

Sag C-614/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

4. oktober 2021

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch (Nederlandene)

Afgørelse af:

4. oktober 2021

Sagsøger:

G

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Sagsøgte har ikke taget sagsøgerens asylansøgning under behandling, da sagsøgte mente, at Malta var ansvarlig herfor. Sagsøgeren bestrider denne afgørelse, idet han ved overførslen til Malta frygter at komme i en situation, der er i strid med artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Rechtbank Den Haag (herefter »rechtbank«) stiller i henhold til artikel 267 TEUF præjudicielle spørgsmål vedrørende rækkevidden og omfanget af princippet om gensidig tillid i forbindelse med sagsøgerens overførsel til den ansvarlige medlemsstat, såfremt der i denne medlemsstat i forhold til sagsøgeren og andre tredjelandstatsborgere generelt er tale om krænkelse af grundrettigheder i form af blandt andet pushbacks og frihedsberøvelse. Det er også spørgsmålet, over hvilke bevismidler sagsøgeren råder, og hvilket beviskrav, der gælder, når sagsøgeren anfører, at overførslen skal forbydes på grundlag af Dublinforordningens artikel 3, stk. 2.

Præjudicielle spørgsmål

I Skal Dublinforordningen, henset til 3., 32., og 39., betragtning hertil, og læst i sammenhæng med artikel 1, 4, 6, 18, 19 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) fortolkes og anvendes således, at det mellemstatslige tillidsprincip ikke kan opdeles, således at alvorlige og systematiske krænkelser af EU-retten, der før overførslen begås af den muligt ansvarlige medlemsstat over for tredjelandstatsborgere, der (endnu) ikke er Dublingengangere, ubetinget er til hinder for overførsel til denne medlemsstat?

II Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, skal Dublinforordningens artikel 3, stk. 2, læst i sammenhæng med chartrets artikel 1, 4, 6, 18, 19 og 47 fortolkes således, at såfremt den ansvarlige medlemsstat alvorligt og på strukturel vis krænker EU-retten, kan den overførende medlemsstat ikke gå ud fra det mellemstatslige tillidsprincip men må fjerne al tvivl med hensyn til eller godtgøre, at ansøgeren efter overførslen ikke kommer i en situation, som er i strid med chartrets artikel 4?

III Hvilke bevismidler kan sagsøgeren anføre til støtte for sine argumenter om, at Dublinforordningens artikel 3, stk. 2, er til hinder for hans overførsel, og hvilke beviskrav, må der herved stilles? Har den overførende medlemsstat, henset til henvisningen til den gældende EU-ret på asylområdet i betragtningerne til Dublinforordningen en pligt til samarbejde eller omhu, eller skal den ansvarlige medlemsstat, såfremt der er tale om alvorlige og strukturelle krænkelser af tredjelandstatsborgeres grundlæggende rettigheder, indhente individuelle garantier for, at ansøgerens grundlæggende rettigheder respekteres efter overførslen? Vil dette spørgsmål skulle besvares anderledes, såfremt ansøgeren er i bevisnød og ikke kan dokumentere sine sammenhængende og detaljerede forklaringer, og dette ud fra forklaringernes art heller ikke kan forventes?

Anførte EU-retlige og folkeretlige forskrifter

Artikel 1 og 33 i Genèvekonventionen om flygtnings retsstilling

Artikel 4, 6, 18, 19, 47, 51 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

3., 19., 32., og 39. betragtning til og artikel 3, 4, 5 og 17 i forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublinforordningen)

Artikel 4 i direktiv 2011/95/EU

Dom af 19. marts 2019, Jawo (C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, præmis 78-92)

Dom af 16. februar 2017, C.K. mod Slovenien (C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127, præmis 59, 63-65, 75 og 76)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 19. juni 2019 ansøgte sagsøgeren om asyl på Malta. Efter ankomsten til Malta blev han administrativt frihedsberøvet i tre måneder og indsat i en modtagelseslejr i fire måneder. Efter et ophold på hospitalet i anledning af en alvorlig arbejdsulykke fik han at vide, at han ikke måtte forlade modtagelseslejren. På trods af sine helbredsmæssige problemer var han nødt til at arbejde, da han ikke længere fik hjælp. Da han forlod Malta den 5. december 2020, var han endnu ikke blevet afhørt om sine asylgrunde.
- 2 Den 12. januar 2021 indrejste han i Nederlandene og indgav asylansøgning. Sagsøgte fandt, at Malta var ansvarlig for at behandle asylansøgningen og traf af denne grund den 22. marts 2021 afgørelse om ikke at tage asylansøgningen under behandling. Tidligere var der den 9. februar allerede blevet indgået en aftale om overførsel mellem Malta og Nederlandene.
- 3 Sagsøgeren anlagde den 22. marts 2021 sag til prøvelse af denne afgørelse og anmodede samtidigt om, at der måtte blive truffet en foreløbig foranstaltning. Retten traf den begærede foreløbige foranstaltning den 2. april 2021 og bestemte, at det var forbudt at overføre sagsøgeren til Malta, så længe der ikke var truffet afgørelse i sagen.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Sagsøgeren frygter, at hans grundrettigheder vil blive krænket efter overførslen til Malta. Dette underbygger han med sine egne forklaringer, bevismateriale vedrørende sin ulykke og landeoplysninger om modtagelsen af tredjelandsstatsborgere på Malta.
- 5 Sagsøgte gør gældende, at man på grundlag af princippet om gensidig tillid (i spørgsmål om mellemstatslig tillid) kan gå ud fra, at sagsøgerens grundrettigheder ikke vil blive krænket efter en overførsel til Malta. Sagsøgeren har ikke underbygget sine forklaringer om modtagelsen på Malta med dokumenter. Som svar på sagsøgerens forklaring om, at han endnu ikke er blevet afhørt, og at der endnu ikke er truffet afgørelse af hans asylansøgning, har sagsøgte henvist til aftalen om overførsel.
- 6 Videre har sagsøgte gjort gældende, at hans afgørelse ikke er i strid med praksis ved Domstolen eller ved den europæiske menneskerettighedsdomstol, og at der ikke er anledning til at tage asylansøgningen fra Malta under behandling på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Rechtbank skal bemærke, at ved gennemførelsen af forordning nr. 604/2013 gælder princippet om, at ansøgeren efter overførslen ikke kommer i en situation, der er i strid med chartrets artikel 4. Såfremt ansøgeren hævder det modsatte, skal dette godtgøres.
- 8 Bedømmelsen i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 er begrænset til situationen efter overførslen, nærmere bestemt til modtagelsen og levevilkårene samt til kvaliteten af asylproceduren i den ansvarlige medlemsstat, hvilket også indebærer, at en udlænding efter omstændighederne klage.
- 9 I procedurer vedrørende afgørelser om overførsel i henhold til forordning nr. 604/2013 bliver retten i stigende omfang konfronteret med det retsspørgsmål, om der skal gås ud fra princippet om gensidig tillid, når der er tale om flagrante krænkelser af grundrettighederne begået af forskellige medlemsstater og på disses område. Således er der meldinger om pushbacks, og der indgås aftaler med tredjelande med henblik på at forhindre rejser til EU (pullbacks).
- 10 Samtidigt skal medlemsstaterne respektere flygtningekonventionen, den europæiske menneskerettighedskonvention og chartret. Det heri nedlagte forbud mod refoulement, som ifølge den europæiske menneskerettighedsdomstol kræver en individuel vurdering af asylgrundene, vil imidlertid miste enhver betydning, såfremt det gøres faktisk umuligt for tredjelandstatsborgere at betrede EU's område for at søge om internationale beskyttelse.
- 11 Rechtbank udleder af Jawo-dommen, at princippet om gensidig tillid indebærer en tillid til, at medlemsstaterne altid respekterer alle grundrettigheder og efterkommer dem med hensyn til alle garantier.
- 12 Ved push- og pullbacks bliver den forordning nr. 604/2013 tiltænkte funktion og princippet om gensidig tillid imidlertid undergravet. Asylansøgere udsættes for risiko for refoulement og mister motivationen til at søge om beskyttelse i visse medlemsstater. Dette fører da igen til et højere pres på asyl- og modtagelseskapaleteten i de andre medlemsstater.
- 13 En besluttende myndighed kan på basis af det førnævnte princip gå ud fra, at ansøgerens grundrettigheder ikke vil blive krænket efter overførslen. Såfremt denne imidlertid for retten godtgør, at der i den ansvarlige medlemsstat sker strukturelle krænkelser af grundrettigheder over for ham eller generelt over for tredjelandstatsborgere, opstår det spørgsmål, om overførsel i denne situation skal forbydes ubetinget, og/eller om man ved fastsættelsen af den ansvarlige medlemsstat uden videre kan gå ud fra princippet om gensidig tillid.
- 14 Ifølge rechtbank har det vist sig, at der på Malta i stor stil er tale om pushbacks og strukturelle kapacitets- og kvalitetsmangler ved modtagelsen. Ligeledes frihedsberøves migranter administrativt under særligt dårlige forhold. Hertil kommer, at proceduren for at anfægte frihedsberøvelsen er mangelfuld, da retten

til at komme for en domstol og til advokatbistand ikke er garanteret. Grundrettighedskrænkelserne finder ikke blot sted ved den ydre grænse men også efter indrejsen. I modsætning til andre medlemsstater bestrider Malte i øvrigt ikke, at det ikke længere kan opfylde sine internationale forpligtelser.

- 15 Efter rechtbank's mening er pushbacks en tilsidesættelse af chartrets artikel 1, 4, 18 og 19. Ligeledes har den europæiske menneskerettighedsdomstol flere gange fastslået, at den måde, som Malta holder asylansøgere frihedsberøvet på, er i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 5.
- 16 Det er for rechtbank nu et spørgsmål, hvilken rækkevidde princippet om gensidig tillid har, og den ønsker oplyst, om princippet kan deles op alt efter hvor og i hvilken periode krænkelserne af chartret finder sted, og hvilke grundrettigheder, dette vedrører, og hvorvidt den ansvarlige medlemsstats holdning er relevant.
- 17 Chartret og den europæiske menneskerettighedskonvention angiver ingen rangorden for grundrettighederne. Rechtbank går da også ud fra, at princippet om gensidig tillid forudsætter, at alle grundrettigheder altid respekteres på alle medlemsstaternes område og ikke alene med hensyn til asylansøgere, der vender tilbage til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af deres asylansøgning.
- 18 Såfremt Domstolen måtte fortolke EU-retten således, at det alene er selve risikoen for krænkelse af chartrets artikel 4 i forhold til den specifikke ansøger, der skal bedømmes, konkluderer rechtbank, at Domstolen herved anser princippet om gensidig tillid for at være opdeleligt. Rechtbank anmoder i så fald Domstolen om at tydeliggøre, hvad den juridiske hjemmel herfor er.
- 19 Det centrale retsspørgsmål er, om en ret må opdele princippet om gensidig tillid i tillid før og tillid efter overførslen og tillid i den særlige situation, som en tilbagevendt asylansøger befinder sig i, og tillid til, at den ansvarlige medlemsstat respekterer alle grundrettigheder over for alle tredjelandstatsborgere.
- 20 En afgørelse støttes på »tillid«, når det drejer sig om en forventning om fremtidige hændelser. Såfremt det i faktisk henseende ligger fast, at den ansvarlige medlemsstat ikke efterkommer sin pligt til at respektere grundrettighederne, er spørgsmålet, hvad tilliden da skal bygge på.
- 21 Det første spørgsmål er, om i tilfælde af, at det konstateres, at den ansvarlige medlemsstat alvorligt og systematisk krænker flere grundrettigheder over for tredjelandstatsborgere, skal overførsel til denne medlemsstat alene af disse grunde forbydes. Såfremt dette spørgsmål skal besvares benægtende, er det følgelig et spørgsmål, om den gensidige og indbyrdes tillid stadig skal være udgangspunktet for bedømmelsen, eller om der er tale om en situation som omhandlet artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013.
- 22 Rechtbank vil gerne vide, om ordene »behandlingen i medlemsstaterne«, som anvendes af Domstolen i præmis 82 i Jawo-dommen skal forstås som »i

medlemsstaterne eller som medlemsstaternes behandling«. Såfremt udtrykket skal fortolkes som »i« i betydningen »på medlemsstatens område« mister chartrets artikel 18 og 19 og artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 804/2013 deres betydning. Såfremt asylansøgere er udelukket fra medlemsstaternes område, kan der jo ikke være tale om nogen krænkelse »i medlemsstaterne«.

- 23 32. betragtning til forordning nr. 604/2013 synes at tyde på, at pligten til at overholde grundrettighederne opstår, så snart en asylansøger falder under medlemsstaternes jurisdiktion, og ikke først efter den faktiske indrejse. En anden fortolkning ville skade chartrets nyttevirkning og nyttevirkningen af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 604/2013, idet en medlemsstat i så fald altid kan omgå sine forpligtelser over for tredjelandsstatsborgeren ved faktisk at forhindre hans indrejse.
- 24 Videre kan artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 være til hinder for overførslen. Ved anvendelsen af denne bestemmelse må det undersøges, i hvilken situation ansøgeren vil komme efter overførslen. Ifølge Jawo-dommens præmis 82, der er overtaget i 32. betragtning til forordning nr. 604/2013, skal »behandlingen af personer«, der søger om international beskyttelse, opfylde kravene i blandt andet chartret og den europæiske menneskerettighedsdomstol. Rækkevidden af princippet om gensidig tillid og den periode, i hvilken medlemsstaterne skal opfylde deres forpligtelser, synes da heller ikke at være begrænset til perioden fra overførslen og til overholdelsen af chartrets artikel 4 alene.
- 25 Rechtbank ønsker af Domstolen oplyst, hvor strengt artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes, og om det alene er overholdelsen af chartrets artikel 4 eller alle grundrettigheder, der skal tages i betragtning.
- 26 Desuden anmoder rechtbank om belysning af spørgsmålet, om graden af risiko for krænkelse af grundrettighederne efter overførslen også påvirkes af krænkelse af grundrettighederne før overførslen i forhold til ansøgeren eller tredjelandsstatsborgere i almindelighed. I modsætning til direktiv 2011/95/EU indeholder forordning nr. 604/2013 nemlig ingen bestemmelse om, at en allerede stedfundet forfølgelse er en tydelig henvisning til, at sagsøgerens frygt er begrundet.
- 27 In casu er afgørelsen om overførsel blevet truffet, efter at der var indgået en aftale om overførsel. Herved gives der efter nederlandsk retspraksis garanti for, at chartrets artikel 4 ikke vil blive krænket. Det er for rechtbank et spørgsmål, om dette også gælder for en situation som den, der findes på Malta.
- 28 Den nævnte nederlandske fortolkning af overførselsaftalen medfører, at dens indhold og rækkevidde bliver mere omfattende, end EU-lovgiver tilsigtede med artikel 18 i forordning nr. 604/2013. Denne bestemmelse garanterer nemlig overtagelsen eller tilbagetagelsen men ikke behandlingen af asylansøgningen.

Rechtbank anmoder da også Domstolen om at tydeliggøre rækkevidden af denne aftale om overførsel.

- 29 Det er videre et spørgsmål, hvad betydningen af den ansvarlige medlemsstats holdning. Domstolen har i præmis 92 i Jawo-dommen angivet, at i en situation, hvor myndighederne er uvillige, skal mangler, der forhindrer overførsel, nå en »særligt høj alvorstærskel«. Spørgsmålet er, om denne tærskel kommer til at ligge lavere, hvis myndighederne ikke er uvillige. For en asylansøger har det imidlertid liden relevans, om krænkelsen af hans grundrettigheder skyldes manglende vilje eller manglende evne hos den ansvarlige medlemsstat. Endvidere kunne en stor tilstrømning af tredjelandsstatsborgere og hermed forbundne praktiske problemer ud fra et juridisk synspunkt muligvis være en begrundelse for ikke længere at respektere de EU-retlige forpligtelser til at overholde grundrettighederne.
- 30 I modsætning til hvad der var tilfældet i sagerne C-254/21, C-228-21, C-297/21, C-315-21 og C-328-21, vedrører rechtbanks spørgsmål den situation, hvor den muligt ansvarlige medlemsstat forudgående for en overførsel på alvorlig måde undlader at opfylde sine EU-retlige forpligtelser til at respektere grundrettighederne og således ikke handler inden for de retlige rammer men i strid hermed. Spørgsmålene går udelukkende på, om overførslen skal være ubetinget forbudt, og subsidiært, om princippet om den gensidige tillid skal lades ude af betragtning ved fastsættelsen af den ansvarlige medlemsstat, når der er tale om krænkelse af grundrettighederne før overførslen eller over for tredjelandsstatsborgere i almindelighed.
- 31 Såfremt en overførsel ikke allerede er udelukket under de nævnte omstændigheder, bliver det derefter et spørgsmål, om den medlemsstat, der vil overføre ansøgeren, kan påberåbe sig enten princippet om gensidig tillid eller i henhold til EU-retten alene kan fjerne enhver tvivl eller skal godtgøre, at der ikke sker nogen krænkelse af chartrets artikel 4 efter overførslen.
- 32 Under henvisning til dommen af 16. februar 2017, C.K. mod Slovenien, (C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127), beder rechtbank Domstolen om svar på det spørgsmål, om den overførende medlemsstat, i det tilfælde at en ansøger fremlægger objektivt bevis for alvorlige krænkelser af grundrettighederne før overførslen, skal kunne udelukke, at overførslen indebærer en reel risiko for krænkelser af chartrets artikel 4 og således fjerne enhver alvorlig tvivl med hensyn til, at grundrettighederne som garanteret af chartret respekteres efter overførslen.
- 33 Medlemsstaternes forpligtelser er ledsaget af en omvendt bevisbyrde. Medlemsstaterne kan nemmere løfte bevisbyrden end ansøgeren. Allerede aftalen om overførsel tjener som garanti for, at den ansvarlige medlemsstat vil opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 18 i forordning 604/2013. Derhos kan der forlanges udtrykkelige garantier med hensyn til blandt andet modtagelsen efter overførslen, hvorved det således kan undersøges, om disse garantier efterleves.

- 34 Hvis Domstolen skulle fortolke EU-retten således, at den overførende medlemsstat uagtet tidligere krænkelser af andre grundrettigheder end chartrets artikel 4, på grundlag af princippet om gensidig tillid ikke har nogen nærmere begrundelses- og undersøgelsespligt, opstår det spørgsmål, hvorledes ansøgeren skal godtgøre, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 er til hinder for overførsel.
- 35 Desuden spørger rechtbank, hvilke krav og hvilken målestok, der skal gælde for de bevismidler, som ansøgeren anfører for at underbygge sin frygt for, at han efter overførslen kommer i en situation, der er i strid med chartrets artikel 4. Bilag II til gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 nævner nemlig ingen bevismidler med hensyn til anvendelsen af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 eller af dennes artikel 17, stk. 1.
- 36 I betragtning af udgangspunktet for forordning nr. 604/2013, hvorefter der bortset fra undtagelser finder en personlig samtale sted for at fastlægge, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig, må ansøgerens forklaring om sine erfaringer i den ansvarlige medlemsstat være relevant. Denne forklaring kan nemlig indeholde holdepunkter for den antagelse, at overførsel på grundlag af forordningens artikel 3, stk. 2, må forbydes, eller at den medlemsstat, der skal fastsætte, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig, overtager behandlingen af asylansøgningen.
- 37 Såfremt denne fortolkning er korrekt, forudsættes det, at troværdigheden af ansøgerens forklaring må efterprøves. Domstolen anmodes om at tydeliggøre dette og angive, hvilke krav, der må stilles til ansøgeren. Kravene må imidlertid ikke være så høje, at ansøgeren umuligt kan opfylde dem.
- 38 I øvrigt kan ansøgeren ikke bede den ansvarlige medlemsstat om garantier. Udgangspunkter om, at ansøgeren ved krænkelser af sine grundrettigheder efter overførslen skal henvende sig til den ansvarlige medlemsstats myndigheder, implicerer, at han først skal udsættes for krænkelsen, selv om den overførende medlemsstat havde kendskab til eller burde have haft kendskab til tidligere grundrettighedskrænkelser.
- 39 I Dublinprocedurer har asylansøgere ofte haft negative erfaringer, såsom nægtelse af adgang til denne procedure eller afslag på modtagelse. Det er særligt svært at godtgøre den slags krænkelser, så meget desto mere som der i reglen ikke udleveres dokumenter. Det må derfor også tydeliggøres, med hvilke bevismidler ansøgeren kan underbygge sit anbringende om, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 604/2013 er til hinder for overførslen, og hvilke beviskrav, der må stilles til de forklaringer, som ansøgeren selv afgiver.
- 40 Det må også afgøres, om der påhviler medlemsstaterne en pligt til samarbejde, der kan sammenlignes med, hvad der gælder efter artikel 4 i direktiv 2011/95, og om den overførende medlemsstat i en situation som den på Malta foreliggende kan kompensere ansøgerens bevisstilling ved at forhindre, at ansøgerens grundrettigheder krænkes efter overførslen.

- 41 I betragtning af det store antal sammenlignelige sager, hvis behandling ikke kan udsættes på Domstolens afgørelse, skal rechtbank anmode om, at sagen behandles i henhold til hasteproceduren efter procesreglementets artikel 105.

ARBEJDSDOKUMENT