

C-185/24. sz. [Tudmur] ügyⁱ

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2024. március 7.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2024. február 14.

Felperes:

RL

Alperes:

Bundesrepublik Deutschland

[omissis]

V é g z é s

Az

RL

felperes

[omissis]

és a

Bundesrepublik Deutschland [omissis]

alperes között

ⁱ A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

Menedékjog (Szíria) – Az AsylG (menedékjogról szóló törvény)
29. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontja szerinti
elfogadhatatlanságot megállapító határozat és az olasz határra való
kitoloncolás

miatt folyamatban lévő közigazgatási eljárásban

az OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND
NORDRHEIN-WESTFALEN (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási
felsőbbírósága, Németország)

tizenegyedik tanácsa

2024. február 14-én

[omissis]

a következőképpen határozott:

A bíróság az eljárást felfüggeszti.

Előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti az
Európai Unió Bírósága elé:

1. Úgy kell-e értelmezni a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdését, hogy a felelősnek kijelölt tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, ha e tagállam az átvételek államilag elrendelt felfüggesztése miatt főszabály szerint határozatlan időre megtagadja a menedékkérők befogadását, illetve visszavételét?
2. Az 1. kérdésre adott nemleges válasz esetén: úgy kell-e értelmezni a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdését, hogy a tényállás tisztázására vonatkozó, a menekültügyi eljárással és az átadandó kérelmezőre vonatkozó befogadási feltételekkel kapcsolatban objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatok megállapítását megkövetelő uniós jogi előírások korlátozását jelenti, ha az eljáró bíróság nem jut hozzá ezekhez az adatokhoz, hanem csupán hipotetikus tényállást tud megállapítani, mivel az érintett tagállam az átvételek államilag elrendelt felfüggesztése miatt főszabály szerint határozatlan időre megtagadja a menedékkérők befogadását, illetve visszavételét?

I n d o k o l á s :

I.

A felperes, aki 1996-ban született, szír állampolgár. Saját bevallása szerint 2021. december közepén utazott be a Németországi Szövetségi Köztársaságba, és 2021. december 30-én menedéjog iránti kérelmet nyújtott be. Az Eurodac-adatbázisban végzett ellenőrzés a felperesre vonatkozóan 2. kategóriás találatot eredményezett Olaszország tekintetében. Ennek alapján 2021. december 5-én Triesztben ujjlenyomatot vettek tőle. Olaszország nem reagált a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, Németország, a továbbiakban: hivatal) 2022. január 6-i átvétel iránti megkeresésére.

2022. március 31-i határozatával a hivatal a menedéjog iránti kérelmet mint elfogadhatatlant elutasította (1. pont), megállapította, hogy nem áll fenn a Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (a külföldieknek az országban való tartózkodásáról, munkavállalásáról és integrációjáról szóló törvény, a továbbiakban: AufenthG) 60. §-ának (5) bekezdése és (7) bekezdésének első mondata szerinti kitoloncolási tilalmak alkalmazhatósága (2. pont), és elrendelte a Olaszországba való kitoloncolást (3. pont). A hivatal az AufenthG 11. §-ának (1) bekezdése alapján beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el, és e tilalmat a kitoloncolás napjától számított tizenöt hónap időtartamra állapította meg (4. pont).

Az ideiglenes intézkedés iránti kérelem és az e határozat ellen benyújtott kereset alapján a Verwaltungsgericht Düsseldorf (düsseldorfi közigazgatási bíróság, Németország) a 2022. április 25-i végzésével a kereset tekintetében halasztó hatályt rendelt el, és a 2022. május 11-i ítéletével hatályon kívül helyezte a 2022. március 31-i végzést. Az alperes kérelmére a kérdést előterjesztő bírósági tanács 2022. július 27-i végzésével megállapította az ezen ítélet ellen benyújtott fellebbezés elfogadhatóságát.

A folyamatban lévő fellebbezési eljárás során az olasz dublini egység 2022. december 5-én körlevelet küldött ki valamennyi dublini egységnek:

„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.”

[„Értesítjük, hogy a rendelkezésre álló befogadó létesítmények hiányához kapcsolódó, hirtelen felmerült technikai okok miatt a tagállamokat arra kérjük, hogy – a kísérő nélküli kiskorúak

családegyesítését érintő esetek kivételével – holnaptól ideiglenesen függesszék fel az Olaszország felé irányuló átadásokat.

A felfüggesztés tartamára vonatkozóan hamarosan további részletes információkat fogunk közölni.”]

Egy további, 2022. december 7-i körlevélben az olasz dublini egység a következőket állapította meg:

„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.”

[A jelen tájékoztatás a korábbi, december 5-i, arra vonatkozó közleményt követi, hogy az átadások – a kísérő nélküli kiskorúak családjegyesítését érintő esetek kivételével – a rendelkezésre álló befogadó létesítmények hiánya miatt felfüggesztésre kerülnek.

A tengeren és a szárazföldön érkezők jelentős száma miatt e tekintetben közöljük, hogy szükségessé vált a harmadik országbeli állampolgárok befogadására vonatkozó tevékenységek átütemezése, figyelembe véve a rendelkezésre álló befogadóhelyek hiányát is.”]

Az olasz dublini egység mindeztidáig nem tett további nyilatkozatot.

2023. június 21-i végzésével a kérdést előterjesztő bírósági tanács az alperes fellebbezését elutasította és indokolásképpen a következőket állapította meg: a hivatal elfogadhatatlanságot megállapító határozata jogellenes, mivel a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján a felperes menekültügyi eljárásáért a Németországi Szövetségi Köztársaság lett felelős. E bekezdés alapján ugyanis nem lehet a III. fejezetben foglalt kritériumok alapján meghatározott tagállamnak való átadást végrehajtani. Olaszországnak a 604/2013/EU rendelet 13. cikkének (2) bekezdéséből eredő felelőssége a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján megszűnt, mivel az olasz hatóságok azon visszatérésre kötelezett személyek esetében, akiket e rendelet értelmében Olaszországnak kell átadni (a továbbiakban: a dublini rendelet alapján visszatérésre kötelezett), a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést és a befogadást teljes egészében megtagadták.

A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) hatályon kívül helyezte az eljáró bírósági tanács 2023. június 21-i végzését, és az

ügyet visszautalta a kérdést előterjesztő bíróság elé további tárgyalás és határozathozatal céljából.

2024. február 8- beadványában a hivatal közölte, hogy 2023-ban Németország a dublini eljárás keretében tizenegy személyt adott át Olaszországnak. A szövetségi kormánynak a 2023. január 17-i kisebb interpellációra 2023. február 28-án adott válasza (Bundestagsdrucksache 20/5868) szerint Németország 2022-ben 14 439 átvétel iránti kérelmet nyújtott be Olaszországhoz, és 2022. december 31-én 8932 olyan személy tartózkodott a Német Szövetségi Köztársaság területén, akinek a menekültügyi eljárásáért Olaszország volt a felelős. 2022-ben Németország 362 személyt adott át Olaszországnak.

II

[omissis] [nemzeti eljárásjog]

1 A nemzeti jogi szabályozás a következő:

A nemzeti jogban a hivatal megtámadott határozatának jogi értékelése az Asylgesetznak (menedékjogról szóló törvény, AsylG) a 2008. szeptember 1-jei kihirdetés szerinti, utoljára a 2023. december 19-i törvény (BGBl. 2023. I, 382. sz.) 1. cikkével módosított változata (BGBl. I. 1789. o.) alapján történik.

A vonatkozó rendelkezések a következőket írják elő:

AsylG 1. § (Hatály)

(1) E törvény az alábbiakat kérelmező külföldi személyekre alkalmazandó:

[...]

2. nemzetközi védelmet a [...] 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján; a 2011/95/EU irányelv [...] értelmében vett nemzetközi védelem magában foglalja a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i egyezmény (BGBl. 1953. II 559., 560. o. [; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.]) szerinti üldöztetés elleni védelmet és az irányelv értelmében vett kiegészítő védelmet; [...]

AsylG 13. § (Menedékjog iránti kérelem)

(2) Minden menedékjog iránti kérelem magában foglalja a menedékjog elismerésének és az 1. § (1) bekezdésének 2. pontja szerinti nemzetközi védelemnek a kérelmezését. A külföldi személy a nemzetközi védelem megadására korlátozhatja a menedékjog iránti kérelmet. [...]

AsylG 29. § (Elfogadhatatlan kérelmek)

(1) A menedékjog iránti kérelem elfogadhatatlan, ha

1. a menekültügyi eljárás lefolytatásáért egy másik tagállam felelős

a) a [...] 604/2013/EU rendelet alapján

[...].

2 A 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdése második albekezdésének értelmezése kapcsán előterjesztett kérdések a jelen eljárásban relevánsak.

a) Az AsylG 29. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontjában foglalt feltételek teljesülnek, ha a 604/2013/EU rendelettel összhangban a felperes menekültügyi eljárásának lefolytatásáért egy másik állam a felelős. A 604/2013/EU rendelet 13. cikkének (1) bekezdése és 22. cikkének (7) bekezdése szerint a felperes menekültügyi eljárásáért felelős tagállam Olaszország, kivéve, ha a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második és harmadik albekezdése alapján a felelősség átszállt a Németországi Szövetségi Köztársaságra.

A Bíróság a 604/2013/EU rendelet szerinti átadások jogi kereteit úgy határozta meg, hogy a felelős tagállamban fennálló, a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett szisztematikus hiányosságok „csak akkor” tartoznak a Charta 4. cikkének és az az emberi jogok európai egyezménye (EJEE) 3. cikkének hatálya alá, ha eléri a különösen jelentős mértéket, amely a szóban forgó körülmények összességétől függ, és amelyet akkor érnének el, ha a valamely tagállam hatóságai által tanúsított közöny azzal a következménnyel járna, hogy az állami támogatástól teljes mértékben függő személy – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesülne, amelyben képtelen lenne legalapvetőbb szükségleteit – mint például az étkezést, a tisztálkodást, valamint a lakhatást – kielégíteni, és ez fizikai vagy lelki egészségének sérelmével vagy állapotának az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen romlásával járna. Az említett mérték tehát nem kerül elérésre olyan helyzetekben, amelyeket akár jelentős nélkülözés vagy az érintett személy életkörülményeinek jelentős romlása jellemez, amennyiben azok nem járnak olyan súlyos anyagi nélkülözéssel, amely az érintett személyt az embertelen vagy megalázó bánásmódhoz hasonlíthatóan súlyos helyzetbe sodorja.

A Bíróság 2019. március 19-i Ibrahim ítélete – C-297/17[, C-318/17, C-319/17 és C-438/17, ECLI:EU:C:2019:219], 89–91. pont és 2019. március 19-i Jawo ítélete – C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], 93. pont; 2019. november 13-i Omar és társai végzése – C-540/17[és C-541/17, ECLI:EU:C:2019:964], 39. pont.

Az eljáró bírósági tanács értékelése szerint Olaszország határozatlan ideig – néhány lényegtelen egyedi eset kivételével – nem hajlandó a felperest és a dublini rendelet alapján más visszatérésre kötelezettet befogadni, illetve visszavenni. Ezt egyrészt az bizonyítja, hogy 2023-ban mindössze tizenegy Olaszországnak való átadásra került sor, noha a 2022-re vonatkozó statisztikákat alapul véve azon menedékkérők száma, akiknek a menekültügyi eljárásáért Olaszország a felelős, többszöröse a ténylegesen végrehajtott átadásoknak. A tizenegy átadás esetében

kísérő nélküli kiskorúak családgyejesítés céljából történő kitoloncolásáról lehetett szó, amelyet a 2022. december 5-i levél szerint továbbra is lehetővé kellett tenni. Másrészt, az olasz dublini egység hivatkozott körlevelei nem közlik az átadások felfüggesztése végének időpontját, sőt még csak megközelítő vagy várható időkeretet sem adnak meg. A 2022. december 5-i körlevélben tett bejelentés ellenére több mint 14 hónapja nem adtak további tájékoztatást az átadások felfüggesztésének időtartamáról. Az alperes az eljáró bírósági tanács számára sem ebben az eljárásban, sem más eljárásban nem szolgáltatott új információkat.

Nem egyértelmű, hogy tagállam arra vonatkozó határozata, hogy azonnali hatállyal és meg nem határozott, illetve korlátozott időtartamra minden további átadást elutasít, a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett szisztematikus hiányosságokat eredményez-e. A Bíróság még nem határozott ebben a kérdésben.

Az eljáró bírósági tanács úgy véli, hogy az olasz dublini egység 2022. december 5-i és december 7-i körlevelében elrendelt befogadási tilalom a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett szisztematikus hiányosságokat eredményez. A körlevelek és az olasz dublini egység e körleveleknek megfelelő gyakorlata alapján egyértelmű, hogy Olaszország szándékosan nem a 604/2013/EU rendelet által megállapított szabályok szerint jár el, és a kérelmezőktől átadásuk esetén megtagadja a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférést és a befogadást.

Lásd: OVG NRW (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbbírósága) 2022. július 26-i végzése – 11 A 1722/22.A –, juris, 64. és azt követő pont, további hivatkozásokkal [omissis] [további, azonban állítólag kevésbé egyértelmű ítélkezési gyakorlat]; eltérő álláspont [omissis] [néhány közigazgatási bírósági határozat] Hess. VGH (hesseni közigazgatási felsőbbíróság, Németország) 2023. július 27-i határozata – 2 A 377/23.Z.A –, juris, 5. o.

Az Olaszországba való átadások végrehajtása általános elmaradásának okát tehát nem az átadás ténybeli vagy nemzeti jog szerinti akadályai vagy az átadásról szóló határozat végrehajtásának anyagi lehetetlensége jelenti,

lásd ezzel kapcsolatban: a Bíróság 2023. január 12-i ítélete – C-323/21[, C-324/21. és C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4] –, 69. és azt követő pont).

ami kizárhatná a szisztematikus hiányosságok megállapítását.

Ezenfelül az eljáró bírósági tanács a befogadás Olaszország részéről történő megtagadásáig abból indult ki, hogy az olasz menekültügyi eljárásnak és befogadási feltételeknek alapvetően nincsenek szisztematikus hiányosságai, ha a felperes – a jelen üggyhöz hasonlóan – még nem nyújtott be menedékjog iránti kérelmet Olaszországban.

Lásd: OVG NRW (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbbírósága) 2022. július 26-i határozata – 11 A 1497/21.A –, juris, 64. és azt követő pontok)

A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) ítélezési gyakorlata szerint a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében foglalt, (kizárólag) a felelős tagállamban fennálló helyzeten alapuló feltételek nem teljesülnek önmagukban azért, hogy e tagállam eleve megtagadja az érintett személyek befogadását. A befogadás hajlandóságának hiánya önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy a 604/2013/EU rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett szisztematikus hiányosságok állnak fenn. Olaszország nyilatkozata csak jelzésértékű lehet; további magyarázatra van szükség azzal kapcsolatban, hogy az Olaszországnak való – esetleges – átadás esetében a menedékkérő milyen életkörülményekre számíthat.

BVerwG (szövetségi közigazgatási bíróság) 2023. november 8-i határozata – 1 B 29.23 –, juris, 10. és 15. pont.

Ezzel szemben a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság, Németország) egy alkotmányjogi panaszt döntéshozatalra nem utaló határozatban megállapította, hogy a közigazgatási bíróság nem teljesítette a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét, mivel nem foglalkozott kellőképpen a panaszosnak az olasz menekültügyi rendszer rendszerszintű hiányosságaira vonatkozó megállapításaival, mindenekelőtt pedig elmulasztotta, hogy a hatósági vizsgálat keretében tájékozódjon a befogadások aktuális olaszországi helyzetéről, valamint hogy figyelembe vegye a befogadási tilalommal kapcsolatos tájékoztatásokat.

BVerfG (szövetségi alkotmánybíróság) 2023. augusztus 2-i el nem fogadásról szóló határozata – 2 BvR 593/23 –, juris, 12.pont.

b) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén merül fel a 2. kérdés.

A Charta 4. cikke és az EJEE 3. cikke szerinti veszély megállapítását megelőzően a bíróság köteles objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatok alapján, valamint az alapvető jogoknak az uniós jog által biztosított védelmi szintjére tekintettel értékelni, hogy a menekültügyi eljárásban és a befogadási feltételek alapján fennállnak-e rendszerszintű vagy általános, vagy bizonyos személyek csoportját érintő olyan hiányosságok, amelyek komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okoknak minősülnek annak feltételezésére, hogy a kérelmező e rendelkezés értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.

Lásd: a Bíróság 2019. március 19-i Jawo ítélete – C-163/17, [ECLI:EU:C:2019:218], 85., 90. és azt követő pontok; 2019. november 13-i Hamed és társai végzése – C-540/17[és C-541/17,

ECLI:EU:C:2019:964], 38. és azt követő pont, további hivatkozásokkal.

A menekültügyi eljárásról és a visszatérő kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételekről azonban nem lehet objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatokat szerezni, ha az érintett tagállam – mint a jelen ügyben Olaszország – megtagadja a kérelmezők befogadását, illetve visszavételét. Az Olaszországba visszaküldendő kérelmezők aktuális helyzete nem állapítható meg. Hipotetikus körülményeket kellene megállapítani. Spekuláció lenne ugyanis szükséges, ami nem eredményezne objektív, megbízható és pontos adatokat.

c) A kérdések azért is relevánsak, mert a hivatal 2022. március 31-i határozatában foglalt, elfogadhatatlanságot megállapító határozat megsemmisítése iránti keresetnek csak akkor lehet helyt adni, ha a kérdést előterjesztő bíróság álláspontját kell elfogadni. Ellenkező esetben a keresetet a nemzeti jog alapján ebben a tekintetben el kellene utasítani. Nem állnak fenn egyéb olyan okok, amelyek a Németországi Szövetségi Köztársaság felelősségét alapoznák meg. A bíróság különösen abból indul ki, hogy egyéb okokból Olaszországban nem tapasztalhatók szisztematikus hiányosságok.

Lásd e tekintetben: OVG NRW (Észak-Rajna-Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbbírósága) 2022. július 26-i határozata – 11 A 1497/21.A –, juris, 64. és azt követő pontok, a dublini rendelet alapján visszatérésre kötelezett azon személyek vonatkozásában, akik a felpereshez hasonlóan korábban nem nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet Olaszországban.

- 3 Az eljáró bírósági tanács a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének megfelelően gyorsított eljárás lefolytatását kéri. Tekintettel a Németországban tartózkodó azon menekültek jelentős számára, akik Németországban nyújtottak be menedékjog iránti kérelmet, amely kérelem vizsgálata azonban a 604/2013/EU rendelet értelmében egy másik tagállam feladata, a helyzet mielőbbi tisztázása szükséges.

A kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a Bíróság elé a 11 A 1080/22.A. sz. eljárásban is előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztettek elő.

E végzés ellen fellebbezésnek nincs helye (az AsyIG 80. §-a).

[omissis]