

Zadeva C-185/24 [Tudmur]ⁱ

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

7. marec 2024

Predložitveno sodišče:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (višje upravno sodišče za zvezno deželo Severno Porenje – Vestfalija, Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

14. februar 2024

Tožeča stranka:

RL

Tožena stranka:

Bundesrepublik Deutschland

[...] (ni prevedeno)

S k l e p

V upravnem sporu

RL,

tožeča stranka,

[...] (ni prevedeno)

p r o t i

Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) [...] (ni prevedeno)

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno in ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

tožena stranka,

zaradi pravice do azila (Sirija) – odločba o nedopustnosti na podlagi člena 29(1), točka 1(a), AsylG in odredba o odstranitvi v Italijo

je 11. senat

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (VIŠJE UPRAVNO SODIŠČE ZA ZVEZNO DEŽELO
SEVERNO PORENJE – VESTFALIJA)

dne 14. februarja 2024

[...] (ni prevedeno)

sklenil:

Postopek se prekine.

Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predložita ti vprašanji:

1. Ali je treba člen 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 razlagati tako, da imajo azilni postopek in pogoji za sprejem prosilcev v državi članici, ki je bila prvotno določena za odgovorno, sistemske pomanjkljivosti, ki povzročajo nevarnost nečloveškega ali poniževalnega ravnanja v smislu člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, če ta država članica zaradi državno odrejene prekinitve sprejemanja predaj za nedoločen čas načeloma zavrača (ponovno) sprejemanje prosilcev za azil?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: Ali je treba člen 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 razlagati tako, da so zahteve prava Unije v zvezi z ugotavljanjem dejanskega stanja, v skladu s katerimi se zahteva ugotovitev objektivnih, zanesljivih, natančnih in ustrezno posodobljenih informacij o azilnem postopku in pogojih za sprejem prosilcev, ki jih je treba predati, omejene, če predložitveno sodišče ne more pridobiti teh informacij, temveč bi lahko ugotovilo le hipotetično dejansko stanje, ker zadevna država članica zaradi državno odrejene prekinitve sprejemanja predaj za nedoločen čas načeloma zavrača (ponovno) sprejemanje prosilcev za azil?

O b r a z l o ž i t e v:

I.

Tožeča stranka, rojena leta 1996, je sirski državljan. Po lastnih navedbah je sredi decembra 2021 vstopila v Zvezno republiko Nemčijo in 30. decembra 2021 vložila prošnjo za azil. Poizvedba glede tožene stranke v sistemu Eurodac je razkrila zadetek kategorije 2 v zvezi z Italijo. Iz njega je razvidno, da so mu bili 5. decembra 2021 v Trstu odvzeti prstni odtisi. Italija se na zahtevo za sprejem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracije in begunce, Nemčija, v nadaljevanju: zvezni urad) z dne 6. januarja 2022 ni odzvala.

Zvezni urad je z odločbo z dne 31. marca 2022 prošnjo za azil zavrgel kot nedopustno (točka 1) in ugotovil, da ni prepovedi odstranitve na podlagi člena 60(5) in člena 60(7), prvi stavek, AufenthG (točka 2), ter odredil odstranitev v Italijo (točka 3). Odredil je prepoved vstopa in prebivanja iz člena 11(1) AufenthG in jo omejil na 15 mesecev od dneva odstranitve (točka 4).

Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) je v odgovor na predlog za izdajo začasne odredbe in tožbo zoper to odločbo s sklepom z dne 25. aprila 2022 odredilo, da ima tožba odložilni učinek, s sodbo z dne 11. maja 2022 pa je odločbo z dne 31. marca 2022 razveljavilo. Predložitveni senat je na predlog tožene stranke s sklepom z dne 27. julija 2022 dopustil pritožbo zoper to sodbo.

Med pritožbenim postopkom je italijanska dublinska enota 5. decembra 2022 vsem dublinskim enotam izdala okrožnico:

„This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.“

V nadaljnji okrožnici z dne 7. decembra 2022 je italijanska dublinska enota navedla:

„I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.

At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.“

Italijanska dublinska enota do danes ni podala nobene dodatne izjave.

Predložitveni senat je s sklepom z dne 21. junija 2023 zavrnil pritožbo tožene stranke s to obrazložitvijo: odločba, s katero je zvezni urad prošnjo za azil zavrnil zaradi nedopustnosti, je nezakonita, ker je Zvezna republika Nemčija v skladu s členom 3(2), tretji pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 postala odgovorna za azilni postopek tožeče stranke. V skladu s tem odstavkom naj namreč ne bi bila mogoča predaja v državo članico, določeno na podlagi meril iz poglavja III. Odgovornost Italije, ki izhaja iz člena 13(1) Uredbe (EU) št. 604/2013, naj bi v skladu s členom 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 prenehala, ker so italijanski organi povratnikom, ki jih je treba v skladu z določbami te uredbe predati v Italijo (v nadaljevanju: dublinski povratniki), v celoti zavrnil dostop do azilnega postopka in njihov sprejem.

Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) je sklep predložitvenega senata z dne 21. junija 2023 razveljavilo in zadevo vrnilo predložitvenemu sodišču v ponovno obravnavo in odločanje.

Zvezni urad je v dopisu z dne 8. februarja 2024 navedel, da je bilo leta 2023 v okviru dublinskega postopka izvedenih enajst predaj iz Nemčije v državo članico Italijo. Iz odgovora zvezne vlade z dne 28. februarja 2023 na poizvedbo z dne 17. januarja 2023 (Bundestagsdrucksache (tiskovina zveznega parlamenta) 20/5868) izhaja, da je Nemčija leta 2022 Italiji predložila 14.439 prošenj za sprejem, 31. decembra 2022 pa je bilo v Zvezni republiki Nemčiji 8.932 oseb, za katerih azilne postopke je bila odgovorna Italija. Leta 2022 je bilo iz Nemčije v Italijo predanih 362 oseb.

II.

[...] (ni prevedeno) [Nacionalno procesno pravo]

1 Nacionalni pravni položaj je naslednji:

Podlaga za pravno presojo izpodbijane odločbe zveznega urada je v nacionalnem pravu Asylgesetz (zakon o azilu, v nadaljevanju: AsylG) v različici, objavljeni 2. septembra 2008 (BGBl. I, str. 1798), kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 1 zakona z dne 19. decembra 2023 (BGBl. 2023 I, št. 382).

Upoštevne določbe določajo:

Člen 1 AsylG (Področje uporabe)

(1) Ta zakon velja za tujce, ki zaprosijo za:

[...]

2. mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 [...]; mednarodna zaščita v smislu Direktive 2011/95/EU zajema zaščito pred preganjanjem v skladu s Konvencijo o

statusu beguncev z dne 28. julija 1951 (BGBl. 1953 II, str. 559, 560) in subsidiarno zaščito v smislu Direktive; [...]

Člen 13 AsylG (Prošnja za azil)

(2) Z vsako prošnjo za azil se zaprosi za priznanje statusa upravičenca do azila in za mednarodno zaščito v smislu člena 1(1), točka 2. Tujec lahko prošnjo za azil omeji na priznanje mednarodne zaščite. [...]

Člen 29 AsylG (Nedopustne prošnje)

(1) Prošnja za azil ni dopustna, če:

1. je druga država

(a) v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 [...]

odgovorna za izvedbo azilnega postopka [...].

2. Vprašnji za predhodno odločanje, ki se nanašata na razlago člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 sta upoštevni za rešitev obravnavanega spora.

a) Pogoji iz člena 29(1), točka 1(a), AsylG so izpolnjeni, če je za izvedbo azilnega postopka tožeče stranke v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 odgovorna druga država. V skladu s členom 13(1) in členom 22(7) Uredbe (EU) št. 604/2013 je za azilni postopek tožeče stranke odgovorna država članica Italija, razen če je bila odgovornost v skladu s členom 3(2), drugi in tretji pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 prenesena na Zvezno republiko Nemčijo.

Sodišče Evropske unije je pravne meje za predaje v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 začrtalo tako, da se za sistemske pomanjkljivosti v smislu člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013 v odgovorni državi članici člen 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člen 3 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) uporabita „le“, če dosežejo posebej visok prag resnosti, ki je odvisen od vseh okoliščin primera in ki bi bil dosežen, če bi brezbriznost organov države članice povzročila, da bi se oseba, ki je povsem odvisna od javne pomoči, neodvisno od svoje volje in osebne izbire znašla v položaju hudega materialnega pomanjkanja, zaradi katerega ne bi mogla zadovoljiti svojih najosnovnejših potreb, kot so med drugim hrana, higiena in nastanitev, in zaradi katerega bi bilo ogroženo njeno telesno ali duševno zdravje ali bi se znašla v stanju poslabšanja razmer, ki ni združljivo s človekovim dostojanstvom. Navedeni prag torej ni dosežen niti v okoliščinah velike negotovosti ali znatnega poslabšanja življenjskih razmer zadevne osebe, če te ne pomenijo hudega materialnega pomanjkanja, zaradi katerega bi bila zadevna oseba v položaju, ki bi bil tako slab, da je mogoče šteti, da gre za nečloveško ali ponižujoče ravnanje.

Sodbi Sodišča Evropske unije z dne 19. marca 2019, C-297/17 in drugi [ECLI:EU:C:2019:219], „Ibrahim“, točke od 89 do 91, in C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], „Jawo“, točka 93; sklep z dne 13. novembra 2019, C-540/17 in drugi [ECLI:EU:C:2019:964], „Omar“ in drugi, točka 39.

Po oceni predložitvenega senata Italija ni pripravljena (ponovno) sprejeti tožече stranke in drugih dublinskih povratnikov za nedoločen čas, razen v nekaj posameznih primerih, ki niso pomembni. Po eni strani na to kaže dejstvo, da je bilo leta 2023 izvedenih le enajst predaj v Italijo, čeprav je – ob upoštevanju statističnih podatkov za leto 2022 – število prosilcev za azil, za katerih azilni postopek je odgovorna Italija, večkrat večje od števila dejansko izvedenih predaj. Mogoče je, da je pri enajstih predajah šlo za vrnitev mladoletnikov brez spremstva zaradi združitve družine, ki bi morala biti v skladu z okrožnico z dne 5. decembra 2022 še naprej omogočena. Po drugi strani v zgoraj navedenih okrožnicah italijanske dublinske enote ni naveden niti končni datum prekinitve predaj niti približen ali pričakovani časovni okvir. Kljub napovedi v okrožnici z dne 5. decembra 2022 že več kot 14 mesecev niso bile zagotovljene nobene dodatne informacije o trajanju prekinitve predaj. Tudi tožena stranka predložitvenemu senatu niti v tem niti v drugem postopku ni posredovala novih informacij.

Ni pojasnjeno, ali odredba države članice, da takoj in za nedoločen ali omejen čas preneha sprejemati predaje, ustvarja sistemske pomanjkljivosti v smislu člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013. Sodišče Evropske unije o tem vprašanju še ni odločilo.

Predložitveni senat meni, da prenehanje sprejema, uvedena z okrožnicama italijanske dublinske enote z dne 5. in 7. decembra 2022, ustvarja sistemske pomanjkljivosti v smislu člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013. V skladu z okrožnicama in ustrezno prakso italijanske dublinske enote je očitno, da Italija svojih ukrepov namenoma ne podreja regulativnemu okviru Uredbe (EU) št. 604/2013 in prosilcem v primeru njihove predaje že zdaj zavrača dostop do azilnega postopka in sprejema.

Glej sklep OVG NRW (višje upravno sodišče za zvezno deželo Severno Porenje – Vestfalija) z dne 5. julija 2023, 11 A 1722/22.A, juris, točka 46 in naslednje, tam navedena sodna praksa; [...] (ni prevedeno) [dodatna, vendar domnevno manj nedvoumna sodna praksa]; drugo mnenje [...] (ni prevedeno) [odločbe nekaterih upravnih sodišč] Hess. Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče), sklep z dne 27. julija 2023, 2 A 377/23.Z.A, juris, str. 5.

Razlog za načeloma neizvedene predaje v Italijo torej niso dejanske ali nacionalno-pravne ovire za predajo ali praktična nezmožnost izvršitve odločitve o predaji,

glej v zvezi s tem sodbo Sodišča Evropske unije z dne 12. januarja 2023, C-323/21 in drugi [ECLI:EU:C:2023:4], točki 69 in 70,

ki bi lahko izključili domnevo o sistemskih pomanjkljivostih.

Poleg tega je predložitveni senat vse do sedaj izkazanega zavračanja sprejema s strani Italije menil, da italijanski azilni postopek in pogoji za sprejem načeloma nimajo sistemskih pomanjkljivosti, če tožeča stranka – kot v obravnavanem primeru – še ni zaprosila za azil v Italiji.

Glej v zvezi s tem sklep OVG NRW (višje upravno sodišče za zvezno deželo Severno Porenje – Vestfalija) z dne 26. julija 2022, 11 A 1497/21.A, juris, točka 64 in naslednje.

V skladu s sodno prakso Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) pogoji iz člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013, ki temeljijo (izključno) na razmerah v odgovorni državi članici, niso samodejno izpolnjeni z dejstvom, da ta država članica že vnaprej zavrača sprejem zadevnih oseb. Zgolj pomanjkanje pripravljenosti za sprejem naj ne bi zadostovalo za ugotovitev, da obstajajo sistemske pomanjkljivosti v smislu člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 604/2013. Izjava Italije naj bi lahko predstavljala le indic; vendar naj bi bilo treba dodatno pojasniti, kakšne bi bile življenjske okoliščine prosilca za azil, če bi bil ta predan v Italijo.

Glej sklep Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 8. novembra 2023, 1 B 29.23, juris, točki 10 in 15.

Nasprotno pa je Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče, Nemčija) v zvezi s prepovedjo sprejema, ki jo je odredila Italija, v sklepu, s katerim je bila zavrnjena ustavna pritožba, ugotovilo, da je Verwaltungsgericht (upravno sodišče) kršilo svojo obveznost razjasnitve dejanskega stanja, ker ni v zadostni meri preučilo navedb pritožnice v zvezi s sistemskimi pomanjkljivostmi italijanskega azilnega sistema, predvsem pa se ni po uradni dolžnosti seznanilo s trenutnimi razmerami glede sprejema v Italiji in ni upoštevalo obvestil glede prepovedi sprejema.

Glej sklep o zavrnitvi sprejema Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče) z dne 2. avgusta 2023, 2 BvR 593/23, juris, točka 12.

(b) Drugo vprašanje se postavi v primeru, če je odgovor na prvo vprašanje nikalen.

Preden predložitveno sodišče ugotovi obstoj nevarnosti v smislu člena 4 Listine in člena 3 EKČP, mora na podlagi objektivnih, zanesljivih, natančnih in ustrezno posodobljenih informacij ter ob upoštevanju standarda varstva temeljnih pravic, ki ga zagotavlja pravo Unije, presoditi, ali v azilnem postopku in zaradi pogojev za sprejem obstajajo sistemske ali splošne pomanjkljivosti ali pomanjkljivosti v zvezi z nekaterimi skupinami oseb, ki pomenijo resne in z dejstvi utemeljene razloge za

domnevo, da je prosilec v resni nevarnosti, da bo podvržen nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju v smislu te določbe.

Glej sodbo Sodišča Evropske unije z dne 19. marca 2019, C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], „Jawo“, točka 85, 90 in naslednje; sklep z dne 13. novembra 2019, C-540/17 in drugi [ECLI:EU:C:2019:964], „Hamed in drugi“, točka 38 in naslednje, navedena sodna praksa.

Vendar objektivnih, zanesljivih, natančnih in ustrezno posodobljenih informacij o azilnem postopku in pogojih za sprejem prosilcev povratnikov ni mogoče pridobiti, če zadevna država članica – kot v obravnavanem primeru Italija – zavrne (ponovni) sprejem prosilcev. Tega, kakšen bi bil aktualni položaj prosilcev, ki jih je treba vrniti v Italijo, ni mogoče ugotoviti. Ugotoviti bi bilo treba hipotetične okoliščine. To bi zahtevalo špekulacije, ki bi se razlikovale od objektivnih, zanesljivih in natančnih informacij.

(c) Vprašanji sta za rešitev spora pomembni tudi zato, ker je treba tožbi za razveljavitev odločbe z dne 31. marca 2022, s katero je bila prošnja za azil zavrnjena kot nedopustna, ugoditi le, če je treba upoštevati stališče predložitvenega sodišča. V nasprotnem primeru bi bilo treba tožbo zavrniti na podlagi nacionalnega prava. Za odgovornost Zvezne republike Nemčije ni drugih razlogov. Predložitveno sodišče zlasti meni, da v Italiji ni sistemskih pomanjkljivosti iz drugih razlogov.

Glej v zvezi z dublinskimi povratniki, ki – tako kot tožeča stranka – še niso zaprosili za azil v Italiji, sklep OVG NRW (višje upravno sodišče za zvezno deželo Severno Porenje – Vestfalija) z dne 26. julija 2022, 11 A 1497/21.A, juris, točka 64 in naslednje.

- 3 Predložitveni senat predlaga, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku v skladu s členom 105 Poslovnika Sodišča. Glede na veliko število beguncev v Nemčiji, ki so vložili prošnjo za azil v Nemčiji, vendar je za njihovo obravnavo v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 odgovorna druga država članica, je potrebna hitra razjasnitev.

Predložitveno sodišče poudarja, da je bil Sodišču Evropske unije predložen tudi predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi 11 A 1080/22.A.

Zoper ta sklep ni pritožbe (člen 80 AsylG).

[...] (ni prevedeno)