

Målnummer:	UM3524-12	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2012-12-06		
Rubrik:	En utlännings kan inte få status som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande i förhållande till en stat som utlännings inte är medborgare i (undantaget statslösa personer). Då en annan EU-stat är ansvarig för prövningen enligt Dublinförordningen ska de skyddsskäl som utlännings åberopar mot den EU-staten prövas inom ramen för den prövning som sker vid tillämpningen av Dublinförordningen. Det som då ska bedömas är om överföringen skulle strida mot bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen och artikel 3 i Europakonventionen.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 1 kap. 9 §, 4 kap. 1 §, 2 § och 2 a §, 5 kap. 1 c § samt 12 kap. 1 § och 2 § utlänningslagen (2005:716)• Artikel 2, artikel 3.1 och artikel 3.2 i 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)• Artikel 1 A 2 och artikel 33 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen)• Artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1994:1219) (Europakonventionen)• Artikel 2 och artikel 21 i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet)		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• MIG 2008:42• MIG 2010:18• MIG 2010:21		

REFERAT

A reste enligt egen uppgift in i Sverige från Lettland den 27 juli 2011. Han sökte asyl och uppgav att han hade skyddsskäl mot Lettland. Under Migrationsverkets utredning framkom det att han hade rest från Afghanistan till Lettland och där beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Migrationsverket begärde enligt Dublinförordningen att Lettland skulle återta honom. Behörig myndighet i Lettland accepterade Migrationsverkets begäran och Migrationsverket beslutade den 28 november 2011 att avvisa A:s ansökan med stöd av 5 kap. 1 c § utlänningslagen (2005:716) samt att överföra honom till Lettland enligt Dublinförordningen. A överklagade beslutet och migrationsdomstolen beslutade den 22 december 2011 att upphäva Migrationsverkets avgörande och visa ärendet åter till verket för ny handläggning. Migrationsdomstolen uttalade bl.a. att det inte är fråga om asyl i förhållande till A:s hemland. Dublinförordningen är inte tillämplig och ansökan om uppehållstillstånd kan inte avvisas med hänvisning till 5 kap. 1 c § utlänningslagen. Migrationsverket överklagade beslutet och Migrationsöverdomstolen beslutade den 1 februari 2012 att inte meddela prövningstillstånd.

Migrationsverket genomförde därefter en ny utredning där verket bl.a. frågade A om han fortfarande hade skyddsskäl mot sitt hemland Afghanistan och om han sökte asyl mot Afghanistan. A svarade att så var fallet och vidhöll samtidigt att han hade skyddsskäl mot Lettland.

Migrationsverket beslutade den 28 februari 2012 återigen att avvisa hans ansökan med stöd av 5 kap. 1 c § utlänningslagen och att överföring skulle ske till Lettland.

A överklagade beslutet.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2012-03-21, ordförande Lindau), upphävde Migrationsverkets beslut och visade ärendet åter till verket för prövning med följande motivering. A:s asylskäl gentemot Lettland har, med hänvisning till Dublinförordningens regler, inte prövats av Migrationsverket. Migrationsdomstolen har, som i sitt tidigare lagakraftvunna beslut, uppfattningen att Dublinförordningen inte ska tillämpas i detta fall. Det betyder att ansökan om uppehållstillstånd inte kan avvisas med hänvisning till 5 kap. 1 c § utlänningslagen.

Migrationsverket överklagade migrationsdomstolens beslut och yrkade att Migrationsöverdomstolen, med ändring av migrationsdomstolens beslut, skulle fastställa Migrationsverkets beslut den 28 februari 2012. Som grund för överklagandet åberopade verket i huvudsak följande. Migrationsdomstolens beslut bygger i första hand på en felaktig rättstillämpning. Domstolens första beslut innehöll inte någon närmare förklaring till varför Dublinförordningen inte skulle vara tillämplig i målet. Det antydde dock att skälet var att A åberopat vissa asylskäl mot Lettland och att Migrationsverket haft att pröva dessa. Det saknas lagstöd för asylprövning mot ett land där den asylsökande inte är medborgare, utöver den prövning som verket de facto har företagit i ärendet. Det är en i princip undantagslös regel att en flykting endast kan vara en person som befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i och på grund av flyktingskäl inte kan återvända dit. Det innebär att det, utöver undantaget för statslösa, inte finns något utrymme att pröva en asylansökan där någon åberopar skyddsskäl mot ett land där denne inte är medborgare. Det skulle vara både orimligt och i strid med Dublinförordningens intentioner att en tillämpning av förordningen skulle kunna undgå och hemlandsprövning påkallas av en enskild tredjelandsmedborgare enbart genom att denne åberopar asylskäl mot mottagarlandet särskilt då dessa, som i förevarande fall, är vaga och uppenbart otillräckliga. En sådan rättstillämpning skulle få till följd att Dublinförordningen riskerar att sättas ur spel. Migrationsdomstolens senaste beslut ställer åter Migrationsverket inför följande alternativ. Antingen att företa en asylprövning mot Lettland, en åtgärd som det enligt verkets uppfattning saknas lagstöd för att genomföra, eller avstå från tillämpning av Dublinförordningen och företa en asylprövning mot A:s hemland, Afghanistan.

De absoluta verkställighetshindren enligt 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen gäller mot samtliga stater oavsett sökandens medborgarskap och så även bestämmelserna i den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna, Europakonventionen, framför allt artikel 3. Vidare följer av 1 kap. 9 § utlänningslagen att de ovan nämnda verkställighetshindren även gäller beslut om överföring enligt Dublinförordningen. En stat har alltid rätt att pröva asylansökningar enligt artikel 3.2 i Dublinförordningen. Det innebär dock inte att Dublinförordningen som sådan upphör att vara tillämplig. I det aktuella målet synes migrationsdomstolen inte ha menat att undantagsregeln i artikel 3.2 skulle tillämpas utan förklarat att Dublinförordningens bestämmelser överhuvudtaget inte är tillämpliga. Migrationsverket har svårt att se grunderna för detta ställningstagande. Inför varje beslut om överföring enligt

Dublinförordningen gör verket en ex officio prövning huruvida det finns skäl att avstå från överföring i enlighet med artikel 3.2 Dublinförordningen. I denna prövning väger Migrationsverket in de omständigheter som åläggs verket genom bl.a. Europadomstolens avgöranden rörande Application no. 43844/98 och 32733/08 samt EU-domstolens avgöranden i mål C 411/10 och C 493/10. Den asylsökande får genom detta förfarande anses vara skyddad mot att verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att denne där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte vara skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännings skulle vara i sådan fara. Utöver detta ålägger Migrationsöverdomstolens vägledande avgöranden Migrationsverket att inte besluta om överföring till medlemsstater där asyلفörfarandet och mottagningsförhållandena har bedömts vara så bristfälliga att en överföring av en asylsökande dit i enlighet med Dublinförordningen inte är förenlig med 12 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och riskerar att strida mot artikel 3 i Europakonventionen. En sådan prövning omfattar de skäl mot Lettland som A har åberopat. Det saknas därför skäl att undanröja Migrationsverkets beslut.

A förelades att yttra sig i målet men hördes inte av.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2012-12-06, Linder, Råberg och Briheim Fällman, referent), yttrade:

I målet är fråga om Dublinförordningens tillämplighet i fall då den asylsökande har anfört skyddsskäl mot en annan EU-medlemsstat i vilken denne beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande gentemot sitt hemland. Förutom nationella bestämmelser måste såväl EU-rättsliga som andra internationella bestämmelser beaktas.

1. Dublinförordningen

Som Migrationsöverdomstolen tidigare konstaterat är Dublinförordningen direkt tillämplig i Sverige och har företrädare framför nationell rätt (se t.ex. MIG 2008:42). Av skälen till förordningen framgår att dess övergripande mål är att gradvis upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, som i sin tur syftar till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU som är öppet för den som av olika omständigheter tvingas söka skydd i gemenskapen på laglig väg (förordningens inledning [1]). Utgångspunkten är att principen om non-refoulement ska bevaras och att medlemsstaterna, som alla iakttar denna princip, i detta avseende betraktas som säkra länder för medborgare i tredje land (2). Syftet med förordningen är vidare att på ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt avgöra vilken stat som är ansvarig för prövningen av en tredjelandsmedborgares asylansökan (3). Metoden för att uppnå detta bör 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). Av artikel 3.1 framgår att medlemsstaterna ska pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat, antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium, samt att ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, nämligen den som enligt ansvarighetskriterierna fastställs som ansvarig.

Asylansökan definieras i artikel 2 som en ansökan som har getts in av en tredjelandsmedborgare och som kan anses som en ansökan om internationellt skydd av en medlemsstat i enlighet med Genèvekonventionen (Konventionen

angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967). En ansökan om internationellt skydd ska antas vara en asylansökan, om inte tredjelandsmedborgaren uttryckligen begär en annan typ av skydd, som kan sökas särskilt.

Tanken bakom Dublinförordningen är alltså framför allt att få till stånd ett system som är tänkt att garantera asylsökande inom EU snabb tillgång till asylförfarandet i någon av dess medlemsstater. När det gäller behandlingen av personer som omfattas av förordningen finns det emellertid redan i dess inledning en hänvisning till medlemsstaternas förpliktelser enligt de internationella instrument som de är parter i (12). Det är också möjligt att göra avsteg från den allmänna principen i förordningens artikel 3.1 att en asylansökan ska prövas av den medlemsstat i EU som pekas ut vid tillämpningen av förordningens ansvarighetskriterier.

Med stöd av artikel 3.2 i Dublinförordningen 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. Någon bestämmelse i utlänningslagen som förhindrar Sverige att med stöd av artikel 3.2 pröva en asylansökan finns inte.

2. Principen om non-refoulement och Europakonventionen

Principen om non-refoulement, som har sitt ursprung i artikel 33 punkt 1 i Genèvekonventionen, finns intagen i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet. Principen innebär att en fördragsslutande stat inte får utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot ett område där dennes liv eller frihet skulle hotas på grund av hans eller hennes ras eller religion, nationalitet, språk, sexuella läggning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, politiska åskådning eller minoritet eller där den asylsökande riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Förbudet mot refoulement avser inte bara åtgärder som leder till att utlännningen sänds till hemlandet utan även till områden där personen inte är skyddad mot risken för vidaresändning till hemlandet (SOU 2006:61 Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt, s. 58 f. och Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, 9 uppl. 2010, s. 69.)

Av artikel 3 i Europakonventionen följer att en stat inte får verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning till ett land om utlännningen löper risk att i det landet utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännningen löper sådan risk (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2012, s. 85 ff.).

3. Nationella bestämmelser

Med flykting avses enligt 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen en utlänningsperson som av i bestämmelsen särskilt angivna skäl befinner sig utanför det land som utlännningen i fråga är medborgare i och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av sitt hemlands skydd. Av 2 § första stycket och 2 a § första stycket samma kapitel framgår att med såväl alternativt skyddsbehövande som övrig skyddsbehövande avses en utlänningsperson som befinner sig utanför det land som utlännningen är medborgare i och av olika angivna anledningar inte kan återvända till det landet. Uttryckliga undantag görs för statslösa personer.

Den aktuella definitionen av flykting infördes i utlänningslagstiftningen genom 1980 års utlänningslag (1980:376) och motsvarar i princip den som finns i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen, såsom definitionen har reviderats genom

1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Den ligger också i linje med den definition som EU:s medlemsstater har enats om, som har kommit till uttryck i artikel 2 i skyddsgrundsdirektivet.

Motsvarigheten till artikel 3 i Europakonventionen finns i 12 kap. 1 § utlänningslagen där ett generellt och undantagslöst förbud finns mot verkställighet av ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning bl.a. om verkställigheten medför risk för dödsstraff eller risk för tortyr eller annan omänsklig behandling. Principen om non-refoulement återspeglas i 12 kap. 2 § utlänningslagen med ett principiellt förbud mot att verkställa ett sådant beslut i det fall utlänningen riskerar förföljelse i mottagarlandet. Båda bestämmelserna inbegriper också situationen där man kan befara vidaresändning till ett land där utlänningen kan löpa en sådan risk. Av 1 kap. 9 § utlänningslagen framgår att nämnda verkställighetshinder även gäller för beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

Om överföring ska ske enligt Dublinförordningen ska asylansökan avvisas enligt 5 kap. 1 c § utlänningslagen.

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

Migrationsöverdomstolen konstaterar inledningsvis att det i målet är ostridigt att A är medborgare i Afghanistan och att han har flytt från sitt hemland för att söka internationellt skydd. Han har fått sin ansökan om asyl prövad i Lettland och där beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Sedan han anlände till Sverige har han tydligt uttryckt att han vill söka asyl gentemot Lettland och har framfört sina skyddsskäl i förhållande till det landet. Enligt vad som kan utläsas av utredningen i målet är det först senare i processen, inför Migrationsverkets nu aktuella beslut, som han uttryckligen har uppgett att han alltså har skyddsskäl också mot sitt hemland Afghanistan.

Flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande är endast den som befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i och inte kan eller vill begagna sig av det landets skydd. Det är således inte möjligt att erhålla status som flykting eller skyddsbehövande i förhållande till ett land man inte är medborgare i, undantaget statslösa.

A är inte medborgare i Lettland. Han kan därför inte erhålla status som flykting eller skyddsbehövande i förhållande till Lettland. Det enda land han kan vara flykting eller skyddsbehövande gentemot är hans hemland Afghanistan. A har, som anförts ovan, lämnat Afghanistan för att söka internationellt skydd. Han får också antas anse sig fortfarande vara i behov av sådant skydd, något han har bekräftat i ett senare skede i den svenska processen. En ansökan om internationellt skydd ska, enligt Dublinförordningen, antas vara en asylansökan. A:s ansökan måste därför, redan från början, anses ha varit en ansökan om internationellt skydd gentemot Afghanistan.

Som framgått ovan är Dublinförordningens övergripande mål och bakomliggande syften att tillämpningen av förordningen 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 bör därför återigen understrykas att det är angeläget att Dublinförordningen tillämpas i den utsträckning det är möjligt (jfr MIG 2010:18).

Migrationsöverdomstolen har tidigare uttalat att som utgångspunkt måste gälla att alla EU:s medlemsländer både kan och vill leva upp till vad som beslutats

inom unionen. När kritik riktas mot en medlemsstats sätt att följa gällande gemensamma regelverk är det främst en sak för EU-institutionerna att följa upp den frågan. Detta får emellertid inte innebära att Sverige sviker sina förpliktelser enligt Europakonventionen eller att bestämmelserna i utlänningslagen inte följs. Sveriges förpliktelser utgör ett hinder mot att verkställa ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen om utlännings i mottagarlandet löper risk att utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen eller principen om non-refoulement i övrigt. Det ankommer därför på Migrationsverket och migrationsdomstolarna att försäkra sig om att en överföring enligt Dublinförordningen inte strider mot Sveriges förpliktelser. (MIG 2008:42 och MIG 2010:21).

I enlighet med ansvarighetskriterierna i Dublinförordningen är Lettland ansvarig medlemsstat för att pröva As ansökan om asyl gentemot Afghanistan. De skyddsskäl han har anfört mot Lettland kan inte prövas som en självständig asylansökan eftersom han inte kan bedömas vara flykting eller skyddsbehövande i förhållande till Lettland. Hans åberopade skyddsskäl gentemot Lettland får däremot prövas inom ramen för den prövning som ska ske när det gäller tillämpningen av Dublinförordningen. En bedömning måste då göras av om en överföring till Lettland skulle strida mot 12 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen och artikel 3 i Europakonventionen. En sådan prövning har Migrationsverket företagit i sitt beslut och bedömt att det inte finns några skäl för att avstå från att tillämpa Dublinförordningen. Migrationsöverdomstolen anser inte att det finns skäl att göra någon annan bedömning. Vid angivna förhållanden har Migrationsverket haft fog för sitt beslut att med stöd av 5 kap. 1 c § utlänningslagen avvisa A:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och överföra honom till Lettland. Migrationsverkets överklagande ska därför bifallas.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Med bifall till överklagandet upphäver Migrationsöverdomstolen migrationsdomstolens beslut och fastställer Migrationsverkets beslut den 28 februari 2012.

Sökord: Alternativt skyddsbehövande; Ansvarig stat; Ansökan; Asylprövning; Dublinförordningen; Europakonventionen; Flykting; Internationellt skydd; Non-refoulement; Skyddsgrundsdirektivet; Skyddsskäl; Undantag från ansvarighetsregler; Överföring

Litteratur: SOU 2006:61 Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt, s. 58 f; Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan 2012, s. 85 ff; Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentar, nionde upplagan 2010, s. 69
