

Predmet C-185/24 [Tudmur]ⁱ

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

7. ožujka 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. veljače 2024.

Tužitelj:

RL

Tuženik:

Bundesrepublik Deutschland

[omissis]

Rješenje

U upravnom sporu

osobe RL

tužitelj,

[omissis]

protiv

Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka) [omissis]

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen i ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.



tuženik,

zbog prava na azil (Sirija) – odluka o nedopuštenosti na temelju članka 29. stavka 1. točke 1. podtočke (a) Asylgesetza (Zakon o azilu, u daljnjem tekstu: AsylG) i nalog za udaljavanje u Italiju

11. vijeće

OBERVERWALTUNGSGERICHTA FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (VISOKI UPRAVNI SUD SAVEZNE ZEMLJE SJEVERNE
RAJNE-VESTFALIJE, NJEMAČKA)

14. veljače 2024.

[omissis]

riješilo je:

Postupak se prekida.

Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

1. Treba li članak 3. stavak 2. drugi podstavak Uredbe (EU) br. 604/2013 tumačiti na način da u državi članici koja je prvobitno određena kao odgovorna postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvrat podnositelja zahtjeva koji dovode do opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ako ta država članica – zbog odgode odobrenja transferâ koju je naložila država – načelno odbije (ponovno) prihvatiti podnositelje zahtjeva za azil na neodređeno razdoblje?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: treba li članak 3. stavak 2. drugi podstavak Uredbe (EU) br. 604/2013 tumačiti na način da se zahtjevi prava Unije za utvrđivanje činjenica, u skladu s kojima je potrebno utvrditi objektivne, pouzdane, precizne i ažurirane elemente postupka azila i uvjeta za prihvrat podnositelja zahtjeva čiji se transfer obavlja, ograničavaju ako sud koji donosi odluku ne može dobiti te elemente, nego samo može utvrditi hipotetske činjenice jer – zbog odgode odobrenja transferâ koju je naložila država – država članica o kojoj je riječ načelno odbija (ponovno) prihvatiti podnositelje zahtjeva za azil na neodređeno razdoblje?

Objasnenje:

I.

Tužitelj je sirijski državljanin rođen 1996. Prema vlastitim navodima, sredinom prosinca 2021. ušao je u Saveznu Republiku Njemačku te je 30. prosinca 2021. podnio zahtjev za azil. Pretragom u sustavu Eurodac u pogledu tužitelja dobiven je pozitivan rezultat 2. kategorije koji se odnosio na Italiju. Tužitelju su nakon toga, 5. prosinca 2021., u Trstu uzeti otisci prstiju. Italija nije reagirala na zahtjev za prihvata Bundesamta für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka, u daljnjem tekstu: Savezni ured) od 6. siječnja 2022.

Odlukom od 31. ožujka 2022. Savezni ured odbacio je zahtjev za azil kao nedopušten (točka 1.), utvrdio da ne postoje zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu s člankom 60. stavkom 5. i člankom 60. stavkom 7. prvom rečenicom Aufenthaltsgesetz (Zakon o boravku, u daljnjem tekstu: AufenthG) (točka 2.) te naložio udaljavanje u Italiju (točka 3.). Odredio je zabranu ulaska i boravka u skladu s člankom 11. stavkom 1. AufenthG-a na 15 mjeseci od dana udaljavanja (točka 4.).

Povodom zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu i tužbe podnesene protiv te odluke Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) naložio je suspenzivni učinak tužbe rješenjem od 25. travnja 2022. te je presudom od 11. svibnja 2022. poništio odluku od 31. ožujka 2022. Na tuženikov zahtjev ovo vijeće koje upućuje zahtjev dopustilo je žalbu protiv te presude rješenjem od 27. srpnja 2022.

Dok je žalbeni postupak bio u tijeku, u okružnici od 5. prosinca 2022. upućenoj svim dublinskim jedinicama (Dublin-Unit) talijanska dublinska jedinica navela je:

„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.”

U drugoj okružnici od 7. prosinca 2022. talijanska dublinska jedinica navela je:

„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.”

Dosad nije pristiglo nikakvo dodatno objašnjenje talijanske dublinske jedinice.

Rješenjem od 21. lipnja 2023. ovo vijeće koje upućuje zahtjev odbilo je tuženikovu žalbu i kao obrazloženje navelo: odluka o nedopuštenosti Saveznog ureda nezakonita je jer je Savezna Republika Njemačka postala odgovorna za tužiteljev postupak azila u skladu s člankom 3. stavkom 2. trećim podstavkom Uredbe (EU) br. 604/2013. Naime, u skladu s tim stavkom nije moguće obaviti transfer u državu članicu određenu na temelju kriterija iz poglavlja III. Odgovornost Italije koja proizlazi iz članka 13. stavka 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 prestala je u skladu s člankom 3. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe (EU) br. 604/2013 jer talijanska tijela potpuno uskraćuju pristup postupku azila i prihvata povratnicima koje u skladu s tom uredbom treba predati Italiji (u daljnjem tekstu: povratnici u skladu s Dublinskom uredbom).

Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) ukinuo je rješenje ovog vijeća od 21. lipnja 2023. te vratio spor na ponovnu raspravu i odlučivanje sudu koji upućuje zahtjev.

Podneskom od 8. veljače 2024. Savezni ured priopćio je da je 2023. obavljeno 11 transfera u okviru dublinskog postupka iz Njemačke u državu članicu Italiju. Iz odgovora savezne vlade od 28. veljače 2023. na kraće pitanje od 17. siječnja 2023. (Bundestagsdrucksache 20/5868) proizlazi da je Njemačka 2022. uputila Italiji 14 439 zahtjeva za ponovni prihvata, a na dan 31. prosinca 2022. u Saveznoj Republici boravile su 8932 osobe za čiji je postupak azila bila odgovorna Italija. Njemačka je 2022. predala Italiji 362 osobe.

II.

[omissis] [nacionalno postupovno pravo]

1 Stanje nacionalnog prava je sljedeće:

pravna ocjena pobijane odluke Saveznog ureda u nacionalnom se pravu temelji na AsylG-u u verziji objavljenoj 2. rujna 2008. (BGBl. I, str. 1798.), kako je zadnje izmijenjen člankom 1. Zakona od 19. prosinca 2023. (BGBl. 2023. I, br. 382).

Relevantna pravna pravila glase:

Članak 1. AsylG-a (Područje primjene)

(1) Ovaj zakon primjenjuje se na strance koji podnose zahtjeve za:

[...]

2. međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. [...]; međunarodna zaštita u smislu Direktive 2011/95/EU odnosi se na zaštitu od progona u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. (BGBl. 1953. II, str. 559. i 560.) i supsidijarnu zaštitu u smislu Direktive; [...]

Članak 13. AsylG-a (Zahtjev za azil)

(2) Svakim se zahtjevom za azil zahtijeva priznavanje statusa azilanta kao i priznavanje međunarodne zaštite u smislu članka 1. stavka 1. točke 2. Stranac svoj zahtjev za azil može ograničiti na priznavanje međunarodne zaštite. [...]

Članak 29. AsylG-a (Nedopušteni zahtjevi)

(1) Zahtjev za azil nije dopušten ako je:

1. druga država

(a) u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 [...]

odgovorna za postupak azila [...].

2. Prethodna pitanja o tumačenju članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 604/2013 relevantna su za donošenje odluke u ovom postupku.

(a) Uvjeti iz članka 29. stavka 1. točke 1. podtočke (a) AsylG-a ispunjeni su ako je u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 druga država odgovorna za tužiteljev postupak azila. U skladu s člankom 13. stavkom 1. i člankom 22. stavkom 7. Uredbe (EU) br. 604/2013 država članica Italija odgovorna je za tužiteljev postupak azila, osim ako je odgovornost u skladu s člankom 3. stavkom 2. drugim i trećim podstavkom Uredbe (EU) br. 604/2013 prenesena na Saveznu Republiku Njemačku.

Sud je odredio pravne granice za transfere u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 na način da sustavni nedostaci u smislu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 604/2013 u odgovornoj državi članici, kako bi ulazili u područje primjene članka 4. Povelje i članka 3. EKLJP-a, „moraju” dosegnuti osobito visok stupanj ozbiljnosti, koji ovisi o svim okolnostima predmeta te koji je dosegnut kad bi se zbog nebrige tijela države članice osoba koja je u cijelosti ovisna o državnoj pomoći, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, našla u situaciji izuzetne materijalne oskudice koja bi joj onemogućila zadovoljavanje najosnovnijih potreba kao što su, posebice, one prehrane, higijene i smještaja te u kojoj bi njezino fizičko ili mentalno zdravlje bilo ugroženo ili bi se našla u ponižavajućem položaju nespojivom s ljudskim dostojanstvom. Taj stupanj stoga nije dosegnut čak ni u situacijama velike nesigurnosti ili pogoršanja životnih uvjeta osobe o kojoj je riječ ako to ne podrazumijeva izuzetnu materijalnu oskudicu zbog koje bi predmetna osoba bila u teškoj situaciji koja se može izjednačiti s nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem.

Presude Suda od 19. ožujka 2019., Ibrahim, C-297/17 i dr. (ECLI:EU:C:2019:219), t. 89. do 91., i Jawo, C-163/17 (ECLI:EU:C:2019:218), t. 93.; rješenje od 13. studenoga 2019., Omar i dr., C-540/17 i dr. (ECLI:EU:C:2019:964), t. 39.

Ovo vijeće koje upućuje zahtjev procjenjuje da Italija na neodređeno razdoblje nije spremna (ponovno) prihvatiti tužitelja ni druge povratnike u skladu s Dublinskom uredbom, osim u pojedinačnim slučajevima koji su manje značajni i neznatni. S jedne strane, to proizlazi iz činjenice da je 2023. obavljeno samo 11 transfera u Italiju, iako je, s obzirom na statistike za 2022., broj tražitelja azila za čiji je postupak azila odgovorna Italija višestruko veći od broja stvarno obavljenih transfera. U slučaju 11 transfera možda je bila riječ o vraćanjima maloljetnikâ bez pratnje u svrhu spajanja obitelji, koja bi u skladu s dopisom od 5. prosinca 2022. i dalje trebalo omogućavati. S druge strane, u navedenim okružnicama talijanske dublinske jedinice ne navodi se datum završetka odgode transferâ, pa čak ni približni ili očekivani vremenski okvir. Unatoč najavi u okružnici od 5. prosinca 2022., već više od 14 mjeseci nije bilo nikakvih dodatnih informacija o trajanju odgode transferâ. Tuženik također nije dao ovom vijeću nikakve nove informacije ni u ovom ni u drugim postupcima.

Nije jasno je li nalog države članice da odmah i na razdoblje koje nije poblize određeno odnosno ograničeno prestane prihvaćati transfere razlog za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u smislu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 604/2013. Sud još nije odlučivao o tom pitanju.

Ovo vijeće smatra da je obustava prihvata koju je talijanska dublinska jedinica naložila okružnicama od 5. i 7. prosinca 2022. razlog za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u smislu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 604/2013. Na temelju okružnica i odgovarajuće prakse talijanske dublinske jedinice očito je da Italija namjerno ne postupa u skladu sa skupom pravila iz Uredbe (EU) br. 604/2013 te da podnositeljima zahtjeva uskraćuje već pristup postupku azila i prihvata u slučaju njihova transfera.

Vidjeti rješenje Oberverwaltungsgerichta für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije) od 5. srpnja 2023., 11 A 1722/22.A, juris, t. 46. i sljedeće te navedenu sudsku praksu; [omissis] [druga, ali navodno manje jasna sudska praksa]; u pogledu drugog stajališta [omissis] [odluke nekih upravnih sudova] vidjeti rješenje Hessischer Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud Hessena, Njemačka) od 27. srpnja 2023., 2 A 377/23.Z.A, juris, str. 5.

U skladu s tim, razlog za načelno neobavljanje transferâ u Italiju nisu stvarne ili nacionalnopravne prepreke za transfere ni praktična nemogućnost izvršenja odluke o transferu,

vidjeti u tom pogledu presudu Suda od 12. siječnja 2023., C-323/21 i dr., (ECLI:EU:C:2023:4), t. 69. i 70.,

koje bi mogle isključiti pretpostavku da postoje sustavni nedostaci.

Osim toga, ovo vijeće pretpostavljalo je da u talijanskom postupku azila i uvjetima za prihvata načelno ne postoje sustavni nedostaci ako tužitelj, kao u ovom

slučaju, još nije podnio zahtjev za azil u Italiji, sve dok Italija u međuvremenu nije odbila izvršiti prihvata.

Vidjeti u tom pogledu rješenje Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije) od 26. srpnja 2022., 11 A 1497/21.A, juris, t. 64 i sljedeće.

Prema sudskoj praksi Bundesverwaltungsgerichts (Savezni upravni sud), uvjeti iz članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 604/2013, koji se odnose (isključivo) na situaciju u odgovornoj državi članici, nisu bez daljnjeg ispunjeni već time što ta država članica od samog početka odbija prihvatiti dotične osobe. Zaključak da postoje sustavni nedostaci u smislu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe (EU) br. 604/2013 ne može se donijeti samo na temelju činjenice da ne postoji spremnost za prihvata. Izjava Italije mogla bi se eventualno smatrati indikacijom, ali je potrebno dodatno utvrđenje u pogledu životnih okolnosti koje očekuju podnositelja zahtjeva za azil u slučaju pretpostavljenog transfera u Italiju.

Vidjeti rješenje Bundesverwaltungsgerichts (Savezni upravni sud) od 8. studenoga 2023., 1 B 29.23, juris, t. 10. i 15.

Suprotno tomu, u pogledu obustave prihvata koju je naložila Italija, Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud, Njemačka) utvrdio je u rješenju u kojem nije prihvatio odlučivati o ustavnoj tužbi da je upravni sud povrijedio svoju obvezu utvrđivanja činjenica jer nije dovoljno razmotrio tužiteljeve napomene o sustavnim nedostacima talijanskog sustava azila te, prije svega, jer se u okviru ispitivanja po službenoj dužnosti nije informirao o trenutačnoj situaciji u pogledu prihvata u Italiji i jer nije uzeo u obzir priopćenja o obustavi prihvata.

Vidjeti rješenje o neprihvatanju Bundesverfassungsgerichts (Savezni ustavni sud) od 2. kolovoza 2023., 2 BvR 593/23, juris, t. 12.

(b) Drugo pitanje postavlja se u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje.

Prije potvrđivanja opasnosti u smislu članka 4. Povelje i članka 3. EKLJP-a sud je dužan na temelju objektivnih, pouzdanih, preciznih i ažuriranih elemenata i s obzirom na standard zaštite temeljnih prava zajamčen pravom Unije ocijeniti postoje li u postupku azila i na temelju uvjeta za prihvata nedostaci, bilo sustavni ili općeniti bilo oni koji utječu na određene skupine osoba, koji predstavljaju ozbiljne i dokazane razloge za vjerovanje da će podnositelj biti izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja u smislu te odredbe.

Vidjeti presudu Suda od 19. ožujka 2019., Jawo, C-163/17 (ECLI:EU:C:2019:218), t. 85., 90. i sljedeće; rješenje od 13. studenoga 2019., Hamed i dr., C-540/17 i dr. (ECLI:EU:C:2019:964), t. 38. i 39. te navedena sudska praksa.

Međutim, objektivni, pouzdani, precizni i ažurirani elementi postupka azila i uvjeta za prihvrat podnositelja zahtjeva koji se vraćaju ne mogu se dobiti ako država članica o kojoj je riječ, kao što je u ovom slučaju Italija, odbija (ponovno) prihvatiti podnositelje zahtjeva. Ne može se utvrditi u kakvoj se situaciji trenutačno nalaze podnositelji zahtjeva koje treba vratiti u Italiju. Trebalo bi utvrditi hipotetske okolnosti. To bi zahtijevalo spekulacije koje bi se razlikovale od objektivnih, pouzdanih i preciznih elemenata.

(c) Pitanja su relevantna za donošenje odluke i zbog toga što se tužba kojom se zahtijeva poništenje odluke o nedopuštenosti koju je Savezni ured donio 31. ožujka 2022. može prihvatiti samo ako se prihvati stajalište suda koji upućuje zahtjev. U suprotnom bi tužbu u tom pogledu trebalo odbiti na temelju nacionalnog prava. Ne postoje drugi razlozi na kojima se temelji odgovornost Savezne Republike Njemačke. Ovaj sud osobito pretpostavlja da u Italiji ne postoje sustavni nedostaci zbog drugih razloga.

Vidjeti u tom pogledu rješenje Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije) od 26. srpnja 2022., 11 A 1497/21.A, juris, t. 64. i sljedeće, s obzirom na povratnike u skladu s Dublinskom uredbom koji, kao i tužitelj, još nisu podnijeli zahtjev za azil u Italiji.

- 3 Ovo vijeće zahtijeva da se provede ubrzani postupak u skladu s člankom 105. Poslovnika Suda. S obzirom na velik broj izbjeglica koji borave u Njemačkoj i koji su podnijeli zahtjev za azil u Njemačkoj iako je za njegovo razmatranje, u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013, općenito odgovorna druga država članica, potrebno je brzo pojašnjenje.

Sud koji upućuje zahtjev ističe da je Sudu upućen zahtjev za prethodnu odluku i u postupku 11 A 1080/22.A.

Protiv ovog rješenja nije dopušten pravni lijek (članak 80. AsylG-a).

[omissis]