til vara er þess krafist að málskostnaður verði látinn niður falla.

II.

Stefnandi kom hingað til lands með flugi frá Kaupmannahöfn 17. október 2011 og framvísaði hann við komuna kanadísku vegabréfi í eigu annars manns. Daginn eftir óskaði hann eftir hæli hér á landi og var hælisskýrsla tekin af honum í kjölfarið. Við

athugun stjórnvalda á málefnum stefnanda kom í ljós að hann hafði sótt um hæli í Sviss árið 2008 og af þeim sökum var beiðni um viðtöku stefnanda og umsóknar hans um hæli beint til svissneskra yfirvalda 22. nóvember 2011, með vísan til 1. mgr. 16. gr. svonefndrar Dyflinnarreglugerðar nr. 343/2003/EB, en Ísland er aðili að svokölluðu Dyflinnarsamstarfi, sbr. auglýsingu nr. 14/2003 um samþykki Íslands á framangreindri reglugerð. Sviss er einnig aðili að þessu samstarfi. Svar barst frá svissneskum yfirvöldum 29. sama mánaðar þess efnis að þau samþykktu endurviðtöku skv. e-lið 1. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar.

Fram kemur í stefnu að stefnandi hafi flúið Nígeríu árið 2001 og dvalið eftir það í Austurríki í fimm eða sex ár. Hann hafi síðan flutt til Sviss árið 2008 og þar hafi hann dvalið í fjóra til fimm mánuði. Í kjölfarið hafi hann haldið til Ítalíu þar sem hann hafi búið í eitt ár. Hann hafi snúið til baka til Nígeríu árið 2010 en þá orðið ljóst að honum væri þar ekki óhætt lengur. Hann hafi því flúið þaðan og á leið til Kanada hafi hann verið stöðvaður í Leifsstöð hinn 17. október 2011, eins og að framan greinir.

Með bréfi til stefnda innanríkisráðuneytisins, dags. 12. október 2013, fór stefnandi fram á frestun réttaráhrifa á grundvelli 33. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga. Fram kom hjá stefnanda að beiðni hans hefði verið til meðferðar í tvö ár og að staða hans í landinu hefði breyst. Þannig væri hann í sambandi við íslenska konu en hefði áður verið í sambandi við konu að nafni A. Sú hefði stöðu hælisleitanda og ætti von á barni. Stefnandi væri hugsanlega faðir barnsins og vildi hann fá að vera viðstaddur fæðingu þess. Einnig kom fram að móðurbróðir stefnanda væri búsettur hérlandis. Jafnframt var tilgreint að stefnandi væri heilsuveill og hefði þegið lækniástoð hér á landi vegna þess. Loks var tekið fram að stefnandi hefði stöðu grunaðs manns í tveimur sakamálum en stefnandi héldi þar fram sakleysi sínu. Rannsókn þessara mála væri ekki lokið en stefnandi biði eftir að geta hreinsað nafn sitt vegna þessa.

Við aðalmeðferð málsins var tekin símaskýrsla af stefnanda. Jafnframt gáfu þá vitnaskýrslu þær A og B.

III.

Stefnandi vísar til þess að skilyrði endursendingar til Sviss skv. 1. mgr. 46. gr. a í lögum nr. 96/2002 um útlendinga, sbr. ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, einkum 20. gr., sé að endursending eigi sér stað eigi síðar en sex mánuðum eftir að móttökuríkið hafi samþykkt beiðni um móttöku. Samþykki Sviss hafi fengist 29. nóvember 2011 og því hafi sex mánaða fresturinn verið liðinn. Ákvörðun um að endursenda stefnanda hafi því verið ólögmat. Ekki liggi fyrir hvort umræddur frestur hafi verið framlengdur og því sé íslenskum stjórnvöldum skylt að taka málið til efnismeðferðar.

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 Útlendingastofnunar, sem staðfest hafi verið af innanríkisráðuneytinu, komi fram að þrjá þætti skuli leggja til grundvallar við mat á því hvort tilvitnuð heimild komi til skoðunar. Í fyrsta lagi hvort umsækjandi kunni að hafa svo sérstök tengsl við landið að rétt sé að taka mál hans til meðferðar hér á landi. Í öðru lagi hvort umsækjandi tilheyri sérstaklega viðkvæmum félagshópi og í þriðja lagi hvort veruleg hættu sé á því að umsækjandi sæti mannréttindabrotum í því ríki sem hann yrði sendur til. Telji stefnandi að öll þessi skilyrði eigi við hann. Hann eigi í sambandi hér á landi og eigi von á sínu fyrsta barni. Þá sé móðurbróðir hans búsettur héraðs ásamt fjölskyldu sinni. Þá hafi hann orðið fyrir illri og vanvirðandi meðferð vegna stjórnmalaskoðana sinna og tilheyri sérstaklega viðkvæmum félagshópi á þeim grundvelli. Veruleg hættu sé á að hann sæti mannréttindabrotum í Nígíeríu. Þrátt fyrir þetta hafi engin skoðun farið fram á stöðu stefnanda með tilliti til þessa. Hafi stjórnvöld ekki litið til þess þrátt fyrir að telja það mikilvægast við mat á því hvort beita skuli þessari reglu.

Stefnandi kveðst hafa sætt ómálefnalegri og óréttlátri málsmeðferð í móttökuríkinu Sviss og að hann megi með réttu óttast að það verði áfram reyndin í Sviss. Þannig óttist hann að honum verði þar skipaður talsmaður sem hafi í reynd engan áhuga á að aðstoða hann og að sjónarmið hans fái ekki að komast að. Þá liggi fyrir að svissnesk yfirvöld hafi í reynd tekið afstöðu í máli hans og synjað honum um hæli.

Stefnandi telji að íslensk stjórnvöld hafi brotið gegn málshraðareglu. Stefnandi hafi sótt um hæli héraðs 18. október 2011 og hafi hann mátt bíða í sjö mánuði þar til endanleg ákvörðun innanríkisráðuneytisins hafi verið birt honum. Hafi hann lagt sig fram við að veita umbeðnar upplýsingar og séu tafir málsins á engan hátt rekjanlegar til hans. Samkvæmt 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar sé miðað við að aðildarþjóðir hafi í mesta lagi sex mánuði til að afgreiða mál áður en ábyrgð falli á þau að taka hælisumsókn til efnismeðferðar. Þá sé ljóst að við meðferð málsins hafi verið brotið gegn 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um málshraða.

Á því sé byggt að íslensk stjórnvöld hafi ekki kannað og lagt mat á hvort heimilt sé að senda stefnanda frá Sviss til Nígíeríu þannig að hann eigi á hættu að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, sbr. 45. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002. Hafi þau því ekki uppfyllt rannsóknarskyldu hvað þetta varði. Komi þannig fram í úrskurði ráðuneytisins að aðstæður stefnanda hefðu ekki verið kannaðar í Nígíeríu og ekki heldur aðstæður þar almennt. Einungis hefði verið fjallað um aðstæður í Sviss út frá 45. gr. útlendingalaga. Jafnvel þótt 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. sömu greinar. Hér sé því

um skyldubundið sjónarmið að ræða sem stjórnvöld virðist ekki hafa litið til við ákvarðanatökuna. Þá hafi stjórnvöld ekki hafa haft samstarf við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, svo sem skylt sé skv. 50. gr. sömu laga.

Alvarlegasta brot stjórnvalda 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 að málið væri tekið til efnismeðferðar hér á landi. Þrátt fyrir þann langa tíma sem meðferð máls stefnanda hafi tekið 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. Þá sé því ranglega haldið fram í úrskurði ráðuneytisins að stefnandi hafi sjálfur upplýst að engum málum væri ólokið í refsivörslukerfinu sem tengdust honum.

Samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga beri stjórnvaldi að leiðbeina aðila um öflun gagna. Upplýsingar frá aðila beri stjórnvöldum síðan að staðreyna til þess að tryggja að ákvörðun verði tekin á réttum grundvelli. Fari það 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 tilfínnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun sé þeim mun strangari kröfur verði almennt að gera til stjórnvaldsins 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 búið hafi að baki ákvörðunar Útlendingastofnunar séu réttar. Slíkt hafi þó verið mjög mikilvægt þar sem um afar íþyngjandi ákvörðun hafi verið að ræða sem geti varðað líf stefnanda.

Samkvæmt framangreindu hafi forsendur umræddrar ákvörðunar Útlendingastofnunar verið rangar og hún því efnislega ekki rétt. Sé hún því haldin verulegum ógildingarannmörkum.

IV.

Af hálfu stefndu er vísað til þess að ágreiningur máls þessa snúist í raun um það hvort stefndu hafi borið að fjalla efnislega um beiðni stefnanda um hæli hér á landi. Á því sé byggt að samkvæmt Dyflinnarsamstarfinu, sem Ísland sé aðili að, sbr. d-líð 1. mgr. 46. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga, hafi stefndu einungis borið að leysa úr því hvort taka skyldi beiðni stefnanda efnislega fyrir. Rétt hafi verið að vísa til Sviss beiðni hans um hæli vegna ábyrgðar þarlendra yfirvalda á umfjöllun um hælisbeiðni hans. Úrlausnarefni málsins hafi því verið afmarkað við það í hvaða ríki beiðni stefnanda um hæli skyldi tekin til efnislegrar meðferðar.

Dyflinnarsamstarfinu sé ætlað að leysa tvö vandamál. Annars vegar að koma í veg fyrir að hælisleitandi sé sendur á milli ríkja án þess að nokkurt þeirra viðurkenni ábyrgð sína á meðferð umsóknar hans um hæli. Hins vegar að koma í veg fyrir að sami einstaklingur geti farið á milli ríkja og fengið umfjöllun um umsókn sína um hæli í mörgum löndum (e. asylum shopping).

Stefndu benda á að Dyflinnarreglugerðin hafi að geyma reglur um hvaða ríki beri ábyrgð á hælisumsókn en ekki hvernig meta eigi hælisumsókn efnislega. Byggt sé á hugmyndinni um öruggt þriðja ríki, þ.e. að aðildarríki geti sent hælisleitendur til þriðja ríkis án þess að kanna umsóknir efnislega, þar sem þau geti treyst því að þar fái þeir réttláta málsmeðferð og að mannréttindi þeirra verði virt. Samstarfið sé háð þeirri forsendu að aðildarríkin teljist öll vera örugg þriðju ríki og að þangað sé heimilt að senda hælisleitendur. Hælisleitendur verði að eiga möguleika á því að óska eftir hæli í öruggu þriðja ríki og teljist þeir flóttamenn samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum verði þeir einnig að hafa möguleika á að fá vernd í samræmi við Flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna.

Samkvæmt Dyflinnarsamstarfinu skuli aðeins eitt ríki bera ábyrgð á meðferð á beiðni um hæli. Í III. kafla Dyflinnarreglugerðarinnar komi fram viðmið í ákveðinni forgangsörðun um hvaða ríki skuli bera ábyrgð á hælisumsókn og skipti þar mestu hvaða tengsl hælisleitandi hafi við aðildarríkin. Ef ekkert aðildarríki telst bera ábyrgð á hælisumsókn á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar beri það ríki ábyrgð, þar sem hælisleitandi hafi fyrst sótt um hæli.

Komi fram beiðni um hæli í ríki sem beri ekki ábyrgð á meðferð málsins geti það óskað eftir því að umsækjandi verði fluttur til ríkis þar sem taka beri málið til meðferðar. Skylt sé að verða við slíkum tilmælum berist beiðni þar að lútandi innan sex mánaða frá því beiðni um hæli hafi verið móttækin, sbr. 10. og 11. gr. sammingsins.

Í d-lið 1. mgr. 46. gr. a í lögum nr. 96/2002 komi fram að stjórnvöld geti synjað því að taka hælisumsókn til efnismeðferðar ef krefja megj annað ríki, sem taki þátt í samstarfi á grundvelli Dyflinnarsammingsins, um að taka við umsækjanda um hæli. Fram komi í 2. mgr. sömu laga að ekki skuli endursenda flóttamann til annars ríkis á þessum grundvelli hafi hann slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd eða sérstakar ástæður mæli annars með því. Þá sé íslenskum stjórnvöldum heimilt að taka umsókn um hæli til meðferðar jafnvel þótt þau beri ekki ábyrgð á henni, á grundvelli svokallaðrar fullveldisreglu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar.

Stefndu hafni því að íslensk yfirvöld beri þegar ábyrgð á efnislegri málsmeðferð hælisumsóknar stefnanda á þeirri forsendu að innanríkisráðuneytið hafi ekki tekið formlega afstöðu til kröfu stefnanda um frestun réttaráhrifa og því hafi liðið frestur til endursendingar á grundvelli d-liðar 1. mgr. 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Sex mánaða fresturinn, sem aðildarríkjum sammingsins sé veittur áður en þau taki mál hælisleitenda til efnislegrar meðferðar, sbr. einkum d-lið 1. mgr. 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, hefst ekki fyrr en endanleg ákvörðun hafi verið tekin í máli hælisleitanda hér á landi. Sé þessi túlkun í samræmi við dóma Hæstaréttar í málunum nr. 405 og 445/2013. Þá sé þetta einnig í samræmi við alþjóðlega framkvæmd Dyflinnarsammingsins, sbr. dóm Evrópudómstólsins 29. janúar 2009 í máli nr. C-19/08, Migrationsverket gegn Petrosian og fleirum.

Stefnandi hafi lagt fram hælisumsókn hér á landi 18. október 2011. Útlendingastofnun hafi óskað eftir því að svissnesk yfirvöld tækju aftur við stefnanda og umsókn hans á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar hinn 22. nóvember sama ár. Samþykki svissneskra yfirvalda hafi borist 29. sama mánaðar. Ákvörðun Útlendingastofnunar, dags. 2. maí 2012, hafi verið birt 9. sama mánaðar og hafi hann lýst yfir kæru til innanríkisráðuneytisins 23. sama mánaðar. Degi síðar hafi Útlendingastofnun upplýst svissnesk yfirvöld um frestun á flutningi stefnanda vegna kærumeðferðar málsins, sbr. 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1560/2003. Hafi svissneskum yfirvöldum því verið tilkynnt um tafir á endursendingu áður en sex mánuðir voru liðnir frá upphaflegu samþykki þeirra á endurviðtöku. Telji stefndu þar af leiðandi að ábyrgð svissneskra stjórnvalda á stefnanda og umsókn hans standi óhöggud.

Stefndu leggi áherslu á að í 32. gr. laga nr. 96/2002 sé fjallað um það hvenær ákvörðun í málum um hæli eða vernd gegn ofsóknum geti komið til framkvæmda. Ljóst sé að þegar Útlendingastofnun hafi tekið ákvörðun um að synja hælisleitanda um efnismeðferð og endursenda hann til þess ríkis sem beri ábyrgð á hælisumsókn hans á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar fresti kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Hins vegar liggi fyrir að ekki megi framkvæma slíka ákvörðun fyrr en umsækjandi hafi fengið að leggja fram kæru eða niðurstaða liggi fyrir í máli þar sem útlendingur hafi óskað eftir frestun réttaráhrifa, hafi slík beiðni komið fram. Telji stefndu því ljóst að í 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 sé kveðið á um sjálfkrafa frestun á réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar þar til innanríkisráðuneytið taki sérstaka ákvörðun um að réttaráhrifum skuli ekki frestað eða endanleg niðurstaða í máli umsækjanda liggi fyrir.

Stefndu telji því að innanríkisráðuneytinu hafi ekki borið að taka sérstaka ákvörðun um frestun réttaráhrifa til að skilyrði Dyflinnarreglugerðarinnar um tímafrest yrðu uppfyllt, enda hafi verið óheimilt að framkvæma ákvörðun Útlendingastofnunar áður en afstaða hefði verið tekin til beiðni hans um frestun réttaráhrifa, sbr. 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002. Réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar hafi því sjálfkrafa verið frestað þar til sú niðurstaða lægi fyrir.

Stefndu mótmæli því og að skilyrði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar séu uppfyllt. Sé í því sambandi á það bent að við úrlausn þess hvort taka bæri beiðni umsækjanda um hæli til efnislegrar meðferðar hér á landi hafi orðið að líta til þess að meginreglan sé sú að aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins skuli beita reglugerðinni eins og unnt sé í samræmi við skuldbindingar sínar þar um. Eitt af meginmarkmiðum reglugerðarinnar sé að fyrirbyggja að hælisleitandi fái efnislega umfjöllun um hælisleitni sína í fleiri en einu ríki. Beri aðildarríkjum að virða viðmið um ábyrgð á umfjöllun hælisumsókna og beri að túlka slíkar undanþágur þröngt. Stefndu beiti framangreindri heimild af varfærni þótt ætíð sé kannað hvort rétt sé að beita ákvæðinu eins og skylt sé í vissum tilvikum, svo sem vegna aðstæðna í því ríki sem senda eigi hælisleitanda til.

Við mat á því hvort beita eigi undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar þurfi að kanna hvort það ríki sem endursenda eigi hælisleitanda til samkvæmt reglugerðinni kunni að brjóta gegn 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. samnefnd lög nr. 62/1994. Ákvæðið hafi verið túlkað svo að óheimilt sé að senda hælisleitanda aftur til ríkis ef sýnt er fram á með rökstuddum hætti að raunveruleg hættu sé á því að það ríki vísi hælisleitanda á brott þangað sem hann eigi á hættu að lenda í aðstæðum sem fari gegn tilvitnaðri 3. gr. Skoða þurfi hvort slíkur ágalli sé á málsmeðferð þess ríkis sem endursenda eigi til að það brjóti í bága við 13. gr. sáttmálans um réttinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns. Ríki þurfi því að kanna hvort grundvallarmannréttindi hælisleitenda séu virt í því ríki sem senda eigi hælisleitanda til. Þetta hafi stefndu gert með því að fara ítarlega yfir stöðu hælismála í Sviss. Að sama skapi hafi þeim ekki borið að skoða aðstæður í Nígíeríu. Athugunin hafi hvorki leitt í ljós gögn um alvarlega kerfisbundna galla á meðferð hælisumsókna né aðbúnaði hælisleitenda í Sviss. Þá liggi einnig fyrir að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hafi ekki lagst gegn endursendingu hælisleitenda þangað á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Þá komi ekkert fram í athugun stefndu um Sviss sem hafi gefið ástæðu til að líta svo á að málsmeðferð og aðbúnaður hælisleitenda í landinu væri með þeim hætti að færi í bága við 3. gr. mannréttindasáttmálans að flytja stefnanda þangað. Einnig hafi legið ljóst fyrir að við komuna til Sviss ætti stefnandi kost á að fá aðstæður sínar metnar að nýju í umsóknarferli og bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla. Komi til þess að svissnesk stjórnvöld taki ákvörðun um að stefnandi verði fluttur til Nígíeríu eða þriðja ríkis, þar sem hann telji raunverulega hættu á að hann sæti ofsóknum eða illri meðferð, eigi hann þess kost að leggja fram beiðni fyrir Mannréttindadómstól Evrópu um bráðabirgðaráðstöfun skv. 39. gr. málsmeðferðarreglna dómstólsins. Yrði slíkri beiðni þá beint gegn svissneska ríkinu.

Mótmælt sé þeirri staðhæfingu stefnanda að aðstæður hans hafi breyst og að hann hafi nú það sérstök tengsl við landið að rétt sé að taka mál hans til meðferðar hér á landi. Stefnandi hafi í raun engin sérstök tengsl við landið og eina dvöl hans héraendis sé vegna málsmeðferðar stjórnvalda. Stefnandi hafi ekki verið í svokallaðri lögmætri dvöl hér á landi, sem sé grundvöllur fyrir því að útlendingur

teljist hafa myndað sérstök tengsl, enda teljist hælisleitandi ekki í lögmætri dvöl á Íslandi. Sé í því sambandi bent á að í umsókn hans um hæli hafi stefnandi greint frá á þann veg að unnusta hans hétu C. Hún væri frá Nígeríu en væri löglega búsett í Toronto í Kanada. Einnig hafi hann greint frá því að hann hefði engin sérstök tengsl við Ísland og að hann hafi verið á leið til Kanada.

Stefndu leggi áherslu á að faðernisviðurkenning geti farið fram í kjölfar fæðingar barns A. Hins vegar myndu þessar aðstæður ekki fela það í sér að myndast hafi sérstök tengsl við landið þannig að taka bæri mál stefnanda til efnismeðferðar. Fyrir liggir að stefnandi og meint barnsmóðir hans hefðu ekki stofnað til fjölskyldutengsla í upprunalandi sínu áður en þau komu hingað til lands, sbr. 15. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Það sama eigi og við um samband stefnanda við íslenska konu.

Vegna staðhæfingu í stefnu um að brotið hafi verið gegn reglum um málshraða benda stefndu á að ákvörðun Útlendingastofnunar hafi legið fyrir rúmum sex mánuðum eftir komu stefnanda til landsins hinn 17. október 2011 og innan við sex mánuðum frá samþykki svissneskra yfirvalda 29. nóvember sama ár. Hafi því verið um að ræða eðlilegan málsmeðferðartíma Dyflinnarmála á þessum tíma og hafi ákvörðunin verið tekin innan tilskilins tímaramma Dyflinnarreglugerðarinnar. Fyrir liggir hins vegar að meðferð innanríkisráðuneytisins hafi tekið 15 mánuði, sem stafi af skyndilegri og verulegri fjölgun stjórnsýslukæra til ráðuneytisins, en Dyflinnarreglugerðin setji ráðuneytinu ekki frest til að afgreiða slík mál.

Hafnað sé þeirri staðhæfingu í stefnu að ekki hafi verið uppfyllt rannsóknarregla í máli stefnanda. Dyflinnarsamstarfið byggir á hugmyndinni um öruggt þriðja ríki sem gangi út á það að aðildarríki geti sent hælisleitendur til þriðja ríkis án þess að kanna umsóknir efnislega, enda geti þau treyst því að þar fái þeir réttláta málsmeðferð og að grundvallarmannréttindi þeirra verði virt. Öll aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar séu aðilar að mannréttinasáttmála Evrópu og Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Í ljósi þess hafi ekki verið fjallað um og tekin afstaða til þess hvort aðstæður stefnanda væru með þeim hætti að hann teldist flóttamaður í merkingu a-liðar 1. mgr. flóttamannasamningsins, sbr. 44. og 44. gr. a laga nr. 96/2002. Telji stefndu það úrlausnarefni vera á borði svissneskra yfirvalda. Úrlausnarefnið hafi verið hvort senda bæri stefnanda ásamt hælisumsókn sinni til Svíþjóðar eða taka umsóknina til efnislegrar meðferðar hér á landi. Hafi við meðferð málsins verið skoðað sérstaklega hvort stefnandi hefði fullnægjandi málsmeðferðarræði við komuna til Sviss, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 96/2002, sbr. 3. og 13. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og 33. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna.

Við rannsókn málsins hafi stefndu reynt að varpa upp hlutlægri mynd af aðstæðum í endurvíðtökuríki. Þá hafi stefnanda gefist kostur á að taka þátt í að upplýsa málið

og koma að sjónarmiðum sínum á báðum stjórnsýslustigum. Stefnu hafi ekki talið þörf á að leita eftir formlegri samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna þar sem fyrirbyggjandi gögn hafi verið talin fullnægjandi og málið því fullrannsakað. Sé í þessu sambandi bent á að í 4. mgr. 50. gr. laga nr. 96/2002 sé stjórnvöldum einungis gert að eiga samvinnu við framangreinda stofnun þegar það eigi við og sé því ekki um fortakslausa skyldu að ræða.

V.

Niðurstaða

Eins og að framan er rakið óskaði stefnandi eftir hæli sem flóttamaður á Íslandi í október 2011. Við athugun á málefnum hans í kjölfarið bárust Útlendingastofnun þær upplýsingar frá Interpol að hann hefði óskað eftir hæli í Sviss árið 2008. Var beiðni um viðtöku stefnanda og umsóknar hans um hæli beint til yfirvalda í Sviss hinn 22. nóvember 2011, með vísan til e-liðar 1. mgr. 16. gr.

Dyflinnarreglugerðarinnar. Svar barst frá svissneskum yfirvöldum 29. sama mánaðar um að þau samþykktu endurviðtöku stefnanda ásamt hælisbeiðni hans. Ákvað Útlendingastofnun síðan hinn 2. maí 2012 að hælisbeiðni stefnanda skyldi ekki tekin til efnismeðferðar hér á landi heldur skyldi hann endursendur ásamt beiðninni til Sviss. Staðfesti innanríkisráðuneytið þessa niðurstöðu með úrskurði sínum hinn 9. september 2013. Stefnandi krefst þess í máli þessu að framangreind ákvörðun Útlendingastofnunar og úrskurður ráðuneytisins verði felld úr gildi.

Ísland er aðili að Dyflinnarsamstarfinu, sbr. reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003, svonefndri Dyflinnarreglugerð. Reglurnar voru birtar hér á landi 30. maí 2003 með auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 14/2003. Með hinum umdeildu stjórnsýsluákvörðunum var lagt mat á hvort beita ætti 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, sem felur í sér undanþágu frá meginreglu 1. mgr. 3. gr. hennar, en þar er mælt fyrir um að aðeins það aðildarríki sem ber ábyrgð á hælisumsókn samkvæmt þeim viðmiðunum sem mælt er fyrir um í III. kafla reglugerðarinnar, skuli taka umsókn til meðferðar. Felur undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. í sér að hverju aðildarríki er heimilt að taka til meðferðar umsókn um hæli, jafnvel þótt það beri ekki ábyrgð á henni samkvæmt viðmiðum reglugerðarinnar, og tekur það ríki þá á sig ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli. Að mati Útlendingastofnunar og innanríkisráðuneytisins voru aðstæður í máli stefnda ekki þess eðlis að ástæða væri talin til að beita 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Í d-lið 1. mgr. 46. gr. a í lögum nr. 96/2002, þar sem vísað er til endurviðtöku samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni, segir að stjórnvöld geti, með fyrirvara um ákvæði 45. gr. laganna, synjað að taka til efnismeðferðar umsókn um hæli ef krefja má annað ríki sem tekur þátt í Dyflinnarsamstarfinu um að taka við umsækjanda um hæli.

Byggir stefnandi á því í fyrsta lagi að íslenskum stjórnvöldum sé skylt að taka mál hans til efnismeðferðar þar sem hann hafi ekki verið sendur til Sviss innan sex mánaða frá því Sviss samþykkti beiðni íslenskra stjórnvalda um viðtöku hans og umsóknar hans um hæli hinn 29. nóvember 2011, sbr. d-lið 1. mgr. 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Stefnandi krafðist þess í bréfi til innanríkisráðuneytisins, dags. 12. október 2013, að ráðuneytið frestaði réttaráhrifum úrskurðar ráðuneytisins frá 9. september 2013 þar sem staðfest var ákvörðun Útlendingastofnunar frá 2. maí 2012 um að ekki yrði tekin til efnismeðferðar beiðni stefnanda um hæli á Íslandi og að hann yrði endursendur ásamt hælisleiðninni til Sviss. Vísaði stefnandi til þágildandi 1. mgr. 33. gr. laga nr. 96/2002, svo sem henni hafði verið breytt með 12. gr. laga nr. 115/2010, sbr. nú 6. mgr. sömu lagagreinar. Þar sagði að málshöfðun fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun um að útlendingur skyldi yfirgefa landið frestaði ekki framkvæmd hennar. Að kröfu útlendinga gæti ráðherra þó ákveðið að fresta réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar væri talin ástæða til þess. Skyldi krafan gerð ekki síðar en fimmtán dögum frá birtingu endanlegrar ákvörðunar og frestun réttaráhrifa bundin því skilyrði að útlendingur bæri málið undir dómstóla innan tíu daga frá birtingu ákvörðunar þar um og óskaði eftir að það hlyti flýtimeðferð. Með úrskurði ráðuneytisins upp kveðnum 17. október 2013 var beiðni þessari um frestun réttaráhrifa úrskurðarins hafnað og var sú niðurstaða birt stefnanda 5. nóvember sama ár. Stefnandi krafðist þess í kjölfarið að úrskurðurinn yrði endurupptekinn en þeirri kröfu hans var hafnað með ákvörðun ráðuneytisins 14. sama mánaðar. Með hliðsjón af dómi Hæstaréttar frá 4. desember 2014, í málinu nr. 430/2014, verður að líta svo á hér að framangreindur sex mánaða frestur d-liðar 1. mgr. 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar hafi byrjað að líða þegar ráðuneytið hafnaði beiðni stefnanda hinn 14. nóvember 2013 um endurupptöku á þeirri ákvörðun ráðuneytisins að hafna kröfu stefnanda um frestun réttaráhrifa hinn 9. september 2013. Óumdeilt sýnist að stefnandi var fluttur til Sviss 18. desember 2013. Samkvæmt því liggur fyrir að sending hans til Sviss átti sér stað innan umrædds frests og verður framangreindri málsástæðu stefnanda því hafnað.

Stefnandi byggir og á því að umsókn hans beri að taka til efnismeðferðar vegna þess að hann hafi haft sérstök tengsl við landið í skilningi tilvitnaðs ákv. 2. mgr. 46. gr. a í lögum nr. 96/2002. Ekki verður séð að við meðferð máls þessa hjá Útlendingastofnun og síðan innanríkisráðuneytinu hafi verið á því byggt af hálfu stefnanda að hann hefði við komuna til landsins haft sérstök tengsl við Ísland. Kom það og fram hjá honum sjálfum í umsókn hans um hælisleiðni við komuna til landsins og viðtali hjá Útlendingastofnun í apríl 2012 að slíkum tengslum væri ekki til að dreifa. Hins vegar kemur fram í stefnu að móðurbróðir stefnanda sé búsettur hér á landi, án þess að það sé útskýrt frekar. Í málinu liggur fyrir yfirlýsing frá honum þar sem fram kemur að hann hafi komið til landsins eftir að hælisleiðni stefnanda var sett fram. Þá gaf skýrslu við aðalmeðferð málsins, B, sem kvaðst vera hálf systir stefnanda og að hún hefði komið til landsins í júlí 2012. Loks kemur fram í gögnum málsins að stefnandi hafi við komuna til landsins upplýst að hann ætti unnustu frá Nígeríu, sem væri löglega búsett í Toronto í Kanada. Í bréfi sínu til innanríkisráðuneytisins, dags. 15. október 2013, þar sem stefnandi fór fram á frestun réttaráhrifa á úrskurði ráðuneytisins, tók stefnandi fram að staða hans á landinu hefði gjörbreyst á þeim tveimur árum sem meðferð málsins hefði þá tekið.

Hann ætti í sambandi við íslenska konu en áður hefði hann verið í sambandi við konuna A, sem hefði stöðu hælisleitanda og ætti von á barni. Væri hann hugsanlega faðir barnsins og vildi fá að vera viðstaddur fæðingu þess. Kom framangreind A fyrir dóminn og sagði stefnanda vera föður barns hennar sem hefði fæðst 3. febrúar 2014. Engin gögn liggja þó fyrir í málinu er staðfesta faðerni barnsins.

Þrátt fyrir að stefnandi kunni að hafa stofnað til framangreindra sambanda og vinatengsla á meðan mál hans var hér til meðferðar og að tilgreindir ættingjar hans hafi komið hingað til lands í kjölfar komu hans til landsins breytir það ekki því að koma hans til landsins og dvöl tengist einungis umsókn um hæli hans hér á landi en ekki því að hann hafi átt hér fjölskyldu eða ættingja. Eru því ekki uppfyllt skilyrði 2. mgr. 46. gr. a í lögum nr. 96/2002 um sérstök tengsl stefnanda við Ísland. Þá hefur stefnandi ekki sýnt fram á að aðstæður hans séu að öðru leyti svo sérstakar að ákvæði þetta eigi við.

Stefnandi byggir kröfu sína einnig á því að íslensk stjórnvöld hafi við töku umræddra stjórnvaldsákvarðana brotið gegn málshraðareglu 9. gr. og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, auk þess að hafa ekki gætt leiðbeiningarskyldu skv. 7. gr. laganna. Fyrir íslenskum stjórnvöldum laut mál þetta að því í hvaða ríki beiðni stefnanda skyldi tekin til efnismeðferðar og tók rannsókn málsins mið af því. Er gert ráð fyrir því að meðferð mála á grundvelli 46. gr. a í lögum nr. 96/2002 sé einfaldari en í málum sem tekin eru til efnismeðferðar, en þó eiga umsækjendur um hæli meðal annars rétt á upplýsingum og leiðbeiningum um atriði sem fram koma í 25. gr. sömu laga. Fyrir liggur að stefnandi naut aðstoðar lögmanns og lagði fram gögn við undirbúning hinna umdeildu stjórnvaldsákvarðana. Þá verður ráðið að kannað hafi verið við málsmeðferðina hvort aðstæður væru með þeim hætti í Sviss að stefnanda væri þar tryggður viðunandi aðbúnaður og vernd og að ekki væri þar brotið gegn ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu. Með vísan til þessa, og með hliðsjón af því í hvaða farvegi mál stefnanda var fyrir íslenskum stjórnvöldum, verður að telja að mál hans hafi verið nægjanlega upplýst til að hægt væri að taka ákvörðun í því. Samkvæmt því, og þar sem ekki verður fallist á að tafir á afgreiðslu málsins hjá Útlendingastofnun og innanríkisráðuneyti hafi verið slíkar að stefndu teljist hafa brotið gegn málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga, verður framangreindum málsástæðum stefnanda og hafnað.

Við fyrirtöku málsins hinn 25. september sl. lagði lögmaður stefnanda fram bókun um nýja málsástæðu, með vísan til heimildar í 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála sem er svohljóðandi: „Fram hafa komið upplýsingar um að starfsmaður í Innanríkisráðuneytinu, aðstoðarmaður ráðherra, sætir saksókn Ríkissaksóknara vegna ætlaðs brots á trúnaðarskyldum er varða stefnanda. Með hliðsjón af þessu þá hefur stefnandi ennfremur uppi sem málsástæðu að stjórnvald hafi beitt ólögumætum aðgerðum og þannig stutt að því að koma fram brottvísun stefnanda úr landi. Stefnandi byggir þannig á því að Innanríkisráðuneytið hafi ekki gætt hlutlægnisskyldu og jafnræðis við meðferð máls hans og hann hafi því

réttmæta ástæðu til að efast um hæfi þeirra sem stóðu að úrskurði í máli hans.“
Vísar stefnandi hvað þetta varðar til vanhæfisástæðna skv. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, einkum 6. tl. 1. mgr., og að um hlutlægnisskyldu og jafnræði sé byggt á 10. gr. sömu laga. Með bókun sem lögmaður stefndu lagði fram í þinghaldi 17. október sl. taka stefndu fram að þeir mótmæli þessari málsástæðu stefnanda sem of seint fram kominni. Ljóst sé að engar vanhæfisástæður séu til staðar í málinu sem stutt geti kröfur stefnanda og sé fullyrðingum í bókun hans mótmælt.

Enda þótt ekki komi fram í bókun stefnanda hvenær framangreindar upplýsingar komu fram sem hann kveðst byggja á um saksókn á hendur aðstoðarmanni ráðherra verður fallist á að þær hafi komið fram jafn skjótt og tilefni var til, sbr. 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991, og telst málsástæðan því ekki of seint fram komin. Í máli þessu liggur ekkert fyrir um eðli þess trúnaðarbrotis sem aðstoðarmaður ráðherra á að hafa gerst sekur um í tengslum við mál stefnanda, annað en framangreind bókun stefnanda. Verður ekki litið svo á að slíkt trúnaðarbrot leiði sjálfkrafa til þeirrar niðurstöðu að ekki hafi verið gætt hlutlægnisskyldu og jafnræðis við meðferð máls þessa hjá innanríkisráðuneytinu og að stefnandi hafi því réttmæta ástæðu til að efast um hæfi þeirra sem að afgreiðslu þess komu þar. Þar sem umræddar staðhæfingar stefnanda eru ekki studdar viðhlítandi rökum verður ekki á þær fallist.

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið verður stefnandi ekki talinn hafa sýnt fram á að fyrrgreindar stjórnvaldsákvarðanir stefndu hafi verið haldnar þeim annmörkum að leitt geti til ógildingar þeirra. Verða stefndu því sýknaðir af kröfu stefnanda í máli þessu.

Uppkvaðning dóms þessa hefur dregist fram yfir frest skv. 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 vegna anna dómara, en bæði dómari og lögmenn töldu endurflutning óþarfan.

Málskostnaður fellur niður. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmans hans, 1.200.000 krónur.

Ásgeir Magnússon héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, Útlendingastofnun og íslenska ríkið, eru sýknaðir af kröfu stefnanda, Tony Omos.

Málskostnaður fellur niður. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns hans, 1.200.000 krónur.

Ásgeir Magnússon