



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. RICHARD DE LA TOUR  
fremsat den 13. juli 2023<sup>1</sup>

**Sag C-392/22**

**X**

**mod**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – Dublinsystemet – forordning (EU) nr. 604/2013 – overførsel af asylansøgeren til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse – artikel 3, stk. 2, andet afsnit – manglende mulighed for at gennemføre overførslen på grund af systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgerne – rækkevidde – summarisk refolement fra de ydre grænser og frihedsberøvende foranstaltninger på grænseposter – bevisordning, der finder anvendelse – pligt til samarbejde mellem ansøger og kompetent myndighed og rækkevidden heraf«

## I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse rejser endnu en gang spørgsmålet om rækkevidden af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013<sup>2</sup>, som bestemmer, at hvis det er umuligt at overføre en ansøger om international beskyttelse til den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning (herefter »den ansvarlige medlemsstat«), fordi der er væsentlige grunde til at tro, at der er systemfejl i asylproceduren, som udsætter ansøgeren for en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>3</sup>, skal den medlemsstat, der træffer afgørelsen, fortsætte med at undersøge kriterierne i kapitel III for at fastslå, om en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig.

2. Denne forelæggelse er sket i forbindelse med en tvist mellem X, der er syrisk statsborger, og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) (herefter »staatssecretaris«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om ikke at tage

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

<sup>3</sup> – Herefter »chartret«.

førstnævntes ansøgning om international beskyttelse under behandling, da det er Republikken Polen, der er den ansvarlige medlemsstat i denne henseende. X har gjort indsigelse mod at blive overført til denne medlemsstat med den begrundelse, at han har været udsat for summarisk refoulement fra Polens ydre grænser og derefter underkastet en angiveligt ulovlig frihedsberøvelse på denne medlemsstats grænsepost og ydermere under forhold, der ikke opfyldte hans behov.

3. I den foreliggende sag skal Domstolen bygge videre på sin praksis. Selv om den i dom af 21. december 2011, N.S. m.fl.<sup>4</sup>, udledte det princip, der danner grundlag for Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, har den nemlig efterfølgende præciseret denne bestemmelses rækkevidde i dom af 16. februar 2017, C.K. m.fl.<sup>5</sup>, og af 19. marts 2019, Jawo<sup>6</sup>. Den foreliggende sag adskiller sig fra disse fortilfælde i Domstolens praksis derved, at overførslen er umuliggjort, fordi den medlemsstat, der primært er ansvarlig, ved sine grænser har begået alvorlige og systematiske krænkelser af tredjelandsstatsborgeres grundlæggende rettigheder.

4. I forbindelse med min bedømmelse vil jeg først gøre rede for grundene til, at jeg er af den opfattelse, at den praksis, der er nævnt i punkt 2 i dette forslag til afgørelse, ikke gør det muligt i sig selv at lægge til grund, at der foreligger en alvorlig grund til at antage, at ansøgeren af international beskyttelse i tilfælde af overførsel til den primært ansvarlige medlemsstat løber en reel risiko – under og efter behandlingen af sin ansøgning om international beskyttelse – for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4.

5. Dernæst vil jeg forklare, at den kompetente myndighed under disse omstændigheder har pligt til at fuldbyrde afgørelsen om overførsel uden forinden at foretage kontroller eller kræve, at den primært ansvarlige medlemsstat fremsender supplerende oplysninger eller stiller individuelle garantier med hensyn til modtagelsesforholdene og overtagelsen af ansøgeren.

6. Endelig vil jeg i lyset af de principper, som Domstolen allerede har opstillet i sin praksis, præcisere den bevisordning og de nærmere bestemmelser om samarbejdet, der skal danne grundlag for fastlæggelsen af en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i forbindelse med Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit.

## II. Retsforskrifter

7. Følgende fremgår af 19., 32. og 39. betragtning til Dublin III-forordningen:

»(19) For at sikre en effektiv beskyttelse af de pågældende personers rettigheder bør der fastlægges retsgarantier og en ret til adgang til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser vedrørende overførsler til den ansvarlige medlemsstat, jf. navnlig [chartrets artikel 47]. Med henblik på at sikre at folkeretten overholdes, bør adgangen til effektive retsmidler i forbindelse med sådanne afgørelser omfatte både undersøgelsen af anvendelsen af denne forordning og af den retlige og faktiske situation i den medlemsstat, som ansøgeren overføres til.

[...]

<sup>4</sup> – C-411/10 og C-493/10, herefter »dommen i sagen N.S. m.fl.«, EU:C:2011:865.

<sup>5</sup> – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

<sup>6</sup> – C-163/17, herefter »Jawo-dommen«, EU:C:2019:218.

(32) Hvad angår behandlingen af personer, der er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, er medlemsstaterne bundet af deres forpligtelser i henhold til folkeretlige instrumenter, herunder relevant retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

[...]

(39) Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og følger de principper, som særlig [chartret] anerkender. Denne forordning tilsigter navnlig, at den asylret, der er sikret ved chartrets artikel 18, og de rettigheder, der anerkendes i chartrets artikel 1, 4, 7, 24 og 47, respekteres fuldt ud. Denne forordning bør derfor anvendes i overensstemmelse hermed.«

8. Denne forordnings artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandstatsborger eller statsløs person, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En asylansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

2. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

Er det umuligt at overføre en ansøger til den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig, fordi der er væsentlige grunde til at tro, at der er systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgere i den pågældende medlemsstat, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i [chartrets artikel 4], skal den medlemsstat, der træffer afgørelsen, fortsætte med at undersøge kriterierne i kapitel III for at fastslå, om en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig.

Kan en overførsel ikke gennemføres i medfør af dette stykke til nogen medlemsstat, der er udpeget på grundlag af kriterierne i kapitel III, eller til den første medlemsstat, hvor ansøgningen blev indgivet, bliver den medlemsstat, der træffer afgørelsen, den ansvarlige medlemsstat.

[...]«

### **III. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

9. Den 9. november 2021 indgav sagsøgeren, som er syrisk statsborger og født i 1992, en ansøgning om international beskyttelse i Polen. Den 21. november 2021 rejste han til Nederlandene, hvor han den 22. november 2021 indgav en ny ansøgning om international beskyttelse. Den 20. januar 2022 anmodede Kongeriget Nederlandene Republikken Polen om at overtage ansøgeren på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b). Den 1. februar 2022 accepterede Republikken Polen at tilbagetage ansøgeren på grundlag af denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra c). Ved afgørelse af 20. april 2022 gav statssecretaris afslag på at behandle den af sagsøgeren indgivne ansøgning om international beskyttelse.

10. Sagsøgeren anlagde et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch, Nederlandene), idet han samtidig anmodede om, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler anordnede sådanne. Den 3. juni 2022 imødekom sidstnævnte anmodningen om foreløbige forholdsregler og forbød overførsel af sagsøgeren til Polen, så længe der ikke var truffet afgørelse i søgsmålet.

11. Sagsøgeren har gjort gældende, at de polske myndigheder har krænket hans grundlæggende rettigheder, og at han derfor frygter, at det efter overførslen til Polen sker igen. Han har i denne forbindelse oplyst, at han efter sin indrejse i Polen af de polske myndigheder tre gange ved såkaldte »pushbacks« blev udsendt fra Unionens område til Belarus. Denne metode krænkede hans menneskelige værdighed, hvilket i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ubetinget er til hinder for, at der sker overførsel på grundlag af Dublin III-forordningen<sup>7</sup>. Sagsøgeren har underbygget sine udsagn med henvisninger til rapporter fra ikke-statslige organisationer (NGO'er) og til praksis fra Domstolen, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og de nationale retsinstanser. Sagsøgeren har ligeledes anfægtet den måde, hvorpå de polske myndigheder har behandlet ham ved grænsen, hvor han bl.a. ikke fik tolkebistand til at forstå forklaringer og oplysninger. Han modtog ikke desto mindre et dokument på arabisk med en forklaring af Dublin III-forordningen. Efter råd fra en organisation accepterede han at få taget fingeraftryk. Sagsøgeren har endvidere klaget over de forhold, hvorunder han var frihedsberøvet efter indgivelsen af sin ansøgning om international beskyttelse, eftersom han fik for lidt at spise og ikke blev tilset af en læge. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at den dømmende magt i Polen ikke er uafhængig, og har anmodet den forelæggende ret om at forelægge Domstolen de samme præjudicielle spørgsmål som dem, der blev forelagt i den sag, der gav anledning til Domstolens præsidents kendelse af 20. maj 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid<sup>8</sup>.

12. Staatssecretaris er derimod af den opfattelse, at det mellemstatslige tillidsprincip fuldt ud kan lægges til grund i henseende til Republikken Polen, hvorfor det kan antages, at sagsøgeren efter sin overførsel til denne medlemsstat ikke vil komme i en situation, der strider mod chartrets artikel 4. Staatssecretaris har præciseret, at pushback-metoden ikke er relevant for bedømmelsen af lovligheden af afgørelsen om overførsel, for så vidt som sagsøgeren ikke vil blive udsat for denne praksis, når han er blevet overført. Denne instans har endvidere påpeget, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at den situation, som han efter sin overførsel til Polen vil befinde sig i, vil nå den særligt høje alvorstærskel, som Domstolen har defineret i Jawo-dommen.

13. Staatssecretaris har endelig anført, at man ved en spontan undersøgelse af sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse ikke så nogen grund til at benytte sig af den skønsmæssige beføjelse, der er tillagt denne instans ved Dublin III-forordningens artikel 17.

14. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det påhviler den at tage stilling til, i hvilken grad de krænkelser af tredjelandstatsborgeres grundlæggende rettigheder, der udspringer af pushback-metoden, og den ulovlige frihedsberøvelse udøvet af den medlemsstat, der primært er ansvarlig, påvirker princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne.

<sup>7</sup> – X har henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

<sup>8</sup> – C-208/22, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:441.

15. Under disse omstændigheder har Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [Dublin III-forordningen], henset til 3., 32. og 39. betragtning hertil, i forbindelse med [chartrets artikel 1, 4, 18, 19 og 47] fortolkes og anvendes således, at det mellemstatslige tillidsprincip ikke kan opdeles, således at alvorlige og [systematiske] krænkelse af EU-retten, der før overførslen begås af den muligt ansvarlige medlemsstat over for tredjelandsstatsborgere, der (endnu) ikke er Dublingengangere, ubetinget er til hinder for overførsel til denne medlemsstat?
- 2) Såfremt det [første] spørgsmål besvares benægtende, skal [Dublin III-forordningens] artikel 3, stk. 2, sammenholdt med chartrets artikel 1, 4, 18, 19 og 47, fortolkes således, at såfremt den muligt ansvarlige medlemsstat alvorligt og strukturelt krænker EU-retten, kan den overførende medlemsstat ikke efter [denne forordning] på forhånd lægge det mellemstatslige tillidsprincip til grund, 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?
- 3) Hvilke bevismidler kan sagsøgeren anføre til støtte for sine argumenter om, at [Dublin III-forordningens] artikel 3, stk. 2, er til hinder for hans overførsel, og hvilke beviskrav må der herved anlægges? Har den overførende medlemsstat, henset til henvisningen til den gældende EU-ret på asylområdet i betragtningerne til [denne forordning], en pligt til samarbejde eller omhu, eller skal den ansvarlige medlemsstat, såfremt der er tale om alvorlige og strukturelle krænkelse af [grundlæggende rettigheder] over for tredjelandsstatsborgere, 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 støtte sine sammenhængende og detaljerede forklaringer på dokumenter, og dette ud fra forklaringernes art heller ikke kan forventes?
- 4) Skal [det tredje] spørgsmål [...] besvares anderledes, såfremt ansøgeren godtgør, at klager til myndighederne og/eller indgivelse af retsmidler i den ansvarlige medlemsstat ikke er mulig eller ikke vil være effektivt?»

16. Sagsøgeren, den nederlandske, den belgiske, den tjekkiske, den tyske, den italienske, den ungarske, den østrigske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

#### **IV. Bedømmelse**

##### ***A. Rækkevidden af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit (det første og det andet spørgsmål)***

17. Jeg foreslår Domstolen at behandle det første og det andet præjudicielle spørgsmål samlet.

18. For det første opfordres Domstolen ved det første spørgsmål til at præcisere, om Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger, når det er fastslået, at den medlemsstat, der primært er ansvarlig, har begået »alvorlige og systematiske krænkelse af EU-retten« over for vedkommende inden vedtagelsen af en sådan afgørelse. Selv om dette

spørgsmål er formuleret meget bredt, fremgår det klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret har koncentreret sine spørgsmål om to typer praksis, som denne medlemsstat synes at benytte, når tredjelandsstatsborgere forsøger eller netop har formået at krydse dens ydre grænser, nemlig summarisk refolement og frihedsberøvende foranstaltninger på grænseposterne.

19. Jeg påpeger derfor indledningsvis, at dette spørgsmål ikke indgår i en situation, hvor ansøgeren gør gældende, at der foreligger særlige omstændigheder, der er særegne for vedkommende, f.eks. en særlig sårbarhed, hvilket er en situation, som Domstolen behandlede i præmis 95 i Jawo-dommen, og som den undersøgte i dom af 16. februar 2017, C.K. m.fl.<sup>9</sup>.

20. For det andet ønsker den forelæggende ret, såfremt Domstolen lægger til grund, at disse metoder ikke er til hinder for fuldbyrdelsen af afgørelsen om overførsel, med det andet spørgsmål præciseret, i hvilken grad den kompetente myndighed har pligt til at sikre sig, at ansøgeren ikke bliver udsat for en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som følge af denne overførsel.

*1. Omfanget af og de nærmere bestemmelser for vurderingen af, hvorvidt der foreligger en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling på grund af gennemførelsen af overførslen*

21. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, kan en ansøger om international beskyttelse ikke overføres til den primært ansvarlige medlemsstat, hvis der er væsentlige grunde til at tro, at vedkommende løber en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4 på grund af systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgere i denne medlemsstat. Denne bestemmelse kodificerer den retspraksis, som Domstolen opstillede i dommen i sagen N.S. m.fl.

22. I Jawo-dommen udvidede Domstolen omfanget af den efterprøvelse, der skal foretages af den ret, ved hvilken et søgsmål er anlagt til prøvelse af en afgørelse om overførsel, med den begrundelse, at det fælles europæiske asylsystem og princippet om gensidig tillid hviler på en forsikring om, at »anvendelsen af dette system på intet tidspunkt og under ingen som helst form indebærer en alvorlig risiko for tilsidesættelse af chartrets artikel 4«<sup>10</sup>, som fastsætter et generelt og absolut forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling af enhver art<sup>11</sup>. Denne efterprøvelse skal følgelig både omfatte den risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, som ansøgeren løber på tidspunktet for overførslen, og den risiko, som vedkommende er udsat for som ansøger under behandlingen af sin ansøgning og siden, efter at denne behandling er afsluttet, enten som person med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus<sup>12</sup> eller som tredjelandsstatsborger, der i tilfælde af afslag på tildeling af international beskyttelse venter på at blive udsendt<sup>13</sup>.

23. Domstolen pålægger den kompetente myndighed en efterprøvelse i to trin.

<sup>9</sup> – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

<sup>10</sup> – Jawo-dommen (præmis 89).

<sup>11</sup> – Jf. Jawo-dommen (præmis 87).

<sup>12</sup> – Jf. Jawo-dommen (præmis 89, hvori Domstolen ligeledes fastslog, at »[d]et er i denne henseende selvmodsigende, at den omstændighed, at der foreligger en sådan risiko på stadiet for asylproceduren, forhindrer en overførsel, mens en sådan risiko accepteres, når denne procedure er blevet afsluttet med en meddelelse af international beskyttelse«).

<sup>13</sup> – Dommen i sagen N.S. m.fl. illustrerer dette, idet der i den sag, der gav anledning til denne dom, fandtes en systemmæssig mangel i den medlemsstat, hvori en asylansøger skulle frihedsberøves med henblik på udsendelse, hvilket også var, hvad Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol havde fastslået i en række individuelle søgsmål, som var blevet indbragt for denne domstol.

24. Det første trin består i på grundlag af objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger at vurdere den reelle risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, som ansøgeren løber. Disse oplysninger skal sætte den kompetente myndighed i stand til at bedømme, hvordan den ansvarlige medlemsstats system for international beskyttelse fungerer, og især, hvorvidt der foreligger reelle mangler, der er systemiske eller generelle, eller som berører visse persongrupper<sup>14</sup>, i modtagelsen og overtagelsen af ansøgerne og i givet fald, hvorvidt de individuelle garantier, som denne medlemsstat kan stille, er egnede og tilstrækkelige. Disse oplysninger kan bl.a. fremgå af internationale retsafgørelser, såsom Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, og af afgørelser, rapporter og andre dokumenter, der er udarbejdet af organerne i Europarådet eller FN-organer, eller af de jævnlige og samstemmende rapporter fra internationale NGO'er. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er af den opfattelse, at »[g]eneral deficiencies well documented in authoritative reports, notably of the [Office of the United Nations High Commissioner for Refugees], Council of Europe and EU bodies are in principle considered to have been known«<sup>15</sup>.

25. For så vidt angår de kriterier, som den kompetente myndighed skal anvende ved denne bedømmelse, har Domstolen fastslået, at disse mangler for at falde ind under chartrets artikel 4 skal overstige en særligt høj alvorstærskel, der afhænger af samtlige omstændigheder i sagen<sup>16</sup>. Ifølge Domstolen overstiges denne tærskel i situationer, hvor den berørte person lider alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, og som vil udgøre et indgreb i personens fysiske eller mentale tilstand eller stille personen i en dårlig forfatning, der er i strid med den menneskelige værdighed<sup>17</sup>. Den nævnte tærskel kan derfor ikke dække situationer, der kendetegnes ved endog alvorlig fattigdom eller voldsom forringelse af den pågældende persons levevilkår<sup>18</sup>.

26. Det andet trin af denne efterprøvelse skal sætte den kompetente myndighed i stand til konkret og præcist at bedømme, om der er alvorlige grunde til at antage, at ansøgeren løber en sådan reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling som følge af den behandling, der bliver denne til del under og efter behandlingen af vedkommendes ansøgning. Denne bedømmelse kræver en individuel og fremadrettet vurdering af den risiko, som den pågældende vil blive udsat for.

*2. Virkningerne af summarisk refoulement af tredjelandstatsborgere og foranstaltninger til frihedsberøvelse af ansøgere på grænseposter for anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit*

27. I det foreliggende tilfælde vedrører sagsøgerens argumenter ikke spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger særlige omstændigheder, der er særegne for ham, men snarere, hvorvidt der er tale om tilsidesættelser eller forsømmelser i den primært ansvarlige medlemsstats gennemførelse af procedurerne for modtagelse af tredjelandstatsborgere og ansøgere om international beskyttelse ved dens grænser. Som nævnt af den forelæggende ret har sagsøgeren klaget dels over at have

<sup>14</sup> – Jf. Jawo-dommen (præmis 90 og den deri nævnte retspraksis) og dommen i sagen N.S. m.fl. (præmis 91).

<sup>15</sup> – Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.11.2019, Ilias og Ahmed mod Ungarn (ECLI:CE:ECHR:2019:1121JUD004728715, § 141).

<sup>16</sup> – Domstolen henviste i Jawo-dommen (præmis 91) til Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254).

<sup>17</sup> – Domstolen henviste i Jawo-dommen (præmis 92) til Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 252-263).

<sup>18</sup> – Jf. Jawo-dommen (præmis 93).

været udsat for flere tilfælde af summarisk refoulement fra Polens ydre grænse forud for indgivelsen af sin ansøgning om international beskyttelse, dels over den behandling, som blev ham til del ved hans indrejse på polsk område og i forbindelse med indgivelsen af hans ansøgning om international beskyttelse, idet han blev frihedsberøvet på grænseposten. Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at anvendelsen af disse to metoder er godtgjort ved hjælp af objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger.

28. Jeg er ikke af den opfattelse, at disse argumenter, selv om de er godtgjort ved hjælp af sådanne oplysninger, er tilstrækkelige til at udelukke anvendelsen af princippet om gensidig tillid og dermed være til hinder for fuldbyrdelsen af den afgørelse om overførsel, der er truffet ved anvendelse af Dublin III-forordningens artikel 29.

29. Eftersom de nævnte argumenter vedrører metoder, der udøves i forbindelse med betingelserne for at krydse en medlemsstats ydre grænser og for indgivelse af ansøgninger om international beskyttelse ved denne stats grænser, gør de det nemlig ikke muligt at godtgøre de vilkår, der forventeligt vil gøre sig gældende for overtagelsen af ansøgeren i tilfælde af overførsel til denne medlemsstat.

30. Hvad angår metoden med summarisk refoulement af tredjelandstatsborgere ved en medlemsstats grænse er det åbenbart, at en sådan praksis udgør en alvorlig krænkelse af disses grundlæggende rettigheder. Uanset den pågældendes retsstilling er non-refoulement-princippet, der er fastlagt i artikel 78, stk. 1, TEUF og i chartrets artikel 18 og 19, en væsentlig del af forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Dette princip forbyder udsendelse, udvisning eller udlevering ikke alene til et land, hvor en person kan blive udsat for en risiko for forfølgelse eller alvorlig overlast (direkte refoulement), men også til et land, hvor den pågældende løber en alvorlig risiko for senere at blive udsendt til det nævnte land (indirekte refoulement).

31. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har undersøgt lovligheden af denne praksis, som også betegnes som »summarisk udvisning« eller »tvangsmæssig tilbagesendelse«, i forbindelse med artikel 3 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder<sup>19</sup> eller artikel 4 i protokollen til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, ved hvilken der sikres visse rettigheder og frihedsrettigheder ud over de i konventionen og i første tillægsprotokol til denne indeholdte bestemmelser<sup>20</sup>, som ændret ved protokol nr. 11, med overskriften »Forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge«<sup>21</sup>. Menneskerettighedsdomstolen knytter denne praksis til begrebet »udvisning«, som betegner enhver tvangsudsendelse af en tredjelandstatsborger fra et stats område uanset lovligheden af den pågældendes ophold, af det tidsrum, som vedkommende har tilbragt på dette område, af det sted, hvor vedkommende er blevet pågrebet, af vedkommendes status som migrant eller asylansøger eller af den pågældendes adfærd ved

<sup>19</sup> – Undertegnet i Rom den 4.11.1950, herefter »EMRK«.

<sup>20</sup> – Undertegnet i Strasbourg den 16.9.1963.

<sup>21</sup> – Ifølge De Forenede Nationers Højkommissariat for Menneskerettigheder henviser dette begreb til »various measures taken by States, sometimes involving third countries or non-State actors, which result in migrants, including asylum seekers, being summarily forced back, without an individual assessment of their human rights protection needs, to the country or territory, or to sea, whether it be territorial waters or international waters, from where they attempted to cross or crossed an international border« (jf. Special Rapporteur on the human rights of migrants, *Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea*, 12.5.2021, punkt 34).



grænsepassagen<sup>22</sup>. Tredjelandstatsborgeren fratages de facto muligheden for indrejse på statens område. En sådan indrejse er imidlertid en nødvendig forudsætning for gennemførelsen af en procedure for identificering og vurdering af de mest udsatte personers særlige behov. Visse tredjelandstatsborgere kan derfor hindres i at indgive en ansøgning om international beskyttelse.

32. På denne baggrund er det min opfattelse, at metoden med summarisk refoulement fra en medlemsstats grænse undergraver den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystems funktion, idet den ikke sikrer adgangen til international beskyttelse.

33. Det forhold, at den primært ansvarlige medlemsstat har så store vanskeligheder med den integrerede forvaltning af sine grænser og anvendelsen af forordning (EF) nr. 562/2006<sup>23</sup>, at den foranlediges til at udøve en praksis ved grænsen, der kan krænke de berørte personers grundlæggende rettigheder, kan dog ikke i sig selv udgøre en alvorlig grund til at antage, at ansøgeren om international beskyttelse i tilfælde af overførsel til denne medlemsstat løber en reel risiko – under og efter behandlingen af sin ansøgning om international beskyttelse – for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4<sup>24</sup>. Således som statssecretaris har fremhævet for den forelæggende ret, er metoden med summarisk refoulement ikke relevant for bedømmelsen af lovligheden af afgørelsen om overførsel, for så vidt som sagsøgeren ikke vil blive udsat for denne praksis, når han er blevet overført.

34. Arten og alvoren af den risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, som ansøgeren løber ved overførslen til den primært ansvarlige medlemsstat, skal vurderes på grundlag af præcise oplysninger om denne medlemsstats svigt eller forsømmelser i situationer, som er objektivt sammenlignelige med den, som denne ansøger vil skulle befinde sig i efter gennemførelsen af denne overførsel i sin egenskab af ansøger under behandlingen af sin ansøgning og siden, efter at denne behandling er afsluttet, enten som person med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus eller som tredjelandstatsborger, der i tilfælde af afslag på sin ansøgning står til at blive udsendt<sup>25</sup>. Oplysningerne om de metoder, som den primært ansvarlige medlemsstat tyer til ved forsøg på passage af sine ydre grænser eller ved

<sup>22</sup> – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.2.2020, N.D. og N.T. mod Spanien (ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515, § 185). Menneskerettighedsdomstolen skulle afgøre spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4 i den protokol, der er nævnt i punkt 31 i dette forslag til afgørelse, vedrørende »[f]orbuddet mod kollektiv udvisning af udlændinge« kunne finde anvendelse på den umiddelbare og tvangsmæssige tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere fra en landegrænse efter et betydeligt antal migranternes forsøg på at krydse denne grænse ulovligt og samlet. Denne domstol fastslog i den pågældende dom, at den særlige karakter af migrantsituationen og de betydelige vanskeligheder, som staterne i øjeblikket har med at dæmme op for en stigende tilstrømning af migranter og asylansøgere, ikke kan føre til indførelsen af et lovløst område, hvor personer ikke er omfattet af en retlig orden, der kan tillægge dem de rettigheder og garantier, som er fastlagt i EMRK, og som staterne har forpligtet sig til at anerkende, når de pågældende er under deres jurisdiktion (§§ 106 og 110 og den i denne dom nævnte retspraksis). Jf. ligeledes anvendelsen af denne praksis i Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.2021, Shahzad mod Ungarn (ECLI:CE:ECHR:2021:0708JUD001262517).

<sup>23</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1).

<sup>24</sup> – Således som den tjekkiske regering har anført i sine indlæg, betyder de vanskeligheder, som en medlemsstat måtte opleve med rettidig registrering af ansøgningerne om international beskyttelse på sine grænseovergangssteder, ikke, at denne medlemsstat ikke er i stand til at overtage ansøgeren med henblik på behandling af dennes ansøgning, hvis intet tyder på, at den i denne forbindelse behandler ansøgerne om international beskyttelse i strid med deres grundlæggende rettigheder.

<sup>25</sup> – Under behandlingen af sin ansøgning om international beskyttelse og i egenskab af ansøger nyder den pågældende de rettigheder og garantier, som tillægges vedkommende ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96). Efter afsluttet behandling af sin ansøgning nyder en person med international beskyttelse de rettigheder, der knytter sig til vedkommendes status som flygtning eller vedkommendes subsidiære beskyttelsesstatus, således som fastlagt inden for rammerne af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9). For så vidt angår tredjelandstatsborgere, som har fået afslag på deres ansøgning om international beskyttelse, kan de kun udsendes på de betingelser, der er fastlagt i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

indgivelsen af ansøgninger om international beskyttelse ved sine grænser, tillader ikke en formodning om den behandling, der vil blive den berørte person til del under og efter behandlingen af vedkommendes ansøgning. Selv om disse oplysninger måtte vidne om, at der sker alvorlige overtrædelser af tredjelandstatsborgeres grundlæggende rettigheder, bør de ikke anses for relevante for den vurdering af risikoen for umenneskelig eller nedværdigende behandling, som den kompetente myndighed skal foretage på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, da der ellers er risiko for at sætte denne forordning ud af funktion.

35. Denne konklusion gælder ligeledes med hensyn til den primært ansvarlige medlemsstats forsømmelser i forbindelse med behandlingen af tredjelandstatsborgere, der krydser dens grænser, og modtagelsen af ansøgere om international beskyttelse, der frihedsberøves på dens grænseposter. Disse forsømmelser vedrører situationer, som på grund af tredjelandstatsborgerens status og det lovkompleks, der finder anvendelse, ikke er sammenlignelige med den, som en ansøger, der er genstand for en afgørelse om overførsel, vil skulle befinde sig i. I mangel af dokumentation for mangler, som er systemiske eller generelle, eller som berører en bestemt persongruppe, i anvendelsen af direktiv 2013/33 og navnlig i adgangen til de materielle modtagelsesforhold er disse betragtninger heller ikke tilstrækkelige til at udgøre en alvorlig grund til at antage, at den pågældende i tilfælde af overførsel til denne medlemsstat løber en reel risiko for under og efter behandlingen af sin ansøgning om international beskyttelse at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i form af bl.a. en situation med alvorlige materielle afsavn<sup>26</sup>.

36. Opsummerende påpeger jeg, at i mangel af objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, der kan godtgøre, at der i den primært ansvarlige medlemsstat foreligger mangler, der er systemiske eller generelle, og som påvirker ordningen for international beskyttelse, eller mangler, der påvirker overtagelsen og behandlingen af en objektivt identificerbar persongruppe, hvortil ansøgeren hører, har den kompetente myndighed ingen gyldig grund til at formode, at den behandling, som ansøgeren bliver genstand for under og efter behandlingen af sin ansøgning, vil udsætte den pågældende for en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Denne myndighed er derimod forpligtet til i overensstemmelse med princippet om gensidig tillid ved sin vurdering at lægge til grund, at de grundlæggende rettigheder, heri indbefattet de rettigheder, som har deres grundlag i konventionen om flygtnings retsstilling<sup>27</sup>, som suppleret ved protokollen om flygtnings retsstilling<sup>28</sup>, og i EMRK<sup>29</sup>, bliver overholdt.

37. Under disse omstændigheder må den kompetente myndighed derfor ikke kræve, at den primært ansvarlige medlemsstat fremsender supplerende oplysninger eller stiller individuelle garantier med hensyn til ansøgerens modtagelsesforhold og levevilkår under og efter behandlingen af dennes ansøgning, da der i modsat fald er tale om en tilsidesættelse af det princip om gensidig tillid, som medlemsstaterne skal efterleve, og som det fælles europæiske asylsystem hviler på. Endvidere er sådanne skridt, for så vidt som de kræver ekstra tid, til hinder for en hurtig fastsættelse af, hvilken stat der er den ansvarlige, og en hurtig behandling af ansøgningerne, hvilket jo er EU-lovgivers mål i forbindelse med Dublin III-forordningen<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> – De foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe, skal sikre ansøgerne en levestandard, som sikrer deres underhold og beskytter såvel deres fysiske som mentale sundhed. Jf. artikel 17, stk. 1 og 2, i direktiv 2013/33 og dom af 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 33 og 46).

<sup>27</sup> – Undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) og trådt i kraft den 22.4.1954.

<sup>28</sup> – Vedtaget i New York den 31.1.1967 og trådt i kraft den 4.10.1967.

<sup>29</sup> – Jf. dom af 23.1.2019, M.A. m.fl. (C-661/17, EU:C:2019:53, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>30</sup> – Fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen samt Jawo-dommen (præmis 82).

38. På baggrund af disse oplysninger er jeg af den opfattelse, at Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, sammenholdt med chartrets artikel 4, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, som har været udsat for summarisk refoulement fra den medlemsstats ydre grænse, der i overensstemmelse med denne forordning er den primært ansvarlige for behandlingen af vedkommendes ansøgning, og en angiveligt ulovlig frihedsberøvende foranstaltning på denne medlemsstats grænsepost, for så vidt som den kompetente myndighed ikke er i besiddelse af oplysninger, der kan godtgøre, at der er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren i tilfælde af overførsel til den nævnte medlemsstat løber en reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling under og efter behandlingen af sin ansøgning.

39. I mangel af sådanne oplysninger har den kompetente myndighed pligt til at fuldbyrde afgørelsen om overførsel i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 29 uden forinden at foretage kontroller eller kræve, at den primært ansvarlige medlemsstat fremsender supplerende oplysninger eller stiller individuelle garantier med hensyn til den behandling, som den berørte person bliver genstand for under og efter behandlingen af sin ansøgning om international beskyttelse.

***B. Den bevisordning og den pligt til samarbejde, der finder anvendelse i forbindelse med Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit (det tredje og det fjerde spørgsmål)***

40. Jeg foreslår Domstolen at behandle det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål samlet.

41. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det første præciseret, hvilken bevisordning der gælder ved anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit. Den ønsker i særdeleshed oplysning om bevismidlerne og beviskravet med hensyn til fastlæggelsen af en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4 som følge af en overførsel til den primært ansvarlige medlemsstat.

42. Den forelæggende ret ønsker for det andet oplyst, om der påhviler den kompetente myndighed en pligt til samarbejde med hensyn til fastlæggelsen af en sådan risiko, og i givet fald rækkevidden heraf. I denne forbindelse ønsker denne ret præciseret, i hvilket omfang den kompetente myndighed har pligt til at foretage kontroller af, om der foreligger en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i den medlemsstat, der primært er ansvarlig, eller kræve individuelle garantier, i tilfælde af at denne medlemsstat begår alvorlige og strukturelle krænkelse af de grundlæggende rettigheder.

43. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken indflydelse manglen på effektiv retsbeskyttelse i den primært ansvarlige medlemsstat har på bevisordningen eller de nærmere bestemmelser om samarbejdet, der er fastsat i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit.

***1. Den bevisordning, der finder anvendelse i forbindelse med Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit***

44. EU-lovgiver regulerer ikke den bevisordning, der finder anvendelse i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2. Jeg er ikke desto mindre af den opfattelse, at denne forordnings opbygning og de regler, som Domstolen har opstillet i sin praksis, gør det muligt at udlede de principper, som denne ordning skal hvile på.

45. I første række kræver den vurdering, der skal foretages i henhold til den nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, andet afsnit, at ansøgeren har mulighed for at forelægge alle de oplysninger, som vedkommende er i besiddelse af, og som bidrager til fastlæggelsen af, at vedkommende løber en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i tilfælde af overførsel til den primært ansvarlige medlemsstat.

46. Ansøgeren skal have denne mulighed i forbindelse med den personlige samtale eller i givet fald det søgsmål, som vedkommende anlægger til prøvelse af en afgørelse om overførsel.

47. Den personlige samtale indgår i de generelle principper og garantier, der er fastsat i Dublin III-forordningens kapitel II. Denne forordnings artikel 5, stk. 1, kræver, at den kompetente myndighed afholder en personlig samtale med ansøgeren for at lette proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og sikrer, at denne ansøger forstår de oplysninger korrekt, som gives til vedkommende i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 4. Denne samtale skal først og fremmest give ansøgeren anledning til at fremsætte underbyggede erklæringer og/eller fremlægge alle de beviser og indicier, jf. samme forordnings artikel 21, stk. 3, og artikel 22, stk. 3, der gør det muligt at udlægge en medlemsstat som ansvarlig og danner grundlag for indgivelse af anmodningen om overtagelse<sup>31</sup>. Disse beviser og disse indicier vedrører anvendelsen af de i Dublin III-forordningens kapitel III opregnede kriterier til fastsættelse af den ansvarlige medlemsstat, hvilket ikke omfatter »udelukkelseskriteriet«, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, stk. 2<sup>32</sup>. Der er imidlertid efter min opfattelse intet til hinder for, at denne personlige samtale ligeledes giver ansøgeren anledning til at gøre rede for sin frygt og i givet fald fremlægge de oplysninger, der kan godtgøre, at der foreligger en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, såfremt en eventuel overførsel af den pågældende til en anden medlemsstat påtænkes. Ordlyden af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, første afsnit, er nemlig tilstrækkelig bredt formuleret til at muliggøre denne fortolkning, som i øvrigt bidrager til opfyldelsen af det mål, som EU-lovgiver forfølger, når denne stiller krav om, at der afholdes en personlig samtale, nemlig at styrke ansøgernes rettigheder og knytte dem så tæt som muligt til processen med fastsættelse af den ansvarlige medlemsstat<sup>33</sup>. Endelig finder jeg denne fortolkning styrket af de principper, som Domstolen opstillede i dom af 19. marts 2019, Ibrahim m.fl.<sup>34</sup>, og af 16. juli 2020, Addis<sup>35</sup>, om vurderingen af den alvorlige risiko, som ansøgeren løber for at blive underkastet en umenneskelig eller nedværdigende behandling, hvis denne overføres til den medlemsstat, hvor vedkommende allerede nyder international beskyttelse. Jeg henviser i denne henseende til punkt 55-57 i dette forslag til afgørelse.

48. Efter vedtagelsen af en afgørelse om overførsel kan ansøgeren i forbindelse med det søgsmål, som den pågældende kan anlægge til prøvelse af denne afgørelse i henhold til Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, fremføre sin begrundelse for, at en sådan overførsel risikerer at udsætte vedkommende for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Dette illustreres af den foreliggende sag.

<sup>31</sup> – I bilag II til Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2.9.2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 222, s. 3), som Dublin III-forordningen var en omarbejdning af, opregnes således de relevante beviser og indicier, der skal lægges til grund for at fastslå, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, heriblandt navnlig opholdstilladelser udstedt til ansøgerens familiemedlemmer, dokumentation for slægtskab, rejsehjemmel, som muliggør sikker konstatering af indrejsen via en ydre grænse, og uddrag fra registre på flygtningecentre m.v.

<sup>32</sup> – Jf. i denne retning dommen i sagen N.S. m.fl. (præmis 85).

<sup>33</sup> – Jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, præmis 47-51), og af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 58).

<sup>34</sup> – C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219.

<sup>35</sup> – C-517/17, EU:C:2020:579.

49. I anden række har Kommissionen med hensyn til de beviseløser, som ansøgeren skal fremlægge, i sine indlæg forklaret, at ansøgeren, henset til Jawo-dommen, skal »fremlægge objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, som vidner om mangler, der er systemiske eller generelle, eller som berører visse persongrupper, og som overstiger en særligt høj alvorstærskel«.

50. Jeg er ikke enig i denne analyse.

51. For det første er det min opfattelse, at denne fortolkning bidrager til at pålægge ansøgeren en urimelig bevisbyrde, henset til de vanskeligheder, som vedkommende kan have med at fremføre beviser, og navnlig i lyset af de ressourcer, som den pågældende råder over.

52. Jeg er enig i, at det principielt påhviler ansøgeren at fremlægge oplysninger, der kan godtgøre, at der er alvorlig grund til at antage, at hvis afgørelsen om overførsel fuldbyrdes, udsættes vedkommende for en reel risiko for at blive underkastet umenneskelig eller nedværdigende behandling. Det er imidlertid nødvendigt at være forsigtig med de krav, der stilles til det krævede bevisniveau og bevisernes art, eftersom de afhænger af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Jeg er således enig med den polske regering i dennes bemærkning om, at manglen på dokumenter, der kan underbygge ansøgerens erklæring, ikke i sig selv kan foregribe dennes manglende bevisværdi. Nogle ansøgere er nemlig i stand til på konkret vis at gøre rede for deres frygt ved at afgive relevante, endog dokumenterede, oplysninger om betingelserne for overtagelsen af dem, idet de i denne egenskab har opholdt sig på den primært ansvarlige medlemsstats område, inden de udrejste derfra. Andre ansøgere er derimod ikke i stand til at fremlægge beviser til støtte for deres erklæringer eller, hvis de råder over beviser, at fremlægge de mest relevante. I denne henseende har den nederlandske regering i sine indlæg påpeget, at ansøgeren kan fremsende de oplysninger om den pågældende medlemsstat, der er tilgængelige i form af f.eks. rapporter, der udarbejdes af Europarådets Asylum Information Database (AIDA), eller samarbejdsaftaler indgået mellem denne medlemsstat og Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) eller rapporter fra menneskerettighedsorganisationer. Selv om nogle ansøgere i forbindelse med søgsmålet til prøvelse af en afgørelse om overførsel faktisk kan udnytte den tilbudte retshjælp og sproglige bistand, er jeg ikke overbevist om, at de fleste nødvendigvis har kendskab til kilderne til relevante oplysninger om overholdelsen i en medlemsstat af ansøgernes grundlæggende rettigheder, eller at de i givet fald ved, hvordan de får adgang til dem.

53. Selv om det kan forlanges af ansøgeren, at denne i tilstrækkeligt omfang godtgør de faktiske omstændigheder, der kendetegner vedkommendes personlige situation, i kraft af arten og rækkevidden af sine erklæringer og i givet fald ved hjælp af dokumentation eller indicier, som den pågældende måtte være i besiddelse af, kan det derimod under disse omstændigheder ikke forventes af den pågældende ansøger, at denne fremsender objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger, der gør det muligt at påvise mangler i den primært ansvarlige medlemsstat og at godtgøre alvoren af den risiko, som vedkommende løber. Denne opgave påhviler efter min opfattelse den kompetente myndighed, der som den eneste er i stand til at foretage den retlige vurdering, som anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, kræver.

54. For det andet ser jeg ingen grund til, at ansøgeren skal bære en tungere bevisbyrde end sin egen, når vedkommende skal godtgøre sin risiko for en behandling, der er i strid med chartrets artikel 4, i tilfælde af overførsel til den medlemsstat, hvor vedkommende allerede nyder international beskyttelse.

55. Jeg minder om, at Domstolen i dom af 19. marts 2019, Ibrahim m.fl.<sup>36</sup>, som blev afsagt samme dag som Jawo-dommen, i denne retning fastslog, at artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32/EU<sup>37</sup> ikke er til hinder for, at en medlemsstat udøver den i denne bestemmelse fastsatte mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at en anden medlemsstat allerede har indrømmet ansøgeren en sådan beskyttelse, når de forventelige levevilkår, som nævnte person vil leve under i sin egenskab af person med denne beskyttelsesstatus i denne anden medlemsstat, ikke udsætter den pågældende for en alvorlig risiko for at blive underkastet umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4<sup>38</sup>.

56. I denne forbindelse har Domstolen opstillet principper, der er identiske med dem, som den opstillede i Jawo-dommen, som den anvendte analogt. Domstolen lagde således til grund, at når en medlemsstats myndigheder råder over oplysninger, der er blevet fremlagt af ansøgeren med henblik på at godtgøre, at en sådan risiko foreligger i den medlemsstat, der allerede har indrømmet den pågældende international beskyttelse, er disse myndigheder forpligtede til på grundlag af objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger og i lyset af den i EU-retten sikrede norm for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder at vurdere, hvorvidt der foreligger reelle mangler, der er systemiske eller generelle, eller som berører visse persongrupper<sup>39</sup>. Med hensyn til alvorstærsklen er denne logisk nok identisk med den, der er defineret i Jawo-dommen, og indebærer, at den berørte person udsættes for risikoen for at lide alvorlige materielle afsavn<sup>40</sup>.

57. I dom af 16. juli 2020, Addis<sup>41</sup>, konkluderede Domstolen, at vurderingen af risikoen for en behandling, der er i strid med chartrets artikel 4, skal foretages, efter at ansøgeren har fået tilbudt mulighed for at forelægge alle de oplysninger, navnlig af personlig art, der kan bekræfte, at en sådan risiko foreligger<sup>42</sup>. Domstolen fastslog således, at den personlige samtale skal gøre det muligt for den besluttende myndighed ikke alene at vurdere ansøgerens særlige situation og dennes grad af sårbarhed, men også at sikre sig, at vedkommende er blevet opfordret til at fremlægge »alle de oplysninger, der kan godtgøre, at en overførsel til den medlemsstat, der [...] har indrømmet vedkommende international beskyttelse, ville udsætte denne for en risiko for en behandling, der er i strid med [chartrets] artikel 4«<sup>43</sup>.

58. Det må konstateres, at Domstolen i denne forbindelse – i lighed med EU-lovgiver – ikke stillede noget krav til arten og kraften af de beviselementer, som ansøgeren har pligt til at fremlægge til støtte for sine erklæringer. Der er efter min opfattelse derfor ingen grund til at fravige disse principper i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, for så vidt som der i den situation, hvori en ansøger, der erklærer sig udsat for en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, befinder sig, ikke bør sondres efter, om denne sendes tilbage til den medlemsstat, hvor vedkommende allerede nyder international beskyttelse, eller til den ansvarlige medlemsstat.

<sup>36</sup> – C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219.

<sup>37</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60). I henhold til dette direktivs artikel 33, stk. 2, litra a), kan medlemsstaterne afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse.

<sup>38</sup> – Jf. dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 101).

<sup>39</sup> – Jf. dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 88).

<sup>40</sup> – Jf. dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 90).

<sup>41</sup> – C-517/17, EU:C:2020:579.

<sup>42</sup> – Jf. dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 53).

<sup>43</sup> – Dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 54).

59. Jeg konkluderer heraf, at det påhviler ansøgeren at fremsætte underbyggede erklæringer og i givet fald fremlægge alle de oplysninger, som vedkommende er i besiddelse af, der kan godtgøre, at der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende løber en reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i tilfælde af overførsel til den primært ansvarlige medlemsstat.

*2. Spørgsmålet om, hvorvidt der påhviler den kompetente myndighed en pligt til samarbejde, og i givet fald rækkevidden heraf i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit*

60. Den forelæggende ret ønsker dernæst, ligeledes med det tredje spørgsmål, præciseret, i hvilket omfang den kompetente myndighed er forpligtet til at samarbejde med ansøgeren med henblik på fastlæggelsen af en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i tilfælde af overførsel af sidstnævnte til den primært ansvarlige medlemsstat. En sådan forpligtelse, for så vidt som den kræver, at denne myndighed foretager en tilbundsgående undersøgelse og vurdering af, om der foreligger en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, ville gøre det muligt at opveje de vanskeligheder, som ansøgeren har med at bevise, at en sådan risiko foreligger, idet denne desuden ikke nyder de samme proceduremæssige garantier som dem, der er fastsat i direktiv 2011/95 og 2013/32.

61. Dublin III-forordningen fastsætter ikke en nogen pligt til samarbejde mellem ansøger og kompetent myndighed i forbindelse med anvendelsen af denne forordnings artikel 3, stk. 2, andet afsnit.

62. For det første er Dublin III-forordningen først og fremmest baseret på principperne om gensidig tillid og administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne. Hvis ansøgeren afhøres af den kompetente myndighed under en personlig samtale, er proceduren for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, i overensstemmelse med denne forordnings kapitel VII bl.a. baseret på udveksling af oplysninger og på de administrative aftaler mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder. Forordning nr. 1560/2003 har ifølge første betragtning hertil således til formål klart at fastsætte de nærmere bestemmelser om en effektiv anvendelse af Dublin III-forordningen »for at lette samarbejdet mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for anvendelsen af forordningen, både med hensyn til fremsendelse og behandling af anmodninger om overtagelse og tilbagetagelse og med hensyn til anmodninger om oplysninger og gennemførelsen af overførsler«.

63. For det andet har Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, kodificeret de principper, som Domstolen opstillede i dommen i sagen N.S. m.fl., uden at EU-lovgiver indarbejdede særlige bestemmelser om forekomsten af en eventuel pligt til samarbejde mellem ansøger og kompetent myndighed.

64. Den polske regering har, da den nævnte forordning er tavs herom, i sine indlæg foreslået at anvende bestemmelserne i artikel 4 i direktiv 2011/95 analogt, idet den forelæggende ret i denne henseende er af den opfattelse, at den pligt til samarbejde, som da ville indtræde med henblik på fastlæggelsen af en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i tilfælde af overførsel af ansøgeren til den primært ansvarlige medlemsstat, ved sin art og rækkevidde ville være sammenlignelig med den, som er fastsat i forbindelse med direktiv 2011/95.

65. En analog anvendelse kræver, at der er overensstemmelse eller i det mindste lighed mellem en situation, hvor der findes et retligt tomrum, og en situation, der er reguleret af EU-lovgiver. Selv om Dublin III-forordningen adskiller sig ved sin genstand og sit formål fra direktiv 2011/95 og 2013/32<sup>44</sup>, ligner den situation, der er omfattet af denne forordnings artikel 3, stk. 2, andet afsnit, hvor det skal fastslås, at der foreligger en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling i tilfælde af overførsel af ansøgeren til den primært ansvarlige medlemsstat, imidlertid den situation, der er omhandlet i artikel 4 i direktiv 2011/95, hvor det skal fastslås, at ansøgeren ved tilbagevenden til hjemlandet løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, i kraft af begge disse bestemmelsers grundlag. Ganske vist har den risikovurdering, der foretages i forbindelse med proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, en mere begrænset rækkevidde. Ikke desto mindre har den samme formål som den, der foretages under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, nemlig at sikre overholdelsen af ansøgerens grundlæggende rettigheder, og trækker på de samme aktører.

66. Jeg er dog ikke af den opfattelse, at det er nødvendigt med en analog anvendelse. Domstolen har nemlig i dommen i sagen N.S. m.fl., dom af 16. februar 2017, C.K. m.fl.<sup>45</sup>, og Jawo-dommen indirekte fastlagt en pligt til samarbejde mellem ansøgeren og den kompetente myndighed i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, for hvilket samarbejde de nærmere bestemmelser ligner dem, der er fastlagt i artikel 4 i direktiv 2011/95.

67. I begge situationer kan de erklæringer, som ansøgeren fremsætter under den personlige samtale, og i givet fald den dokumentation eller de indicier, som vedkommende fremlægger, kun betragtes som et udgangspunkt for de kompetente myndigheders vurdering af kendsgerningerne og omstændighederne<sup>46</sup>. I lighed med bestemmelserne i artikel 4, stk. 3 og 5, i direktiv 2011/95<sup>47</sup> kræver Domstolen, at den kompetente myndighed vurderer ansøgerens reelle risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling på grundlag af ikke alene objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om, hvordan systemet for international beskyttelse fungerer i den primært ansvarlige medlemsstat, men også i lyset af ansøgerens særlige situation, idet denne myndighed således har pligt til at foretage en individuel vurdering<sup>48</sup>.

68. Jeg medgiver, at rækkevidden af dette samarbejde mellem ansøger og kompetent myndighed i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, adskiller sig fra det samarbejde, der er fastlagt i artikel 4 i direktiv 2011/95 i en bestemt situation, nemlig hvor denne vurdering afdækker, at der er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren som følge af overførsel til den ansvarlige medlemsstat løber en risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling. I denne situation kræver principperne om gensidig tillid og administrativt samarbejde, som Dublin III-forordningen er baseret på, efter min opfattelse

<sup>44</sup> – Disse direktiver fastsætter materielle og formelle regler for tildeling af en international beskyttelse, mens forordningen fastsætter en metode og en række kriterier for afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

<sup>45</sup> – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

<sup>46</sup> – Jf. i forbindelse med direktiv 2011/95 dom af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 52).

<sup>47</sup> – Ifølge artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 har den kompetente myndighed pligt til at foretage en individuel bedømmelse af ansøgningen, idet den navnlig tager hensyn til alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen, relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast, ansøgerens personlige stilling og forhold samt det forhold, at ansøgeren allerede har været forfulgt eller allerede har lidt alvorlig overlast. Hvis der er aspekter af ansøgerens forklaringer, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter i henhold til artikel 4, stk. 5, i direktiv 2011/95 ikke bekræftes, hvis navnlig disse forklaringer anses for sammenhængende og troværdige og ikke strider imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag, og at ansøgerens almindelige troværdighed er slået fast.

<sup>48</sup> – Jf. Jawo-dommen (præmis 94-97).



nemlig, at den kompetente myndighed i hvert enkelt tilfælde anmoder den primært ansvarlige medlemsstat om at fremsende supplerende oplysninger eller stille individuelle og tilstrækkelige garantier for de forhold, hvorunder modtagelsen eller overtagelsen af ansøgeren sker, med det formål at fuldbyrde afgørelsen om overførsel under iagttagelse af chartrets artikel 4. I tilfælde af at disse garantier skulle vise sig at være utilstrækkelige, indebærer denne artikel nemlig, at der består en pligt til ikke at fuldbyrde denne afgørelse, idet Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, kræver, at den kompetente myndighed fortsætter med at undersøge kriterierne i denne forordnings kapitel III for at fastslå, om en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig (andet afsnit), eller at den selv behandler ansøgningen om international beskyttelse (tredje afsnit).

*3. Konsekvenserne af en eventuelt ineffektiv eller utilstrækkelig retsbeskyttelse i den ansvarlige medlemsstat for bevisordningen eller de nærmere bestemmelser om samarbejdet, der er fastsat i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2*

69. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, i hvilken grad den ineffektive eller utilstrækkelige karakter af retsmidlerne, som medfører, at der mangler effektiv retsbeskyttelse i den ansvarlige medlemsstat, påvirker bevisordningen eller de nærmere bestemmelser om samarbejde, der anvendes i forbindelse med anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit.

70. I lighed med den nederlandske regering er jeg af den opfattelse, at de eventuelle mangler i den primært ansvarlige medlemsstat ikke som sådan påvirker denne bevisordning eller disse nærmere bestemmelser om samarbejde mellem ansøger og kompetent myndighed. Isoleret set udgør dette element ikke en tilsidesættelse af chartrets artikel 4. I kombination med mangler i systemet for international beskyttelse får det derimod indflydelse på rækkevidden af den risikovurdering, som den kompetente myndighed skal foretage, og i givet fald på de supplerende oplysninger eller individuelle garantier, som den kan indhente.

71. På baggrund af samtlige disse betragtninger er det min opfattelse, at det påhviler den kompetente myndighed i samarbejde med ansøgeren at vurdere, om der er alvorlig grund til at antage, at sidstnævnte i tilfælde af overførsel til den primært ansvarlige medlemsstat udsættes for en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Selv om ansøgeren har pligt til at fremsætte underbyggede erklæringer og i givet fald fremlægge alle de oplysninger, som vedkommende er i besiddelse af, der kan godtgøre, at der foreligger en sådan risiko, er den kompetente myndighed på sin side forpligtet til at vurdere disse elementer og foretage sin risikovurdering på grundlag af ikke alene objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om, hvordan systemet for international beskyttelse fungerer i denne medlemsstat, men også i lyset af ansøgerens særlige situation, idet den i givet fald anmoder den nævnte medlemsstat om at stille individuelle og tilstrækkelige garantier for de forhold, hvorunder modtagelsen eller overtagelsen af ansøgeren sker.

## V. Forslag til afgørelse

72. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som er forelagt af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch, Nederlandene), således:

»Artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, sammenholdt med artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

- denne bestemmelse ikke er til hinder for fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse, som hævder at være blevet udsat for summarisk refoulement fra den medlemsstats ydre grænse, som i overensstemmelse med denne forordning er den primært ansvarlige for behandlingen af vedkommendes ansøgning, og en angiveligt ulovlig frihedsberøvende foranstaltning på denne medlemsstats grænsepost, for så vidt som den kompetente myndighed ikke er i besiddelse af oplysninger, der kan godtgøre, at der er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren i tilfælde af overførsel til den nævnte medlemsstat løber en reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling under og efter behandlingen af sin ansøgning. I mangel af sådanne oplysninger har den kompetente myndighed pligt til at fuldbyrde afgørelsen om overførsel i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 29 uden forinden at foretage kontroller eller kræve, at den medlemsstat, der primært er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, fremsender supplerende oplysninger eller stiller individuelle garantier med hensyn til den behandling, som den berørte person bliver genstand for under og efter behandlingen af sin ansøgning om international beskyttelse
- det påhviler den kompetente myndighed i samarbejde med ansøgeren om international beskyttelse at vurdere, om der er alvorlig grund til at antage, at sidstnævnte i tilfælde af overførsel til den medlemsstat, der primært er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse, udsættes for en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Selv om ansøgeren har pligt til at fremsætte underbyggede erklæringer og i givet fald fremlægge alle de oplysninger, som vedkommende er i besiddelse af, der kan godtgøre, at der foreligger en sådan risiko, er den kompetente myndighed på sin side forpligtet til at vurdere disse elementer og foretage sin risikovurdering på grundlag af ikke alene objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om, hvordan systemet for international beskyttelse fungerer i denne medlemsstat, men også i lyset af ansøgerens særlige situation, idet den i givet fald anmoder den nævnte medlemsstat om at stille individuelle og tilstrækkelige garantier for de forhold, hvorunder modtagelsen eller overtagelsen af ansøgeren sker.«