

Överklagandeprocéduren i Dublinförordningen och i svensk rätt

RS/003/2021



Fastställelsebeslut: RA/025/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-02-16			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-02-16			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2023-05-15	3.0	1, 2.5.1, 2.6	RA/027/2023
2023-03-30	2.0	Hela dokumentet	RA/020/2023

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Bakgrund	3
2. Överklagande av överföringsbeslut.....	4
2.1 Dublinförordningen.....	4
2.2 Nationell rätt	4
2.3 Suspensiv verkan enligt art. 27.3 c DF	4
2.4 Suspensiv verkan enligt art. 27.4 DF till följd av överklagande av ett överföringsbeslut.....	5
2.5 När uppstår och upphör den suspensiva effekten?	6
2.5.1 Slutligt beslut och suspensiv effekt i tvåinstansförfaranden	6
2.6 Påverkan av fristerna för överföring vid inhibitionsbeslut i andra fall än till följd av överklagande.....	7
3. Överklagande i andra fall än överföringsbeslut.....	8
3.1 EU-domstolens dom i C-19/21 och dess direkta effekt	8
3.2 Tillämpningsområdet för C-19/21	9

1. Bakgrund

Rätten till ett effektivt rättsmedel enligt Dublinförordningen, rådets och Europaparlamentets förordning (EU) nr 604/2013 (DF) regleras i förordningen.

Enligt art. 27 DF ska medlemsstaterna välja mellan tre förslag när det gäller överklagandeproceduren. Lagstiftaren har implementerat alternativ 27.3 c i svensk rättsordning genom införandet av bestämmelsen 12 kap. 9 a § i utlänningslagen (2005:716). Där stadgas kortfattat att om en sökande överklagar ett överföringsbeslut och inom överklagandetiden begär inhibition, så får överföringsbeslutet inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition.¹ EU-domstolen har i mål C-60/16 uttalat sig särskilt om överklagandebestämmelserna i Dublinförordningen.

EU-domstolen har därefter, i dom den 22 september 2022 i de förenade målen C-245/21 och C-248/21 uttalat sig om inhibitionsbeslut enligt art. 27.4 DF. EU-domstolen har i dom den 30 mars 2023 i målet C-556/21 klargjort definitionen av ”slutligt beslut” i förhållande till art. 29.1 i DF samt uttalat sig om hur överföringsfristerna påverkas när det finns ett tvåinstansförfarande för överklaganden.

Genom EU-domstolens dom den 1 augusti 2022 i mål C-19/21 har det även införts en ny grund för överklagande enligt DF i andra fall än överföringsbeslut. Det rör situationen att en medlemsstat har avslagit en framställan om övertagande av ansvaret för prövningen av en ansökan om asyl (fortsättningsvis kallad ej-accept). Den situation det gäller är när en medlemsstat med stöd av art. 8.2 DF till en annan medlemsstat gör en framställan om övertagande av ett ensamkommande barn som har en släkting i denna medlemsstat. EU-domstolen uttalar att när en medlemsstat avslår en framställan om övertagande på denna grund ska barnet ha rätt att få ansvarsfrågan prövad i domstol i denna medlemsstat.

EU-domstolens senaste praxis gör att det finns skäl att uppdatera Migrationsverkets styrning.

¹ I samma lagändring infördes också en ny bestämmelse i 7 kap. 5 a § utlänningsförordningen (2006:97), varav framgår att om sökande framställer ett inhibitionsyrkande som medför att en överföring inte får verkställas i enlighet med 12 kap. 9 a § utlänningslagen så ska Migrationsverket underrätta den verkställande myndigheten om det (förutsatt att detta är en annan myndighet än Migrationsverket).

2. Överklagande av överföringsbeslut

2.1 Dublinförordningen

I art. 27 DF behandlas överklaganden av beslut om överföring. En sökande eller annan person som avses i art. 18.1 c eller d ska enligt art. 27.1 DF ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller beslut om överföring.

Art. 27.3 c, som implementerats i svensk lagstiftning innebär att den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet (dvs. inhibition) 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.

I art. 27.4 anges att medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna på eget initiativ får besluta att avbryta verkställighet av överföringsbeslutet i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen.

2.2 Nationell rätt

I 1 kap. 9 § utlänningslagen framgår att beslut om överföring enligt Dublinförordningen är att jämställa med beslut om utvisning och avvísning.

I 12 kap. 9 a § utlänningslagen anges att om en utlänning har överklagat ett beslut som Migrationsverket eller Polismyndigheten har fattat om överföring enligt Dublinförordningen, och inom överklagandetiden har yrkat inhibition av beslutet, får beslutet inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition. Detta gäller endast första gången utlänningen yrkar inhibition. Ett beslut att avslå ett sådant yrkande om inhibition ska vara motiverat.

I 12 kap. 13 § utlänningslagen föreskrivs att Migrationsverket får besluta om inhibition om det finns särskilda skäl till det.

2.3 Suspensiv verkan enligt art. 27.3 c DF

Överföringsbeslut som fattas i enlighet med Dublinförordningen är verkställbara från och med samma dag som de fattas (förutsatt att de inte inhiberas). I svensk rätt ska 12 kap. 9 a § utlänningslagen tillämpas då en sökande överklagar ett överföringsbeslut och begär inhibition.

Det medför att om en sökande överklagar ett överföringsbeslut och begär att detta ska inhiberas så avbryts verkställigheten automatiskt i enlighet med denna bestämmelse fram tills att migrationsdomstolen tar ställning till yrkandet. Migrationsverket behöver således inte fatta något separat beslut om att avbryta verkställigheten eftersom detta följer av lag.

I art. 28.3 tredje stycket och 29.1 DF anges att tidsfristerna i dessa bestämmelser kan beräknas med hänvisning till sådan suspensiv verkan som har uppstått i enlighet med art. 27.3 DF och tidpunkten för när denna verkan upphör. EU-domstolen uttalar dock under fråga 4 i mål C-60/16 att dessa tidsfrister ska beräknas på samma sätt, från tidpunkten när den suspensiva verkan upphör, trots att den berörda personen inte själv har begärt att överföringsbeslutet ska inhiberas. I samma mål uttalar EU-domstolen också att tillämpningen av alternativ ”c” i artikel 27.3 DF (som Sverige alltså har implementerat genom 12 kap. 9 a § utlänningslagen) innebär att suspensiv verkan förutsätter ett domstolsavgörande som meddelas efter ansökan från den berörda personen.

Om den enskilde *i samband med överklagande däremot inte begär inhibition* så är dock överföringsbeslutet fortsatt verkställbart. Inhibition kan då inte beslutas med stöd av artikel 27.3 utan bara med stöd av art. 27.4 DF när det sker i samband med ett överklagande.²

2.4 Suspensiv verkan enligt art. 27.4 DF till följd av överklagande av ett överföringsbeslut

Medlemsstaterna får i enlighet med art. 27.4 DF lagstifta om att ge de behöriga myndigheterna möjlighet att på eget initiativ besluta att avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut i väntan på utfallet av överklagandet eller omprövningen. Eftersom lagstiftaren i 12 kap. 13 § utlänningslagen har gett Migrationsverket möjlighet att på egen hand besluta om inhibition om det finns särskilda skäl för det, så kan Migrationsverket inom ramen för art. 27.4 DF på eget initiativ inhibera ett överföringsbeslut förutsatt att den enskilde har överklagat beslutet men inte själv har begärt att beslutet ska inhiberas.

Om Migrationsverket fattar beslut om inhibition enligt 12 kap. 13 § utlänningslagen i samband med ett överklagande som saknar ett inhibitionsyrkande så framgår av EU-domstolens dom C-60/16 att fristerna i art. 28.3, tredje stycket och 29.1 DF i sådana fall ska beräknas från tidpunkten för när den suspensiva verkan upphör. Detta har även klargjorts i senare praxis, nämligen i målen C-245/21 och C-248/21. EU-domstolen bekräftar i domen att ett inhibitionsbeslut som fattas av den behöriga myndigheten med stöd av art. 27.4 till följd av ett överklagande av ett överföringsbeslut har suspensiv verkan på samma sätt som när domstol beslutar om inhibition enligt art. 27.3.³

² Se mera om detta i avsnitt 2.4.

³ P. 49 i domen.

2.5 När uppstår och upphör den suspensiva effekten?

Suspensiv effekt som har uppstått genom ett inhibitionsbeslut i migrationsdomstolen upphör normalt att gälla då inhibitionsbeslutet upphävs, vilket oftast sker i samband med att domstolen prövar överklagandet i sak slutligt och därigenom skiljer sig från målet. För att en inhibition som meddelats av domstol ska vara fortsatt giltig efter domstolen skiljt sig från målet, måste detta specifikt anges i avgörandet.

När suspensiv effekt istället har uppstått genom ett inhibitionsbeslut från Migrationsverket (enligt 12 kap. 13 § utlänningslagen) till följd av ett överklagande så upphör denna att gälla senast vid tidpunkten då domstolen prövar överklagandet i sak (domsdagen). Det finns dock inga hinder mot att Migrationsverket före denna tidpunkt själv fattar beslut om att häva sitt tidigare inhibitionsbeslut, förutsatt att det finns skäl för det. Om så sker upphör den suspensiva effekten vid tidpunkten för det beslutet.

Oavsett om den suspensiva effekten uppstår genom ett beslut i domstol enligt 12 kap. 9 a § eller genom ett beslut enligt 12 kap. 13 § utlänningslagen till följd av överklagande av ett överföringsbeslut så avbryts verkställigheten i båda fallen. Av EU-domstolens dom i mål C-60/16 så följer dock att vid tillämpningen av alternativ ”c” i art. 27.3 DF (12 kap. 9 a § utlänningslagen) så uppstår den suspensiva verkan först i samband med domstolens beslut om inhibition, trots att verkställigheten avbryts vid ett tidigare tillfälle.

Migrationsverket måste därför fortsatt göra en noggrann bedömning av om den enskilde verkligen begär inhibition eller inte i samband med sitt överklagande. Denna bedömning ska liksom tidigare vara generös men det innebär inte att utgångspunkten bör vara att inhibitionsyrkanden i princip alltid kan ”tolkas in” i överklagandet. Istället måste det göras en individuell bedömning av om den enskilde uttryckt något konkret i överklagandet som kan uppfattas just som en begäran om inhibition.

I sådana fall där en person yrkar inhibition efter att överklagandefristen har löpt ut, avvisas överklagandet. Däremot måste man ta ställning till inhibitionsyrkandet.

2.5.1 Slutligt beslut och suspensiv effekt i överklaganden där det finns två överklagandeinstanser

EU-domstolen har i ett avgörande den 30 mars 2023 i C-556/21 uttalat sig om vad som utgör ett ”slutligt beslut” i DF:s mening och hur överföringsfristerna i art. 29 påverkas av om det finns två överklagandeinstanser i en medlemsstat, såsom det finns i Sverige.

DF kräver endast att det ska finnas ett effektivt rättsmedel mot ett överföringsbeslut.⁴

⁴ P. 30 i domen.

I ovan nämnda avgörande anges att ett beslut enligt art. 29.1 DF är ”slutligt” (final) efter det att alla de rättsmedel som föreskrivs i den berörda medlemsstatens rättsordning har uttömts (after all remedies provided for by the legal order of the Member State concerned have been exhausted).⁵ När ett beslut är slutligt skiljer sig alltså mellan olika medlemsstater, beroende på hur instansordningen i en medlemsstat har bestämts i dess nationella lagstiftning. I Sverige, som har två överklagandeinstanser, är ett beslut alltså slutligt i DF:s mening när det har vunnit laga kraft.

När det gäller överföringsfristerna uttalar EU-domstolen i den ovan nämnda domen att en interimistisk åtgärd (t.ex. ett beslut om inhibition i samband med ett överklagande) som medför att fristen för överföring i art. 29 DF avbryts i väntan på resultatet av ett överklagande i andra instans endast kan vidtas när verkställigheten av överföringsbeslutet har avbrutits i väntan på resultatet av överklagandet i första instans. Om suspensiv verkan inte har inträffat i samband med överklagande till första instans enligt art. 27.3 eller 27.4 DF kan fristen inte stoppas vid överklagande av överföringsbeslutet till andra instans.⁶ Vid ett tvåinstansförfarande avbryts fristen alltså endast om den avbrutits med stöd av art. 27.3 eller 27.4 DF i samband med överklagandet i första instans.⁷

Sammanfattningsvis innebär detta att om verkställigheten av överföringsbeslutet avbryts i avvaktan på att överklagandet avgörs i första instans till följd av art. 27.3 eller 27.4 DF ska ”slutligt” beslut i förhållande till art. 29.1 DF tolkas som när ärendet har vunnit laga kraft och överföringsfristen börjar således löpa vid denna tidpunkt.

Om ett överföringsbeslut har överklagats, men migrationsdomstolen inte har beslutat om inhibition enligt den sedvanliga prövningen av yrkandet (som alltså skett med stöd av art. 27.3 DF, jfrd med 12 kap. 9 a § utlänningslagen), men däremot i ett senare skede beslutar om inhibition, sker detta dock med stöd av förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler. Ett sådant beslut har inte suspensiv verkan och överföringsfristerna avbryts därmed inte.⁸

Detsamma gäller när migrationsdomstolen har avslagit ett överklagande, men Migrationsöverdomstolen vid ett överklagande beslutar om inhibition (t.ex. i samband med att prövningstillstånd meddelas).

2.6 Påverkan av fristerna för överföring vid inhibitionsbeslut i andra fall än till följd av överklagande

Som nämns ovan, är Migrationsverkets möjlighet att besluta om inhibition i 12 kap. 13 § utlänningslagen inte enbart kopplad till att ett överföringsbeslut överklagas. Verket kan fatta inhibitionsbeslut om det uppkommit någon annan anledning till att beslutet ändå inte bör verkställas. Frågan är då om det uppkommer suspensiv effekt i dessa fall.

⁵ P. 24 i domen.

⁶ P. 34 och 39 i domen.

⁷ P. 40 i domen.

⁸ Jfr prop. 2016/17:150 s. 12.

EU-domstolen uttalar i C-245/21 och C-248/21 att suspensiv effekt inte uppstår när myndigheterna med stöd av art. 27.4 fattar beslut om inhibition på andra grunder än i samband med ett överklagande och att fristen för överföring i art. 29.1 DF i dessa fall inte avbryts.⁹ Detta får till följd att överföringsfristerna i dessa fall inte förlängs.

EU-domstolen uttalar i domen också i vilka fall fristerna kan förlängas. I art. 29.2 DF anges två fall där fristerna för överföring kan förlängas. Det är om personen är frihetsberövad eller om han eller hon håller sig undan. EU-domstolen säger att art. 29.2 inte kan tillämpas analogt i andra fall där det är omöjligt att verkställa beslutet om överföring.¹⁰ Bestämmelsen i art. 29.2 är ett undantag från de frister som föreskrivs i art. 29.1 och unionslagstiftaren har inte infört någon allmän bestämmelse i DF som anger avbrott eller tillfälligt upphörande av fristerna.¹¹ Det innebär att om Migrationsverket inhiberar ett överföringsbeslut enligt 12 kap. 13 § utlänningslagen på andra grunder än till följd av ett överklagande så avbryts inte fristerna för överföring (såvida inte något av de undantag som anges i art. 29.2 aktualiseras). Verkställigheten avbryts dock till dess att fristen för överföring har löpt ut, om inte verket upphäver inhibitionsbeslutet innan dess.

Eftersom Migrationsverkets möjlighet att besluta om inhibition med stöd av 12 kap. 13 § utlänningslagen inte enbart är kopplad till att överföringsbeslut överklagas, är det mycket viktigt att verket anger och motiverar rätt orsak till inhibitionsbeslutet, eftersom det påverkar om och när suspensiv verkan uppstår.

Genomförs inte överföringen inom tidsfristen på sex månader i artikel 29.1 eller inom de frister som anges i artikel 29.2, övergår ansvaret på den anmodande medlemsstaten, dvs. den medlemsstat som har fattat beslutet om överföring.

3. Överklagande i andra fall än överföringsbeslut

3.1 EU-domstolens dom i C-19/21 och dess direkta effekt

Som ovan anges, har EU-domstolen i mål C-19/21 infört en ny grund för överklagande enligt DF i andra fall än de som anges i art. 27, dvs. överklagande av överföringsbeslut. Det rör situationen att en medlemsstat har avslagit en framställan om övertagande enligt art. 8.2 DF från en annan medlemsstat av ett ensamkommande barn som har en släkting i den första medlemsstaten.

⁹ C-245/21 och C-248/21, p. 71.

¹⁰ P. 68 i domen.

¹¹ P. 66 i domen. EU-domstolen har även i dom den 30 mars 2023 i C-338/21 med liknande motivering sagt att överföringsfristerna inte avbryts även om verkställigheten i andra fall än art. 29 DF avbryts i nationell rätt.

EU-domstolen uttalar att när en medlemsstat avslår en framställan om övertagande på denna grund ska barnet ha rätt att få ansvarsfrågan prövad i domstol i denna medlemsstat.¹²

Situationen regleras varken i DF eller i svensk rätt och i det följande redogörs för varför och på vilket sätt EU-domstolens dom ska tillämpas i nationell rätt.

Genom Sveriges medlemskap i EU har riksdagen (10 kap. 6 § regeringsformen) överlåtit delar av sin beslutanderätt i rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter till EU.

EU-domstolen har (dom EG 26/62) fastställt EU:s lagstiftnings direkta effekt. I domen uttalar domstolen att EU-rätten inte bara skapar skyldigheter för medlemsstaterna utan även rättigheter för privatpersoner. Privatpersoner kan därför dra fördel av dessa rättigheter och direkt åberopa EU-rätten i nationella domstolar, oberoende av om det finns rättsmedel i den nationella lagstiftningen.

Principen om direkt effekt rör primärrätten men även rättsakter som kommer från sekundärrätten, det vill säga rättsakter som är antagna av EU-institutionerna, såsom förordningar, direktiv och beslut. Förordningar har alltid direkt effekt och är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. EU-domstolen uttolkar EU-rätten, bl.a. EU:s förordningar och direktiv och dess avgöranden blir en del av EU-rätten.

DF har således direkt effekt. Nationell rätt kan därmed bara komplettera förordningen i delar som inte kan anses ingå i förordningens regelverk.

3.2 Tillämpningsområdet för C-19/21

EU-domstolen har i C-19/21 nu funnit att DF ska tolkas så att det, utöver vad som framgår av ordalydelsen i art. 27.1 DF, även finns en möjlighet för ett asylsökande ensamkommande barn att överklaga en medlemsstats beslut att avslå en framställan om övertagande enligt art. 8.2 DF. Domstolen uttalar att denna rätt till överklagande härleds från art. 27.1 DF. Domstolens dom är tydlig och innebär att DF innehåller en överklagandemöjlighet för ett asylsökande ensamkommande barn som inte tidigare tillämpats. Överklagandemöjligheten ska tillämpas utan hinder av att nationell lag inte reglerar situationen.¹³

Argumentationen för domslutet är i korthet ensamkommande barns särskilt utsatta situation och att barnets intresse bör väga tungt. Artikel 8.1 DF rör ett ensamkommande barn som har en familjemedlem inklusive syskon i en annan MS. Art. 8.2 rör andra ”släktingar” än familjemedlemmar till ett ensamkommande barn. Artikel 8.3 DF rör situationen när ett ensamkommande barn har familjemedlemmar eller släktingar som avses i art. 8.1 eller 8.2 som vistas i mer än en MS. Då ska ansvarig MS fastställas utifrån vad som är bäst för barnet.

¹² Barnets släkting i den anmodade staten har däremot inte rätt att överklaga, se p. 55 i domen.

¹³ Läs mer i rättslig kommentar EU-domstolens dom C-19/21, RK/001/2023 om tillämpningsområdet för domen och hur sådana överklaganden hanteras.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2020:4 uttalat att Migrationsverkets beslut att inte samtycka till att ta över ansvaret för en asylsökande efter en framställan enligt Dublinförordningen från en annan medlemsstat inte kan överklagas. Det avgörandet rörde art. 9.

”Familjemedlemmar” till ett ensamkommande barn i art. 8.1 är närmare än andra ”släktingar” i art. 8.2. Migrationsöverdomstolens avgörande bör fortfarande ha giltighet eftersom det rörde en annan situation än EU-domstolens avgörande och även därför att det inte finns samma syfte, nämligen den utsatta situation som ett ensamkommande barn befinner sig i. Man kan av domen dra slutsatsen att överklagandemöjligheten för en nekad accept enligt art. 8 bör ges i DF p g av att det rör sig om ensamkommande barn, som har ett starkare skydd.

Utan uttryckligt stöd i domstolsavgörande av EU-domstolen eller Migrationsöverdomstolen bör Migrationsverket därför inte tillämpa domen i andra ej-accepter, än de som rör begäran från andra MS om övertagande med stöd av artiklarna 8.1, 8.2 eller 8.3 DF. Rätten att överklaga en ej-accept bör alltså inte gälla för andra artiklar än dessa.