



KLAGANDE

Ombud och offentligt biträde:

Ombud och offentligt biträde genom substitution:

MOTPART
Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholm; migrationsdomstolens dom den 24 juli 2015
i mål nr UM 4942-15
(Migrationsverkets ärende nr)

SAKEN
Överföring enligt Dublinförordningen

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen avslår yrkande om
inhämtande av förhandsavgörande.
2. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.
3. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 6 917 kr, varav 5 534 kr för
arbete och 1 383 kr för mervärdesskatt.

BAKGRUND

ansökte om asyl i Sverige den 16 december 2014. I samband med Migrationsverkets utredning framkom att han den 31 juli 2014 ansökt om asyl i Tyskland. Migrationsverket inledde därför ett förfarande om återtagande med Tyskland enligt Dublinförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat [omarbetning]). Tyska myndigheter accepterade den 16 januari 2015 att återta i enlighet med Dublinförordningen.

Den 29 juni 2015 beslutade Migrationsverket att avvisa

ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och att överföra honom till Tyskland. Som skäl för beslutet anförde verket bl.a. att

hälsotillstånd och situation i Tyskland inte utgjorde skäl för att avstå från att tillämpa Dublinförordningens regler om återtagande. I beslutet angavs att överföringen skulle ske senast inom sex månader från den dag Tyskland accepterade Sveriges begäran om återtagande om inte tidsfristen för överföringen förlängdes. Vidare angavs att beslutet var verkställbart direkt.

överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen och Migrationsverket beslutade den 14 juli 2015, i samband med att målet överlämnades till migrationsdomstolen, att avbryta verkställigheten av beslutet tills vidare (inhibition) med stöd av 12 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716) och artikel 27.3 c i Dublinförordningen.

Migrationsdomstolen instämde i verkets bedömning och avlog

överklagande den 24 juli 2015. Av ett meddelande från

Migrationsverket till ombud framgår att
Migrationsverket upphävde inhibitionen den 24 juli 2015, dvs. samma dag
som migrationsdomstolen dömde i målet.

överklagade migrationsdomstolens dom till
Migrationsöverdomstolen som den 28 september 2015 meddelade
prövningstillstånd i målet och inhiberade verkställigheten av överföringen.

YRKANDEN M.M.

yrkar att Migrationsöverdomstolen upphäver
Migrationsverkets beslut om överföring till Tyskland och återförvisar målet
till Migrationsverket för prövning av hans asylansökan. Han yrkar även att
det inhämtas förhandsavgörande från EU-domstolen avseende tolkningen av
artikel 27 och artikel 29 i Dublinförordningen.

Till stöd för sin talan för han bl.a. fram följande. Tyskland meddelade den
16 januari 2015 att landet var berett att återta honom. Enligt artikel 29.1 i
Dublinförordningen ska överföringen verkställas så snart det är praktiskt
möjligt eller senast inom sex månader från att begäran om överföringen
godtagits eller det slutliga beslutet vid överklagande med suspensiv verkan
fattades i enlighet med artikel 27.3. Artikel 27 i Dublinförordningen ger
medlemsstaterna tre alternativ att välja mellan för att bestämma vilken effekt
ett överklagande ska få. Inget av alternativen innebär en rätt för
migrationsmyndigheten att fatta inhibitionsbeslut som ges suspensiv verkan.
Han har inte begärt att verkställigheten ska inhiberas i sitt överklagande. Inte
heller har migrationsdomstolen fattat något beslut om inhibition. Däremot
har Migrationsverket ensidigt beslutat om detta. I artikel 27.4 i
Dublinförordningen stadgas att medlemsstaterna får ge de behöriga
myndigheterna befogenhet att avbryta verkställigheten av ett

överföringsbeslut. Någon sådan lagregel finns inte i Sverige. Däremot finns en allmän regel i 12 kap. 13 § utlänningslagen som ger Migrationsverket möjlighet att inhibera verkställigheten. Av artikel 29.1 i Dublinförordningen framgår dock tydligt att den suspensiva effekten ska härledas från artikel 27.3 och inte artikel 27.4. Det saknas därför stöd i Dublinförordningen för att inhibitionsbeslutet som Migrationsverket har fattat har fått suspensiv verkan.

Sexmånadersfristen för överföring till Tyskland löpte ut den 16 juli 2015. Detta innebär att fristen för överföring har passerat och att han ska få sin ansökan om asyl prövad i Sverige. Den konsekvens som Migrationsverkets tolkning av reglerna med suspensiv verkan får kan inte vara i enlighet med EU:s intention. Reglerna har tillkommit för att göra det möjligt att överklaga ett beslut utan att överföring får ske innan frågan prövats i domstol.

Migrationsverket

Migrationsverket anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Av 1 kap. 9 § utlänningslagen framgår att beslut om överföring enligt Dublinförordningen är att jämföras med beslut om utvisning och avvisning. I 12 kap. 13 § samma lag föreskrivs att Migrationsverket får besluta om inhibition om det finns särskilda skäl till det. Dublinförordningen är direkt tillämplig i nationell rätt.

I artikel 27 i Dublinförordningen regleras att sökanden har rätt till ett effektivt rättsmedel vid överklagandet av beslut om överföring. I artikel 27.3 i Dublinförordningen anges bl.a. tre alternativ som medlemsstaterna ska välja mellan. I och med att medlemsstaterna måste välja ett av alternativen krävs en föreskrift i nationell rätt. Med hänsyn till att 12 kap. 13 § utlänningslagen ger Migrationsverket möjlighet att avbryta en verkställighet kan denna bestämmelse tillämpas vad gäller överföringsbeslut enligt Dublinförordningen fram till dess att den svenska lagstiftaren har valt ett av alternativen. I avvaktan på lagstiftarens val ska artikel 27.3 c i

Dublinförordningen tillämpas vid överklagan av beslut om överföring eftersom detta alternativ ligger närmast rättsordningen i Sverige. Detta innebär att om en sökande inom tre veckor från beslutet överklagar och begär att överföringen ska ställas in ska beslutet inhiberas automatiskt. I detta fall har Migrationsverket inhiberat verkställigheten av överföringsbeslut till Tyskland i samband med att överklagandet kom in till verket. I överklagandet har det yrkats att beslutet att överföra

till Tyskland ska upphävas. Även om det i överklagandet inte uttryckligen yrkats inhibition är Migrationsverket av den uppfattningen att ett överklagande där sökanden anför missnöje kring det meddelade överföringsbeslutet även får anses inbegripa verkställigheten av överföringen. Överföringen är då inte verkställbar fram till dess att domstolen har tagit ställning till yrkandet om inhibition eller avgjort målet. Detta innebär att det meddelade inhibitionsbeslutet får suspensiv verkan.

Den omständighet att asylansökan ska prövas i Tyskland utgör inte en nackdel för honom då det råder en gemensam asylnpolitik med ett gemensamt europeiskt asylsystem bland medlemsstaterna till Dublinförordningen. Det meddelade inhibitionsbeslutet har inte gått emot då följderna av beslutet varit att han fått stanna i Sverige medan hans överklagande har behandlats av migrationsdomstolen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

yrkar att Migrationsöverdomstolen upphäver beslutet om överföring till Tyskland och återförvisar målet till Migrationsverket för prövning av hans asylansökan. Som skäl anför han sammanfattningsvis att Migrationsverket inte kan fatta ett inhibitionsbeslut på eget initiativ som får till följd att tidsfristen om sex månader i artikel 29.1 i Dublinförordningen för överföring till den ansvariga staten förlängs. När

Migrationsdomstolen dömde i målet hade tidsfristen för överföring av honom till Tyskland gått ut. Hans asylansökan ska därför prövas av Sverige.

Innan Migrationsöverdomstolen kan ta ställning till yrkanden i sak måste domstolen först ta ställning till om bestämmelsen om effektivt rättsmedel i artikel 27.1 i Dublinförordningen ger en asylsökande rätt att, till stöd för sitt överklagande av ett beslut om överföring till en annan medlemsstat, åberopa att tidsfristen enligt artikel 29.1 i samma förordning har gått ut och få det prövat av domstol.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Dublinförordningen

Dublinförordningen är direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför nationell rätt.

Utan att det påverkar ansvarighetskriterierna i förordningen betraktas medlemsstaterna, som alla iakttar principen om non-refoulement, som säkra länder för tredjelandsmedborgare. Dublinförordningen syftar till att inrätta ett tydligt och praktiskt genomförbart tillvägagångssätt, vilket är grundat på objektiva kriterier, för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan och att se till att de sökandes behov av internationellt skydd verkligen tas i beaktande på ett övergripande sätt i samband med förfarandet för att fastställa ansvarig stat (se skäl 3, 4, 5 och 40 Dublinförordningen). Förordningen bekräftar de principer som ligger till grund för den tidigare gällande Dublinförordningen (Rådets förordning [EG] nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat) (skäl 9 Dublinförordningen).

För att garantera ett effektivt skydd av den berörda individens rättigheter är det viktigt att fastställa rättssäkerhetsgarantier och rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten, särskilt i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. För att säkerställa respekten för internationell rätt bör ett effektivt rättsmedel för sådana beslut omfatta prövning såväl av tillämpningen av denna förordning som av den rättsliga och faktiska situationen i den medlemsstat till vilken den sökande överförs (se skäl 19 Dublinförordningen).

Ansvarig medlemsstat är i princip den medlemsstat som fastställs enligt kriterierna i kapitel III (artikel 3.1 och 7.1 Dublinförordningen). När det klargjorts vilken medlemsstat som är ansvarig är det upp till den stat i vilken sökanden befinner sig (den anmodande staten) att se till att en överföring sker i enlighet med den statens nationella rätt och Dublinförordningens tidsfrister och övriga bestämmelser (se artikel 29-32 samma förordning).

Enligt artikel 27.1 i Dublinförordningen ska en sökande eller annan person som avses i artikel 18.1 c eller d ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller det beslut om överföring.

Enligt artikel 27.3 i Dublinförordningen ska vad gäller överklagande av eller ansökan om omprövning av beslut om överföring medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att

- a) överklagandet eller omprövningen innebär att den berörda personen ska ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen,
- b) överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv

- verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas, eller
- c) den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt rättsmedel genom att avbryta verkställigheten av överföringen till dess att ett beslut har fattats om den första begäran om uppskov. Ett beslut om huruvida verkställandet av överföringsbeslutet ska avbrytas ska fattas inom en skälig tidsperiod, och samtidigt medge en noggrann och minutiös kontroll av begäran om uppskov. Ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet ska vara motiverat.

Av artikel 27.4 i Dublinförordningen följer vidare att medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen.

Huvudregeln är att ett överföringsbeslut enligt Dublinförordningen kan verkställas utan att beslutet fått laga kraft (jfr artikel 27.3 och 27.4 Dublinförordningen).

Enligt artikel 29.1 i Dublinförordningen ska överföringen av en sökande eller en annan person som avses i artikel 18.1 c eller d från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas i enlighet med den anmodande medlemsstatens nationella rätt, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3.

Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader ska den ansvariga medlemsstaten befrias från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, varpå ansvaret övergår till den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan (artikel 29.2 Dublinförordningen).

Utlänningslagen

Det som föreskrivs om avvisning och utvisning i utlänningslagen gäller i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt Dublinförordningen (1 kap. 9 § utlänningslagen).

Vid beslut om överföring enligt Dublinförordningen ska asylansökan avvisas (5 kap. 1 c § utlänningslagen).

Migrationsverket får besluta om inhibition om det finns särskilda skäl (12 kap. 13 § utlänningslagen).

Migrationsöverdomstolens bedömning

Migrationsöverdomstolen konstaterar inledningsvis att tillämpningen av Dublinförordningen bygger på ett förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat för prövningen av en asylansökan som huvudsakligen bestäms på grundval av de kriterier som anges i kapitel III i förordningen. Frågan om domstolsprövningens omfattning i mål rörande överföring enligt Dublinförordningen, när en medlemsstat har samtyckt till att överta eller återta en asylsökande, har varit föremål för EU-domstolens prövning vid ett par tillfällen både vad avser tidigare och nu gällande Dublinförordning, se EU-domstolens avgöranden den 10 december 2013 i mål C-394/12,

Abdullahi och den 7 juni 2016 i mål C-63/15, Ghezelbash respektive i mål C-155/15, Karim.

Av EU-domstolens avgöranden i mål C-63/15, Ghezelbash och i mål C-155/15, Karim framgår att domstolsprövningens omfattning i vissa hänseenden väsentligen har förändrats vid överklaganden enligt nu gällande Dublinförordning i förhållande till vad som gällde enligt den tidigare Dublinförordningen (se främst mål C-63/15, Ghezelbash p. 34 ff). I den tidigare Dublinförordningen reglerades domstolsprövningens omfattning vid överklagande i artikel 19.2. I nu gällande Dublinförordning regleras det i artikel 27.1.

I mål C-394/12, Abdullahi fann EU-domstolen att artikel 19.2 i den tidigare Dublinförordningen ska tolkas så att en asylsökande endast kan ifrågasätta att en medlemsstat är ansvarig, i egenskap av den medlemsstat där den asylsökandes första inresa till unionens territorium ägde rum, genom att åberopa förekomsten av systembrister, vad beträffar asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande i den medlemsstaten, vilka utgör allvarliga och klarlagda skäl att anta att sökanden löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I EU-domstolens avgörande i mål C-63/15, Ghezelbash uttalas att artikel 27.1 i Dublinförordningen, jämförd med skäl 19 i samma förordning, ska tolkas så att en asylsökande i samband med ett överklagande av ett beslut om överföring får åberopa en felaktig tillämpning av de i kapitel III i förordningen angivna kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat, särskilt kriteriet i artikel 12 angående utfärdandet av en visering.

I domstolens avgörande i mål C-155/15, Karim uttalas att artikel 27.1 i Dublinförordningen, jämförd med skäl 19 i samma förordning, ska tolkas så att en asylsökande, till stöd för ett överklagande av ett beslut om överföring,

får åberopa att bestämmelsen i artikel 19.2 andra stycket i samma förordning har åsidosatts, för att domstolen ska kunna kontrollera att det överklagade överföringsbeslutet har fattats efter en korrekt tillämpning av det i Dublinförordningen föreskrivna förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat.

En asylsökande är således, när en medlemsstat har samtyckt till att överta eller återta en asylsökande, vid ett överklagande av ett beslut om överföring enligt bestämmelserna i nu gällande Dublinförordning, inte längre begränsad till att åberopa förekomsten av systembrister utan kan även åberopa och få andra brister prövade. Av EU-domstolens avgöranden i såväl mål C-394/12, Abdullahi som i mål C-63/15, Ghezelbash och mål C-155/15, Karim framgår dock att det bara är åsidosättanden som har betydelse för förfarandet att fastställa ansvarig stat som kan åberopas och som domstolen kan pröva (jfr artikel 19.1 och 19.2 i den tidigare Dublinförordningen och artikel 27.1 i Dublinförordningen).

I nu aktuellt mål har _____ åberopat att Migrationsverket inte kan fatta ett inhibitionsbeslut på eget initiativ som får till följd att tidsfristen om sex månader för överföring i artikel 29.1 i Dublinförordningen förlängs. Artikel 29.1 återfinns under avdelning VI, under rubriken ”Överföringar”. I bestämmelsen regleras verkställigheten av överföring och inom vilka tidsfrister den anmodande medlemsstaten ska överföra asylsökanden till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva asylansökan.

Migrationsöverdomstolen konstaterar att den tidsfrist som _____ vill få prövad inte har någon betydelse för prövningen av frågan om fastställande av ansvarig stat på det sätt som avses i ovan nämnda praxis från EU-domstolen. Tidsfristen har i stället betydelse för möjligheten att verkställa ett beslut om överföring. Frågan om tidsfrist för överföring omfattas alltså inte av domstolens prövning vid ett överklagande av ett överföringsbeslut enligt Dublinförordningen. Mot den bakgrunden anser

Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen inte har förfarit felaktigt när den inte tog ställning till om tiden för överföring enligt artikel 29.1 i Dublinförordningen hade gått ut när domstolen dömde i målet. Mot samma bakgrund ska inte heller Migrationsöverdomstolen pröva den frågan och yrkande om inhämtande av förhandsavgörande ska därför avslås.

När det gäller överklagande i övrigt och om det finns humanitära skäl att avstå från att tillämpa Dublinförordningen anser Migrationsöverdomstolen att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning än den som Migrationsverket och migrationsdomstolen har gjort. överklagande ska därför avslås.

Migrationsöverdomstolens beslut den 24 september 2015 om inhibition upphör därmed att gälla.

Domen får inte överklagas (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen).

kammarrättsråd
ordförande

kammarrättsråd

kammarrättsråd
referent