

Mål C-185/24 [Tudmur]ⁱ

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

7 mars 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 februari 2024

Klagande:

RL

Motpart:

Bundesrepublik Deutschland

[utelämnas]

B e s l u t:

I det förvaltningsrättsliga målet

RL

klagande,

[utelämnas]

m o t

Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) [utelämnas]

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn motsvarar inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

motpart,

avseende asylrätt (Syrien) – avvisningsbeslut enligt 29 § stycke 1 led 1 a Asylgesetz (asyllagen) (nedan kallad AsylG) och beslut om återsändande till Italien

har elfte avdelningen vid

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND
NORDRHEIN-WESTFALEN (Regionala förvaltningsöverdomstolen i Nordrhein-Westfalen)

den 14 februari 2024

[utelämnas]

beslutat följande:

Målet förklaras vilande.

Följande frågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol med begäran om förhandsavgörande:

1. Ska artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013 tolkas så, att det finns systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren för sökande i den medlemsstat som ursprungligen utsetts som ansvarig, vilket medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, om denna medlemsstat under obestämd tid i princip vägrar att ta emot eller återta asylsökande på grund av att medlemsstaten i fråga beslutat att skjuta upp godkännandet av överföringar?
2. Om den första frågan besvaras nekande, ska artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013 tolkas så, att de unionsrättsliga kraven på klarläggande av de faktiska omständigheterna, vilka innebär att objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter om asylförfarandet och mottagningsvillkoren för sökande som ska överföras ska fastställas, åsidosätts om den behöriga domstolen inte kan erhålla dylika uppgifter utan endast utreda hypotetiska omständigheter, eftersom medlemsstaten i fråga under obestämd tid i princip vägrar att ta emot eller återta asylsökande på grund av att medlemsstaten i fråga beslutat att skjuta upp godkännandet av överföringar?

S k ä l :

I.

Klaganden, som är född år 1996, är syrisk medborgare. Han reste enligt egen uppgift in i Förbundsrepubliken Tyskland i mitten av december 2021 och lämnade in en asylansökan den 30 december 2021. En sökning i Eurodac gav en träff avseende sökanden i kategori 2 för Italien. Enligt denna träff togs det fingeravtryck på honom i Trieste den 5 december 2021. Italien reagerade inte på framställan om övertagande från Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federala myndigheten för migration och flyktingar) (nedan kallad Bundesamt) av den 6 januari 2022.

Bundesamt avvisade asylansökan genom beslut av den 31 mars 2022 (punkt 1) och slog fast att det inte förelåg förbud mot avlägsnande enligt 60 § styckena 5 och 7 första meningen Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lagen om utländska medborgares vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland) (nedan kallad AufenthG) (punkt 2) samt beslutade att han skulle utvisas till Italien (punkt 3). Bundesamt beslutade om förbud mot inresa och vistelse enligt 11 § stycke 1 AufenthG och tidsbegränsade detta till 15 månader räknat från dagen för utvisningen (punkt 4).

Sedan RL ansökt om interimistiska åtgärder och överklagat detta beslut beslutade Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf), genom beslut av den 25 april 2022, att överklagandet skulle ha suspensiv verkan och upphävde beslutet av den 31 mars 2022 genom dom av den 11 maj 2022. Den hänskjutande domstolen beslutade den 27 juli 2022, på ansökan från Förbundsrepubliken Tyskland, att meddela prövningstillstånd till överklagandet av nämnda dom.

Under det pågående målet om överklagande uppgav den italienska Dublinenheten följande genom ett cirkulär av den 5 december 2022 riktat till samtliga Dublinenheter:

”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.”

Genom ytterligare ett cirkulär av den 7 december 2022 uppgav den italienska Dublinenheten följande:

”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.”

Hittills har inte något ytterligare uttalande från den italienska Dublinenheten tillkännagivits.

Genom beslut av den 21 juni 2023 avlog den hänskjutande domstolen Förbundsrepubliken Tysklands överklagande med följande motivering. Bundesamts avvisningsbeslut var rättsstridigt, eftersom Förbundsrepubliken Tyskland hade blivit ansvarig för RL:s asylförfarande enligt artikel 3.2 tredje stycket i förordning (EU) nr 604/2013. Det kunde nämligen inte göras någon överföring i enlighet med denna bestämmelse till den medlemsstat som fastställts som ansvarig på grundval av kriterierna i kapitel III. Italiens ansvar enligt artikel 13.1 i förordning (EU) nr 604/2013 hade i enlighet med artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013 upphört, eftersom de italienska myndigheterna helt och hållet vägrade att tillhandahålla ett asylförfarande och mottagande för återvändare som enligt denna förordning skulle överföras till Italien (nedan kallade återvändare enligt Dublinförordningen).

Bundesverwaltungsgericht (Federala Högsta förvaltningsdomstolen) upphävde den hänskjutande domstolens beslut av den 21 juni 2023 och återförvisade målet till den hänskjutande domstolen för ny prövning och avgörande.

Genom skrivelse av den 8 februari 2024 meddelade Bundesamt att under år 2023 hade elva överföringar från Tyskland till medlemsstaten Italien genomförts inom ramen för Dublinförfarandet. Som svar på en mindre interpellation av den 17 januari 2023 uppgav förbundsregeringen, den 28 februari 2023, att år 2022 hade Tyskland riktat 14 439 framställningar om övertagande till Italien och per den 31 december 2022 uppehöll sig i Tyskland 8 932 personer för vars asylförfarande Italien var ansvarigt. År 2022 överfördes 362 personer från Tyskland till Italien.

II.

[utelämnas] [nationell processrätt]

- 1 Det nationella rättsläget kan sammanfattas enligt följande.

Den rättsliga bedömningen av Bundesamts omtvistade beslut grundas enligt nationell rätt på AsylG, i den lydelse som offentliggjordes den 2 september 2008 (BGBl. I, s. 1798), senast ändrad genom artikel 1 i lagen av den 19 december 2023 (BGBl. 2023 I nr 382).

De relevanta bestämmelserna har följande lydelse:

1 § AsylG (Tillämpningsområde)

1) Denna lag är tillämplig på utlänningar som ansöker om:

...

2. internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 ...; internationellt skydd i den mening som avses i direktiv 2011/95/EU omfattar skydd mot förföljelse enligt konventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 (BGBI. 1953 II s. 559 och 560) och subsidiärt skydd i den mening som avses i direktivet; ...

13 § AsylG (Asylansökan)

2) Syftet med varje asylansökan är att sökanden ska beviljas flyktingstatus och internationellt skydd i den mening som avses i 1 § stycke 1 led 2. Utlänningen kan begränsa sin asylansökan till beviljande av internationellt skydd. ...

29 § AsylG (Ansökningar som inte kan tas upp till prövning)

1) En asylansökan ska inte tas upp till prövning, om

1. en annan medlemsstat

a) enligt förordning (EU) nr 604/2013 ...

är ansvarig för att genomföra asylförfarandet

2 De frågor som hänskjuts avseende tolkningen av artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013 har betydelse för utgången i förevarande mål.

a) Villkoren i 29 § första stycket led 1 a AsylG är uppfyllda om en annan medlemsstat enligt förordning (EU) nr 604/2013 är ansvarig för att genomföra klagandens asylförfarande. Enligt artiklarna 13.1 och 22.7 i förordning (EU) nr 604/2013 är medlemsstaten Italien ansvarig för RL:s asylförfarande, såvida inte ansvaret har övergått till Förbundsrepubliken Tyskland enligt artikel 3.2 andra och tredje styckena i förordning (EU) nr 604/2013.

EU-domstolen har fastställt de rättsliga gränserna för överföringar enligt förordning (EU) nr 604/2013 på så sätt att systematiska brister i den ansvariga medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013, omfattas av artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 3 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ”endast om” de överstiger en synnerligen allvarlig nivå, vilken ska fastställas utifrån samtliga omständigheter i ärendet och är uppnådd när likgiltigheten hos myndigheterna i en medlemsstat får till följd att en person som är helt och hållet beroende av bistånd från det offentliga, oberoende av personens

egen vilja och personliga val, befinner sig i en situation av extremt materiellt armod, vilket gör det omöjligt för vederbörande att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att äta, tvätta sig och ha tak över huvudet, och vilket skadar vederbörandes fysiska eller mentala hälsa eller utsätter personen för en förnedring som är oförenlig med mänsklig värdighet. Denna nivå omfattar således inte situationer som kännetecknas av en stor utsatthet eller kraftig försämring av de berörda personernas levnadsvillkor, när dessa inte medför ett extremt materiellt armod som försätter personen i en sådan allvarlig situation att den kan likställas med omänsklig eller förnedrande behandling.

EU-domstolens dom av den 19 mars 2019, Ibrahim, C-297/17 m.fl. (EU:C:2019:219), punkterna 89–91, och dom av den 19 mars 2019, Jawo, C-163/17 (EU:C:2019:218), punkt 93, samt beslut av den 13 november 2019, Omar m.fl., C-540/17 m.fl. (EU:C:2019:964), punkt 39.

Enligt den hänskjutande domstolens bedömning är medlemsstaten Italien, under obestämd tid, inte beredd att ta emot eller återta RL eller andra återvändare enligt Dublinförordningen, med undantag för några få ovidkommande enskilda fall. Detta visar sig dels genom att endast elva överföringar till Italien ägde rum år 2023, trots att – enligt statistiken för år 2022 – antalet asylsökande för vars asylförfaranden Italien är ansvarigt är många gånger högre än antalet överföringar som faktiskt genomfördes. De elva överföringar som genomförts kan ha varit återföringar av underåriga ensamkommande barn för familjeåterförening, vilka fortfarande ska göras möjliga enligt skrivelsen av den 5 december 2022. Dels anges i de nämnda cirkulären från den italienska Dublinenheten varken slutdatum för uppskjutandet av överföringarna eller ens en ungefärlig eller preliminär tidsram. Sedan mer än 14 månader tillbaka har – trots tillkännagivandet i cirkuläret av den 5 december 2022 – ingen ytterligare information lämnats om hur länge överföringarna ska uppskjutas. I detta avseende har inte heller Förbundsrepubliken Tyskland lämnat någon ny information till den hänskjutande domstolen, vare sig inom ramen för detta eller något annat förfarande.

Huruvida en medlemsstats beslut att med omedelbar verkan och under en obestämd eller obegränsad tid vägra att acceptera överföringar utgör systematiska brister i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013 har inte klargjorts. EU-domstolen har ännu inte avgjort denna fråga.

Den hänskjutande domstolen anser att det mottagningsstopp som följer av den italienska Dublinenhetens cirkulär av den 5 och den 7 december 2022 utgör systematiska brister i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013. Enligt cirkulären och den italienska Dublinenhetens praxis som grundas på dessa är det uppenbart att Italien medvetet agerar i strid med regelverket i förordning (EU) nr 604/2013, och att Italien redan nekar asylsökande tillgång till ett asylförfarande och vägrar ta emot dem om de överförs.

Se Oberverwaltungsgericht für das Land Nordthein-Westfalen, beslut av den 5 juli 2023 – 11 A 1722/22.A –, juris, punkt 46 och följande punkter med ytterligare hänvisningar [utelämnas] [ytterligare, men enligt uppgift mindre entydig rättspraxis]; för en annan uppfattning, se [utelämnas] [avgöranden från vissa förvaltningsdomstolar] Hessischer Verwaltungsgerichtshof, beslut av den 27 juli 2023 – 2 A 377/23.Z.A –, juris, s. 5.

Anledningen till att överföringar till Italien i princip inte genomförs är följaktligen inte faktiska eller nationella rättsliga hinder för överföring eller att det är praktiskt omöjligt att verkställa ett överföringsbeslut,

se EU-domstolens dom av den 12 januari 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-323/21 m.fl. (EU:C:2023:4), punkterna 69 och 70,

vilket skulle kunna utesluta förekomsten av systematiska brister.

I övrigt har den hänskjutande domstolen, fram till Italiens numera manifesterade vägran att ta emot asylsökande, utgått från att det i princip inte finns några systematiska brister i det italienska asylförfarandet eller i mottagningsvillkoren i denna medlemsstat, när sökanden – så som i det aktuella fallet – ännu inte har lämnat in någon asylansökan i Italien.

Se Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, beslut av den 26 juli 2022 – 11 A 1497/21.A –, juris, punkt 64 och följande punkter.

Enligt praxis från Bundesverwaltungsgericht är villkoren i artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013, vilka (uteslutande) grundas på situationen i den ansvariga medlemsstaten, inte per automatik uppfyllda enbart på grundval av det förhållandet att denna medlemsstat från början vägrar ta emot personerna i fråga. Blott den omständigheten att medlemsstaten inte är beredd att ta emot asylsökande räcker inte för att dra slutsatsen att det finns systematiska brister i den mening som avses i artikel 3.2 andra stycket i förordning (EU) nr 604/2013. Italiens förklaring kan endast utgöra ett indicium. Det behövs emellertid ytterligare uppgifter om vilka levnadsvillkor som väntar asylsökanden i händelse av en – hypotetisk – överföring till Italien.

Se Bundesverwaltungsgericht, beslut av den 8 november 2023 – 1 B 29.23 –, juris, punkterna 10 och 15.

Beträffande det italienska mottagningsstoppet har Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen) emellertid slagit fast, i ett beslut enligt vilket ett författningsbesvär inte togs upp till prövning, att förvaltningsdomstolen hade åsidosatt sin skyldighet att utreda de faktiska omständigheterna, eftersom den inte i tillräcklig utsträckning hade undersökt klagandens påståenden om det italienska asylsystemets systematiska brister och framför allt hade underlåtit att ex officio

informera sig om den aktuella mottagningsituationen i Italien, samt att beakta meddelandena om mottagningsstoppet.

Se Bundesverfassungsgericht, avvisningsbeslut av den 2 augusti 2023 – 12 BvR 593/23 –, juris, punkt 12.

b) Den andra frågan ställs för den händelse den första frågan besvaras nekande.

Innan den hänskjutande domstolen slår fast att det finns en risk i den mening som avses i artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och i artikel 3 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är den skyldig att, på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter och med beaktande av den norm för skydd av de grundläggande rättigheterna som garanteras i unionsrätten, bedöma huruvida det i asylförfarandet och på grund av mottagningsvillkoren finns systematiska eller generella brister eller brister som rör vissa kategorier av personer och som utgör välgrundade och klarlagda skäl för att anta att sökanden löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i denna bestämmelse.

Se EU-domstolens dom av den 19 mars 2019, Jawo, C-163/17 (EU:C:2019:218, punkterna 85 och 90 samt följande punkter, och beslut av den 13 november 2019, Hamed m. fl., C-540/17 m.fl. [EU:C:2019:964], punkterna 38 och 39 med ytterligare hänvisningar.

Det är emellertid inte möjligt att erhålla objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen uppdaterade uppgifter om asylförfarandet och mottagningsvillkoren för återvändande sökande, om medlemsstaten i fråga – såsom Italien i det aktuella fallet – vägrar ta emot eller återta sökande. Det är inte möjligt att fastställa hur det för närvarande skulle gå för sökande som ska överföras till Italien. Det skulle vara således röra sig om att utreda hypotetiska omständigheter. Detta skulle kräva spekulationer som skulle skilja sig från objektiva, trovärdiga och precisa uppgifter.

c) Tolkningsfrågorna har betydelse för utgången i målet eftersom talan om upphävande av Bundesamts avvisningsbeslut av den 31 mars 2022 endast kan bifallas om man intar den hänskjutande domstolens synsätt. I annat fall ska talan ogillas med stöd av nationell rätt. Det finns inga andra skäl till att Förbundsrepubliken Tyskland skulle vara ansvarig. Den hänskjutande domstolen utgår i synnerhet från att det inte finns systematiska brister i Italien av andra skäl.

Se Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, beslut av den 26 juli 2022 – 11 A 1497/21.A –, juris, punkt 64 och följande punkter, beträffande återvändare enligt Dublinförordningen som – i likhet med RL – inte har lämnat in någon asylansökan i Italien tidigare.

- 3 Den hänskjutande domstolen ansöker om skyndsam handläggning enligt artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Med hänsyn till det stora antalet flyktingar som vistas i och har ansökt om asyl i Tyskland, trots att det åligger andra medlemsstater att pröva dessa ansökningar enligt förordning (EU) nr 604/2013, är ett snabbt klarläggande nödvändigt.

Den hänskjutande domstolen vill påpeka att en begäran om förhandsavgörande även har framställts till EU-domstolen i mål 11A 1080/22.A.

Detta beslut kan inte överklagas (80 § AsylG).

[utelämnas]

ARBETS-DOKUMENT