

Дело C-185/24 [Tudmur]ⁱ

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

7 март 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

14 февруари 2024 г.

Жалбоподател:

RL

Отвeтник:

Bundesrepublik Deutschland

[...]

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

По административно производство със страни

RL,

жалбоподател,

[...]

срещу

Bundesrepublik Deutschland [...],

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

ОТВЕТНИК,

относно право на убежище (Сирия) — решение за установяване на недопустимостта на основание член 29, параграф 1, точка 1, буква а) от Asylgesetz (Закон за убежището) и заповед за отвеждане в Италия

11-ти съдебен състав [...] на

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (ОБЛАСТЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА ПРОВИНЦИЯ
СЕВЕРЕН РЕЙН — ВЕСТФАЛИЯ)

на 14 февруари 2024 г.,

[...]

определи:

Спира производството по делото.

Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

1. Трябва ли член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013 да се тълкува в смисъл, че в първоначално посочената за компетентна държава членка съществуват системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз, ако тази държава членка по принцип отказва за неопределен срок да приема (обратно) търсещи убежище лица поради това, че по нейно разпореждане се спира приемането на прехвърляния?
2. При отрицателен отговор на първия въпрос: трябва ли член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013 да се тълкува в смисъл, че разпоредбите в правото на Съюза относно изясняването на фактите, които изискват установяването на обективни, достоверни, точни и надлежно актуализирани данни относно процедурата по предоставяне на убежище и условията за приемане на подлежащи на прехвърляне кандидати за убежище, претърпяват ограничение, когато сезираната със случая юрисдикция не може да получи тези данни, а може само да установи хипотетични факти, тъй като проучваната държава членка по принцип отказва за неопределен срок да приема

(обратно) търсещи убежище лица поради това, че по нейно разпореждане се спира приемането на прехвърляния?

Мотиви:

I.

Роденият през 1996 г. жалбоподател е сирийски гражданин. Съгласно твърденията му той влиза за първи път във Федерална република Германия в средата на декември 2021 г. и на 30 декември 2021 г. подава молба за убежище. При проверка в системата „Евродак“ се установяват данни от категория 2 за жалбоподателя във връзка с Италия. Според тях на 5 декември 2021 г. в Триест са му снети пръстови отпечатьци. Италия не отговаря на искането на Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците, наричана по-нататък „Службата“) от 6 януари 2022 г. за поемане на отговорност.

С решение от 31 март 2022 г. Службата отхвърля молбата за убежище като недопустима (т. 1), установява, че не съществуват забрани за принудително отвеждане до границата на страната на основание член 60, параграф 5 и параграф 7, първо изречение от Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Закон за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на територията на Федерална република Германия, наричан по-нататък „AufenthG“) (т. 2), и разпорежда принудителното му отвеждане в Италия (т. 3). Тя налага забрана за влизане и пребиваване по член 11, параграф 1 от AufenthG, като я ограничава за срок от 15 месеца, считано от датата на извеждането му от страната (т. 4).

Сезиран с молба за постановяване на временни мерки и жалба срещу това решение, с определение от 25 април 2022 г. Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд Дюселдорф, Германия) разпорежда суспензивното действие на тази жалба и с решение от 11 май 2022 г. отменя решението на Службата от 31 март 2022 г. По искане на ответника с определение от 27 юли 2022 г. настоящият съдебен състав допуска въззивната жалба срещу това съдебно решение.

В хода на въззивното производство в циркулярно писмо от 5 декември 2022 г. до всички звена „Дъблин“ италианското звено „Дъблин“ заявява:

„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 [С настоящото ви информираме, че поради неочаквано възникнали технически причини, свързани с липсата на съоръжения за приемане, се отправя искане до държавите членки временно да спрат прехвърлянията към Италия, считано от утре, с

изключение на случаи на събиране на семейството с непридружени малолетни и непълнолетни чужденци].

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow [Ще бъде предоставена последваща допълнителна и по-подробна информация относно продължителността на временното спиране].“

В друго циркулярно писмо от 7 декември 2022 г. италианското звено „Дъблин“ заявява:

„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 [Настоящото писмо е в продължение на предходното уведомление от 5 декември относно временното спиране на прехвърлянията с изключение на случаи на събиране на семейството с непридружени малолетни и непълнолетни чужденци поради липса на съоръжения за приемане].

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 [Във връзка с това, като се има предвид големият брой новопристигнали лица на морските и сухопътните граници, с настоящото ви информираме за необходимостта от промяна на графика за дейностите по приемане на граждани на трети държави, като се отчита липсата на налични места за приемане].“

До момента няма оповестено друго заявление на италианското звено „Дъблин“.

С определение от 21 юни 2023 г. настоящият съдебен състав отхвърля въззивната жалба на ответника, като излага следните мотиви: Решението на Службата за установяване на недопустимостта е незаконосъобразно, тъй като съгласно член 3, параграф 2, трета алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013 Федерална република Германия е станала компетентна за провеждане на процедурата по предоставяне на убежище на жалбоподателя. Това е така, тъй като в случая не можело да се осъществи прехвърляне в съответствие с този параграф към посочената държава членка въз основа на критериите, предвидени в глава III. Произтичащата от член 13, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 604/2013 компетентност на Италия била отпаднала съгласно член 3, параграф 2, втора алинея от същия регламент, тъй като италианските органи отказвали като цяло достъп до процедурата по предоставяне на убежище и приемане на подлежащи на връщане лица, които съгласно същия регламент трябва да бъдат прехвърлени в Италия като

държава членка, компетентна да разгледа молбата им за убежище (наричани по-нататък „лица, обект на дъблинската процедура“).

Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) отменя определението на настоящия състав от 21 юни 2023 г. и връща делото на запитващата юрисдикция за ново разглеждане и решаване.

С писмено становище от 8 февруари 2024 г. Службата информира, че през 2023 г. в рамките на системата от Дъблин са извършени единадесет прехвърляния от Германия в Италия като държава членка. От отговора на германското федерално правителство от 28 февруари 2023 г. на краткото запитване от 17 януари 2023 г. (документ 20/5868 на Бундестага) става ясно, че през 2022 г. Германия отправя до Италия 14 439 искания за поемане на отговорността за търсеци убежище лица, като към 31 декември 2022 г. във Федерална република Германия пребивават 8 932 лица, за които Италия е компетентна да проведе процедурата по предоставяне на убежище. През 2022 г. от Германия в Италия са прехвърлени 362 лица.

II.

[...] [национално процесуално право]

1 Националното правно положение е следното:

Правната преценка на обжалваното решение на Службата е уредена в националното право от Asylgesetz (Закон за убежището, наричан по-нататък „AsylG“) в редакцията му, публикувана на 2 септември 2008 г. (BGBl. I, стр. 1798), последно изменен с член 1 от Закона от 19 декември 2023 г. (BGBl. 2023 I, стр. 382).

Релевантните правни норми гласят:

Член 1 от AsylG (Приложно поле)

(1) Този закон се прилага за чужденците, търсеци:

[...]

2. международна закрила съгласно Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. [...]; международната закрила по смисъла на Директива 2011/95/ЕС включва закрилата срещу преследване съгласно Конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г. (BGBl. 1953 II, стр. 559, 560) и субсидиарната закрила по смисъла на Директивата; [...]

Член 13 от AsylG (Молба за убежище)

(2) Всяка молба за предоставяне на убежище се счита за молба за признаване на право на убежище и за молба за международна закрила по

смисъла на член 1, параграф 1, точка 2. Чужденецът може да ограничи молбата за убежище до признаването на международна закрила. [...]

Член 29 от AsylG (Недопустими молби)

(1) Молбата за убежище е недопустима, когато:

1. друга държава

a) в съответствие с Регламент (ЕС) № 604/2013 [...]

е компетентна да проведе процедурата по предоставяне на убежище [...].

2 Преюдициалните въпроси относно тълкуването на член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013 са от значение за постановяването на решение в настоящото производство.

a) Условието по член 29, параграф 1, точка 1, буква а) от AsylG са изпълнени, когато друга държава е компетентна съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 да проведе процедурата по предоставяне на убежище на жалбоподателя. В съответствие с член 13, параграф 1 и член 22, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 604/2013 Италия е компетентната държава членка за процедурата по предоставяне на убежище на жалбоподателя, освен ако компетентността е преминала върху Федерална република Германия в съответствие с член 3, параграф 2, втора и трета алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013.

Съдът на Европейския съюз е определил правните ограничения за прехвърляния съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013, като посочва, че съществуващи системни недостатъци в компетентната държава членка по смисъла на член 3, параграф 2, втора алинея от посочения регламент попадат в обхвата на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на член 3 от ЕКПЧ „само когато“ са с особено висока степен на сериозност, която зависи от всички обстоятелства по случая и която би била налице, когато поради безразличието на органите на държава членка лице, което е напълно зависимо от подпомагането с публични средства, независимо от своята воля и личния си избор би се оказало в положение на крайна материална нищета, без да може да задоволява най-основните си потребности, по-специално от храна, лична хигиена и дом, което би увредило физическото или психическото му здраве или би довело до несъвместимо с човешкото достойнство влошаване на положението му. Ето защо посочената степен не е налице дори в положения, които, въпреки че се характеризират с голяма несигурност или значително влошаване на условията на живот на заинтересованото лице, не водят до крайна материална нищета, която поставя посоченото лице в положение, което е толкова тежко, че може да се приравни на нечовешко или унизително отношение.

Съд на Европейския съюз, решения от 19 март 2019 г., Ibrahim, C-297/17 и др. [ECLI:EU:C:2019:219], т. 89—91, и Jawo, C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], т. 93; определение от 13 ноември 2019 г., Omer и др., C-540/17 и др. [ECLI:EU:C:2019:964], т. 39.

По преценка на запитващата юрисдикция Италия няма готовност за неопределен срок да приеме (обратно) жалбоподателя, както и други лица, обект на дъблинската процедура, с изключение на няколко отделни случая, които не са от съществено значение. От една страна, за това свидетелства фактът, че през 2023 г. са осъществени само 11 прехвърляния към Италия, докато — предвид статистическите данни за 2022 г. — броят на търсещите убежище лица, за които Италия е компетентна да проведе процедурата по предоставяне на убежище, е няколко пъти по-висок от действително осъществените прехвърляния. Възможно е тези 11 случая на прехвърляния да се отнасят до връщания на непридружени малолетни и непълнолетни чужденци с цел събиране на семейството, които съгласно писмото от 5 декември 2022 г. е можело да продължат да се осъществяват. От друга страна, в посочените по-горе циркулярни писма на италианското звено „Дъблин“ не се посочва нито крайна дата за спирането на прехвърлянията, нито дори ориентировъчен или предварителен график. Повече от 14 месеца — въпреки обявеното в циркулярното писмо от 5 декември 2022 г. — не е предоставена друга информация относно продължителността на спирането на прехвърлянията. Ответникът също не е предоставил на настоящия съдебен състав нова информация нито в рамките на това, нито на друго производство.

Въпросът дали разпореждането на държава членка незабавно и за неуточнен съответно ограничен срок вече да не се приемат прехвърляния представлява системни недостатъци по смисъла на член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013, не е изяснен. Съдът на Европейския съюз все още не се е произнасял по такъв въпрос.

Съдебният състав счита, че разпореденото с циркулярните писма на италианското звено „Дъблин“ от 5 и 7 декември 2022 г. спиране на приемането представлява системни недостатъци по смисъла на член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013. Съгласно циркулярните писма и съответната практика на италианското звено „Дъблин“ е очевидно, че Италия съзнателно не подчинява действията си на регулаторната рамка на Регламент (ЕС) № 604/2013 и вече отказва на кандидати за убежище достъп до процедурата по предоставяне на убежище и приемане в случай на прехвърляне.

Вж. OVG NRW (Областен административен съд на провинция Северен Рейн — Вестфалия, Германия), определение от 5 юли 2023 г., 11 A 1722/22.A, juris, т. 46 и сл., с цит. съд. практи.; [...] [допълнителна, но изглежда по-нееднозначна съдебна практика]; друго мнение [...] [решения на някои административни

съдилища] Hessischer VGH (Областен административен съд на провинция Хесен, Германия), определение от 27 юли 2023 г., 2 A 377/23.Z.A, juris, стр. 5.

Следователно по принцип причината да не се осъществяват прехвърляния към Италия не са действителни или свързани с националното право пречки за прехвърлянето или практическата невъзможност за изпълнение на решение за прехвърляне,

вж. по този въпрос Съд на Европейския съюз, решение от 12 януари 2023 г., C-323/21 и др. [ECLI:EU:C:2023:4], т. 69 и сл., които биха могли да изключат допускането за наличие на системни недостатъци.

Освен това до обявения понастоящем отказ на Италия да приема търсеци убежище лица съдебният състав е приемал, че по принцип по отношение на процедурата по предоставяне на убежище и условията за приемане на такива лица в Италия не са налице системни недостатъци, когато жалбоподателят — както в настоящия случай — все още не е подал молба за убежище в Италия.

Вж. в това отношение OVG NRW, определение от 26 юли 2022 г., 11 A 1497/21.A, juris, т. 64 и сл.

Съгласно практиката на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) условията по член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013, които се основават (изключително) на положението в компетентната държава членка, не са автоматично изпълнени само поради факта, че тази държава членка а priori отказва да приема съответните лица. Липсата на готовност за приемане сама по себе си не била достатъчна, за да се направи изводът, че съществуват системни недостатъци по смисъла на член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕС) № 604/2013. Заявлението на Италия можело да представлява само индикация; въпреки това било необходимо да се представят допълнителни факти относно условията на живот, които очакват кандидата за убежище в случай на — предполагаемо — прехвърляне в Италия.

Вж. BVerwG (Федерален конституционен съд, Германия), определение от 8 ноември 2023 г., 1 B 29.23, juris, т. 10 и 15.

Обратно на това, относно разпореденото от Италия спиране на приемането в определение, с което се отказва разглеждане на конституционна жалба, Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия) констатира, че административният съд е нарушил задължението си за изясняване на фактите, тъй като не е разгледал в достатъчна степен сведенията на жалбоподателката относно системните недостатъци на

италианската система за предоставяне на убежище и преди всичко е пропуснал да извърши служебна проверка, за да се осведоми относно настоящото положение по приемане на търсеци убежище лица в Италия и не е взел предвид уведомленията относно спирането на приемането.

Вж. BVerfG, определение за отхвърляне от 2 август 2023 г., 2 BvR 593/23, juris, т. 12.

б) Вторият въпрос се поставя в случай на отрицателен отговор на първия въпрос.

Преди да приеме, че е налице опасност по смисъла на член 4 от Хартата и на член 3 от ЕКПЧ, сезираният съд е длъжен въз основа на обективни, достоверни, точни и надлежно актуализирани данни и с оглед на гарантирания от правото на Съюза стандарт за закрила на основните права да прецени дали действително съществуват системни или общи, или засягащи определени групи лица недостатъци, които представляват сериозни и потвърдени основания да се смята, че кандидатът за убежище е изложен на реална опасност да бъде подложен на нечовешко или унизително отношение по смисъла на тази разпоредба.

Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 19 март 2019 г. Jawo, C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], т. 85, 90 и сл.; определение от 13 ноември 2019 г. Named и др., C-540/17 и др. [ECLI:EU:C:2019:964], т. 38 и сл., с цит. съд. практи.

При все това обективни, достоверни, точни и надлежно актуализирани данни относно процедурата по предоставяне на убежище и условията за приемане на връщащи се кандидати не могат да бъдат получени, когато държавата членка, която следва да бъде проучена — както в случая Италия — отказва (обратно) приемане на кандидатите. Не може да се установи какво би било действителното положение на кандидатите, които трябва да бъдат върнати в Италия. Би трябвало да се установяват хипотетични обстоятелства. Това би изисквало да се направят спекулации, които биха се различавали от обективни, надеждни и точни данни.

в) Въпросите са от значение за постановяването на решение по делото и поради факта, че жалбата за отмяна на решението от 31 март 2022 г. на Службата за установяване на недопустимостта следва да бъде уважена само ако се приеме становището на запитващата юрисдикция. В противен случай въз основа на националното право в това отношение жалбата би следвало да се отхвърли. Не са налице други основания, обосноваващи компетентност на Федерална република Германия. По-специално запитващата юрисдикция приема, че в Италия не съществуват системни недостатъци по други причини.

Вж. в това отношение OVG NRW, определение от 26 юли 2022 г., 11 A 1497/21.A, juris, т. 64 и сл., относно лица, обект на

дъблинската процедура, които — подобно на жалбоподателя — преди това не са подали молба за убежище в Италия.

- 3 Съдебният състав прави искане за разглеждане на преюдициалното запитване по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник на Съда. Предвид големия брой пребиваващи в Германия бежанци, които са подали молба за убежище в Германия, чието разглеждане съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 обаче само по себе си е от компетентността на друга държава членка, е необходимо бързо изясняване.

Запитващата юрисдикция отбелязва, че Съдът на Европейския съюз е бил сезиран с преюдициално запитване и в рамките на производството по дело 11 А 1080/22.А.

Определението не подлежи на обжалване (член 80 от AsylG).

[...]