

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 26. júní 2013 í máli nr. E-555/2013:

Okoro Osahon

(Katrín Oddsdóttir hdl.)

gegn

Útlendingastofnun og

íslenska ríkinu

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hdl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 11. júní 2013, var höfðað 8. febrúar 2013 af Okoro Osahon, til heimilis að Eskihlíð 18, Reykjavík, á hendur Útlendingastofnun, Skógarhlíð 6, Reykjavík, og íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að ógiltur verði úrskurður innanríkisráðuneytisins, dagsettur 7. janúar 2013, í máli stefnanda og að felld verði úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar frá 28. júní 2012. Þá krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi krefst aðallega sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi stefnanda að mati réttarins. Til vara er þess krafist að málskostnaður verði látinn niður falla.

II

Málsatvik

Stefnandi, sem er nígerískur ríkisborgari, kom til Íslands með flugi frá Kaupmannahöfn 14. janúar 2012. Strax eftir komu til landsins óskaði hann eftir hæli hér á landi. Stefnandi lýsir málsatvikum þannig að hann hafi verið ofsóttur af yfirvöldum og öðrum aðilum í heimaríki sínu Nígeríu. Vegna ofsóknanna hafi hann flúið til Ítalíu þar sem hann sótti um hæli árið 2008. Honum hafi verið synjað um hæli á Ítalíu árið 2011 og til hafi staðið að ítölsk stjórnvöld sendu hann aftur til Nígeríu. Hann taldi að yrði hann sendur til baka á vegum ítalskra stjórnvalda myndi hann lenda í höndum þeirra sömu yfirvalda og höfðu áður ofsótt hann. Hann hefði því tekið ákvörðun um að reyna að komast á eigin vegum til Nígeríu undir fölsku nafni til þess að forðast afskipti opinberra aðila og fór þangað í lok október 2011.

Stefnandi byggir hælisumsókn sína hér á Íslandi á þeim atburðum sem áttu sér stað á tímabilinu frá október 2011 til janúar 2012, þ.e. eftir að honum hafði verið synjað um hæli í Ítalíu og eftir að hann fór til baka til Nígeríu.

Þegar hann kom til Nígeríu í lok október 2011, hefði fjölskylda hans neitað að taka við honum og hann því snúið sér að baráttu með pólitískum samtökum M.E.N.D., en helsti tilgangur þeirra samtaka sé að berjast gegn arðráni, spillingu og mannréttindabrotum yfirvalda og alþjóðlegra stórfyrirtækja á sviði olíuleitar gegn smærri samfélögum í Nígeríu. Stefnandi hafi starfað hjá einum armi samtakanna um eins mánaðar skeið. Aðgerðir á sviði borgaralegrar óhlýðni hafi verið fyrirhugaðar hjá þeim armi og hafi stefnandi verið meðvitaður um þá áætlun. Í ljós hefði komið að innherji samtakanna hefði lekið upplýsingum til stjórnvalda sem leiddu til þess að yfirvöld komu í veg fyrir aðgerðirnar. Aðrir meðlimir í samtökunum töldu stefnanda hafa borið ábyrgð á upplýsingalekanum. Stefnandi hafi af þeim sökum verið í mikilli lífshættu og brugðið á það ráð í örvæntingu sinni að stela fjármunum frá M.E.N.D. samtökunum til þess að geta flúið á ný í desember 2011. Með þeim hætti hafi stefnanda tekist naumlega að bjarga lífi sínu en í þetta sinn hafi hann bæði verið á flóttu undan yfirvöldum og meðlimum fyrrgreindra samtaka. Árið 2011 hafi nígerísk stjórnvöld tekið upp þá stefnu að elta uppi alla meðlimi M.E.N.D. Stefnandi sé því eftirlýstur af hálfu nígerískra stjórnvalda.

Hinn 4. júní 2012 var tekið viðtal við stefnanda hjá stefnda, Útlendingastofnun. Stofnunin neitaði að taka mál stefnanda til efnismeðferðar hér á landi, með ákvörðun dagsettri 28. júní 2012, og ákvað að stefnandi yrði endursendur til Ítalíu. Stefnandi kærði ákvörðun Útlendingastofnunar til innanríkisráðuneytisins, 25. júlí sama ár.

Í greindri ákvörðun stefnda Útlendingastofnunar kemur m.a. fram að við mat á því hvort beita skuli 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar þyki eðlilegt að líta til þess hvort umsækjandi kunnir að hafa svo sérstök tengsl við landið að rétt sé að taka mál hans til meðferðar hér á landi, hvort umsækjandi tilheyri sérstaklega viðkvæmum félagshópi eða hvort veruleg hættu sé á því að umsækjandi sæti mannréttindabrotum í því ríki sem hann yrði sendur til. Við matið sé sérstaklega litið til tiltekinna ákvæða í útlendingalögum nr. 96/2002, 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 b-, c- og d- liðum 1. mgr. 46. gr. ef hann hafi slík tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því. Einnig sé litið til þeirra alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland sé aðili að, svo sem Flóttamannasamningsins og mannréttindasáttmála Evrópu. Útlendingastofnun taldi að stefnandi hefði ekki nein sérstök tengsl við landið sem réttlætt gæti beitingu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Var það mat Útlendingastofnunar að ekkert í gögnum málsins gæfi tilefni til að álykta að umsókn umsækjanda hafi hlotið ósanngjarna málsmeðferð á Ítalíu. Þá hafi stefnandi ekki lagt fram gögn er bendi til þess að umsókn hans á Ítalíu fengi ekki vandaða og efnislega málsmeðferð yrði honum snúið til baka til Ítalíu. Var það mat Útlendingastofnunar að málsmeðferð stjórnvalda á Ítalíu væri í samræmi við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ítalía og aðrar Evrópusambandsþjóðir hafi gengist undir að framfylgja við afgreiðslu hælisumsókna, s.s. að framfylgja ákvæðum Flóttamannasamningsins og mannréttindasáttmála Evrópu. Taldi Útlendingastofnun ekki ástæðu til að ætla að 1. mgr. 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, ásamt 3. og 5. gr. hans, væru ekki virtar í endurvíðtökuríkinu Ítalíu. Loks er þeirri niðurstöðu stefndu Útlendingastofnunar lýst að „ástæður í máli stefnanda“ væru ekki slíkar að ástæða væri til að beita undanþágureglu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar og því skyldi ekki taka

mál stefnanda til efnismeðferðar hér á landi.

Í úrskurði innanríkisráðuneytisins, sem dagsettur er 7. janúar 2013, var ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja stefnanda um meðferð hælisumsóknar hér á landi staðfest og var enn fremur staðfest að stefnandi skyldi endursendur til Ítalíu.

Innanríkisráðuneytið féllst ekki á að Útlendingastofnun hefði vanrækt rannsóknarskyldu sína. Hins vegar taldi ráðuneytið að stofnuninni hefði borið að rökstyðja ítarlegar afstöðu sína. Ráðuneytið féllst þó ekki á það með stefnanda að fella bæri hina kærðu ákvörðun úr gildi af þessari ástæðu. Í úrskurði ráðuneytisins var lagt mat á það hvort telja mætti stefnanda sérstaklega viðkvæman og að hann yrði þess vegna ekki sendur aftur til Ítalíu. Var það mat ráðuneytisins að gögn málsins gæfu ekki ástæðu til að líta svo á að heilsu stefnanda væri þannig farið að hann teldist til sérstaklega viðkvæms félagshóps. Einnig lægi fyrir að hann ætti enga ættingja hér á landi. Yrði því ekki talið að 2. mgr. 46. gr. a laga um útlendinga nr. 96/2002 ættu við í máli stefnanda. Staðfesti ráðuneytið þá niðurstöðu Útlendingastofnunar að ekki skyldi beita undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Í niðurstöðu ráðuneytisins er vísað meðal annars til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi frá 21. janúar 2011 og því lýst að óheimilt væri að flytja hælisleitanda til ríkis sem ber ábyrgð á umfjöllun hælisumsóknar hans samkvæmt ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar „... þegar flutningsríki geti ekki verið ókunnugt um að kerfisbundnir gallar á meðferð hælismála og móttökuskilyrðum hælisleitenda í móttökuríki gefi alvarlegar ástæður til að líta svo á að hælisleitandi muni standa frammi fyrir raunverulegri hættu á að sæta ómannlegri eða vanvirðandi meðferð. Flutningsríki beri við slíkar aðstæður að kanna hvort annað ríki beri ábyrgð á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og reynist ekki unnt að sannreyna slíka ábyrgð beri flutningsríkinu að taka hælisumsókn til efnismeðferðar á grundvelli 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar.“ Ráðuneytið tekur fram að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hafi gert margháttaðar athugasemdir við móttökuskilyrði hælisleitenda og aðbúnað á Ítalíu, meðal annars við gæði þjónustu við hælisleitendur. Þá uppfylli lögfræði- og sálfélagsleg aðstoð stundum ekki eðlilegar kröfur. Flóttamannastofnunin hafi einnig gagnrýnt það að aðstoð við viðkvæma hælisleitendur sé oft ófullnægjandi. Taldi ráðuneytið, með vísan til gagna málsins, að ítölsk yfirvöld ættu við vanda að etja. Hins vegar leiddu gögn málsins einnig í ljós að hælisleitandi sem kominn er til Ítalíu standi almennt ekki frammi fyrir verulegum vandkvæðum kjósi hann að skrá hælisbeiðni hjá yfirvöldum. Þá hafi Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna ekki lagst gegn flutningi hælisleitenda til Ítalíu. Var það mat ráðuneytisins að ágallar á meðferð hælismála og móttökuskilyrðum hælisleitenda á Ítalíu yrði ekki jafnað til kerfisbundinna galla (kerfisbilunar) sem gæfi alvarlega ástæðu til að ætla að kærandi myndi standa frammi fyrir raunverulegri hættu á að sæta ómannlegri eða vanvirðandi meðferð á Ítalíu yrði hann sendur þangað. Þá taldi ráðuneytið jafnframt að engin gögn hefðu komið fram sem gæfu tilefni til að ætla að ástæða væri fyrir kæranda að óttast að ítölsk stjórnvöld væru ekki í stakk búin til að veita kæranda þá vernd sem af þeim sé ætlast.

Fram kemur í gögnum málsins og úrskurði innanríkisráðuneytisins að þann 28. mars 2012 hafi Útlendingastofnun óskað eftir því við ítölsk stjórnvöld að þau veittu stefnanda og hælisumsókn hans viðtöku. Ítölsk stjórnvöld samþykktu beiðnina, með bréfi dags. 17. apríl s.á., með vísan til e-liðar 1. mgr. 16. gr.

Dyflinnarreglugerðarinnar. Hinn 8. ágúst 2012 upplýsti Útlendingastofnun ítölsk stjórnvöld um frestun á flutningi stefnanda vegna kærumeðferðar málsins í ráðuneytinu.

Skýrslur fyrir dóminum gáfu stefnandi, vinur stefnanda, Samuel Eboige Unuke, og Guðbrandur Árni Ísberg sálfræðingur.

IV

1. Málsástæður og lagarök stefnanda

Af hálfu stefnanda er á því byggt að ólögmætt hafi verið að leggja enskan texta Dyflinnarreglugerðarinnar til grundvallar úrskurði innanríkisráðuneytisins. Það fari í bága við þá grundvallarreglu að íslensk lög skuli birt, sbr. 27. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 2. mgr. 4. gr. laga nr. 15/2005, um stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Samkvæmt enska texta reglugerðarinnar beri íslensk yfirvöld ábyrgð á efnislegri meðferð á hælisleitni stefnanda að liðnum sex mánuðum frá niðurstöðu æðra stjórnvalds. Samkvæmt hinum íslenska beri þau hins vegar ábyrgð að sex mánuðum liðnum frá kærni til æðra stjórnvalds. Þetta þýði að í máli stefnanda beri íslensk yfirvöld þegar ábyrgð á efnislegri meðferð á hælisumsókn hans og hafi þar af leiðandi ekki rétt til að vísa honum aftur til Ítalíu þar sem meira en sex mánuðir séu liðnir frá því að hann kærði ákvörðun Útlendingastofnunar til innanríkisráðuneytisins, þann 25. júní 2012. Stefnandi telur jafnframt að enski textinn sé meira íþyngjandi fyrir borgarana, sem tilheyri hinum viðkvæma minnihlutahóp sem hælisleitendur almennt séu, og brjóti þar af leiðandi gegn meginreglunni um að lagaákvæði sem skerði mannréttindi skuli vera ótvíræð.

Stefnandi byggir á því að skilyrði fyrir endursendingu hans til Ítalíu séu ekki uppfyllt. Óheimilt hafi verið að líta heildstætt á hælisumsókn stefnanda hér á landi og fyrri hælisumsókn stefnanda á Ítalíu sem eitt og hið sama mál þannig að mál stefnanda verði fellt undir gildissvið Dyflinnarreglugerðarinnar, enda hafi verið lögð fram gögn sem sýni að stefnandi hafi farið til Nígeríu eftir að hafa fengið synjun á Ítalíu. Skilyrði reglugerðarinnar séu þar af leiðandi ekki uppfyllt og skuldbindingar Ítalíu séu niður fallnar samkvæmt 3. og 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar. Í ljósi stöðu stefnanda sem hælisleitanda hafi auk þess verið ólögmætt að leggja alla sönnunarbyrði að þessu leyti á stefnanda enda sýni framlögð gögn að hann hafi farið til Nígeríu eftir að honum hafi verið vísað frá Ítalíu.

Þá byggir stefnandi á því að líf hans og frelsi sé í hættu verði hann endursendur til Ítalíu enda verði stefnandi sendur umsvifalaust þaðan til Nígeríu.

Þá muni íslensk stjórnvöld með endursendingu stefnanda til Ítalíu ekki geta ábyrgst að hann verði ekki sendur til Nígeríu. Með vísan til 45. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga væri slík ákvörðun ólögmæt, þar sem fyrirhugað væri að senda stefnanda til svæðis þar sem hann megi búast við ofsóknum og að verða fyrir ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð.

Vegna aðstæðna í Nígeríu almennt, og sérstaklega hvað varði hans tilfelli, feli endursending stefnanda þangað í sér brot gegn 68. gr. stjórnarskrárinnar, 2. og 3. mgr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), 6. og 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálagleg réttindi, sbr. enn fremur meginreglu þjóðarréttar um að óheimilt sé að senda fólk þangað sem líf og frelsi þess er í hættu (e. principle of non-refoulement) sem komi meðal annars fram í 33. gr. samningsins um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 og 45. gr. laga nr. 96/2002. Byggt er á því að stefnandi skuli njóta réttarstöðu flóttamanns en skuli hvað sem því líði njóta svokallaðrar viðbótarverndar vegna hins hættulega ástands í heimalandi hans. Hér er bæði byggt á því að hið hættulega ástand sé almennt, í þeim skilningi að fyrir því verði allir sem þar eru staddir, en einnig sérstakt hvað varði hinar einstöku aðstæður stefnanda.

Máli sínu til stuðnings vísar stefnandi til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli K.R.S. gegn Bretlandi (32733/08), þar sem fjallað var 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 Íran, þaðan sem hann flúði.

Stefnandi vísar til þess að í úrskurði ráðuneytisins sé bent á að stefnandi eigi þess kost að leggja fram beiðni fyrir Mannréttindadómstól Evrópu um bráðabirgðaráðstöfun, skv. 39. gr. málsmeðferðarreglna dómstólsins ef ítölsk stjórnvöld taki ákvörðun um að flytja stefnanda til Nígeríu. Tekur stefnandi fram að rökstuðningur ráðuneytisins fái ekki staðist, þar sem niðurstaða hælisumsóknar hans liggja þegar fyrir á Ítalíu og endursending jafngildi þar af leiðandi endursendingu hans til Nígeríu. Það sé auk þess ósamræmi í afstöðu ráðuneytisins ef það telji að hælismál stefnanda hafi byrjað á Ítalíu en jafnframt að ekki sé komin niðurstaða um að stefnandi verði endursendur til Nígeríu.

Stefnandi telur að íslensk stjórnvöld hafi ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni. Ekki hafi verið skoðað nægjanlega hvort heimilt sé að endursenda stefnanda til Nígeríu eða hvort hann eigi þar á hættu að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, sbr. meðal annars 45. gr. laga nr. 96/2002. Einungis hafi verið fjallað um aðstæður á Ítalíu.

Stefnandi byggir á ítarlegum úttektum alþjóðlegra fagaðila á borð við Amnesty International, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og US Department of State. Í úttektum þessara aðila hafi komið fram að aðstæður í Nígeríu, hvað mannréttindi og réttaröryggi varði, séu afar bágbornar og fari versnandi. Þá styðji slík gögn frásögn stefnanda af atburðum sem voru ástæða flótta hans, sbr. t.d. ársskýrslu Amnesty International fyrir árið 2012.

Stefnandi byggir á því að samkvæmt 50. gr. útlendingalaga 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.

Jafnvel þótt íslensk stjórnvöld telji sér ekki skylt að fjalla um sjálfa hælisumsókn stefnanda, þá sé þeim skylt að fjalla um áhrif endursendingar til Nígeríu. Stefnandi telur sig hafa sýnt fram á kerfisbundna galla á málsmeðferð á Ítalíu og bent á að

Útlendingastofnun hafi ekki rannsakað með nægilega greinargóðum hætti aðstæður á Ítalíu, komi til endursendingar stefnanda þangað. Innanríkisráðuneytið hafi hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að ekki yrði fallist á að Útlendingastofnun hafi vanrækt rannsóknarskyldu sína.

Stefnandi byggir á því að Útlendingastofnun hafi ekki rannsakað með nægilega tryggilegum hætti hvort endursending stefnanda til Ítalíu jafngildi ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð, eins og innanríkisráðuneytið virðist telja, né heldur hafi innanríkisráðuneytinu tekist að bæta úr rannsókn Útlendingastofnunar á kærustigi.

Þá er á því byggt að lög um útlendinga nr. 96/2002 geri ráð fyrir að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða sé sjálfstætt réttarræði, 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.

Jafnframt vísar stefnandi 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 nú komist að því að ekki séu skilyrði til þess að veita stefnanda hæli hér á landi, og muni umsókn stefnanda ekki fá efnislega afgreiðslu.

Stefnandi telur að íslenskum stjórnvöldum beri lagaleg skylda til að taka til efnislegrar skoðunar hvort veita eigi honum dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Beri því að ógilda ákvarðanir þær sem fyrir liggja þar sem í þeim hafi verið vanrækt með öllu að taka umsókn hans um dvalarleyfi til skoðunar.

Þá vísar stefnandi til c-liðar 1. mgr. 2. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar sem skilgreini umsókn um hæli:

„[...]Sérhver umsókn um alþjóðlega vernd telst vera umsókn um hæli nema ríkisborgari þriðja lands fari sérstaklega fram á annars konar vernd sem sækja má um sérstaklega.“

Stefnandi telur að svo virðist sem bæði Útlendingastofnun og innanríkisráðuneytið líti svo á að stefnandi hafi 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. útlendingalaga kveði á um. Þá virðast yfirvöld setja það skilyrði fyrir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna að efnisákvörðun um réttarstöðu stefnanda sem flóttamanns liggja fyrir en slík afstaða eigi sér hvergi stöð í lögum og brjóti í bága við réttmætis- og lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins. Hér sé því brotið gegn lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins og leiðbeiningarskyldu 7. gr. stjórnsýslulaga þar sem stjórnvöldum hafi borið skylda til að leiðbeina stefnanda um réttinn til að óska eftir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Stefnandi byggir auk þess á því að vanhæfi yfirmanns Útlendingastofnunar sé ógildingarástæða á þeirri ákvörðun um að honum skuli synjað um efnis meðferð hælisumsóknar sinnar hér á landi. Kristín Völundardóttir, forstjóri Útlendingastofnunar, hafi látið þau ummæli falla í útvarpsviðtali í Speglinum á Rás 1, 17. janúar 2013, að sumir hælisleitendur hér á landi líti á Ísland sem fýsilegan kost til að kynna sér land og þjóð og fá á meðan frítt uppihald. Í viðtalinu sagði

Kristín meðal annars:

„Það getur verið dálítið aðlaðandi fyrir fólk sem að er ekki beinlínis hælisleitendur, sem ætla að vinna ólöglega eða koma í öðrum tilgangi, að koma til Íslands. Þetta getur verið fýsilegur kostur, að fá frítt fæði og húsnæði þegar málsmeðferðin er svona hrikalega löng.“

Stefnandi telur að með ofangreindum ummælunum lýsi forstjóri Útlendingastofnunar fyrir fram ákveðinni afstöðu um ásetning og ástæður hælisleitenda á Íslandi sem geri að engu raunverulegar flóttastæður stefnanda. Stefnandi telur að ummæli Kristínar Völundardóttur endurspegli fordóma í garð hælisleitenda. Vegna þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar ummælunum hafi forstjórinn verið vanhæfur til að fara með mál stefnanda á fyrra stjórnarsýslustigi þar sem fyrir hendi séu aðstæður sem dragi óhlutdrægni hennar í efa með réttu, sbr. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

2. Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi telur að ágreiningur máls þessa snúist um það hvort stefndu hafi borið að fjalla efnislega um beiðni stefnanda um hæli hér á landi. Stefndu byggja á því að samkvæmt Dyflinnarsamstarfinu hafi stefndu einungis borið að leysa úr því hvort taka skyldi beiðni stefnanda efnislega fyrir. Rétt hafi verið að vísa til Ítalíu beiðni stefnanda um hæli vegna ábyrgðar þarlendrar yfirvalda á umfjöllun um hælisleitendur hans. Úrlausnarefni málsins hafi því verið afmarkað við það í hvaða ríki beiðni stefnanda um hæli skyldi tekin til efnislegrar meðferðar. Stefndu hafni því að stefnandi hafi sýnt fram á nokkuð er leitt geti til ógildingar á úrskurði stefnda, innanríkisráðuneytisins, frá 7. janúar 2013 eða að felld verði úr gildi ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, dags. 28. júní 2012.

Dyflinnarsamningnum 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). Dyflinnarsamningurinn hafi að geyma reglur um hvaða ríki beri ábyrgð á hælisumsókn en ekki hvernig meta eigi hælisumsókn efnislega. Byggi samningurinn 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 ef þeir teljist flóttamenn samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum verði þeir einnig að hafa möguleika á að fá vernd í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951.

Samkvæmt Dyflinnarsamningnum skuli aðeins eitt ríki bera ábyrgð á meðferð á beiðni um hæli. Í III. kafla Dyflinnarreglugerðarinnar komi fram viðmið í ákveðinni forgangs röðun um hvaða ríki skuli bera ábyrgð á hælisumsókn og skipti þar mestu hvaða tengsl hælisleitandi hafi við aðildarríkin. Samkvæmt reglugerðinni

eigi fyrst að taka tillit til fjölskylduaðstæðna hælisleitanda, sbr. 6.-8. gr. reglugerðarinnar. Annað í röð viðmiða séu þau tilvik þegar ríki hafi gefið út vegabréfsáritun eða dvalarleyfi til handa hælisleitanda en þá beri það ríki ábyrgð á umsókn um hæli, sbr. 9. gr. reglugerðarinnar. Í þriðja lagi sé litið til ólöglegrar komu eða dvalar í aðildarríki. Hafi hælisleitandi farið ólöglega inn fyrir ytri landamæri aðildarríkis beri það ríki ábyrgð á umsókn hans, sbr. 10. gr. reglugerðarinnar. Ef ekkert aðildarríki teljist bera ábyrgð á hælisumsókn á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar beri það ríki, þar sem hælisleitandi sótti fyrst um hæli, ábyrgð.

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 ef beiðni þar að lútandi berst innan sex mánaða frá því beiðni um hæli hafi verið móttækin, sbr. 10. og 11. gr. samningsins. Einnig beri ríki, sem beri ábyrgð á máli, að taka aftur við umsækjanda um hæli eða útlendingi sem synjað hefur verið um hæli ef sá sem í hlut á dvelur ólöglega í öðru aðildarríki, sbr. 10. og 13. gr. samningsins.

Í d-lið 1. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002 komi fram að stjórnvöld geti synjað að taka til efnismeðferðar hælisumsókn ef krefja má annað ríki, sem taki þátt í samstarfi á grundvelli Dyflinnarsamningsins, um að taka við umsækjanda um hæli. Fram komi í 2. mgr. 46. gr. a laganna 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 þó þau beri ekki ábyrgð á henni á grundvelli svokallaðrar fullveldisreglu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar.

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 almennt skulu aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins beita reglugerðinni eins og unnt sé, enda hafi ríkin með aðild sinni að samstarfinu tekist á hendur skuldbindingar þess efnis. Eitt af meginmarkmiðum Dyflinnarreglugerðarinnar sé að fyrirbyggja að hælisleitandi fái efnislega umfjöllun um hælisbeiðni sína í fleiri en einu ríki. Beri aðildarríkjum að virða viðmið um ábyrgð á umfjöllun hælisumsókna sem mælt sé fyrir um í reglugerðinni. Ákvæði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar sé undanþága frá bindandi viðmiðum reglugerðarinnar við ákvörðun um ábyrgð á hælisumsókn og beri að túlka slíkar undanþágur þröngt. Stefndu beiti heimild 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar 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 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 til, að það brjóti í bága við 13. gr. mannréttindasáttmálans um

réttinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns. Ríki þurfi því að kanna hvort grundvallarmannréttindi hælisleitanda séu virt í því ríki sem við honum á að taka.

Stefndu mótmæla því að um nýtt hælismál sé að ræða sem ítölsk yfirvöld beri ekki ábyrgð á.

Þá sé engum áreiðanlegum gögnum til að dreifa sem sýni að stefnandi hafi í kjölfar synjunar um hæli á Ítalíu ferðast sjálfur til Nígeríu og dvalið þar áður en hann hélt til Íslands. Undir rekstri málsins á stjórnslustigi hafi stefnandi lagt fram tölvupósta frá systur og vini sem stefnandi taldi sanna þessa frásögn.

Tölvupóstarnir beri það með sér að þeir séu ritaðir og lagðir fram sérstaklega í tilefni málsmeðferðar stefnanda og í þeim tilgangi að renna stoðum undir ranga staðhæfingu stefnanda að hann hafi yfirgefið aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar í lengri tíma en þrjá mánuði, sbr. 3. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Þá liggi fyrir í málinu kvittun frá „MIMI SUITE HOTEL“ á nafni stefnanda vegna gistingar dagana 23.-28. desember 2011.

Ef fallist verður á með stefnanda að gögnin sýni fram á að hann hafi farið frá Ítalíu til Nígeríu sé óhjákvæmilegt að líta til þess að stefnandi hafi aldrei dvalið lengur en þrjá mánuði utan aðildarríkja Dyflinnarreglugerðarinnar. Ábyrgð ítalskra yfirvalda standi því óhöggud.

Ítölsk yfirvöld hafi formlega fallist á að taka við stefnanda á grundvelli e-liðar 1. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Ef ítölsk yfirvöld teldu að ábyrgð Ítalíu væri niður fallin vegna atvika sem eigi undir 3. eða 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar hefðu þau ekki fallist á beiðni íslenskra yfirvalda um að taka aftur við stefnanda og hælisbeiðni hans. Yfirlýsing ítalskra yfirvalda sé í fullu gildi og skilyrði endursendingar til Ítalíu séu uppfyllt.

Stefndu hafna því að íslensk yfirvöld beri þegar ábyrgð á efnislegri málsmeðferð hælisumsóknar stefnanda, þar sem meira en sex mánuðir séu liðnir frá því stefnandi kærði ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar. 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. Dyflinnarreglugerðinnar, hefjist þegar endanleg úrlausn stjórnvalds í málinu liggi fyrir. Sé þessi túlkun stefndu í samræmi við alþjóðlega framkvæmd Dyflinnarsammingsins, sbr. dóm Evrópudómstólsins 29. janúar 2009 í máli nr. C-19/08, Migrationsverket v. Petrosian and Others. Sé þetta eina málið, þar sem fjallað hefur verið um fresti Dyflinnarreglugerðarinnar. Þá sé í 2. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 lagt bann við því að framkvæma ákvarðanir fyrr en niðurstaða liggi fyrir í máli þar sem útlendingur hafi óskað eftir frestun réttaráhrifa. Stefndu telja enn fremur að ekki sé efnislegur munur á enskum og íslenskum texta Dyflinnarreglugerðarinnar hvað þetta snerti.

Verði ekki fallist á það með stefndu að miða beri við að sex mánaða fresturinn byrji að líða þegar endanleg úrlausn stjórnvalds liggi fyrir sé á því byggt að úrskurður stefnda, innanríkisráðuneytisins, sé frá 7. janúar 2013 og hafi verið birtur stefnanda 21. janúar 2013. Stefnandi hafi kært ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar, 25. júlí 2012. Var honum því birtur úrskurður stefnda, innanríkisráðuneytisins, áður en sex mánuðir voru liðnir frá því hann kærði ákvörðun stefndu, Útlendingastofnunar. Sé því þar af leiðandi mótmælt að íslensk yfirvöld beri ábyrgð á efnislegri úrlausn hælisumsóknar stefnanda.

Stefndu mótmæla því að við úrlausn málsins hafi verið brotið gegn réttmætum væntingum stefnanda. Úrlausn málsins sé í samræmi við áðurgreind sjónarmið og túlkun d-liðar 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar hvíli á langri framkvæmd, sem sé fyrrsjáanleg og í samræmi við réttaröryggi stefnanda. Stefndu gáfu stefnanda ekkert tilefni til að líta svo á að úrlausn málsins yrði hagað með öðrum hætti í tilviki stefnanda þar sem slík frávik færu í bága við 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Þá er því mótmælt að líf og frelsi stefnanda sé í hættu við endursendingu til Ítalíu, þar sem ítölsk stjórnvöld muni senda hann sjálfkrafa til Nígeríu. Dyflinnarsamstarfið byggi 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 þar sem þau geti treyst því að þar fái þeir réttláta málsmeðferð og að grundvallarmannréttindi þeirra verði virt. Samstarfið sé háð þeirri forsendu að aðildarríkin teljist öll vera örugg þriðju ríki og að þangað sé heimilt að senda hælisleitendur. Öll aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar séu aðilar að mannréttindasáttmála Evrópu. Ákveði ítölsk stjórnvöld að flytja stefnanda til Nígeríu geti stefnandi lagt fram beiðni til Mannréttindadómstóls Evrópu um bráðabirgðaráðstöfun samkvæmt 39. gr. málsmeðferðarreglna dómstólsins, telji hann raunverulega hættu á því að hann sæti ofsóknum eða illri meðferð í Nígeríu. Slík beiðni til Mannréttindadómstólsins myndi í því tilviki beinast að ítalska ríkinu.

Stefndu mótmæla málsástæðum í stefnu um að ekki hafi verið lagt mat á og ekki hafi verið uppfyllt rannsóknarskylda um það hvort heimilt sé að endursenda stefnanda, hvort heldur til Nígeríu eða Ítalíu, og hvort hann eigi á hættu að láta þar lífið eða verða fyrir ómannúðlegri meðferð.

Dyflinnarsamstarfið sé háð þeirri forsendu að aðildarríkin teljist öll vera örugg þriðju ríki og að þangað sé heimilt að senda hælisleitendur. Í ljósi þessa hafi úrlausnarefni stefndu ekki verið að rannsaka og taka afstöðu til þess hvort aðstæður stefnanda í Nígeríu væru með þeim hætti að hann teldist flóttamaður í merkingu a-liðar 1. mgr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, samkvæmt 44. gr. og 44. gr. a laga nr. 96/2002. Það úrlausnarefni sé á ábyrgð ítalskra yfirvalda. Hins vegar var sérstaklega tekið til umfjöllunar hvort stefnandi gæti lagt fram beiðni á grundvelli 39. gr. málsmeðferðarreglna Mannréttindadómstólsins ef ítölsk stjórnvöld tækju ákvörðun um að flytja hann til Nígeríu.

Við málsmeðferð stefndu hafi verið tekin afstaða til þess hvort flutningur stefnanda færi í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þar með einnig í bága við 1. mgr. 45. gr. laga nr. 96/2002, sbr. einnig 33. gr. flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna (e. principle of non refoulement).

Við meðferð málsins hafi ekkert komið fram sem gaf ástæðu til að ætla að ítölsk stjórnvöld gætu ekki veitt stefnanda þá vernd sem af þeim sé ætlast. Þá hafi stefndu farið ítarlega yfir aðild Ítalíu að mannréttindasáttmála Evrópu og úrræði stefnanda samkvæmt 39. gr. málsmeðferðarreglna Mannréttindadómstólsins. Sé það mat stefndu að flutningur stefnanda til Ítalíu fari ekki í bága við 1. mgr. 45. gr. laga nr. 96/2002.

Samkvæmt 4. mgr. 50. gr. laga nr. 96/2002 sé stjórnvöldum skylt að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og leita upplýsinga hjá stofnuninni í málum sem varði umsóknir um hæli þegar það eigi við. Í málinu hafi ekki verið fjallað efnislega um hælisleitni stefnanda heldur hvort lögmætt væri að senda stefnanda til ríkis sem beri ábyrgð á málsmeðferð og efnislegri afgreiðslu málsins. Í máli þessu hafi ekki heldur verið talið eiga við að leita eftir formlegri samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna þar sem stefndu töldu fyrirbyggjandi gögn fullnægjandi og málið því fullrannsakað. Hafi því hvorki verið um brot á 10. gr. stjórnsýslulaga né 4. mgr. 50. gr. laga nr. 96/2002 að ræða. Í samræmi við áherslur Mannréttindadómstóls Evrópu höfðu skýrslur og gögn frá Flóttamannastofnuninni engu að síður aukið vægi við úrslausn málsins.

Stefndu hafi farið ítarlega yfir skýrslur og önnur gögn um aðstæður á Ítalíu og var komist að þeirri niðurstöðu að ágallar á málsmeðferð og móttökuskilyrðum hælisleitenda yrði ekki jafnað til kerfisbundinna galla (kerfisbilunar) sem gæfi alvarlega ástæðu til að líta svo á að stefnandi myndi sæta meðferð sem færi í bága við 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og þar með einnig 45. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga. Mat og niðurstaða stefndu tók meðal annars mið af skýrslu frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi og hafi það verið mat stefndu að ekki væri unnt að líkja aðstæðum hælisleitenda á Ítalíu við aðstæður hælisleitenda í Grikklandi. Þá hafi verið farið yfir þær upplýsingar sem stefnandi lagði fram og metið hvort þær hefðu áhrif á niðurstöðu málsins. Stefndu byggja á því að rannsókn málsins hafi verið ítarleg og mat stefndu hafi verið málefnalegt og í fullu samræmi við gögn málsins.

Um rétt stefnanda til dvalarleyfis af mannúðarástæðum vísar stefndi til 3. mgr. 12. gr. f laga nr. 96/2002. Samkvæmt ákvæðinu skal, 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 er 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 mannúðarástæður.

Þegar ljóst hafi verið að ítölsk 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 flóttamanna frá 28. júlí 1951, sbr. 44. gr. og 44. gr. a. laga nr. 96/2002.

Þar sem sérstaklega sé tekið fram í 3. mgr. 12. gr. f laga nr. 96/2002 að skera þurfi fyrst úr um það hvort skilyrði séu til staðar til að veita hæli áður en ákvæðinu sé beitt sé ljóst að stefndu hafi 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.

Stefndu mótmæla málsástæðum stefnanda um að forstjóri stefndu, Útlendingastofnunar, og undirmenn hennar hafi orðið vanhæf vegna ummæla forstjórans í fjölmiðlum. Séu slíkar fullyrðingar með öllu órökstuddar.

IV

Niðurstöður

Í þessu máli krefst stefnandi þess að ógiltur verði með dómi úrskurður innanríkisráðuneytisins, dagsettur 7. janúar 2013, og að felld verði úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar, dagsett 28. júní 2012, þar sem ákveðið var að beiðni stefnanda um hæli á Íslandi sem flóttamaður skyldi ekki tekin til efnislegrar meðferðar hér á landi og að endursenda skyldi hann ásamt beiðni hans til Ítalíu.

Aðildarríki ESB gerðu sín á milli svonefnt Dyflinnarsamkomulag á árinu 1990 sem tók gildi nokkrum árum síðar. Samkomulagið hefur að geyma formreglur um hvaða ríki skuli bera ábyrgð á umsóknum um hæli. Þessar reglur hafa þann megintilgang að gera ábyrgð viðkomandi ríkis skýra og að koma í veg fyrir að sama umsókn lendi í meðferð hjá mörgum ríkjum. Samkomulagið hefur almennt ekki að geyma efnisreglur um það hvenær hæli skuli veitt. Samkomulag var síðar útvíkkað til Íslands og Noregs. Það hefur nú ásamt breytingum öðlast gildi hér á landi, sbr. auglýsingu nr. 14/2003 þar sem reglugerð 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 leggur fram í einu aðildarríkjana, var birt sem fylgiskjal með fyrrgreindri auglýsingu.

Samkvæmt d-lið 1. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002 um útlendinga geta stjórnvöld synjað því að taka umsókn flóttamanns um hæli hér á landi til efnismeðferðar m.a. „ef krefja má annað ríki, sem tekur þátt í samstarfi á grundvelli samninga sem Ísland hefur gert um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram á Íslandi eða í einhverju samningsríkjanna, um að taka við umsækjanda“. Frá þessu er þó sú undantekning gerð í 2. mgr. ákvæðisins að „taka [skal] umsókn um hæli til efnismeðferðar ef svo stendur á sem segir í b-, c- og d-lið 1. mgr., ef útlendingurinn hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því“.

Óumdeilt er að ítölsk yfirvöld samþykktu, með bréfi dagsettu 17. apríl 2012, að taka aftur við stefnanda á grundvelli e-liðar 1. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar en í umræddu ákvæði er mælt fyrir um að aðildarríki, sem ber ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli samkvæmt reglugerðinni, skuli vera skuldbundið til að „taka aftur við, samkvæmt skilyrðum sem mælt er fyrir um í 20. gr., ríkisborgara þriðja lands sem það hefur synjað um hæli og sem er staddur á yfirráðasvæði annars aðildarríkis án leyfis“.

Í d-lið 20. gr. reglugerðarinnar kemur fram að flutningur hælisumsækjanda, sem aðildarríki hefur samþykkt að taka aftur við, skuli fara fram eins fljótt og við verði komið og í síðasta lagi innan sex mánaða frá því að beiðni, um að umsækjandi yrði tekinn í umsjá, hafi verið samþykkt eða ákvörðun tekin um áfrýjun eða endurskoðun, ef um er að ræða áhrif til frestunar. Hér er um að ræða fresti sem gilda milli aðildarríkja samningsins. Óháð því hvernig beri að reikna út þessa fresti í einstökum atriðum er hér aðalatriði hvort aðildarríkin telja það skyldu sína

samkvæmt Dyflinnarsamkomulaginu að taka aftur við umsækjanda. Fyrrgreint samþykki ítalskra yfirvalda frá 17. apríl 2012 er því enn í gildi og eru engin íslensk lagaákvæði til fyrirstöðu þessari niðurstöðu. Að framangreindu virtu verður þeirri málsástæðu stefnanda hafnað, að skylt sé að taka umsókn hans um hæli til efnislegrar meðferðar hér á landi þar sem frestur til að senda hann til Ítalíu skv. d-lið 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, sé liðinn.

Stefnandi sótti um hæli á Íslandi, 14. janúar 2012, þegar hann kom til landsins frá Kaupmannahöfn. Fyrir liggur að honum hafði verið synjað um hæli í Ítalíu á árinu 2011 og til hafi staðið að ítölsk stjórnvöld endursendu hann til heimalands hans, Nígeríu. Byggir stefnandi umsókn sína um hæli hér á landi á atburðum sem átt hafi sér stað í Nígeríu frá október 2011 til janúar 2012. Þessir atburðir hafi ekki fengið efnislega umfjöllun hjá ítölskum yfirvöldum og því eigi að útiloka beitingu Dyflinnar-reglugerðarinnar enda sé það markmið hennar að tryggja að hvert hælismál fái aðeins umfjöllun í einu aðildarríki í senn. Samkvæmt 3. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar skulu skuldbindingarnar, sem getið er um í 1. mgr. ákvæðisins, falla niður ef ríkisborgari þriðja lands hefur yfirgefið yfirráðasvæði aðildarríkjanna um að minnsta kosti þriggja mánaða skeið, nema hann hafi undir höndum gilt dvalarskjal, gefið út af aðildarríkinu sem ber ábyrgð. Í málinu er því deilt um það hvort fyrri grundvöllur sé niður fallinn þar eð stefnandi hafi yfirgefið yfirráðasvæði aðildarríkjanna Dyflinnarsamkomulagsins í meira en 3 mánuði. Hér ber þess að gæta, eins og áður hefur komið fram, að fyrrgreint ákvæði gildir milli aðildarríkjanna sammingsins en skapar stefnanda ekki sjálfstæðan rétt. Í því ljósi er rétt að líta svo á að ekki séu fram komnar nægilegar vísbendingar um að skuldbindingar samkvæmt 3. mgr. 16. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar séu niður fallnar. Ber því að líta svo á að hælisumsókn stefnanda í Ítalíu og umsókn hans um hæli hér á landi sé í raun eitt og sama málið og því beri Ítalía enn ábyrgð á umsókn stefnanda, auk þess sem íslensk og ítölsk stjórnvöld hafa komist að samkomulagi um að ítölsk stjórnvöld taki við stefnanda.

Kemur því næst til athugunar hvort stefndu hafi uppfyllt lögboðna rannsóknarskyldu sína við meðferð máls stefnanda en um hana er kveðið í 3. mgr. 50. gr. útlendingalaga nr. 96/2002 og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í 1. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar er tiltekið að aðeins það aðildarríki sem beri ábyrgð, samkvæmt þeim viðmiðunum sem mælt er fyrir um í III. kafla, skuli taka hælisumsókn til meðferðar. Ákvæði 2. mgr. 3. gr. heimilar þó frávik frá reglunni sem fengið hefur stoð í 2. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002. Var ákvæðinu einnig ætlað að taka til þess ef varhugavert þykir að beita ákvæðum 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar og senda hælisleitendur til ríkja í Evrópu þar sem ástæða þykir að ætla að meðferð eða aðbúnaður hælisleitenda sé í andstöðu við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eða aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar sem binda íslenska ríkið. Er á því byggt að um einstaklingsbundna ákvörðun væri að ræða þannig að metið væri hvort varhugavert væri að senda tiltekinn hælisleitanda til annars ríkis samkvæmt ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar. Það færi síðan eftir almennum málsmeðferðarreglum laganna, hver meðferð hælisumsóknarinnar yrði hér á landi, eftir að ákvörðun yrði tekin um að taka umsókn til efnismeðferðar.

Dómurinn fellst á þá niðurstöðu stefnda, innanríkisráðuneytisins, að ágallar á meðferð hælismála og móttökuskilyrðum hælisleitenda á Ítalíu verði ekki jafnað til kerfisbundinna galla sem gefi alvarlega ástæðu til að ætla að stefnandi muni standa frammi fyrir raunverulegri hættu á að sæta ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð

á Ítalíu verði hann sendur þangað. Hafa ber í huga að endursending til Ítalíu jafngildir ekki endursendingu til Nígeríu og að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur ekki lagst gegn endursendingu hælisleitenda til Ítalíu. Samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni á ekki að fjalla efnislega um mál umsækjenda í tveimur aðildarríkjum. Því verður ekki ógildur úrskurður innanríkisráðuneytisins eða ákvörðun Útlendingastofnunarinnar á þeim grundvelli að ekki hafi efnislega verið fjallað um umsókn stefnanda um hæli. Stefnandi hefur lagt fram gögn sem hann telur styðja þá málsástæðu sína að aðstæður á Ítalíu jafngildi að minnsta kosti ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð. Verður ekki talið að þau gögn hnekki þeirri niðurstöðu, sem fram kemur í úrskurði stefnda innanríkisráðuneytisins. Að framangreindu virtu brýtur endursending stefnanda til Ítalíu ekki gegn 1. mgr. 45. gr. laga 96/2002, ákvæði 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu eða önnur þau ákvæði sem hér koma við sögu.

Þá hefur hvorki verið sýnt fram á í máli þessu að stefnandi hafi slík sérstök tengsl við Ísland að nærtækast sé að hann fái hér vernd né að aðrar sérstakar ástæður mæli með því að umsókn hans sé tekin til efnismeðferðar hér á landi. Hér fyrir dómi var því lýst af hálfu stefnanda að heilsufar hans færi vernsnandi. Hann þjáðist af þunglyndi og of háum blóðþrýstingi. Þá bar sálfræðingur fyrir dómi að stefnandi bæri með sér ýmis einkenni áfallastreituröskunar. Í úrskurði innanríkisráðuneytisins kemur fram að gögn málsins gæfu ekki ástæðu til að líta svo á að heilsu stefnanda væri þannig farið að hann teldist til sérstaklega viðkvæms félagshóps. Verður fallist á mat ráðuneytisins að þessu leyti. Þá er einnig fallist á það með ráðuneytinu að fyrir liggi að stefnandi hafi ekki sérstök tengsl við landið. Af þessum ástæðum kemur 2. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002 ekki til álita við dóm í máli þessu.

Hér að framan hefur verið á það fallist með stefndu að synja megi umsókn stefnanda um að taka mál hans til efnismeðferðar enda verður talið að ákvæði 1. mgr. 45. gr. 1. nr. 96/2002 eigi ekki við. Þar sem umsókn stefnanda um hæli fær þannig ekki efnislega umfjöllun kemur ekki til álita að kanna hvort stefnandi fái hér dvalarleyfi af mannúðarástæðum, sbr. 12. gr. f laga nr. 96/2002.

Því er hafnað að yfirmaður stefndu, Útlendingastofnunar, hafi verið vanhæfur til að fara með mál stefnanda. Engin haldbær rök styðja þá málsástæðu stefnanda.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af rekstri málsins.

Innanríkisráðuneytið veitti stefnanda gjafsóknarleyfi 25. mars sl. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist því úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, Katrínar Oddsdóttur hdl., 800.000 krónur að meðtöldum virðisaukaskatti.

Ragnheiður Snorradóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

DÓMSORD:

Kröfu stefnanda um ógildingu á úrskurði innanríkisráðuneytisins, dags. 7. janúar 2013 í máli stefnanda, og að felld verði úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar frá 28. júní 2012 er synjað.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hans, Katrínar Oddsdóttur hdl. 800.000 krónur.

Ragnheiður Snorradóttir