

# ECLI:NL:RBDHA:2021:10735

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	04-10-2021
Datum publicatie	04-10-2021
Zaaknummer	NL21.4376
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Prejudicieel verzoek
Inhoudsindicatie	Dublin Malta – verwijzing naar het Hof van Justitie voor het stellen van prejudiciële vragen.  De rechtbank stelt prejudiciële vragen over de reikwijdte en strekking van het interstatelijk vertrouwensbeginsel – de rechtbank verzoekt het Hof om uit te leggen of schendingen van grondrechten door onder meer pushbacks, pullbacks en standaardmatige detentie door de mogelijke verantwoordelijke lidstaat ten aanzien van derdelanders in het algemeen en/of ten aanzien van de verzoeker voorafgaand aan de overdracht meebrengen dat overdracht moet worden verboden, dan wel dat niet kan worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en de overdragende lidstaat de bewijslast krijgt dat na overdracht geen schending van artikel 4 van het Handvest en/of andere grondrechten plaatsvindt - de rechtbank wil tevens weten welke bewijsmiddelen een Dublinterugkeerder heeft en welke bewijsmaatstaf geldt als wordt aangevoerd dat overdracht op grond van artikel 3, tweede lid, Dublinverordening moet worden verboden en of er in Dublinprocedures een samenwerkingsplicht geldt en of in een situatie als in Malta aan de orde de overdragende lidstaat zich moet vergewissen en/of individuele garanties moet vragen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: NL21.4376 VERWIJZINGSUITSpraak

### uitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

**G** [eiser] , geboren op [geboortedatum] 1994, van Soedanese nationaliteit, eiser  
V-nummer: [V-nummer]

(gemachtigde: mr. E. van den Hombergh),

en

**de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**, verweerder

(gemachtigde: mr. M.M.E. Disselkamp).

**Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie tot het beantwoorden van prejudiciële vragen in een versnelde procedure (PPA)**

I Dient de Dublinverordening, gelet op punten 3, 32 en 39 van de considerans en gelezen in samenhang met artikelen 1, 4, 6, 18, 19 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie<sup>1</sup>, aldus te worden uitgelegd en toegepast dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel niet deelbaar is, zodat ernstige en stelselmatige schendingen van het Unierecht die door de mogelijk verantwoordelijke lidstaat worden begaan vóór overdracht ten aanzien van derdelanders die (nog) geen Dublinterugkeerder zijn absoluut in de weg staan aan overdracht aan deze lidstaat?

II Dient artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening<sup>2</sup>, indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, gelezen in samenhang met artikelen 1, 4, 6, 18, 19 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat indien de verantwoordelijke lidstaat op ernstige en structurele wijze het Unierecht schendt, de overdragende lidstaat niet van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan uitgaan maar elke twijfel moet wegnemen dan wel aannemelijk moet maken dat de verzoeker na overdracht niet in een situatie zal geraken die in strijd is met artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?

III Met welke bewijsmiddelen kan de verzoeker zijn argumenten dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening, aan zijn overdracht in de weg staat onderbouwen en welke bewijsmaatstaf dient hierbij te worden gehanteerd? Heeft de overdragende lidstaat, gelet op de verwijzingen naar het Unieacquis in de considerans van de Dublinverordening, een samenwerkingsplicht of vergewisplicht, dan wel dienen er, indien sprake is van ernstige en structurele schendingen van grondrechten ten aanzien van derdelanders, individuele garanties te worden verkregen van de verantwoordelijke lidstaat dat na overdracht de grondrechten van de verzoeker (wel) worden geëerbiedigd? Luidt de beantwoording van deze vraag anders als de verzoeker in bewijsnood verkeert indien hij zijn consistente en gedetailleerde verklaringen niet met documenten kan staven, terwijl dit gelet op de aard van de verklaringen niet kan worden verwacht?

**Verzoek aan het Hof van Justitie tot het behandelen en beantwoorden van de prejudiciële vragen in een versnelde procedure op grond van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie ( PPA ) .**

In de onderhavige procedure is een voorlopige voorziening toegewezen. Dit betekent dat de overdracht van verzoeker aan Malta door de rechter is verboden totdat einduitspraak wordt gedaan en de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit ten gronde is beoordeeld. Verzoeker wordt derhalve niet bedreigd met overdracht voordat de rechter uitspraak doet op zijn beroep. De rechtbank verzoekt het Hof evenwel desondanks de vragen in een versnelde (PPA) procedure conform artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie te behandelen om de navolgende reden.

De rechtbank dient als Unierechter de naleving en effectuering van de grondrechten van eenieder te waarborgen en, zoals in de onderhavige procedure, te beoordelen of een derdelander door een overdracht op grond van de Dublinverordening een risico loopt in een situatie te geraken die in strijd is met artikel 4 van het Handvest.

De rechtbank ziet zich in toenemende mate geconfronteerd met het moeten beoordelen van de rechtmatigheid van een voorgenomen overdracht aan lidstaten die naar verluidt stelselmatig en in strijd met de Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen om grondrechten van derdelanders te eerbiedigen, derdelanders van het grondgebied van de Unie trachten te weren, te verwijderen, na inreis onrechtmatig te detineren of op andere wijze niet indachtig de uitgangspunten van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) te behandelen.

In al deze procedures wordt de rechtbank voor de vraag gesteld wat tegen die achtergrond de inhoud en reikwijdte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel behelst.

Gelet op de vele Dublin-procedures die bij de nationale rechterlijke instanties aanhangig zijn en gelet op de omstandigheid dat door gezaghebbende organen en instituten met betrekking tot meerdere lidstaten gedetailleerd en onderbouwd wordt gerapporteerd dat aan de buitengrenzen van de Unie grootschalige pushback-praktijken plaatsvinden en derdelanders worden gedetineerd zonder wettelijke basis of niet daadwerkelijk worden toegelaten tot de asielprocedure en opvangvoorzieningen, is de beantwoording van de vragen door het Hof mogelijk relevant voor al die procedures. De rechtbank vraagt nadere uitleg van het Unierecht in juist deze procedure omdat Malta, anders dan andere lidstaten, niet ontkent dat zij haar internationale verplichtingen niet meer kan nakomen.

Het is voor de rechtbank onmogelijk - en onwenselijk - om alle Dublinprocedures waarin deze rechtsvraag aan de orde is te schorsen totdat het Hof uitspraak doet en de vragen beantwoordt. Tegelijkertijd kan de rechtbank niet afzien van het stellen van prejudiciële vragen indien de rechtbank een nadere uitleg van het Unierecht noodzakelijk acht om uitspraak te kunnen doen.

De rechtbank heeft kennisgenomen van (artikel 23 bis van) het Statuut van het Hof van Justitie, (artikel 105) van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie en van de Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures. De rechtbank overweegt dat gelet op de aard van de zaak, zoals hiervoor uiteengezet, een behandeling binnen korte termijnen is vereist en de twijfel over fundamentele vragen in verband met het Unierecht binnen zeer korte termijn wordt weggenomen.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 22 maart 2021 (het bestreden besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiser tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet in behandeling genomen omdat verweerder Malta hiervoor verantwoordelijk acht.

Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld en tevens de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft op 2 april 2021 de gevraagde voorziening toegewezen en bepaald dat overdracht van eiser aan Malta verboden is zolang niet op het beroep is beslist.

De behandeling van het beroep heeft op 7 september 2021 door de enkelvoudige kamer plaatsgevonden. Eiser en zijn gemachtigde zijn net als de gemachtigde van verweerder ter zitting verschenen. De rechtbank heeft tijdens het onderzoek ter zitting het voornemen om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) te stellen met partijen besproken en partijen in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. De rechtbank heeft aangegeven het onderzoek in de zaak aansluitend aan de behandeling ter zitting te sluiten en mogelijk in een later stadium te heropenen in verband met een mogelijke verwijzing.

Op 15 september 2021 heeft de rechtbank het onderzoek in de zaak heropend en de zaak verwezen naar de meervoudige kamer van de rechtbank in verband met het stellen van prejudiciële vragen.

## Overwegingen

### Feiten en standpunten van beide partijen

1. Eiser heeft op 19 juni 2019 in Malta een verzoek om internationale bescherming ingediend. Eiser heeft verklaard dat hij na aankomst in Malta drie maanden is gedetineerd en dat hij op 5 december 2020 Malta heeft verlaten. Op het moment dat eiser Malta heeft verlaten was hij door de Maltese autoriteiten nog niet in de gelegenheid gesteld om zijn asielmotieven kenbaar te maken. Op 12 januari 2021 is eiser Nederland ingereisd en heeft eiser een asielaanvraag ingediend. Verweerder acht Malta verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag van eiser. Op 9 februari 2021 is een claimakkoord tussen Nederland en Malta tot stand gekomen.
2. Eiser stelt na vrijlating uit detentie vier maanden in een opvangkamp te hebben verbleven. In deze periode heeft eiser volgens zijn verklaring een ernstig ongeval gehad tijdens het werk. Eiser stelt twaalf dagen in het ziekenhuis te hebben verbleven waarna hij is teruggestuurd naar het opvangkamp. Drie dagen later werd hem te verstaan gegeven dat hij zelf elders woonruimte moest gaan huren. Eiser stelt voorts hulp te hebben gevraagd bij een organisatie die zich inzet voor vluchtelingen om onderdak te kunnen krijgen. Tevens stelt hij dat hij een klacht heeft ingediend bij de politie, maar dat dit niet heeft geresulteerd in het verkrijgen van hulp. Ondanks dat hij niet was hersteld van zijn gebroken heup is eiser, omdat hij geen financiële vergoeding kreeg, gaan werken om onderdak en kosten van levensonderhoud te kunnen betalen. Eiser vreest dat na overdracht aan Malta zijn grondrechten zoals onder meer vastgelegd in artikel 4 van het Handvest, zullen worden geschonden. Hij heeft zijn stellingen onderbouwd met zijn eigen verklaringen, een foto van een formulier waaruit zou blijken dat hij bij de politie aangifte heeft gedaan omdat hem verdere noodzakelijk medische zorg is geweigerd, foto's van zijn verwondingen ten gevolge van het ongeval, documenten die betrekking hebben op zijn ziekenhuisopname in Malta en landeninformatie met betrekking tot de positie van derdelanders en Dublinterugkeerders in Malta.
3. Verweerder stelt dat op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel er van uit wordt gegaan dat eiser na overdracht op grond van de Dublinverordening niet in een situatie terecht zal komen die in strijd is met artikel 4 van het Handvest. Eiser dient, als hij na overdracht wordt geconfronteerd met tekortkomingen in de asielprocedure of opvang, zich te beklagen bij de Maltese autoriteiten. Uit algemene landeninformatie blijkt niet dat Dublinterugkeerders na overdracht in een situatie terecht komen die strijdig is met artikel 4 van het Handvest. Verweerder heeft de verklaringen van eiser die zien op de omstandigheid dat hij een asielaanvraag heeft kunnen indienen, op de periode dat hij wel opvang heeft gehad, de medische zorg die hij wel heeft gehad en de omstandigheid dat hij zich niet nader tot de hogere autoriteiten gewend -zonder nadere onderbouwing door eiser- geloofwaardig geacht. Voor zover eiser heeft verklaard dat hij onvoldoende toegang tot medische zorg heeft gehad, niet gedurende de gehele periode toegang tot opvangfaciliteiten heeft gehad en daarover een klacht heeft ingediend en geen financiële vergoeding heeft gehad, heeft verweerder tegengeworpen dat hij deze verklaringen niet met documenten heeft onderbouwd. Verweerder heeft de verklaringen van eiser, dat hij na aankomst drie maanden is gedetineerd, niet (kenbaar) betrokken bij zijn besluit. Met betrekking tot de verklaring van eiser dat hij in Malta niet is gehoord over zijn asielmotieven en Malta geen beslissing op zijn asielaanvraag heeft genomen heeft verweerder volstaan met het verwijzen naar het claimakkoord. Gelet op de grondslag van het claimverzoek gaat de rechtbank er van uit dat verweerder deze verklaringen wel geloofwaardig heeft geacht. Verweerder heeft overwogen dat zijn besluit niet in strijd is met jurisprudentie van het Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en er ook geen aanleiding bestaat om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om, ondanks dat Malta als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangemerkt, de asielaanvraag van eiser aan zich te trekken.

### Rechtsvragen en overwegingen van de rechtbank

4. De rechtbank dient in de onderhavige procedure te beoordelen of de overdracht van eiser aan Malta moet worden verboden.

## *Is het interstatelijk vertrouwensbeginsel deelbaar?*

5. Het uitvoering geven aan de Dublinverordening wordt beheerst door het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Indien een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, mag de met de vaststelling van de verantwoordelijke belaste lidstaat er derhalve van uitgegaan dat de verzoeker na de overdracht niet in een situatie terecht zal komen die strijdig is met artikel 4 van het Handvest.

Dit brengt mee dat de verzoeker die stelt te vrezen dat hij na overdracht wel in een situatie die strijdig is met artikel 4 van het Handvest zal geraken, dit rechtsvermoeden zal moeten weerleggen om overdracht te voorkomen.

6. Vooralsnog beperkt deze in artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening opgenomen beoordeling zich tot de situatie na overdracht en meer specifiek tot de kwaliteit van de asielprocedure, de kwaliteit van de opvang gedurende deze asielprocedure en, ingevolge de uitspraak van het Hof in de zaak Jawo<sup>3</sup>, de materiële leefomstandigheden waarin de Dublinterugkeerder na overdracht zal komen te verkeren. Het interstatelijk vertrouwensbeginsel omvat in dit verband tevens het vertrouwen dat, als in weerwil van deze vooronderstelling na overdracht toch tekortkomingen in de asielprocedure, opvang of materiële leefomstandigheden door de vreemdeling worden ervaren, (effectief) kan worden geklaagd in de verantwoordelijke lidstaat.

7. Het Hof heeft in het arrest Jawo overwogen dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Unierecht van fundamenteel belang is. Het Hof heeft in dit arrest -onder meer- overwogen datpHof heeft:

*78 Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat de bepalingen van de Dublin III-verordening moeten worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, en met name in overeenstemming met artikel 4 ervan, waarin het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen in al hun vormen, zonder enige mogelijkheid tot uitzondering, is neergelegd, en dat dit verbod aldus van wezenlijk belang is en algemeen en absoluut van aard omdat het nauw is verbonden met de eerbiediging van de in artikel 1 van het Handvest bedoelde menselijke waardigheid (zie in die zin arresten van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 85 en 86, en 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punten 59, 69 en 93).*

*80 In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd dat het Unierecht steunt op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de Unie berust, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen, zoals is bepaald in artikel 2 VEU. Deze premisse impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, dus in acht nemen [arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak], en dat hun respectieve nationale rechtsordes in staat zijn een effectieve en gelijkwaardige bescherming te bieden van de in het Handvest erkende grondrechten, met name in de artikelen 1 en 4 daarvan, waarin een van de fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten is vastgelegd (zie in die zin arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 77 en 87).*

*81 Het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten is in het Unierecht van fundamenteel belang, aangezien het de mogelijkheid biedt om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden. Meer in het bijzonder vereist het beginsel van wederzijds vertrouwen, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, met name, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen [zie in die zin arresten van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 78, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 36].*

*82 In het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, en met name de Dublin III-verordening, die is gebaseerd op het beginsel van wederzijds vertrouwen en die – door een rationalisering van de verzoeken om internationale bescherming – beoogt de behandeling van die verzoeken te versnellen in het belang van zowel de verzoekers als de deelnemende lidstaten, moet derhalve worden aangenomen dat de*

*behandeling van personen die om internationale bescherming verzoeken, in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest, met het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [United Nations Treaty Series, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], en met het EVRM (zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80).*

*83 Toch kan niet worden uitgesloten dat de werking van dit stelsel in de praktijk in een bepaalde lidstaat grote moeilijkheden ondervindt, en dat dus een ernstig risico bestaat dat personen die om internationale bescherming verzoeken, wanneer zij aan deze lidstaat worden overgedragen, worden behandeld op een wijze die hun grondrechten schendt (arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 81).*

*84 In die omstandigheden zou de toepassing van een onweerlegbaar vermoeden dat de grondrechten van de persoon die om internationale bescherming verzoekt worden geëerbiedigd in de lidstaat die op grond van de Dublin III-verordening verantwoordelijk is voor de beoordeling van diens verzoek, onverenigbaar zijn met de verplichting om die verordening conform de grondrechten uit te leggen en toe te passen (zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 99, 100 en 105).*

*85 Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 4 van het Handvest eraan in de weg staat dat de lidstaten, daaronder begrepen de nationale rechterlijke instanties, een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublin II-verordening – de voorloper van de Dublin III-verordening – overdragen wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het feit dat de systeemfouten in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van deze bepaling (arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 106).*

*86 Artikel 3, lid 2, tweede en derde alinea, van de Dublin III-verordening, waarbij deze rechtspraak is gecodificeerd, geeft aan dat in een dergelijk geval de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming wanneer hij na onderzoek van de criteria van hoofdstuk III van die verordening vaststelt dat de overdracht van de verzoeker niet kan geschieden aan een op grond van die criteria aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend.*

*87 Ofschoon artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening slechts ziet op de situatie die aan de oorsprong heeft gelegen van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), met name die waarin het reële risico op onmenselijke of vernederende behandeling, in de zin van artikel 4 van het Handvest, voortvloeit uit de systeemfouten in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor personen die om internationale bescherming verzoeken, in de lidstaat die ingevolge die verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, volgt niettemin uit de punten 83 en 84 van het onderhavige arrest en uit het in dat artikel 4 neergelegde algemene en absolute verbod dat de overdracht van een verzoeker aan die lidstaat uitgesloten is telkens wanneer er ernstige, op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de asielzoeker een dergelijk risico zal lopen bij zijn overdracht of als gevolg daarvan.*

*88 Of de betrokken persoon wegens zijn overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublin III-verordening een ernstig risico loopt op onmenselijke of vernederende behandeling op het moment zelf van de overdracht, dan wel tijdens de asielprocedure of na afloop daarvan, is voor de toepassing van artikel 4 van het Handvest dan ook niet van belang.*

*89 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, berusten het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het beginsel van wederzijds vertrouwen immers op de waarborg dat de toepassing van dat stelsel op geen enkel moment en op geen enkele wijze een ernstig risico meebrengt van schendingen van artikel 4 van het Handvest. Het zou dienaangaande tegenstrijdig zijn als het bestaan van een dergelijk risico tijdens de asielprocedure een overdracht zou verhinderen, terwijl datzelfde risico zou worden aanvaard wanneer aan het einde van deze procedure internationale bescherming wordt toegekend.*

*90 Wanneer de rechterlijke instantie waarbij een beroep tegen een overdrachtsbesluit wordt ingesteld, over door de betrokken persoon overgelegde bewijzen beschikt dat een dergelijk risico bestaat, is deze rechter dan ook ertoe gehouden om op basis van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren*

*bijgewerkte gegevens en afgemeten aan het beschermingscriterium van de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten, te oordelen of er sprake is van tekortkomingen die hetzij structureel of fundamenteel zijn, hetzij bepaalde groepen van personen raken (zie naar analogie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 89).*

*91 In de derde plaats moet met betrekking tot de vraag welke criteria de bevoegde nationale autoriteiten moeten hanteren om deze beoordeling te verrichten, worden benadrukt dat de in het vorige punt van het onderhavige arrest vermelde tekortkomingen alleen dan onder artikel 4 van het Handvest vallen – welk artikel overeenstemt met artikel 3 EVRM en waarvan de inhoud en de reikwijdte dus krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend – wanneer die tekortkomingen een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid bereiken, wat afhangt van alle gegevens van de zaak (zie EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254).*

*92 Deze bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid is bereikt wanneer de onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten zijn wil en eigen keuzes om terecht komt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, een bad nemen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid, of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid (zie in die zin EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 252-263).*

(...)

8. De rechtbank ziet zich in toenemende mate en met betrekking tot meerdere lidstaten in procedures waarbij de beoordeling van een overdrachtsbesluit op grond van de Dublinverordening inzet van het geding is geconfronteerd met de rechtsvraag of moet worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel als sprake is van flagrante schendingen van grondrechten op het gebied van en door de verantwoordelijke lidstaat. Ten aanzien van meerdere lidstaten is door gezaghebbende organisaties <sup>4</sup><sup>5</sup><sup>6</sup><sup>7</sup><sup>8</sup> gerapporteerd dat sprake is van grootschalige pushback-praktijken of het anderszins verhinderen dat derdelanders fysiek het grondgebied van de Unie in reizen. Tevens sluiten de lidstaten overeenkomsten met derde landen om doorreis en naar de Unie te voorkomen<sup>9, 10, 11</sup>. In dit verband wijst de rechtbank tevens op de gezamenlijke verklaring van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Unie over Afghanistan<sup>12</sup>. In de verklaring van 31 augustus 2021 is onder meer het navolgende opgenomen:

(...)

*6. Voortbouwend op de lessen van het verleden zijn de EU en de lidstaten vastbesloten om gezamenlijk op te treden om te voorkomen dat er opnieuw ongecontroleerde grootschalige illegale migratiebewegingen ontstaan.*

(...)

*8. De EU en de lidstaten blijven vastbesloten om, met de steun van Frontex, de buitengrenzen van de EU effectief te beschermen en onrechtmatige binnenkomsten te voorkomen, en daarbij de meest getroffen lidstaten bij te staan.*

(...)

9. Tegelijkertijd hebben de lidstaten zich, zoals ook uitdrukkelijk en herhaaldelijk is opgenomen in het GEAS, gecommitteerd aan onder meer het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Alle lidstaten zijn verplicht de naleving van de in deze verdragen neergelegde grondrechten, die ook corresponderen met de grondrechten zoals die zijn gewaarborgd door het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, te eerbiedigen en naleving hiervan te bewerkstelligen.

10. Aan de verplichting voor de lidstaten, zoals (ook) neergelegd in de Dublinverordening, om elk verzoek om internationale bescherming te behandelen wordt het nuttig effect ontnomen door de pushbacks aan de buitengrenzen. Ook de garantie om niet te worden gerefouleerd is van weinig betekenis als een derdelander niet in de gelegenheid wordt gesteld om kenbaar te maken of hij om internationale bescherming wenst te verzoeken en dit verzoek te onderbouwen. Immers, door een

derdelander feitelijk te weerhouden het grondgebied van de lidstaten te betreden wordt deze bepaling zinledig. Het verbod op refoulement vereist volgens het EHRM een individuele beoordeling van de asielmotieven<sup>13</sup>.

11. Door pushbacks en pullbacks wordt zodoende de werking van het Europese asielsysteem en met name de Dublinverordening en het daaraan ten grondslag liggende interstatelijke vertrouwensbeginsel ondergraven. Door een praktijk van pushbacks worden potentiële asielzoekers ontmoedigd een verzoek om internationale bescherming in te dienen en worden zij door de uitzetting naar buiten de Unie blootgesteld aan het risico van refoulement. Ook leidt deze praktijk tot pogingen van vreemdelingen om lidstaten die zich hieraan schuldig maken te omzeilen, en dus tot een hogere druk op de asiel- en opvangcapaciteit in andere lidstaten. De rechtbank verwijst hierbij naar considerans 22 waarin is bepaald dat solidariteit een kernelement is in het GEAS en hand in hand gaat met onderling vertrouwen.

De rechtbank verwijst in dit verband naar de resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 28 juni 2019<sup>14</sup> waarin onder meer het navolgende is opgenomen:

*4. The Parliamentary Assembly is concerned about the persistent and increasing practice and policies of pushbacks, which are in clear violation of the rights of asylum seekers and refugees, including the right to asylum and the right to protection against refoulement, which are at the core of international refugee and human rights law. In view of the gravity of the human rights violations involved, the Assembly urges member States to provide adequate protection to asylum seekers, refugees and migrants arriving at their borders, and thus to refrain from any pushbacks, to allow for independent monitoring and to fully investigate all allegations of pushbacks.*

(...)

*8. In order to avoid responsibility, member States increasingly make attempts to prevent migrants from crossing their border and to keep them out of their jurisdiction. To this end, frontline States in particular conclude agreements with their neighbouring countries, which are requested to prevent migrants from leaving their territory and paid to do so. These actions of neighbouring countries, often referred to as "pull-backs", may hamper access to protection for asylum seekers stranded in that country if a sufficient protection system is lacking. In cases of a clear connection between such bilateral co-operation, lack of access to asylum and other human rights violations, the member State requesting pullbacks is also responsible for such violations*

12. Uit rechtsoverwegingen 81 en 82 van het arrest Jawo leidt de rechtbank af dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel méér omvat dan de vooronderstelling dat de lidstaten na overdracht ten aanzien van een individuele verzoeker artikel 4 van het Handvest eerbiedigen. Het Hof overweegt immers dat het beginsel van wederzijds vertrouwen inhoudt dat lidstaten de in het Unierecht erkende grondrechten in acht nemen en dat moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die om internationale bescherming verzoeken, in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest, met het Vluchtelingenverdrag en met het EVRM.

Het interstatelijk vertrouwensbeginsel behelst dus het vertrouwen dat alle lidstaten te allen tijde alle grondrechten eerbiedigen en de naleving ten aanzien van een ieder waarborgen.

13. Op basis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag de beslisautoriteit er van uitgaan dat de verzoeker na een gereguleerde Dublin-overdracht door de ene lidstaat aan de andere lidstaat geen inbreuk op zijn grondrechten zal ondergaan. Indien de verzoeker ten overstaan van de rechterlijke instantie op basis van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens en afgemeten aan het beschermingscriterium van de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten aannemelijk maakt dat in en door de verantwoordelijke lidstaat structurele schendingen van grondrechten plaatsvinden vóór overdracht en jegens de verzoeker en/of derdelanders in het algemeen, komt de vraag op of in die situatie overdracht absoluut moet worden verboden en/of bij het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat onverkort kan worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel.

14. Ten aanzien van Malta, de lidstaat die in de onderhavige procedure de verantwoordelijke lidstaat is, is uitgebreid gedocumenteerd dat, ondanks een wellicht welwillende houding van de autoriteiten, sprake is van schending van grondrechten gedurende reeds geruime tijd. Specifiek ten aanzien van

Malta heeft te gelden dat de schendingen van grondrechten niet enkel aan de buitengrens plaatsvinden, maar ook na inreis<sup>15,16,17</sup>.

15. In 2019, 2020 en 2021 zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen Malta en EASO. Uit het rapport van 2019 blijkt dat Malta EASO op 5 juni 2019 formeel om ondersteuning heeft gevraagd bij het verwerken van (de achterstand van) asielaanvragen, de Dublinprocedure en de gehoren. Malta kampt naar eigen zeggen in vergelijking met de andere lidstaten reeds gedurende lange tijd met een hoge instroom van migranten.

Uit deze samenwerkingsovereenkomsten tussen Malta en EASO<sup>18</sup>, de bevindingen van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)<sup>19</sup>, en de algemene landeninformatie<sup>20</sup>, wordt, zoals ook door de hoogste nationale rechter<sup>21</sup> recent is vastgesteld, doordat sprake is van te weinig opvangfaciliteiten het overgrote deel van de migranten die Malta inreizen onrechtmatig gedetineerd.

Het EHRM heeft met betrekking tot vreemdelingendetentie recent en reeds meermalen gedurende lange tijd schendingen van artikel 5 EVRM en artikel 13 EVRM vastgesteld, zowel ten aanzien van de detentieomstandigheden als ten aanzien van de procedure tegen de detentie op vreemdelingrechtelijke gronden<sup>22</sup>.

16. De rechtbank, deze zittingsplaats, heeft in een uitspraak van 6 juli 2021<sup>23</sup>, waar ook de beoordeling van een overdrachtsbesluit aan de orde was, vastgesteld dat in Malta sprake is van grootschalige pushbacks en dat sprake is van structurele tekortkomingen in de capaciteit en kwaliteit van de opvang. Tevens heeft de rechtbank vastgesteld dat migranten structureel worden gedetineerd, waarbij de omstandigheden erbarmelijk zijn en dat de procedure om op te komen tegen vreemdelingendetentie gebrekkig is omdat toegang tot de rechter en toegang tot rechtsbijstand niet zijn gewaarborgd.

17. Pushbacks zijn naar het oordeel van de rechtbank – in ieder geval – een inbreuk op artikelen 1, 4, 18 en 19 van het Handvest.

Tevens worden door de Maltese autoriteiten derdelanders die niet rechtmatig het grondgebied inreizen stelselmatig bij wijze van opvang gedetineerd. Dat dit gebeurt en de omstandigheden waaronder dit geschiedt, is gedetailleerd beschreven door het CPT. De Maltese autoriteiten betwisten deze bevindingen niet, maar wijzen op hun inspanningen om te voldoen aan hun verplichtingen en de vorderingen die zij daarin maken. De Maltese autoriteiten hebben voorts de samenwerking met EASO gezocht om te kunnen voldoen aan hun Unierechtelijke verplichtingen ten aanzien van derdelanders. De rechtbank wijst er tevens op dat het EHRM bij herhaling en gedurende een zeer lange periode vaststelt dat Malta derdelanders in strijd met artikel 5 van het EVRM detineert gelet op de detentieomstandigheden en de procedure waarin de derdelander kan opkomen tegen zijn detentie op vreemdelingrechtelijke grondslag.

18. De rechtbank ziet zich in de onderhavige procedure, waar een voornemen tot overdracht aan Malta aan de orde is, voor de vraag gesteld wat de reikwijdte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel is bij de toepassing van de Dublinverordening en acht om dit te kunnen beoordelen en om tot een uitspraak te kunnen komen nadere uitleg van het Unierecht noodzakelijk. De rechtbank wenst in wezen te vernemen of het interstatelijk vertrouwensbeginsel deelbaar is al naar gelang waar en in welke periode schendingen van het Handvest plaatsvinden, op welke grondrechten dit betrekking heeft in hoeverre de houding van de verantwoordelijke lidstaat relevant is.

19. Het Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM kennen geen onderscheid en achten alle grondrechten fundamenteel zonder hierin een rangorde aan te brengen. De rechtbank gaat er dan ook van uit dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel veronderstelt dat alle grondrechten op het grondgebied van de lidstaten en door de lidstaten te alle tijden worden gerespecteerd, en dus niet eerst en alleen ten aanzien van derdelanders die in hun hoedanigheid van Dublinterugkeerder terugkeren naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun verzoek om internationale bescherming. Indien het Hof het Unierecht aldus uitlegt dat enkel het risico op schending van artikel 4 van het Handvest voor de specifieke verzoeker ter beoordeling staat,

concludeert de rechtbank dat het Hof daarmee het interstatelijk vertrouwensbeginsel deelbaar acht. De rechtbank vraagt het Hof in dat geval te verduidelijken wat hier de juridische grondslag voor is.

20. De centrale rechtsvraag in de onderhavige procedure is de vraag of de rechter het interstatelijk vertrouwensbeginsel moet "opknippen" in vertrouwen vóór en vertrouwen ná de overdracht en in vertrouwen in de specifieke situatie voor een Dublinterugkeerder en vertrouwen in de eerbiediging van alle grondrechten ten aanzien van alle derdelanders door de verantwoordelijke lidstaat.

Een besluit wordt gestoeld op "vertrouwen" indien er onvoldoende feiten zijn of indien het gaat om verwachtingen voor toekomstige gebeurtenissen. Indien feitelijk vaststaat dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen om grondrechten te eerbiedigen ten aanzien van derdelanders in het algemeen niet nakomt en/of voor verzoeker voorafgaand aan overdracht niet is nagekomen, rijst de vraag waarop het vertrouwen ten aanzien van toekomstige gebeurtenissen dan is gebaseerd.

21. De vraag waar de rechtbank zich allereerst mee geconfronteerd ziet is de vraag of bij de vaststelling dat de verantwoordelijke lidstaat meerdere grondrechten op ernstige wijze en stelselmatig ten aanzien van derdelanders schendt, overdracht aan die lidstaat reeds hierom moet worden verboden.

De vraag die opkomt als het Hof de voorgaande vraag ontkennend beantwoordt, is de vraag of nog wordt toegekomen aan het uitgangspunt van wederzijds en onderling vertrouwen bij het beoordelen of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening.

22. De rechtbank verzoekt het Hof allereerst te verduidelijken of de terminologie in rechtsoverweging 82 van het arrest Jawo "behandeling in de lidstaten" aldus moet worden gelezen als "in en/of door" de lidstaten. Het komt de rechtbank voor dat indien het alleen gaat om grondrechten "in" de lidstaten, artikel 18 Handvest en artikel 19 Handvest, alsmede artikel 3, eerste lid, van de Dublinverordening zinledig zijn. In punt 39 van de considerans is bepaald dat de Dublinverordening met name is gericht op volledige waarborging van het recht op asiel dat wordt gegarandeerd door artikel 18 van het Handvest, en van de rechten die worden erkend bij de artikelen 1, 4, 7, 24 en 47 daarvan en dat de verordening dienovereenkomstig dient te worden toegepast.

Een strikte uitleg van het woord "in" ontnemt nuttig effect aan artikel 3, eerste lid, Dublinverordening en maakt bescherming die artikel 18 en artikel 19 beogen zinledig. Immers, door derdelanders feitelijk van het grondgebied van de lidstaten te weren kan er geen schending "IN" de lidstaten plaatsvinden voor zover met 'in' wordt bedoeld "op het grondgebied van de lidstaat".

De rechtbank verwijst hierbij naar punt 32 van de considerans waarin is bepaald dat, "Wat "de behandeling van personen" betreft die onder deze verordening vallen, de lidstaten gebonden zijn aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht, waaronder de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens". Ook deze bepaling duidt er op dat de verplichtingen om de grondrechten te eerbiedigen ontstaan zodra de derdelander in de (rechts)macht van de lidstaten komt, dus ook in de territoriale wateren en in grens- en transitzones, en niet eerst nadat de derdelander het grondgebied van de Unie is ingereisd. Een andere uitleg van het Unierecht, waarin verplichtingen voor de lidstaten eerst ontstaan na inreis, doet afbreuk aan het nuttig effect van de bescherming die het Handvest en artikel 3, eerste lid, van de Dublinverordening bieden. Een lidstaat kan dan immers zijn verantwoordelijkheid jegens de derdelander ontwijken door feitelijk te verhinderen dat de derdelander inreist.

23. De rechtbank overweegt voorts dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening in de weg kan staan aan overdracht en dat daarbij dient te worden beoordeeld in welke situatie de verzoeker na overdracht zal geraken. Het Hof heeft echter in rechtsoverweging 82 van het arrest Jawo ook overwogen dat in het kader van het GEAS en met name de Dublin III-verordening moet worden aangenomen dat "de behandeling van personen" die om internationale bescherming verzoeken, in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Dit uitgangspunt is als zodanig opgenomen in punt 32 van de considerans van de Dublinverordening. De reikwijdte van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en de periode waarin de lidstaten in het GEAS aan hun verplichtingen moeten voldoen, lijkt dan ook niet beperkt tot de periode

vanaf de overdracht en enkel met betrekking tot de naleving van artikel 4 van het Handvest. In deze rechtsoverweging wordt het wederzijds vertrouwen expliciet gerelateerd aan "de behandeling van personen" en niet aan "de behandeling na overdracht tijdens de asielprocedure, de opvang en de materiële leefomstandigheden na overdracht". De rechtbank vraagt het Hof te verduidelijken of dit een indicatie is dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening niet zodanig strikt moet worden uitgelegd dat de eerbiediging van alle grondrechten voor de overdracht buiten beschouwing dienen te blijven bij de vraag of kan worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel.

De rechtbank vraagt zich hierbij af of de taxatie van de mate van risico dat na overdracht grondrechten worden geschonden mede wordt beïnvloed door schendingen vóór overdracht.

De rechtbank stelt hierbij vast dat de Dublinverordening, anders dan de Kwalificatierichtlijn in artikel 4, vierde lid, geen bepaling kent dat een eerder ondergane vervolging of ernstige schade of een bedreiging hiermee een duidelijke aanwijzing is dat de vrees van de verzoeker gegrond is. De Kwalificatierichtlijn kent deze bepaling voor het beoordelen van de vrees voor vervolging of ernstige schade na terugkeer naar het land van herkomst, waarbij een eerdere schending een sterke indicatie vormt voor de verwachten situatie na terugkeer. De rechtbank vraagt het Hof in dit verband of eerdere ernstige en/of structurele schendingen van grondrechten in vergelijkbare zin een duidelijke aanwijzing zijn voor de te verwachten houding van de verantwoordelijke lidstaat om ná overdracht de grondrechten van een verzoeker al dan niet te respecteren. De rechtbank wijst er hierbij op dat in de considerans van de Dublinverordening uitdrukkelijk wordt verwezen naar het Unieacquis inzake asiel en met name de Kwalificatierichtlijn.

De rechtbank vraagt het Hof in wezen te verduidelijken of een eerder ondergane schending door de verzoeker en/of ernstige en structurele schendingen van grondrechten van derdelanders in of door een lidstaat in het algemeen gevolgen heeft voor het mogen uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel bij de vraag of de verzoeker kan worden overgedragen aan die betreffende lidstaat.

24. Een overdrachtsbesluit wordt genomen nadat een claimakkoord tot stand is gekomen. In de nationale rechtspraak is de heersende opvatting dat, doordat de gereguleerde overdracht plaatsvindt op grond van het claimakkoord, in aanvulling op het interstatelijk vertrouwensbeginsel, een "echte" garantie wordt verkregen dat er geen (nadere) schending van artikel 4 Handvest zal plaatsvinden. De rechtbank vraagt zich af of in een situatie zoals in Malta aan de orde, erop dient te worden vertrouwd dat vanaf het moment van totstandkoming van het claimakkoord er geen nadere schendingen zullen plaatsvinden of geen (andere) schendingen van de grondrechten van de betreffende Dublinterugkeerder.

Een dergelijke uitleg brengt mee, dat de inhoud en reikwijdte van het claimakkoord verderstrekkend is dan de redactie die de Uniewetgever in artikel 18 van de Dublinverordening wellicht bedoelde. Artikel 18 van de Dublinverordening garandeert immers de overname of terugname van de verzoeker en al dan niet de (voorzetting van de) behandeling van de asielaanvraag. Artikel 18 van de Dublinverordening vermeldt niet dat een op grond van deze bepaling tot stand gekomen claimakkoord tevens een (nadere) garantie op naleving van de grondrechten van de verzoeker na overdracht inhoudt. Deze garantie vloeit immers reeds voort uit het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Het claimakkoord voegt in die zin aan inhoudelijke waarborg niets toe, terwijl het moment van totstandkoming van dit claimakkoord wel het "breekpunt" is met eerdere schendingen van grondrechten als het interstatelijk vertrouwensbeginsel door het Hof deelbaar wordt geacht.

De rechtbank vraagt het Hof dan ook te verduidelijken of het claimakkoord méér omvat dan de garantie en verplichtingen met betrekking tot de overname of terugname van verzoeker en de mogelijke (voortzetting van) de behandeling van de asielaanvraag.

25. In rechtsoverweging 92 van het arrest Jawo heeft het Hof voorts aangegeven dat om tekortkomingen die aan overdracht in de weg staan aan te nemen sprake moet zijn van een bijzonder hoge drempel van zwaarwiegendheid in een situatie dat de autoriteiten onwillig zijn.

26. De rechtbank vraagt het Hof te verduidelijken of dit betekent dat er een andere, wellicht lagere,

drempel geldt als de autoriteiten niet onwillig zijn. De Maltese autoriteiten hebben steun en samenwerking van EASO verzocht wat op zichzelf getuigt van een welwillende houding. Ook hebben zij de – zeer ernstige- bevindingen van CPT niet weersproken, maar volstaan met aangeven welke stappen worden gezet om wel in overeenstemming met hun verplichtingen te handelen<sup>24</sup>. Dat laat onverlet dat sprake is van pushbacks, het structureel bij wijze van opvang detineren van derdelanders die niet rechtmatig het grondgebied inreizen en het meermalen en gedurende een aanzienlijke periode geconfronteerd worden met uitspraken van het EHRM waarin schendingen van artikel 5 en artikel 13 van het EVRM worden vastgesteld als wordt geklaagd over detentie op vreemdelingrechtelijke gronden. Of de Maltese autoriteiten al dan niet welwillend zijn zal, naar het oordeel van de rechtbank, voor de verzoeker weinig relevant zijn als er een schending van zijn grondrechten dreigt. De rechtbank vraagt het Hof te verduidelijken in hoeverre de intentie van de autoriteiten relevant is indien de rechterlijke instantie vaststelt dat er sprake is van structurele schendingen van grondrechten die een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid bereiken. Voor de verzoeker zal het immers weinig relevant zijn of deze schendingen worden veroorzaakt door onwil of onmacht van de verantwoordelijke lidstaat om de grondrechten te eerbiedigen. De rechtbank overweegt dat een hoge instroom van derdelanders en daarmee gepaard gaande praktische problemen vanuit juridisch oogpunt bezwaarlijk een rechtvaardiging kan vormen om niet langer te voldoen aan de Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen om grondrechten te eerbiedigen. In die zin kan aan onmacht van de individuele lidstaten weinig belang toekomen en dient de beoordeling of een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid is bereikt te worden toegespitst op het resultaat van de inspanningen en niet de welwillendheid van de inspanningen die de lidstaat verricht om zijn verplichtingen na te komen.

27. De rechtbank vraagt zich in wezen af of het verenigbaar is met de uitgangspunten van het GEAS en de daarin vastgelegde Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen om grondrechten te eerbiedigen als bij het beoordelen of de overdracht aan een lidstaat moet worden verboden, structurele en ernstige schendingen van grondrechten van de verzoeker en/of derdelanders in het algemeen aanvaard zouden worden, terwijl voor de beoordeling van het risico op schending van artikel 4 van het Handvest kan worden uitgegaan van het vertrouwen dat de lidstaat, anders dan voorafgaand aan de overdracht, na de overdracht wel zal voldoen aan zijn verplichtingen om grondrechten te eerbiedigen.

De rechtbank is bekend met de omstandigheid dat prejudiciële vragen aan het Hof zijn voorgelegd<sup>25</sup> over het aan overdracht in de weg staan door een verschillende beoordeling door de lidstaten van het risico bij terugkeer naar het land van herkomst en hoe dit zich verhoudt tot artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening en artikel 17, eerste lid, van de Dublinverordening. De rechtbank overweegt uitdrukkelijk dat de vragen van de verwijzende rechtbank in deze procedure geen betrekking hebben op de situatie dat lidstaten met inachtneming van hun Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen en dus binnen die juridische kaders verschillende afwegingen maken. Immers, bij verschillend landgebonden beleid kan de verzoeker indien hij stelt dat een terugkeerverplichting of dreigende uitzetting een schending van zijn grondrechten oplevert, dit laten toetsen door de nationale rechtelijke instantie(s) van de verantwoordelijke lidstaat. Indien de verzoeker niet wenst te berusten in de uitspraak van die hoogste instantie staat het de verzoeker vrij om een klacht in te dienen bij het EHRM.

De vragen van de rechtbank zien op de situatie waarin de mogelijk verantwoordelijke lidstaat voorafgaand aan een overdracht in ernstige mate in gebreke is met zijn Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen om de grondrechten te eerbieden en dus niet binnen de juridische kaders handelt maar in strijd hiermee. De prejudiciële vragen van de rechtbank hebben uitsluitend betrekking op de vraag of overdracht absoluut met worden verboden, subsidiair of het beginsel van wederzijds vertrouwen buiten toepassing moet worden gelaten bij de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat als sprake is van schendingen van grondrechten vóór overdracht of jegens derdelanders in het algemeen. Deze verwijzing ziet op de vraag, indien overdracht in dergelijke omstandigheden niet reeds is uitgesloten, of de lidstaat die de verzoeker wil overdragen zich in een dergelijke situatie kan beroepen op het interstatelijk vertrouwensbeginsel of zelf de bewijslast draagt dat na overdracht geen schending zal plaatsvinden van artikel 4 Handvest.

### *Bewijsmaatstaf en samenwerkingsplicht*

28. De rechtbank vraagt het Hof of, in een situatie zoals is geformuleerd in de tweede prejudiciële vraag van de rechtbank en waarvan de rechtbank deze ten aanzien van Malta eerder heeft vastgesteld, het Unierecht met zich brengt dat de overdragende lidstaat elke twijfel moet wegnemen, dan wel aannemelijk moet maken, dat de verzoeker na overdracht niet in een situatie zal geraken die in strijd is met artikel 4 van het Handvest.

29. Het Hof heeft in het arrest C.K. tegen Slovenië<sup>26</sup> onder meer het navolgende overwogen:

(...)

*59 Evenwel moeten volgens vaste rechtspraak van het Hof de regels van afgeleid Unierecht, waaronder de bepalingen van de Dublin III-verordening, worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten (...)*

(...)

*63 Aangaande de aan asielzoekers toegekende grondrechten heeft de wetgever van de Unie, naast de codificatie in artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening van de rechtspraak ontwikkeld in het in punt 60 hierboven vermelde arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), in de overwegingen 32 en 39 van die verordening benadrukt dat de lidstaten bij de toepassing ervan gebonden zijn aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en aan artikel 4 van het Handvest.*

*64 Wat meer bepaald overdrachtsbesluiten betreft, heeft de wetgever van de Unie waarborgen voor de rechtmatigheid daarvan ingevoerd, onder meer door de betrokken asielzoeker in artikel 27 van de Dublin III-verordening het recht toe te kennen om tegen een dergelijk besluit een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen die zich uitstrekt tot de omstandigheden feitelijk en rechtens die op dit besluit betrekking hebben. Daarnaast heeft hij in artikel 29 van die verordening de werkwijze van die overdrachten gedetailleerder uitgewerkt dan in de Dublin II-verordening.*

*65 Uit het voorgaande volgt dat een asielzoeker slechts kan worden overgedragen in het kader van de Dublin III-verordening in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat die overdracht een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest.*

(...)

*75 Wanneer een asielzoeker, in het bijzonder in het kader van de doeltreffende voorziening in rechte die hem door artikel 27 van de Dublin III-verordening wordt gewaarborgd, objectieve gegevens overlegt, zoals medische attesten met betrekking tot zijn toestand, die de bijzondere ernst van zijn gezondheidstoestand en de aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen daarvoor van een overdracht aantonen, mogen de autoriteiten van de betrokken lidstaat, de rechterlijke instanties daaronder begrepen, die gegevens bijgevolg niet buiten beschouwing laten. Zij moeten juist beoordelen wat het risico is dat dergelijke gevolgen zich voordoen wanneer zij beslissen over de overdracht van de betrokkene of – in het geval van een rechterlijke instantie – oordelen over de rechtmatigheid van een overdrachtsbesluit, aangezien de tenuitvoerlegging van dat besluit tot een onmenselijke of vernederende behandeling van de betrokkene zou kunnen leiden (zie naar analogie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 88).*

*76 Het staat dus aan die autoriteiten om iedere ernstige twijfel over de weerslag van de overdracht op de gezondheidstoestand van de betrokkene weg te nemen. In het bijzonder wanneer er sprake is van een ernstige psychische aandoening, mag daarbij niet worden volstaan met te kijken naar de gevolgen van het fysieke vervoer van de betrokkene van een lidstaat naar een andere, maar moet rekening worden gehouden met alle aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen die uit de overdracht zouden voortvloeien.*

(...)

30. De rechtbank vraagt het Hof om uit te leggen of, indien een verzoeker - in het bijzonder in het kader van de doeltreffende voorziening in rechte die hem door artikel 27 van de Dublinverordening wordt gewaarborgd - objectieve gegevens overlegt waaruit blijkt dat sprake is van ernstige

schendingen van grondrechten ten aanzien van verzoeker of ten aanzien van derdelanders in het algemeen vóór overdracht, het aan de overdragende lidstaat is om uit te sluiten dat die overdracht een reëel risico inhoudt dat de verzoeker wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest en aldus iedere ernstige twijfel of na overdracht de grondrechten zoals gewaarborgd door het Handvest worden geëerbiedigd weg te nemen.

31. De rechtbank overweegt dat een dergelijke omkering van de bewijslast de verplichtingen waaraan de lidstaten zich hebben gecommitteerd tot uitdrukking zal brengen. De lidstaat kan bovendien eenvoudiger dan de verzoeker aan deze bewijslast voldoen. De rechtbank denkt hierbij bijvoorbeeld aan een vergewisplicht voor de beslisautoriteit of het vragen van individuele garanties aan de autoriteiten. Het claimakkoord dient als garantie dat de verantwoordelijke lidstaat zijn verplichtingen zoals neergelegd in artikel 18 van de Dublinverordening nakomt. In aanvulling daarop zou de met de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat belaste lidstaat expliciete garanties kunnen vragen en verkrijgen over adequate opvangvoorzieningen, het gevrijwaard blijven van detentie zonder wettelijke grondslag en het voortvarend voortzetten van de asielprocedure. De lidstaten moeten kunnen vertrouwen op garanties die worden gegeven. In de situatie dat een lidstaat de grondrechten van derdelanders structureel schendt en daarmee afbreuk doet aan de uitgangspunten van het GEAS is ook denkbaar dat na verkregen garanties ook wordt gevraagd en/of medegedeeld in hoeverre deze garanties worden nageleefd.

32. Indien het Hof het Unierecht aldus uitlegt dat ook bij stelselmatige schendingen van grondrechten vóór de overdracht, de met de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat belaste lidstaat in beginsel een mogelijke overdracht kan overwegen, rijst de vraag of deze eerdere schendingen wel (in enige mate) de bewijslastverdeling regardereren.

De rechtbank vraagt het Hof in wezen om uit te leggen of het Unierecht een nadere bewijslastverdeling met zich brengt in een situatie als in Malta aan de orde.

33. Indien het Hof het Unierecht aldus uitlegt, dat ongeacht eerdere schendingen van grondrechten ten aanzien van derdelanders in het algemeen en/of specifiek ten aanzien van verzoeker vóór overdracht en schendingen van andere grondrechten dan artikel 4 van het Handvest, de overdragende lidstaat onder verwijzing naar het interstatelijk vertrouwensbeginsel geen nadere motiverings- en onderzoeksplicht heeft, rijst de vraag hoe de verzoeker aannemelijk kan maken dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening aan overdracht in de weg staat. Tevens wenst de rechtbank te vernemen welke eisen en welke maatstaf moeten worden aangelegd aan de bewijsmiddelen om de vrees van de verzoeker dat hij na overdracht in een situatie die in strijd is met artikel 4 van het Handvest aannemelijk te achten.

34. De rechtbank wijst er in dit verband op dat in Bijlage II behorende bij de Uitvoeringsovereenkomst die betrekking heeft op de Dublinverordening directe en indirecte bewijsmiddelen zijn opgesomd<sup>27</sup>. De rechtbank stelt vast dat er geen bewijsmiddelen zijn benoemd waarmee de verzoeker zijn stelling dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening aan overdracht in de weg staat kan onderbouwen. Evenmin zijn ten aanzien van de vraag of toepassing aan artikel 17, eerste lid, van de Dublinverordening zou moeten worden gegeven bewijsmiddelen opgenomen. Dit stelt de rechtbank voor de vraag hoe een derdelander zijn argumenten kan staven.

35. De Dublinverordening schrijft voor dat uitgangspunt is, dat een persoonlijk onderhoud plaatsvindt om de lidstaat in de gelegenheid te stellen te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is.

36. De rechtbank wijst er op dat EASO uit overweging 46 en overweging 48 van het arrest van het Hof in de zaak Ghezelbash<sup>28</sup> afleidt, dat artikel 4 van de Dublinverordening en artikel 5 van de Dublinverordening in onderlinge samenhang moeten worden gelezen en moeten worden geïnterpreteerd in samenhang met het recht op verdediging, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. EASO geeft hierbij aan dat het recht om gehoord te worden in deze algemene uitgangspunten is ingebed<sup>29</sup>.

37. De rechtbank wijst hierbij op artikel 5, gelezen in samenhang met artikel 4 van de Dublinverordening waar, behoudens enkele uitzonderingen, wordt voorgeschreven dat er een persoonlijk onderhoud plaatsvindt. In deze bepaling is opgenomen dat dit onderhoud er toe dient om de verantwoordelijke lidstaat vast te stellen. Het komt de rechtbank voor dat gelet daarop het

relevant is wat de derdelander verklaart over zijn ervaringen in de verantwoordelijke lidstaat. Hieruit kunnen immers aanknopingspunten blijken dat overdracht op grond van artikel 3, tweede lid, Dublinverordening, moet worden verboden of kunnen omstandigheden blijken die voor de met de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat belaste lidstaat aanleiding zijn om gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid om de behandeling van de asielaanvraag onverplicht aan zich te trekken.

Indien deze uitleg door de rechtbank juist is, veronderstelt dit dat (al) deze verklaringen op geloofwaardigheid moeten worden beoordeeld. De rechtbank vraagt het Hof dit te verduidelijken en daarbij aan te geven welke eisen daarbij aan de vreemdeling mogen worden gesteld.

38. Het Unierecht geeft geen "bewijsregels" die aan de lidstaten aangeven welke bewijsmaatstaf moet worden aangelegd als het gaat om het beoordelen van de geloofwaardigheid van de verklaringen van een verzoeker in een Dublinprocedure.

De rechtbank overweegt dat het lidstaten dus gelet op het beginsel van procedurele autonomie vrijstaat om dit in hun nationale wet- en regelgeving neer te leggen of hieraan vorm te geven in hun nationale jurisprudentie.

Het kan echter, naar het oordeel van de rechtbank, niet zo zijn dat de eisen aan het aannemelijk maken van verklaringen zo hoog mogen zijn, dat het de vreemdeling onmogelijk wordt gemaakt om hieraan te kunnen voldoen. Dat ontnemt immers het nuttig effect aan de procedure om op te kunnen komen tegen een overdrachtsbesluit.

De verzoeker kan zijn stellingen over de algemene situatie in de verantwoordelijke lidstaat onderbouwen met landeninformatie. Hieruit zal echter doorgaans geen bevestiging blijken van de specifieke en concrete ervaring die de verzoeker heeft opgedaan.

39. De verzoeker kan zich niet vergewissen bij de autoriteiten van de verantwoordelijke lidstaat en kan evenmin garanties aan de lidstaat vragen om na overdracht gevrijwaard te blijven van schendingen van zijn grondrechten. Het uitgangspunt dat een verzoeker die na overdracht wordt geconfronteerd met een inbreuk op zijn grondrechten zich tot de autoriteiten van de verantwoordelijke lidstaat dient te wenden, impliceert dat hij eerst een inbreuk moet ondergaan, ook als de overdragende lidstaat niet onwetend is of kan zijn van eerdere schendingen van grondrechten. In een situatie als in Malta aan de orde rijst de vraag of de overdragende lidstaat, ook als de verzoeker zijn vrees voor overdracht niet (voldoende) aannemelijk kan maken, de verzoeker tegemoet moet komen door individuele garanties te vragen.

40. In Dublinprocedures zien stellingen van verzoekers vaak op eerdere ervaringen in de verantwoordelijke lidstaat die zich laten kwalificeren als "negatieve feiten". Zo wordt geregeld betoogd dat de verzoeker geen toegang tot de asielprocedure heeft gehad, geen toegang tot opvangfaciliteiten heeft gehad, geen toegang tot adequate medische voorzieningen heeft gehad en geen documenten van zijn (niet succesvolle) pogingen om over dit alles te klagen heeft gehad.

Het aannemelijk maken van negatieve feiten en het aannemelijk maken van schendingen van de verplichtingen door de verantwoordelijke lidstaat is uitermate gecompliceerd, te meer nu hiervan doorgaans geen documenten worden verstrekt.

Van de vreemdeling kan bijvoorbeeld, naar het oordeel van de rechtbank, bezwaarlijk worden verlangd dat hij na naar eigen zeggen te zijn mishandeld tijdens de detentie hiervan documenten overlegt. In de regel zullen immers de autoriteiten hiervan geen schriftelijke bevestiging verstrekken. Tevens kan bezwaarlijk van de verzoeker worden verwacht dat hij foto's maakt tijdens pushbacks of tijdens mishandelingen en er dan voor zorgdraagt dat vast komt te staan wanneer en door wie de betreffende schendingen zijn begaan zodat hij, in een later stadium, ten overstaan van de met de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat belaste lidstaat zijn eigen verklaringen nader kan onderbouwen. Tevens vraagt de rechtbank zich af wat het nut is van het bewijzen van die negatieve feiten en dat daarbij wordt stilgestaan als in zijn algemeenheid toch zou kunnen worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en de verzoeker na zijn overdracht in een voorkomend geval zich kan beklagen bij de (hogere) autoriteiten of de daartoe geëigende instanties als de

verantwoordelijke lidstaat in weerwil van genoemd beginsel en het claimakkoord jegens die verzoeker toch niet zijn internationale verplichtingen nakomt.

41. In de nationale rechtspraak wordt doorgaans tegengeworpen dat verklaringen van de verzoeker over ervaringen in de verantwoordelijke lidstaat die dienen ter onderbouwing van de stelling dat van overdracht moet worden afgezien niet zijn onderbouwd met documenten.

Tevens wordt geregeld tegengeworpen dat algemene landeninformatie niet voldoende specifiek betrekking heeft op de situatie waarin de verzoeker na de overdracht terecht zal komen.

Tot slot wordt bij de motivering van de overdrachtsbesluiten steevast overwogen dat uit het verkregen claimakkoord volgt dat de verantwoordelijke lidstaat (al) zijn verplichtingen ten aanzien van de verzoeker na zal komen.

42. De rechtbank vraagt het Hof te verduidelijken met welke bewijsmiddelen de verzoeker zijn stelling dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening aan overdracht in de weg staat, kan onderbouwen en welke eisen en bewijsmaatstaf mogen worden gesteld aan de verklaringen die de verzoeker zelf aflegt. In het verlengde hiervan wenst de rechtbank te vernemen of bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat op de lidstaat die dit moet onderzoeken een samenwerkingsplicht rust, die wat betreft inhoud en strekking vergelijkbaar is met de samenwerkingsplicht zoals is die opgenomen in artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn en van toepassing is bij de inhoudelijke beoordeling van verzoeken om internationale bescherming. De rechtbank wijst er ook bij deze rechtsvraag op, dat in de considerans van de Dublinverordening uitdrukkelijk wordt verwezen naar het Unieacquis inzake asiel en met name de Kwalificatierichtlijn.

De rechtbank overweegt dat de bewijspositie van de verzoeker vanwege de aard en strekking van de feiten die hij aannemelijk zal moeten maken precair is en dat de verzoeker geregeld in bewijsnood zal verkeren om zijn vrees voor een schending van artikel 4 van het Handvest, dan wel andere grondrechten, aannemelijk te maken.

Ook indien de overdragende lidstaat in een situatie als in Malta aan de orde, mag uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en het aan de verzoeker is om dit rechtsvermoeden te weerleggen, kan het niet zo zijn dat het de verzoeker feitelijk onmogelijk wordt gemaakt om zijn vrees te onderbouwen. De Dublinprocedure lijkt echter minder procedurele waarborgen voor de derdelander te bevatten dan de procedure waarbij de vrees voor terugkeer naar het land van herkomst wordt beoordeeld. Tegelijkertijd lijkt het Unieacquis te zijn geïncorporeerd in de (toepassing van de) Dublinverordening en zijn de lidstaten verplicht om de grondrechten van de verzoeker te allen tijde te eerbiedigen.

De rechtbank vraagt het Hof dan ook te verduidelijken of, en zo ja in welke mate en op welke wijze de overdragende lidstaat in een situatie als in Malta aan de orde, de bewijspositie van de verzoeker dient te compenseren om te voorkomen dat na overdracht de grondrechten van de verzoeker worden geschonden.

### Conclusie en prejudiciële vragen

43. Indien een verzoeker een rechtsmiddel aanwendt tegen een overdrachtsbesluit dient te worden beoordeeld of de verzoeker na overdracht in de verantwoordelijke lidstaat terecht zal komen in een situatie die in strijd is met artikel 4 van het Handvest. Deze beoordeling beperkt zich tot de kwaliteit van de asielpcedure, de opvang tijdens deze procedure en de materiële omstandigheden na overdracht. In beginsel mag de overdragende lidstaat uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en veronderstellen dat de verantwoordelijke lidstaat zijn Unierechtelijke en Verdragsrechtelijke verplichtingen om de grondrechten van de verzoeker te eerbiedigen zal nakomen. Het is aan de verzoeker om dit rechtsvermoeden te weerleggen als hij stelt dat overdracht zal leiden tot een schending van artikel 4 van het Handvest.

44. Voorstelbaar is dat indien wordt vastgesteld dat de mogelijk verantwoordelijke lidstaat structureel en in ernstige mate de grondrechten, zoals neergelegd in het Handvest, het Vluchtelingenverdrag en

het EVRM schendt, overdracht reeds hierom moet worden verboden, dan wel dat niet langer van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan worden uitgegaan en dat het aan de overdragende lidstaat is om niet alleen aannemelijk te maken, maar elke twijfel weg te nemen dat de verzoeker na overdracht gevrijwaard blijft van een inbreuk op zijn grondrechten door de verantwoordelijke lidstaat. Immers, als het Unierecht zo moet worden uitgelegd dat in een situatie van schendingen van grondrechten voorafgaand aan de overdracht, de verzoeker, indien hij na overdracht wordt geconfronteerd met nieuwe schendingen, zich dient te beklagen bij de betreffende autoriteiten en dat, indien dat niet effectief blijkt bij het EHRM, zou dit betekenen dat de overdragende lidstaat en de rechterlijke instantie van die lidstaat de ogen moeten sluiten voor de realiteit dat sommige lidstaten hun verplichtingen om grondrechten te eerbiedigen niet nakomen. Tevens is dan onduidelijk waarom dan nog wordt onderzocht welke behandeling een verzoeker in die lidstaat ten deel is gevallen als uit objectieve bronnen blijkt dat hem dat als Dublinterugkeerder waarschijnlijk niet zal overkomen. Het is de vraag op welke wijze de rechter, in zijn hoedanigheid als Unierechter, kan voldoen aan zijn verplichting om een doeltreffende voorziening in rechte te bieden gelet op de reikwijdte en uitlegging van de in het Handvest gewaarborgde grondrechten en het beschermingsniveau.

45. De rechtbank acht nadere uitleg van het Hof van Justitie over het Unierecht noodzakelijk om uitspraak te kunnen doen in het hoofdgeding waar een voornemen om verzoeker aan Malta over te dragen aan de orde is. De rechtbank wendt zich dan ook tot het Hof met het verzoek de navolgende prejudiciële vragen van de rechtbank te beantwoorden:

I Dient de Dublinverordening, gelet op punten 3, 32 en 39 van de considerans en gelezen in samenhang met artikelen 1, 4, 6, 18, 19 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd en toegepast dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel niet deelbaar is, zodat ernstige en stelselmatige schendingen van het Unierecht die door de mogelijk verantwoordelijke lidstaat worden begaan vóór overdracht ten aanzien van derdelanders die (nog) geen Dublinterugkeerder zijn absoluut in de weg staan aan overdracht aan deze lidstaat?

II Dient artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening, indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, gelezen in samenhang met artikelen 1, 4, 6, 18, 19 en 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat indien de verantwoordelijke lidstaat op ernstige en structurele wijze het Unierecht schendt, de overdragende lidstaat niet van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan uitgaan maar elke twijfel moet wegnemen dan wel aannemelijk moet maken dat de verzoeker na overdracht niet in een situatie zal geraken die in strijd is met artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?

III Met welke bewijsmiddelen kan de verzoeker zijn argumenten dat artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening, aan zijn overdracht in de weg staat onderbouwen en welke bewijsmaatstaf dient hierbij te worden gehanteerd? Heeft de overdragende lidstaat, gelet op de verwijzingen naar het Unieacquis in de considerans van de Dublinverordening, een samenwerkingsplicht of vergewisplicht, dan wel dienen er, indien sprake is van ernstige en structurele schendingen van grondrechten ten aanzien van derdelanders, individuele garanties te worden verkregen van de verantwoordelijke lidstaat dat na overdracht de grondrechten van de verzoeker (wel) worden geëerbiedigd? Luidt de beantwoording van deze vraag anders als de verzoeker in bewijsnood verkeert indien hij zijn consistente en gedetailleerde verklaringen niet met documenten kan staven, terwijl dit gelet op de aard van de verklaringen niet kan worden verwacht?

46. Er is ten aanzien van deze vragen niet gebleken van een acte clair, nu de Dublinverordening geen uitsluitsel geeft over de strekking en reikwijdte van het interstatelijk beginsel en dit ook overigens niet is geduid in het GEAS. Er kan niet gezegd kan worden dat redelijkerwijze geen twijfel over de uitleg of het toepassingsbereik van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan bestaan. Het is ook de vraag of de nationale rechtspraak met betrekking tot de door de rechtbank geformuleerde rechtsvragen in overeenstemming met de Dublinverordening en het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie is. Daarnaast is ten aanzien van de vragen evenmin gebleken van een acte éclairé, nu er in het verleden niet al door het Hof van Justitie duidelijke antwoorden op deze vragen zijn geformuleerd of

dat de antwoorden op de vragen kunnen worden gevonden aan de hand van vaste rechtspraak van het Hof van Justitie in vergelijkbare gevallen.

47. De rechtbank schorst de behandeling van het beroep en houdt in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof iedere verdere beslissing aan.

### **Beslissing**

De rechtbank:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven onder rechtsoverweging 45 geformuleerde vragen;
- schorst de behandeling van het beroep in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. van Lokven, voorzitter, en mr. C.T.C. Wijsman en mr. G.J.W.M. Kipping, leden, in aanwezigheid van H.J. Renders, griffier.

### **BIJLAGE - JURIDISCH KADER**

#### **Juridisch kader - Internationaal**

#### **Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951**

##### **Artikel 1 – Definitie van de term “vluchteling”**

A Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als „vluchteling” elke persoon:

(...)

(2 )Die (...) en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit (...)

##### **Artikel 33 Verbod tot uitzetting of terugleiding („refoulement” )**

1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2 Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.

#### **Juridisch kader - Recht van de Unie**

## **Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2012/C 326/02)**

### **Artikel 1 - De menselijke waardigheid**

De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.

### **Artikel 4 – Het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen**

Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

### **Artikel 6 – Het recht op vrijheid en veiligheid**

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

### **Artikel 18 - Het recht op asiel**

Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „de Verdragen” genoemd).

### **Artikel 19 - Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering**

(...)

2. Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering en aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

### **Artikel 47 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht**

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

(...)

### **Artikel 51 - Toepassingsgebied**

1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

(...)

### **Artikel 52 - Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen**

(...)

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt

(...)

### **Artikel 53 – Beschermingsniveau**

Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.

### **Dublinverordening (Verordening (EU) Nr. 604/2013 (L 180/31))**

#### **Preambule**

(3) De Europese Raad is bij zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere overeengekomen te werken aan de instelling van het CEAS dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna „het Verdrag van Genève” genoemd), en zo te waarborgen dat niemand naar het land van vervolging wordt teruggestuurd, dus het beginsel van non-refoulement te handhaven. Onverminderd de verantwoordelijkheidscriteria die in deze verordening zijn opgenomen, worden de lidstaten, die alle het beginsel van non-refoulement eerbiedigen, in dit verband beschouwd als veilige landen voor onderdanen voor derde landen.

(19) Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen.

(32) Wat betreft de behandeling van personen die onder deze verordening vallen, zijn de lidstaten gebonden aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht, waaronder de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

(39) Deze verordening is opgesteld met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend. Deze verordening is met name gericht op volledige waarborging van het recht op asiel dat wordt gegarandeerd door artikel 18 van het Handvest, en van de rechten die worden erkend bij de artikelen 1, 4, 7, 24 en 47 daarvan. Deze verordening dient derhalve dienovereenkomstig te worden toegepast

### **Artikel 3 - Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming**

1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.

2.

(...)

Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft de

lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen.

Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat.

#### **Artikel 5 – Persoonlijk onderhoud**

1. Om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen, voert de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast een persoonlijk onderhoud met de verzoeker. Het onderhoud biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de overeenkomstig artikel 4 aan hem verstrekte informatie juist te begrijpen.

#### **Artikel 17 – Discretionaire bepalingen**

1. In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.

#### **Richtlijn 2011/95/EU (L337/9)**

##### **Artikel 4 - Beoordeling van feiten en omstandigheden**

1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

(...)

4. Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op: 4 oktober 2021

## Rechtsmiddel

Tegen deze verwijzingsuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze uitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de einduitspraak in deze zaak.

---

<sup>1</sup> Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie 2012/C 326/02

<sup>2</sup> Verordening (EU) Nr. 604/2013 (L 180/31)

<sup>3</sup> Arrest van 19 maart 2019 in de zaak C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218

<sup>4</sup> Fundamental Rights Agency, Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders, 31 October 2020, para. 4.2

<sup>5</sup> The European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Report for the Special Rapporteur on pushback practices and their impact on the human rights of migrants at European land borders

<sup>6</sup> European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database, Asylum Adjourned – the situation for international protection in 2020, Special Rapporteur on the rights of migrants

<sup>7</sup> UNHRC, Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea, 12 May 2021

<sup>8</sup> Commissioner for Human Rights, Council of Europe, A distress call for human rights: the widening gap in migrant protection in the Mediterranean, March 2021.

<sup>9</sup> Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016

<sup>10</sup> Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking, and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic, 2 February 2017

<sup>11</sup> Verklaring van Malta, 3 februari 2017

<sup>12</sup> Verklaring over de situatie in Afghanistan, 31 augustus 2021, Raad van de Europese Unie, 11385/21, de EU-ministers van Binnenlandse Zaken

<sup>13</sup> zie bijvoorbeeld het arrest van 20 juli 2021, EHRM, D v. Bulgaria, application no. 29447/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0720JUD002944717

<sup>14</sup> Resolution 2299 (2019) Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, 28 juni 2019

<sup>15</sup> Amnesty International, rapport van 7 september 2020, "Waves of impunity: Malta's human rights violations Europe's responsibilities in the Central Mediterranean"

<sup>16</sup> Rapport van Statewatch - Analysis Mediterranean van mei 2020, Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen van 13 november 2020

<sup>17</sup> Statement Office of the High Commissioner for Human Rights, op 8 mei 2020.

<sup>18</sup> EASO Operational and Technical Assistance Plan to Malta 2019, 2020 Operational & Technical Assistance Plan Agreed by EASO and Malta, EASO Operating Plan to Malta 2021

<sup>19</sup> Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 17 to 22 September 2020, Strasbourg, 10 March 2021

<sup>20</sup> AIDA Country report Malta: Overview of the main changes since the previous report, update van 30 november 2020

<sup>21</sup> uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:199.

<sup>22</sup> zie onder meer het arrest van 11 maart 2021 in de zaak Feilazoo tegen Malta, ECLI:CE:ECHR:2021:0311JUD000686519 en de arresten in de zaken Louled Massoud tegen Malta van

27 juli 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0727JUD002434008, Aden Ahmed tegen Malta van 23 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0723JUD005535212, Suso Musa tegen Malta van 23 juli 2013 / 9 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0723JUD004233712, en Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar tegen Malta van 22 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1122JUD002579413.

<sup>23</sup> ECLI:NL:RBDHA:2021:6931

<sup>24</sup> Response of the Maltese Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment on its visit to Malta from 17 – 22 September 2020, Strasbourg, 10 March 2021

<sup>25</sup> zaaknummers C-254/21, C-228-21, C-297/21, C-315-21 en C-328-21

<sup>26</sup> arrest van 16 februari 2017 in de zaak C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127

<sup>27</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 39 van 8.2.2014, blz. 1-43)

<sup>28</sup> uitspraak van 17 maart 2016 in de zaak C-63/15, ECLI:EU:C:2016:409)

<sup>29</sup> EASO, Judicial analysis Asylum procedures and the principle of non-refoulement, 2018

---