

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
VERICA TRSTENJAK
föredraget den 22 september 2011¹

Innehållsförteckning

I — Inledning	I - 13966
II — Tillämpliga bestämmelser	I - 13967
A — Unionslagstiftningen	I - 13967
1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	I - 13967
2. Sekundärrättsliga bestämmelser	I - 13967
a) Förordning nr 343/2003	I - 13969
b) Direktiv 2001/55	I - 13973
c) Direktiv 2003/9	I - 13973
d) Direktiv 2004/83	I - 13974
e) Direktiv 2005/85	I - 13975
III — Bakgrund och begäran om förhandsavgörande	I - 13975
IV — Förfarandet vid domstolen	I - 13976
V — Parternas argument	I - 13977
VI — Rättslig bedömning	I - 13979
A — Inledande resonemang	I - 13979

1 — Originalspråk för förslaget till avgörande: tyska. Förfarandespråk: engelska.

B — Frågan huruvida det föreligger en skyldighet att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 i fall det vid en överföring av en asylsökande till den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten föreligger en väsentlig risk för ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna	I - 13981
C — Frågan huruvida den överförande medlemsstaten innan den överför en asylsökande i enlighet med förordning nr 343/2003 ska bedöma huruvida de rättigheter som asylsökanden garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna är säkerställda i den mottagande medlemsstaten	I - 13986
VII — Förslag till avgörande	I - 13989

I — Inledning

1. Kriterierna för att bestämma vilken medlemsstat som är ansvarig för en asylansökan som lämnas in i unionen följer av 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 tredjeland har gett in i någon medlemsstat.² Det är kännetecknande för det system som har införts genom denna förordning för att fördela ansvaret i asylärenden att i princip enbart en medlemsstat är ansvarig för varje asylansökan som getts in i unionen. Om en

medborgare i tredjeland har sökt asyl i en medlemsstat som inte är huvudsakligen ansvarig för att pröva denna ansökan enligt förordning nr 343/2003 föreskrivs det i nämnda förordning ett förfarande för överföring av asylsökanden till den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten.

2. Mot bakgrund av den aktuella kris som det grekiska asylsystemet befinner sig i, uppkommer för de övriga medlemsstaterna emellertid frågan huruvida asylsökande får överföras till Grekland enligt bestämmelserna i förordning nr 343/2003 om behandlingen av dessa asylsökande och prövningen av deras ansökningar i Grekland inte längre kan säkerställas i överensstämmelse med de unionsrättsliga bestämmelserna. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003

2 — EUT L 50, s. 1.

har rätt att frånga de normala behörighetsreglerna genom att ta över prövningen av en asylansökan som lämnas in på dess territorium i den huvudsakligen ansvariga medlemsstatens ställe, uppkommer dessutom frågan huruvida denna rätt för medlemsstaterna att överta ansvaret kan utvidgas till en skyldighet att överta ansvaret om den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten inte längre är i stånd att behandla asylsökande i enlighet med de unionsrättsliga bestämmelserna.

3. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra dessa frågor i målet vid den nationella domstolen, i vilket fem asylsökande som utan tillstånd har rest in i unionen, men har sökt asyl i Irland, invänder mot återföringen från Irland till Grekland.

4. Förevarande mål har ett nära samband med mål C-411/10, N.S., i vilket jag föredrar mitt förslag till avgörande på samma dag som i förevarande mål. I nämnda mål rör den centrala problematiken överföringen av asylsökande från Förenade kungariket till Grekland i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 343/2003, och detta mål har genom beslut från domstolens ordförande förenats med förevarande mål vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen. För att skapa överskådlighet presenterar jag separata förslag till avgörande i förevarande mål och i mål N.S. Förevarande förslag till avgörande innehåller emellertid flera hänvisningar till mål N.S.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — Unionslagstiftningen

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

5. I artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs följande under rubriken "Människans värdighet":

"Människans värdighet är okränkbar. Den ska respekteras och skyddas."

6. I artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs följande under rubriken "Förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling":

"Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning."

7. I artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs följande under rubriken "Rätt till asyl":

"Rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den

28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

8. I artikel 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs följande under rubriken ”Skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning”:

”1. Kollektiva utvisningar ska vara förbjudna.

2. Ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.”

2. Sekundärrättsliga bestämmelser

9. Europeiska rådet har vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 kommit överens om att verka för ett gemensamt europeiskt asylsystem som grundas på en oinskränkt och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning i dess lydelse

enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen), varigenom principen om non-refoulement bekräftas och det garanteras att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse. Vid detta särskilda möte har Europeiska rådet dessutom erkänt behovet av att nå en överenskommelse om frågan om tillfälligt skydd för fördrivna personer på grundval av solidaritet mellan medlemsstaterna.

10. För att införliva slutsatserna från Tammerfors antogs bland annat följande förordning och följande direktiv³:

— Förordning nr 343/2003.

— Rådets direktiv 2001/55/EG av den 4 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.⁴

3 — Vid sidan om den förordning och de direktiv som nämns här föreligger det ett flertal ytterligare rättsakter som beträffar upprättandet av ett gemensamt asylsystem, politiken om laglig invandring och bekämpningen av olaglig invandring, till exempel Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor (EUT L 132, s. 11) eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, s. 98).

4 — EGT L 212, s. 12.

- Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.⁵ att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat.

- Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.⁶ 13. Artikel 3 i förordning nr 343/2003 har följande lydelse:
”1. Medlemsstaterna skall pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium. Ansökan skall prövas av en enda medlemsstat, som skall vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

- Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.⁷

11. I denna förordning och dessa direktiv anges bland annat följande.

a) Förordning nr 343/2003

12. Enligt artikel 1 i förordning nr 343/2003 fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för

2. Genom undantag från punkt 1 får varje medlemsstat pröva en asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt de kriterier som anges i denna förordning. I så fall blir denna medlemsstat ansvarig i förordningens mening och ska överta de skyldigheter som följer av detta ansvar. I förekommande fall skall denna medlemsstat underrätta den tidigare ansvariga medlemsstaten, den medlemsstat som genomför ett förfarande för att fastställa ansvarig medlemsstat eller den medlemsstat som har erhållit en framställan om övertagande eller återtagande.

3. Varje medlemsstat behåller möjligheten att, med tillämpning av sin nationella rätt, skicka en asylsökande till ett tredje land i enlighet med bestämmelserna i Genèvekonventionen.

5 — EUT L 31, s. 18.

6 — EUT L 304, s. 12.

7 — EUT L 326, s. 13.

4. Den asylsökande skall underrättas skriftligen, på ett språk som han eller hon rimligen kan förväntas förstå, om tillämpningen av denna förordning, dess tidsfrister och konsekvenser.”

2. Vilken medlemsstat som har ansvaret skall avgöras utifrån dessa kriterier mot bakgrund av situationen vid den tidpunkt då den asylsökande först lämnade in sin ansökan i en medlemsstat.”

14. I artikel 4.1 i förordning nr 343/2003 föreskrivs följande:

”1. Förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret enligt denna förordning skall inledas när en asylansökan första gången lämnas in i en medlemsstat.

2. En asylansökan skall anses som inlämnad vid den tidpunkt då en formell ansökan från den asylsökande eller ett protokoll från myndigheterna, beroende på omständigheterna, inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten. Om ansökan inte är skriftlig, bör rapporten upprättas så snart som möjligt efter avsiktsförklaringen.

...”

15. I artikel 5 i förordning nr 343/2003 anges följande:

”1. Kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret ska tillämpas i den ordning de anges i detta kapitel.

16. Artikel 10 i förordning nr 343/2003 har följande lydelse:

”1. Om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som nämns i artikel 18.3, även sådana uppgifter som avses i kapitel III i förordning (EG) nr 2725/2000, att en asylsökande utan tillstånd har passerat gränsen till en medlemsstat landvägen, sjövägen eller luftvägen från ett tredje land, skall den medlemsstat där inresan ägt rum ansvara för prövningen av asylansökan. Detta ansvar skall upphöra tolv månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägde rum.

2. När en medlemsstat inte kan eller inte längre kan hållas ansvarig i enlighet med punkt 1 och om det har fastställts, på grundval av sådana bevis eller indicier som tas upp i de två förteckningar som nämns i artikel 18.3, att den asylsökande – som har rest in på en medlemsstats territorium utan tillstånd eller vars sätt att resa in inte kan fastställas – vid tiden för ansökans inlämning tidigare har

vistats en sammanhängande period på minst fem månader i en medlemsstat, skall den medlemsstaten ansvara för prövningen av asylansökan.

b) slutföra prövningen av asylansökan,

...

Om den asylsökande har vistats under tidsperioder på minst fem månader i flera medlemsstater, skall den medlemsstat där detta senast varit fallet ansvara för prövningen av asylansökan.”

3. De skyldigheter som anges i punkt 1 skall upphöra om tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader, om han eller hon inte har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av den ansvariga medlemsstaten.

17. I artikel 13 i förordning nr 343/2003 anges följande:

...”

”Om det på grundval av kriterierna i denna förordning inte kan avgöras vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, skall den medlemsstat där asylansökan först lämnades in ansvara för prövningen.”

19. I artikel 17 i förordning nr 343/2003 anges följande:

18. Artikel 16 i förordning nr 343/2003 har följande lydelse:

”1. Om en medlemsstat som har mottagit en asylansökan bedömer att en annan medlemsstat skall ansvara för prövningen av denna ansökan, får den förstnämnda medlemsstaten så snart som möjligt och i vart fall inom tre månader från det att asylansökan lämnades in enligt artikel 4.2 anmoda den senare medlemsstaten att överta den asylsökande.

”1. Den medlemsstat som enligt kriterierna i denna förordning har ansvaret för att pröva en asylansökan skall vara skyldig att

Om framställan om övertagande av en asylsökande inte görs inom tre månader, skall den medlemsstat där ansökan lämnades in ansvara för prövningen av den.

a) på de villkor som anges i artiklarna 17–19 överta en asylsökande som har gett in en ansökan i en annan medlemsstat,

...”

20. Artikel 18 i förordning nr 343/2003 har följande lydelse:

”1. Den anmodade medlemsstaten ska utföra de kontroller som behövs och fatta beslut om en framställan om övertagande av en asylsökande inom två månader från det att framställan gjordes.

...

7. Om inget svar har lämnats inom två månader enligt punkt 1 respektive en månad enligt punkt 6, skall framställan om övertagande anses godtagen och medföra skyldighet att överta personen, vilket innefattar bestämmelser om lämpliga ankomstarrangemang.”

21. I artikel 19 i förordning nr 343/2003 anges följande:

”1. Om den anmodade medlemsstaten samtycker till att överta en asylsökande, skall den medlemsstat där asylansökan lämnades in meddela den asylsökande beslutet att inte pröva ansökan och skyldigheten att överföra sökanden till den ansvariga medlemsstaten.

2. Det beslut som avses i punkt 1 skall vara motiverat. Det skall innehålla uppgifter om frister för överföringen och om nödvändigt

information om vilken dag och på vilken plats den asylsökande skall infinna sig, om han eller hon beger sig till den ansvariga medlemsstaten på egen hand. Detta beslut skall kunna överklagas eller omprövas. Ett överklagande eller en omprövning av beslutet skall inte ha någon suspensiv verkan för genomförandet av överföringen utom om domstol eller behörig myndighet beslutar så från fall till fall, om den nationella lagstiftningen medger detta.

3. Överföringen av sökanden från den medlemsstat där asylansökan lämnades in till den ansvariga medlemsstaten skall verkställas i enlighet med den förstnämnda medlemsstatens nationella lagstiftning, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan om övertagande godtogs eller beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades.

...

4. Om överföringen inte verkställs inom sex månader, skall ansvarigt åvila den medlemsstat där ansökan lämnades in. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den asylsökande varit frihetsberövad, eller till högst arton månader om den asylsökande håller sig undan.

...”

b) Direktiv 2001/55

22. Syftet med direktiv 2001/55 är enligt artikel 1 att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

23. Enligt artikel 2 a i direktiv 2001/55 betecknar uttrycket "tillfälligt skydd" ett förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddsökandes intresse.

24. Kapitel II i direktiv 2001/55 innehåller bestämmelser beträffande varaktigheten för och genomförandet av det tillfälliga skyddet. Kapitel III avser medlemsstaternas skyldigheter gentemot personer som åtnjuter tillfälligt skydd. I kapitel IV i direktivet regleras rätten till asylprövning för personer som åtnjuter

tillfälligt skydd. Kapitel V i direktivet avser de berörda personernas återvändande samt andra åtgärder efter det att det tillfälliga skyddet upphört. Kapitel VI beträffar fördelningen av ansvaret och uppgifterna mellan medlemsstaterna vilken är präglad av unionssolidariteten.

c) Direktiv 2003/9

25. Syftet med direktiv 2003/9 är enligt artikel 1 att fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

26. De miniminormer som föreskrivs i direktiv 2003/9 avser medlemsstaternas skyldighet att lämna information i förhållande till de asylsökande (artikel 5), de asylsökandes rätt att erhålla dokument (artikel 6), de asylsökandes bosättning och rörelsefrihet (artikel 7), säkerställandet av sammanhållningen av den asylsökandes familj (artikel 8), underårigas skolgång och utbildning (artikel 10), de asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden (artikel 11) och deras yrkesutbildning (artikel 12) samt de materiella mottagningsvillkoren och hälso- och sjukvård för de asylsökande (artikel 13 och följande artiklar).

27. I artikel 21 i direktivet, under rubriken "Överklagandeförfarande", föreskrivs att

medlemsstaterna ska se till att avslag i fråga om beviljande av förmåner i enlighet med detta direktiv eller beslut som fattas i enlighet med artikel 7 och som individuellt påverkar asylsökande kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i den nationella lagstiftningen. Åtminstone i sista instans ska möjlighet ges till överklagande eller prövning inför domstol.

personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd och innehållet i det beviljade skyddet.

28. Enligt artikel 23 i direktiv 2003/9 ska medlemsstaterna med vederbörlig hänsyn till sin konstitutionella struktur se till att lämplig styrning, tillsyn och kontroll av nivån på mottagningsvillkoren upprättas. Enligt artikel 24.2 ska de dessutom anslå de medel som behövs för att kunna genomföra de nationella bestämmelser som antas för genomförandet av detta direktiv.

30. Kapitlen II, III och V i direktiv 2004/83 innehåller en rad krav och kriterier vad gäller prövningen av ansökningar beträffande erkännande som flykting eller av beviljande av skydd i övrigt samt avseende erkännandet av en tredjelandsmedborgare som flykting eller som person med rätt till skydd i övrigt. I kapitel IV föreskrivs att medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III (artikel 13). Dessutom fastställs villkoren för återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus i detta kapitel (artikel 14). Kapitel VI innehåller de motsvarande kraven för beviljande (artikel 18) samt återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som skyddsbehövande i övrigt (artikel 19). I kapitel VII fastställs de internationella förpliktelseernas innehåll, vilket bland annat innefattar skyddet mot avvisning (artikel 21). I kapitel VIII regleras frågor som avser det administrativa samarbetet. Enligt artikel 36 ska medlemsstaterna bland annat se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för att genomföra detta direktiv har fått tillräcklig utbildning.

d) Direktiv 2004/83

29. Enligt artikel 1 i direktiv 2004/83 är syftet med detta direktiv att införa miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa

e) Direktiv 2005/85

III — Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

31. Enligt artikel 1 i direktiv 2005/85 är syftet med detta direktiv att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

32. Enligt artikel 3.1 i direktiv 2005/85 är detta direktiv tillämpligt på alla asylansökningar som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen eller i deras transitzoner, samt på återkallande av flyktingstatus. Enligt artikel 4.1 första stycket ska medlemsstaterna för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt detta direktiv.

33. De grundläggande principerna för detta förfarande samt de garantier som ska beviljas i detta sammanhang fastställs i kapitel II i direktiv 2005/85. Kapitel III i direktivet innehåller konkreta bestämmelser avseende erkännande av flyktingar, i vilket även begreppet säkert tredjeland (artikel 27) respektive säkert ursprungsland (artikel 31) införs. I kapitel V regleras asylsökandens rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 39).

34. Målet vid den nationella domstolen rör fem asylsökande som har överklagat beslutet från Refugee Applications Commissioner (nedan kallad Commissioner) att dessa asylsökanden ska överföras till Grekland enligt bestämmelserna i förordning nr 343/2003 för prövning av deras asylansökan.

35. Var och en av sökandena, som inte har något samband med varandra, reste igenom Grekland och greps där för olaglig inresa. Samtliga sökande är vuxna män och de gör inte gällande något särskilt skyddsbehov eller funktionshinder. Var och en av sökandena lämnade Grekland utan att söka asyl och begav sig till Irland där de ansökte om asyl.

36. De fem sökandena har uppgett att de kommer från Afghanistan, Iran respektive Algeriet. Samtliga sökande motsätter sig att åka tillbaka till Grekland. Sökandena har gjort gällande att det inte föreligger adekvata förfaranden och villkor för asylsökande i Grekland, vilket innebär att Irland är skyldig att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 och överta ansvaret för att pröva och avgöra deras asylansökningar.

37. Commissioner avstod från att utnyttja rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 och Minister for Justice and Law Reform (nedan kallad Minister) undertecknade därefter i överensstämmelse med bestämmelserna i förordning nr 343/2003 beslut om överföring i de fem fallen. Dessa överföringar uppsköts emellertid till dess avgöranden meddelats med anledning av de överklaganden som ingavs till High Court i vilka giltigheten av Commissioners vägran att tillämpa rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 har bestritts.

eller flera av dessa bestämmelser, är den överförande medlemsstaten då i enlighet med artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 343/2003 skyldig att överta ansvaret för prövningen av asylansökningarna?”

38. Eftersom den hänskjutande domstolen anser att det är osäkert hur artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 ska tolkas och tillämpas i ett fall som i målet vid den nationella domstolen, har den vilandeförklarat förfarandet och hänskjutit följande frågor till domstolen med begäran om förhandsavgörande:

IV — Förfarandet vid domstolen

39. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 15 oktober 2010. Den 9 november 2010 beslutade domstolens ordförande att förena målen C-411/10 och C-493/10 vad avser det skriftliga förfarandet och den 16 maj 2011 vad avser det muntliga förfarandet samt domen.

”1. Är en överförande medlemsstat i enlighet med rådets förordning (EG) nr 343/2003 skyldig att bedöma om den mottagande medlemsstaten uppfyller skyldigheterna enligt artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, rådets direktiv 2003/9/EG, 2004/83/EG och 2005/85/EG samt rådets förordning (EG) nr 343/2003?

2. Om denna fråga ska besvaras jakande och om den mottagande medlemsstaten inte anses uppfylla skyldigheterna enligt en

40. Vid det skriftliga förfarandet har sökandena, Amnesty International Limited och AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar och Equality and Human Rights Commission som intervenienter i målet vid den nationella domstolen, Irland, Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Förenade kungariket, Konungariket Nederländerna, Republiken Italien, Republiken Finland, Republiken Grekland, Republiken Österrike, Republiken Tjeckien, Republiken Polen, Schweiziska edsförbundet samt Europeiska kommissionen ingett yttranden. Vid förhandlingen den 28 juni 2011 har företrädare för sökandena, Amnesty International Limited

och AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar och Equality and Human Rights Commission, Irland, Republiken Grekland, Republiken Slovenien, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Frankrike, Förenade kungariket samt kommissionen deltagit.

presumera att den medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan handlar i överensstämmelse med unionsrätten, varvid denna presumtion emellertid ska kunna motbevisas. *Förenade kungarikets regering* har understrukit att en skyldighet att bedöma huruvida den mottagande medlemsstaten beaktar artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, respektive direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt förordning nr 343/2003 enbart kan uppkomma i undantagsfall, nämligen om presumtionen att den ansvariga medlemsstaten handlar i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna och unionsrätten entydigt motbevisas.

V — Parternas argument

41. Den första tolkningsfrågan, som avser huruvida den överförande medlemsstaten enligt förordning nr 343/2003 är skyldig att bedöma huruvida den mottagande medlemsstaten beaktar artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, direktiv 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt förordning nr 343/2003, ska enligt *sökandena*, *Amnesty International Limited* och *AIRE Centre* besvaras jakande. *Amnesty International Limited* och *AIRE Centre* understryker dessutom att den överförande medlemsstaten i detta sammanhang ska bedöma huruvida den mottagande medlemsstaten beaktar samtliga relevanta bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

42. Den *belgiska*, den *tyska* och den *franska regeringen*, *kommissionen* och *Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar* understryker i detta sammanhang att den överförande medlemsstaten i samband med tillämpningen av förordning nr 343/2003 får

43. Den *irländska*, den *italienska*, den *nederländska*, den *tjeckiska*, den *polska* och den *finska regeringen* anser att den första tolkningsfrågan ska besvaras nekande. Den *grekiska* och den *polska regeringen* har i detta sammanhang gjort gällande att det är uteslutet enligt unionsrätten att en medlemsstat skulle kontrollera huruvida en annan medlemsstat handlar i överensstämmelse med unionsrätten.

44. Den *österrikiska regeringen* har hävdat att den medlemsstat som prövar huruvida en överföring till den ansvariga medlemsstaten är tillåten enligt förordning nr 343/2003 måste beakta huruvida den mottagande medlemsstaten i princip beaktar de miniminormer vars iakttagande kan motivera

antagandet att en överföring är förenlig med stadgan om de grundläggande rättigheterna.

åsidosätta de rättigheter som denne garanteras enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

45. Den andra tolkningsfrågan, huruvida den överförande medlemsstaten är skyldig att överta ansvaret för prövningen av en asylansökan i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om den mottagande medlemsstaten inte beaktar artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna eller en eller flera bestämmelser i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt i förordning nr 343/2003 ska enligt *Amnesty International Limited* och *AIRE Centre* besvaras jakande. *Amnesty International Limited* och *AIRE Centre* har dessutom understrukit att det uppkommer en skyldighet att utöva rätten att överta ansvaret i samtliga fall i vilka det föreligger en risk att de relevanta bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte beaktas i den mottagande medlemsstaten.

46. Sökandena, den franska regeringen, kommissionen samt Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar anser att den överförande medlemsstaten är skyldig att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om det har styrkts att det föreligger en allvarlig risk för att de rättigheter som asylsökanden garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts i den mottagande medlemsstaten. Den finska regeringen har i ett liknande resonemang uppgett att skyldigheten att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 i undantagsfall kan uppkomma i fall i vilka det står fast att en överföring av asylsökanden väsentligen skulle

47. Den *grekiska* och den *nederländska regeringen* anser att den överförande medlemsstaten däremot inte är skyldig att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om den mottagande medlemsstaten inte beaktar artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna eller en eller flera bestämmelser i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt i förordning nr 343/2003. Även enligt den *polska* och den *slovenska regeringens* uppfattning kan det inte av artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 utläsas någon skyldighet att utöva rätten att överta ansvaret. Den *tyska* och den *nederländska regeringen* har emellertid påpekat att en asylsökande inte får överföras till en medlemsstat i vilken det föreligger en väsentlig risk för ett åsidosättande av de rättigheter som denne tillförsäkras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna.

48. Eftersom den *irländska* och den *italienska regeringen* har besvarat den första tolkningsfrågan nekande anser de att det inte är nödvändigt att besvara den andra tolkningsfrågan. Även *Förenade kungarikets regering* anser, mot bakgrund av dess svar på den

första tolkningsfrågan, att det inte är nödvändigt att besvara den andra tolkningsfrågan.

I — Rättslig bedömning

A — Inledande resonemang

49. Det *Schweiziska edsförbundet*⁸ anser att systemet i förordning nr 343/2003 i sig innefattar en presumtion som kan motbevisas som innebär att de stater som omfattas iakttar Genèvekonventionen och Europakonventionen. Om denna presumtion emellertid har motbevisats i ett konkret fall och det inte föreligger någon garanterad behandling av asylsökanden i överensstämmelse med folk-rätten, är det uteslutet med en överföring till denna stat och rätten att överta ansvaret förvandlas i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 undantagsvis till en skyldighet.

8 — Schweiziska edsförbundet har deltagit på grundval av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som ska ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i en medlemsstat eller i Schweiz (EUT L 53, 2008, s. 5). Enligt artikel 5.2 i detta avtal får Schweiziska edsförbundet inge skriftliga yttranden till EU-domstolen om en domstol i en medlemsstat vänder sig till EU-domstolen för ett förhandsavgörande av en fråga som avser tolkningen av förordning nr 343/2003.

50. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt sina båda tolkningsfrågor för att få klarhet i huruvida och i så fall på vilka villkor en medlemsstat är skyldig att pröva en asylsökandes ansökan genom att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om denne vid en överföring till den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten löper risk att de rättigheter som denne garanteras enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts eller att denna medlemsstat inte skulle uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller förordning nr 343/2003.

51. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor, eftersom det tydligt har framkommit att Grekland inte förmår uppfylla de unionsrättsliga kraven vad avser utformningen av dess asylsystem och vad avser den konkreta behandlingen av asylsökande i Grekland, varvid det vid en överföring av asylsökande till Grekland till och med föreligger risk för ett åsidosättande av deras grundläggande och mänskliga rättigheter.

52. I detta sammanhang anser den hänskjutande domstolen att det strider mot syftet med förordning nr 343/2003 om en medlemsstat eller de nationella domstolarna i samband med tillämpningen av förordning nr 343/2003 måste undersöka huruvida en annan medlemsstats asylsystem är effektivt. I den mån det inte föreligger några omständigheter som talar för att en överföring av en asylsökande skulle medföra en risk för en behandling som strider mot artikel 3 i Europakonventionen åligger det i princip medlemsstaten att avgöra huruvida den finner det påkallat att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003. Det ankommer inte på de nationella domstolarna att i detta avseende bedöma när och hur medlemsstaten är skyldig att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

53. Den hänskjutande domstolen anser att detta resonemang bekräftas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (nedan kallad Europadomstolen) dom av den 2 december 2008 i målet K.R.S. mot Förenade kungariket,⁹ i vilken Europadomstolen skulle avgöra ett klagomål från en iransk medborgare som skulle överföras från Förenade kungariket till Grekland i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 343/2003 varvid fråga var om åsidosättande av dennes mänskliga rättigheter. Den iranska asylsökanden hade särskilt gjort gällande att en utvisning till Grekland skulle innebära ett åsidosättande av artikel 3 i Europakonventionen. Genom sin dom av den 2 december 2008 ogillade Europadomstolen detta klagomål med hänvisning till att det helt saknade grund.

54. Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker huruvida, och i så fall på vilket sätt, den tolkning av förordning nr 343/2003 som den har föreslagit är förenlig med den sedan Lissabonfördragets ikraftträdande primärrättsligt förankrade rätten till asyl i artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Mot denna bakgrund begär den vägledning av domstolen beträffande tillämpningen av artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 i fall i vilka det görs gällande och till och med är bekräftat genom expertutlåtanden att villkoren för mottagande är ofördelaktiga i den mottagande medlemsstaten och/eller att asylförfarandet är ineffektivt.

55. Med särskilt beaktande av den hänskjutande domstolens resonemang beträffande Europadomstolens praxis ska det för det första påpekas att Europadomstolen har vidareutvecklat de grundläggande rättsliga och faktiska bedömningarna beträffande överföringen av asylsökande från Grekland i sin dom av den 2 december 2008 i målet K.R.S. mot Förenade kungariket efter det att beslutet att begära förhandsavgörande inkom. I den vägledande domen av den 21 januari 2011 i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland,¹⁰ har Europadomstolen nämligen fastställt att förhållandena under frihetsberövandet och levnadsvillkoren för en afghansk asylsökande i Grekland innebar att Grekland hade åsidosatt artikel 3 i Europakonventionen. I detta förfarande medförde de påvisade bristerna vid prövningen av den asylsökandes

9 — Dom av den 2 december 2008, i mål K.R.S. mot Förenade kungariket (nr 32733/08).

10 — Dom av den 21 januari 2011 i mål M.S.S. mot Belgien och Grekland (nr 30696/09).

asylansökan, risken för att denne direkt eller indirekt skulle utvisas till sitt hemland utan faktisk prövning av huruvida hans asylansökan var välgrundad samt avsaknaden av ett effektivt rättsmedel dessutom till att Grekland ansågs ha åsidosatt artikel 13 jämförd med artikel 3 i Europakonventionen. Mot bakgrund av dessa konstateranden fann Europadomstolen även att överföringen av asylsökanden från Belgien till Grekland i enlighet med förordning nr 343/2003 innebar att Belgien hade åsidosatt artikel 13 jämförd med artikel 3 i Europakonventionen.

56. För en granskning av på vilket sätt denna utveckling i Europadomstolens praxis angående huruvida överföringar av asylsökande till Grekland är förenliga med Europakonventionen påverkar en prövning i domstol av sådana överföringar när det gäller unionsrätten och i synnerhet stadgan om de grundläggande rättigheterna, hänvisas till mitt resonemang i förslaget till avgörande i målet N.S. Där har jag framhållit att det i enlighet med artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska säkerställas att det skydd som garanteras enligt stadgan inom de områden på vilka bestämmelserna i stadgan och bestämmelserna i Europakonventionen överlappar varandra inte får vara mindre omfattande än det skydd som garanteras enligt Europakonventionen. I den utsträckning omfattningen och räckvidden av det skydd som beviljas enligt Europakonventionen har preciserats genom Europadomstolens praxis så ska denna rättspraxis tillmätas särskild betydelse och stor vikt vid domstolens tolkning

av de motsvarande bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.¹¹

57. Mot bakgrund av dessa klarlägganden ska jag nedan behandla de båda tolkningsfrågorna. Först kommer jag att behandla den andra tolkningsfrågan som beträffar på vilka villkor det kan vara påkallat för en medlemsstat att genom att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 pröva en asylansökan från en asylsökande för vilken en annan medlemsstat är huvudsakligen ansvarig. Därefter kommer jag vid besvarandet av den första tolkningsfrågan att behandla problematiken angående på vilket sätt en medlemsstat i detta sammanhang är skyldig att bedöma huruvida den andra medlemsstaten beaktar de unionsrättsliga bestämmelserna.

B — Frågan huruvida det föreligger en skyldighet att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 i fall det vid en överföring av en asylsökande till den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten föreligger en väsentlig risk för ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna

58. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra tolkningsfråga för att få klarhet i

¹¹ — Se mitt förslag till avgörande av den 22 september 2011 i mål C-411/10, N.S. (ovan fotnot 4), punkt 142 och följande punkter.

huruvida en medlemsstat är skyldig att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 och därigenom överta prövningen av en asylansökan som har inletts på dess territorium om det är klarlagt att den medlemsstat som är huvudsakligen ansvarig för att pröva denna ansökan inte kan säkerställa att de krav som ställs i artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheter, respektive i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller i förordning nr 343/2003 beträffande behandlingen av asylsökande och prövningen av deras asylansökan beaktas.

59. Såsom jag redan har omnämnt i mitt förslag till avgörande i målet N.S. görs det i förordning nr 343/2003 inte någon konkret hänvisning till behandlingen av asylsökande och prövningen av deras ansökningar i den mottagande medlemsstaten varken i samband med föreskrivandet av kriterier för fastställandet av den medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan eller vid fastställandet av förfarandet för överföring av asylsökande mellan medlemsstaterna. Detta beror på att medlemsstaternas asylsystem enligt direktiven 2003/09, 2004/83 och 2005/85 måste uppfylla väsentliga miniminormer och att samtliga medlemsstater är anslutna till Europakonventionen och Genèvekonventionen, vilket innebär att det i rättsligt hänseende är säkerställt att behandlingen av asylsökande och prövningen av deras asylansökningar i samtliga medlemsstater måste uppfylla kraven i stadgan om de grundläggande

rättigheterna och i Genèvekonventionen samt i Europakonventionen.¹²

60. För det fallet att en medlemsstat vid behandlingen av asylsökande, respektive vid prövningen av deras asylansökningar, av någon anledning inte kan iaktta bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85, respektive sina folkrättsliga förpliktelser, uppkommer de facto en risk att asylsökande vid en överföring till denna medlemsstat utsätts för en behandling som strider mot deras grundläggande och mänskliga rättigheter.

61. Sålunda kan en total överbelastning av asylsystemet i en medlemsstat under vissa omständigheter leda till att de asylsökandes rättigheter som garanteras i artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte längre kan säkerställas i denna medlemsstat.

62. Enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska rätten till asyl garanteras i enlighet med Genèvekonventionen samt FEU och FEUF. Ett av de huvudsakliga elementen i Genèvekonventionen är det förbud mot direkt eller indirekt utvisning eller avvísning av en flykting till en stat där denne utsätts för förföljelse som föreskrivs i artikel 33 i denna konvention, den så kallade

12 — Ibid., punkt 95 och följande punkter.

principen om non-refoulement. Även om den exakta omfattningen av detta förbud mot avvisning är omtvistad måste man utgå från att det inte enbart ska säkerställa skydd för flyktingarna¹³ mot en omedelbar avvisning till en stat där de utsätts för förföljelse, utan även skydd mot en så kallad kedjeutvisning, vid vilken en överföring äger rum till en stat i vilken det föreligger risk för en utvisning till en stat där de utsätts för förföljelse.¹⁴ Med hänsyn till denna vidsträckt definition av förbudet mot avvisning kan det direkt utläsas att överbelastningen av en medlemsstats asylsystem och de brister som därigenom uppkommer i samband med prövningen av asylansökningar i det enskilda fallet kan leda till utvisningar som är oförenliga med förbudet mot avvisning och sålunda även med artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

63. Vid en överbelastning av en av medlemsstaternas asylsystem kan det dessutom i den

aktuella medlemsstaten befaras uppkomma åsidosättanden av den rätt till respekt och skydd för deras mänskliga värdighet som asylsökande garanteras enligt artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, respektive av det förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling av asylsökande som föreskrivs i artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.¹⁵

64. Om det i den medlemsstat som i enlighet med artikel 3.1 jämförd med bestämmelserna i kapitel III i förordning nr 343/2003 är huvudsakligen ansvarig för att pröva en asylansökan föreligger en allvarlig risk för ett åsidosättande av asylsökandens grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 1, 4 eller 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, får de andra medlemsstaterna inte överföra asylsökande till denna medlemsstat, utan är i princip skyldiga att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003.

13 — Eftersom förbudet mot avvisning enligt artikel 33 i Genèvekonventionen hänför sig till flyktingar så är skyddsområdet för artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i detta avseende präglad av flyktningbegreppet i Genèvekonventionen (se, för ett liknande resonemang, Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, 2010, artikel 18, punkt 5). I det sammanhang som avser förbudet mot avvisning i artikel 33 i Genèvekonventionen omfattar flyktningbegreppet inte enbart de som redan är erkända som flyktingar, utan även de som uppfyller villkoren för ett erkännande som flykting. Se, för ett liknande resonemang, Lauterpacht, E., och Bethlehem, D., "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion", i *Refugee Protection in International Law* (utgiven av Feller, E., Türk, V., och Nicholson, F.), Cambridge, 2003, sidan 87, 116 och följande sidor.

14 — Se, för ett liknande resonemang, Lauterpacht, E., och Bethlehem, D. (ovan fotnot 13), s. 122, Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, andra upplagan, Stuttgart, 2008, punkt 655.

65. Denna skyldighet att utöva rätten att överta ansvaret följer av medlemsstaternas skyldighet att tillämpa förordning nr 343/2003 i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna.¹⁶ En sådan skyldighet följer dessutom av det faktum att en överföring av asylsökande till en medlemsstat i vilken det föreligger en allvarlig risk för

15 — Se punkt 111 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i målet N.S. (ovan fotnot 4).

16 — *Ibid.*, punkt 117 och följande punkter.

ett åsidosättande av deras grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 1, 4 eller 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i princip samtidigt utgör ett åsidosättande av dessa grundläggande rättigheter från den överförande medlemsstatens sida.¹⁷ Genom att medlemsstaterna utövar sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003, så undanröjs risken för ett sådant åsidosättande av stadgan om de grundläggande rättigheterna fullständigt.

66. En allvarig risk för åsidosättande av enskilda bestämmelser i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller förordning nr 343/2003 i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten räcker däremot inte för att ge upphov till en förpliktelse för den överförande medlemsstaten att utöva sin rätt att överta ansvaret.

17 — För de grundläggande rättigheter som asylsökande garanteras i artiklarna 1 och 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, så följer detta av den positiva skyddsfunktion som dessa grundläggande rättigheter har. För artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna följer detta av den omständigheten att denna grundläggande rättighet inte enbart ska skydda mot en direkt, utan även mot en indirekt, avvisning till en stat i vilken asylsökanden utsätts för förföljelse. Se punkt 113 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i målet N.S. (ovan fotnot 4). Dessutom föreskrivs det uttryckligen i artikel 19.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

67. I detta sammanhang ska det för det första påpekas att en tolkning av förordning nr 343/2003 i enlighet med de grundläggande rättigheterna inte innebär att rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 ska utövas om den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten visserligen underlåter att uppfylla enskilda bestämmelser i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller i förordning nr 343/2003 men däremot inte åsidosätter de grundläggande rättigheter som asylsökande garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna. Dessutom ska en överföring av en asylsökande till en medlemsstat i vilken det inte föreligger någon risk för ett åsidosättande av de rättigheter som denna asylsökande garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna, i normalfallet anses förenlig med de grundläggande rättigheterna.

68. Dessutom skulle det knappast vara förenligt med målsättningarna i förordning nr 343/2003 om varje underlåtenhet att beakta direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller förordning nr 343/2003 skulle vara tillräcklig för att hindra överföringen av en asylsökande till den i enlighet med artikel 3.1 jämförd med bestämmelserna i kapitel III i förordning nr 343/2003 huvudsakligen ansvariga medlemsstaten.¹⁸ Genom förordning nr 343/2003 ska det nämligen på ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt kunna avgöras vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan, vilket dessutom gör det möjligt att snabbt avgöra vilken stat som är den ansvariga medlemsstaten.¹⁹ För

18 — Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt fast rättspraxis inte endast dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i, se, till exempel, dom av den 29 januari 2009 i mål C-19/08, Petrosian m.fl. (REG 2009, s. I-495), punkt 34.

19 — Se skäl 3 och följande skäl i förordning nr 343/2003.

att förverkliga denna målsättning föreskrivs det i förordning nr 343/2003 att en enda medlemsstat som ska fastställas på objektiva kriterier är ansvarig för varje asylansökan som lämnas in i unionen. Till dessa objektiva kriterier hör bland annat att det föreligger ett asyl- eller utlänningsrättsligt förhållande mellan asylsökanden eller en familjemedlem och en medlemsstat.²⁰ Vid en otillåten inresa på unionens territorium är den medlemsstat till vilken den asylsökande först reste in ansvarig för att pröva asylansökan enligt artikel 10 i förordning nr 343/2003.²¹

förordningen, enligt vilket även ringa åsidosättanden av bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 eller 2005/85 eller förordning nr 343/2003 i enskilda medlemsstater skulle kunna leda till att dessa medlemsstater undantogs från det ansvar som har fastställts i förordning nr 343/2003 och de uppgifter som följer av dessa. Detta skulle inte enbart kunna medföra att den reglering av ansvaret som har utformats i förordning nr 343/2003 fullständigt upphävs utan även att det syfte som eftersträvas med förordningen, att snabbt fastställa vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen av asylansökningar som lämnas in i unionen, äventyras.

69. Om varje underlåtenhet att beakta de enskilda bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 eller 2005/85 eller förordning nr 343/2003 från den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten numera skulle leda till att den medlemsstat i vilken asylsökanden har lämnat in en asylansökan skulle vara skyldig att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003, skulle det innebära att det skapas ett nytt, extensivt kriterium för uteslutande vid sida om de objektiva kriterier som fastställts i kapitel III i

70. Mot bakgrund av detta resonemang anser jag att ett åsidosättande av bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 eller 2005/85 eller förordning nr 343/2003 i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten enbart kan medföra en skyldighet att utöva rätten att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om detta åsidosättande av sekundärrätten samtidigt skulle utgöra ett åsidosättande av asylsökandens rättigheter som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

20 — Se artiklarna 6.1, 7, 8, 9.1 och 9.2 i förordning nr 343/2003.

21 — Artikel 10 i förordning nr 343/2003. Detta ansvar upphör emellertid tolv månader efter den otillåtna inresan.

71. Mot denna bakgrund ska den andra tolkningsfrågan besvaras så, att en medlemsstat

är skyldig att utöva sin rätt att överta ansvaret i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om det är klarlagt att asylsökanden vid en överföring till den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten enligt artikel 3.1 jämförd med bestämmelserna i kapitel III i förordning nr 343/2003 löper allvarlig risk att de grundläggande rättigheter som denne garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts. Däremot räcker inte en allvarlig risk för åsidosättande av de enskilda bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller förordning nr 343/2003 i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten, om den inte samtidigt utgör ett åsidosättande av de grundläggande rättigheter som garanteras den asylsökande som ska överföras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna, för att ge upphov till en skyldighet för den överförande medlemsstaten att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003.

C — Frågan huruvida den överförande medlemsstaten innan den överför en asylsökande i enlighet med förordning nr 343/2003 ska bedöma huruvida de rättigheter som asylsökanden garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna är säkerställda i den mottagande medlemsstaten

72. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första tolkningsfråga för att få klarhet i

huruvida den medlemsstat i vilken en asylsökande har lämnat in sin asylansökan, för vars prövning en annan medlemsstat är huvudsakligen ansvarig enligt artikel 3.1 jämförd med bestämmelserna i kapitel III i förordning nr 343/2003, före överföringen av asylsökanden till den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten måste bedöma huruvida de rättigheter som asylsökanden garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna är säkerställda i denna medlemsstat och huruvida denna medlemsstat beaktar bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt i förordning nr 343/2003.

73. Av ovanstående resonemang framgår att en överföring av asylsökande till en medlemsstat i vilken det föreligger en allvarlig risk för ett åsidosättande av de rättigheter som asylsökanden garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna inte är förenlig med stadgan, vilket innebär att den medlemsstat i vilken asylsökanden har gett in sin asylansökan i ett sådant fall är skyldig att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003. Dessutom har jag dragit slutsatsen att en allvarlig risk för ett åsidosättande av enskilda bestämmelser i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller i förordning nr 343/2003 enbart kan motivera en skyldighet för den mottagande medlemsstaten att utöva rätten att överta ansvaret i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 343/2003 om detta åsidosättande av sekundärrätten samtidigt utgör ett åsidosättande av de rättigheter

som asylsökanden garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna.

en risk att asylsökandens grundläggande rättigheter åsidosätts i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten får medlemsstaterna nämligen utgå från den motbevisbara presumptionen att asylsökandens grundläggande rättigheter iakttas i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten.

74. Det framgår omedelbart av dessa slutsatser att den överförande medlemsstaten innan den överför en asylsökande måste bedöma huruvida asylsökanden i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten löper en allvarlig risk att de rättigheter som denne garanteras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts. Enbart på detta sätt kan det säkerställas att den överförande medlemsstaten tillämpar förordning nr 343/2003 i överensstämmelse med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Däremot kan det inte anses föreligga någon separat skyldighet att bedöma huruvida den mottagande medlemsstaten beaktar de enskilda bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt i förordning nr 343/2003.

75. En skyldighet för medlemsstaterna att bedöma huruvida en överföring av asylsökande till en annan medlemsstat är förenlig med de grundläggande rättigheterna medför emellertid inte att den överförande medlemsstaten före överföringen av varje asylsökande aktivt måste förvissa sig om att de rättigheter som asylsökanden garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna faktiskt säkerställs i den mottagande medlemsstaten. Vid bedömningen av huruvida det föreligger

76. För att en sådan motbevisbar presumption ska anses vara förenlig med unionsrätten talar först och främst att behandlingen av asylsökande och prövningen av deras ansökningar i enlighet med direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 måste uppfylla väsentliga miniminormer i varje medlemsstat. Dessutom måste samtliga medlemsstater iaktta stadgan om de grundläggande rättigheterna²² samt även, som konventionsstater, beakta Europakonventionen och Genèvekonventionen, så att de även måste iaktta de grundläggande och mänskliga rättigheter som asylsökande garanteras där. Med beaktande av den höga skyddsnivå som sålunda i rättsligt hänseende säkerställs ligger det till och med nära till hands att i samband med en överföring av asylsökande utgå från en motbevisbar presumption att dessa asylsökande i den medlemsstat som är huvudsakligen ansvarig för deras asylansökan kommer att behandlas i överensstämmelse med de mänskliga och grundläggande rättigheterna.²³ Följaktligen framhålls det uttryckligen i skäl 2 i förordning nr 343/2004 att medlemsstaterna, som

22 — Beträffande innehållet och räckvidden av protokoll nr 30 om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, se punkt 167 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i målet N.S. (ovan fotnot 4).

23 — Sälunda har exempelvis även Europadomstolen i sin dom av den 2 december 2008, K.R.S. mot Förenade kungariket (ovan fotnot 9), utgått från att det måste presumeras att Grekland uppfyller skyldigheterna enligt direktiv 2005/85 och 2003/9.

alla iakttar principen om non-refoulement, i detta avseende betraktas som säkra länder för medborgare i tredjeland.²⁴

samt fastställandet av bestämmelser och principer för bevisvärderingen ankommer i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi,²⁶ i sin tur på de enskilda medlemsstaternas nationella rättsordning, varvid det i praktiken inte får bli omöjligt eller orimligt svårt att göra gällande de rättigheter som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

77. Om medlemsstaterna skulle bestämma sig för att tillämpa en sådan motbevisbar presumtion måste de emellertid beakta effektivitetsprincipen, enligt vilken det i praktiken inte får bli omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.²⁵ I den mån medlemsstaterna sålunda bestämmer sig för att införa en motbevisbar presumtion, måste asylsökanden medges en processrättslig möjlighet att även faktiskt motbevisa denna presumtion. Den konkreta utformningen av det aktuella bevismedlet

78. Mot denna bakgrund ska den första tolkningsfrågan besvaras så, att en medlemsstat som genom att tillämpa förordning nr 343/2003 önskar överföra en asylsökande till den medlemsstat som är huvudsakligen ansvarig för att pröva asylansökan är skyldig att bedöma huruvida asylsökanden i denna huvudsakligen ansvariga medlemsstat löper en allvarlig risk för att de rättigheter som denne är garanterad enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts. Den överförande medlemsstaten har därutöver inte någon separat skyldighet att bedöma huruvida den mottagande medlemsstaten beaktar de enskilda bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller i förordning nr 343/2003. Vid bedömningen av huruvida det föreligger en risk att asylsökandens grundläggande rättigheter åsidosätts i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten, får medlemsstaten utgå från den motbevisbara presumtionen att asylsökandens grundläggande rättigheter iakttas i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten.

24 — Se i detta sammanhang även protokoll nr 24 om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater, som är fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I detta protokoll hänvisas det inledningsvis till att medlemsstaterna ska betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden med beaktande av den skyddsnivå som Europeiska unionens medlemsstater erbjuder såvitt avser de grundläggande rättigheterna och friheterna. Mot denna bakgrund konstateras det därefter i protokollet att ansökningar om asyl som ges in av en medborgare i en medlemsstat endast får beaktas eller förklaras tillåtna att behandlas av en annan medlemsstat på de mycket restriktiva villkor som räknas upp i protokollet.

25 — Dom av den 8 juli 2010 i mål C-246/09, Bulicke (REU 2010, s. I-7003), punkt 25, av den 12 februari 2008 i mål C-2/06, Kempster (REG 2008, s. I-411), punkt 57, av den 7 juni 2007 i de förenade målen C-222/05-C-225/05, van der Weerd m.fl. (REG 2007, s. I-4233), punkt 28, och av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 43.

26 — Beträffande innebörden av denna princip i samband med tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 343/2003, se domen i målet Petrosian m.fl. (ovan fotnot 18), punkterna 47 och 52.

VII — Förslag till avgörande

79. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna på följande sätt:

- 1) En medlemsstat är skyldig att utöva sin rätt att överta ansvaret i enlighet med artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat om det är klarlagt att asylsökanden vid en överföring till den enligt artikel 3.1 jämförd med bestämmelserna i kapitel II i förordning nr 343/2003 huvudsakligen ansvariga medlemsstaten löper en allvarlig risk att de rättigheter som denne garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts. Däremot räcker inte en allvarlig risk för åsidosättande av de enskilda bestämmelserna i rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet eller rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten, om den inte samtidigt utgör ett åsidosättande av de grundläggande rättigheter som garanteras den asylsökande som ska överföras enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna, för att ge upphov till en skyldighet för den överförande medlemsstaten att utöva sin rätt att överta ansvaret enligt artikel 3.2 i förordning nr 343/2003.
- 2) En medlemsstat som genom att tillämpa förordning nr 343/2003 önskar överföra en asylsökande till den medlemsstat som är huvudsakligen ansvarig för att pröva asylansökan är skyldig att bedöma huruvida asylsökanden i denna huvudsakligen ansvariga medlemsstat löper en allvarlig risk för att de rättigheter som denne

är garanterad enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna åsidosätts. Den överförande medlemsstaten har därutöver inte någon separat skyldighet att bedöma huruvida den mottagande medlemsstaten beaktar de enskilda bestämmelserna i direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 eller i förordning nr 343/2003. Vid bedömningen av huruvida det föreligger en risk att asylsökandens grundläggande rättigheter åsidosätts i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten, får medlemsstaten utgå från den motbevisbara presumtionen att asylsökandens grundläggande rättigheter iakttas i den huvudsakligen ansvariga medlemsstaten.