



KLAGANDE

Lokman Atug, 780306
alias Malhat Zaki, 810404

Ombud: Advokaten Per Gisslén
Advokatfirman Sylwan och Fenger-Krog AB
Box 304
771 26 Ludvika

MOTPART

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsrättens i Stockholms län, migrationsdomstolen, dom den 2 september
2009 i mål nr UM 8565-09
(Migrationsverkets ärende nr 10-569219)

SAKEN

Överföring enligt Dublinförordningen

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Migrationsöverdomstolen undanröjer migrationsdomstolens dom och
Migrationsverkets beslut den 17 april 2009 att bl.a. överföra Lokman Atug
till Tyskland samt återförvisar målet till Migrationsverket för prövning av
Lokman Atugs ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

BAKGRUND

Lokman Atug ansökte om asyl i Sverige den 14 september 2006 tillsammans med sin hustru. Vid kontroll i Eurodac av deras fingeravtryck framkom att makarna tidigare ansökt om asyl i bl.a. Tyskland. Den 8 februari 2007 överfördes de till Tyskland med stöd av 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 (Dublinförordningen). Den 16 december 2008 ansökte Lokman Atug på nytt om asyl i Sverige. Migrationsverket avvisade hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd den 17 april 2009 och beslutade att han med omedelbar verkställighet på nytt skulle överföras till Tyskland. Beslutet överklagades till migrationsdomstolen som den 2 september 2009 avslag överklagandet.

Med anledning av att Lokman Atugs hustru och son (född 2007) dessförinnan ansökt om asyl här beslutade Migrationsverket den 13 februari 2008 att de skulle överföras till Tyskland. Hustrun och sonen höll sig emellertid undan verkställighet och ansökte på nytt om asyl när tiden för att verkställa överföringsbeslutet beträffande dem löpt ut. Deras asylansökningar kommer nu därför att prövas i Sverige.

Migrationsöverdomstolen förordnade den 1 oktober 2009 att verkställighet av Migrationsverkets beslut den 17 april 2009 om överföring av Lokman Atug till Tyskland inte får ske tills vidare eller till dess Migrationsöverdomstolen förordnar annat. Vidare upphävde domstolen den 6 november 2009 med omedelbar verkan Polismyndighetens i Västmanlands län beslut den 11 maj 2009 att ställa honom under uppsikt.

YRKANDEN M.M.

Lokman Atug

Lokman Atug yrkar att Migrationsöverdomstolen undanröjer migrationsdomstolens dom och återförvisar ärendet till Migrationsverket för prövning av hans asylansökan. Till stöd för sin talan anför han bl.a. följande.

Hans hustru och barn har ansökt om asyl i Sverige i juni 2009. Deras ansökningar kommer att prövas här i landet. Eftersom merparten av familjens asylansökningar ska prövas i Sverige bör även hans egen asylansökan prövas här. Det är önskvärt att ansökningarna handläggs i ett och samma land. I annat fall finns det risk för att myndigheterna kommer att göra olika bedömningar. Att ansöka om asyl är en rättighet som den enskilde individen har. Det föreligger därför också en rätt att få den saken prövad på ett så rättssäkert sätt som möjligt. Man bör hålla ihop familjer för att kunna göra en samlad bedömning av asylansökningarna.

Vidare har hans hustru inte åberopat några egna asylskäl utan den hotbild som finns mot henne i Turkiet är kopplad till hans asylskäl. En förutsättning för att hustrun ska få en rättvis och korrekt bedömning av sitt skyddsbehov är att även hans egen ansökan prövas här i landet. Om svenska myndigheter inte får ta del av hans asylskäl faller hans hustrus ansökan platt till marken. Om han överförs till Tyskland frántas hon också möjligheten att åberopa honom som vittne vid en eventuell muntlig förhandling i Sverige. Hon kan inte heller få sin sak prövad i Tyskland tillsammans med honom.

En överföring av honom till Tyskland skulle vidare i praktiken innebära att han skiljs från sin familj under lång tid framöver. Hänsyn måste tas till hans sons behov av att få vara tillsammans med båda sina föräldrar. Barnets anknytning till honom skulle påverkas mycket negativt om överföringsbeslutet verkställdes. Dessutom mår barnets mor psykiskt dåligt med tanke på detta och på grund av att familjen varit på flykt under flera år.

Migrationsverket

Migrationsverket bestrider bifall till överklagandet. Till stöd för sin inställning anför verket bl.a. följande.

Det föreligger inte skäl för att underlåta att tillämpa Dublinförordningen i det här fallet. Det primära syftet med Dublinförordningen är att fastställa en metod genom vilken det går att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. En utgångspunkt vid prövningen av Dublinärenden är att övriga hänsyn, såsom humanitära, är av sekundär och underordnad betydelse, även om de naturligtvis ska beaktas utifrån den ordning som förordningen fastställer. Det primära syftet med Dublinförordningen är dock att effektivt, objektivt och snabbt säkerställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att asylprocessen ska kunna påbörjas. Alla medlemsstater förutsätts vidare erbjuda tredjelandsmedborgare ett likvärdigt skydd.

Tysklands ansvar för att pröva Lokman Atugs asylansökan är fastställt. Frågan om vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan ska avgöras i enlighet med kriterierna i Dublinförordningens kapitel III. Av artikel 5.2 i förordningen – vilken artikel är att betrakta som absolut – framgår att detta ska ske mot bakgrund av situationen vid den tidpunkt då den asylsökande först lämnade in sin ansökan i en medlemsstat. Frågan om vilken medlemsstat som är ansvarig har prövats en gång och detta ansvar kvarstår fortfarande. När Tysklands ansvar fastställdes med stöd av reglerna i Dublinförordningen beaktades samtliga artiklar utifrån hur situationen var vid detta tillfälle. Artikel 5.2 i förordningen medför att det inte är möjligt att göra någon annan bedömning på grund av senare tillkomna omständigheter, varför Tysklands ansvar kvarstår.

I det nu aktuella fallet är det fråga om enskilda tredjelandsmedborgare som genom eget agerande, bl.a. genom att under lång tid hålla sig undan, har försatt sig i en sådan situation att deras asylansökningar kan komma att

prövas i olika länder. Det har även medfört att Lokman Atugs asylansökan fortfarande inte har kunnat prövas i sak samt att hustruns och sonens ärenden ännu inte är avslutade i Sverige. Det första överföringsbeslutet avseende Lokman Atug och hans hustru verkställdes genom att de reste till Tyskland den 8 februari 2007 och det har inte framkommit något annat än att de där hade möjlighet att få en samlad prövning av sina asylskäl. I denna situation bör Sverige inte göra undantag från Dublinförordningens bestämmelser om ansvarig medlemsstat. Mot bakgrund av förordningens utgångspunkter föreligger det inte sådana mycket starka humanitära skäl som krävs för att en överföring ska underlåtas.

Vidare är artikel 15 i Dublinförordningen inte tillämplig i förevarande mål. Artikel 15 tillåter en sammanföring av familjemedlemmar av humanitära skäl. En tillämpning av artikel 15 förutsätter emellertid att det finns en framställan av en medlemsstat, normalt den ansvariga, om att den berörda, inte ansvariga, medlemsstaten ska pröva den berörda personens asylansökan. Någon sådan framställan från Tyskland har inte presenterats.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

I målet aktualiseras frågan om en överföring enligt Dublinförordningen av Lokman Atug från Sverige till Tyskland, vilken skulle leda till att hans respektive hans familjs asylansökningar kommer under prövning i olika länder, är förenlig med utlänningslagstiftningen och Sveriges internationella åtaganden. Innan den frågan besvaras finns det emellertid anledning att närmare undersöka vilken syn på resultatet av en sådan överföring för Lokman Atugs, och även hans familjs, del som kommer till uttryck i själva Dublinförordningen.

Dublinförordningen

Inledningsvis kan konstateras att Dublinförordningen är direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför nationell rätt. Av motiveringen till

förordningen framgår att dess övergripande mål är att bidra till inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, som i sin tur syftar till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EU) (förordningens inledning [1]). Syftet med förordningen är att på ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt fastställa vilken stat som är ansvarig för prövningen av en tredjelandsmedborgares asylansökan (3). Metoden för att uppnå detta bör vidare bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa både för medlemsstaterna och för de berörda personerna (4). Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för fastställande av flyktingstatus samtidigt som målet att asylansökningar ska behandlas snabbt inte äventyras (ibid.).

Den nu nämnda metoden kommer till närmare uttryck genom de kriterier, s.k. ansvarighetskriterier, som fastställts i förordningens kapitel III (se artikel 3.1 och artiklarna 5-14). Att kriterierna ska tillämpas i den ordning som anges i det kapitlet och att situationen vid tidpunkten då den asylsökande först lämnade in sin ansökan i en av EU:s medlemsstater är avgörande framgår av kapitlets första bestämmelse, artikel 5.

Som framgått ovan är tanken bakom Dublinförordningen framförallt att få till stånd ett system som är tänkt att garantera asylsökande inom EU snabb tillgång till asylförfarandet i någon av dess medlemsstater. Redan av förordningens inledning framgår det emellertid att familjer, och intresset av att de hålls samman, kräver särskilda överväganden. Familjer bör följaktligen hållas samman i den mån det är förenligt med de andra mål man vill uppnå med förordningens kriterier och mekanismer (förordningens inledning [6]). Att en samlad prövning främjar grundligheten i prövningen och enhetligheten hos besluten betonas likaså (7). Vidare hänvisas till möjligheten att frångå ansvarighetskriterierna för att kunna sammanföra familjemedlemmar när detta är nödvändigt av humanitära skäl (ibid.). När det gäller behandlingen av personer som omfattas av förordningen finns det

också en hänvisning till medlemsstaternas förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i (12).

De nu nämnda skälen i Dublinförordningens inledning motsvaras av innehållet i bl.a. artiklarna 14 och 15. I dessa regleras hur medlemsstaterna ska hantera situationer när det finns en risk för att tillämpningen av förordningen på de olika medlemmarna i en familj kommer att leda till att de separeras från varandra. Migrationsöverdomstolen noterar att bestämmelsen i artikel 15 gäller situationen när familjemedlemmarna befinner sig i olika medlemsstater och bl.a. förutsätter, som Migrationsverket påtalat, att det finns en begäran från en medlemsstat om att en annan medlemsstat, som inte är primärt ansvarig för prövningen av en asylansökan, ska pröva den ändå.

Den nyss beskrivna situationen föreligger emellertid inte i det här målet, eftersom samtliga familjemedlemmar befinner sig i Sverige och det är klarlagt att de asylansökningar som getts in av Lokman Atugs hustru och son kommer att prövas i Sverige. Även om den reglering rörande sammanhållningen av familjer som finns i Dublinförordningen alltså inte är tillämplig på förhållandena i det nu aktuella målet är det ändå, enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning, värt att notera att man inom EU vid utformningen av förordningen lagt sig vinn om att värna intresset av att familjer inte splittras. Då uppkommer frågan om det finns någon annan möjlighet för Sverige att underlåta att tillämpa Dublinförordningen i Lokman Atugs fall och om det finns anledning att i så fall använda sig av den möjligheten. Som framgår i det följande är det möjligt att göra avsteg från den allmänna principen i förordningens artikel 3.1 att en asylansökan ska prövas av den medlemsstat i EU som pekats ut vid tillämpningen av förordningens ansvarighetskriterier.

Dublinförordningen ger medlemsstaterna vissa möjligheter att göra undantag från huvudregeln att en asylansökan ska prövas av den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig. Med stöd av artikel 3.2 i förordningen får en medlemsstat pröva en asylansökan som lämnas in av en

tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt ansvarighetskriterierna. I så fall blir den medlemsstaten ansvarig i förordningens mening och ska överta de skyldigheter som följer med detta ansvar. Vilken typ av omständigheter som kan leda till att undantaget i artikel 3.2 tillämpas i ett enskilt fall anges inte i förordningen.

Migrationsöverdomstolen har tidigare haft anledning att beröra en motsvarande bestämmelse i den s.k. Dublinkonventionen, dvs. konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (artikel 3.4). I det sammanhanget konstaterade Migrationsöverdomstolen att det inte fanns någon bestämmelse i utlänningslagen (2005:716) som förhindrade att Sverige med stöd av den bestämmelsen i Dublinkonventionen prövade en asylansökan (MIG 2007:8). Detta gäller även i förhållande till undantagsbestämmelsen i artikel 3.2 i Dublinförordningen.

Mot denna bakgrund finner Migrationsöverdomstolen att det i och för sig inte finns något som hindrar att Lokman Atugs asylansökan prövas i sak av Migrationsverket. Som redan nämnts uppkommer då frågan om varför svenska myndigheter skulle underlåta att tillämpa Dublinförordningen i hans fall. Som framgått tidigare innehåller själva förordningen i sin inledning en hänvisning till medlemsstaternas internationella åtaganden (12). Vilka svenska sådana åtaganden som kan vara relevanta i det här fallet behandlas i ett senare avsnitt.

Nationella bestämmelser

Principen om familjens enhet kan sägas genomsyra den svenska utlänningslagstiftningen. Den kommer bl.a. till uttryck i reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vissa utländska anhöriga till personer som bor i Sverige har i princip en rätt till uppehållstillstånd här. Exempelvis ska en utlänning som är make eller sambo till någon som är

bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige som huvudregel beviljas uppehållstillstånd (5 kap. 3 § utlänningslagen). Under motsvarande förutsättningar ska ett utländskt barn som är ogift och har en förälder i Sverige också i princip beviljas uppehållstillstånd. Vidare gäller – när ett beslut om avvisning eller utvisning prövas i högre instans – att ett sådant beslut i vissa fall samtidigt får meddelas angående den som är under 16 år och som står under den berörda utlänningens vårdnad, utan att den frågan tidigare prövats av någon underinstans (8 kap. 21 § utlänningslagen). Som ytterligare exempel på de hänsyn som ska tas till en persons familjesituation kan nämnas de överväganden som ska göras när en domstol står i begrepp att utvisa en utlänning på grund av brott (8 kap. 11 § utlänningslagen).

Internationella åtaganden

Redan av Förenta nationernas s.k. allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 framgår att familjen ”har rätt till samhällets och statens skydd” (artikel 16.3). Vidare kan konstateras att familjen åtnjuter skydd enligt flera av de FN-konventioner som Sverige har ratificerat till skydd för mänskliga rättigheter. Som exempel kan nämnas 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 23.1) och 1989 års konvention om barnets rättigheter (artiklarna 9.1 och 10.1). Det mest långtgående och detaljerade skyddet för familjen får emellertid i det här sammanhanget anses vara det som återfinns i 1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) med den tolkning av konventionsrättigheternas innehåll som framgår av praxis från Europadomstolen för mänskliga rättigheter.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och är med andra ord bindande för svenska myndigheter och domstolar. Det ankommer därför på dem att försäkra sig om att en överföring av Lokman Atug enligt Dublinförordningen inte strider mot Sveriges förpliktelser enligt

konventionen (jfr MIG 2008:42). Av intresse här är artikel 8 i konventionen, som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Det råder ingen tvekan, enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning, om att en verkställighet av Migrationsverkets beslut att överföra Lokman Atug till Tyskland för prövning av hans asylansökan där, samtidigt som det står klart att hans hustru och sons asylansökningar kommer att prövas i Sverige, innefattar ett intrång i hans och hans familjemedlemmars rätt till respekt för familjelivet. Som framgår av ordalydelsen av artikel 8.2 är ett sådant intrång emellertid berättigat om det har stöd i lagen, om det syftar till att uppfylla ett eller flera av de uppräknade ändamålen och om det kan anses vara proportionerligt. I det senare begreppet ligger att intresset av att uppfylla i vart fall något av ändamålen i artikel 8.2 ska väga tyngre än den börda intrånget innebär för den enskilde. Om inte samtliga tre krav är uppfyllda är intrånget inte bara ett ingrepp i den enskildes rättssfär utan också en kränkning av hans eller hennes rätt till skydd för familjelivet.

Migrationsöverdomstolens bedömning

Inledningsvis konstaterar Migrationsöverdomstolen att Migrationsverkets beslut att överföra Lokman Atug till Tyskland har stöd i lag, eftersom beslutet fattats i enlighet med Dublinförordningen (se ovan). Nästa fråga är om beslutet kan sägas syfta till att uppnå något av de ändamål som anges i artikel 8.2 i Europakonventionen.

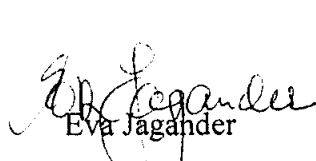
Av redogörelsen ovan för Dublinförordningens övergripande mål och bakomliggande syften framgår att tanken är att tillämpningen av den ska säkerställa att asylsökande inom EU snabbt får tillgång till asylförfarandet i någon av medlemsstaterna genom att det på ett tydligt och praktiskt sätt går att fastställa vilken stat som ska pröva en asylansökan. Ofta förekommande och omotiverade avsteg från tillämpningen av förordningens ansvarighetskriterier kan förväntas bringa viss oreda i systemet och även minska förutsebarheten i dess tillämpning. Det senare skulle vara till nackdel inte bara för de berörda staterna utan även för de berörda enskilda personerna. Det är därför angeläget att Dublinförordningen tillämpas i den utsträckning det är möjligt. Det intrång i Lokman Atugs och hans familjs rätt till respekt för familjelivet som överföringsbeslutet utgör har, enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning, som ändamål att förebygga oordning i den mening som avses i artikel 8.2. Den fråga som återstår att besvara är om det ”i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt” att göra ett sådant intrång som överföringsbeslutet i Lokman Atugs fall innefattar, dvs. om det är proportionerligt.

Om Migrationsverkets beslut att överföra Lokman Atug till Tyskland i enlighet med Dublinförordningen verkställs innebär det att hans asylansökan kommer att prövas där. Det är inte längre möjligt för svenska myndigheter att utverka en prövning i Tyskland av hans hustrus och sons asylansökningar. Genom att verkställa överföringsbeslutet skulle svenska myndigheter avhända sig möjligheten att pröva samtliga familjemedlemmars ansökningar i ett sammanhang och i ljuset av varandra. Det kan därmed inte uteslutas att tyska respektive svenska migrationsmyndigheter skulle komma till olika slutsatser när det gäller familjemedlemmarnas behov av internationellt skydd och att familjen splittras, i vart fall temporärt. Detta talar för att Sverige bör använda sig av möjligheten i artikel 3.2 att underlåta att tillämpa Dublinförordningen i förhållande till Lokman Atug. Till detta ska också läggas att det även i själva förordningen hänvisas till medlemsstaternas internationella åtaganden (inledningen [12], se ovan).

Som Migrationsverket hävdar är det i det här fallet fråga om enskilda tredjelandsmedborgare som genom sitt eget agerande, bl.a. genom att hålla sig undan, har försatt sig i en sådan situation att deras asylansökningar kan komma att prövas av myndigheterna i olika EU-stater. Dessutom har både Lokman Atug och hans hustru, som Migrationsverket också har påpekat, redan överförts till Tyskland en gång och, som det får förmodas, haft möjlighet till en samlad prövning av sina asylskäl där. Detta talar för att Sverige inte bör utnyttja sin möjlighet att göra undantag från tillämpningen av ansvarighetskriterierna i Dublinförordningen i Lokman Atugs fall.

För att verkställigheten av beslutet att överföra Lokman Atug till Tyskland inte ska utgöra en kränkning av hans eller hans familjemedlemmars rätt till respekt för familjelivet fordras det alltså att intresset av att förebygga oordning när det gäller tillämpningen av Dublinförordningen väger tyngre än den börda som överföringen skulle innebära för honom och hans familj. Mot ovanstående bakgrund finner Migrationsöverdomstolen – trots att Lokman Atug och hans hustru alltså själva bidragit till den uppkomna situationen – att så inte är fallet. Lokman Atugs asylansökan ska därför tas upp till prövning i sak i Sverige med stöd av artikel 3.2 i Dublinförordningen. Överklagandet ska följaktligen bifallas.

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


Eva Jagander


kammarrättsråd
ordförande


Siiri Lewis

kammarrättsråd
referent


Catharina Brége-Gefvert

kammarrättsråd


Mikaela Neijd
föredragande