

Rechtssache C-359/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

3. Juni 2022

Vorlegendes Gericht:

High Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

28. April 2022

Antragsteller:

AHY

Antragsgegner:

The Minister for Justice

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Gegenstand des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht ist die Frage, ob die aufschiebende Wirkung, die für Rechtsmittel nach Art. 27 der Dublin-III-Verordnung gilt, auch für die Anfechtung einer Entscheidung nach Art. 17 dieser Verordnung gilt.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Ersuchens

Das vorlegende Gericht ersucht um Auslegung im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV in Bezug auf das richtige Zusammenspiel der Art. 17, 27 und 29 der Dublin-III-Verordnung im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Vorlagefragen

1. Umfasst das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung einer „Überstellungsentscheidung“ nach Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (Dublin-III-Verordnung) das Recht auf ein solches wirksames Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des Mitgliedstaats nach Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung über die Ausübung seines Ermessens nach Art. 17 Abs. 1, ob er den von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen bei ihm gestellten Antrag auf internationalen Schutz prüft, auch wenn diese Prüfung nach den in der Dublin-III-Verordnung festgelegten Kriterien nicht in seine Zuständigkeit fällt?
2. Für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird:
 - a) Folgt daraus, dass es einem ersuchenden Mitgliedstaat verwehrt ist, eine Überstellungsentscheidung zu vollziehen, bis über das Ersuchen eines Antragstellers um Ermessensausübung nach Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung entschieden ist?
 - b) Umfasst Art. 27 Abs. 3, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, in ihrem innerstaatlichen Recht eine von drei Formen der aufschiebenden Wirkung für Rechtsbehelfe gegen eine Überstellungsentscheidung oder für eine Überprüfung einer Überstellungsentscheidung vorzusehen, auch die Anfechtung einer Entscheidung nach Art. 17 Abs. 1, mit der die Ausübung des Wahlrechts, die Zuständigkeit für einen Antrag auf internationalen Schutz zu übernehmen, verweigert wird (im Folgenden: Ablehnungsentscheidung nach Art. 17)?
 - c) Sind die Gerichte im Fall einer Anfechtung einer Ablehnungsentscheidung nach Art. 17, wenn keine spezifischen nationalen Rechtsvorschriften eine der drei Formen der aufschiebenden Wirkung nach Art. 27 Abs. 3 vorsehen, verpflichtet, die aufschiebende Wirkung in einer dieser drei Formen in ihrem nationalen Recht zu gewähren, und wenn ja, in welcher?
 - d) Sind alle aufschiebenden Rechtsbehelfe nach Art. 27 Abs. 3 so auszulegen, dass sie eine Aussetzung der Frist für die Durchführung einer Überstellungsentscheidung nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung bewirken?
3. Für den Fall, dass die erste Frage 1 verneint wird:
 - a) Steht das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dem entgegen, dass ein ersuchender Mitgliedstaat eine Überstellungsentscheidung vor

Erlass der Entscheidung über einen Antrag des Antragstellers auf Ermessensausübung nach Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung durchführt?

- b) Steht das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dem entgegen, dass ein ersuchender Mitgliedstaat eine Überstellungsentscheidung durchführt, bevor über eine Anfechtung einer Ablehnungsentscheidung nach Art. 17 im Wege der gerichtlichen Überprüfung nach nationalem Recht entschieden ist?
- c) Hilfsweise: Hat die Anfechtung einer Ablehnungsentscheidung nach Art. 17 im Wege der gerichtlichen Überprüfung nach nationalem Recht eine aufschiebende Wirkung auf die Frist für die Durchführung einer Überstellungsentscheidung nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung oder sonst eine aufschiebende Wirkung auf die Überstellungsentscheidung?

Einschlägige Bestimmungen des Unionsrechts

Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Art. 17, 27 und 29 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. 2013 L 180, S. 31) (Dublin-III-Verordnung)

Urteil vom 23. Januar 2019, M.A. u. a. (C-661/17, EU:C:2019:53)

Einschlägige Bestimmungen des nationalen Rechts

Regulation 6(9) der Dublin System Regulations (S.I. 62 von 2018).

Order 84 („Judicial Review and Orders Affecting Personal Liberty“ [Gerichtliche Überprüfung und die persönliche Freiheit betreffende Anordnungen]) der Rules of the Superior Courts (Verfahrensordnung für die Obergerichte). Order 84 Rule 20 sieht im Wesentlichen vor, dass das Gericht eine Genehmigung erteilen muss, bevor ein Antrag auf gerichtliche Überprüfung behandelt werden kann, und dass der Antragsteller ein ausreichendes Interesse haben muss, damit eine Genehmigung erteilt werden kann. Order 84 Rule 21 sieht eine Frist von drei Monaten für die Einreichung des Antrags bei Gericht vor, die jedoch verlängert werden kann, insbesondere, wenn gute und ausreichende Gründe vorliegen.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens im Ausgangsverfahren

- 1 Der Antragsteller ist ein somalischer Staatsangehöriger, der am 20. Januar 2020 aus Schweden nach Irland kam. Er beantragte internationalen Schutz in Irland mit der Begründung, er sei in Somalia einem Bombenanschlag ausgesetzt gewesen, bei dem sein Geschäft zerstört und einer seiner Angestellten getötet worden sei.
- 2 Am 17. Februar 2020 wurde bei den schwedischen Behörden ein Wiederaufnahmegesuch gemäß den Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung gestellt. Schweden gab diesem Gesuch am 12. März 2020 statt. Dem Antragsteller wurde mitgeteilt, dass er innerhalb von 10 Tagen „weitere Informationen einschließlich humanitärer Gründe“ vorlegen könne, die er für relevant halte. Es wurden keine Angaben gemacht. Daraufhin wurde ihm ein Bescheid über die Entscheidung zur Überstellung nach Schweden zugestellt.
- 3 Am 5. August 2020 focht er diese Entscheidung beim International Protection Appeals Tribunal (IPAT) an. Die Verhandlung darüber vor dem IPAT fand am 8. Juli 2021 statt. Am 5. Oktober 2021 wies das IPAT den Rechtsbehelf zurück und bestätigte die Entscheidung, den Antragsteller nach Schweden zu überstellen.
- 4 Am 15. November 2021 stellten die Anwälte des Antragstellers in dessen Namen bei der Ministerin einen Antrag auf eine Ermessensentscheidung nach Art. 17 (im Folgenden: Antrag nach Art. 17), der auf die Notfallbeschränkungen im Zusammenhang mit Covid-19 und/oder eine Änderung seiner persönlichen Umstände, einschließlich einer Selbstmordgefahr im Falle einer solchen Überstellung, gestützt war.
- 5 Die Anwälte des Antragstellers fügten einen rechtsmedizinischen Bericht vom 15. Oktober 2021 bei, der dem IPAT nicht vorlag und in dem die Psychotherapeutin Dr. KH feststellte, dass „die Abschiebung [des Antragstellers] von [Irland] nach Schweden [ihrer] Meinung nach sehr wahrscheinlich ernsthafte negative Auswirkungen auf seine psychische Gesundheit haben würde, und zwar in einem Maße, dass er einem hohen Risiko der Selbstverletzung und eines möglichen Selbstmordes ausgesetzt wäre“.
- 6 Die Ministerin beschied diesen Antrag nicht in der Sache, so dass der Antragsteller am 17. Dezember 2021 ein gerichtliches Überprüfungsverfahren (im Folgenden: erstes gerichtliches Überprüfungsverfahren) gegen die Ministerin einleitete, in dem er um die Genehmigung für einen Antrag ersuchte, die Ministerin im Wege einer Anordnung zu verpflichten, eine Entscheidung über seinen Antrag nach Art. 17 zu treffen.
- 7 Einer im Rahmen dieses Verfahrens am 2. Februar 2022 abgegebenen eidesstattlichen Erklärung des Anwalts des Antragstellers war ein aktualisierter Bericht von Dr. KH vom 2. Februar 2022 beigelegt (zweiter Bericht von Dr. KH). In diesem Bericht äußerte Dr. KH ein höheres Maß an Besorgnis darüber, dass der

Antragsteller bei einer Rückführung nach Schweden „ernsthaft Gefahr läuft, sich das Leben zu nehmen“.

- 8 Am 16. Februar 2022 erließ die Ministerin ihre Entscheidung über den Antrag nach Art. 17 (die Entscheidung nach Art. 17) und lehnte diesen Antrag ab. In dieser Entscheidung vertrat die Ministerin die Auffassung, dass die vom Antragsteller angeführten Unterlagen keine humanitären oder Härtefallgründe erkennen ließen, die eine Feststellung auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung rechtfertigen würden. Die Ministerin erklärte, dass die Entscheidung nach Prüfung sämtlicher verfügbarer Informationen getroffen worden sei.
- 9 Die Entscheidung nach Art. 17 wurde von NB, „officer of the Minister“ (Beamter der Ministerin), unterzeichnet.
- 10 In Anbetracht der Tatsache, dass die Entscheidung nach Art. 17 das erste gerichtliche Überprüfungsverfahren überholt hatte, leitete der Antragsteller daraufhin ein weiteres gerichtliches Überprüfungsverfahren ein, in dem er die Genehmigung beantragte, die Entscheidung nach Art. 17 anzufechten und seine Abschiebung aus Irland bis zur Entscheidung über das neue gerichtliche Überprüfungsverfahren untersagen zu lassen.
- 11 Da der zweite Bericht von Dr. KH zur Stützung des Antrags nach Art. 17 nicht direkt der Abteilung der Ministerin vorgelegt worden war, reichte die Ministerin am 14. März 2022 eine ergänzende eidesstattliche Erklärung ein, in der sie erklärte, dass dieser medizinische Bericht dem Entscheidungsträger NB, der im Auftrag der Ministerin handele, „vor kurzem“ vorgelegt worden sei und dass der Entscheidungsträger nun Gelegenheit gehabt habe, den medizinischen Bericht zu prüfen und der Entscheidung nach Art. 17 einen Nachtrag hinzugefügt habe. In diesem Nachtrag erklärte NB: „Nachdem ich dieses Dokument nun geprüft habe, bin ich davon überzeugt, dass das Ergebnis dieser Entscheidung nicht anders ausgefallen wäre, wäre mir dieses Material damals bekannt gewesen.“
- 12 Der Antragsteller beantragt nun, den Gerichtshof mit einer Reihe von Fragen zum richtigen Zusammenspiel der Art. 17, 27 und 29 der Dublin-III-Verordnung zu befassen.

Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 13 Der Antragsteller macht zu allererst geltend, dass nach Art. 35 der Dublin-III-Verordnung die einem Minister in Bezug auf Art. 17 übertragenen Befugnisse nicht rechtmäßig von seinen Beamten ausgeübt werden könnten. Die Ministerin räumt dagegen ein, dass eine verfahrensrechtliche Verpflichtung bestehe, einen Antrag auf Ermessensausübung nach Art. 17 zu behandeln, macht aber geltend, dass keine materiell-rechtliche Verpflichtung dazu bestehe; insbesondere gebe es keine ausdrückliche oder stillschweigende Anforderung in Art. 35 oder der

Dublin-III-Verordnung im Allgemeinen, dass der Minister persönlich Entscheidungen nach Art. 17 treffen müsse.

- 14 Zweitens ist der Antragsteller der Ansicht, dass die Begründung der Entscheidung nach Art. 17 in Wirklichkeit nicht auf den Antrag des Klägers nach Art. 17 eingegangen sei. In Anbetracht der realen Gefahr eines Schadens und in Anbetracht der Entscheidung in der Rechtssache CK dürfe seine Überstellung nicht vollzogen werden und müsse er in das System des internationalen Schutzes in Irland aufgenommen werden.
- 15 Der Minister vertritt den Standpunkt, dass der Gerichtshof in den Rn. 88, 96 und 97 des Urteils CK sehr deutlich gemacht habe, dass selbst in einem Fall, in dem es um erhebliche psychiatrische Probleme einschließlich Suizidalität gehe, der zuständigen Behörde keine Verpflichtung auferlegt werden könne, unter diesen Umständen Art. 17 Abs. 1 anzuwenden. Der Minister beruft sich in diesem Zusammenhang auch auf die Entscheidung des EGMR in der Rechtssache AS/Schweiz (Antragsnummer 39350/13), in der dieser (Rn. 34) festgestellt habe, dass *„in Bezug auf die Selbstmordgefahr ... der Gerichtshof [beträchtigt], dass die Tatsache, dass eine Person, deren Ausweisung angeordnet wurde, mit Selbstmord gedroht hat, den Staat nicht verpflichtet, von der Vollstreckung der geplanten Maßnahme abzusehen, sofern konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um die Verwirklichung dieser Drohungen zu verhindern...“*. Die Ministerin beruft sich auch auf ähnliche Ausführungen im Urteil Karim/Schweden (Antragsnummer 24171/05) (S. 15).
- 16 Drittens machte der Antragsteller geltend, dass der Nachtrag zu der Entscheidung nach Art. 17 deutlich mache, dass die Ministerin das sehr relevante Material des zweiten Berichts von Dr. KH nicht berücksichtigt habe. Die Ministerin trug vor, dass der zweite Bericht von Dr. KH direkt an die Abteilung der Ministerin hätte geschickt werden müssen und nicht als Anlage zu einer eidesstattlichen Erklärung in einem Gerichtsverfahren; dementsprechend sei es verständlich, dass der Entscheidungsträger ihn nicht gesehen habe, bevor die Entscheidung nach Art. 17 am 16. Februar 2022 getroffen worden sei.
- 17 Viertens macht der Antragsteller geltend, es sei klar, dass in Anbetracht verschiedener Passagen des Urteils M. A. u. a. des Gerichtshofs, einschließlich der Rn. 64, 78 und 79, vertretbare Gründe in Bezug auf die Wechselwirkung zwischen einer Entscheidung nach Art. 17 und Art. 27 aufgeworfen würden. Da Art. 27 Abs. 3 auf die Anfechtung einer Entscheidung nach Art. 17 im Wege der gerichtlichen Überprüfung anwendbar sei, habe eine solche Anfechtung aufschiebende Wirkung, so dass er berechtigt sei, bis zum Ausgang der gerichtlichen Überprüfung in Irland zu bleiben. Die aufschiebende Wirkung gelte entweder automatisch bis zum Ausgang der gerichtlichen Überprüfung gemäß Art. 27 Abs. 3 Buchst. a oder automatisch gemäß Art. 27 Abs. 3 Buchst. c zumindest so lange, bis das Gericht Gelegenheit gehabt habe, die Aussetzung der Durchführung der Überstellungsentscheidung bis zum Ausgang der gerichtlichen Überprüfung auf einen entsprechenden Antrag hin zu prüfen. Der Antragsteller

argumentiert weiter, dass es die Wirksamkeit von Art. 27 untergraben würde, wenn ein integraler Bestandteil des Überstellungssystems von den Überprüfungsmechanismen der Dublin-III-Verordnung ausgeschlossen würde. Diese Auffassung werde durch den Wortlaut des 19. Erwägungsgrundes der Dublin-III-Verordnung gestützt. Außerdem habe der Gerichtshof in Rn. 78 des Urteils M. A. u. a. auf den „Erlass“ einer Überstellungsentscheidung im Anschluss an eine Entscheidung nach Art. 17 Bezug genommen und damit angedeutet, dass eine Überstellungsentscheidung nach Kapitel III erst nach einer Ablehnung nach Art. 17 rechtskräftig und wirksam werde.

- 18 Nach Ansicht der Ministerin untergraben die Auslegung der Art. 27 und 29 und ihre angebliche Wechselwirkung mit Art. 17, wie sie vom Antragsteller geltend gemacht werde, das Kernziel der Dublin-III-Verordnung, nämlich eine rasche Bearbeitung der Entscheidung darüber, welcher Mitgliedstaat für die Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz eines bestimmten Antragstellers zuständig ist, grundlegend.
- 19 Fünftens macht der Antragsteller in Bezug auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung geltend, dass es unverhältnismäßig wäre, ihn vor Erlass der Entscheidung in diesem Verfahren abzuschieben, da allein die Überstellung eine Verletzung seiner Rechte aus der Charta und der EMRK darstellen würde. Er unterstreicht insbesondere, dass der zweite Bericht von Dr. KH die fachliche Meinung vertrete, dass der Antragsteller bei einer Rückführung nach Schweden „ernsthaft Gefahr laufe, sich das Leben zu nehmen“.
- 20 Die Ministerin beruft sich insoweit auf das Urteil vom 21. Dezember 2011, N.S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 80), wonach davon auszugehen sei, dass die Behandlung von Asylbewerbern in allen Mitgliedstaaten den Anforderungen der Charta und der EMRK entspreche.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 21 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass in Irland das IPAT für die Prüfung von Rechtsbehelfen gegen Überstellungsentscheidungen zuständig ist, wie dies in Art. 27 der Dublin-III-Verordnung vorgesehen ist. Insoweit weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 27 Abs. 3 dieser Verordnung in ihrem nationalen Recht eine der drei Formen der aufschiebenden Wirkung in Bezug auf Überstellungsentscheidungen bis zur Entscheidung über solche Rechtsbehelfe wählen müssen.
- 22 Dagegen kann die Ausübung des in Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung verankerten Ermessens in Irland nur durch den Justizminister erfolgen, und der einzige Rechtsbehelf gegen eine solche Entscheidung ist ein Rechtsbehelf im Wege der gerichtlichen Überprüfung. Das vorliegende Gericht weist daher darauf hin, dass es in Irland zwei getrennte und unabhängige Möglichkeiten gibt, einen Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung nach Art. 27 der Dublin-III-Verordnung einerseits und gegen eine Entscheidung über die Ausübung des

Ermessens nach Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung andererseits einzulegen.

- 23 Das vorlegende Gericht hat jedoch Zweifel an der aufschiebenden Wirkung, die ein Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung nach Art. 17 in Bezug auf eine Überstellungsentscheidung haben kann, insbesondere dann, wenn gegen letztere bereits ein Rechtsbehelf nach Art. 27 eingelegt worden ist. Es verweist insoweit auf das Urteil vom 23. Januar 2019, M. A. u. a. (C-661/17, EU:C:2019:53), und stellt fest, dass der Gerichtshof in diesem Urteil offensichtlich weder die Frage entschieden hat, ob die Bestimmungen über die aufschiebende Wirkung nach Art. 27 der Dublin-III-Verordnung anwendbar sind, wenn ein Rechtsbehelf im Wege der gerichtlichen Überprüfung gegen eine Entscheidung nach Art. 17 dieser Verordnung eingelegt wurde, noch die Frage, ob eine solche aufschiebende Wirkung als Aussetzung der Vollstreckung einer Überstellungsentscheidung nach Art. 29 dieser Verordnung ausgelegt werden kann.
- 24 Das vorlegende Gericht möchte ferner wissen, ob das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Charta die Wirkung haben könnte, dass einerseits die Wirkung einer Überstellungsentscheidung ausgesetzt wird, bis eine Ermessensentscheidung nach Art. 17 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung ergangen oder solange ein Rechtsbehelf gegen eine solche Entscheidung anhängig ist, und dass andererseits diese aufschiebende Wirkung als Aussetzung der Vollstreckung einer Überstellungsentscheidung nach Art. 29 der Verordnung wirken kann.
- 25 Zur Begründung seines Antrags auf Anwendung des Eilvorabentscheidungsverfahrens führt das vorlegende Gericht schließlich aus, dass es besorgt ist, dass die Dauer, die der Gerichtshof normalerweise für die Behandlung des Vorabentscheidungsersuchens benötigt, angesichts der dem Gerichtshof vorliegenden medizinischen Beweise, die zu dem Ergebnis führen, dass der Antragsteller unter Selbstmordgedanken leidet und bei einer Rückführung nach Schweden „ernsthaft gefährdet ist, sich das Leben zu nehmen“, eine reale Gefahr für die Gesundheit, wenn nicht sogar für das Leben des Antragstellers in diesem Verfahren darstellen könnte.