



**KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Migrationsöverdomstolen
Avdelning 01

DOM

2016-07-01
Meddelad i Stockholm

Mål nr UM 1859-16

KLAGANDE
Migrationsverket

MOTPARTER

Ombud och offentligt biträde för 1-4:

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholm; migrationsdomstolens dom
den 2 mars 2016 i mål nr UM 761-16
(Migrationsverkets ärende nr 50-401123 m.fl.)

SAKEN

Överföring enligt Dublinförordningen

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet och beslutar, med delvis ändring av migrationsdomstolens avgörande, att prövningen av
och
asylansökningar ska ske i Sverige. Migrationsöverdomstolen återförvisar målet till Migrationsverket för prövning av ansökningarna om uppehålls- och arbetstillstånd m.m.
2. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 18 191 kr, varav 14 553 kr för
arbete och 3 638 kr för mervärdesskatt.

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 5

Telefon
08-561 690 00
E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Telefax
08-14 98 89

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

och deras barn (familjen) ansökte om asyl m.m. i Sverige den 1 augusti 2015. De uppgav att de kommer från Syrien. Under Migrationsverkets utredning kom det fram att familjen tidigare rest in i Ungern från Serbien och den 21 juli 2015 ansökt om asyl i Ungern. Migrationsverket begärde därför att Ungern 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]). Behörig myndighet i Ungern besvarade inte begäran och därför ansågs den accepterad. Eftersom Migrationsverket inte fann skäl att avstå från att tillämpa Dublinförordningens ansvarsbestämmelser, beslutade verket att avvisa familjens asylansökningar och att överföra dem till Ungern.

Familjen överklagade Migrationsverkets beslut. Migrationsdomstolen ansåg att det förelåg sådana systematiska brister i Ungern som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen att familjen inte kunde överföras dit. Domstolen upphävde därför beslutet och visade målet åter till verket för utredning om en annan stat än Ungern kunde utses som ansvarig enligt Dublinförordningen eller om prövningen av familjens asylansökningar skulle ske i Sverige. Migrationsdomstolen anförde i huvudsak följande som skäl för sitt avgörande.

Ungern använder en starkt påskyndad asylprocedur som möjliggör att på ett flertal sätt avvisa asylansökningar utan att någon sakprövning sker. Överklagandemöjligheterna är starkt begränsade och det har rapporterats om bristfällig information och tillgång till tolkar, samt brist på kvalitativa rättsliga biträden. Det finns därför i nuläget en verklig risk att asylsökande som överförs till Ungern inte får tillgång till en adekvat prövning av sina

asylskäl. Att många som överförs till Ungern också sätts i förvar, med bristande tillgång till tolkar och därmed svårigheter att exempelvis kunna kontakta rättsligt bistånd, försvårar ytterligare för de sökande att kunna utöva sina rättigheter. Den omständigheten att migrationsmyndigheterna endast har femton dagar på sig att fatta ett beslut om avvisning av en asylansökan, och att ungersk domstol därefter endast har åtta dagar på sig att bedöma ett överklagande av ett sådant beslut, innebär även att det med fog kan ifrågasättas med vilken kvalitet och noggrannhet som bedömningarna i dessa ärenden generellt kan göras. Utformningen av asylprocessen i Ungern leder sammantaget till begränsningar av rätten att söka asyl som inte kan anses förenliga med Ungerns åtaganden enligt bl.a. 1951 års Genèvekonvention. Det som framkommit visar även att asylsökande som överförs till Ungern med stöd av Dublinförordningen saknar tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 13 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Den påskyndade asylprocessen i Ungern och ungerska myndigheters tillämpning av principen om säkert tredjeland innebär att det finns en påtaglig risk att personer som överförs till Ungern med stöd av Dublinförordningen sänds vidare till Serbien. I Serbien finns det vidare en uppenbar risk att de sökande förs vidare till länder som Makedonien och i förlängningen till Grekland. Bristerna i asyl- och mottagningssystemen är i dessa tre länder sådana att de sökande generellt inte får en godtagbar prövning av sitt skyddsbehov och därmed kan riskera att återsändas till länder där de riskerar behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen. Det föreligger för närvarande således en verklig risk för refoulement, direkt eller indirekt, vid en överföring med stöd av Dublinförordningen av asylsökande till Ungern som rest in i landet via Serbien. Visserligen får medlemsstaterna tillämpa en påskyndad procedur, t.ex. i förhållande till säkra tredjeländer, men en sådan hantering kräver att medlemsstaten tar hänsyn till och följer de kriterier som föreskrivs i asylprocedurdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd [omarbetning]). I dessa kriterier anges bl.a. att medlemsstaterna ska ta

hänsyn till individuella omständigheter som den enskildes anknytning till det tredjelandet, att det ska göras en bedömning av det tredjelandets asylsystem och att den enskilde ska ges möjlighet att överklaga ett beslut om avvisning till ett säkert tredjeland. Ungern uppfyller enligt redovisad landinformation inte dessa kriterier.

Utifrån omfattningen och den praktiska hanteringen av det ungerska förvarsinstitutet framstår det som klarlagt att frihetsberövanden sker på ett godtyckligt och systematiskt sätt. Ungerns sätt att hantera förvarsfrågor och då inte minst mot personer som överförs till Ungern med stöd av Dublinförordningen, är för närvarande oförenligt med den grundläggande mänskliga rättigheten att varje individ ska vara skyddad från att bli godtyckligt frihetsberövad.

Sammantaget anser migrationsdomstolen att befintlig landinformation entydigt visar att Ungern för tillfället har systematiska systembrister beträffande asyلفörfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande och att dessa brister utgör allvarliga och klarlagda skäl för att anta att asylsökande som överförs till Ungern löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling.

YRKANDEN M.M.

1. Migrationsverket

Migrationsverket yrkar att Migrationsöverdomstolen ska ändra migrationsdomstolens dom och fastställa Migrationsverkets beslut. Verket anför i huvudsak följande.

Ungern har under sommaren 2015 genomfört flera ändringar i sin lagstiftning för att denna ska vara i linje med det omarbetade asylprocedurdirektivet. Till skillnad från migrationsdomstolen gör

Migrationsverket bedömningen att Ungern tillämpar det gemensamma europeiska asylsystemet i enlighet med dess miniminormer.

EU-domstolen har i dom den 17 mars 2016 i mål C-695/15, Mirza fastslagit bl.a. följande. Vid tillämpningen av Dublinförordningen får en medlemsstat avvisa en asylsökande till ett säkert tredjeland även när staten efter en anmodan om återtagande har accepterat ansvaret för prövningen av en asylansökan som inte har prövats i sak. Detta kan ske även om en anmodande medlemsstat inte känner till den ansvariga statens lagstiftning eller praxis om säkra tredjeländer. Dublinförordningen kräver inte att prövningen efter ett återtagande ska återupptas i samma skede som då den avbröts. Detta mål gällde i stort samma fråga som gjorts gällande i det aktuella ärendet, dvs. en överföring till Ungern och risken för avvisning till Serbien enligt bestämmelserna om säkra tredjeländer. Domstolen konstaterade först att Dublinförordningen inte innehåller några regler som begränsar möjligheterna att avvisa till ett säkert tredjeland varken före eller efter det att ansvarig stat har fastställts. Domstolen konstaterade även att den anmodande staten inte behöver känna till mottagande stats lagstiftning och att Dublinförordningen inte ålägger den mottagande staten att upplysa den anmodande staten om innehållet i sin nationella lagstiftning eller praxis. Sådan lagstiftning eller praxis saknar betydelse för att avgöra vilken stat som är ansvarig för prövningen. Den sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel i domstol i den mottagande medlemsstaten. Migrationsverket anser med anledning av EU-domstolens dom att det inte finns anledning att närmare fördjupa sig i serbisk asyllagstiftning och praxis.

Vad gäller ungersk asyllagstiftning och praxis gör Migrationsverket bedömningen att det kan finnas anledning att titta närmare på detta om det av godtagbara rapporter framgår att Ungern skulle bryta mot EU:s lagstiftning, ingångna avtal m.m. Det finns dock inte några sådana indikationer. Ungern har dessutom anmält sin lista på säkra tredjeländer till kommissionen och använder sig av ett avtal som ingåtts mellan EU och Serbien. Serbien har en asyllagstiftning och borde kunna vara ett säkert tredjeland även vid en

prövning i Sverige av ett enskilt fall. Det finns möjlighet att överklaga avvisningsbeslutet och UNHCR har daglig närvaro för att informera om denna rätt. Asylprocedurdirektivet ställer inget krav på att rättsligt biträde ska tillhandahållas i första instans och det är godtagbart att informationen om rätten att överklaga lämnas av UNHCR. Det enda krav på rättslig hjälp som finns i första instans är att asylsökande på begäran ska få information om processen, skälen för ett negativt beslut och hur man överklagar.

Det finns inte någon rapport från UNHCR som visar att den ungerska lagstiftningen eller asylprocessen bryter mot internationell asylrätt. Varken UNHCR, Europadomstolen eller EU-domstolen har avrått från överföringar till Ungern. Det är inte korrekt att stoppa Dublinöverföringar utan konkreta uppgifter från de instanser som faktisk har i uppgift att övervaka asylsystemet.

2. Familjen

Familjen anser att Migrationsverkets överklagande ska avslås och anför i huvudsak följande.

Enligt samstämmiga uttalanden från ett flertal initierade och oberoende bedömare brister Ungern, efter lagändringar och ändrad praxis under 2015, numera i sina åtaganden gentemot asylsökande på många och allvarliga sätt. Det gäller bl.a. avsaknaden av en rättvis, individuell och fullödig prövning av asylskäl, den bristande tillgången till juridiskt biträde och tolk samt de bristande möjligheterna att överklaga den första instansens beslut.

EU-kommissionen inledde i december 2015 ett överträdelseförfarande mot Ungern eftersom kommissionen anser att ungersk lagstiftning inte överensstämmer med asylprocedurdirektivet. Det gäller bl.a. förbudet mot att anföra nya omständigheter i samband med ett överklagande, att ett överklagande inte har någon suspensiv verkan och avsaknaden av rätt till tolkning och översättning.

Det finns en uppenbar risk för att de sänds vidare till Serbien efter en överföring till Ungern. Även om Serbien uppfyller de formella kraven för att betraktas som ett säkert tredjeland framgår det av tillgänglig landinformation att det i praktiken inte är så. Såväl UNHCR, Ungerns högsta domstol som samtliga övriga EU-länder har bedömt att asylsökande inte bör avlägsnas till Serbien, eftersom de där inte får någon möjlighet att redogöra för sina individuella skyddsskäl och inte heller är skyddade mot risken för vidaresändning till hemlandet. Amnesty har dessutom pekat på att syriska flyktingar inte har tillgång till internationellt skydd i Serbien.

UNHCR har uttalat att asylsökande som kommer till Ungern från Serbien regelmässigt får sina asylansökningar avvisade med hänvisning till principen om säkert tredjeland och att det ungerska mottagningssystemet är så bristfälligt att UNHCR:s insatser är nödvändiga för att tillgodose de sökandes materiella behov och garantera deras rättssäkerhet. Serbien betraktar samtliga grannländer utom Albanien som säkra länder. Enligt UNHCR är dock Makedonien inte att anse som ett säkert tredjeland på grund av brister i asylsystemet och UNHCR avråder länder från att sända sökande dit. Serbien betraktar även Grekland som ett säkert tredjeland, trots att Europadomstolens har konstaterat att så inte är fallet. Det framgår dessutom att det finns stora brister i Serbiens mottagningssystem.

Även om ett beslut om överföring från Ungern till ett säkert tredjeland kan överklagas är det i stort sett omöjligt att hindra en sådan överföring. Förutom att det saknas rätt till muntlig förhandling eller rättsligt biträde är det också omöjligt för den asylsökande att visa att Serbien inte är säkert på grund av de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall, eftersom det är de generella bristerna i det serbiska systemet som gör att den asylsökande inte har tillgång till internationellt skydd där.

Sedan hösten 2015 har antalet frihetsberövade asylsökande i Ungern ökat kraftigt. Detta gäller även personer som överförs till Ungern i enlighet med Dublinförordningen. Myndigheternas beslut om vilka asylsökande som ska

frihetsberövas kännetecknas av stor godtycklighet och det finns i praktiken ingen möjlighet att överklaga besluten. Det finns därför en uppenbar risk för kränkning av deras rättigheter enligt artikel 5 i Europakonventionen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1. Vad målet gäller

Migrationsöverdomstolen ska först ta ställning till om det är omöjligt att överföra familjen till Ungern på grund av att det finns välgrundade skäl att anta att det finns sådana systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren där som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen. Skulle domstolen komma fram till att det inte finns sådana brister, är frågan om det ändå finns skäl att avstå från att överföra familjen till Ungern och istället pröva asylansökningarna i Sverige.

2. Landrapporter

Migrationsdomstolen har lagt följande rapporter till grund för sitt avgörande. Third Party Intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH (2016)3, den 17 december 2015. Country Report: Hungary, Hungarian Helsinki Committee (HHC), Asylum Information Database (AIDA), november 2015. Fear and Fences - Europe's approach to keeping refugees at bay, Amnesty International, november 2015. Hungary: Locked up for Seeking Asylum, Human Rights Watch, den 1 december 2015. No Country for Refugees, HHC Information note, den 18 september 2015.

Migrationsöverdomstolen har därutöver lagt följande rapporter till grund för avgörandet. Country Report: Serbia, Belgrade Centre for Human Rights, AIDA, mars 2016. Europe's Refugee Emergency Response Update #24, UNHCR, den 19-25 februari 2016. Serbia 2015 Report (SWD[2015] 211 final), EU-kommissionen, den 10 november 2015. Expert Report on

Hungary Concerning Asylum-seekers Returned Under the Dublin III Regulation, HHC, den 3 december 2015. Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary, European Council on Refugees and Exiles, januari 2016. F.Y.R. Macedonia As a Country of Asylum, UNHCR, augusti 2015. Hungary As a Country of Asylum, UNHCR, maj 2016.

3. Tillämpliga bestämmelser m.m.

Syftet med Dublinförordningen är enligt artikel 1 i förordningen att fastställa kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person. Enligt artikel 3.1 i Dublinförordningen ska ansökan om internationellt skydd prövas av en enda medlemsstat som fastställs enligt vissa kriterier i kapitel III i förordningen.

Det följer av artikel 3.2 i Dublinförordningen att om det är omöjligt att överföra en sökande till den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig 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, ska den medlemsstat som genomför förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fortsätta att undersöka de kriterier som anges i kapitel III för att fastställa huruvida en annan medlemsstat kan utses som ansvarig.

Med stöd av artikel 17.1 i förordningen 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.

I ingressen till förordningen (p. 32) slås fast att i fråga om behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt internationella rättsliga instrument, inklusive relevant praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

EU-domstolen har framhållit att Dublinförordningen bygger på presumptionen att alla medlemsstater som deltar i det gemensamma europeiska asylsystemet respekterar de grundläggande rättigheterna inklusive Genèvekonventionen och Europakonventionen liksom att medlemsstaterna följer unionsrätten (se t.ex. EU-domstolens avgöranden den 21 december 2011 i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. m.fl. p. 78–83 samt den 10 december 2013 i mål C-394/12, Abdullahi p. 52).

Av EU-domstolens praxis följer vidare att det kan finnas situationer när det inte är förenligt med unionsrätten att överföra en asylsökande till den ansvariga medlemsstaten. Så är enligt EU-domstolen fallet när det finns information av den typ som Europadomstolen nämner i sitt avgörande M.S.S. mot Belgien och Grekland (appl. no. 30696/09) och som innebär att medlemsstaten inte kan sväva i okunnighet om att systembristerna, vad beträffar asylförfarandet och mottagningsvillkoren i den ansvariga medlemsstaten, utgör allvarliga och klarlagda skäl att anta att den asylsökande löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i EU-stadgan. Samtidigt har EU-domstolen framhållit att inte varje form av kränkning av en grundläggande rättighet eller minsta åsidosättande av direktiv som den ansvariga medlemsstaten gör sig skyldig till kan vara tillräckligt för att hindra all överföring av en asylsökande till den medlemsstaten. (Se N.S p. 82 och 84 samt 89–94.)

Det framgår av förarbetena till Dublinförordningen, bl.a. Rådets ståndpunkt (EU) nr 5/2013 vid första behandlingen inför antagandet av Dublinförordningen (2013/C 177 E/01, s. 32) att artikel 3.2 i dess nuvarande

lydelse infördes i förordningen för att konsolidera EU-domstolens rättspraxis.

I EU-domstolens dom i mål C-695/15, Mirza p. 52 konstaterade domstolen att Dublinförordningen bl.a. syftar till att motverka sekundära rörelsemönster. Vidare har EU-domstolen i ovan nämnda avgörande C-411/10 och C-493/10, N.S. m.fl. p. 79 uttalat att syftet med Dublinförordningen är att rationalisera behandlingen av asylansökningar och att förhindra flaskhalsar i systemet på grund av att medlemsstaternas myndigheter är skyldiga att pröva flera ansökningar från samma sökande, att öka rättssäkerheten vid fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan samt att härigenom undvika forum shopping. Slutligen har domstolen i avgörande den 7 juni 2016 i mål C-63/15, Ghezelbash uttryckt att den (nationella) domstol som prövar ett överklagande inte ska tilldela en medlemsstat som utsetts efter klagandens gottfinnande ansvaret för att pröva en asylansökan, utan ska kontrollera huruvida det skett en riktig tillämpning av de fastställda kriterierna för att utse ansvarig medlemsstat (p. 54).

Migrationsöverdomstolen har i bl.a. MIG 2013:23 uttalat att det är angeläget att Dublinförordningen tillämpas i den utsträckning det är möjligt, eftersom ofta förekommande och omotiverade avsteg från tillämpningen av förordningens ansvarighetskriterier kan förväntas bringa viss oreda i systemet och även minska förutsebarheten i dess tillämpning. Migrationsöverdomstolen har även slagit fast i bl.a. MIG 2008:42 och MIG 2010:21, att Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen utgör ett hinder mot att verkställa ett beslut om överföring om utlänningen i mottagarlandet löper risk att utsättas för behandling i strid med artikel 3 Europakonventionen, som föreskriver att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detsamma gäller om en överföring skulle medföra en kränkning av utlänningens rätt till respekt för sitt familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen (MIG 2010:18). Det kan även i vissa andra situationer finnas anledning att avstå

från att föra över en person till en annan medlemsstat (se MIG 2013:18 som gällde uppehållsrätt).

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

4.1 Prövning av artikel 3.2 i Dublinförordningen

Migrationsdomstolen har i sin bedömning utgått från tre frågeställningar. Det gäller brister i den ungerska asylprocessen, tillämpningen av principen om ett säkert tredjeland och situationen när det gäller förvar. Migrationsöverdomstolen följer nedan samma ordning som migrationsdomstolen.

Asylprocessen i Ungern

Migrationsdomstolen har inledningsvis hänvisat till statistik över bifalls- och avslagsfrekvensen från den ungerska migrationsmyndigheten för tre månader under hösten 2015. Enligt Migrationsöverdomstolen kan man dock inte av detta dra slutsatsen att det nu råder sådana brister i Ungern att det inte skulle vara möjligt att överföra asylsökande dit.

Migrationsdomstolen har vidare redogjort för att Ungern låtit bygga stängsel längs sina gränser och där använder ett förfarande med så kallade transitzoner. Även UNHCR har i sin rapport från i maj 2016 anført att situationen i Ungern reser allvarliga betänkligheter när det gäller användandet av transitzoner. Migrationsöverdomstolen anser att detta system utan tvekan är mycket problematiskt. Det finns dock inga skäl att anta att asylsökande som överförs till Ungern enligt Dublinförordningen skulle hamna i någon av dessa transitzoner. Det kan därför inte anses omöjligt att överföra asylsökande till Ungern på grund av detta.

Enligt tillgänglig landinformation tillämpar Ungern, som migrationsdomstolen också har anført, olika former av påskyndade förfaranden. Enligt asylprocedurdirektivet är det emellertid tillåtet att tillämpa ett sådant förfarande så länge som de grundläggande principer och

garantier som föreskrivs i kapitel II i asylprocedurdirektivet tillämpas (se artikel 31.8). Migrationsöverdomstolen anser att det förhållandet att Ungern tillämpar vissa former av påskyndade förfaranden i enlighet med gällande EU-direktiv inte kan anses utgöra en sådan brist som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen.

Migrationsdomstolen har också angett att personer som överförs till Ungern med stöd av Dublinförordningen får sina ansökningar hanterade som en så kallad efterföljande ansökning, vilket skulle medföra att ansökan endast prövas i sak om det har tillkommit nya omständigheter. Enligt Migrationsöverdomstolen finns det dock inte något stöd i tillgängliga landrapporter (bl.a. UNHCR:s rapport från maj 2016) för att detta faktiskt äger rum.

Migrationsdomstolen har vidare kritiserat att Ungern har ett system med korta tidsfrister i sin asylprocess. Det är framförallt de tidsfrister som gäller för de ungerska migrationsmyndigheterna och domstolarna som migrationsdomstolen har ifrågasatt. Dessa frister tillämpas för vissa kategorier av sökande som får sina ansökningar prövade i ett så kallat admissibility-förfarande. Ett beslut om att inte ta upp en ansökan till prövning ska då fattas inom femton dagar. Det kan sedan överklagas inom sju dagar, varefter en domstol ska avgöra målet inom åtta dagar. Systemet tillämpas t.ex. för sökande som har beviljats skydd i en annan EU-stat, om det är fråga om en upprepad ansökan och inga nya omständigheter eller fakta åberopas eller om det finns ett säkert tredjeland dit sökanden kan hänvisas. Förfarandet att inte pröva vissa ansökningar i sak är förenligt med asylprocedurdirektivet (artikel 33) och enligt Migrationsöverdomstolen kan inte de tidsfrister som tillämpas för sådana ansökningar anses vara så korta att det finns anledning att stoppa överföringar enligt Dublinförordningen till Ungern av den anledningen.

Slutligen finns det enligt migrationsdomstolen också brister i fråga om tillgången till rättsligt bistånd och tolkar. Av landrapporterna framgår att ett

beslut måste kommuniceras muntligt till den sökande på ett språk som denne förstår. Även om det finns vissa brister beträffande tillgången till rättsligt bistånd och tolkar, så erbjuder frivilligorganisationer hjälp till de asylsökande i detta avseende. Inte heller dessa brister utgör därför skäl för att avstå från att tillämpa Dublinförordningen i förhållande till Ungern.

Sammantaget är det Migrationsöverdomstolens bedömning att både det påskyndade och det reguljära asyلفörfarandet i Ungern har brister, men inte sådana brister som medför att en asylsökande som överförs dit riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i EU-stadgan. Migrationsöverdomstolen gör därför bedömningen att det inte finns skäl att anse att den i Ungern tillämpade asylproceduren är behäftad med sådana brister som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen.

Tillämpningen av principen om säkert tredjeland

Det faktum att Ungern betraktar vissa tredjeländer som säkra strider inte i sig mot asylprocedurdirektivet (se artikel 38 och 39). Vad gäller att Serbien betraktas som ett säkert tredjeland kan Migrationsöverdomstolen konstatera att EU sedan 2007 har ett återtagandeavtal med Serbien som möjliggör att under vissa förutsättningar återsända personer utan uppehållstillstånd från ett EU-land till Serbien (se Rådets beslut 2007/817/EG, 2007/818/EG, 2007/819/EG och 2007/820/EG av den 8 november 2007).

EU-domstolen har vidare i mål C-695/15, Mirza konstaterat att Dublinförordningen inte innehåller några regler som utgör hinder för att en sökande skickas till ett säkert tredjeland. Nationell lagstiftning och praxis avseende begreppet säkert tredjeland saknar enligt domstolen betydelse för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan (p. 57). EU-domstolen uttalade också att sökanden i den ansvariga medlemsstaten enligt asylprocedurdirektivet har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol som möjliggör att överklaga ett beslut som fattats med tillämpning av nationella bestämmelser om säkra tredjeländer (p. 62).

Det målet rörde just frågan om Ungerns tillämpning av Serbien som ett säkert tredjeland.

Slutligen framgår det av UNHCR:s rapport från maj 2016 att det finns vissa problem med de ungerska myndigheternas handläggning men att asylsökande har kunnat överklaga beslut om att överföra dem till Serbien och att sådana beslut också har ogiltigförklarats av ungerska domstolar.

Mot denna bakgrund gör Migrationsöverdomstolen bedömningen att Ungerns tillämpning av Serbien som ett säkert tredjeland inte kan anses medföra att det där föreligger sådana brister som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen.

Förvar

När det gäller förvar har migrationsdomstolen bl.a. beaktat uppgifter i landrapporter som talar om att Ungern i stor utsträckning tar asylsökande i förvar, att förvarsbestämmelserna är godtyckliga och att förvarstiderna kan bli långa samt att det finns brister när det gäller effektiva rättsmedel. Enligt Migrationsöverdomstolen kan dessa omständigheter, även om de givetvis kan kritiseras, inte anses innebära att en asylsökande utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling. Däremot skulle det kunna vara fråga om sådan behandling om förhållandena i förvaren var så dåliga att det skulle vara omänskligt att placera någon där (jfr MIG 2014:24). Det finns rapporter om undermåliga levnadsförhållanden i någon av förvarsanläggningarna men standarden i landets övriga anläggningar har överlag beskrivits som godtagbar. Migrationsöverdomstolen gör därför bedömningen att det visserligen finns brister när det gäller förhållandena i förvaren men att de inte kan anses innebära att sökande riskerar att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling. Därmed föreligger inte sådana brister som avses i artikel. 3.2 i Dublinförordningen.

Slutsats angående artikel 3.2 i Dublinförordningen

Eftersom utgångspunkten är att alla medlemsstater respekterar de asylsökandes grundläggande rättigheter måste, enligt Migrationsöverdomstolen, bestämmelsen i artikel 3.2 i Dublinförordningen tolkas restriktivt. En tillämpning av artikel 3.2 förutsätter att det är fråga om systematiska brister med vilket får förstås att det ska röra sig om förhållandevis omfattande brister. Dessa ska dessutom medföra risk för att sökande utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling. De förhållanden som beskrivs i Europadomstolens dom i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland respektive EU-domstolens dom i målen C-411/10 och C-493/10, N.S. m.fl. är att betrakta som sådana systematiska brister som avses i artikel 3.2 i förordningen.

Migrationsöverdomstolen anser däremot att det inte, av det som redovisats ovan beträffande Ungern, finns skäl att anta att det finns systematiska brister i asyلفörfarandet och i mottagningsvillkoren för sökande i Ungern som möjliggör överföringar dit. Ungern är därför ansvarig medlemsstat för att pröva familjens ansökningar om internationellt skydd.

4.2 Bedömning av om familjens ansökningar ändå ska prövas i Sverige

Migrationsöverdomstolen har ovan konstaterat att det inte föreligger sådana brister i Ungern som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen. Det finns inte heller anledning att anta att en överföring av familjen dit skulle strida mot förbudet mot refoulement i artikel 3 i Europakonventionen eller 12 kap. 1–3 utlänningslagen (2005:716). Frågan är då om det finns andra internationella förpliktelser, som innebär att familjen ändå inte bör överföras till Ungern.

En medlemsstat har alltid möjlighet att enligt den så kallade suveränitetsklausulen i artikel 17.1 i Dublinförordning att göra en skönsmässig bedömning och besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd, även om den inte är skyldig att göra det enligt förordningens kriterier.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:8 uttalat angående den tidigare gällande Dublinkonventionen att för att syftet med konventionen inte ska motverkas är det av avgörande betydelse att undantag från ansvarighetsreglerna endast görs om det föreligger särskilda skäl. Utrymmet att underlåta tillämpning av konventionen av humanitära skäl sades vara synnerligen begränsat. Enligt Migrationsöverdomstolen ska detta synsätt fortsatt gälla även enligt den nuvarande Dublinförordningen. Tillämpningen i Sverige av suveränitetsklausulen i artikel 17.1 och möjligheten att ta över ansvaret för sakprövningen av en ansökan om internationell skydd, måste vägas mot att syftet med Dublinförordningen inte motverkas.

Detta fall rör emellertid bl.a. två barn. Därmed aktualiseras också frågan om barns särskilda rättigheter. Det framgår av artikel 3.3 i EU-fördraget att medlemsstaterna särskilt ska främja hänsynen till barnets bästa. Artikel 24 i EU-stadgan föreskriver att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Det framgår vidare av p. 13 i ingressen till Dublinförordningen att hänsynen till barnets bästa i enlighet med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter ska komma i främsta rummet vid tillämpningen av Dublinförordningen. Av p. 39 i ingressen framgår också att förordningen bör tillämpas i enlighet med dessa principer. Europadomstolen har när det gäller barn understrukit att dessa har särskilda behov som är beroende av deras ålder och brist på självständighet men också på grund av deras status som asylsökande. Domstolen framhåller också att barnkonventionen uppmuntrar staterna att vidta lämpliga åtgärder för att försäkra att barn som söker asyl får skydd och humanitär hjälp oavsett om barnet är ensamt eller tillsammans med sina föräldrar. (Se Europadomstolens avgörande den 4 november 2014 i mål Tarakhel mot Schweiz, appl. no. 29217/12.)

Familjen som är aktuell i detta mål består av två vuxna och två små barn. De har rest från Syrien via Turkiet och sedan med båt från Turkiet till Grekland för vidare färd genom Serbien till Ungern. Som framgått ovan anser Ungern att Serbien är ett säkert tredjeland, varför ungerska myndigheter med stor

sannolikhet kommer att återsända familjen dit. Förfarandet med överföringar till Serbien har föranlett omfattande kritik bl.a. från UNHCR som avråder från överföringar dit. Det framgår av UNHCR:s rapport från maj 2016 att Serbien för närvarande endast tar emot ett fåtal personer per vecka och att väntetiderna för de som ska överföras därför blir mycket långa. I väntan på att överföringen verkställs placeras många i förvar och tiden i förvar kan bli mycket lång.

Det framstår därmed som osäkert var och när familjen kan få sina skyddsskäl prövade. Att hänvisa familjen till en lång väntan i ovisshet innebär att framförallt barnen utsätts för ytterligare påfrestningar. De riskerar dessutom att under lång tid vara placerade i förvar, som inte är en lämplig miljö för små barn. Sammantaget skulle detta innebära en mycket negativ påverkan på barnens hälsa och utveckling. Så länge ovanstående förhållanden fortgår i Ungern kan en överföring av familjen dit inte anses vara förenlig med principen om barnets bästa. Därför kan familjen inte i nuläget överföras till Ungern utan deras asylansökningar bör istället prövas i Sverige.

Mot denna bakgrund ska Migrationsverkets överklagande avslås, men det överklagade avgörandet ändras på så sätt att prövningen av familjens asylansökningar ska ske i Sverige. Migrationsverket ska därför pröva familjens ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd m.m.

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

lagman
ordförande

kammarrättsråd

kammarrättsråd
referent
(skiljaktig)

kammarrättsfiskal
föredragande

Skiljaktig mening

Kammarrättsrådet är skiljaktig och anser att
Migrationsverkets överklagande ska bifallas.

Jag är enig med majoriteten i fråga om bedömningen under avsnitt 4.1, men
anser att domskälen under avsnitt 4.2 borde ha utformats enligt följande.

Som EU-domstolen har angett i mål C-63/15, Ghezelbash ska en nationell
domstol som prövar ett överklagande av överföring enligt
Dublinförordningen kontrollera om det har skett en riktig tillämpning av de
fastställda kriterierna för att utse ansvarig medlemsstat. Därutöver ska en
nationell domstol också pröva om artikel 3.2 i Dublinförordningen medför
hinder att överföra de sökande till den medlemsstat som ursprungligen
utsetts som ansvarig. Migrationsöverdomstolen har i avsnitt 4.1 ovan gjort
denna prövning och kommit fram till att Ungern är ansvarig medlemsstat.

Dublinförordningen utgör de gemensamma regler som den europeiska
lagstiftaren har beslutat om för att avgöra vilken medlemsstat som är
ansvarig för att pröva asylansökningar som lämnats in i en medlemsstat.
Genom att det rör sig om en förordning är reglerna tillämpliga i samtliga
medlemsländer, i alla sina delar. Suveränitetsklausulen i artikel 17.1 i
förordningen medger att medlemsstaterna när de så önskar får besluta att
pröva ansökningar om asyl även när det inte föreligger någon skyldighet
enligt förordningen att göra det. Det Migrationsöverdomstolen nu prövar är
emellertid en situation när Migrationsverket tagit ställning till artikel 17.1 i
förordningen, men inte funnit anledning att tillämpa suveränitetsklausulen.

Sedan artikel 3.2 infördes i Dublinförordningen är utrymmet för att
tolkningsvis komma fram till att andra internationella förpliktelser medför en
skyldighet för Sverige att pröva de sökandens ansökningar om internationellt
skydd istället för den ansvariga medlemsstaten ytterst begränsad. Om
nationella domstolar på egen hand ska anse det föreligga ytterligare
situationer då det inte går att överföra sökande till den ansvariga

medlemsstaten än vad som regleras i Dublinförordningen, störs förordningens enhetliga tillämpning och funktionssätt.

I fråga om barnkonventionen har den beaktats vid Dublinförordningens utformande. Förordningen innehåller ett flertal referenser till principen om barnets bästa och även uttryckliga regler till skydd för barnets bästa, bl.a. artikel 6 och 8 i förordningen. Vad förordningen däremot inte innehåller är en generell regel om att familjer med barn eller ens familjer med små barn ska vara undantagna från förfaranden om överföring till ansvarig medlemsstat. En sådan regel hade i och för sig varit möjlig för den europeiska lagstiftaren att införa, eftersom det redan finns en sådan regel om ensamkommande barn utan familjemedlemmar (se artikel 8.4 i förordningen).

Principen om barnets bästa ska komma i första rummet. I första rummet finns även andra tungt vägande intressen. De skäl som motiverar att Dublinförordningens regler existerar, som behovet av objektiva kriterier som är rättvisa både för medlemsstater och de berörda personerna, och som gör det möjligt att snabbt ge tillgång till asylförfarandet och en snabb behandling av ansökningar, är också tungt vägande. EU-domstolen har nyligen i mål C-695/15 Mirza uttalat bl.a. att Dublinförordningen syftar till att motverka att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en medlemsstat, uppmuntras till att bege sig till andra medlemsstater, s.k. sekundära rörelsemönster (p. 52.). De skäl som motiverar att Dublinförordningen existerar, måste anses väga tungt. Därför bör hänsyn till barnets bästa inte medföra att förordningens kriterier inte tillämpas i ett fall som detta.

Tillgängliga landrapporter ger underlag för slutsatsen att mottagningssystemet i Ungern klarar av att ta emot personer som överförs dit, även barnfamiljer. I det fall det blir aktuellt med ett beslut om förvar eller överföring till Serbien kommer familjen ha möjlighet att överklaga sådana beslut. Eftersom Migrationsöverdomstolen har kommit fram till att familjen

inte riskerar att utsättas för en omänsklig eller förnedrande behandling i Ungern i strid med artikel 4 i stadgan, och Ungern är ansvarig medlemsstat ska Migrationsverkets överklagande bifallas och migrationsdomstolens dom upphävas.