

LANDSRÉTTUR

Dómur fimmtudaginn 30. apríl 2026.

Mál nr. 337/2025:

A,

B,

C og

D

(Helgi Þorsteinsson Silva lögmaður,
Rakel Jensdóttir lögmaður, 2. prófmál)

gegn

íslenska ríkinu

(Jóhanna Katrín Magnúsdóttir lögmaður,
Gunnlaugur Úlfsson lögmaður, 4. prófmál)

gegn

íslenska ríkið

(Jóhanna Katrín Magnúsdóttir lögmaður)

Lykilorð

Útlendingur. Stjórnsýsla. Stjórnvaldsákvörðun. Rannsóknarregla. Andmælaréttur.

Útdráttur

Deilt var um gildi tveggja nánar tilgreindra úrskurða kærunefndar útlendingamála. Með þeim fyrri synjaði Útlendingastofnun A, B, C og D meðal annars um alþjóðlega vernd en í þeim síðari var kröfu um endurupptöku málsins hafnað. Í dómi héraðsdóms sem staðfestur var með vísan til forsendna í Landsrétti var ekki fallist á að fyrri úrskurðurinn væri haldinn neinum slíkum annmörkum að efni til eða formi að ógildingu hans varðaði. Þá var ekki fallist á að síðari úrskurðurinn hefði verið haldinn annmarka. Var því sýkn af öllum kröfum A, B, C og D.

Dómur Landsréttar

Mál þetta dæma landsréttardómaramarnir Eiríkur Jónsson, Jón Höskuldsson og Þorgeir Ingi Njálsson.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Áfrýjendur skutu málinu til Landsréttar 7. maí 2025. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 11. apríl 2025 í málinu nr. E-[...]/2024.
- Áfrýjendur krefjast þess að ógiltur verði úrskurður kærunefndar útlendingamála 15. febrúar 2024 í máli nr. 158/2024 en til vara að ógiltur verði úrskurður nefndarinnar 10. júní 2024 í máli nr. 584/2024. Þá krefjast áfrýjendur málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.

- 3 Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Landsrétti.

Niðurstaða

- 4 Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður hann staðfestur.
- 5 Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Landsrétti fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 11. apríl 2025

1. Mál þetta, sem dómtekið var 6. mars 2025, höfðaði A fyrir sína hönd og ólögráða barna sinna, B, C og D, 26. júní 2024, gegn íslenska ríkinu, til ógildingar á úrskurðum kærunefndar útlendingamála.
2. Stefnendur krefjast þess, í fyrsta lagi, að ógiltur verði með dómi úrskurður kærunefndar útlendingamála, dags. 15. febrúar 2024, nr. 158/2024 í stjórnslumáli nr. KNU[...]. Í öðru lagi er þess krafist að ógiltur verði með dómi úrskurður kærunefndar útlendingamála, dags. 10. júní 2024, nr. 584/2024 um að hafna kröfu stefnenda um endurtekna umsókn. Þá er krafist málskostnaðar.
3. Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda, auk málskostnaðar.
4. Aðalmeðferð máls þessa fór fram samhliða aðalmeðferð í máli nr. E-[...]/2024 og er dómur í því máli kveðinn upp samhliða máli þessu.

1. Helstu málsatvik

5. Stefnendur, sem eru móðir og ólögráða þrjú börn hennar, komu hingað til lands 19. október 2022 frá Sírylandi og sóttu samdægurs um alþjóðlega vernd hér á landi. Þau eru arabar af trúarflokki [...] með tvöfalt ríkisfang, í Sírylandi og Venesúela. Móðirin, A, mun hafa flutt frá Venesúela þegar hún var níu ára gömul og ekki komið þangað í um 16 ár. Börnin þrjú munu aldrei hafa komið til Venesúela.
6. Móðirin mætti til viðtals hjá Útlendingastofnun 30. nóvember 2022 en upplýst er að viðtalið er ranglega dagsett 30. ágúst 2022. Þar naut hún aðstoðar tólks og löglærðs talsmanns. Talsmaðurinn ritaði stofnuninni greinargerð fyrir hönd hennar og barnanna, dags. 14. desember 2022.
7. Með ákvörðunum, dags. 9. júní 2023, synjaði Útlendingastofnun stefnendum um alþjóðlega vernd ásamt því að synja þeim um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Kom fram í ákvörðunum stofnunarinnar að bæði Síryland og Venesúela teldust heimaríki stefnenda og eins og atvikum væri háttáð teldi stofnunin aðeins þörf á að fjalla um aðstæður þeirra í Venesúela, með vísan til 2. mgr. A-liðar flóttamannasamningsins. Var jafnframt kveðið á um brottvísun þeirra frá landinu og í tilvikum móðurinnar var ákvarðað endurkomubann til tveggja ára, en að það félli niður yfírgæfi hún landið innan 15 daga. Ákvarðanirnar voru birtar 11. júlí 2023 og samdægurs kærðar til kærunefndar útlendingamála. Kærunefnd barst greinargerð kæranda 25. júlí 2023 ásamt fylgiskjali.
8. Með úrskurði 15. febrúar 2024 nr. 158/2024 staðfesti kærunefnd útlendingamála framangreindar ákvarðanir Útlendingastofnunar. Var þar með sömu rökum lagt til grundvallar að nefndin þyrfti aðeins að fjalla um aðstæður stefnenda í Venesúela. Var úrskurðurinn birtur samdægurs.
9. Stefnendur kröfðust þess 21. febrúar 2024 að réttaráhrifum úrskurðar kærunefndar yrði frestað á meðan málið yrði borið undir dómstóla, sbr. 6. mgr. 104. gr. laga nr. 80/2016. Þeirri beiðni hafnaði kærunefndin með úrskurði 8. apríl 2024.
10. Stefnendur leituðu endurupptöku málsins 22. febrúar 2024 á þeim grundvelli að augljós mistök hefðu átt sér stað við meðferð málsins þar sem efnisviðtal móður hjá Útlendingastofnun hefði nær alfarið snúist um

Sýrland en úrlausn á máli hennar á tveimur stjórnáslustigum hefði lotið að Venesúela með vísan til 2. mgr. A-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins. Þeirri beiðni var hafnað með úrskurði kærunefndar útlendingamála 10. júní 2024 nr. 584/2024, en nefndin féllst ekki á að mistök hefðu átt sér stað sem leiddu til þess að sýnilega auknar líkur væru á því að fallist yrði á fyrri umsókn stefnenda, sbr. 35. gr. a í lögum nr. 80/2016. Var kröfu um endurupptöku því hafnað.

11. Við aðalmeðferð málsins gaf stefnandi A aðilaskýrslu.

II. Helstu málsástæður og lagarök stefnenda

12. Stefnendur byggja á því að efnis- og málsmeðferðarreglur stjórnáslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 80/2016 um útlendinga, sem og óskráðar meginreglur stjórnásluréttar og barnaréttar, hafi verið brotnar við meðferð málsins, sem leitt hafi til efnislega rangrar niðurstöðu í máli stefnenda. Hinir umþrættu úrskurðir kærunefndar útlendingamála, og undirliggjandi ákvarðanir Útlendingastofnunar, séu haldnir verulegum form- og efnisannmörkum og séu því ógildanlegir. Þá hafi niðurstaða stjórnvalda brotið gegn grundvallarmannréttindum sem stefnendum séu tryggð í stjórnarskránni og þjóðarréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins.

13. Einkum sé byggt á því að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu, jafnræðisreglu og réttmætisreglu stjórnásluréttar, svo og óskráðum meginreglum um réttmætar væntingar og breytingu á stjórnáslufrákvæmd.

Framkvæmd efnisviðtals og brot á rannsóknarskyldu

14. Stefnendur byggja á því að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnáslulaga og 2. mgr. 23. gr. og 2. mgr. 28. gr. laga nr. 80/2016 við málsmeðferð kærunefndar útlendingamála og Útlendingastofnunar. Efnisákvörðun í máli stefnenda hafi miðast alfarið við aðstæður í Venesúela og í engu tekið mið af aðstæðum þeirra í Sýrlandi, þrátt fyrir að eina efnisviðtalið sem tekið var í málinu hafi að mestu leyti snúist um Sýrland. Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. laga nr. 80/2016 eigi viðtali að vera hagað þannig að „mestar líkur séu á að aðstæður sem geti haft þýðingu fyrir umsókn umsækjenda upplýsist“ en viðtalinu í máli stefnenda megi lýsa þannig að það hafi verið framkvæmt svo að litlar sem engar líkur væru á því að aðstæður sem gætu haft þýðingu fyrir úrlausn á málinu yrðu upplýstar. Sé litið til endurrits efnisviðtalsins hafi það að geyma þrjár spurningar um Venesúela af hátt í 50 spurningum en aðrar spurningar hafi lotið að aðstæðum stefnenda í Sýrlandi. Þá hafi verið spurt á víxl um „Sýrland“ eða „heimaríki“ sem valdi óskýrleika í viðtalinu. Stefnandi A hafi þó ávallt svarað efnislega um Sýrland eins og sjáist af svörum hennar í endurriti viðtalsins. Hafi hún haft réttmætar væntingar um að miðað yrði við aðstæður í Sýrlandi, enda hafi það tíðkast í málum Venesúelabúa með tvöfaldan ríkisborgararétt á þeim tíma sem hún lagði fram umsókn og fór í viðtal hjá Útlendingastofnun, í október og nóvember 2022.

Brot á jafnræðisreglu.

15. Stefnendur byggja á því að úrlausn á máli þeirra brjóta í bága við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnáslulaga og benda á að í stjórnáslurétti hafi meginreglan um jafnræði og samræmi sérstakt vægi. Kærunefnd útlendingamála hafi leyst úr sambærilegu máli aðeins mánuði áður en úrskurður féll í máli stefnenda, þ.e. í úrskurði 9. janúar 2024 nr. 1/2024. Þar hafi einnig verið um að ræða mál barnafjölskyldu frá Venesúela og Sýrlandi þar sem tengsl við Venesúela hafi verið takmörkuð. Með þeim úrskurði hafi ákvörðun Útlendingastofnunar verið felld úr gildi þar sem einstaklingsbundnar aðstæður þóttu ekki upplýstar í efnisviðtali í samræmi við 1. ml. 2. mgr. 28. gr. laga nr. 80/2016, rannsóknarreglu og rökstuðningsreglu stjórnásluréttar. Efnisviðtölin í þessu máli og því máli séu sambærileg, enda framkvæmd á sama tíma, þ.e. í nóvember 2022, og hefðu málin því átt að hljóta sömu úrlausn í meðförum kærunefndarinnar. Engar hlutlægar eða málefnalegar ástæður leiði til annars. Það sé ómálefnalegt og feli í sér annmarka á úrskurði kærunefndarinnar um endurtekna umsókn stefnenda 10. júní 2024 nr. 584/2024 að telja málin ekki sambærileg með vísan til þess að stefnandi A hafi verið spurð tveggja til þriggja spurninga um Venesúela, en kærundur í fyrrgreindu máli engra. Í báðum tilvikum sé um að ræða óforsvaranlega meðferð, óupplýstar aðstæður og úrlausnir stjórnvalda sem leyfi sér að geta í eyðumar um aðstæður viðkomandi umsækjenda í Venesúela.

Efnisviðtal var framkvæmt í gildistið annarrar túlkunar á Venesúela/Sýrlandsmálum

16. Þegar efnisviðtal við stefnanda A fór fram 30. nóvember 2022 hafi túlkun Útlendingastofnunar á stöðu umsókna um alþjóðlega vernd frá Venesúela og Sýrlandi verið önnur og ekki hafi verið leyst úr málum út frá 2. mgr. A-liðar 1. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna með sama hætti og nú. Umsækjendur frá Venesúela hafi ekki verið taldir geta fært sér í nyt vernd í Venesúela því aðstæður þar hafi verið metnar svo að þær gæfu tilefni til viðbótarverndar skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Í tilviki mála umsækjenda frá Venesúela og Sýrlandi hafi túlkun á hugtakinu „heimaríki“ miðast við Sýrland áður fyrr, en ekki alfarið við Venesúela eins og í máli stefnenda. Annmarkar á efnisviðtali í máli stefnenda stafi í raun af þessari ástæðu. Málinu hafi verið markaður allt annar farvegur í upphafi. Við stefnubreytingu í málaflokknum hjá Útlendingastofnun í apríl 2023 hefði verið réttast að kalla stefnendur til annars viðtals til að upplýsa um aðstæður í Venesúela, í stað þess að nota greinargerð talsmanns og efnisviðtal sem gengið hafi út frá allt öðrum forsendum. Byggja stefnendur á því að þessi málsmeðferð hafi brotið gegn leiðbeiningarskyldu 7. gr. stjórnsýslulaga, málshraðareglu 9. gr., rannsóknarreglu 10. gr. og jafnræðisreglu 11. gr. sömu laga.

Hagsmunir barnanna.

17. Stefnendur byggja á því að við málsmeðferðina hafi verið brotið í bága við efnisreglur barnaréttar. Börn teljist til sérstaklega viðkvæms hóps umsækjenda um alþjóðlega vernd og stjórnvöldum sé skylt að hafa hagsmuni þeirra að leiðarljósi, sbr. 2. mgr. 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013. Þá séu börnum á flótta veitt sérstök réttindi í 1. mgr. 22. gr. sama samnings. Í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 80/2016 sé áréttað að ákvarðanir sem varði barn skuli teknar með það sem því er fyrir bestu að leiðarljósi og hugað skuli að öryggi barns, velferð og félagslegum þroska, sbr. 3. mgr. 25. gr. sömu laga. Að leysa úr hagsmunamati vegna barna í viðkvæmri stöðu hljóti að vera eitt vandasamasta verk sem stjórnvöldum sé falið og verði að teljast óforsvaranlegt að slíkt verk hafi verið leyst án þess að stefnandi A væri spurð út í stöðu barna í því ríki sem átti að brottvísa þeim til. Þetta eigi sérstaklega við hér af því að hún hafi verið ómeðvituð fyrr en seint um að málið snerist um aðstæður í Venesúela og því ekki getað komið á framfæri málsástæðum sínum í samræmi við það, sbr. einnig 13. gr. stjórnsýslulaga.

18. Börnin hafi aldrei stigið fæti á venesúelska grundu og séu ótalandi á spænsku, enda alin upp í Sýrlandi. Þá séu þau af allt öðrum þjóðernisuppruna, sem Arabar og [...]. Þau séu í fylgd með einstæðri móður með miklar heilbrigðisþarfir og með lítil sem engin tengsl í Venesúela. Því hafi það verið þeim mun mikilvægara að upplýsa um væntanlegar aðstæður þeirra, félagslegt bakland, aðgang að heilbrigðiskerfi, menntakerfi og hinu félagslega kerfi áður en svo íþyngjandi ákvörðun væri tekin. Ekki hafi verið tekið viðtal við elsta drenginn, þrátt fyrir að hann sé tæpra [...] ára. Engin spurning í efnisviðtali móður hafi lotið að stöðu barnanna í Venesúela. Í því að stöðu barnanna sé jafnað við almenna stöðu barna í Venesúela felist verulegur annmarki.

19. Í úrskurði kærunefndar útlendingamála sé auk þess gengið út frá því að börnin hefðu aðgang að gjaldfjálsri menntun, út frá landaupplýsingum um almenna stöðu barna í Venesúela. Af skýrslu Landinfo, sem vísað sé til í úrskurði stefnenda, megi sjá að um helmingur barna á þriggja til fimm ára aldri sé ekki í leikskóla eða skóla og 30% barna í landinu gangi ekki í skóla, en skólasókn sé óbreytt frá árinu 2018, samkvæmt skýrslunni. Óteljandi rafmagnstruflanir hafi leitt til lokana á skólum. Sú forsenda úrskurðarins að börnin geti hlotið menntun í landinu sé því beinlínis röng og líkurnar á því að jaðarsett innflytjendabörn falli innan þess hlutfalls sem ekki njóti skólagöngu hljóti að vera meiri en minni. Samkvæmt úrskurðinum sjálfum sé enn alvarleg mannúðarkrís í landinu þar sem milljónir hafi ekki aðgang að heilbrigðisþjónustu eða næringu. Stefnendur fá ekki séð hvernig hægt sé að ganga út frá því að börnin muni njóta fullnægjandi heilbrigðisþjónustu í Venesúela og er áréttað að aldrei hafi verið spurt um það í viðtali.

20. Stefnendur vísa til 1., 2. og 5. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 og byggja á því að íslenskum stjórnvöldum sé skylt að huga að möguleikum barns til að sameinast fjölskyldu sinni við ákvarðanatöku. Faðir barnanna sé sýrlenskur og búsettur þar í landi og hefði stjórnvöldum borið að líta til þess að börnin ættu meiri möguleika á að sameinast föður sínum hér á landi. Röksemdir um að börnin geti ræktað tengsl við föður sinn í gegnum samskiptaforrit, komist hann ekki til Venesúela, séu beinlínis ómálefnalegar. Þá er sérstaklega fundið að röksemdum kærunefndar á bls. 5 í úrskurði hennar, þar sem fram kemur að sjónarmið um mögulega fjölskyldusameiningu stefnenda við aðra fjölskyldumeðlimi hafi ekki áhrif á það hvort miðað verði við

aðstæður þeirra í Venesúela eða Sýrlandi. Hafna stefnendur því að líta eigi fram hjá sjónarmiðum um fjölskyldusameiningu ef annað foreldri er ekki á Íslandi.

Alþjóðleg vernd skv. 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016

Brot á efnisreglum útlendingalaga og ógildingarannmarkar

21. Stefnendur byggja á því að mat stjórnvalda á aðstæðum þeirra sé haldið verulegum annmarka og fari í bága við efnisreglu 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Byggt er á því að um sé að ræða ofsóknir samkvæmt a-, b- og d-lið 2. mgr. 38. gr. laga nr. 80/2016. Í úrskurði kærunefndar segi að „ekkert“ bendi til þess að stefnendur hafi orðið fyrir ofsóknum í ljósi 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 og að sú háttsemi sem stefnandi hafi lýst sé ekki þess eðlis að falla undir hugtakið ofsóknir í skilningi 38. gr. laga nr. 80/2016. Stefnandi A hafi lýst ráni gengis og frelsissviptingu sem hafi hent hana og fjölskyldu hennar í Venesúela og leitt til flóttu þeirra til Sýrlands. Trúverðugleiki þeirrar frásagnar hennar hafi ekki verið dreginn í efa. Þá hafi stefnandi auk þess sagst eiga bræður í Venesúela sem lifðu afar erfiðu lífi og gætu ekki farið út eftir kl. 17 af öryggisástæðum. Um frekari atriði hafi stefnandi ekki fengið að tjá sig í efnisviðtali. Stefnandi A sé m.t.t. þessa aðili að þjóðfélagshópi skv. d-lið 3. mgr. 38. gr. laga nr. 80/2016 sem þolandi ofbeldisglæpa. Þá tilheyri stefnendur jafnframt þjóðerni og þjóðfélagshópi, sbr. c- og d-lið 3. mgr. 38. gr. laga nr. 80/2016, sem [...] og arabar í Venesúela. Til þess hafi ekki verið litið við úrlausn á máli þeirra. Stefnandi A hafi ekki verið spurð nánar út í ofsóknaratvikin frá Venesúela sem síðar meir séu túlkuð henni í óhag við málsmeðferðina. Við efnisviðtal, sem framkvæmt var af Útlendingastofnun, hafi tvær spurningar af hátt í 50 lotið efnislega að stöðu í Venesúela en aðrar lotið að aðstæðum og flóttu frá Sýrlandi, á skjön við þá efnislega úrlausn í málinu sem stjórnvöld kusu svo að fara. Frelsisvipting og rán gengja teljist til ofsókna, einkum í ljósi þess refsileysis sem viðgangist í garð þeirra í Venesúela. Mat stjórnvalda á aðstæðum stefnanda sé rangt og umfram allt órannsakað skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 2. mgr. 23. gr. laga nr. 80/2016
22. Stefnendur taka fram að umsókn þeirra til grundvallar sé bæði hlutlæg reynsla A og huglægur, ástæðuríkur ótti við ofsóknir í Venesúela, enda sé hún meðvituð um afdrif annarra af sama þjóðfélagshópi í landinu. Leiðbeiningar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um gengjatengt ofbeldi, sem stjórnvöldum beri að hafa til hliðsjónar við úrlausn á málinu, og landaupplýsingar sem kærunefnd útlendingamála hafi sjálf vísað til við úrlausn málsins, bendi í þá átt að vernd gegn ofbeldisglæpum verði vart fundin í Venesúela vegna spillingar og mannréttindabrota sem tíðkist af hálfu lögreglunnar sjálfra í landinu.
23. Stefnendur byggja að auki á því að mál þeirra hafi gefið tilefni til að líta til samansafns athafna (e. cumulative grounds) sem leiði til lögmæts tilkalls til réttarstöðu alþjóðlegrar verndar, vegna samtvinnunar á öðru mótlati, svo sem slæmu öryggisástandi í Venesúela. Vísað er til stöðu stefnanda A sem einstæðrar móður og til þess að hún og börnin séu af öðrum þjóðernisuppruna og þjóðfélagshópi en aðrir í Venesúela, en tvíanna þurfi þetta saman við kynferði og heilbrigðisþarfir A, efnahagsaðstæður, glæpatíðni og hrunda innviði í Venesúela.
24. Með hliðsjón af framangreindu er á því byggt að skilyrði alþjóðlegrar verndar séu uppfyllt, sbr. 1. mgr. 37. gr., 1., 2. og 3. og 4. mgr. 38. gr. og 1. mgr. 40. gr. laga nr. 80/2016.
Viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016
25. Komist dómurinn að þeirri niðurstöðu að mat stjórnvalda á aðstæðum stefnanda m.t.t. 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 hafi ekki verið haldið annmarka byggja stefnendur á því að niðurstaða kærunefndar útlendingamála brjóti engu að síður gegn efnisreglu 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 og að fella beri úrskurðinn úr gildi vegna verulegra ógildingarannmarka, þ. á m. vegna breytingar á stjórnsýsluframkvæmd. Við túlkun á 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 skuli beita rýmkandi fremur en þrengjandi skýringu í samræmi við lögskýringarsjónarmið á sviði stjórnsýsluréttar og mannréttinda.
Brot á efnisreglum laga nr. 80/2016 og rannsóknarreglu – einstaklingsbundnar aðstæður
26. Stefnendur byggja á því einstaklingsbundið mat á aðstæðum þeirra í Venesúela hafi ekki verið framkvæmt og að láðst hafi að taka afstöðu til ýmissa málsástæðna sem hafi grundvallarþýðingu við úrlausn á máli þeirra, þar sem aðstæður stefnanda í Venesúela hafi verið óupplýstar. Brot á rannsóknarreglunni birtist einnig í því að meðferð landaupplýsinga miðist við almennar aðstæður borgara í Venesúela en litið sé alfarið fram hjá sérstökum aðstæðum stefnanda, sem telji Venesúela ekki til heimaríkis síns, tali ekki

spænsku, séu af allt öðrum þjóðernisuppruna og hafi flest hver aldrei komið til Venesúela. Stefnendur telja umrædd atriði brjóta í bága við 10. gr. og 22. gr. stjórnsýslulaga og 2. mgr. 23. gr. laga nr. 80/2016.

27. Hvað varðar persónubundna þætti vísa stefnendur í fyrsta lagi til þess að frelsissvipting og rán á heimili stefnanda A sé vafalaust til þess fallið að teljast ómannúðleg og vanvirðandi meðferð, sér í lagi vegna aðgerðaleyfis lögreglu í Venesúela. Í öðru lagi hefði borið að skoða þessar ofsóknir mun betur í ljósi heimasvæðis þeirra. Úrskurð kærunefndar skorti tilvísun í skýrslu eða heimildir um heimasvæði stefnanda, Bolívar-fylki. Kærunefnd hafi aðeins vísað til almennrar vefsíðu, ACLED, um heimasvæði stefnanda án nokkurrar tilgreiningar á vefslóð. Slík tilvísun svipti stefnendur öllu tækifæri til að skilja grundvöll þess mats sem hafi átt sér stað á aðstæðum í máli þeirra. Ofsóknir, ómannúðlega og vanvirðandi meðferð hljóti að þurfa að meta í samhengi við tíðni slíkra atvika á heimasvæði stefnanda.

Almennt um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd

28. Stefnendur byggja á því að breytt stjórnsýsluframkvæmd og lagatúlkun á 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 við meðferð umsókna fólks með tvöfaldan ríkisborgararétt frá Sýrlandi og Venesúela hafi verið sérstaklega íþyngjandi og brotið gegn jafnræðisreglu og rannsóknarreglu, sbr. 10. og 11. gr. stjórnsýslulaga, og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar um réttmætar væntingar og um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd.
29. Breyting á stjórnsýsluframkvæmd, án beinnar lagaheimildar, þurfi að uppfylla ströng skilyrði, þ.e. vera reist á málefnalegum sjónarmiðum í samræmi við réttmætisreglu, ná til allra mála í samræmi við jafnræðisreglu og taka tillit til réttmætra væntinga. Beri að tilkynna borgurum fyrir fram um slíka breytingu með skýrum og glöggum hætti og nægum fyrirvara svo raunhæft tækifæri gefist til að gera viðeigandi ráðstafanir og bregðast við breyttri framkvæmd. Krafa um tilkynningu, sem áður hafi verið talin heyra til vandaðra stjórnsýsluhátta, sé nú skilgreind sem hluti af óskráðu meginreglunni og þannig geti brot á þeirri kröfu falið í sér ógildingaranmarka. Vísa stefnendur til dóms Hæstaréttar 11. nóvember 2010 í máli nr. 151/2010 og til álita umboðsmanns Alþingis 14. október 2004 (4058/2004), 22. mars 2019 (9668/2018), 5. janúar 2024 (12291/2023) og 10. maí 2002 (3307/2001). Af dómaframkvæmd Hæstaréttar leiði að stjórnsýsluframkvæmd sem tíðkast hafi lengi verði ekki breytt, svo íþyngjandi sé, á þeim grunni einum að málefnalegar ástæður búi að baki breytingunni, heldur verði að taka ákvörðunina formlega og kynna hana svo allir sem breytingin varðar geti gætt hagsmuna sinna. Þessum skilyrðum hafi ekki verið fullnægt í máli stefnanda.

Brot gegn réttmætisreglu, réttmætum væntingum og óskráðri meginreglu um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd

30. Stefnendur byggja á því að breytt afgreiðsla á umsókn þeirra brjóti gegn réttmætisreglu, réttmætum væntingum og óskráðri reglu um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd. Á árunum 2018–2022 hafi skapast skýr og stöðug framkvæmd hjá stjórnvöldum um veitingu viðbótarverndar til umsækjenda frá Venesúela. Sé litið yfir þróun í málum Venesúelabúa hérlendis megi greina nokkrar stefnumarkandi ákvarðanir er varða málaflökkinn.
31. Í apríl og maí árið 2021 hafi Útlendingastofnun synjað fjórum venesúelskum ríkisborgurum um alþjóðlega vernd og dvalarleyfi af mannúðarástæðum en þær ákvarðanir hafi verið felldar úr gildi með úrskurðum kærunefndar útlendingamála 16. september 2021 (nr. 451/2021, 452/2021, 453/2021 og 454/2021) og kærendum veitt viðbótarvernd.
32. Hinn 17. desember 2021 hafi birst tilkynning á vefsíðu Útlendingastofnunar um breytta stjórnsýsluframkvæmd á málum frá Venesúela og boðað að breytt afgreiðsla tæki gildi 1. janúar 2022. Útlendingastofnun hafi þó verið gerð afturreka með úrskurðum kærunefndar útlendingamála 18. júlí 2022 (nr. 231/2022) og 22. júlí sama ár (nr. 272, 273 og 274/2022), en nefndin hafi ekki talið aðstæður í Venesúela breytta þannig að tilefni væri til að breyta stjórnsýsluframkvæmd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Sú niðurstaða hafi stuðst við óbreytt ákall Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að endursenda umsækjendur ekki aftur til Venesúela.
33. Hinn 14. mars 2023 hafi nefndarmenn kærunefndar útlendingamála verið boðaðir á opinn fund allsherjar- og menntamálanefndar. Þingmenn Alþingis hafi látið nefndarmenn m.a. svara fyrir af hverju þeir kæmust ekki að breyttri niðurstöðu í málum frá Venesúela. Nefndarmenn hafi svarað á sama veg og í úrskurðunum;

- að óbreyttar aðstæður í Venesúela kölluðu ekki á breytta framkvæmd og að nefndin væri bundin af jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar. Byggja stefnendur á því að ummæli nefndarmanna kærunefndar á þessum opna fundi hafi verið til þess fallin að skapa réttmætar væntingar hjá umsækjendum með ríkisfang frá Venesúela.
34. Stefnendur vísa til þess að Útlendingastofnun hafi frá júlí 2022 til apríl 2023 stöðvað afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd frá ríkisborgurum Venesúela til að bíða eftir nýjum upplýsingum um aðstæður í Venesúela. Sérstök tilkynning hafi svo birst 14. apríl 2023 á island.is um breytta afgreiðslu umsókna frá Venesúela þar sem fram hafi komið að stofnunin teldi nýjustu upplýsingar bera með sér að aðstæður í Venesúela væru ekki þær sömu og voru uppi þegar úrskurður kærunefndar útlendingamála nr. 231/2022 var kveðinn upp í júlí árið 2022
 35. Stefnendur benda á að kærunefnd hafi ekki fylgt breytingunni eftir í úrskurði sem kveðinn var upp þremur dögum eftir tilkynninguna, 17. apríl 2023 (nr. 206/2023) um mál fjölskyldu með tvöfalt ríkisfang í Líbanon og Venesúela, en þar hafi aðeins þótt þörf á að fjalla um aðstæður kæranda í Líbanon en ekki Venesúela, skv. 2. mgr. A-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins. Stefnendur hafi því, þremur dögum eftir tilkynningu Útlendingastofnunar, enn haft réttmætar væntingar til þess ætla að úr máli þeirra yrði leyst hjá nefndinni út frá aðstæðum í Sírlandi, en ekki Venesúela. Réttmætar væntingar þeirra hafi verið sterkar í ljósi þess að efnisviðtöl þeirra höfðu verið tekin hálfu ári áður en þessi atburðarás átti sér stað og í gildistíð allt annarrar túlkunar á aðstæðum.
 36. Nokkrum mánuðum síðar hafi fallið úrskurðir hjá kærunefnd útlendingamála þar sem fallist hafi verið á að aðstæður í Venesúela hefðu breyst, sbr. úrskurði 27. september 2023 (nr. 525/2023, 526/2023 og 539/2023). Upp frá því hafi framkvæmdin verið sú að umsækjendum frá Venesúela veitist ekki vernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016.
 37. Stefnendur hafi komið til landsins 19. október 2022. Umsókn þeirra um vernd hafi verið lögð fram í gildistíð annarrar túlkunar kærunefndar á 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Hið sama sé að segja um greinargerð talsmanns og framkvæmd efnisviðtals. Allt þetta hafi átt sér stað hálfu ári áður en tilkynning Útlendingastofnunar um breytta framkvæmd í Venesúelamálum leit dagsins ljós.
 38. Stefnendur byggja á því að brotið hafi verið í máli þeirra gegn óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd, réttmætum væntingum og réttmætisreglu. Stefnendur hafi komið beinustu leið úr aðstæðum sem á þeim tíma hafi verið taldar veita umsækjendum með tvöfaldan ríkisborgararétt frá Venesúela og Sírlandi tilefni til verndar skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Stefnendur hafi mátt byggja réttmætar væntingar um hagstæða niðurstöðu á úrskurðum kærunefndar útlendingamála sem æðra stjórnvalds, en stefnubreyting hafi ekki orðið hjá nefndinni fyrr en undir lok málsmeðferðartíma þeirra.
 39. Stefnendur byggja á því að umrædd breyting á stjórnsýsluframkvæmd standist ekki kröfur sem gerðar verði til slíkra breytinga. Í fyrsta lagi þar sem málefnaleg sjónarmið hafi ekki legið til grundvallar breytingunni en það líti út fyrir að pólitískur þrýstingur frá Alþingi, samfélagsumræða og umsóknaþjöldi frá Venesúela hafi haft þar samverkandi áhrif. Í öðru lagi hefði breytingin átt að beinast að öllum umsóknum frá Venesúela, með vísan til samræmisþáttar jafnræðisreglunnar. Í tilkynningu Útlendingastofnunar segi þó berum orðum að meðferð málanna hafi tekið breytingum áður en tilkynningin var birt. Verulegur vafi leiki á um hvaða mál hafi sætt sömu meðferð á grundvelli breyttrar framkvæmdar og sé engin leið fyrir stefnendur að vera þess fullviss að samræmis og jafnræðis hafi verið gætt á meðal umsókna, þ.m.t. þeirra eigin. Í þriðja lagi hafi stefnendur haft réttmætar væntingar um ákveðna niðurstöðu í máli sínu og gert hlutlægar ráðstafanir í samræmi við þær væntingar. Beint orsakasamband hafi verið á milli stöðugrar framkvæmdar á viðbótarvernd hjá kærunefnd útlendingamála á árunum 2018–2022 og réttmætra, sérgreindra væntinga stefnenda. Í stjórnsýslurétti kalli réttmætar væntingar á aukið vægi rannsóknarreglu í máli aðila.
 40. Stefnendur hafi ekki átt kost á að bregðast við breyttri stjórnsýsluframkvæmd og gæta hagsmuna sinna vegna hennar. Opinber tilkynning Útlendingastofnunar 14. apríl 2023 hafi ekki verið birt fyrr en eftir að þau sóttu um vernd. Jafnvel eftir að tilkynningin kom hafi ríkt verulegur vafi um hvort kærunefnd myndi staðfesta framkvæmd Útlendingastofnunar. Er Útlendingastofnun tók loks ákvörðun í máli stefnenda hafði

umsókn þeirra beðið afgreiðslu í átta mánuði. Hvort sem það hafi verið vegna hægs málshraða Útlendingastofnunar, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eða markvissrar ákvörðunar stofnunarinnar um að stöðva afgreiðslu mála frá Venesúela hafi réttindi stefnenda verið fyrir borð borin. Aðferðin við breytingu á stjórnsýslufrákvæmd hafi ekki aðeins leitt til allt annarrar niðurstöðu en þau máttu vænta þegar þau sóttu um vernd heldur líka allt annarrar niðurstöðu en þau máttu vænta á málsmeðferðartímanum sjálfum.

41. Framangreind tilkynning Útlendingastofnunar hafi ekki átt sér stað með skýrum og glöggum hætti, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 151/2010, enda aðeins verið birt á íslensku á vefsíðunni island.is. Ensk þýðing á tilkynningunni hafi ekki verið tiltæk og sé það ekki enn. Stefnendum hafi ekki verið kynnt breytingin í samræmi við óskráða meginreglu um breytingu á stjórnsýslufrákvæmd og leiðbeiningarskyldu 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefnendur hafi því beðið í trausti á niðurstöðu í samræmi við ríkjandi stjórnsýslufrákvæmd er þau lögðu fram umsókn. Formleg tilkynning ein og sér sé ekki nóg, heldur verði hún að ná til aðila máls svo breyting sé lögmæt. Að öðrum kosti sé réttaröryggi stefnenda virt að vettugi.
42. Eðli málsins samkvæmt hafi engin rök staðið til þess að stefnendur myndu draga umsókn sína til baka og hörfa til Venesúela, lands sem þau eigi nær enga tengingu við, á meðan á málsmeðferð stóð hjá íslenskum stjórnvöldum, þegar vafi lék á um hvort Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála væru samstíga. Þá hafi ekki verið inni í myndinni að stefnendur drægju umsóknina til baka og hörfuðu til Síurlands. Það sé ekki fyrir en á árinu 2024 sem stöðug frákvæmd kærunefndar útlendingamála á synjun um viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 hafi orðið ljós. Bið stefnenda eftir úrlausn hérlendis hafi því verið eðlileg og til marks um væntingar þeirra.
43. Samkvæmt framansögðu hafi stefndi brotið gegn skilyrðum sem gildi um breytingu á stjórnsýslufrákvæmd, réttmætum væntingum og réttmætisreglu í máli stefnenda. Í því felist svo verulegur anmarki að leiða eigi til ógildingar á úrskurði kærunefndar útlendingamála og undirliggjandi ákvörðunum Útlendingastofnunar.

Brot á jafnræðisreglu

Stefnendur byggja á því að við meðferð máls þeirra hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og vísa í því sambandi til úrskurða kærunefndar útlendingamála 22. júlí 2022 (nr. 272 og 273/2022) og 17. apríl 2023 (nr. 206/2023). Er byggt á því að leysa hafi átt úr máli þeirra á grundvelli sömu sjónarmiða og í þeim úrskurðum. Það eina sem virðist skilja á milli máls þeirra og málanna í júlí 2022 sé breytt túlkun á burðum venesúelskra stjórnvalda til að vinna á gríðarlegu ofbeldi í landinu. Engin hlutlæg og málefnaleg sjónarmið réttlæti mismunandi meðferð málanna.

Stöðvun á vinnslu mála frá Venesúela frá júlí 2022 til apríl 2023

44. Stefnendur byggja á því að stöðvun Útlendingastofnunar á vinnslu mála sem tengdust Venesúela hafi verið ólögmæt og haft úrslitaáhrif á niðurstöðu í máli þeirra. Sambærileg stöðvun á afgreiðslu mála tengdra tilteknu ríki hafi ekki sést áður og virðist hafa haft þann eina tilgang að bíða eftir nýjum upplýsingum um aðstæður í Venesúela fremur en að vinna úr málum út frá samtímagögnum eins og tíðkist í öllum öðrum málum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Stefnendur telja stöðvunina hafa brotið freklega gegn málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga, jafnræðisreglu 11. gr. sömu laga, sbr. einnig 65. gr. stjórnarskrárinnar, og réttmætisreglu, en breyttar aðstæður eða umsóknafjöldi séu ekki málefnaleg rök fyrir stöðvun á vinnslu mála.

Brot á rannsóknarreglu

45. Stefnendur byggja á því að rannsóknarskylda hafi ekki verið uppfyllt í máli þeirra, m.t.t. breyttrar stjórnsýslufrákvæmdar. Landaupplýsingar bendi ekki til þess að tilefni hafi verið til að kollvarpa mati á aðstæðum í Venesúela. Í úrskurðum kærunefndar útlendingamála frá júlí 2022 sé gengið út frá því að þegar nokkur atriði „leggist saman“ geti aðstæður einstaklinga hvað varði endursendingu til Venesúela náð því marki að rétt sé að veita þeim viðbótarvernd hér á landi. Umrædd atriði séu markvissar aðgerðir stjórnvalda til að bæla niður andstöðu í landinu, alvarlegt efnahagsástand þar sem laun dugi ekki til að uppfylla grunnþarfir almennings í landinu, skortur á hreinu drykkjarvatni, há glæpatíðni, skortur á lögregluvernd og algert hrun réttarkerfisins. Spyrja megi hvernig ríki geti endurreist réttarkerfi og heilbrigðiskerfi úr „algjöru hruni“ á nokkrum mánuðum. Skýrsla bandaríska utanríkisráðuneytisins frá 2023, sem vísað sé til

í úrskurði kæruneftndar í máli stefnenda, hefjist t.d. á orðunum: „Það voru engar verulegar breytingar á mannréttindastöðunni í Venesúela á árinu“ (e. „There were no significant changes in the human rights situation in Venezuela during the year“).

46. Stjórnvöld hafi byggt breytt mat sitt að miklu leyti á norskrri skýrslu Landinfo frá mars 2023. Í skýrslunni, sem byggist að miklu leyti á upplýsingum úr vettvangsferð til Caracas í maí 2022, komi fram að framfarir hafi orðið í landinu frá árinu 2019. Tímamarkið komi því ekki heim og saman við þann rökstuðning stjórnvalda að ástandið hafi breyst frá júlí 2022 til apríl 2023. Í skýrslunni segi að aðgengi að matvælum og lyfjum hafi smám saman batnað og hagkerfið sé hægt og rólega á uppleið frá botni, en óvíst hvort framfarirnar haldist. Að öðru leyti dragi skýrslan fram virkilega svarta mynd af ástandinu í Venesúela.
47. Stefnendur byggja á því að þeir sérstöku samlegðarþættir sem kæruneftndin hafi talið geta leitt til viðbótarverndar í júlí 2022 hafi ekki breyst til hins betra, eins og nánar er rökstutt í stefnu. Er þar, auk framangreindrar skýrslu Landinfo 2023, vísað til skýrslu Amnesty International 2023 og til skýrslu bandaríska utanríkisráðuneytisins 2023.
48. Í stefnu er tekið fram að allar landaupplýsingar sem vísað sé þar til hafi legið til grundvallar hinum umstefnda úrskurði og séu nefndar þar. Byggja stefnendur á því að sú breytta stjórnsýslufráfarir sem lögð hafi verið til grundvallar í máli þeirra samræmist ekki landaupplýsingum og að meðferð stjórnvalda á heimildum frá Venesúela feli í sér annmarka á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 2. mgr. 23. gr. laga nr. 80/2016.
Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016
49. Telji dómurinn niðurstöðu kæruneftndar hvorki hafa farið í bága við ákvæði 1. mgr. né 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 byggja stefnendur á því að synjun um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða hafi farið í bága við 1. mgr. 74. gr. laganna.
50. Stefnendur byggja á því, með vísan til röksemda að framan og gagna málsins, þ. á m. landaupplýsinga, að almennar aðstæður í Venesúela séu erfiðar í skilningi 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016, með vísan til viðvarandi mannréttindabrotu eða þess að yfirvöld veiti ekki þegnum vernd gegn ofbeldi eða glæpum. Þá falli aðstæður stefnenda einnig undir erfiðar félagslegar aðstæður í skilningi ákvæðisins. Af lögskýringargögnum með ákvæðinu sé ljóst að meta verði félagslegar aðstæður heildstætt og fari verndarþörf eftir þjóðfélagshópi. Verndarþörf stefnenda sé veruleg í ljósi þess að þau eigi sér ekkert félagslegt stuðningsnet í Venesúela, börnin séu ótalandi á spænsku og hafi aldrei komið þangað. Um einstæða móður sem búi við bág efnahagsástandi sé að ræða, án fylgdar eiginmanns, og það margfaldi líkur á því að stefnendur verði fyrir misneytingu og mannréttindabrotum í Venesúela, auk þess sem þau séu af minnihlutahópum og trúarflokki í landinu sem [...] og arabar. Byggja stefnendur á því að að þessum atriðum hafi ekki verið gætt við úrlausn stjórnvalda um skilyrði 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016 í máli þeirra. Feli það í sér brot á rannsóknarskyldu, sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 80/2016 og 10. gr. stjórnsýslulaga.
51. Þá er á því byggt að umfangsmiklar rangfærslur sé að finna í úrskurði nefndarinnar, eins og nánar er rakið í stefnu. Byggja stefnendur á því að þetta sé lýsandi fyrir margþætt brot á rannsóknarskyldu sem gangi eins og rauður þráður í gegnum alla meðferð máls þeirra.
52. Við úrlausn á félagslegum aðstæðum hafi verið gengið út frá því að stefnandi A væri heilsuhraust, sem sé fjarri lagi. Í ákvörðunum Útlendingastofnunar hafi ekki verið minnst á heilbrigðisaðstæður hennar, enda þótt legið hafi fyrir að hún hefði verið í endurteknum læknisviðtölum vegna blóðleysis og mikilla tíðablæðingu og þurft á lyfjameðferð að halda. Þá hafi verið óskað eftir röntgenrannsóknnum fyrir hana vegna tíðra og alvarlegra höfuðverkja. Í ljósi sjúkrasögu hennar hafi heilbrigðisástandur einnig átt að leiða til veitingar dvalarleyfis skv. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016 og sé rangt það mat kæruneftndar hún hafi aðgang að meðferð í heimaríki sínu. Það rími ekki við fullyrðingu nefndarinnar í sama úrskurði um að milljónir manna í Venesúela séu án fullnægjandi heilbrigðisþjónustu og næringar. Félagslegar aðstæður barnanna, sem séu ung að aldri í för með einstæðri móður, mótist svo auðsjáanlega af veikindum hennar og möguleikum hennar til að framfæra þau í Venesúela. Stjórnvöld hafi verið fullmeðvitúð um þessa stöðu en kosið að líta fram hjá henni við úrlausn á félagslegum aðstæðum stefnenda skv. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016.

53. Samkvæmt framanrituðu hafi úrlausn á kröfu stefnenda um dvalarleyfi skv. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016 verið efnislega röng og því háð verulegum ógildingarannmarka. Þá hafi rannsókn málsins verið áfátt, sbr. 2. mgr. 23. gr. og 2. mgr. 28. gr. sömu laga og 10. gr. stjórnsýslulaga.
Atvik við sjálfviljuga heimför í nóvember 2023
54. Stefnendur byggja á því að atvik við sjálfviljuga heimför hóps Venesúelabúa til Venesúela 16. nóvember 2023 feli í sér nýja málsástæðu sem kalli á breytta úrlausn á máli þeirra. Lýsa stefnendur því svo að lögregla þar í landi hafi tekið á móti fólkinu á flugvelli í Venesúela, tekið af því vegabréf og látið það skrifa undir skjöl án lögfræðiaðstoðar. Ferðastyrkur hafi verið tekinn af sumum þeirra og fréttir hermi að einhverjum hafi verið gert að jata á sig landráð. Heimildir beri með sér að fólkið hafi sætt varðhaldi í allt að 48 klukkustundir við slæmar aðstæður án þess að vera gerðar ástæður þess ljósar. Stefnendur telji meðferðina fela í sér ólögmeta frelsissviptingu, sbr. 1. og 2. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og 3. gr. sáttmálans um bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Eigur fólks, þ.m.t. persónuskilríki, peningar, farangur og lyf, hafi verið gerðar upptækar, fólkinu haldið í byggingu í slæmu ásigkomulagi, án rennandi vatns, og lögreglufulltrúar beitt fjárkúgun. Að mati stefnenda feli áskanir um landráð í sér ofsóknir í skilningi b- og c-liðar 3. mgr. 38. gr. laga nr. 80/2016. Stefnendur vísa til þess að landaupplýsingar og fréttir bendi til þess að stjórnvöld beiti lagaákvæðum um landráð og föðurlandssvik gegn pólitískum andstæðingum. Þar sem allir umsækjendur sem sneru til baka hafi hlotið þessa meðferð séu ekki líkur á öðru en að stefnenda biði sama meðferð, standi úrskurður kærunefndar óbreyttur.
55. Byggt er á því að kærunefnd útlendingamála hafi ekki kannað afdrif þeirra sem sneru aftur til Venesúela frá Íslandi til hlítar áður en ákvarðanatöku fór fram í málum stefnenda og að í því felist brot gegn 10. gr. stjórnsýslulaga og 2. mgr. 23. gr. laga nr. 80/2016, en gera hafi mátt stranga kröfu til þess að stjórnvöld öfluðu nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga um atvikið og framkvæmdu ítarlega rannsókn á afdrifum hópsins. Þær upplýsingar sem þó hafi verið aflað af íslenskum stjórnvöldum hafi gefið tilefni til frekari rannsóknar, en svör sem bærust hafi aðeins náð til 99 einstaklinga af 173 og því sé ekki ljóst um afdrif nær helmings hópsins.
56. Með hliðsjón af framangreindu telja stefnendur að skilyrði 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 séu uppfyllt í málum þeirra og að kærunefnd hafi borið að líta til atvikanna við úrlausn á 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 og 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016. Hinir umstefndu úrskurðir og ákvarðanir í málum stefnenda hafi ekki tekið fullnægjandi mið af þessu, sem í hið minnsta gefi tilefni til nýrrar stjórnsýslumeðferðar á máli stefnenda í ljósi ógildingarannmarka á rannsókn máls.
Non-refoulement
57. Verði ekki fallist á að ógilda beri úrskurð kærunefndar á grundvelli annmarka á úrlausn um dvalarleyfiskröfur stefnenda er á því byggt að endursending þeirra til Venesúela myndi ekki samrýmast grundvallarreglunni um non-refoulement, sbr. 42. gr. laga nr. 80/2016, sbr. einnig 33. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna, 7. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Stefnendur byggja á því að stjórnvöld hafi ekkert aðhafst til þess að uppfylla rannsóknarskyldu sína og tryggja að börnin verði ekki send í aðstæður í Venesúela sem varði við þessa grundvallarreglu og er m.a. vísað til framangreindra atvika við sjálfviljuga heimför hóps Venesúelabúa í nóvember 2023.
Ekki var unnt að bæta úr annmörkum á æðra stjórnsýslustigi
58. Byggt er á því að ákvörðun Útlendingastofnunar hafi verið haldin ógildingarannmarka sem ekki hafi verið unnt að bæta úr á kærustigi, en stefnendur hafi einungis haft tækifæri til að koma að sjónarmiðum um Venesúela á æðra stjórnsýslustigi. Ítrekað er að efnisviðtal við stefnanda A hafi snúist um aðstæður í Sírlandi og hún hafi verið þess ómeðvituð fram að ákvörðun Útlendingastofnunar að hún yrði að færa fram málsástæður um Venesúela. Feli þetta í sér brot á leiðbeiningarreglu 7. gr., rannsóknarreglu 10. gr. og andmæla-reglu 13. gr. stjórnsýslulaga.
Samandregið um ógildingarannmarka.
59. Stefnendur telja að samandregið sé um að ræða verulega ógildingarannmarka að lögum. Um sé að ræða bæði brot á efnisreglum og formreglum, hvort tveggja verklags- og öryggisreglum. Brotin feli í sér verulegan annmarka samkvæmt almennum mælikvarða þar sem sérhvert brot á öryggisreglu sé verulegur

annmarki. Verði ekki fallist á það skuli dómurinn beita hinum sérstaka mælikvarða, enda sé skýrt af framangreindri umfjöllun hvernig brotin hafi haft áhrif á efnisinntak þeirrar stjórnvaldsákvörðunar sem krafist er ógildingar á. Sönnunarbyrði um annað hvíli á stjórnvöldum. Í þessu tilliti verði stefndi að leiða verulegar líkur að því að niðurstaðan hefði orðið sú sama, þrátt fyrir að framangreindar stjórnsýslureglur hefðu ekki verið brotnar. Við mat á vali á mælikvarða verði að líta til grófleika brots á stjórnsýslureglu, eðlis og mikilvægis hagsmuna í húfi og þess hve íþyngjandi ákvörðun er. Beita verði ströngum ógildingarkvarða í fyrirliggjandi máli enda varði það mannréttindi stefnenda. Undirliggjandi sé ein mest íþyngjandi ákvörðun í lífi stefnenda sem snerti þeirra helgustu hagsmuni og öryggi.

Krafa um ógildingu á úrskurði nr. 584/2024

60. Stefnendur byggja á því að úrlausn kæruneftdar útlendingamála á beiðni þeirra um endurtekna umsókn með úrskurði 10. júní 2024 (nr. 584/2024) hafi brotið í bága við 1. mgr. 35. gr. a í lögum nr. 80/2016 og sé haldin verulegum ógildingarannmörkum, einkum út frá rannsókn máls, framkvæmd efnisviðtals og efnisreglum barnaréttar, auk þeirra efnisreglna og „stjórnsýsluréttinda“ sem fyrr hafi verið rakin. Vísa stefnendur almennt til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið hér að framan til stuðnings kröfu um ógildingu úrskurðarins. Bent er á að uppfyllt hafi verið skilyrði framangreinds lagaákvæðis um að stefnandi væri stödd á landinu þegar krafa um endurtekna meðferð var lögð fram.
61. Þá hafi með úrskurðinum verið brotið í bága við jafnræðis- og réttmætisreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og er mótmælt þeim rökstuðningi kæruneftdar að mál stefnenda sé ósambærilegt atvikum í úrskurði nefndarinnar nr. 1/2024.
62. Með hliðsjón af öllu framanrituðu beri að fella hina umstefndu úrskurði úr gildi í samræmi við kröfu stefnenda. Kröfu sína um málskostnað styðja stefnendur við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

III. Helstu málsástæður og lagarök stefnda

63. Stefnandi kveðst mótmæla öllum málatilbúnaði stefnenda og málsástæðum sem röngum, örökstuddum og ósönnuðum. Stefnandi mótmælir því sérstaklega að mat stjórnvalda hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum og að stjórnsýslureglur hafi verið brotnar við meðferð málsins. Málsmeðferð Útlendingastofnunar og kæruneftdar útlendingamála hafi verið í fullu samræmi við lög og reglur, eins og gögn málsins beri með sér. Úrskurðir kæruneftdar nr. 158/2024 og nr. 584/2024 séu vel rökstuddir og ítarlegir, beri það með sér að mál stefnenda hafi verið rannsakað til hlítar og að reglur stjórnsýsluréttarins hafi verið virtar í hvívetna.
64. Verði talið, gegn mótmælum stefnda, að annmarkar hafi verið á úrskurði kæruneftdar útlendingamála, byggir stefndi á því að slíkir annmarkar séu ekki þess eðlis eða svo miklir að leiða eigi til ógildingar úrskurðarins, með hliðsjón af atvikum og gögnum málsins í heild sinni. Beri því að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnenda.
65. Í greinargerð stefnda er vakin athygli á því að í dómkröfu stefnenda sé gerð krafa um að viðurkenndur verði réttur stefnenda til endurupptöku máls þeirra. Er bent á að dómstólar séu ekki bærir til að taka slíka ákvörðun og að með því væru þeir að ganga inn á verksvið kæruneftdar útlendingamála. Sé kröfugerð stefnenda gölluð að þessu leyti og samrýmist því vart þeim kröfum sem gerðar séu í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Um málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar og laga um útlendinga

66. Stefnandi mótmælir því að rannsókn málsins hafi verið áfátt. Í upphafi viðtals við stefnanda A hafi henni verið leiðbeint um að upplýsa um allt það sem gæti haft þýðingu varðandi umsóknina jafnvel þó ekki væri sérstaklega spurt um það. Hún hafi verið sérstaklega spurð í viðtalinu hvort hún hefði verið að flýja eitthvað þegar hún fór frá Venesúela og hvort hún hefði einhverja reynslu af ástandinu þar í landi eins og það var þegar viðtalið var tekið. Stefnandi hafi svaraði játandi og tekið fram að árið 2007 hefði mafia mætt á heimili fjölskyldu hennar, læst hana inni og rænt þau. Í því sambandi bendir stefndi sérstaklega á að samkvæmt frásögn stefnanda hafi fjölskyldan ekki yfirgefið Venesúela fyrr en tveimur árum eftir umrætt atvik, eða árið 2009. Ljóst hafi verið að um einstakan atburð væri að ræða og ekkert í framburði stefnanda eða gögnum málsins hafi gefið til kynna að hún eða fjölskylda hennar hefðu orðið fyrir frekara áreiti. Ekki

hafi þótt nauðsynlegt að spyrja frekar um aðstæður hennar í Venesúela vegna þess hve langt var um liðið síðan hún bjó þar í landi, eða 14 ár. Að mati stefnda hefði frekari rannsókn, svo sem með öðru viðtali, ekki varpað skýrara ljósi á aðstæður í landinu í dag.

67. Stefndi bendir á að umsækjendur um alþjóðlega vernd geti komið á framfæri gögnum og frekari athugasemdum á meðan mál þeirra séu í vinnslu hjá stjórnvöldum. Stefnandi A, sem notið hafi aðstoðar löglærðs talsmanns, hafi haft næg tækifæri til að koma að frekari athugasemdum og gögnum á meðan mál hennar var í vinnslu hjá stjórnvöldum teldi hún þess þörf.
68. Niðurstöður í máli stefnenda hafi tekið mið af aðstæðum í Venesúela, sbr. 2. másl. 2. tölul. A-liðar 1. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna. Stefndi mótmælir því að málinu hafi verið markaður annar farvegur frá upphafi og bendir á að þegar efnisviðtal var tekið hafi ekki verið búið að marka því ákveðinn farveg hvort fjallað yrði um aðstæður í Sírlandi eða Venesúela. Tekið sé mið af því hvað aðstæður séu uppi þegar ákvörðun sé skrifuð. Í viðtölum hjá Útlendingastofnun sé reynt eftir bestu getu að kanna og upplýsa hverjar aðstæður umsækjanda eru í þeim ríkjum sem umsækjandi hefur og kann að hafa ríkisfang í. Stefnandi hafi verið spurð spurninga um Venesúela og svör hennar hafi borið með sér að hún gæti ekki gefið frekari svör um hverjar aðstæður hennar hefðu verið stuttu fyrir viðtal eða hverjar þær yrðu ef henni yrði gert að snúa til Venesúela, enda hafði hún ekki búið í Venesúela síðan árið 2009.
69. Í Handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna sé 2. mgr. A-liðar 1. gr. Flóttamannasamningsins skýrð á þá leið að ákvæðinu sé ætlað að útiloka að þeir sem hafi ríkisfang í tveimur eða fleiri löndum fái réttarstöðu flóttamanns, þegar þeir geti fært sér í nyt vernd a.m.k. eins af þeim löndum þar sem þeir eigi ríkisfang. Með vísan til þessa hafi kærunefnd staðfest það mat Útlendingastofnunar að stefnendur gætu fært sér í nyt vernd í Venesúela og í ljósi þess hafi ekki verið talin ástæða til þess að fjalla sérstaklega um aðstæður þeirra í Sírlandi.

Um efnisreglur barnaréttar

70. Stefndi mótmælir því að ekki hafi verið tekið tillit til hagsmuna barna stefnanda A og efnisreglna barnaréttar og að ekki hafi verið spurt út í stöðu þeirra í Venesúela. Ljóst sé að börnin hafi aldrei búið í Venesúela og því myndu spurningar um hverjar aðstæður þeirra kynnu að vera þar aðeins bera með sér svör sem byggðust á getgátum. Í ákvörðun Útlendingastofnunar hafi verið fjallað um heimildir um aðstæður barna í Venesúela. Þar sem stefnandi hafi ekki getað varpað ljósi á hverjar aðstæðurnar væru hafi verið byggt á þeim heimildum. Þá sé sérstaklega fjallað um aðstæður araba og [...] í Venesúela.
71. Varðandi gagnrýni á að viðtal hafi ekki verið tekið við elsta barnið er bent á að það hafi verið [...] ára gamalt þegar viðtalið við stefnanda A fór fram. Ekki þyki ástæða til að taka viðtal við svo ung börn nema sérstakar aðstæður séu fyrri hendi. Framburður stefnanda og gögn málsins hafi þótt fullnægjandi til að leggja til grundvallar ákvörðun í máli barnsins.
72. Stefndi hafnar því að stjórnvöld hefðu átt að líta til þess að börnin ættu meiri möguleika á að sameinast föður sínum hér á landi. Ekkert í málinu bendi til þess að meiri líkur séu á að börnin geti frekar sameinast föður sínum hér á landi en í Venesúela þar sem faðir þeirra geti átt rétt til dvalar á grundvelli ríkisfangs stefnanda A og barna þeirra.
73. Málsmeðferð stjórnvalda taki mið af einstaklingsbundnum aðstæðum stefnenda þar sem þau séu stödd hér á landi og sjónarmið um mögulega fjölskyldusameiningu þeirra við aðra fjölskyldumeðlimi hafi ekki áhrif á það hvort miðað verði við aðstæður þeirra í Sírlandi eða Venesúela. Um heildarmat á aðstæðum þeirra sé að ræða. Börnin séu hér á landi með móður sinni og séu því ekki fylgdarlaus. Þeim sé gert að fara til heimaríkis, Venesúela, í fylgd með móður sinni, þar sem þau eiga möguleika á að sameinast föður sínum. Sjónarmið um að þau gætu ræktað tengsl við föður sinn í gegnum samskiptaforrit, kæmist hann ekki til Venesúela, sé ekki ráðandi sjónarmið heldur hluti af heildarmati. Af frásögn stefnanda að dæma hafi þau ekki reynt að búa saman í Venesúela sem fjölskylda og gæta þannig að einingu fjölskyldunnar áður en þau flúðu til Íslands.

Um alþjóðlega vernd samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016

74. Því er mótmælt að rangt mat hafi verið lagt á aðstæður stefnenda í ákvörðun kærunefndar og að stefnendur uppfylli skilyrði 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 og eigi rétt á alþjóðlegri vernd skv. 40. gr. sömu laga, sbr. 38. gr. sömu laga. Nefndin hafi horft til einstaklingsbundinna aðstæðna stefnenda í heimaríki þeirra við

úrlausn málsins og skoðað heimildir er snertu málsástæður þeirra, eins og niðurstaða kæruneftndar beri með sér.

75. Í bæði ákvörðunum Útlendingastofnunar og úrskurði kæruneftndar útlendingamála hafi verið sérstaklega litið til þess að stefnendur væru af þjóðerni araba og [...]. Við mat á trúverðugleika frásagnar stefnanda um ástæðu umsóknar um alþjóðlega vernd hafi verið litið til þess hvort hún fengi stuðning í gögnum málsins, bæði almennum gögnum um aðstæður í heimaríki stefnenda og þeim gögnum sem vörðuðu þau persónulega. Kæruneftnd hafi komist að þeirri niðurstöðu að stefnendur hefðu ekki sýnt fram á ástæðuríkan ótta við ofsóknir í skilningi 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Sama gildi þegar litið væri til samansafns athafna. Því hafi ekki verið uppfyllt skilyrði 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 fyrir viðurkenningu á stöðu þeirra sem flóttamanna á Íslandi.
76. Við mat á trúverðugleika og á aðstæðum í heimaríki stefnenda hafi stjórnvöld byggt á skýrslum alþjóðlegra stofnana. Sem dæmi hafi verið vísað til skýrslu hollenska utanríkisráðuneytisins frá júní 2020 og skýrslu ACCORD frá júní 2021 sem fjallaði um stöðu fólks af arabískum uppruna í Venesúela. Þar komi fram að einstaklingar af arabískum uppruna séu um 1,6 milljónir talsins í Venesúela og samanstandi aðallega af fólki frá Sýrlandi og Líbanon. Samkvæmt ólíkum heimildum fái venesúelskir ríkisborgarar af arabískum uppruna ekki öðruvísi eða verri meðferð en aðrir í venesúelsku samfélagi og þeir finnist á öllum stigum samfélagsins. Heimildir hermi jafnframt að í Venesúela séu um 60.000 einstaklingar af trúarflokki [...] og það sé stærsta samfélag [...] utan Mið-Austurlanda.
- Um viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016*
77. Stefndi mótmælir því að kæruneftnd hafi vanrækt að framkvæma einstaklingsbundið mat á aðstæðum stefnenda í Venesúela m.t.t. skilyrða viðbótarverndar, sbr. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016, sem og því að þau skilyrði teljist uppfyllt. Úrskurður kæruneftndar beri með sér að horft hafi verið til einstaklingsbundinna aðstæðna stefnenda í heimaríki þeirra Venesúela og að skoðaðar hafi verið heimildir er varða aðstæður þar í landi. Bæði í ákvörðunum Útlendingastofnunar og úrskurði kæruneftndar í máli þeirra sé vísað til heimilda þar sem fram komi að öryggisástand í Venesúela hafi þróast til betri vegar.
78. Stefndi mótmælir því að ekki hafi verið litið til sérstakra aðstæðna stefnenda og að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglunni vegna þess að meðferð landaupplýsinga hafi miðast við almennar aðstæður borgara í Venesúela. Stefndi bendir á að almennar heimildir um ástandið í Venesúela eigi jafnt við um stefnendur og aðra venesúelska ríkisborgara. Þá sé sérstaklega fjallað um þjóðerni þeirra og að þau séu [...] í ákvörðunum Útlendingastofnunar og úrskurði kæruneftndar.
79. Það hafi verið mat kæruneftndar, byggt á heimildum sem raktar eru í úrskurðinum, að ekkert í gögnum málsins eða framburði stefnanda A gæfi tilefni til að ætla að sérstakar aðstæður þeirra leiddu til þess að þau ættu á hættu að sæta ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu yrðu þau send til heimaríkis. Ekki hafi verið talið að aðstæður í Venesúela væru með þeim hætti að íbúar ættu almennt á hættu að sæta þar meðferð sem bryti í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Aðstæður stefnenda falli því ekki undir 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016.
- Um meinta breytingu á stjórnsýsluframkvæmd og meint brot á málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga*
80. Stefndi mótmælir málsástæðum stefnenda sem lúta að breyttri stjórnsýsluframkvæmd án viðhlítandi rannsókna. Bendir stefndi á að kæruneftnd útlendingamála sé sjálfstæð stjórnsýsluneftnd sem lúti hvorki boðvaldi ráðherra né annarra. Mat nefndarinnar á aðstæðum í heimaríki stefnenda byggist á aðgengilegum heimildum á hverjum tíma frá ýmsum aðilum, svo sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, öðrum nefndum, ráðum og fulltrúum Sameinuðu þjóðanna, frjálsum félagasamtökum og fréttamiðlum. Út frá þeim heimildum dragi nefndin fram, á óhlutdrægan hátt, eins skýra mynd af aðstæðum og mögulegt sé til grundvallar niðurstöðum sínum. Ekki hafi verið um að ræða breytta stjórnsýsluframkvæmd, þ.e. breytt mat, túlkun eða framkvæmd á lagaákvæði 2. mgr. 37. gr. laganna, heldur hafi landaupplýsingar um aðstæður í Venesúela tekið breytingum. Því hafi vinnsla umsókna um alþjóðlega vernd frá ríkisborgurum Venesúela verið stöðvuð tímabundið svo Útlendingastofnun gæti kynnt sér nýjar heimildir og landaupplýsingar og tekið afstöðu til þess hvaða áhrif nýju upplýsingarnar hefðu. Útlendingastofnun hafi síðan metið það svo að nýjar upplýsingar um batnandi ástand í Venesúela gæfu til kynna að viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 ætti ekki lengur við í málum venesúelskra ríkisborgara. Gefinn hafi

verið hefðbundinn greinargerðarfrestur og hvert og eitt mál skoðað út frá einstaklingsbundnum þáttum. Umsóknir stefnenda hafi verið afgreiddar í samræmi við nýjustu landaupplýsingar á þeim tíma, rétt eins og aðrar umsóknir á hverjum tíma, og í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

81. Stefndi mótmælir því að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og að stefnendur hafi mátt hafa réttmætar væntingar til að fá sömu niðurstöðu í máli sínu og í tveimur málum sem kærunefndin úrskurðaði um 22. júlí 2022 (nr. 272/2022 og 273/2022). Í úrskurði kærunefndar í máli stefnenda sé vísað til úrskurða nefndarinnar 27. september 2023 nr. 539/2023, 526/2023 og 525/2023 en þar hafi nefndin fallist á það mat Útlendingastofnunar að almennar aðstæður í Venesúela hefðu breyst til hins betra. Þær breytingar hafi verið lagðar til grundvallar í úrskurði í máli stefnenda enda hafi heimildir ekki gefið tilefni til þess að ætla að aðstæður hefðu breyst til hins verra frá því að þeir úrskurðir kærunefndar voru kveðnir upp. Mál stefnenda teljist því ekki sambærilegt eldri málum þar sem annað mat á almennum aðstæðum í Venesúela hafi verið lagt til grundvallar.
82. Stefndi mótmælir túlkun stefnenda á úrskurði kærunefndar útlendingamála 17. apríl 2023 nr. 206/2023, er varðaði fjölskyldu með tvöfalt ríkisfang í Líbanon og Venesúela, og vísar til bls. 30–31 í Handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanns. Þar sé ákvæði 2. mgr. A-liðar 1. mgr. flóttamannasamningsins skýrt á þá leið að ákvæðinu sé ætlað að útiloka að þeir sem hafi ríkisfang í tveimur eða fleiri löndum fái réttarstöðu flóttamanns þegar þeir geti fært sér í nyt vernd a.m.k. eins af þeim löndum sem þeir eigi ríkisfang í. Kærunefnd hafi staðfest það mat Útlendingastofnunar í umræddu máli að kærundur gætu fært sér í nyt vernd í Líbanon og í ljósi þess hafi ekki verið talin ástæða til þess að fjalla sérstaklega um aðstæður þeirra í Venesúela.
83. Við málsmeðferð kærumála vegna synjana Útlendingastofnunar á umsóknum ríkisborgara Venesúela um alþjóðlega vernd hér á landi hafi farið fram ítarleg skoðun á málsmeðferð Útlendingastofnunar frá árinu 2018. Hafi kærunefnd kallað eftir upplýsingum um fjölda umsókna og niðurstöður þeirra ásamt því að kalla eftir ákvörðunum í málum þar sem ríkisborgurum Venesúela hafði verið veitt vernd hér á landi.
84. Í samræmi við 11. gr. stjórnsýslulaga sé stjórnvaldi skylt að gæta samræmis við úrlausn mála. Við samanburð á tveimur eða fleiri málum verði þó að hafa í huga að engin tvö mál séu nákvæmlega eins. Þegar ákvörðun byggist á mati á einstaklingsbundnum aðstæðum og lög geri beinlínis ráð fyrir að niðurstaða stjórnvalda taki mið af atvikum máls og byggist á heildstæðu mati hverju sinni geti það verið erfiðleikum háð að fullyrða um sambærileika tveggja eða fleiri mála. Meginregla stjórnsýsluréttar um skyldubundið mat feli í sér að stjórnvöldum sé óheimilt að setja sér verklagsreglu sem afnemi hið skyldubundna mat.
85. Stefndi ítrekar að úrlausn mála taki mið af landaupplýsingum og því hvaða aðstæður séu uppi í því landi sem við á þegar ákvörðun er tekin í máli umsækjenda um alþjóðlega vernd með tilliti til einstaklingsbundinna þátta, en ekki því hvaða aðstæður hafi verið uppi í landinu þegar umsækjandi fór þaðan eða sótti um alþjóðlega vernd. Þeir úrskurðir sem stefnendur vísi til hafi ekki fordæmisgildi í máli þeirra þar sem þá hafi legið til grundvallar nýjar og uppfærðar landaupplýsingar og heimildir sem að mati stefnda bentu til batnandi ástands í heimaríki stefnenda. Hafi það mat verið margstaðfest af kærunefnd útlendingamála. Hafnar stefndi því að jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin.
86. Þá hafi stefnendur ekki getað haft réttmætar væntingar um að fá sömu niðurstöðu í sínum málum og umsækjendur um alþjóðlega vernd frá Venesúela fengu í júlí 2022. Stefndi mótmælir því að það hafi þýðingu að stefnendur komu til landsins 19. október 2022, áður en tilkynning Útlendingastofnunar um breytt mat á aðstæðum í Venesúela leit dagsins ljós. Aðstæður í einstaka löndum geti breyst með skömmum fyrirvara og taka þurfi mið af landaupplýsingum við ákvörðun hverju sinni. Sú breyting sem orðið hafi á vinnslu umsókna ríkisborgara Venesúela hafi verið byggð á breyttum aðstæðum í landinu sem komu fram í nýjum landaupplýsingum. Stefndi mótmælir því að framkvæmdin fyrir nóvember 2022 hafi falið í sér réttarástand sem veitti stefnendum tiltekin réttindi eða að um sé að ræða nýja framkvæmd sem ekki megi beita með afturvirkum hætti. Stefndi ítrekar að ekki sé um breytta stjórnsýslu- eða réttarframkvæmd að ræða og vísar til hliðsjónar til dóma Landsréttar 21. maí 2021 í máli nr. 149/2020 og 24. júní 2022 í máli nr. 268/2021, sem séu til marks um að við afgreiðslu hverrar umsóknar beri stjórnvöldum að rannsaka og meta ástand og aðstæður í heimaríki umsækjanda, á þeim tíma sem ákvörðun er tekin í máli hans. Ef snúa

ætti dæminu við ætti að vísa umsækjanda úr landi og synja um vernd ef aðstæður í heimaríki hans væru í lagi á umsóknardegi jafnvel þótt aðstæður hefðu breyst til hins verra seinna þegar ákvörðun væri tekin. Um þetta vísar stefndi jafnframt til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 43611/11 frá 23. mars 2016 og nr. 28492/15 og 49975/15 frá 29. apríl 2022.

87. Þá mótmælir stefndi því að ekki hafi legið málefnaleg sjónarmið til grundvallar breytingunni í samræmi við réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. Það hafi verið eftir mikla rannsóknarvinnu og skoðun nýjustu upplýsinga um ástandið í Venesúela sem Útlendingastofnun hafi komist að þeirri niðurstöðu að aðstæður í landinu hefðu farið batnandi og uppfylltu ekki lengur skilyrði viðbótarverndar skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016.
88. Að mati stefnda beri að líta til þess að flóttamannaréttur sé kvikt réttarsvið að því leyti að matið á því hvort einstaklingar geti átt rétt á alþjóðlegri vernd vegna aðstæðna í heimaríki miðist ávallt við aðstæður í viðkomandi ríki á hverjum tíma og persónubundnar aðstæður umsækjanda. Aðstæður í einstaka löndum geti breyst með skömmum fyrirvara og stjórnvöld þurfa að taka mið af nýjustu landaupplýsingum á þeim tíma. Ákvarðanir taki mið af því hvernig aðstæður eru í heimaríki þegar ákvarðanir eru teknar, en ekki hvernig þær voru þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd yfirgaf land eða þegar hann sótti um alþjóðlega vernd, en fullyrðingum um hið gagnstæða sem fram komi í stefnu sé mótmælt.
89. Þá er því hafnað að tilkynning Útlendingastofnunar frá 14. apríl 2023 hafi hvorki verið sett fram með skýrum né glöggum hætti. Enda þótt ekki hafi verið boðið upp á þýðingu fréttarinnar á vefsíðu Útlendingastofnunar sé ekki unnt að fallast á það með stefnendum að þeim hafi verið ómögulegt að þýða fréttina. Almennt megi ætla að umsækjendur um alþjóðlega vernd sem hér búi noti þýðingarforrit á borð við Google translate og hefðu stefnendur því mátt eiga auðvelt með að þýða textann í slíku forriti.

Um stöðvun á vinnslu mála frá Venesúela

90. Stefndi mótmælir því að stöðvun Útlendingastofnunar á vinnslu mála hafi verið ólögmaet og haft áhrif á niðurstöðu mála stefnenda. Vinnsla umsókna hafi ekki verið stöðvuð til að bíða eftir því að landaupplýsingar breyttust heldur hafi legið fyrir á þeim tíma að aðstæður í Venesúela hefðu batnað og færu batnandi. Sú töf sem varð á málsmeðferð stofnunarinnar hafi verið í þeim tilgangi að rannsaka með ítarlegum hætti aðstæður í Venesúela og bíða væntanlegra skýrslna um aðstæður í landinu frá skýrslugjöfum. Þeir verndarhagsmunir sem kerfi samkvæmt lögum nr. 80/2016 sé ætlað að tryggja, þ.e. að þeim sé veitt vernd sem raunverulega teljist flóttamenn í skilningi laganna, hafi vegið þungt við þá ákvörðun í ljósi fjölda umsókna ríkisborgara Venesúela. Þá verði ekki séð að töfin á málsmeðferð hafi verið slík, í ljósi fjölda mála í vinnslu, að það hafi verið íþyngjandi fyrir umsóknir stefnenda eða að brotið hafi verið á málshraðareglu stjórnsýsluréttar.

Um dvalarleyfi af mannúðarástæðum skv. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016

91. Stefndi mótmælir því að Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála hafi látið hjá líða að kanna aðstæður stefnenda við mat á því hvort veita bæri þeim dvalarleyfi af mannúðarástæðum, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga og 2. mgr. 23. gr. laga nr. 80/2016. Í úrskurði kærunefndar hafi verið ítarlega fjallað um aðstæður þeirra í Venesúela, sjá sérstaklega bls. 19–23 í úrskurðinum. Sé þar farið ítarlega yfir heilsufar þeirra, heimildir og gögn um heilbrigðiskerfið í Venesúela, sem og félagslegar aðstæður þeirra.
92. Af gögnum málsins hafi ekki annað mátt ráða en að stefnendur væru við góða heilsu og þörfuðust ekki meðferðar sem væri svo sérhæfð að þau gætu einungis hlotið hana hér á landi eða að rof á meðferð yrði til tjóns yrði þeim gert að snúa aftur til heimaríkis. Því hafi ekki verið talið sýnt fram á ríka þörf þeirra á vernd af heilbrigðisástæðum, sbr. 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016.
93. Auk þess að tekið hafi verið ítarlegt viðtal við stefnanda A hjá Útlendingastofnun hafi hún notið liðsinnis lögmanns sem skilað hafi inn greinargerðum og gögnum fyrir hönd hennar og barna hennar við meðferð mála þeirra hjá bæði Útlendingastofnun og kærunefnd. Næg tækifæri hafi því gefist til að greina frá og leggja fram gögn til stuðnings umsóknum um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða fyrir kærunefnd. Því sé ljóst að ekki hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga og laga nr. 80/2016.
Um non-refoulement-reglu 42. gr. laga nr. 80/2016
94. Stefndi mótmælir því að ákvörðun um endursendingu stefnenda til Venesúela feli í sér brot gegn 42. gr. laga nr. 80/2016, sbr. einnig 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar, 2. og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu,

6. og 7. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi og 33. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna.
95. Það hafi verið mat nefndarinnar að stefnendur hefðu hvorki með rökstuddum hætti leitt líkur að því að þau hefðu ástæðurikan ótta við ofsóknir í skilningi 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 né að aðstæður í heimaríki stefnenda væru þannig að þær féllu undir 2. mgr. sömu lagagreinar. Með vísan til þess hafi það verið mat nefndarinnar að ákvæði 42. gr. laga nr. 80/2016 stæði ekki í vegi fyrir endursendingu til heimaríkis. Ítrekar stefndi að ítarlegt mat hafi verið lagt á aðstæður stefnenda og aðstæður í heimaríki þeirra þar sem stuðst hafi verið við skýrslur alþjóðlegra stofnana og samtaka. Þá hafi matið verið byggt á þeim forsendum sem fyrir lágu í málinu, frásögn stefnanda og fyrirbyggjandi gögnum. Kæruneofndin hafi þannig lagt sérstakt mat á hagsmuni barna stefnanda með því að skoða einstaklingsbundnar aðstæður þeirra og heimildir um aðstæður barna í Venesúela. Um það vísar stefndi til umfjöllunar um aðstæður barna í Venesúela í úrskurði kæruneofndar.
96. Að öðru leyti en að framan greinir vísar stefndi til rökstuðnings í úrskurði kæruneofndar útlendingamála nr. 158/2024 í máli stefnenda og gerir hann þannig að sínum.
97. Um lagarök vísar stefndi einkum til laga nr. 80/2016 um útlendinga. Þá vísast til stjórnsýslulaga nr. 37/1993, 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Málskostnaðarkrafa stefnda sé byggð á XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV. Niðurstaða

98. Í máli þessu leitast stefnendur við að fá ógiltan úrskurð kæruneofndar útlendingamála frá 15. febrúar 2024, þar sem staðfestar voru ákvarðanir Útlendingastofnunar um brottvísun þeirra úr landi, þar sem hvorki væru uppfyllt lagaskilyrði til þess að veita þeim alþjóðlega vernd eða viðbótarvernd, sbr. 1. og 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga, né dvalarleyfi af mannúðarástæðum, sbr. 74. gr. laganna. Þá er einnig krafist ógildingar á úrskurði kæruneofndarinnar frá 10. júní 2024 þar sem synjað var beiðni stefnenda um enduruftöku málsins. Þótt sú krafa sé ekki sett fram sem varakrafa kemur hún ekki til skoðunar nema sýknað verði af fyrri dómkröfunni, enda hafa stefnendur ella ekki af því lögvarða hagsmuni.
99. Vegna athugasemdar í greinargerð stefnda við annmarka á dómkröfum stefnenda verður ekki séð að kröfugerðin sé haldin þeim annmarka sem á er bent, enda felur hún einungis í sér kröfu um ógildingu stjórnvaldsúrskurðar en ekki kröfu um viðurkenningu réttar til enduruftöku máls. Verður því að álykta að þarna sé um misritun að ræða.
100. Til þess að til álita geti komið að stjórnvaldsákvörðun verði lýst ógild með dómi verður að liggja fyrir að hún sé að lögum haldin verulegum annmarka að efni til eða formi og að veigamikil rök mæli ekki gegn því að ógilda hana.
101. Ítarlegar málsástæður stefnenda eru raktar hér að framan. Í grunninn byggja stefnendur á því að úrskurður kæruneofndar sé haldinn svo verulegum annmörkum að efni eða formi að varði ógildi hans. Í því efni er einkum byggt á því að mál þeirra hafi ekki verið nægilega vel rannsakað, meðal annars vegna þess að stefnanda A hafi ekki verið ljóst við meðferð málsins hjá Útlendingastofnun að horft yrði til aðstæðna í Venesúela fremur en í Sírlandi. Þá er fundið að mati stjórnvalda á einstaklingsbundnum aðstæðum þeirra, auk þess sem byggt er á því að breytt mat stjórnvalda á aðstæðum í Venesúela sé rangt og óforsvaranlegt. Enn fremur er byggt á því að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu og málshraðareglu og að stjórnsýslufrákvæmd hafi verið breytt án fyrirvara og kynningar, í andstöðu við lög og réttmætar væntingar stefnenda. Loks er á því byggt að ekki hafi verið tekið nægt tillit til hagsmuna barnanna, þar á meðal möguleika þeirra á fjölskyldusameiningu við föður.
102. Í málinu er ekki deilt um það stefnendur séu öll ríkisborgarar bæði Sírlands og Venesúela. Teljast bæði löndin því heimaland eða heimaríki þeirra í skilningi laga nr. 80/2016, eins og lögin verða skýrð í ljósi 2. mgr. A-liðar 1. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951 sem vísað er til í 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016. Samkvæmt því var stjórnvöldum heimilt að láta nægja að fjalla um mál stefnenda út frá aðstæðum í heimaríki þeirra, Venesúela, enda skal mann ekki talið skorta vernd heimalands síns ef hann hefur ekki fært sér í nyt vernd einhvers þeirra ríkja sem hann á ríkisfang í án þess að til þess liggja gildar

ástæður, byggðar á ástæðuríkum ótta. Hefur enda ekki verið á öðru byggt og gátu stefnendur ekki haft réttmætar væntingar um annað.

Alþjóðleg vernd – 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016

103. Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 er flóttamaður útlendingur sem er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana. Eru þessi atriði nánar skilgreind í 38. gr. laganna. Sá sem uppfyllir skilyrði til að teljast flóttamaður á rétt á alþjóðlegri vernd, sbr. 40. gr. laganna. Stefnendur vísa einkum til þess að þau hafi ástæðuríkan ótta við ofsóknir í Venesúela vegna atriða skv. a-, b-, c- og d-lið 2. mgr. 38. gr. laganna.
104. Viðtal var tekið við stefnanda A hjá Útlendingastofnun. Ljóst er að stjórnvöld drógu ekki í efa frásögn hennar um að glæpahópur hefði brotist inn á heimili fjölskyldu hennar í Venesúela á árinu 2007 en stjórnvöld töldu það atvik ekki gefa tilefni til að líta svo á að hún hefði nú ástæðuríkan ótta við ofsóknir þar í landi í skilningi ákvæðisins, jafnvel þótt lítið yrði til samsafns athafna. Í því sambandi verður ekki séð að fallist hafi verið á að stefnandi tilheyrir tilteknum þjóðfélagshópi í skilningi 1. mgr. 37. gr. og d-liðar 2. mgr. 38. gr. laganna sem „þolandi ofbeldisglæpa“, svo sem byggt hefur verið á hér fyrir dómi. Hefur stefnandi ekki fært fyrir því haldbær rök að þessar ályktanir stjórnvalda séu haldnar annmörkum.
105. Andstætt því sem haldið er fram í stefnu var jafnt í ákvörðunum Útlendingastofnunar sem úrskurði kærunefndar lítið til þess að stefnendur tilheyrðu minnihlutahópi í Venesúela sem arabar af trúarflokki [...], en það var ekki talið gefa tilefni til að óttast ofsóknir í ljósi m.a. landaupplýsinga um stöðu araba og [...] í Venesúela. Er ekkert fram komið í málinu sem varpar rýrð á þá ályktun stjórnvalda.
106. Stefnendur byggja á því að málið hafi ekki verið nægilega rannsakað þar sem viðtal sem tekið var við stefnanda A hafi að langmestu leyti snúist um Sýrland, en ekki um Venesúela. Þar sem henni hafi ekki verið kunnugt um að málið snerist um aðstæður í Venesúela hafi henni ekki gefist kostur á að upplýsa málið nægilega.
107. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga hvílir sú skylda almennt á stjórnvöldum að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Skyldan til þess að upplýsa mál af því tagi sem hér er til umfjöllunar hvílir þó ekki aðeins á stjórnvöldum heldur hvílir það jafnframt á umsækjendum um alþjóðlega vernd að leggja sitt af mörkum til þess að upplýsa mál, sérstaklega að því er varðar persónulegar aðstæður sínar. Til þess naut stefnandi A bæði aðstoðar tólks í viðtali og aðstoðar löglærðs talsmanns á öllum stigum málsins og gat hún ekki á því tímamarki búist við öðru en að upplýsa þyrfti um aðstæður í báðum heimaríkjum hennar.
108. Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. laga nr. 80/2016 skal viðtali við umsækjanda um alþjóðlega vernd hagað þannig að sem mestar líkur séu á að aðstæður sem geta haft þýðingu fyrir umsókn umsækjanda upplýsist. A.m.k. þrjár spurningar í viðtalinu sneru beinlínis að Venesúela og aðrar spurningar voru ýmist miðaðar við Sýrland eða orðaðar með opnum hætti. Í svörum stefnanda A kom fram að hún hefði ekki búið í Venesúela frá árinu 2009, eða í um 16 ár en árin þar á undan hefði hún ýmist búið í Venesúela eða Sýrlandi, eftir að hafa fyrst flutt til Sýrlands er hún var níu ára gömul. Aðspurð hvort hún hefði einhverja reynslu af ástandinu í Venesúela eins og staðan væri „í dag“, sagðist hún eiga bræður þar og lýsti stuttlega aðstæðum þeirra. Í ljósi svara hennar og þess hve langt var um liðið frá því að hún bjó sjálf í Venesúela verður ekki fundið að þeirri ályktun stjórnvalda að ólíklegt væri að málið yrði betur upplýst með frekari spurningum í viðtali um aðstæður í Venesúela.
109. Jafnvel þótt fallist yrði á að viðtalinu hafi ekki verið hattað svo sem best varð á kosið nutu stefnendur, eins og áður sagði, aðstoðar löglærðs talsmanns á öllum stigum máls og áttu þess kost að bæta við upplýsingum og gögnum við meðferð málsins á æðra stjórnsýslustigi, teldu þau þörf á því. Andstætt því sem byggt er á í stefnu er almennt unnt að bæta úr skorti á rannsókn máls við málsmeðferð æðra stjórnvalds. Ekki verður á það fallist að það feli í sér brot á leiðbeiningarreglu 7. gr., rannsóknarreglu 10. gr. og andmælaireglu 13. gr. stjórnsýslulaga að stefnendum var ekki gerð sérstaklega grein fyrir því fyrirfram að við ákvörðun Útlendingastofnunar yrði miðað við aðstæður í Venesúela, en við því máttu stefnendur búast, eins og fyrr sagði, í ljósi tvöfalds ríkisfangs síns. Þá verður ekki séð að nein ný gögn eða upplýsingar hafi komið fram

við meðferð málsins hjá kærufnd eða í dómsmáli þessu, sem breytt hefðu mati stjórnvalda, hefðu þau komið fram strax hjá Útlendingastofnun.

110. Í ákvörðunum Útlendingastofnunar og úrskurði kærufndar er vísað til og ítarlega fjallað um fjölda heimilda frá erlendum ríkjum og alþjóðastofnunum um ástandið í Venesúela, m.a. um hvort þær heimildir renni stoðum undir ástæðurikan ótta við ofsóknir. Um mat stjórnvalda á þeim heimildum verður fjallað síðar.
111. Þess skal getið að í aðilaskýrslu sinni fyrir dómi kannaðist stefnandi A ekki við að hafa sagt í viðtali að bræður hennar byggju í Venesúela, heldur var á henni að skilja að þeir hefðu búið í Sýrlandi mörg undanfarin ár. Er þetta í ósamræmi við endurrit af viðtali við hana hjá Útlendingastofnun, þar sem hún naut, eins og áður sagði, aðstoðar túlks. Verður ekki heldur séð að hér sé um að ræða atriði sem til þess sé fallið að kollvarpa mati stjórnvalda á máli hennar og barnanna og var heldur ekki á því byggt við munnlegan málflutning af hennar hálfu.
Viðbótarvernd – 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016
112. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 getur maður einnig talist flóttamaður ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu eða hann verði fyrir alvarlegum skaða af völdum árása í vopnuðum átökum þar sem ekki er greint á milli hernaðarlegra og borgaralegra skotmarka verði hann sendur aftur til heimalands síns. Í úrskurði kærufndar í máli stefnenda er tekið fram að við mat á því hvort aðstæður séu slíkar að þær eigi undir svokallaða viðbótarvernd samkvæmt ákvæðinu sé m.a. litið til 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og dóma Mannréttindadómstóls Evrópu
113. Eins og fram er komið var stjórnsluframkvæmd Útlendingastofnunar breytt 17. desember 2021 þannig að frá og með 1. janúar 2022 var viðbótarvernd ekki lengur veitt ríkisborgurum Venesúela skilyrðislaust á grundvelli almennra aðstæðna þar í landi, heldur skyldi eftirleiðis lagt einstaklingsbundið mat á hverja umsókn. Af því leiðir að stefnendur gátu ekki, við komu hingað til lands síðla árs 2022, haft réttmætar væntingar til þess að þeim yrði skilyrðislaust veitt viðbótarvernd, heldur mátti þeim vera ljóst að einstaklingsbundið mat yrði lagt á umsóknir þeirra miðað við aðstæður þegar umsóknir þeirra yrðu afgreiddar. Verður að hafna öllum málsástæðum stefnenda sem lúta að því að þau hafi haft réttmætar væntingar til þess að umsóknir þeirra yrðu afgreiddar með sama hætti og tíðkaðist áður en stjórnsluframkvæmdinni var breytt 1. janúar 2022, óháð því hvernig ástandið yrði í þessu heimaríki þeirra þegar að afgreiðslu mála þeirra kæmi. Breytir engu þótt úrskurðir hafi gengið hjá kærufnd sumarið 2022 þar sem almennar aðstæður í Venesúela voru enn taldar gefa tilefni til viðbótarverndar á því tímamarki. Eins og fram kemur í þeim úrskurðum voru þá þegar uppi vísbendingar um að ástandið í landinu kynni að vera að breytast. Þá getur úrskurður kærufndar í máli nr. 206/2023 sem stefnendur vísa til og varðar aðstæður í Líbanon engu breytt varðandi það hvaða réttmætu væntingar þau gátu haft um afgreiðslu mála þeirra.
114. Óumdeilt er að Útlendingastofnun stöðvaði um tíma afgreiðslu umsókna sem sneru að Venesúela, nánar tiltekið frá hausti 2022 fram á vor 2023, en í tilkynningu á vefsíðu stofnunarinnar 14. apríl 2023 undir yfirskriftinni „Mat á aðstæðum í Venesúela“ kom fram að stofnunin hefði að undanförunu rýnt í nýjustu heimildir og skýrslur erlendra ríkja og alþjóðlegra stofnana um aðstæður í Venesúela. Teldi stofnunin aðstæður þar í landi ekki þær sömu og þegar úrskurður kærufndar útlendingamála var kveðinn upp í júlí 2022 og hefði afgreiðsla umsókna „þegar hafist að nýju“.
115. Ekki hefur verið sýnt fram á annað en að málefnalegar ástæður hafi búið að baki tímabundinni stöðvun á afgreiðslu umsókna, þ.e. beðið var eftir og rýnt í nýjustu alþjóðlegar heimildir um ástandið þar í landi. Ekki verður heldur séð að um slíka töf hafi verið að ræða á afgreiðslu umsókna stefnenda að þýðingu hafi varðandi mat á gildi úrskurðar kærufndar, en almennt hefur brot á málshraðareglu ekki áhrif á gildi stjórnvaldsákvörðunar. Þá verður ekki séð að tilkynningin 14. apríl 2023 hafi falið í sér tilkynningu um breytta stjórnsluframkvæmd, eins og stefnendur halda fram, heldur var þar tilkynnt um ástæður tafa á afgreiðslu mála hjá stofnuninni og það áréttað, sem fram hafði komið í fyrri tilkynningu um breytta stjórnsluframkvæmd í desember 2021, að meta þyrfti hverja og eina umsókn ríkisborgara Venesúela út

frá einstaklingsbundnum aðstæðum og fyrirbyggjandi heimildum um aðstæður í landinu „nú“, sem tekið var fram að stofnunin teldi ekki þær sömu og sumarið 2022.

116. Stefnendur, sem bera fyrir sig brot á jafnræðisreglu, hafa ekki sýnt fram á að sambærileg mál hafi verið afgreidd af Útlendingastofnun eða kærunefnd með ólíkum hætti áður en þeirra mál var afgreitt. Í því efni nægir ekki að vísa til þess að orðalag tilkynningar á vefsíðu Útlendingastofnunar 14. apríl 2023 geti bent til þess að einhver mál ríkisborgara Venesúela hafi þegar verið afgreidd áður en tilkynningin var birt. Þá stoðar það ekki stefnendur að vísa til mála sem kærunefnd úrskurðaði um í júlí 2022, enda var mat stjórnvalda á almennum aðstæðum í Venesúela einfaldlega breytt á grundvelli nýrri heimilda þegar mál stefnenda var afgreitt af Útlendingastofnun í júní 2023 og af kærunefnd útlendingamála í febrúar 2024. Standa engin lagarök til þess að stjórnvöld miði mat sitt á aðstæðum í heimaríki við það tímamark er umsókn um alþjóðlega vernd er lögð fram eða efnisviðtal fer fram, eins og ýjað er að í stefnu.
117. Í málinu leitast stefnendur við að fá hnekkt hinu breytta mati stjórnvalda á almennum aðstæðum í Venesúela og virðist í því efni einkum byggt á því að stjórnvöld hafi ekki dregið réttar og forsvaranlegar ályktanir af þeim heimildum sem var aflað. Í því efni hafa stefnendur lagt fram fjölda gagna, á erlendum tungumálum sem ekki hafa verið þýdd, þar á meðal skýrslur með landaupplýsingum og er þar um að ræða að mestu sömu skýrslur og vísað var til í úrlausnum stjórnvalda í máli þeirra, en í einhverjum tilvikum nýrri skýrslur sem ekki lágu þá fyrir. Það hvílir almennt á þeim málsaðila sem leggur fram skjöl á erlendum tungumálum að leggja fram þýðingar þeirra, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 91/1991. Í stað þýðinga hafa stefnendur lagt fram útdrætti úr sumum þessara skjala, sem upplýst er að hafi verið unnir með aðstoð gervigreindar. Var þeirri framlagningu mótmælt sérstaklega. Telur dómari ekki fært að líta til slíkra einhliða aflaðra útdráttá, enda koma þeir ekki í stað þýðinga sem gerðar eru með þeim hætti sem ráð er gert fyrir í framangreindu lagaákvæði. Hvað sem því líður telur dómari sig færa um að þýða sjálf þau gögn málsins sem eru á ensku og á norðurlandamálum, sem einkum á við um fyrirbyggjandi landaupplýsingar. Það á hins vegar ekki við um gögn á öðrum tungumálum, svo sem arabísku, og verða stefnendur þar að bera hallann af skorti á þýðingum.
118. Ekki verður á það fallist að við mat kærunefndar á almennum aðstæðum í Venesúela teljist nefndin bundin af því að horfa eingöngu eða sérstaklega til þeirra atriða sem nefnd voru í tilgreindum úrskurðum hennar frá júlí 2022, til stuðnings því mati sem nefndin lagði þá á fyrirbyggjandi heimildir um aðstæður í landinu. Jafnt í ákvörðunum Útlendingastofnunar sem í úrskurði kærunefndar í máli stefnenda er vísað til fjölda erlendra skýrslna um ástandið í Venesúela, að því er virðist nýjustu skýrslna sem völ var á hverju sinni. Þar er með rökstuddum hætti dregin sú ályktun að ástandið í landinu hafi farið batnandi að undanförmum og að heimildirnar renni ekki stoðum undir það að ákvæði 2. mgr. 37. gr. um viðbótarvernd eigi við, eins og áður var talið á grundvelli eldri heimilda um ástandið í landinu. Að því litla marki stefnendur hafa leitast við að renna stoðum undir þá málsástæðu að breytt mat stjórnvalda sé reist á röngum og óforsvaranlegum ályktunum hefur þeim ekki lánast að leiða að því nægar líkur. Þá er ósannað að breytt mat stjórnvalda á almennum aðstæðum í Venesúela á árinu 2023 hafi helgast af pólitískum þrýstingi eða öðrum ómálefnalegum sjónarmiðum. Að því marki sem mat framangreindra stjórnvalda á sviði útlendingamála getur sætt endurskoðun dómstóla, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, hefur stefnendum þannig ekki lánast að varpa rýrð á það mat eða hnekkja því.
119. Stjórnvöld lögðu mat á þörf fyrir viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga nr. 80/2016 út frá einstaklingsbundnum aðstæðum stefnenda, hinum sömu og fjallað var um í tengslum við 1. mgr. sömu greinar, auk þess sem fjallað var sérstaklega um ástandið í heimafylki þeirra. Er ekkert fram komið um að áfátt sé ályktunum þeirra um að heimildir beri ekki með sér að átök eða árásir á almenna borgara séu tíðar þar.
120. Hvað varðar málsástæður sem lúta að því að hagsmunir barnanna hafi ekki fengið næga athygli og umfjöllun í úrlausnum stjórnvalda og brotið hafi verið gegn „efnisreglum barnaréttar“ verður ekki séð að úrlausnir stjórnvalda hafi verið haldnar verulegum annmörkum. Ekki verður t.d. að því fundið að ekki hafi verið tekið viðtal við elsta barnið, sem var aðeins tæplega [...] ára gamalt þegar efnisviðtal við móður þess var tekið í nóvember 2022. Hafði barnið auk þess aldrei búið í Venesúela. Eins og fyrr sagði verður ekki séð að áfátt hafi verið þeirri ályktun stjórnvalda að frekari upplýsingar um þær aðstæður sem biðu

fjölskyldunnar í Venesúela yrðu ekki fengnar með viðtali við stefnanda A og því yrði að meta aðstæður barnanna út frá almennum landaupplýsingum um stöðu barna almennt í Venesúela. Ekki verður séð að þær ályktanir sem dregnar voru í úrskurði kærunefndar af fyrirliggjandi heimildum, um að börnin myndu hafa aðgang að menntun og heilbrigðisþjónustu til jafns við önnur börn í Venesúela, hafi verið óforsvaranlegar.

121. Varðandi sjónarmið um mögulega sameiningu fjölskyldunnar verður ekki að því fundið að stjórnvöld hafi ekki talið það atriði hafa þýðingu við ákvörðun um það hvort við úrlausn málsins yrði miðað við aðstæður í Venesúela eða Sírlandi, enda réðst það af almennu ástandi í þessum löndum og 2. mgr. A-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins. Í úrskurðinum er fjallað um möguleika föður á að sameinast börnunum í Venesúela og í því samhengi bent á að samkvæmt lögum þar í landi eigi hann rétt á að öðlast ríkisborgararétt í Venesúela, á grundvelli hjúskapar við venesúelskan ríkisborgara, stefnanda A, til lengri tíma en fimm ára. Hafa stefnendur ekki leitast við að hnekkja þeim upplýsingum um löggjöf í Venesúela, auk þess sem órökstutt er af hverju stefnendur telja meiri möguleika á sameiningu fjölskyldunnar hér á landi en þar í landi. Því til viðbótar hafa stefnendur að áliti dómsins ekki fært fyrir því haldbær rök að sjónarmið um einingu fjölskyldunnar eigi að hafa slíkt vægi sem byggt er á fyrr en eftir að leyst hefur verið úr umsókn um alþjóðlega vernd.

Dvalarleyfi af mannúðarástæðum – 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016

122. Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. laga nr. 80/2016 er heimilt að veita útlendingi sem staddur er hér á landi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, þrátt fyrir að skilyrði 37. gr. séu ekki uppfyllt, geti hann sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd, t.d. af heilbrigðisástæðum eða vegna erfiðra félagslegra aðstæðna viðkomandi eða erfiðra almennra aðstæðna í heimaríki eða í landi sem honum yrði vísað til.
123. Hér að framan hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að ekki teljist sýnt að mati stjórnvalda á almennum aðstæðum í Venesúela í máli stefnanda hafi verið verulega áfátt. Eiga þau rök jafnt við um það mat stjórnvalda að almennar aðstæður í Venesúela teldust ekki „erfiðar“ í skilningi 1. mgr. 74. gr. laganna og vísast um það til fyrri umfjöllunar.
124. Hvað varðar erfiðar félaglegar aðstæður og heilbrigðisástæður vísast til þess sem áður kom fram, að í úrskurðinum er tekið tillit til þjóðfélagsstöðu stefnanda sem araba og [...], þótt það sé ekki sérstaklega tilgreint sem liður í mati á félagslegri stöðu þeirra í sambandi við niðurstöðu um dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Ekki verður séð að verulegir annmarkar hafi verið á þeirri ályktun kærunefndar að fjölskyldan hefði bakland í bræðrum stefnanda A í Venesúela og vísast til þess sem áður sagði um það atriði, en ekki verður séð að um neinar rangfærslur sé að ræða í úrskurðinum eins og haldið er fram í stefnu. Þá verður ekki séð að áfátt hafi verið þeim ályktunum sem dregnar voru af gögnum málsins að börnin væru við góða heilsu, að stefnandi A væri að mestu heilsuhraust og vinnufær og að ekkert þeirra þarfnaðist meðferðar sem væri svo sérhæfð að þau gætu einungis hlotið hana hérlendis eða að rof á henni yrði þeim til tjóns. Þá er í úrskurðinum í umfjöllun um skilyrði fyrir dvalarleyfi af mannúðarástæðum litið til aðstæðna barna almennt í Venesúela. Verður ekki séð að sú ályktun stjórnvalda að ekki teldist sýnt fram á að aðstæður stefnanda næðu því alvarleikastigi að þau hefðu ríka þörf fyrir vernd í skilningi ákvæðisins hafi verið óforsvaranleg eða ómálefnaleg.

Non-refoulement-regla 42. gr. laga nr. 80/2016

125. Stefnendur byggja loks á reglunni um „non-refoulement“, eða grundvallarreglunni um bann við því að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu, sbr. 42. gr. laga nr. 80/2016. Er í því efni m.a. vísað til þess að atvik við sjálfviljuga heimför hóps Venesúelabúa í nóvember 2023 renni stoðum undir þá málsástæðu þeirra. Um þau atvik var fjallað í úrskurði kærunefndar í umfjöllun um heimildir/landaupplýsingar um Venesúela. Verður ekki annað séð en að málið hafi verið nægilega rannsakað hvað þau atvik varðar. Þá verður ekki séð að rangar eða óforsvaranlegar ályktanir hefi verið dregnar af fyrirliggjandi upplýsingum, sem birtar voru á vefsíðu dómsmálaráðuneytisins. Hafa stefnendur engin gögn fært fram í þessu máli sem varpa rýrð á þá ályktun kærunefndar að þessar upplýsingar gæfu ekki tilefni til að ætla að brotið yrði gegn framangreindri reglu með sendingu stefnanda til Venesúela.
126. Samkvæmt öllu framanrituðu verður ekki séð að úrskurður kærunefndar útlendingamála frá 15. febrúar 2024 nr. 158/2024 sé haldinn neinum svo verulegum annmörkum að efni til eða formi að ógildingum hans varði. Verður þeirri dómkröfu stefnanda því hafnað.

Úrskurður um synjun endurupptöku máls nr. 584/2024

127. Stefnendur krefjast þess einnig að ógiltur verði úrskurður kærnefndar frá 10. júní 2024 nr. 584/2024, þar sem hafnað var bæði kröfu þeirra um afturköllun fyrrgreinds úrskurðar samkvæmt 25. gr. stjórnslulaga og kröfu þeirra um endurtekna umsókn á grundvelli 1. mgr. 35. gr. laga nr. 80/2016. Í því efni vísa stefnendur sérstaklega til brots gegn jafnræðisreglu með vísan til úrskurðar kærnefndar 9. janúar 2024 nr. 1/2024 í máli annarrar fjölskyldu frá Venesúela og Sílandi, þar sem ákvarðanir Útlendingastofnunar voru felldar úr gildi því að einstaklingsbundnar aðstæður þóttu ekki nægilega upplýstar með efnisviðtali. Í úrskurði kærnefndar kemur fram að málin séu ekki talin sambærileg þar sem í máli nr. 1/2024 hafi alls engra spurninga verið spurt um aðstæður viðkomandi í Venesúela. Þar sem stefnendur hafa ekki sýnt fram á að málin séu nægilega sambærileg verður málsástæðu um brot á jafnræðisreglu í þessu sambandi hafnað.
128. Að öðru leyti byggja stefnendur kröfu sína um ógildinguna þessa úrskurðar á sömu málsástæðum og fjallað hefur verið um og hafnað hér að framan, þ.e. að verulegir annmarkar hafi verið á úrskurðinum frá 15. febrúar 2024, einkum hvað varðar rannsókn máls, framkvæmd efnisviðtals og brot á efnisreglum barnaréttar. Með vísan til alls þess sem rakið hefur verið hér að framan, að breyttu breytanda, verður ekki á það fallist að síðari úrskurður kærnefndar, þar sem hafnað var endurtekinni umsókn stefnenda, hafi verið haldinn verulegum annmarka. Verður kröfu stefnenda um ógildinguna hans því einnig hafnað.
129. Samkvæmt öllu framanrituðu hefur öllum dómkröfum stefnenda og þeim málsástæðum þeirra sem máli geta skipt verið hafnað. Þrátt fyrir þau málsúrslit þykir rétt, í ljósi stöðu aðila og sakarefnisins, að málskostnaður milli aðila falli niður.
130. Helgi Þorsteinsson Silva lögmaður flutti málið fyrir stefnendur og Jóhanna Katrín Magnúsdóttir lögmaður fyrir stefnda. Hildur Briem héraðsdómari kveður upp dóm þennan, að gættu ákvæði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991. Dómari og lögmennt aðila voru sammála um að ekki væri þörf endurflutnings þótt dómsuppsaga drægist um rúma viku vegna embættisanna og flensu.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af öllum dómkröfum stefnenda, A, B, C og D, í máli þessu. Málskostnaður milli aðila fellur niður.