

Sag C-185/24 [Tudmur]ⁱ

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

7. marts 2024

Forelæggende ret:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Tyskland)

Afgørelse af:

14. februar 2024

Sagsøger:

RL

Sagsøgt:

Forbundsrepublikken Tyskland

[Udelades]

Kendelse

I den forvaltningsretlige sag

RL

sagsøger,

[udelades]

m o d

Forbundsrepublikken Tyskland [udelades]

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til navnet på en part i sagen.

sagsøgt,

vedrørende asylret (Syrien) – afgørelse om afvisning i henhold til § 29, stk. 1, nr. 1, litra a), i Asylgesetz (asylloven) og afgørelse om udsendelse til Italien

har 11. afdeling ved

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-
Westfalen)

den 14. februar 2024

[udelades]

afsagt følgende kendelse:

Sagen udsættes.

Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Skal artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013 fortolkes således, at der i den medlemsstat, der primært er udpeget som ansvarlig, er systemfejl i asylproceduren og i modtagelsesforholdene for ansøgere, som medfører en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, såfremt denne medlemsstat på grundlag af en statsligt anordnet suspension af accepten af overførsler på ubestemt tid principielt nægter at overtage (eller tilbagetage) asylansøgere?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013 da fortolkes således, at de EU-retlige krav til afklaringen af de faktiske omstændigheder, som kræver, at der fastslås objektive, pålidelige, nøjagtige og behørigt ajourførte oplysninger om asylproceduren og modtagelsesforholdene for ansøgere, der skal overføres, begrænses, såfremt den ret, der skal træffe afgørelse, ikke kan modtage disse oplysninger, men kun kan fastslå hypotetiske faktiske omstændigheder, eftersom den pågældende medlemsstat på grundlag af en statsligt anordnet suspension af accepten af overførsler på ubestemt tid principielt nægter at overtage (eller tilbagetage) asylansøgere?

P r æ m i s s e r:

I.

Sagsøgeren, der er født i 1996, er syrisk statsborger. Han rejste ifølge egne oplysninger ind i Forbundsrepublikken Tyskland medio december 2021 og indgav den 30. december 2021 en ansøgning om asyl. En Eurodac-søgning på sagsøgeren gav et resultat i kategori 2 vedrørende Italien. Heraf fremgik, at der den 5. december 2021 blev taget fingeraftryk af sagsøgeren i Trieste. Italien reagerede ikke på den anmodning om overtagelse, som blev indgivet af Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundsstyrelsen for migration og flygtninge, herefter »Bundesamt«) den januar 2022.

Ved afgørelse af 31. marts 2022 afviste Bundesamt ansøgningen om asyl (punkt 1), fastslog, at der ikke forelå forbud mod udsendelse som omhandlet i § 60, stk. 5 og stk. 7, første punktum, i Aufenthaltsgesetz (lov om ophold) (punkt 2), og anordnede udsendelse til Italien (punkt 3). Myndigheden anordnede et forbud mod indrejse og ophold som omhandlet i § 11, stk. 1, i lov om ophold og tidsbegrænsede dette forbud til 15 måneder fra datoen for udsendelsen (punkt 4).

Efter at der var indgivet en anmodning om foreløbige forholdsregler og anlagt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, fastslog Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf) ved kendelse af 25. april 2022, at søgsmålet havde opsættende virkning, og annullerede afgørelsen ved dom af 11. maj 2022. Den forelæggende ret har ved kendelse af 27. juli 2022 på sagsøgtens anmodning tilladt appellen til prøvelse af denne dom.

Under appelsagen meddelte den italienske Dublin-enhed følgende ved en rundskrivelse af 5. december 2022, der var stilet til alle Dublin-enheder:

»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.«

Ved endnu en rundskrivelse af 7. december 2022 meddelte den italienske Dublin-enhed følgende:

»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.«

Hidtil har den italienske Dublin-enhed ikke afgivet nogen yderligere erklæringer.

Ved kendelse af 21. juni 2023 forkastede den forelæggende ret sagsøgtes appel med følgende begrundelse: Bundesamts afgørelse om afvisning var retsstridig, eftersom Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013 var ansvarlig for sagsøgerens asylprocedure. Der kunne nemlig ikke foretages en overførsel i henhold til dette afsnit til den medlemsstat, der var udpeget som ansvarlig på grundlag af kriterierne i kapitel III. Italiens ansvar i henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning (EU) nr. 604/2013 var nemlig i henhold til artikel 3, stk. 2, andet afsnit, bortfaldet, eftersom de italienske myndigheder nægtede gengangere, som i henhold til denne forordning skulle overføres til Italien (herefter »Dublingengangere«), adgang til asylproceduren og generelt nægtede at overtage dem.

Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) ophævede afdelingens kendelse af 21. juni 2023 og hjemviste sagen til den forelæggende ret med henblik på fornyet behandling og afgørelse.

Ved skrivelse af 8. februar 2024 meddelte Bundesamt, at der i 2023 var sket 11 overførsler fra Tyskland til medlemsstaten Italien inden for rammerne af Dublinproceduren. Ifølge den tyske regerings besvarelse af 28. februar 2023 af et parlamentarisk spørgsmål af 17. februar 2023 (Bundestagsdrucksache 20/5868) indgav Tyskland i 2022 14 439 anmodninger om overtagelse til Italien, og på skæringsdatoen 31. december 2022 opholdt 8 932 personer, hvis asylprocedure Italien var ansvarlig for, sig i Tyskland. I 2022 blev 362 personer overført fra Tyskland til Italien.

II.

[Udelades] [national procesret]

1 Den nationale retstilstand er følgende:

Den retlige bedømmelse af den anfægtede afgørelse fra Bundesamt hviler i henhold til national ret på Asylgesetz (asylloven), som affattet ved bekendtgørelse af 2. september 2008 (BGBl. I S. 1798), senest ændret ved artikel 1 i Gesetz vom 19. Dezember 2023 (lov af 19.12.2023) (BGBl. 2023 I Nr. 382).

De relevante bestemmelser har følgende ordlyd:

Asyllovens § 1 (Anvendelsesområde)

(1) Denne lov gælder for udlændinge, som anmoder om følgende:

[...]

2. international beskyttelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 [...]; international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2011/95/EU omfatter beskyttelse mod forfølgelse som omhandlet i konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling (BGBl. 1953 II, s. 559 og 560) og subsidiær beskyttelse i direktivets forstand; [...]

Asyllovens § 13 (Ansøgning om asyl)

(2) Ved enhver ansøgning om asyl ansøges om anerkendelse som asylberettiget og om international beskyttelse som omhandlet i § 1, stk. 1, nr. 2. Udlændingen kan begrænse ansøgningen om asyl til tildeling af international beskyttelse. [...]

Asyllovens § 29 (Ansøgninger, der kan afvises)

(1) En asylansøgning afvises, hvis:

1. en anden stat

a) i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 [...]

er ansvarlig for asylproceduren [...].

2 De forelagte spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3, stk. 2, andet afsnit i forordning (EU) nr. 604/2013 har betydning for afgørelsen af den foreliggende sag.

a) Betingelserne i asyllovens § 29, stk. 1, nr. 1, litra a), er opfyldt, såfremt en anden stat i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 er ansvarlig for sagsøgerens asylprocedure. I henhold til artikel 13, stk. 1, og artikel 22, stk. 7, i forordning (EU) nr. 604/2013 er medlemsstaten Italien ansvarlig for sagsøgerens asylprocedure, medmindre Forbundsrepublikken Tyskland har overtaget ansvaret i henhold til artikel 3, stk. 2, andet og tredje afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013.

Domstolen har fastlagt de retlige grænser for overførsler i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 således, at for at systemfejl som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013 i den ansvarlige medlemsstat er omfattet af chartrets artikel 4 og EMRK's artikel 3, »skal de« overstige en særligt høj alvorstærskel, der afhænger af samtlige omstændigheder i sagen, og at denne særligt høje alvorstærskel er oversteget, når ligegyldighed fra en medlemsstats myndigheders side har til følge, at en person, der er fuldstændig afhængig af offentlig hjælp, af grunde, som er uafhængige af den pågældendes vilje og personlige valg, lider alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, og som vil udgøre et indgreb i personens fysiske eller mentale tilstand eller stille personen i en dårlig forfatning, der er i strid med den menneskelige værdighed. Den nævnte tærskel kan derfor ikke dække situationer, der endog er kendetegnet ved alvorlig fattigdom eller en voldsom forringelse af den pågældende persons levevilkår, når disse ikke indebærer alvorlige materielle

afsavn, som stiller personen i en situation, der er så alvorlig, at den kan sidestilles med umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Domstolens dom af 19. marts 2019, C-297/17 m.fl. [ECLI:EU:C:2019:219], »Ibrahim«, præmis 89-91, og C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], »Jawo«, præmis 93, og kendelse af 13. november 2019, C-540/17 m.fl. [ECLI:EU:C:2019:964], »Omar« m.fl., præmis 39.

Efter den forelæggende rets vurdering er Italien på ubestemt tid uvillig til at overtage (eller tilbagetage) sagsøgeren eller andre Dublingengangere med undtagelse af få og ubetydelige enkelttilfælde. Dette fremgår for det første af, at der i 2023 kun skete 11 overførsler til Italien, selv om antallet af asylansøgere, for hvis asylprocedurer Italien var ansvarlig – henset til statistikkerne for 2022 – er flere gange højere end de faktisk gennemførte overførsler. De 11 overførsler udgør muligvis tilbagesendelser af uledsagede mindreårige med henblik på familiesammenføring, som ifølge skrivelsen af 5. december 2022 fortsat skulle være mulige. For det andet angiver den anførte skrivelse fra den italienske Dublin-enhed hverken en slutdato for suspensionen af overførsler eller en blot omtrentlig eller forventet tidsramme. I mere end 14 måneder er der – på trods af, at dette blev stillet i udsigt i skrivelsen af 5. december 2022 – ikke fremkommet yderligere oplysninger om varigheden af suspensionen af overførsler. Sagsøgte har heller ikke forelagt afdelingen nye oplysninger, hverken i denne eller i nogen anden sag.

Det er uklart, om en medlemsstats beslutning om med øjeblikkelig virkning og på ubestemt tid eller i en begrænset periode ikke længere at acceptere overførsler i sig selv udgør systemfejl som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013. Domstolen har hidtil ikke afgjort dette spørgsmål.

Afdelingen er af den opfattelse, at det overtagelsesstop, som blev vedtaget af den italienske Dublin-enhed ved skrivelsen af 5. og 7. december 2022, udgør systemfejl som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013. Henset til den italienske Dublin-enheds skrivelse og hertil svarende praksis er det åbenbart, at Italien bevidst undlader at handle i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EU) nr. 604/2013, nægter overførte ansøgere blot at få adgang til asylproceduren og nægter at overtage dem.

Jf. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Nordrhein-Westfalen), kendelse af 5. juli 2023, 11 A 1722/22.A, præmis 46 ff. med yderligere henvisninger, [udelades] [yderligere, men angiveligt mindre entydig retspraksis], med en anden opfattelse [udelades] [afgørelser fra visse forvaltningsdomstole] Hessischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Hessen), kendelse af 27. juli 2023, 2 A 377/23.Z.A, s. 5.

Årsagen til den principielt manglende gennemførelse af overførsler til Italien er dermed ikke faktiske eller nationalt-retlige hindringer for overførsel eller en praktisk umulighed af at gennemføre en afgørelse om overførsel,

jf. herom Domstolens dom af 12. januar 2023, C-323/21 m.fl. [ECLI:EU:C:2023:4], præmis 69 f.,

som ville kunne gendrive formodningen om systemfejl.

I øvrigt lagde afdelingen indtil Italiens nægtelse af at overtage asylansøgere, som nu står klart, til grund, at der principielt ikke var systemfejl i den italienske asylprocedure og modtagelsesforholdene i Italien, når sagsøgeren – som her – endnu ikke havde indgivet en ansøgning om asyl i Italien.

Jf. herom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Nordrhein-Westfalen), kendelse af 26. juli 2022, 11 A 1497/21.A, præmis 64 ff.

Ifølge retspraksis fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) er betingelserne i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013, som (udelukkende) tager sigte på forholdene i den ansvarlige medlemsstat, ikke uden videre opfyldt, blot fordi denne medlemsstat på forhånd afviser at overtage de pågældende personer. Den manglende villighed til at overtage asylansøgere er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at der foreligger systemfejl som omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EU) nr. 604/2013. Italiens erklæring kan kun udgøre et indicium; der er behov for en yderligere redegørelse for, hvilke leveforhold asylansøgeren kan forvente i tilfælde af en – hypotetisk – overførsel til Italien.

Jf. Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), kendelse af 8. november 2023, 1 B 29.23, præmis 10 og 15.

Derimod fastslog Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) vedrørende det af Italien vedtagne overtagelsesstop i en kendelse, hvorved et forfatningsretligt søgsmål blev afvist fra realitetsbehandling, at forvaltningsdomstolen havde tilsidesat sin pligt til at afklare de faktiske omstændigheder, idet den ikke i tilstrækkelig grad havde forholdt sig til appellants henvisninger til systemfejlene i det italienske asylsystem og navnlig havde undladt af egen drift at indhente oplysninger om de aktuelle modtagelsesforhold i Italien og tage hensyn til meddelelserne om overtagelsesstoppet.

Jf. Bundesverfassungsgericht, kendelse om afvisning fra realitetsbehandling af 2. august 2023, 2 BvR 593/23, præmis 12.

b) Det andet spørgsmål forelægges for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende.

Før det kan lægges til grund, at der foreligger en risiko som omhandlet i chartrets artikel 4 og EMRK's artikel 3, er retten forpligtet til på grundlag af objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger og i lyset af den i EU-retten sikrede norm for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder at vurdere, hvorvidt der foreligger reelle mangler i asylsystemet, der er systemiske eller generelle, eller som berører visse persongrupper, alvorlig grund til at antage, at ansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive underkastet umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i denne bestemmelse.

Jf. Domstolens dom af 19. marts 2019, C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], »Jawo«, præmis 85 og 90 ff., kendelse af 13. november 2019, C-540/17 m.fl. [ECLI:EU:C:2019:964], »Hamed m.fl.«, præmis 38 f. med yderligere henvisninger.

Det er imidlertid ikke muligt at indhente objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger om asylproceduren og modtagelsesforholdene for tilbagevendende ansøgere, hvis den pågældende medlemsstat – som her Italien – nægter at overtage (eller tilbagetage) ansøgere. Det skal ikke fastslås, hvordan det aktuelt ville gå ansøgere, der skal tilbagesendes til Italien. Der ville i så fald skulle foretages en undersøgelse af hypotetiske omstændigheder. Dette ville kræve spekulationer, som adskiller sig fra objektive, pålidelige og præcise oplysninger.

c) Spørgsmålene har endvidere betydning for afgørelsen, fordi søgsmålet med påstand om annullation af Bundesamts afgørelse om afvisning af 31. marts 2022 kun kan tages til følge, såfremt den forelæggende rets opfattelse er korrekt. I modsat fald skal sagsøgerens påstande på dette grundlag forkastes i denne henseende. Der foreligger ikke øvrige forhold, der kan begrunde, at Forbundsrepublikken Tyskland er ansvarlig. Retten lægger navnlig til grund, at der ikke foreligger systemfejl i Italien af andre grunde.

Jf. herom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Nordrhein-Westfalen), kendelse af 26. juli 2022, 11 A 1497/21.A, præmis 64 ff., vedrørende Dublingengangere, der – som sagsøgeren – ikke forinden har indgivet en ansøgning om asyl i Italien.

- 3 Afdelingen anmoder om anvendelse af en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement. Henset til det store antal flygtninge, der opholder sig i Tyskland og har indgivet en ansøgning om asyl i Tyskland, idet ansvaret for behandlingen heraf imidlertid i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 påhviler en anden medlemsstat, er der behov for en hurtig afklaring.

Den forelæggende ret henviser til, at Domstolen også er blevet anmodet om præjudiciel afgørelse i sag 11 A 1080/22.A.

Denne kendelse kan ikke appelleres (asyllovens § 80).

[Udelades]

ARBEJDSDOKUMENT