

Mål C-614/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

den 4 oktober 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nederländerna)**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

den 4 oktober 2021

Klagande:

G

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie och Veiligheid

Saken i målet vid den nationella domstolen

Motparten prövade inte klagandens asylansökan på grund av att den ansåg att Malta var ansvarig. Klaganden har bestritt detta beslut med motiveringen att han fruktar att han i Malta skulle befinna sig i en situation som strider mot artikel 4 i stadgan.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Rechtbank ställer med stöd artikel 267 FEUF vissa tolkningsfrågor om räckvidden av principen om ömsesidigt förtroende i samband med överföring av klaganden till den ansvariga medlemsstaten, när det i den medlemsstaten förekommer kränkningar av grundläggande rättigheter, beträffande klaganden och tredjelandsmedborgare i allmänhet, i form av bland annat handgripliga avvisningar (*pushbacks*) och frihetsberövanden. Frågan är också vilka bevismedel som klaganden kan åberopa och vilka beviskrav som gäller när han anför att en överföring ska vara förbjuden enligt artikel 3.2 i Dublinförordningen.

Tolkningsfrågor

I Ska Dublinförordningen, mot bakgrund av skälen 3, 32 och 39 i förordningen och jämfört med artiklarna 1, 4, 6, 18, 19 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas och tillämpas på det sättet att principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna är odelbar, vilket innebär att allvarliga och systematiska åsidosättanden av unionsrätten av den eventuellt ansvariga medlemsstaten som började innan överföringen avseende tredjelandsmedborgare som (ännu) inte är återvändare enligt Dublinförordningen är ett absolut hinder för överföring till denna medlemsstat?

II För det fall föregående fråga besvaras nekande: Ska artikel 3.2 i Dublinförordningen, jämförd med artiklarna 1, 4, 6, 18, 19 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att om den ansvariga medlemsstaten allvarligt och strukturellt åsidosätter unionsrätten, får den överförande medlemsstaten inte grunda sig på principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, utan måste då undanröja alla tvivel eller åtminstone göra sannolikt att sökanden efter överföring inte kommer att befinna sig i en situation som strider mot artikel 4 i stadgan?

III Vilka bevismedel kan sökanden åberopa till stöd för sina argument att artikel 3.2 i Dublinförordningen hindrar hans överföring, och vilka beviskrav gäller i detta avseende? Är den överförande medlemsstaten, mot bakgrund av hänvisningarna till unionens regelverk i skälen i Dublinförordningen, skyldig att samarbeta eller göra kontroller, eller ska den ansvariga medlemsstaten vid allvarliga och strukturella kränkningar av grundläggande rättigheter beträffande tredjelandsmedborgare erhålla individuella garantier som säkerställer att den asylsökandes grundläggande rättigheter faktiskt iaktas efter överföringen? Bli svaret på denna fråga annorlunda om sökanden inte uppfyller beviskraven ifall han inte kan styrka sina sammanhängande, detaljerade påståenden med dokumentation, trots att detta inte kan förväntas med tanke på påståendenas art?

Anförda unionsbestämmelser och bestämmelser i internationell rätt

Artiklarna 1 och 33 i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning

Artiklarna 1, 4, 6, 18, 19, 47, 51 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan)

Skälen 3, 19, 32 och 39 samt artiklarna 3–5 och 17 i förordning (EU) nr 604/2013 (Dublinförordningen)

Artikel 4 i direktiv 2011/95/EU

Dom av den 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkterna 78–92)

Dom av den 16 februari 2017, C.K./Slovenien (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkterna 59, 63–65, 75 och 76)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Den 19 juni 2019 lämnade klaganden in en asylansökan i Malta. Efter ankomsten till denna medlemsstat var han frihetsberövad i tre månader och bodde i ett mottagningsläger i fyra månader. Efter en sjukhusvistelse till följd av en allvarlig arbetsolycka underrättades han om att han måste lämna lägret. Trots sina hälsoproblem tvingades han att arbeta på grund av att han inte längre erhöll stöd. När han lämnade Malta den 5 december 2020 hade han ännu inte hörts om sina asylskäl.
- 2 Den 12 januari 2021 reste han in i Nederländerna och ansökte där om asyl. Motparten anser att Malta är ansvarig för prövningen av den ansökan och beslutade därför den 22 mars 2021 att inte ta upp klagandens asylansökan till prövning. En överenskommelse om återtagande mellan Malta och Nederländerna hade ingåtts redan dessförinnan, den 9 februari 2021.
- 3 Klaganden väckte talan mot beslutet av den 22 mars 2021 och yrkade att rätten skulle besluta om interimistiska åtgärder. Det interimistiska yrkandet bifölls den 2 april 2021, och rätten förordnade att överföring av klaganden till Malta skulle vara förbjuden så länge målet inte avgjorts.

Parternas huvudargument

- 4 Klaganden befarar att hans grundläggande rättigheter kommer att kränkas om han överförs till Malta. Han har till stöd för detta åberopat sina egna förklaringar, bevis rörande olyckan och landinformation om mottagande av tredjelandsmedborgare i Malta.
- 5 Klaganden har gjort gällande att man utifrån principen om ömsesidigt förtroende (som i tolkningsfrågorna omnämns som förtroendet mellan medlemsstaterna) kan anse att klagandens grundläggande rättigheter inte kommer att kränkas efter överföring till Malta. Klaganden har inte åberopat några handlingar till stöd för sina påståenden om hur han togs emot i Malta. Som svar på klagandens förklaring att han ännu inte hörts och att hans asylansökan ännu inte prövats, har motparten hänvisat till överenskommelsen om återtagande.
- 6 Vidare har motparten hävdats att dess beslut inte strider mot EU-domstolens och Europadomstolens praxis och att det saknas anledning att överta prövningen av Maltas asylansökan med stöd av artikel 3.2 i förordning nr 604/2013.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 7 Den hänskjutande domstolen anser att tillämpningen av förordning nr 604/2013 regleras av principen om ömsesidigt förtroende och att överföringen av klaganden därför inte kan anses ske i en situation som strider mot artikel 4 i stadgan. Om klaganden gör gällande motsatsen måste han styrka detta.
- 8 Bedömningen enligt artikel 3.2 i förordning nr 604/2013 är begränsad till situationen *efter* överföringen och närmare bestämt till mottagnings- och levnadsvillkoren samt till asylförfarandets kvalitet i den ansvariga medlemsstaten, vilket även innebär att en utlänning i förekommande fall kan klaga på dessa omständigheter.
- 9 I mål om beslut om överföring enligt förordning nr 604/2013 ställs rätten att oftare inför rättsfrågan huruvida den ska utgå från principen om ömsesidigt förtroende när det är fråga om uppenbara kränkningar av grundläggande rättigheter eller ska grunda sig på principen om ömsesidigt förtroende vid flagranta överträdelser av grundläggande rättigheter i och av olika medlemsstater. Det förekommer således åtskilliga anmälningar av handgripliga avvisningar (*pushbacks*), och avtal ingås med tredjeländer för att förhindra resor till unionen (*pullbacks*).
- 10 Samtidigt ska medlemsstaterna respektera Genèvekonventionen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och stadgan. Förbudet mot *refoulement*, som enligt Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna kräver att det görs en individuell bedömning av skälen för asyl, skulle emellertid förlora all mening om det i praktiken blev omöjligt för en tredjelandsmedborgare att resa in i unionen för att ansöka om internationellt skydd.
- 11 Rechtbank drar av domen Jawo slutsatsen att principen om ömsesidigt förtroende innebär ett förtroende för att medlemsstaterna alltid respekterar alla grundläggande rättigheter och säkerställer att de efterlevs i förhållande till var och en.
- 12 Genom *pushbacks* och *pullbacks* (avvisningar och avtal för att förhindra inresor) undergrävs dock förordning nr 604/2013 och principen om ömsesidigt förtroende. Asylsökande riskerar att återsändas och avskräcks från att ansöka om skydd i vissa medlemsstater. Detta leder i sin tur till ökad press på asyl- och mottagningskapaciteten i övriga medlemsstater.
- 13 En beslutande myndighet kan på grundval av ovannämnda princip presumera att sökandens grundläggande rättigheter inte kommer att kränkas efter överföring. Om sökanden däremot inför domstol visar att strukturella kränkningar av grundläggande rättigheter begås mot honom eller henne och/eller mot tredjelandsmedborgare i allmänhet, uppkommer frågan huruvida överföringen i en sådan situation ska förbjudas absolut eller om det är möjligt att grunda sig enbart på principen om ömsesidigt förtroende vid fastställandet av ansvarig medlemsstat.

- 14 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det att det i Malta förekom handgripliga avvisningar och strukturella brister i stor skala beträffande mottagningens kapacitet och kvalitet. Likaså hålls migranter frihetsberövade strukturellt och under särskilt undermåliga villkor. Vidare är förfarandet för att bestrida frihetsberövande bristfälligt, då rätten till domstolsprövning och rättshjälp inte garanteras. Kränkningar av grundläggande rättigheter sker inte bara vid den yttre gränsen, utan även efter inresan. Vidare har Malta, till skillnad från andra medlemsstater, inte förnekat att den inte längre kan uppfylla sina internationella förpliktelser.
- 15 Enligt den hänskjutande domstolen strider *pushbacks* mot artiklarna 1, 4, 18 och 19 i stadgan. Europadomstolen har även vid flera tillfällen konstaterat att det sätt som Maltas frihetsberövar asylsökande strider mot artikel 5 i Europakonventionen.
- 16 Den hänskjutande domstolen vill nu få klarhet i räckvidden av principen om ömsesidigt förtroende och frågar sig huruvida denna princip kan delas upp beroende på var och hur länge överträdelserna av stadgan har pågått, vilka grundläggande rättigheter som avses och i vilken utsträckning den ansvariga medlemsstatens inställning är relevant.
- 17 Stadgan och Europakonventionen rangordnar inte de grundläggande rättigheterna. Den hänskjutande domstolen utgår således från att principen om ömsesidigt förtroende förutsätter att alla grundläggande rättigheter alltid ska iakttas i alla medlemsstater, och inte bara i förhållande till asylsökande som återvänder till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva deras asylansökan.
- 18 Om EU-domstolen tolkar unionsrätten så, att det endast är risken för åsidosättande av artikel 4 i stadgan avseende den enskilda sökanden som är föremål för prövning, drar den hänskjutande domstolen slutsatsen att EU-domstolen ser principen om ömsesidigt förtroende som delbar. Den hänskjutande domstolen önskar att EU-domstolen i så fall preciserar den rättsliga grunden för detta.
- 19 Den centrala rättsfrågan är huruvida rätten måste dela upp principen om ömsesidigt förtroende i förtroende *före* respektive *efter* överföringen, och i förtroende i den specifika situationen för en återvändande asylsökande respektive förtroende för att alla grundläggande rättigheter iakttas av den ansvariga medlemsstaten vad gäller tredjelandsmedborgare.
- 20 Ett beslut grundas på ”förtroende” när det handlar om förväntningar på framtida händelser. När det är materiellt fastställt att den ansvariga medlemsstaten inte uppfyller sin skyldighet att iaktta de grundläggande rättigheterna, är frågan vad det förtroendet är grundat på.
- 21 Den första frågan är huruvida överföring till den ansvariga medlemsstaten, när det konstateras att den allvarligt och systematiskt åsidosätter flera grundläggande rättigheter i förhållande till tredjelandsmedborgare, ska förbjudas redan av detta skäl. Om denna fråga ska besvaras nekande uppkommer frågan huruvida det

ömsesidiga förtroendet fortfarande ska ligga till grund för bedömningen av om det föreligger en situation i den mening som avses i artikel 3.2 i förordning nr 604/2013.

- 22 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida begreppet ”behandling i medlemsstaterna”, som EU-domstolen använde sig av i punkt 82 i domen *Jawo*, ska förstås som ”i och/eller av medlemsstaterna”. Om detta begrepp tolkas restriktivt som ”i”, i betydelsen ”inom medlemsstatens territorium”, förlorar artiklarna 18 och 19 i stadgan och artikel 3.1 i förordning nr 604/2013 sin betydelse. Om asylsökande avlägsnas från medlemsstaternas territorium kan det nämligen inte ske några kränkningar ”i” medlemsstaterna.
- 23 Skäl 32 i förordning nr 604/2013 tycks antyda att skyldigheten att iaktta de grundläggande rättigheterna uppkommer så snart en asylsökande befinner sig under medlemsstaternas jurisdiktion och inte bara efter det att de faktiskt rest in i unionen. En annan tolkning skulle undergräva den ändamålsenliga verkan av stadgan och artikel 3.1 i förordning nr 604/2013, eftersom en medlemsstat då skulle kunna kringgå sitt ansvar gentemot tredjelandsmedborgaren genom att rent faktiskt förhindra dennes inresa.
- 24 Artikel 3.2 i förordning nr 604/2013 skulle dessutom kunna utgöra hinder för en överföring. Enligt den bestämmelsen ska det bedömas vilken situation sökanden kommer att befinna sig i efter överföringen. I punkt 82 i domen *Jawo*, som återspeglar skäl 32 i förordning nr 604/2013, anges att den behandling som personer som beviljats internationellt skydd kan förvänta sig i respektive medlemsstat ska vara förenlig med kraven i stadgan och i Genèvekonventionen. Räckvidden av principen om ömsesidigt förtroende och den period då medlemsstaterna ska fullgöra sina skyldigheter förefaller således inte vara begränsad till perioden efter överföringen och till enbart iakttagande av artikel 4 i stadgan.
- 25 Rechtbank önskar att EU-domstolen klargör hur strikt artikel 3.2 i förordning nr 604/2013 ska tolkas och om man enbart ska beakta iakttagandet av artikel 4 i stadgan eller tvärtom iakttagandet av alla grundläggande rättigheter.
- 26 Rechtbank vill även få förtydligat om graden av risk för kränkningar av grundläggande rättigheter *efter* överföringen även påverkas av kränkningar *före* överföringen i förhållande till sökanden efter till tredjelandsmedborgare i allmänhet. Till skillnad från i direktiv 2011/95/EU finns det nämligen ingen bestämmelse i förordning nr 604/2013 om fatt tidigare förföljelser utgör en tydlig indikation på välgrundad fruktan för förföljelse hos sökanden.
- 27 I förevarande fall fattades beslutet om överföring efter att överenskommelse om återtagande hade ingåtts. Därmed föreligger det enligt nederländsk rättspraxis en garanti för att artikel 4 i stadgan inte kommer att åsidosättas. Rechtbank frågar sig om samma sak gäller i en situation som den i Malta.

- 28 Denna nederländska tolkning av överenskommelsen om återtagande innebär att dess innebörd och räckvidd går utöver vad unionslagstiftaren avsett i artikel 18 i förordning nr 604/2013. Denna bestämmelse säkerställer nämligen ett övertagande eller återtagande och inte en prövning av asylansökan. Rechtbank begär därför att EU-domstolen ska precisera räckvidden av överenskommelsen om återtagande.
- 29 Dessutom uppkommer frågan vilken betydelse den ansvariga medlemsstatens inställning har. Domstolen har i detta avseende, i punkt 92 i domen Jawo, angett att i en situation där myndigheterna förhåller sig likgiltiga, utgör detta hinder för överföring först om ett ”synnerligen allvarlig nivå” är uppnådd. Frågan är då huruvida den nivån blir lägre om myndigheterna inte är likgiltiga. För en asylsökande är det av föga betydelse huruvida kränkningen av dennes grundläggande rättigheter beror på bristande vilja eller maktlöshet hos den ansvariga medlemsstaten. Likaså skulle en stor tillströmning av tredjelandsmedborgare och de praktiska svårigheter som detta medför ur rättslig synvinkel svårigen kunna rättfärdiga att de unionsrättsliga skyldigheterna att iakttas de grundläggande rättigheterna åsidosätts.
- 30 De frågor som ställts av den hänskjutande domstolen avser, till skillnad från de frågor som ställts i målen C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/1 och C-328/1, en situation där den eventuellt ansvariga medlemsstaten före en överföring allvarligt har åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten att iakttas de grundläggande rättigheterna och således inte handlar inom de rättsliga ramarna, utan i strid med dessa. Frågorna avser endast huruvida överföringen ska vara absolut förbjuden och i andra hand huruvida principen om ömsesidigt förtroende får lämnas åt sidan vid fastställandet av ansvarig medlemsstat när det föreligger kränkningar av de grundläggande rättigheterna före överföringen eller i förhållande till tredjelandsmedborgare i allmänhet.
- 31 Om överföring inte är utesluten redan under dessa omständigheter, blir nästa fråga huruvida den medlemsstat som önskar överföra en sökande kan åberopa principen om ömsesidigt förtroende eller om den enligt unionsrätten måste skingra alla tvivel eller åtminstone göra sannolikt att artikel 4 i stadgan inte kommer att åsidosättas efter en överföring.
- 32 Rechtbank begär, med hänvisning till domen av den 16 februari 2017, C.K./Slovenien (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), att EU-domstolen ska tolka huruvida det, för det fall en sökande lägger fram objektiva bevis för allvarliga åsidosättanden av de grundläggande rättigheterna före en överföring, ankommer på den överförande medlemsstaten att utesluta att denna överföring medför en verklig risk för att artikel 4 i stadgan kommer att åsidosättas och således undanröja alla allvarliga tvivel på att de grundläggande rättigheterna enligt stadgan kommer att iakttas.
- 33 Denna omkastning av bevisbördan överensstämmer med medlemsstaternas skyldigheter. Dessutom är det lättare för medlemsstaterna att uppfylla denna bevisbörda än sökanden. Överenskommelsen om återtagande fungerar redan som

garanti för att den ansvariga medlemsstaten iakttar sina skyldigheter enligt artikel 18 i förordning nr 604/2013. Som komplement till detta bör uttryckliga garantier kunna begäras, bland annat vad gäller mottagandet efter överföringen. Det bör också kunna följas upp i vilket mån dessa garantier efterlevs.

- 34 För det fall EU-domstolen skulle tolka unionsrätten så, att den överförande medlemsstaten, trots tidigare åsidosättanden av andra grundläggande rättigheter än artikel 4 i stadgan, till följd av principen om ömsesidigt förtroende inte har någon ytterligare motiverings- eller undersökningsskyldighet, uppkommer frågan hur sökanden kan visa att artikel 3.2 i förordning nr 604/2013 utgör hinder för överföringen.
- 35 Rechtbank vill också få klarlagt vilka kriterier och beviskrav som gäller för den bevisning som sökanden åberopar för att styrka sin välgrundade fruktan för att efter en överföring hamna i en situation som strider mot artikel 4 i stadgan. Bilaga II till genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 nämner nämligen inte några bevismedel avseende tillämpningen av artikel 3.2 eller 17.1 i förordning nr 604/2013.
- 36 Med tanke på utgångspunkten för förordning nr 604/2013, nämligen att en personlig intervju utom i undantagsfall ska äga rum för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig, bör det som sökanden berättar om sina erfarenheter i den ansvariga medlemsstaten anses relevant. Denna berättelse kan nämligen innehålla uppgifter som kan leda till slutsatsen att överföringen ska förbjudas enligt artikel 3.2 i förordningen eller att den medlemsstat som ska avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig tar över prövningen av asylansökan.
- 37 Om den tolkningen är riktig, måste trovärdigheten i sökandens berättelse prövas. EU-domstolen uppmanas att förtydliga detta och att ange vilka krav som kan ställas på sökanden. Enligt rechtbank får de kraven inte vara så höga att det är omöjligt att uppfylla dem.
- 38 För övrigt kan sökanden inte begära garantier från den ansvariga medlemsstaten. Utgångspunkten att sökanden, för det fall dennes grundläggande rättigheter åsidosätts efter överföringen, måste vända sig till myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten innebär att han eller hon först måste utsättas för denna kränkning, även om den överförande medlemsstaten kände till eller borde ha känt till tidigare kränkningar av de grundläggande rättigheterna.
- 39 I Dublinförfaranden handlar asylsökandenas tidigare erfarenheter ofta om ”negativa omständigheter”, såsom att ha nekats tillgång till förfarandet eller till mottagande. Dessa typer av åsidosättanden är särskilt svåra att styrka, särskilt som de i allmänhet inte är dokumenterade. Det behöver därför preciseras vilka bevismedel som gör det möjligt för sökanden att styrka ett påstående om att artikel 3.2 i förordning nr 604/2013 utgör hinder för överföringen samt vilka kriterier och beviskrav som gäller för sökandens egen berättelse.

- 40 Det behöver även fastställas huruvida medlemsstaterna har en samarbetskyldighet som är jämförbar med den som stadgas i artikel 4 i direktiv 2011/95 och huruvida den överförande medlemsstaten, i en sådan situation som den i Malta, är skyldig att väga upp sökandens bevisläge för att förhindra att sökandens grundläggande rättigheter åsidosätts efter en överföring.
- 41 Med hänsyn till det stora antalet liknande mål vilkas handläggning inte kan vilandeförklaras i avvaktan på EU-domstolens avgörande, har den nationella domstolen begärt att detta mål ska handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 105 i rättegångsreglerna.

ARBETS-DOKUMENT