



**KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Migrationsöverdomstolen
Avdelning 01

DOM

2015-11-26
Meddelad i Stockholm

Mål nr UM 3212-15

KLAGANDE

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

Ombud och offentligt biträde:

MOTPART

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholm; migrationsdomstolens dom
den 15 april 2015 i mål nr UM 2361-15
(Migrationsverkets ärende nr 50-178151 m.fl.)

SAKEN

Överföring enligt Dublinförordningen

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.
 2. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 9 765 kr, varav 7 812 kr för arbete
och 1 953 kr för mervärdesskatt.
-

BAKGRUND

och hennes barn , och
(familjen) ansökte om asyl m.m. i Sverige den 2 november 2014. Under Migrationsverkets utredning av familjens asylansökningar framkom att de rest in i Italien utan tillstånd den 23 oktober 2014. Migrationsverket begärde därför att Italien skulle ta över ansvaret för prövningen av familjens asylansökningar i enlighet med Dublinförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat [omarbetning]). Eftersom behörig myndighet i Italien inte besvarade begäran ansågs den accepterad och Migrationsverket fann inte skäl att avstå från att tillämpa Dublinförordningens ansvarsbestämmelser. Migrationsverket beslutade därför att avvisa familjens asylansökningar och att överföra dem till Italien.

Familjen överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen som avslog överklagandet och bl.a. uttalade följande. Migrationsdomstolen anser att det i målet inte har framkommit att det finns systembrister beträffande asyلفörfarandet och mottagningsförhållandena i Italien av sådant slag som kan motivera ett undantag från Dublinförordningens ansvarsbestämmelser. Det har inte heller, som domstolen ser det, framkommit något i målet som motiverar ett sådant undantag med hänsyn till förhållandena i övrigt i Italien. Inför en verkställighet av klagandenas överföringsbeslut är dock svenska myndigheter skyldiga att inhämta behövliga garantier från italienska myndigheter när det gäller att mottagandet ska ske på ett åldersanpassat sätt och att familjen ska vara fredad från att splittras. Det har inte framkommit sådana starka humanitära skäl som krävs för att domstolen ska kunna frångå Dublinförordningens överförandebestämmelser.

YRKANDEN M.M.

och hennes barn yrkar att Sverige ska överta ansvaret för deras asylprövning och anför i huvudsak följande. Det existerar inte någon personlig garanti gällande dem. I målet är utrett att Italien utfäst någon form av generell garanti rörande mottagande av sårbara kategorier. Att denna skulle ha någon som helst egentlig bäring är osannolikt. Vid vilken tidpunkt i överföringen som Italien ska ställa garantier är i princip ointressant då det italienska mottagningssystemet har brutit samman och landet inte kan förväntas leva upp till EU:s (europeiska unionens) gemensamma miniminivå gällande mottagandet av asylsökande. Situationen i Italien i dag är densamma som i Grekland vid tidpunkten för Migrationsöverdomstolens avgörande rörande överföringar till Grekland enligt Dublinförordningen. Det är i målet fråga om en individ med underåriga barn vars rättigheter enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter, primärt artiklarna 6 och 13, riskerar att kränkas. Individuella garantier ska inhämtas innan en överföring kan komma i fråga och någon tyst accept ska inte användas.

Migrationsverket anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Europadomstolens avgörande i målet Tarakhel mot Schweiz (dom den 4 november 2014 i mål 29217/12) uppställer krav på att vissa garantier finns innan ett överföringsbeslut verkställs till Italien. Domen innebär inte ett generellt underkännande av Italiens förmåga att ta emot och ta hand om asylsökande barnfamiljer på ett lämpligt sätt. Redan härav kan slutsatsen dras att Europadomstolens avgörande inte utgör något generellt hinder mot att besluta om, eller verkställa, överföringsbeslut till Italien avseende barnfamiljer. Europadomstolens bedömning är inriktad på den i det målet aktuella familjens situation i Italien efter en verkställighet och uttalar inte något som medför hinder mot att fatta beslut om överföringar.

Begäran om och erhållandet av nämnda garantier bör bli en fråga först i samband med den faktiska verkställigheten av överföringsbeslutet. Det saknas möjlighet och anledning att inhämta nämnda garantier innan beslutet

om överföring fattas och fastställs. Det vore orimligt att kräva av, och omöjligt för Italien att lämna, nämnda garantier redan innan överföringsbeslutet fattas och fastställs. Det skulle till exempel innebära att Italien vore tvunget att reservera boendeplatser under långa tidsperioder i ett antal fall vilket skulle medföra ytterligare tryck och belastning på landets mottagningskapacitet. Tidsutdräkten, som kan uppgå till flera år, kan till exempel bero på en överklagandeprocess eller att de enskilda håller sig undan verkställighet. Till detta kommer att ett antal överföringsbeslut ändå inte skulle komma att verkställas även om nämnda garantier lämnas.

Aktuella garantier får i stället inhämtas kort tid före verkställigheten. Det är den verkställande myndigheten som har att se till att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Europakonventionen och andra relevanta regelverk och som har att välja ett lämpligt sätt för att inhämta de nödvändiga garantierna. Europadomstolen gör i nämnda avgörande (Tarakhel mot Schweiz) inte några uttalanden om när de aktuella garantierna ska inhämtas. Avgörandet påverkar därför inte frågan om överföringsbeslutet ska fastställas eller inte utan om beslutet ska verkställas eller inte.

Här finns också skäl att anlägga ett bredare perspektiv. Det finns andra situationer där särskilda åtgärder måste vidtas innan ett överföringsbeslut verkställs. Det kan till exempel röra sig om en person som kräver kontinuerlig tillgång till sjukvårdsinsatser såsom dialys eller syrgas där även korta avbrott i vården kan medföra livshotande konsekvenser. Sådana praktiska arrangemang måste givetvis ordnas innan beslutet verkställs. Samtidigt går det inte att rimligen ordna den planeringen, innebärande till exempel att ambulans väntar på den mottagande flygplatsen, innan beslutet fattas. Innan det finns en fastställd tid för överföringen går inte den typen av detaljer i planeringen att lägga fast.

De krav som Europadomstolens avgörande uppställer tillgodoses väl om de aktuella garantierna inhämtas först när den faktiska planeringen av verkställigheten genomförs.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1. Dublinförordningen

Dublinförordningen är direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför nationell rätt. Syftet med Dublinförordningen är att på ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt. (Se skäl 4 och 5 och artikel 1 i Dublinförordningen.)

Artikel 3.1 i Dublinförordningen slår fast att en asylsökande har rätt att få sin ansökan prövad och att prövningen ska tillgodoses av en enda ansvarig medlemsstat. I kapitel III, artiklarna 7-15 i förordningen, återfinns de kriterier, s.k. ansvarighetskriterier, för hur ansvarig medlemsstat ska fastställas. I artikel 3.2 i Dublinförordningen hanteras den situation som uppstår när det är omöjligt att överföra en sökande till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig. Detta på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns systematiska brister i asyلفörfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstaten, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska i sådant fall fortsätta att undersöka de kriterier som anges i kapitel III för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

Dublinförordningen ger medlemsstaterna möjlighet att göra undantag från huvudregeln i artikel 3.1 i förordningen att en asylansökan ska prövas av den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III och artikel 3.2 fastställs som

ansvarig. Med stöd av artikel 17.1 i Dublinförordningen får en medlemsstat pröva en asylansökan som lämnats in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt kriterierna i förordningen. I så fall blir den medlemsstaten ansvarig i förordningens mening och ska överta de skyldigheter som följer av detta ansvar.

2. Principen om non-refoulement

Principen om non-refoulement, som har sitt ursprung i artikel 33 punkt 1 i 1951 års Genèvekonvention, finns intagen i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU). 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 annan omänsklig eller förnedrande behandling. Förbudet mot refoulement avser inte bara åtgärder som leder till att utlänningsen sänds till hemlandet utan även till områden där personen inte är skyddad mot risken för vidaresändning till hemlandet (Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 10 uppl. 2014, s. 31 f.)

Av artikel 3 i Europakonventionen följer, med den tolkning av artikelns innehåll som framgår av praxis från Europadomstolen, att en stat inte får verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning till ett land, om utlänningsen i det landet löper risk att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller att sändas vidare till ett land där utlänningsen löper en sådan risk.

Motsvarigheten till artikel 3 i Europakonventionen finns i 12 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) där det finns 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. Principen om non-refoulement återspeglas i

12 kap. 2 § utlänningslagen med ett principiellt förbud mot att verkställa ett beslut om avvisning och utvisning 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.

3. Europadomstolens dom

Europadomstolen har i sitt avgörande i målet Tarakhel mot Schweiz, efter att ha gått igenom rapporter från institutioner och frivilligorganisationer avseende förhållandena för asylsökande i Italien, uttalat att situationen i Italien i sig inte motiverar ett stopp för alla överföringar dit med stöd av Dublinförordningen. Däremot konstaterade Europadomstolen att Italiens kapacitet att ta emot asylsökande inte är tillräcklig och att risken för att en stor andel av dem hamnar utan boende eller i boenden som är undermåliga ur flera aspekter inte kan avfärdas som ogrundad. Vidare konstaterade domstolen att vad gäller asylsökande familjer med underåriga barn utgör dessa en särskilt utsatt grupp. Enligt Europadomstolen ankommer det då på den överförande medlemsstaten att inhämta garantier från behörig myndighet i Italien om att sökanden vid ankomsten till Italien kommer att tas om hand på ett sätt som är anpassat till barnens ålder och att familjen ska hållas samman. Det krävs att den nationella myndigheten får detaljerad och tillförlitlig information om den specifika anläggningen och de fysiska mottagningsvillkoren, annars strider överföringen mot artikel 3 i Europakonventionen.

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

Migrationsöverdomstolen har tidigare uttalat att som utgångspunkt måste gälla att alla EU:s medlemsstater både kan och vill leva upp till vad som har 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. (Jfr MIG 2012:20 och MIG 2013:23.)

Det som har kommit fram beträffande asyl- och mottagningsvillkoren i Italien kan inte anses visa att det föreligger sådana systematiska brister som medför att det enligt artikel 3.2 i Dublinförordningen är omöjligt att överföra en asylsökande dit. Italien är därmed ansvarig medlemsstat för att pröva familjens ansökan om asyl enligt ansvarighetskriterierna i Dublinförordningen. Frågan är då om det finns skäl att göra undantag från tillämpningen av Dublinförordningens ansvarighetskriterier med stöd av artikel 17.1 i Dublinförordningen.

Av Europadomstolens ovan nämnda avgörande framgår att vid överföring av familjer med underåriga barn till Italien måste den nationella myndigheten få garantier som säkerställer att familjen kommer att tas emot på ett lämpligt sätt. Som en följd av denna dom har det italienska inrikesministeriet under våren 2015 utfärdat en generell garanti enligt vilken familjer med underåriga barn ska hållas samman och placeras på en anläggning som är lämplig med hänsyn till familjen och åldern på barnen. Migrationsverket ombeds vidare att informera de italienska myndigheterna senast 15 dagar innan överföringen ska äga rum, så att Italien kan meddela vid vilken anläggning familjen kommer att placeras.

Det har inte framkommit att situationen i Italien har förändrats på ett sådant sätt att landet numera uppfyller de krav som följer av Europadomstolens dom. Det kan vidare konstateras att den generella garantin inte innehåller några närmare detaljer om vare sig vid vilken mottagningsanläggning familjen ska placeras eller vilka mottagningsförhållanden i övrigt som

kommer att gälla. Garantin är därmed inte tillräckligt preciserad för att uppfylla de krav som Europadomstolen uppställer i domen. Ytterligare individuella garantier måste därför inhämtas innan överföringen till Italien kan verkställas.

I beslutet från den 25 mars 2015 om överföring av familjen har Migrationsverket angett att ”de detaljerade garantier om boendeförhållanden som krävs enligt domen kommer att inhämtas i verkställighetsskedet”. Migrationsöverdomstolen finner inga skäl att ifrågasätta Migrationsverkets utfästelse i detta avseende. För det fall tillräckliga garantier avseende familjen av någon anledning inte lämnas av behörig myndighet i Italien inför verkställigheten kvarstår möjligheten för Migrationsverket att pröva klagandenas asylansökningar i Sverige med stöd av artikel 17.1 i Dublinförordningen.

Migrationsöverdomstolen anser därför att beslutet att överföra familjen till Italien inte strider mot artikel 3 i Europakonventionen. Det har inte heller i övrigt framkommit skäl för Sverige att överta ansvaret för familjens asylansökningar. Migrationsverket har därmed haft fog för sitt beslut och överklagandet ska avslås.

Migrationsöverdomstolens beslut om inhibition upphör därmed att gälla.

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

lagman
ordförande

kammarrättsråd
referent

kammarrättsråd

föredragande