

## D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur þriðjudaginn 3. febrúar 2015

í máli nr. E-2760/2014:

A

*(Ólafur Karl Eyjólfsson hdl.)*

gegn

Útlendingastofnun og

Íslenska ríkinu

*(Fanney Rós Þorsteinsdóttir hrl.)*

### I

Mál þetta var höfðað 14. júlí 2014 og dómtekið 6. janúar 2015. Stefnandi er A, ríkisborgari [...], en stefndu eru Útlendingastofnun, Skógarhlíð 6 í Reykjavík og Íslenska ríkið.

Stefnandi krefst þess að ógiltur verði með dómi úrskurður innanríkisráðuneytisins, dagsettur 15. apríl 2014, sem staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar frá 20. júní 2013 og að felld verði úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar líkt og málið væri ekki gjafsóknarmál.

Stefndu krefjast þess að þeir verði sýknaðir af kröfum stefnanda. Þá krefjast stefndu málskostnaðar, en til vara að hann verði látinn niður falla.

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

### II

Stefnandi, sem er [...] ríkisborgari, gaf sig fram við lögregluna á höfuðborgarsvæðinu 17. mars 2013 og óskaði eftir hæli hér á landi.

Við leit að fingraförum stefnanda í svokölluðum Eurodac-gagnagrunni kom í ljós að hann hafði verið skráður í grunninn. Var beiðni um viðtöku stefnanda og

umsóknar hans um hæli beint til ítalskra yfirvalda 24. apríl 2013 í samræmi við 1. mgr. eða 3. mgr. 9. gr. svonefndrar Dyflinnarreglugerðar, en Ísland er aðili að svokölluðu Dyflinnarsamstarfi, sbr. auglýsingu nr. 14/2003 um samþykki Íslands á reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003. Ítalía er einnig aðili að Dyflinnarsamstarfsinu. Svar barst frá ítölskum yfirvöldum 31. maí 2013, þess efnis að þau samþykktu endurviðtöku, sbr. 1. mgr. 9. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar.

Stefnandi var boðaður í viðtal hjá stefndu Útlendingastofnun 6. júní 2013. Var honum gefinn kostur á að lýsa afstöðu sinni til þess að verða endursendur til Ítalíu og gera grein fyrir því af hvaða ástæðum hann óskaði eftir að verða ekki endursendur þangað. Tulkur og talsmaður stefnanda, sem honum hafði verið úthlutaður vegna meðferðar hælismálsins, voru viðstaddir viðtalið.

Stefndi Útlendingastofnun hafnaði því að taka mál stefnanda til efnismeðferðar hér á landi með ákvörðun, dagsettri 20. júní 2013, og skyldi stefnandi endursendur ásamt beiðni sinni til Ítalíu. Stefnandi kærði ákvörðun stefnda Útlendingastofnunar og var ítölskum stjórnvöldum tilkynnt 26. júní 2013 að stefnandi yrði ekki endursendur til Ítalíu á meðan niðurstaða í máli hans hér á landi lægi ekki fyrir.

Með úrskurði stefnda innanríkisráðuneytisins þann 15. apríl 2014 var ákvörðun stefnda Útlendingastofnunar staðfest.

Stefnandi óskaði eftir frestun réttaráhrifa á grundvelli 33. gr. útlendingalaga nr. 96/2002, með beiðni til stefnda innanríkisráðuneytisins 25. apríl 2014. Innanríkisráðuneytið samþykkti beiðni þess efnis 30. júní 2014.

Aðalmeðferð málsins var frestað fram til 6. janúar 2015 þar sem beðið var dóms Hæstaréttar í máli nr. 430/2014, þar sem reyndi á svipaðar málsástæður.

### III

Í fyrsta lagi byggir stefnandi á því að skilyrði til endursendingar til Ítalíu séu ekki uppfyllt þar sem innanríkisráðuneytið hafi ekki tekið formlega ákvörðun um frestun réttaráhrifa og því hafi sex mánaða frestur til að endursenda stefnanda runnið út, sbr. 3. mgr. 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Stefnandi telur að innanríkisráðuneytinu hafi því ekki verið heimilt að staðfesta ákvörðun Útlendingastofnunar heldur hefði átt að vísa málinu aftur til stofnunarinnar til efnismeðferðar. Stefnandi vísar til þess að í íslenskri þýðingu 3. mgr. 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar kveði á um að flutning eða endursendingu stefnanda milli landa skuli framkvæma innan sex mánaða frá samþykki um viðtöku „eða ákvörðun tekin um áfrýjun eða endurskoðun ef um er að ræða áhrif til frestunar“. Hafi ekki verið tekin ákvörðun um áhrif til frestunar, gildi 4. mgr. 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, þar sem segi: „Ef flutningur á sér ekki stað innan sex mánaða frestsins ber aðildarríkinu, þar sem umsókn um hæli var lögð fram, ábyrgð.“

Stefnandi telur að upphaf hins sex mánaða frests til að endursenda hafi hafist þegar Útlendingastofnun tók ákvörðun 20. júní 2013 um að umsókn

stefnanda um hæli fengi ekki efnismeðferð hér á landi, heldur skyldi stefnandi endursendur til Ítalíu með beiðni sinni, sbr. 3. mgr. 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar.

Stefnandi óskaði eftir frestun réttaráhrifa ákvörðunar Útlendingastofnunar með bréfi sendu innanríksráðuneytinu 25. júní 2014. Segir stefnandi að því bréfi hafi aldrei verið svarað og því hafi réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar aldrei verið frestað.

Í öðru lagi vísar stefnandi til þess að það verklag innanríksráðuneytisins að sniðganga ákvarðanatöku um ósk stefnanda um frestun réttaráhrifa sé ómannúðleg í skilningi 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með slíkri framkvæmd sé hælisleitendum, líkt og stefnanda, haldið í óvissu um framtíð sína, enda hafi íslensk stjórnvöld með framferði sínu ekki útilokað að ráðuneytið geti hvenær sem er tekið þá ákvörðun að endursenda stefnanda, þar sem ákvörðun um frestun réttaráhrifa hafi aldrei verið kynnt honum. Stefnandi hafi því búið við það ástand í rúmt ár að hafa hangandi yfir sér þann möguleika að hvenær sem er geti honum verið gert að yfirgefa landið. Stefnandi segist allan þennan tíma hafa búið við ótta, kvíða og aðra vanlíðan vegna stöðugar hræðslu um flutning. Telur stefnandi þetta brot á mannréttindum sínum sbr. 71. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944, og 3. gr. sbr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 og meginreglur íslensks stjórnsluréttar svo sem að framan er getið.

#### *Um efnismeðferð hælisumsóknar.*

Stefnandi segir að samkvæmt 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar sé hverju aðildarríki heimilt að taka hælisumsókn til meðferðar þó svo að það aðildarríki beri ekki ábyrgð á umsókninni skv. 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Telja megi að rík ástæða sé fyrir því að beita framangreindu undanþáguákvæði þegar ríki, sem ber ábyrgð á hælisumsókn, hefur sýnt af sér verulega vanrækslu við að uppfylla skyldur sínar.

Stefnandi segir að Ítalía hafi verið gagnrýnd fyrir slæma meðferð á minnihlutahópum, svo sem hælisleitendum, flóttamönnum sem og öðrum innflytjendum. Slík gagnrýni komi fram í mörgum alþjóðlegum skýrslum, þar sem vakin sé athygli á þessu. Megi þar nefna gagnrýni um að aðstæður í flóttamannabúðum standist ekki alþjóðlegar kröfur. Einnig segir stefnandi það hafa verið gagnrýnt að Ítalíu hafi ekki tekist að koma á skilvirkum leiðum til að fyrirbyggja pyntingar og aðra ómannúðlega meðferð. Þá hafi meðferð mála framangreindra minnihlutahópa verið gagnrýnd, sérstaklega að málin séu of lengi í kerfinu og að fólk fái ekki úrlausn sinna mála. Loks hafi tíðar fjöldbrottvísanir sem og brot gegn non-refoulement reglunni verið gagnrýnd þar sem hælisleitendur og aðrir flóttamenn séu sendir aftur til heimalands síns þar sem þeir standa frammi fyrir lífshættulegum ógnum og pyntingum. Framangreindar umsagnir á aðstæðum á Ítalíu í málum flóttamanna segir stefnandi að sé að finna í fjölda skýrslna, til að mynda ársskýrslu Amnesty International frá árinu 2012 og 2013 sem og árlegri skýrslu Human Rights Watch frá árinu 2012. Í síðastgreindri skýrslu segir einnig að áhyggjur af lífsskilyrðum og aðstæðum hælisleitenda á Ítalíu hafi orðið til þess að þýskir dómstólar hafi komist að þeirri niðurstöðu að stöðva eigi endursendingar hælisleitenda til Ítalíu skv. Dyflinnarreglugerðinni. Einnig hafi mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins lýst miklum áhyggjum af ástandinu á Ítalíu í skýrslu sinni í september 2012 og telji hann nauðsynlegt að ítölsk yfirvöld geri viðeigandi

ráðstafanir til að koma í veg fyrir frekari mannréttindabrot á hælisleitendum, flóttamönnum og öðrum innflytjendum.

### *Dvalarleyfi af mannúðarástæðum*

Stefnandi vísar til 2. mgr. 12. gr. f laga nr. 96/2002 um útlendinga, en þar sé að finna heimild til þess að veita flóttamanni dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef hann getur sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd, svo sem vegna erfiðra aðstæðna í heimalandi eða í því landi sem honum verði vísað til. Í 1. mgr. 45. gr. laga nr. 96/2002 sbr. 33 gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna sé enn fremur kveðið á um að óheimilt sé að senda flóttamann til svæðis þar sem hann hafi ástæðu til að óttast ofsóknir eða sé í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Í 2. mgr. sömu greinar sé síðan tekið fram að heimilt sé að veita útlendingi dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f. útlendingalaga, ef hann nýtur verndar skv. 44. gr. sömu laga.

Stefnandi segir að í ákvörðun Útlendingastofnunar, sem hafi verið staðfest af innanríkisráðuneytinu, sé ekki talið að ástæða sé til þess að óttast að stefnandi verði fyrir illri meðferð eða muni búa við erfiðar aðstæður á Ítalíu og því sé ekki ástæða til þess að beita undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar í máli hans. Stefnandi telur hins vegar ljóst af framangreindu að finna megi fjölda alþjóðlegra skýrslna þar sem lýst sé áhyggjum af aðstæðum flóttamanna og annarra innflytjenda á Ítalíu en framburður stefnanda sé í samræmi við slíkar lýsingar. Einnig sé ljóst að tíð brot á non-refoulement reglunni eiga sér stað á Ítalíu og flóttamenn séu sendir til síns heima án tillits til yfirvofandi mannréttindabrota. Af þeim sökum verði að telja, með vísan til 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga, sbr. 33. gr. flóttamannasamnings SP, að íslenskum yfirvöldum sé óheimilt að senda stefnanda aftur til Ítalíu þar sem miklar líkur séu á að hann verði sendur aftur til síns heima þar sem líf hans sé í hættu. Þó svo að aðstæður á Ítalíu séu ekki taldar það slæmar að ástæða sé til þess að taka umsókn hans til efnismeðferðar hérlendis geti íslenska ríkið ekki ábyrgst að stefnandi verði ekki sendur aftur til [...]. Verði því að telja að endursending stefnanda til Ítalíu brjóti í bága við 1. mgr. 45. gr. útlendingalaga. Einnig verði að telja að endursending stefnanda brjóti gegn 68. gr. stjórnarskrár Íslands, sbr. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þar sem kveðið sé á um að enginn skuli sæta pyndingum eða annarri ómannúðlegri meðferð.

Stefnandi segir að af framangreindu leiði að veita hefði átt honum dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 2. mgr. 12. gr. f útlendingalaga.

### *Um málsmeðferðina*

Stefnandi telur ógildingarástæður fyrir hendi á ákvörðun Útlendingastofnunar og úrskurði innanríkisráðuneytisins. Vísar hann þar til þess að ekki hafi verið virt 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um málshraða við vinnslu umsóknar stefnanda og hann ekki látinn vita um hugsanlegan drátt á málinu.

Stefnandi vísar enn fremur til 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 þar sem komi fram að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Í ákvörðun Útlendingastofnunar, sem staðfest hafi verið af innanríkisráðuneytinu, sé aðeins vísað til aðstæðna á Ítalíu. Í ljósi þess að rík ástæða sé til þess að ætla að stefnandi verði sendur aftur til [...] verði að telja að

Útlendingastofnun hafi ekki sinnt þeirri skyldu sinni að rannsaka málið nægjanlega áður en ákvörðun var tekin með því að kanna hvernig aðstæður séu í [...] og hvort stefnanda stafi hugsanleg ógn af því að verða sendur til [...].

Af framangreindu sé ljóst að rök standi til þess að umsókn stefnanda um hæli skuli tekin til efnismeðferðar hérlandis til að tryggja að hann fái réttláta málsmeðferð. Alþjóðlegar skýrslur sýni að stefnandi muni ekki fá ásættanlega meðferð á hælisumsókn sinni á Ítalíu þar sem mál hælisleitenda og flóttamanna fá ekki tilskilda meðferð í ítalska réttarkerfinu. Vegna síendurtekinna brota ítalskra yfirvalda á non-refoulement reglunni muni stefnandi að óbreyttu að öllum líkindum standa frammi fyrir því að verða sendur aftur til [...] þar sem hann verði fyrir ofsóknum og ofbeldi. Beri íslenska ríkinu að tryggja stefnanda aðstæður þar sem hann fái að njóta grunnmannréttinda og mannúðlegrar og réttmætrar málsmeðferðar.

Þá telur stefnandi að við meðferð málsins hafi ýmsar meginreglur stjórnisýsluréttarins verið brotnar og vísar þar sérstaklega til reglunnar um réttmætar væntingar í ljósi þess að stefnandi beið eftir svári við beiðni sinni um frestun réttaráhrifa.

#### IV

Stefndu telja að ágreiningur máls þessa snúist um 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. Ljóst sé að málsmeðferð í Dyflinnarmálum sé einfaldari en í hælismálum sem tekin séu til efnismeðferðar. Stefndu hafi hagað úrlausn málsins í samræmi við lög og hafi þeim verið rétt að vísa beiðni stefnanda um hæli til Ítalíu vegna ábyrgðar þarlendrar 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.

Niðurstöðu stefndu um að fjalla ekki efnislega um hælisumsókn stefnanda segja stefndu byggja á Dyflinnarsamstarfinu, sem Ísland sé aðili að, sbr. d. lið 1. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002. Stefndu byggja á því að um úrlausnarefni þetta gildi aðallega ákvæði laga nr. 96/2002 ásamt síðari breytingum og reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga sem sett sé á grundvelli laga nr. 96/2002. Túlka beri ákvæði fyrrgreindra laga og reglugerðar til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, einkum samning Íslands, Noregs og ráðs Evrópusambandsins frá 19. janúar 2001 um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram á Íslandi, í Noregi eða í aðildarríki Evrópusambandsins. Samningurinn frá 19. janúar 2001 feli jafnframt í sér þá skuldbindingu að eftirfarandi reglugerðum Evrópusambandsins sé framfylgt af hálfu Íslands, það er að ákvæði laga nr. 96/2002 séu túlkuð til samræmis við ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, auk þess sem fylgja ber málsmeðferðarreglum reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1560/2003 frá 2. september 2003, sem hefur að geyma ítarlegar reglur um meðferð mála á grundvelli fyrrnefndu reglugerðarinnar. Jafnframt beri að líta til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, Flóttamannasamnings SP og annarra alþjóðlegra skuldbindinga Íslands á sviði

mannréttinda eftir því sem tilefni sé til.

Stefndu leggja áherslu á að 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 ríkjum (e. asylum shopping). Telja stefndu að við úrlausn þess hvort taka beri beiðni stefnanda til efnislegrar meðferðar hér á landi verði að líta til þess að meginreglan sé almennt sú að aðildarríki skuli beita reglugerðinni eins og unnt sé, enda hafa ríkin með aðild sinni að samstarfinu tekist á hendur skuldbindingar þess efnis.

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, það er 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 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 teljast flóttamenn samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum verði þeir einnig að hafa möguleika á að fá vernd í samræmi við Flóttamannasamning Sp.

Í Dyflinnarsamstarfinu sé gert ráð fyrir að aðeins eitt ríki beri ábyrgð á meðferð á beiðni um hæli. Í III. kafla Dyflinnarreglugerðarinnar komi fram viðmið, í ákveðinni forgangsröð, um hvaða ríki skuli bera ábyrgð á hælisumsókn og skiptir þar mestu hvaða tengsl hælisleitandi hefur við aðildarríkin. Ef ekkert aðildarríki telst bera ábyrgð á hælisumsókn á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar beri það ríki ábyrgð þar sem hælisleitandi sótti fyrst 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 ef beiðni þar að lútandi berst innan sex mánaða frá því að beiðni um hæli var móttækin, sbr. 10. og 11. gr. samningsins.

Stefndu benda á að 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 tekur 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 þótt þau beri ekki ábyrgð á henni á grundvelli svokallaðrar fullveldisreglu 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Af hálfu stefnanda sé því haldið fram að þessi undantekningarregla eigi við í máli þessu en því mótmæla stefndu.

Stefndu segja málsástæður stefnanda skiptast á eftirfarandi hátt: Stefnandi telji í fyrsta lagi að frestur til endursendingar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar sé liðinn, í annan stað að endursending til Ítalíu jafngildi endursendingu til [...]. Í þriðja lagi að stefndu hafi átt að taka afstöðu til umsóknar um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna, sbr. 12. gr. f laga nr. 96/2002. Í

fjórða lagi að brotið hafi verið gegn málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þessu mótmæla stefndu, enda telja þau að stefnandi hafi ekki sýnt fram á nokkuð er leitt geti til ógildingar á úrskurði stefnda innanríkisráðuneytisins 15. apríl 2014 eða að felld verði úr gildi ákvörðun stefndu Útlendingastofnunar 20. júní 2013.

Stefndu hafna því að íslensk yfirvöld beri þegar ábyrgð á efnislegri málsmeðferð hælisumsóknar stefnanda, þar sem endursending þurfi að eiga sér stað eigi síðar en sex mánuðum eftir að móttökuríki hafi samþykkt beiðnina, sbr. 3. mgr. 19. gr. og d-lið 1. mgr. 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Í stefnu er því haldið fram að skilyrði endursendingar séu ekki uppfyllt þar sem stefnda innanríkisráðuneytið hafi ekki tekið formlega ákvörðun um frestun réttaráhrifa og því hafi sex mánaða fresturinn til endursendingar runnið út. Því sé íslenskum stjórnvöldum skylt að taka málið til efnismeðferðar. Er þessu mótmælt af hálfu stefndu.

Stefndu byggja á því að sex mánaða fresturinn, sem aðildarríkjum samningsins er veittur, sbr. einkum 3. mgr. 19. gr. og d-lið 1. mgr. 20. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, hefjist ekki fyrr en endanleg ákvörðun hafi verið tekin í máli hælisleitandans hér á landi. Stefndu segja þessa túlkun í samræmi við dóma Hæstaréttar frá 24. október 2013 í máli nr. 405/2013 og 17. desember 2013 í máli nr. 445/2013. Þá sé þetta einnig í samræmi við alþjóðlega framkvæmd Dyflinnarsamnings, sbr. dóm Evrópudómstólsins 29. janúar 2009 í máli nr. C-19/08, Migrationsverket gegn [...] og fleirum.

Stefndu vísa til þess að stefnandi hafi lagt fram hælisumsókn hér á landi 17. mars 2013. Stefndi Útlendingastofnun hafi þá óskaði eftir því að ítölsk yfirvöld tækju aftur við stefnanda og umsókn hans á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar 24. apríl 2013. Samþykki ítalskra yfirvalda hafi borist 31. maí 2013. Ákvörðun stefndu Útlendingastofnunar 20. júní 2013 hafi verið birt stefnanda 24. sama mánaðar. Hafi hann lýsti yfir kærðu til stefnda innanríkisráðuneytisins við birtingu ákvörðunarinnar. Stefndi Útlendingastofnun hafi upplýsti ítölsk stjórnvöld 26. júní 2013 um frestun á flutningi stefnanda vegna kærumeðferðar málsins, sbr. 9. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1560/2003. Ítölskum yfirvöldum hafi því verið tilkynnt um tafir á endursendingu áður en sex mánuðir voru liðnir frá upphaflegu samþykki þeirra á endurviðtöku hafi verið liðnir. Stefndu telja þar af leiðandi að ábyrgð ítalskra stjórnvalda á stefnanda og umsókn hans standi óhöggð.

Stefndu leggja 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 stefndi 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 samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 fyrr en umsækjandi hafi fengið að leggja fram kærðu eða að niðurstaða liggi fyrir í máli þar sem útlendingur hafi óskað eftir frestun réttaráhrifa ef slík beiðni hefur verið lögð fram. Ákvæði um þetta hafi komið inn í lög nr. 96/2002 með breytingarlögunum nr. 115/2010 (hælistómál). Í upphaflegum drögum hafi verið gert ráð fyrir að útlendingurinn yrði sendur utan áður en niðurstaða um frestun réttaráhrifa lægi fyrir. Stefndu vísa til þess að í nefndaráliti séu reifuð þau sjónarmið að mikilvægt sé að halda opinni leið fyrir stjórnvöld til að beita undantekningunni í Dyflinnarreglugerðinni þegar

sérstaklega standi á án þess að galopna leið til frestunar. Með undantekningunni sé átt við að sex mánaða fresturinn byrji ekki að líða fyrr en ákvörðun hefur verið tekin um áfrýjun eða endurskoðun ef um er að ræða áhrif til frestunar. Nefndin hafi fallist á þessi sjónarmið og talið sanngjarnt að stjórnvöld hefðu slíka heimild, enda væri virk kærumeðferð óaðskiljanlegur hluti réttlátrar og skilvirkrar málsmeðferðar. Nefndin hafi því lagt til að ákvarðanir mætti ekki framkvæma fyrr en niðurstaða lægi fyrir í máli þar sem útlendingur hefði óskað eftir frestun réttaráhrifa. Ákvæðinu hafi verið breytt í samræmi við umfjöllun nefndarinnar. Nefndin hafa þannig virst koma til móts við ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar með þessari breytingu og stjórnvöldum hafi þar með verið veitt svigrúm til þess að endurskoða ákvarðanir um synjun á efnismeðferð hælisumsóknar. Enda þótt málsmeðferð í Dyflinnarmálum sé einfaldari en í málum sem tekin séu til efnislegrar meðferðar verði að gefa stjórnvöldum færi á að afgreiða þau. Það taki að jafnaði lengri tíma en sex mánuði að fara í gegnum tvö stjórnsýslustig ef vanda á til meðferðarinnar. Ljóst sé að samkvæmt ákvæði 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 sé stjórnvöldum óheimilt að framkvæma hina kærðu ákvörðun á meðan ekki hefur verið tekin afstaða til beiðni útlendings um frestun réttaráhrifa. Stefndu telja 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 liggja fyrir.

Stefndu mótmæla því sem fram kemur í stefnu um að innanríkisráðuneytið hafi þurft að taka formlega stjórnvaldsákvörðun um að kæra frestaði ekki réttaráhrifum, og ekki sé unnt að vísa til þeirrar frestunar sem 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 mæli fyrir um. Stefndi, innanríkisráðuneytið, bendir á að í Dyflinnarreglugerðinni segi að sex mánaða fresturinn byrji ekki að líða strax sé ákvörðun tekin um áfrýjun eða endurskoðun og sú ákvörðun hafi áhrif til frestunar (e. suspensive effect). Ekki sé gerð krafa um sérstaka ákvörðun um frestun réttaráhrifa líkt og stefnandi haldi fram. Falli því einkum þrjú tilvik þar undir. Hið fyrsta sé ef áfrýjun eða endurskoðun veitir útlending sjálfkrafa rétt til að vera í landinu á meðan endurskoðunin fer fram. Í öðru lagi frestist flutningur sjálfkrafa þar til dómstóll eða þar tilbært yfirvald ákveður hvort áfrýjun eða endurskoðun hafi áhrif til frestunar. Í þriðja lagi sæki umsækjandi um frestun réttaráhrifa og þar til slík ákvörðun hefur verið tekin frestast flutningur. Að mati stefndu sé í 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 kveðið á um frestun réttaráhrifa, hafi slík beiðni komið fram, þar til ákvörðun hefur verið tekin um annað. Með öðrum orðum sé óheimilt að flytja útlending úr landi nema endanleg ákvörðun í máli hans liggja fyrir hér á landi eða sérstök ákvörðun um að réttaráhrifum verði ekki frestað. Stefndu telja að 3. mgr. 32. gr. mæli einmitt fyrir um frestun réttaráhrifa í skilningi Dyflinnarreglugerðarinnar. Þá telja stefndu að skoða verði ákvæðið sem sérlög gagnvart ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og geti 1. mgr. 29. gr. þeirra laga því ekki haft öndverð áhrif.

Stefndu vísa til þess að í stefnu sé því haldið fram að ómannúðlegt sé í skilningi 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, að taka ekki ákvörðun um frestun réttaráhrifa. Innanríkisráðuneytið geti þar með hvenær sem er tekið ákvörðun um að framkvæma endursendingu. Þessu mótmæla stefndu og benda á, sem fram hefur komið, að samkvæmt 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 sé innanríkisráðuneytið óheimilt að framkvæma ákvörðun um endursendingu nema tekin hafi verið ákvörðun um að fresta ekki réttaráhrifum. Slíka ákvörðun um frestun réttaráhrifa þyrfti síðan ávallt að kynna fyrir stefnanda svo að hún öðlaðist

réttaráhrif, en eins og rakið hafi verið hafi endanlegur úrskurður í málinu verið kveðinn upp 15. apríl 2014.

Af framansögðu telja stefndu ljóst að stefnda innanríkisráðuneytinu hafi ekki borið að taka sérstaka ákvörðun um frestun réttaráhrifa til að um skilyrði Dyflinnarreglugerðarinnar um tímafrest yrðu uppfyllt, enda hefði verið óheimilt að framkvæma ákvörðun stefndu 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 hafi legið fyrir.

Að öðru leyti áréttast stefndu að sex mánaða fresturinn byrji ekki að líða fyrr en endanleg ákvörðun hafi verið tekin í máli umsækjanda, sbr. fyrrgreinda dóma. Er mótmælt öllum málsástæðum stefnanda um að íslensk yfirvöld beri ábyrgð á efnislegri umfjöllun um hælisleitandi hans þar sem ekki hafi verið formlega tekin afstaða til kröfu stefnanda um frestun réttaráhrifa.

Stefndu mótmæla fullyrðingum í stefnu um að með endursendingu til Ítalíu brjóti íslensk stjórnvöld gegn 45. gr. laga nr. 96/2002 um svokallað non-refoulement, 68. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994. Þegar ljóst hafi verið að ítölsk yfirvöld bæru ábyrgð á hælisumsókn stefnanda samkvæmt d-lið 1. mgr. 46. gr. a laga nr. 96/2002 hafi stefndu borið að skoða hvort beita ætti undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Mannréttindadómstóll Evrópu hafi sett fram viðmið um hvaða atriði komi til skoðunar við mat á því hvort undanþágan eigi við. Ákvæðið hafi verið túlkað með þeim hætti að óheimilt sé að endursenda hælisleitanda þangað sem hann eigi á hættu að lenda í aðstæðum sem fara í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Skoða þurfi hvort slíkur ágalli sé á málsmeðferð þess ríkis, sem endursenda á til, að það brjóti í bága við 13. gr. mannréttindasáttmálans um réttinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns. Í þessu felist að ríki þurfa að kanna hvort grundvallarmannréttindi hælisleitanda séu virt í því ríki sem senda á hælisleitanda til. Stefndu ber samkvæmt þessu að meta tvennt, annars vegar hvort kerfisbundinn ágalli sé á málsmeðferð í því ríki sem endursenda á hælisleitanda til og hins vegar hvort raunhæf úrræði séu til staðar fyrir viðkomandi til að leita réttar síns.

Stefndu vísa til málsástæðna stefnanda um að með endursendingu til Ítalíu beri íslensk stjórnvöld ábyrgð á að hann verði ekki endursendur til [...], en ekki sé tryggt að ítölsk stjórnvöld muni ekki endursenda stefnanda þangað. Stefnandi telji endursendingu íslenskra stjórnvalda því brjóta gegn 45. gr. laga nr. 96/2002 um non-refoulement.

Stefndu benda á að í fyrrgreindum dómum Hæstaréttar í málum nr. 405/2013 og 445/2013 komi fram samkvæmt 45. gr. laga nr. 96/2002 sé það skylda íslenskra stjórnvalda að ganga úr skugga um að aðstæður séu með þeim hætti í endursendingarríki, í þessu tilviki Ítalíu, að hælisleitanda sé tryggður viðunandi aðbúnaður og vernd og að ekki verið brotið gegn mannréttindasáttmála Evrópu.

Stefndu vísa til þess að þeim beri einungis að meta aðstæður á Ítalíu og hvernig málsmeðferð hælisleitanda sé háttað þar. Ítarlega hafi verið fjallað um hæliskerfið á Ítalíu og aðstæður stefnanda á báðum stjórnsýslustigum,

innanríkisráðuneytið hafi einnig farið yfir umfjöllun Flóttamannastofnunar SP og vísaði til niðurstöðu stofnunarinnar um að ítölsk stjórnvöld taki við úrlausn hælismála mið af sjónarmiðum og leiðbeiningum stofnunarinnar við úrlausn mála einstaklinga sem bera fyrir sig að hafa sætt ofsóknum á grundvelli samkynhneigðar. Athugun stefndu leiddi ekki í ljós að ítölsk stjórnvöld brytu gegn alþjóðlegum mannréttindasamningum eða að mannréttindi hælisleitenda væru fótum troðin. Meðferð hælismála og móttökuskilyrðum hælisleitenda á Ítalíu verði því ekki jafnað til kerfisbundinna galla sem gefa 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. Enn fremur hafi það verið staðfest að aðstæður á Ítalíu séu ekki slíkar í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli nr. 27725/10, [...] og fl. gegn Hollandi og Ítalíu, frá 2. apríl 2013 og í dómi Hæstaréttar í máli nr. 445/2013.

Stefndu vísa enn fremur til þess að í úrskurði stefnda innanríkisráðuneytisins sé rakin ítarlega málsmeðferð hælisleitenda á Ítalíu. Komi þar meðal annars fram að hælisleitendum sem snúi aftur til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar gefist kostur á að leggja fram viðbótarhælisumsókn hjá ítölskum stjórnvöldum, auk þess sem heimilt sé að bera endanlega niðurstöðu ítalskra stjórnvalda undir dómstóla þar í landi. Því sé ljóst að fyrir hendi eru raunhæf úrræði fyrir stefnanda til að leita réttar síns.

Stefndu benda enn fremur á að komi til þess að stefnandi standi frammi fyrir endanlegri niðurstöðu um að hann skuli fluttur þangað sem hann telji raunverulega hættu á að honum verði gert að sæta ofsóknum eða illri meðferð eigi hann þess kost að leggja fram beiðni fyrir Mannréttindadómstól Evrópu um bráðabirgðaráðstöfun samkvæmt 39. gr. málsmeðferðarreglna dómstólsins. Slíkri beiðni yrði beint að ítalska ríkinu.

Stefndu telja að uppfyllt hafi verið sú skylda stjórnvalda að ganga úr skugga um að aðstæður væru með þeim hætti á Ítalíu að stefnanda væri tryggður viðunandi aðbúnaður og vernd við endursendingu til Ítalíu. Þar með hafi ekki verið brotið gegn 45. gr. laga nr. 96/2002 um non-refoulement, sbr. 33. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna. Stefndu hafna því að endursending til Ítalíu jafngildi endursendingu til [...] og hafi brotið í bága við lög.

Stefndu byggja á því að þeim hafi ekki borið að taka afstöðu til þess hvort stefnandi ætti rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 12. gr. f laga nr. 96/2002. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. f laga nr. 96/2002 skuli, ef sótt hefur verið um hæli skv. 46. gr. laganna, fyrst skorið úr því hvort skilyrði séu til þess að veita hæli áður en ákvæði 12. gr. f er beitt.

Stefndu vísa til þess að stefnandi hafi sótt um hæli hér á landi 17. mars 2013. Við meðferð umsóknar hans um hæli hafi komið í ljós að mál hans hefði áður verið til umfjöllunar hjá ítölskum stjórnvöldum og því báru ítölsk stjórnvöld ábyrgð á hælisumsókn hans á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Við það hafi orðið ljóst að mál hans yrði ekki tekið til efnismeðferðar hér á landi.

Stefndu leggja áherslu á að það sé meginregla Dyflinnarsamstarfsins að beita skuli reglugerðinni eins og unnt sé. 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.

Stefndu benda á að 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 sniðganga eitt meginmarkmið reglugerðarinnar um að fyrirbyggja að hælisleitandi fái efnislega umfjöllun um hælisbeiðni sína í fleiri en einu ríki. Með því móti fengi hælisleitandi efnislega meðferð máls síns án þess að þurfa að lúta reglum Dyflinnarsamstarfsins.

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 telja stefndu ljóst að þeim hafi ekki verið skylt að taka efnislega afstöðu til umsóknar um dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f laga nr. 96/2002.

Með vísan til framangreinds hafna stefndu því að íslenskum stjórnvöldum hafi 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 því að þau hafi ekki uppfyllt rannsóknarreglu í máli stefnanda. Stefndu segja að 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 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 SP. Í ljósi þessa hafi ekki verið fjallað um og tekin afstaða til þess hvort aðstæður stefnanda hafi verið með þeim hætti að hann teldist flóttamaður í merkingu a-liðar 1. mgr. Flóttamannasamnings SP, sbr. 44. gr. og 44. gr. a laga nr. 96/2002 sem fyrr greinir. Af sömu ástæðu var ekki tekið til skoðunar hvort stefnandi teldist flóttamaður „sur place“. Stefndu telja það úrlausnarefni vera á ábyrgð ítalskra yfirvalda. Stefndu mótmæla því að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með því að kanna ekki aðstæður í [...]. Slíkt hafi ekki verið á hendi stefndu heldur ítalskra yfirvalda.

Stefndu leggja áherslu á að úrlausnarefnið hafi verið hvort senda bæri stefnanda ásamt hælisumsókn sinni til Ítalíu eða taka umsóknina til efnislegrar meðferðar hér á landi. Við úrlausn málsins hafi þess vegna verið skoðað sérstaklega hvort stefnandi hefði fullnægjandi málsmeðferðarúrræði við komuna til Ítalíu, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 96/2002, sbr. 3. og 13. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og 33. gr. Flóttamannasamnings SP.

Stefndu segjast hafa hagað rannsókn málsins þannig að unnt væri að varpa upp hlutlægri mynd af aðstæðum í endurviðtökuríki. Þá hafi stefnanda gefist kostur á því á báðum stjórnsýslustigum að taka þátt í að upplýsa málið og koma sjónarmiðum sínum að í samræmi við andmælarétt hans. Stefnandi lagði fram hælisbeiðni og svaraði við það tækifæri mikilvægum spurningum. Stefnandi fékk hælisviðtal hjá stefnda Útlendingastofnun og lagði fram greinargerð. Stefnandi naut einnig aðstoðar talsmanns þegar mál hans var til meðferðar og kom hann greinargerð ásamt fylgigögnum á framfæri við innanríkisráðuneytið. Kæran og greinargerðin voru kannaðar gaumgæfilega við úrlausn málsins og málalátibúnaður

stefnanda rakinn í úrskurði innanríkisráðuneytisins. Þá öfluðu stefndu gagna um stöðu hælisleitenda á Ítalíu og málsmeðferðina þar.

Stefndu telja því að réttindi og hagsmunir stefnanda við meðferð málsins hafi á engan hátt verið fyrir borð bornir að lögum og málið hafi verið nægilega rannsakað áður en ákvörðun lá fyrir og úrskurður síðan kveðinn upp. Stefndu benda auk þess á að þau hafi enga hagsmuni af því að leiða mál til lykta án þess að vera fyllilega örugg um að kröfum 10. gr. stjórnsýslulaga sé fullnægt.

Stefndu mótmæla því að brotið hafi verið gegn málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins og vísa til þess að liðið hafi rúm t ár frá því að stefnandi óskaði eftir hæli þar til endanleg niðurstaða stefndu lá fyrir. Þá vísa stefndu til þess að málsmeðferð hælismála hafi að jafnaði verið löng síðastliðin ár vegna fjölgunar hælisumsókna.

Stefndu leggja áherslu á að málshraðaregla 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er afstæð að efni til, en þannig verður að meta málsmeðferðina heildstætt í hverju máli fyrir sig, þ.e. hvað geti talist eðlilegur málsmeðferðartími. Ljóst er að viðfangsefni stjórnsýslunnar eru mörg, því tekur úrlausn þeirra óhjákvæmilega mislangan tíma og oft er fyrirsjáanlegt að afgreiðsla umfangsmikils máls geti óhjákvæmilega tekið langan tíma. Af þeim sökum er ekki við neitt ákveðið tímaviðmið að miða. Hælismál eru þess eðlis að málsmeðferð þeirra getur verið flókin og umfangsmikil. Ítarlega þarf að skoða upplýsingar um aðstæður í því landi sem senda á hælisleitenda til, ásamt nákvæmri skoðun málsgagna og að taka hælisleitenda í viðtal. Að því leyti er eðlilegt að afgreiðsla hælismála taki einhvern tíma. Í máli þessu var heildarmálsmeðferðartími hjá Útlendingastofnun og ráðuneytinu rúm t 13 mánuðir. Verður sá tími ekki talinn óeðlilegur í ljósi eðlis málsins. Stefndu hafna því að brotið hafi verið á málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

## V

Ágreiningur máls þessa lýtur að því hvort taka eigi hælisumsókn stefnanda til efnismeðferðar hér á landi.

Niðurstaða Útlendingastofnunar og innanríkisráðuneytisins um að taka hælisumsókn stefnanda ekki til meðferðar er byggð á Dyflinnarsamstarfinu, sbr. reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003, svonefndri Dyflinnarreglugerð. Ísland er aðili að Dyflinnarsamstarfinu og voru ákvæði þessarar reglugerðar birt hér á landi með auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda 30. maí 2003, nr. 14/2003. Ítalía á sömuleiðis aðild að samningnum. Af lestri reglugerðarinnar er ljóst að að meginstefnu til skal fjallað um hælisumsóknir í einu aðildarríki, sbr. einnig d-lið 1. mgr. 46. gr. a laga um útlendinga nr. 96/2002. Ber þá almennt að miða við að því ríki þar sem hælisleitandinn lagði fyrst fram umsókn um hæli sé skylt að fjalla efnislega um umsóknina. Samkvæmt þessu bar ítölskum yfirvöldum að fjalla um umsókn stefnanda, enda liggur fyrir að hann sótti þar um hæli árið 2007.

Hér reynir í fyrsta lagi á þá málástæðu stefnanda að íslenskum stjórnvöldum beri, þrátt fyrir meginregluna, að taka umsókn stefnanda til efnismeðferðar þar sem sending stefnanda til Ítalíu hafi dregist fram yfir þau tímamörk sem mælt er fyrir um í Dyflinnarreglugerðinni, en í 4. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar segir að flytja þurfi hælisleitanda til þess ríkis, sem skylt er að fjalla efnislega um umsókn hælisleitanda, innan sex mánaða frá því síðarnefnda ríkið samþykkti að taka við hælisleitandanum.

Af d-lið 1. mgr. 20. gr., sbr. c-lið 1. mgr. 20. gr. samningsins, má ráða að þrjú tímamörk komi til greina sem upphafsmark áður nefnds sex mánaða frests: Í fyrsta lagi þegar móttökuríki samþykkir að taka við hælisleitanda og umsókn hans, í öðru lagi þegar liðinn er sá frestur, sem móttökuríki hefur til að svara því hvort það samþykki móttöku hælisleitanda, í þriðja lagi þegar fyrir liggur niðurstaða málskots eða áfrýjunar á ákvörðun um að senda hælisleitanda til annars samningsríkis, að því gefnu að réttaráhrifum upphaflegu ákvörðunarinnar hafi verið frestað.

Að því er varðar síðastnefnda tímamarkið ber að hafa í huga að 3. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga mælir fyrir um að ekki megi framkvæma ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið fyrr en útlendingurinn hefur fengið færi á að leggja fram kæru eða niðurstaða liggur fyrir í máli þar sem útlendingur hefur óskað eftir frestun réttaráhrifa.

Kemur þá til skoðunar hvort fyrrgreindur sex mánaða frestur teljist hafa verið liðinn í máli stefnanda.

Fyrir liggur að stefnandi óskaði eftir hæli á Íslandi 17. mars 2013. Við leit að fingraförum stefnanda í svonefndum Eurodac-gagnagrunni kom í ljós að hann hafði verið skráður í grunninn af yfirvöldum á Ítalíu. Hinn 24. apríl 2013 var farið fram á við ítölsk yfirvöld að þau tækju við stefnanda og umsókn hans um hæli. Var það gert á grundvelli áður nefndrar Dyflinnarreglugerðar. Að sögn stefndu barst svar frá ítölskum yfirvöldum 31. maí 2013 þar sem þau samþykktu að taka við stefnanda og hælisumsókn hans.

Hinn 20. júní 2013 tók Útlendingastofnun ákvörðun um að taka ekki til efnismeðferðar umsókn stefnanda um hæli og dvalarleyfi hér á landi. Byggði stofnun þessa ákvörðun á d-lið 1. mgr. 46. gr. a og a-lið 1. mgr. 32. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga. Stefnanda var birt ákvörðunin 24. júní 2013 og kærði hann hana til innanríkisráðuneytisins sama dag. Degi síðar, eða 25. júní 2013, óskaði skipaður talsmaður stefnanda eftir því við stefnda innanríkisráðuneytið að réttaráhrifum hins kærða úrskurðar yrði frestað. Ekki er að sjá að þeirri beiðni hafi verið svarað sérstaklega.

Ráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu 15. apríl 2014 en með úrskurðinum staðfesti ráðuneytið ákvörðun Útlendingastofnunar frá 20. júní 2013.

Með bréfi, dagsettu 25. apríl 2013, óskaði skipaður talsmaður stefnanda fyrir hönd hans eftir því að frestað yrði réttaráhrifum úrskurðar ráðuneytisins. Innanríkisráðuneytið varð við þeirri beiðni með bréfi 30. júní 2014

Af framansögðu leiðir að í máli því sem hér er til meðferðar frestuðu beiðnir stefnanda réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar frá 20. júní 2013, sbr. 3. mgr. 32. gr. og lög nr. 96/2002 um útlendinga. Sökum þessara frestana á réttaráhrifum leið áður nefndur sex mánaða frestur aldrei. Gildir þá einu þótt stefndi innanríkisráðuneytið hafi látið hjá líða að svara beiðni stefnanda frá 25. júní 2013, enda frestuðust réttaráhrif ákvörðunar stefndu Útlendingastofnunar strax við það að beiðni um frestun réttaráhrifa var sett fram. Ber íslenska ríkið af þeim sökum ekki ábyrgð á efnislegri meðferð hælisumsóknar stefnanda á grundvelli 4. mgr. 19. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, sbr. og dóma Hæstaréttar í málum nr. 405/2013 og 430/2014.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því að stefndu hafi brotið gegn málshraðareglu þeirri sem fram kemur í 9. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 og 23. gr. a í lögum um útlendinga. Ákvörðun Útlendingastofnunar var kynnt stefnanda 24. júní 2013, rúmlega þremur mánuðum eftir komu hans til landsins. Endanleg niðurstaða innanríkisráðuneytisins vegna kæru stefnanda lá þó ekki fyrir fyrr en 15. apríl 2014. Þegar litið er til þeirra skyldna sem á stjórnvöldum hvíla við meðferð hælismála, m.a. í ljósi rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáskilulaga og andmælareglu 13. gr. laganna, verður ekki á það fallist að málshraðaregla 9. gr. stjórnáskilulaga hafi verið brotin við meðferð máls þessa.

Í þriðja lagi byggir stefnandi á því að stefndu hafi brotið gegn rannsóknarreglunni sem mælt er fyrir um í 10. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993. Eins og áður er rakið er meginregla Dyflinnar-samkomulagsins sú að efnismeðferð hælisumsóknar útlendinga fari að meginstefnu til aðeins fram í einu aðildarríki. Rannsókn stjórnvalda hér á landi hlýtur því að miða að því að upplýsa hvort ástæða sé til að ætla að meðferð eða aðbúnaður hælisleitenda í móttökulandi, í tilviki stefnanda Ítalíu, sé í andstöðu við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eða aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar sem íslenska ríkið er bundið af.

Af ákvörðun Útlendingastofnunar frá júní 2013 verður ráðið að stofnunin hafi kynnt sér aðstæður hælisleitenda á Ítalíu og málsmeðferð hælisleitenda þar í landi. Innanríkisráðuneytið lagði einnig mat á aðstæður hælisleitenda á Ítalíu í úrskurði sínum frá apríl 2014 og virðist þar hafa farið fram ítarleg skoðun á aðstæðum hælisleitenda á Ítalíu, m.a. skoðað gögn frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Samkvæmt þessu og í ljósi þess í hvaða farvegi mál stefnanda var fyrir íslenskum stjórnvöldum verður að telja að mál hans hafi verið nægilega upplýst. Að þessu virtu er ekki unnt að fallast á að stefndu hafi brotið gegn rannsóknarreglum þeim sem fram koma í stjórnáskilulögum og lögum um útlendinga.

Í fjórða lagi vísar stefnandi til 2. mgr. 12. gr. f laga nr. 96/2002 um útlendinga, en þar er að finna heimild til þess að veita flóttamanni dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef hann getur sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd, svo sem vegna erfiðra aðstæðna í heimalandi eða í því landi sem honum hafi verið vísað til. Í 3. mgr. 12. gr. f laga nr. 96/2002 segir að ef sótt hefur verið um hæli samkvæmt 46. gr. laganna eigi fyrst að skera úr um hvort skilyrði séu til þess að veita hæli áður en beitt sé ákvæði 12. gr. f um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Stefnandi hafði sótt um hæli samkvæmt 46. gr. laganna og var það niðurstaða stefndu að senda bæri stefnanda ásamt umsókn sinni til Ítalíu,

sbr. d-lið 1. mgr. 46. gr. a sömu laga. Verður þar lagt efnislegt mat á umsókn stefnanda um hæli. Í ljósi alls sem áður hefur verið rakið um Dyflinnarreglugerðina þykja ekki efni til að fjalla nánar um hvort stefndu hefði borið að kanna efnislega hvort veita ætti stefnanda hæli á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Þegar allt framangreint er virt hefur ekki verið í ljós leitt að fyrrgreindar stjórnvaldsákvarðanir hafi verið haldnar þeim annmörkum að leitt geti til ógildingar þeirra.

Rétt þykir að málskostnaður milli aðila falli niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. málflutningsþóknun lögmans hans sem þykir hæfilega ákveðin 800.000 krónur og hefur þá bæði verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Dóm þennan kvað upp Hervör Þorvaldsdóttir, héraðsdómari.

### **D Ó M S O R Ð:**

A. Stefndu, Útlendingastofnun og íslenska ríkið, eru sýkn af kröfum stefnanda,

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmans hans, 800.000 krónur.

Hervör Þorvaldsdóttir.