

Målnummer: UM7706-10**Avdelning:** 1**Avgörandedatum:** 2010-12-10

Rubrik: Asylförfarandet i en av EU:s medlemsstater har bedömts vara så bristfälligt att en överföring av en asylsökande dit i enlighet med Dublinförordningen inte är förenlig med vare sig 12 kap. 1 § eller 2 § utlänningslagen och riskerar att strida mot artikel 3 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Även mottagningsförhållandena för asylsökande i medlemsstaten har ansetts vara så undermåliga att verkställigheten av ett beslut att överföra en person dit med stöd av förordningen riskerar att vara oförenlig med både 12 kap. 1 § utlänningslagen och artikel 3 i konventionen. Det har därför vid tidpunkten för avgörandet bedömts föreligga skäl att med stöd av artikel 3.2 i Dublinförordningen göra undantag från förordningens ansvarighetskriterier och i stället pröva asylansökan i Sverige.

Lagrum:

- 1 kap. 9 § samt 12 kap. 1 § och 2 § utlänningslagen (2005:716)
- Artikel 3.1, artikel 3.2 och artikel 5 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 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (1994:1219)
- Artikel 7 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
- Artikel 3 och artikel 16 i 1984 års FN-konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Rättsfall:

- MIG 2007:8
- MIG 2008:42
- MIG 2010:18

REFERAT

A och hennes dotter B ansökte om asyl i Sverige den 13 januari 2010. Under Migrationsverkets utredning framkom att de rest in illegalt i Grekland den 22 oktober 2009. Migrationsverket begärde därför enligt 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) att Grekland skulle återta A och B. Behörig myndighet i Grekland besvarade inte Migrationsverkets framställan inom föreskriven tid och Grekland fastställdes som ansvarigt land den 22 mars 2010.

A:s son C reste enligt egna uppgifter in i Sverige den 11 mars 2010 och ansökte om asyl den 15 mars 2010. Även han hade registrerats som illegalt inrest i Grekland av grekiska myndigheter den 22 oktober 2009. I samband med begäran om ankomstarrangemang avseende familjens tilltänkta överföring till Grekland informerade Migrationsverket grekiska myndigheter om att C sökt asyl i Sverige och att han som underårig borde vistas tillsammans med sin legala vårdnadshavare och att familjen tillsammans borde överföras till Grekland. Migrationsverket anmodade Grekland att senast den 1 april 2010 inkomma med eventuella invändningar. Några sådana inkom inte inom den angivna fristen.

Med anledning av detta beslutade Migrationsverket den 4 maj 2010 att avvisa A:s och C:s ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd och B:s ansökan om uppehållstillstånd samt att överföra familjen till Grekland i enlighet med Dublinförordningen.

A, B och C överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet.

Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (2010-08-31, ordförande Andersson och tre nämndemän), upphävde Migrationsverkets beslut och visade målet åter till verket för prövning av familjemedlemmarnas ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Migrationsdomstolen uttalade bl.a. följande.

Migrationsdomstolen konstaterar att det i första hand är en fråga för unionens institutioner att agera mot en medlemsstat för bristande implementering av EU:s gemensamma regelverk. Av nu tillgänglig rapportering framgår dock att asylprocessen i Grekland uppvisar sådana brister att det finns starka skäl att ifrågasätta om A, B och C kommer att få en adekvat prövning av sina ansökningar där och således om rätten till asyl tillgodoses. Därmed finns det även en beaktansvärd risk för att de - efter en överföring till Grekland - kommer att sändas vidare till sitt hemland, trots att ett skyddsbehov kan föreligga. Mot denna bakgrund finns det starka humanitära skäl för att göra undantag från Dublinförordningens ansvarighetsregler. Sverige ska därför med stöd av Dublinförordningens artikel 3.2 överta ansvaret för prövningen av deras asylansökningar.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle upphäva migrationsdomstolens dom och fastställa verkets beslut den 4 maj 2010. Till stöd för sin talan anförde Migrationsverket bl.a. följande.

Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att Migrationsöverdomstolen avgör hur situationen i Grekland avseende asylprocessen ska bedömas, eftersom landets tre migrationsdomstolar för närvarande gör olika bedömningar. Enligt domar från Migrationsdomstolen i Malmö föreligger flyktingrättsliga skäl att göra undantag från tillämpningen av Dublinförordningen. Av en dom från Migrationsdomstolen i Göteborg framgår att det finns humanitära skäl att göra undantag från tillämpningen av förordningen. Vid en genomläsning av tre domar framkommer att domstolarna haft tillgång till i stort sett samma rapporteringsunderlag. Samtliga tre mål har gällt ärenden av övertagandekaraktär, dvs. ingen av de berörda har ansökt om asyl i Grekland. Migrationsdomstolen i Stockholm har avslagit ett överklagande och fastställt verkets beslut om överföring till Grekland. I det målet har sökanden uppgett att han inte getts möjlighet att ansöka om asyl. Domarna från Malmö och Göteborg strider mot MIG 2008:42 och "EU-domstolens dom i fallet KRS ./. Storbritannien". Efter dessa avgöranden har dock kritik med anledning av brister i den grekiska asylprocessen framförts. Ett undantag från tillämpningen av Dublinförordningen med anledning av den bristande asylprocessen måste vara generellt. Eftersom det handlar om skyddet för mänskliga rättigheter är denna fråga lika angelägen för alla kategorier sökande. Ett undantag ska då inte vara förbehållet sökande tillhörande en s.k. särskilt utsatt grupp. Med hänsyn till vad Migrationsöverdomstolen tidigare uttalat i avgörandet MIG 2008:42 om att det främst är en uppgift för de europeiska institutionerna att kontrollera att medlemsstaterna uppfyller sina förpliktelser och med beaktande av att bl.a. EU-domstolen och Europadomstolen för mänskliga rättigheter handlägger mål gällande överföringar till Grekland enligt Dublinförordningen behöver Migrationsverket vägledning om de nu framförda bristerna påverkar det som tidigare uttalats i MIG 2008:42.

A, B och C bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. att de löper en överhängande risk, om de överförs till Grekland, att skickas vidare utan att deras asylskäl prövas i sak. Situationen för asylsökande i Grekland är inte heller acceptabel, varken humanitärt eller rättssäkerhetsmässigt.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2010-12-10, Wahlqvist, Jagander och Lindqvist, referent), yttrade:

Utredningen i Migrationsöverdomstolen

1. Asylprövning och mottagningsförhållanden i Grekland

Förutom den information om asylprövningen i Grekland och förhållandena för asylsökande där, som framgår av migrationsdomstolens dom, har i Migrationsöverdomstolen tillkommit viss ytterligare information bl.a. från Migrationsverkets sida. En delegation från verket besökte Aten den 20-22 oktober 2010. Av den rapport (2010-11-01, Lifos nr 23990) som författats efter besöket framgår bl.a. följande.

Delegationen möttes av ett i princip samstämmigt budskap om ett för närvarande mer eller mindre kollapsat asylsystem där majoriteten av de asylsökande har mycket dåliga möjligheter att få tillgång till asylprocessen och att få registrera sina asylansökningar och där det förekommer en godtycklig prövning av asylansökningarna för de som lyckas.

Det framkom vidare samstämmiga uppgifter om bristande processuella garantier, garantier som krävs för att identifiera de i behov av skydd och förhindra kränkning av principen om "non-refoulement", såsom avsaknad av möjligheter att få sin sak prövad i andra instans, avsaknad av eller kraftigt bristande tillgång till tolk jämte rättsligt biträde och avsaknad av information om asylprocessen. (Migrationsöverdomstolens anmärkning: Principen innebär att en stat och de som handlar på dess vägnar varken får vägra att släppa in en asylsökande eller på något sätt avvisa eller utvisa honom eller henne till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 9:e uppl., s. 69.) Det framhölls att det finns en risk för i vart fall indirekt refoulement, genom verkställigheter till tredje land, även om det inte förekommer något systematiskt verkställighetsarbete efter lagakraftvunna utvisningsbeslut. Flera av interlokutörerna uppgav dessutom att enbart den omständigheten att det inte förekommer någon egentlig prövning av asylskälen och att i princip alla får negativa beslut, innebär en indirekt risk för refoulement.

Personer överförda till Grekland enligt Dublinförordningen förvarstas också regelmässigt på Atens flygplats i någon eller några dagar, i vad som av flera uppgavs vara undermåliga och ovärdiga lokaler som är överbelagda och smutsiga. Dublinöverförda släpps därefter, uppmanas söka asyl och kan då ha samma svårigheter som andra asylsökande att registrera sina asylansökningar, även om de teoretiskt har rätt till förtur. Dublinöverförda, som fått ett negativt beslut innan de avvek från Grekland, kan enligt det ansvariga grekiska ministeriet få en ny prövning om det finns nya omständigheter. Detta motsades dock av samtliga övriga som delegationen träffade. De senare menade att ärendet ofta avslutas med hänvisning till att den som överförts enligt Dublinförordningen missat överklagandefristen. Samtliga asylsökande uppgavs också leva i stor utsatthet då de inte ges hjälp med boende eller ekonomiskt bidrag, vilket i den grekiska finanskrisens spår ofta innebär att de blir hänvisade till hemlöshet i Atens parker i avsaknad av tillgängliga arbeten. Denna utsatthet och hemlöshet gäller även sårbara grupper inklusive barnfamiljer, gravida och ensamkommande barn. Bristen på tillgång till bostad

och registrerad adress uppgavs även medföra ytterligare svårigheter att få tillgång till asylprocessen, delges beslut etc.

Vidare framgår det av Migrationsverkets rapport att företrädare för verket under besöket i Grekland hade tillfälle att samtala med lokala representanter för Amnesty International. I rapporten finns återgivet från det samtalet bl.a. följande.

Enligt den nu existerande asylproceduren i Grekland ska de asylsökande registrera sig som asylsökande hos polisen. Eftersom polisen det senaste året endast har registrerat cirka 20 asylansökningar per vecka - en dag i veckan - har dock polisen enorma köer och tusentals människor köar från 6-tiden på morgonen till stängningen. De senaste två veckorna har polisen helt upphört att registrera asylansökningar och det finns ingen information om varför eller om de kommer att återuppta registreringen. Sedan juli 2009 finns heller inga möjligheter att efter överklagande få sin sak prövad i en andra instans.

Sedan asylansökan registrerats får de asylsökande ett s.k. "pink card" som ger dem rätt att stanna i Grekland under en sexmånadersperiod. Därefter måste kortet förnyas för ytterligare en sexmånadersperiod annars blir det ogiltigt och den asylsökande ses som en olaglig invandrare och riskerar att arresteras samt deporteras. Problemet är dock dels att de asylsökande har enorma svårigheter att registrera sina asylansökningar, varför många blir utan det rosa kortet, dels att de behöver en adress för att få det rosa kortet utfärdat, vilket utgör en svårighet då de flesta är hemlösa. Det finns ingen organiserad verkställighetsprocess när det gäller negativa beslut i Grekland men utan det rosa kortet riskerar de asylsökande att arresteras och deporteras. Mot bakgrund av finanskrisen är det nästan omöjligt för de asylsökande att ens få arbete på den svarta marknaden. Då inga ekonomiska bidrag utbetalas och inget boende erbjuds så hamnar även barnfamiljerna och de ensamkommande barnen på gatorna om de inte lyckas få arbete.

Det beskrivna gäller även de som överförs från andra länder enligt Dublinförordningen. De Dublinöverförda sätts regelmässigt i förvar på flygplatsen i Aten. Förvarslokalerna är smutsiga och överfulla utan tillräckligt med madrasser att sova på. Om den asylsökande lyckas registrera sin asylansökan kan han eller hon få tid för intervju efter ca ett år. I avsaknad av tolkar sker dock intervjuerna på bruten engelska eller i värsta fall på grekiska. Intervjuerna är endast ca tio minuter långa. Den lokala polisen som fattar beslut är inte intresserad av grunderna för asylansökan utan ställer mest frågor om hur den sökande kom in i landet och hur mycket som betalades för detta. Det finns heller inget rättsligt bistånd i asylprocessen. Det är endast det grekiska flyktingrådet som ger rättsligt bistånd och de har bara några få rättsliga biträden i hela Grekland, vilka arbetar pro bono. Dessa rättsliga biträden har för många ärenden för att hinna med, vilket innebär att den stora majoriteten lämnas utan bistånd.

Under år 2009 beviljades endast 0,05 procent flyktingstatus i första instans av de asylansökningar som registrerades. Detta är en medveten handling då polisens förhoppning är att det låga antalet som beviljas flyktingstatus ska ge en signaleffekt till de asylsökande att inte komma till Grekland. Förhoppningen om signaleffekt är också orsaken till att Grekland upphävt möjligheten att överklaga i sak till andra instans. Just nu ligger en ny lag för antagande (Presidential Decree for the transitional period) som ska gälla intill dess att det nya asylsystemet kommer på plats. Enligt denna lagstiftning ska det gå att överklaga asylansökningar i sak. Andra instans har dock en utestående balans på 46 000 överklagade asylärenden som väntar på avgörande. Enligt den nya övergångslagstiftningen är det fortfarande polisen som ska hantera asylärenden, vilket möter kritik eftersom polisen inte har rätt utbildning för att hantera asylsökande.

Även en företrädare för det ansvariga ministeriet, ministeriet för "Citizen Protection", har i samband med Migrationsverkets besök berättat om i princip samma förhållanden som beskrivits av representanterna för Amnesty International. Enligt verkets rapport uppgavs från ministeriets sida därutöver bl.a. följande.

Den nya regeringen har beslutat att reformera asylprocessen. Det kommer att vara en övergångsfas intill dess det nya systemet har kommit på plats och fungerar. Det nya dekret som ska lösa problemen i asylsystemet under övergångsfasen ligger sedan i somras för underskrift av presidenten. Asylansökningar kommer fortfarande att hanteras av polisen som blir beslutsfattare. Enligt förslaget ska asylansökningar under övergångsfasen kunna inlämnas på de 52 polisdirektoraten samt på två flygplatser. Asylhanteringen centraliseras sedan till 13 platser i landet. Intervjuer kommer att hållas av en person och om ansökan är välgrundad kommer den att överlämnas till den lokala polisen för prövning. Så snart presidenten har skrivit under dekretet träder detta i kraft. Dekretet innebär också att det kommer att finnas en andra instans, Asylum Service, som prövar överklagandet i sak. Andra instansen kommer att bestå av fem avdelningar i Aten. Tre av avdelningarna ska hantera den stora utestående balansen och de övriga två pröva överklaganden alla dagar i veckan på heltid. Under tiden som denna interimslagstiftning gäller kommer Grekland att ha utformat en ny lagstiftning för ett nytt asylsystem. I det nya asylsystemet kommer man att ha experter som beslutsfattare. Hur den nya asylmyndigheten ska vara utformad är ännu inte bestämt men det är mycket angeläget att få den på plats.

Strax före Migrationsverkets besök i Grekland besöktes landet av FN:s särskilde rapportör för frågor rörande tortyr m.m., Manfred Nowak. I den preliminära rapporten den 20 oktober 2010 om de iakttagelser han gjort under sitt besök bekräftas i huvudsak de uppgifter som framgår av verkets rapport. Han konstaterar bl.a. följande.

Det är mycket svårt för frihetsberövade asylsökande att komma i åtnjutande av flyktingskydd i Grekland. Många är inte informerade om hur förfarandet går till och menar att det inte är möjligt för dem att hävda sin rätt som flyktingar på grund av bristen på tolkar. Grekland lider av ett mycket dysfunktionellt asylsystem där andelen beviljade asylansökningar i första instans är närmare noll procent. Förfarandet i den instansen ligger i händerna på polismyndigheter, vilka saknar nödvändig förmåga och expertis att hantera det stora antalet ansökningar. Detta resulterar i att människor som söker skydd i Grekland inte har något förtroende för asylförfarandet. Avsaknaden av individuell prövning gör att personer från en del länder riskerar att sändas tillbaka till sina ursprungsländer i strid mot principen om non-refoulement.

Vidare leder det systematiska frihetsberövandet av asylsökande till en extrem överbeläggning i de tillgängliga lokalerna. Cellerna är smutsiga och fuktiga, ofta utan naturligt ljus, och med ohygieniska och otillräckliga badrum med bara kallt vatten. Sanitetsprodukter i form av tvål och toalettpapper saknas eller finns inte i tillräcklig mängd. Som ett resultat av de eländiga förhållandena drabbas många av bl.a. luftvägsinfektioner och mentala problem. Frihetsberövade asylsökande saknar ofta filter och varma kläder. Med något undantag kan inte förhållandena vid någon av de besökta förläggningarna anses förenliga med internationell minimistandard när det gäller human behandling av frihetsberövade.

2. Vissa andra länders bedömningar av Grekland som asylland m.m.

Ett antal länder i Europa, bl.a. Nederländerna, Norge och Belgien har stoppat alla överföringar till Grekland enligt Dublinförordningen. Migrationsverket fattade den 2 november 2010 ett beslut av samma innebörd.

Court of Appeal i Storbritannien har den 18 augusti 2010 framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen gällande tolkningen av bestämmelserna i bl.a. artikel 3.2 i Dublinförordningen och även anhållit om förtursbehandling av sin begäran (mål C-411/10). Målet gäller, på nationell nivå, överföringen av en person till Grekland. I beslut den 1 oktober 2010 avslog EU-domstolen den brittiska domstolens begäran om förtur. I avvaktan på domstolens avgörande verkställs inga överföringar från Storbritannien till Grekland.

Även en irländsk domstol, High Court, har nyligen vänt sig till EU-domstolen med en begäran om förhandsbesked när det gäller tolkningen av artikel 3.2 i Dublinförordningen (mål C-493/10). På det nationella planet rör också det här fallet asylsökande som, om förordningen tillämpas, ska överföras till Grekland. Den irländska domstolens frågor tar sikte på förhållandet mellan artikel 3.2 i förordningen och artikel 18 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Dess begäran om förhandsbesked bygger på förutsättningen att överföringen av asylsökande inte ger upphov till frågeställningar enligt artikel 3 i 1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av begäran framgår att Irland sedan förra året upphört med att verkställa beslut att överföra personer till Grekland med stöd av Dublinförordningen.

Vidare har Europadomstolen för mänskliga rättigheter den 1 september 2010 hållit en "Grand Chamber hearing" i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland (appl. no. 30696/09) angående överföringen av en afghansk asylsökande från Belgien till Grekland med stöd av Dublinförordningen. Den enskilde har bl.a. åberopat att förhållandena i Grekland är sådana att den tilltänkta överföringen strider mot artikel 3 i Europakonventionen. Det är oklart när dom i målet kommer.

Slutligen bör nämnas att EU, efter ansökan av Grekland hos Frontex (Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders), i oktober i år beslutat att aktivera den funktion i form av specialteam, som skapades år 2007, i syfte att hjälpa Grekland att hantera strömmen av flyktingar. Funktionen består av snabba gränsinsatsenheter (Rapid Border Intervention Teams, RABIT), vilka regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter. Enligt förordningen kan en medlemsstat begära hjälp under en begränsad tid i situationer där den utsätts för allvarligt och exceptionellt tryck, särskilt om ett stort antal tredjelandsmedborgare vid den yttre gränsen och på olaglig väg försöker ta sig in på dess territorium (artikel 1).

Skälen för avgörandet

I målet aktualiseras frågan om tillämpningen av Dublinförordningen i förhållande till Grekland under nu rådande omständigheter är förenlig med utlänningslagstiftningen och Sveriges internationella åtaganden. Dessförinnan finns det emellertid anledning att se närmare på syftet med Dublinförordningen och vilka möjligheterna är för myndigheterna och domstolarna i en stat att underlåta att tillämpa den.

1. Dublinförordningen

Som Migrationsöverdomstolen tidigare konstaterat är Dublinförordningen direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför nationell rätt (se t.ex. MIG 2008:42). 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 EU (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 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). 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. Att kriterierna ska tillämpas i den ordning som anges i kapitel III 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.

Tanken bakom Dublinförordningen är alltså framför allt att få till stånd ett system som är tänkt att garantera asylsökande inom EU snabb tillgång till asyلفörfarandet 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). 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 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. 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 i ett tidigare avgörande (MIG 2007:8) berört en motsvarande bestämmelse i 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 konventionen prövade en asylansökan. Därefter har Migrationsöverdomstolen slagit fast att detta även gäller i förhållande till undantagsbestämmelsen i artikel 3.2 i Dublinförordningen (MIG 2010:18). Det finns därför inte något som i sig hindrar att Migrationsverket prövar A:s, B:s och C:s asylansökningar i sak i stället för att tillämpa Dublinförordningen och överföra familjemedlemmarna till Grekland för att deras asylansökningar ska prövas där. Frågan är emellertid om det finns skäl för svenska myndigheter att i deras fall underlåta att tillämpa förordningen.

2. Nationella bestämmelser

12 kap. 1 § utlänningslagen innehåller ett generellt och undantagslöst förbud

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. Ett principiellt förbud mot att verkställa ett sådant beslut i det fall utlänningen riskerar förföljelse i mottagarlandet återfinns i 12 kap. 2 § samma lag. Båda bestämmelserna inbegriper också situationen där man kan befara vidaresändning till ett land där utlänningen kan löpa en sådan risk. Medan den förstnämnda bestämmelsen har sin motsvarighet i Europakonventionen återspeglar den sistnämnda bestämmelsen det skydd som en flykting åtnjuter enligt 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Vidare följer det av 1 kap. 9 § utlänningslagen att de ovan nämnda verkställighetshindren även gäller beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

3. Internationella åtaganden

Som nämnts ovan finns det i Dublinförordningen en hänvisning till medlemsstaternas internationella åtaganden (inledningen [12]). Bland dessa förtjänar i det här sammanhanget särskilt två FN-konventioner att nämnas. I 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ingår ett förbud mot bl.a. omänsklig behandling (artikel 7). Ett motsvarande förbud finns i 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 16). Den senare konventionen syftar i första hand till att förhindra förekomsten av tortyr och innehåller ett förbud mot att sända en person till en annan stat när det finns grundad anledning att anta att han eller hon skulle löpa risk att utsättas för tortyr (artikel 3).

På europeisk nivå utgör artikel 3 i Europakonventionen, med den tolkning av artikelns innehåll som framgår av praxis från Europadomstolen för mänskliga rättigheter, en motsvarande reglering. Till skillnad från de ovan nämnda FN-konventionerna är Europakonventionen inkorporerad i svensk rätt och därmed bindande för svenska myndigheter och domstolar.

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

Migrationsöverdomstolen finner inledningsvis i likhet med Migrationsverket och migrationsdomstolen att Grekland har ansvaret för prövningen av A:s, B:s och C:s asylansökningar, om det inte föreligger skäl att göra undantag från tillämpningen av Dublinförordningens ansvarighetskriterier.

Som framgått ovan är Dublinförordningens övergripande mål och bakomliggande syften att tillämpningen av förordningen ska säkerställa att asylsökande inom EU snabbt får tillgång till asyلفörfarandet 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).

Frågan om Dublinförordningens tillämpning i förhållande till Grekland har bedömts av Migrationsöverdomstolen vid ett tidigare tillfälle. I MIG 2008:42 prövade Migrationsöverdomstolen om undantaget i artikel 3.2 medger att en medlemsstat underlåter att tillämpa förordningens ansvarighetskriterier för det fall det uppstår tveksamhet eller klarläggs att en medlemsstat bryter mot principen om non-refoulement och av den anledningen inte längre kan räknas som ett säkert land i Dublinförordningens mening. Domstolen konstaterade bl.a. följande.

Som utgångspunkt måste enligt Migrationsöverdomstolens mening gälla att alla

EU:s medlemsstater både kan och vill leva upp till vad som beslutas inom unionen. Det finns också inom EU olika kontrollsystém för att se till att beslutade regelverk följs. Här kan främst pekas på de roller som EU-kommissionen och EU-domstolen har. 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.

I MIG 2008:42 uppkom även frågan om ett beslut att överföra en asylsökande till Grekland enligt Dublinförordningen kunde innebära ett brott mot artikel 3 i Europakonventionen. Domstolen konstaterade i denna del att Sveriges förpliktelser enligt konventionen utgör ett hinder mot att verkställa ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen om utlänningsen i mottagarlandet löper risk att utsättas för behandling i strid mot artikel 3, som föreskriver att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I det målet fann Migrationsöverdomstolen, med hänsyn till vad som vid den tidpunkten framkommit om asylprocessen och mottagningsförhållandena i Grekland, att en överföring enligt Dublinförordningen inte stred mot artikel 3 i Europakonventionen.

Migrationsöverdomstolens tidigare uttalande i MIG 2008:42 om att utgångspunkten är att alla EU:s medlemsstater både kan och vill leva upp till vad som beslutats inom unionen, och att när kritik riktas mot en medlemsstats sätt att följa gällande gemensamma regelverk det främst är en fråga för EU-institutionerna att följa upp, äger alltså giltighet. Detta får emellertid inte innebära att Sverige sviker sina förpliktelser enligt Europakonventionen eller att bestämmelserna i utlänningslagen inte följs. Undantagsregeln i artikel 3.2 i Dublinförordningen öppnar en möjlighet att förhindra att så sker.

Genom den samstämmiga rapportering som redovisats i det föregående är det klarlagt att förhållandena för asylsökande i Grekland för närvarande är oacceptabla i flera avseenden. För det första har asylsökande i många fall inte ens möjlighet att utnyttja den grundläggande rätten att ge in en asylansökan och det förefaller mycket tveksamt om förutsättningarna för en rättssäker prövning av en ingiven ansökan i nuläget är uppfyllda. Risken för i vart fall indirekt refolement synes överhängande. Asylprocessen som sådan i Grekland lever alltså inte upp till den standard som man har rätt att förvänta sig av ett land som - i likhet med andra EU-länder - har en skyldighet att följa EU:s regelverk i form av direktiv som reglerar hur asylproceduren ska gå till och som innehåller bestämmelser om tillämpliga skyddsgrunder. Att i nuläget med stöd av Dublinförordningen överföra en asylsökande till Grekland är, enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning, därför inte förenligt med vare sig 12 kap. 1 § eller 2 § utlänningslagen. Det kan också befaras att en sådan överföring i ett enskilt fall strider mot artikel 3 i Europakonventionen som en konsekvens av de uppenbara brister som det grekiska asylförfarandet uppvisar i dagsläget.

För det andra är den allmänna situationen när det gäller mottagningsförhållandena för asylsökande i Grekland för närvarande ytterst prekär. Också i det här avseendet finns det direktiv inom EU som inte följs. Inte bara är mottagningsförhållandena allmänt sett undermåliga ur de flesta aspekter. Den behandling som frihetsberövade asylsökande utsätts för i avvaktan på att en ansökan om asyl prövas framstår dessutom som omänsklig. Även av skäl som är hänförliga till mottagningsförhållandena för asylsökande i Grekland riskerar därför verkställigheten av ett beslut att överföra en person dit med stöd av Dublinförordningen att för närvarande vara oförenlig med både 12 kap. 1 § utlänningslagen och artikel 3 i Europakonventionen.

I det här sammanhanget erinrar Migrationsöverdomstolen om att det av utredningen i målet framgår att det nu görs stora insatser för att komma till rätta med de i nuläget rådande missförhållandena i Grekland. Detta innebär att - när Grekland på nytt kan garantera de asylsökandes rättigheter och åter kan

genomföra en asylprövning som är förenlig med EU:s regelverk - det inte längre finns hinder för att överföra asylsökande dit.

Det har av tidigare avsnitt framgått att EU-domstolen för närvarande har att avgöra frågor som rör tolkningen av artikel 3.2 i Dublinförordningen och att Europadomstolen för mänskliga rättigheter i vart fall har ett anhängigt mål som rör förenligheten med artikel 3 i Europakonventionen av ett beslut att överföra en asylsökande med stöd av Dublinförordningen. I dessa fall handlar det om tillämpningen av Dublinförordningen i förhållande till Grekland. Det är emellertid inte rimligt att asylsökande som A, B och C under en längre tid ska behöva sväva i ovisshet om var och när deras begäran om internationellt skydd ska behandlas. Migrationsöverdomstolen väljer därför att inte avvakta avgörandena från de ovan nämnda instanserna utan gör i stället en egen bedömning av om det finns skäl för svenska myndigheter att med stöd av den s.k. suveränitetsklausulen, artikel 3.2 i Dublinförordningen, ta på sig ansvaret för att pröva familjemedlemmarnas asylansökningar.

Under de nu rådande omständigheterna, och mot bakgrund av de alarmerande uppgifter - dels om det grekiska asylförfarandets bristande funktion, dels om de undermåliga mottagningsförhållandena för asylsökande i Grekland - som kommit fram genom utredningen i det nu aktuella målet, finner Migrationsöverdomstolen att A:s, B:s och C:s asylansökningar ska tas upp till prövning i sak i Sverige med stöd av artikel 3.2 i Dublinförordningen. Migrationsverkets överklagande ska följaktligen avslås.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Sökord: Ansvarighetskriterier; Ansvarig stat; Asylförfarande; Dublinförordningen; Europakonventionen; Mottagningsförhållanden; Non-refoulement; Undantag från ansvarighetsregler; Överföring

Litteratur: Migrationsverkets rapport 2010-11-01, Lifos nr 23990; Preliminär rapport 2010-10-20 av FN:s särskilde rapportör för frågor rörande tortyr m.m.; Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 9:e uppl., s. 69
