

Sprawa C-185/24 [Tudmur] ⁱ

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

7 marca 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Niemcy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

14 lutego 2024 r.

Strona skarżąca:

RL

Druga strona postępowania:

Republika Federalna Niemiec

[...]

Postanowienie

W postępowaniu sądowoadministracyjnym

RL

Strona skarżąca,

[...]

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec [...]

ⁱ Niniejsza sprawa jest oznaczona fikcyjnym nazwiskiem, które nie odpowiada prawdziwemu nazwisku strony postępowania..

strona przeciwna,

W sprawie prawa do azylu (Syria) – decyzji o niedopuszczalności na podstawie § 29 ust. 1 pkt 1 lit. a) AsylG i nakazu deportacji do Włoch

11. izba

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (WYŻSZEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO DLA KRAJU
ZWIĄZKOWEGO NADRENI PÓŁNOCNEJ-WESTFALLI)

w dniu 14 lutego 2024 r.

[...]

postanowiła:

Postępowanie zostaje zawieszona.

Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają skierowane następujące pytania prejudycjalne:

1. Czy art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013 należy interpretować w ten sposób, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w państwie członkowskim, pierwotnie wyznaczonym jako odpowiedzialne, występują wady systemowe, powodujące pojawienie się ryzyka niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jeżeli to państwo członkowskie, na podstawie zarządzonego przez to państwo zawieszenia przyjmowania przekazanych co do zasady odmawia na czas nieokreślony (wtórny) przejęcia wnioskodawców ubiegających się o azyl?
2. W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: Czy art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr. 604/2013 należy interpretować w ten sposób, że wynikające z prawa Unii wymogi dotyczące wyjaśnienia okoliczności faktycznych, które wymagają ustalenia obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych na temat procedury azylowej i warunków przyjmowania wnioskodawców, którzy mają zostać przekazani, doznają ograniczenia, jeżeli sąd rozpoznający sprawę nie może uzyskać tych danych, lecz może jedynie ustalić hipotetyczny stan faktyczny, ponieważ rozpatrywane państwo członkowskie co do zasady odmawia (wtórny) przejęcia wnioskodawców ubiegających się o azyl na podstawie zarządzonego przez państwo zawieszenia na czas nieokreślony przyjmowania przekazanych?

Uzasadnienie:

I.

Skarżący, urodzony w 1996 r., jest obywatelem Syrii. Według jego własnego oświadczenia wjechał on do Republiki Federalnej Niemiec w połowie grudnia 2021 r. i w dniu 30 grudnia 2021 r. złożył wniosek o azyl. Wyszukiwanie w systemie Eurodac dla skarżącego dało trafienie kategorii 2 w odniesieniu do Włoch. Zgodnie z tym w dniu 5 grudnia 2021 r. w Trieście pobrano od skarżącego odciski palców. Włochy nie odpowiedziały na wniosek o przejęcie złożony przez Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. migracji i uchodźców, zwany dalej „Urzędem Federalnym”) z dnia 6 stycznia 2022 r.

Decyzją z dnia 31 marca 2022 r. Urząd Federalny odrzucił wniosek o azyl jako niedopuszczalny (pkt 1.), stwierdził brak zakazu deportacji zgodnie z § 60 ust. 5 i 7 zdanie pierwsze AufenthG (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – ustawy o pobycie, zatrudnieniu i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym, zwanej dalej „AufenthG”) (pkt 2.) i nakazał deportację do Włoch (pkt 3.). Urząd Federalny orzekł zakaz wjazdu i pobytu zgodnie z § 11 ust. 1 AufenthG i ograniczył go do 15 miesięcy od daty deportacji (pkt 4.).

W odpowiedzi na wniosek o tymczasową ochronę prawną i skargę wniesioną na tę decyzję Verwaltungsgericht Düsseldorf (sąd administracyjny w Düsseldorfie) postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2022 r. zarządził, iż skarga ma skutek zawieszający i wyrokiem z dnia 11 maja 2022 r. uchylił decyzję z dnia 31 marca 2022 r. Na wniosek drugiej strony postępowania izba odsyłająca dopuściła apelację od tego wyroku postanowieniem z dnia 27 lipca 2022 r.

W trakcie trwającego postępowania odwoławczego włoska jednostka dublińska wydała do wszystkich jednostek dublińskich okólnik z dnia 5 grudnia 2022 r:

„Informujemy, że z powodu zaistniałych nagle przyczyn technicznych związanych z niedostępnością ośrodków recepcyjnych, państwa członkowskie są proszone o tymczasowe zawieszenie przekazania do Włoch od jutra, z wyjątkiem przypadków łączenia rodzin dotyczących małoletnich bez opieki.

Dalsze i bardziej szczegółowe informacje dotyczące czasu trwania zawieszenia zostaną podane wkrótce”.

W kolejnym okólniku z dnia 7 grudnia 2022 r. włoska jednostka dublińska stwierdziła:

„Piszemy w nawiązaniu do poprzedniego komunikatu z 5 grudnia, dotyczącego zawieszenia przekazania, z wyjątkiem przypadków łączenia rodzin dotyczących małoletnich, z powodu niedostępności ośrodków recepcyjnych.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę dużą liczbę osób przybywających zarówno na granice morskie, jak i lądowe, informujemy o potrzebie zmiany harmonogramu działań związanych z przyjmowaniem obywateli państw trzecich, biorąc również pod uwagę brak dostępnych miejsc przyjmowania”.

Jak dotąd nie zostało ogłoszone żadne dalsze oświadczenie włoskiej jednostki dublińskiej.

Orzeczeniem z dnia 21 czerwca 2023 r. izba odsyłająca oddaliła apelację drugiej strony postępowania i uzasadniła swoje rozstrzygnięcie następująco: Decyzja Urzędu Federalnego o niedopuszczalności jest niezgodna z prawem, ponieważ Republika Federalna Niemiec stała się odpowiedzialna za procedurę azylową wnioskodawcy zgodnie z art. 3 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia (UE) nr 604/2013. Zgodnie z tym ustępem nie można było bowiem dokonać przekazania do państwa członkowskiego określonego na podstawie kryteriów rozdziału III. Odpowiedzialność Włoch wynikająca z art. 13 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 przestała mieć zastosowanie zgodnie z art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013, ponieważ władze włoskie całkowicie odmówiły dostępu do procedury azylowej i przejęć osobom powracającym, które mają zostać przekazane do Włoch zgodnie z przepisami tego rozporządzenia (zwanymi dalej osobami powracającymi w systemie dublińskim).

Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uchylił orzeczenie izby orzekającej z dnia 21 czerwca 2023 r. i przekazał sprawę do sądu odsyłającego w celu ponownego rozpatrzenia i wydania rozstrzygnięcia.

W piśmie z dnia 8 lutego 2024 r. Urząd Federalny poinformował, że w 2023 r. dokonano jedenastu przekazania z Niemiec do Włoch w ramach procedury dublińskiej. Zgodnie z odpowiedzią rządu federalnego z dnia 28 lutego 2023 r. na interpelację mniejszej wagi z dnia 17 stycznia 2023 r. (druk Bundestagu 20/5868) w 2022 r. Niemcy złożyły do Włoch 14 439 wniosków o przejęcie, a na dzień 31 grudnia 2022 r. w Republice Federalnej Niemiec przebywały 8932 osoby, za których procedurę azylową odpowiedzialne były Włochy. W 2022 r. 362 osoby zostały przekazane z Niemiec do Włoch.

II.

[...] [Krajowe prawo procesowe]

1 Krajowy stan prawny wygląda następująco:

Ocena prawna zaskarżonej decyzji Urzędu Federalnego opiera się w prawie krajowym na Asylgesetz (ustawie o azylu, zwanej dalej „AsylG”) w wersji opublikowanej w dniu 2 września 2008 r. (BGBl. s. 1798), ostatnio zmienionej art. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2023 r. (BGBl. 2023 r. nr 382).

Odpowiednie normy brzmią następująco:

Paragraf 1 AsylG (Zakres zastosowania)

(1) Niniejsza ustawa ma zastosowanie do cudzoziemców, którzy ubiegają się o [...]

2. ochronę międzynarodową na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. [...]; ochrona międzynarodowa w rozumieniu dyrektywy 2011/95/UE obejmuje ochronę przed prześladowaniem na podstawie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. (BGBl. 1953 II s. 559, 560) oraz ochronę uzupełniającą w rozumieniu tej dyrektywy; [...].

Paragraf 13 AsylG (Wniosek o azyl)

(2) We wniosku o azyl wnosi się o uznanie za osobę uprawnioną do azylu i o ochronę międzynarodową w rozumieniu § 1 ust. 1 pkt 2. Cudzoziemiec może ograniczyć wniosek o azyl do udzielenia ochrony międzynarodowej. [...]

Paragraf 29 AsylG (Niedopuszczalne wnioski)

(1) Wniosek o azyl jest niedopuszczalny, jeżeli

1. inne państwo

(a) zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013 [...]

jest odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury azylowej [...].

2. Przedstawione pytania dotyczące wykładni art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013 są istotne dla rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu.

a) Wymogi § 29 ust. 1 pkt 1 lit. a) AsylG są spełnione, jeśli inne państwo jest odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury azylowej skarżącego zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013. Zgodnie z art. 13 ust. 1, art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 państwem członkowskim odpowiedzialnym za procedurę azylową skarżącego są Włochy, chyba że odpowiedzialność przeszła na Republikę Federalną Niemiec zgodnie z art. 3 ust. 2 akapit drugi i trzeci rozporządzenia (UE) nr 604/2013.

Trybunał wyznaczył granice prawne dla przekazania na podstawie rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w taki sposób, że wady systemowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w odpowiedzialnym państwie członkowskim „tylko wtedy” są objęte zakresem stosowania art. 4 karty i art. 3 EKPC, jeżeli przekroczą szczególnie wysoki próg dolegliwości, który zależy od wszystkich okoliczności danej sprawy i który zostałby przekroczony w przypadku, gdyby obojętność organów państwa członkowskiego skutkowałą tym, że osoba całkowicie zależna od pomocy publicznej znalazłaby się,

niezależnie od swej woli i osobistych wyborów, w sytuacji skrajnej deprivacji materialnej, która nie pozwalałaby jej na zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak wyżywienie, mycie i mieszkanie, oraz która szkodziłaby jej zdrowiu fizycznemu lub psychicznemu lub doprowadziłaby ją do stanu powodującego naruszenie godności ludzkiej. Wspomniany próg nie może zatem dotyczyć sytuacji charakteryzujących się nawet znaczną niepewnością lub poważnym pogorszeniem warunków życia danej osoby, jeżeli nie wiążą się one ze skrajną deprivacją materialną, stawiającą tę osobę w sytuacji tak poważnej, że można ową sytuację uznać za nieludzkie i poniżające traktowanie.

wyroki Trybunału z dnia 19 marca 2019 r. – C-297/17 i in. [ECLI:EU:C:2019:219], „Ibrahim” –, pkt 89–91, oraz – C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], „Jawo” –, pkt 93; postanowienie z dnia 13 listopada 2019 r. – C-540/17 i in. [ECLI:EU:C:2019:964], „Omar” i in. –, pkt 39.

Zgodnie z oceną izby odsyłającej, Włochy nie są, przez nieokreślony czas, gotowe na (wtórne) przejęcie wnioskodawcy i innych osób powracających w systemie dublińskim, z wyjątkiem kilku indywidualnych przypadków, które nie są istotne. Świadczy o tym z jednej strony fakt, że w 2023 r. miało miejsce tylko jedenaście przekazania do Włoch, chociaż – biorąc pod uwagę statystyki za 2022 r. – liczba osób ubiegających się o azyl, w przypadku których za procedurę azyłową odpowiedzialne są Włochy, jest wielokrotnie wyższa niż liczba faktycznie przeprowadzonych przekazania. Jedenaście przekazania mogło być powrotami małoletnich bez opieki w celu łączenia rodzin, które miały być dalej możliwe zgodnie z okólnikiem z dnia 5 grudnia 2022 r. Po drugie, cytowane okólniki włoskiej jednostki dublińskiej nie określają ani daty końcowej zawieszenia przekazania ani choćby przybliżonych czy oczekiwanych ram czasowych. Przez ponad 14 miesięcy – pomimo ogłoszenia w okólniku z dnia 5 grudnia 2022 r. – nie podano żadnych dalszych informacji na temat czasu trwania zawieszenia przekazania. Druga strona postępowania również nie przekazała izbie orzekającej żadnych nowych informacji ani w tym ani żadnym innym postępowaniu.

Nie zostało wyjaśnione, czy już samo zarządzenie przez państwo członkowskie natychmiastowego zaprzestania akceptowania przekazania na czas bliżej nieokreślony względnie ograniczony stanowi wadę systemową w rozumieniu art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013. Trybunał nie rozstrzygał jeszcze tej kwestii.

Izba orzekająca jest zdania, że wstrzymanie przejęć zarządzane okólnikami włoskiej jednostki dublińskiej z dni 5 i 7 grudnia 2022 r. stanowi wadę systemową w rozumieniu art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013. Zgodnie z okólnikami i odpowiadającą im praktyką włoskiej jednostki dublińskiej oczywiste jest, że Włochy celowo nie poddają swoich działań ramom regulacyjnym rozporządzenia (UE) nr 604/2013 i odmawiają wnioskodawcom w przypadku ich przekazania już samego dostępu do procedury azyłowej i przejęć.

Zobacz OVG NRW, postanowienie z dnia 5 lipca 2023 r. – 11 A 1722/22.A –, juris, pkt 46 i nast. z dalszymi odesłaniami; [...] [dalsze, ale rzekomo mniej jednoznaczne orzecznictwo]; odmienny pogląd [...] [orzeczenia niektórych sądów administracyjnych] Hess. VGH, postanowienie z dnia 27 lipca 2023 r. – 2 A 377/23.Z.A –, juris, s. 5.

Powodem zasadniczego braku przekazania do Włoch nie są zatem faktyczne czy wynikające z krajowego prawa przeszkody w przekazaniach ani praktyczna niemożność wykonania decyzji o przekazaniu,

Zobacz wyrok Trybunału z dnia 12 stycznia 2023 r. – C-323/21 i in. [ECLI:EU:C:2023:4] –, pkt 69 i nast.,

co mogłoby wykluczyć założenie wad systemowych.

Ponadto, do czasu obecnie zmanifestowanej odmowy przejęć przez Włochy, izba orzekająca zakładała, że włoska procedura azylowa i warunki przyjmowania nie mają zasadniczo żadnych wad systemowych, póki skarżący – jak w tym przypadku – nie złożył jeszcze wniosku o azyl we Włoszech.

Zobacz w tej kwestii OVG NRW, postanowienie z dnia 26 lipca 2022 r. – 11 A 1497/21.A –, juris, pkt 64 i nast.

Zgodnie z orzecznictwem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) wymogi art. 3 ust. 2 akapitu drugiego rozporządzenia (UE) nr 604/2013, które dotyczą (wyłącznie) sytuacji w odpowiedzialnym państwie członkowskim, nie są automatycznie spełnione przez sam fakt, że to państwo członkowskie od początku odmawia przejęcia danych osób. Sam brak gotowości do przejęcia nie jest wystarczający do stwierdzenia istnienia wad systemowych w rozumieniu art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 604/2013. Oświadczenie Włoch może stanowić jedynie wskazówkę; wymagane jest jednak dalsze ustalenie, jakich warunków życia osoba ubiegająca się o azyl może oczekiwać w przypadku – założonego – przekazania do Włoch.

Zobacz BVerwG, postanowienie z dnia 8 listopada 2023 r. – 1 B 29.23 –, juris, pkt 10, 15.

Z drugiej strony, Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny), w postanowieniu o pozostawieniu skargi konstytucyjnej bez rozpoznania, stwierdził odnośnie zarządzonego przez Włochy wstrzymania przejęć, że Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) naruszył swój obowiązek wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, ponieważ nie zajął się w wystarczającym stopniu twierdzeniami wnoszącego odwołanie odnośnie systemowych wad włoskiego systemu azylowego, a przede wszystkim zaniechał, w ramach czynności dokonywanych z urzędu, zebrania informacji o aktualnej sytuacji we Włoszech w zakresie przejęć i uwzględnienia powiadomień dotyczących wstrzymania przejęć.

Zobacz BVerfG, postanowienie o pozostawieniu bez rozpoznania z dnia 2 sierpnia 2023 r. – 2 BvR 593/23 –, juris, pkt 12.

b) Pytanie drugie jest postawione w razie, gdyby na pytanie pierwsze udzielona została odpowiedź przecząca.

Przed stwierdzeniem ryzyka w rozumieniu art. 4 karty i art. 3 EKPC sąd jest zobowiązany dokonać, na podstawie obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych oraz w świetle standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego prawem Unii, oceny rzeczywistego charakteru nieprawidłowości w procedurze azylowej i warunkach przyjmowania, czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób, które stanowią poważne i uzasadnione faktyczne podstawy do uznania, że wnioskodawca jest narażony na rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu tego przepisu.

Zobacz wyrok Trybunału z dnia 19 marca 2019 r. – C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], „Jawo” –, pkt 85, 90 i nast.; postanowienie z dnia 13 listopada 2019 r. – C-540/17 i in. [ECLI:EU:C:2019:964], „Hamed i in.” –, pkt 38 i nast. z dalszymi odesłaniami.

Jednak obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane dane na temat procedury azylowej i warunków przyjmowania powracających wnioskodawców nie mogą być pozyskane, jeśli rozpatrywane państwo członkowskie – tak jak Włochy w tym przypadku – odmawia (wtórnego) przejęcia wnioskodawców. Nie jest możliwe określenie sytuacji wnioskodawców podlegających odesłaniu do Włoch, która by obecnie miała miejsce. Konieczne byłoby ustalenie hipotetycznych okoliczności. Wymagałoby to spekulacji, które różniłyby się od obiektywnych, wiarygodnych i dokładnych danych.

c) Pytania te są również istotne dla rozstrzygnięcia, ponieważ skarga o uchylenie decyzji Urzędu Federalnego z dnia 31 marca 2022 r. o niedopuszczalności może zostać uwzględniona tylko wtedy, gdy należy przyjąć stanowisko sądu odsyłającego. W przeciwnym razie skarga musiałaby zostać w tym zakresie oddalona na podstawie prawa krajowego. Nie istnieją inne podstawy do uznania, że Republika Federalna Niemiec jest państwem odpowiedzialnym. W szczególności sąd zakłada, że we Włoszech nie występują wady systemowe z innych powodów.

Zobacz w tej kwestii OVG NRW, postanowienie z dnia 26 lipca 2022 r. – 11 A 1497/21.A –, juris, pkt 64 i nast., dotycząca osób powracających w systemie dublińskim, które – podobnie jak skarżący – nie złożyły jeszcze wniosku o azyl we Włoszech.

3 Izba orzekająca wnosi o przeprowadzenie postępowania w trybie przyspieszonym zgodnie z art. 105 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Z uwagi na dużą liczbę uchodźców przebywających w Niemczech, którzy złożyli wniosek o udzielenie azylu w Niemczech, do którego rozpatrzenia zobowiązane

jest co do zasady inne państwo członkowskie zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013, konieczne jest szybkie wyjaśnienie tej kwestii.

Sąd odsyłający wskazuje, że do Trybunału zwrócono się również z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w postępowaniu 11 A 1080/22.A.

Niniejsze postanowienie nie podlega zaskarżeniu (§ 80 AsylG).

[...]

DOKUMENT ROBOCZY