

C-255/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. március 26.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Egyesült Királyság)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. március 22.

Fellebbező:

Secretary of State for the Home Department

Ellenérdekű fél:

OA

Az alapeljárás tárgya

A kérdést előterjesztő bíróság előtti kérdés a menekült jogállás megszüntetésére, valamint arra vonatkozik, hogy a bíróságnak helyt kell-e adnia a fellebbező azon kérelmének, hogy az ellenérdekű felet, aki az Egyesült Királyságban 2003-ban menekült jogállásban részesült szomáliai állampolgár, visszaküldjék Szomáliába. Az Egyesült Királyság bíróságai előtti eljárás során a kitoloncolására vonatkozóan eredetileg előterjesztett jogalapot (amely szerint az ellenérdekű fél súlyos bűncselekményt követett el és a közösség számára veszélyt jelent, ezért ki kell zárni a menekült jogállásból) visszavonták, most pedig arra a jogalapra hivatkoznak, hogy az ellenérdekű fél már nem menekült, mivel „már nem utasíthatja el állampolgársága szerinti országa védelmének igénybevételét, mivel megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték” (a UK Immigration Rules [az Egyesült Királyság bevándorlási szabályai] 339A. pontja, a 2004/83 tanácsi irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontja [jelenleg a 2011/95/EU tanácsi irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontja]). A kérdést előterjesztő bíróságnak különösen arról kell döntenie, hogy azt, hogy a „menekült” fogalmának 2004/83 irányelv 2. cikke szerinti meghatározása

értelmében vett „állampolgárság szerinti ország védelme” elérhető-e, kizárólag az állami szereplők által biztosított vagy tőlük elérhető védelem alapján kell-e bizonyítani.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az EUMSZ 267. cikk alapján terjesztik elő. A kérdést előterjesztő bíróság a 2004/83 irányelv (a továbbiakban: elismerésről szóló irányelv) 2. cikke e) pontjának és 11. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezését kéri.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Állami védelemként kell-e értelmezni [a 2004/83/EK irányelv, a továbbiakban: elismerésről szóló irányelv] 11. cikke (1) bekezdésének e) pontja és 2. cikkének e) pontja értelmében vett „állampolgárság szerinti ország védelmét”?
- 2) Annak eldöntése során, hogy az [elismerésről szóló irányelv] 2. cikk[ének] e) pontja értelmében vett üldöztetéstől való megalapozott félelem fennáll-e, és hogy [az elismerésről szóló irányelv] 7. cikk[e] értelmében elérhető-e védelem ilyen üldöztetéssel szemben, mindkét kérdésre a „védelmi tesztet” vagy „védelmi vizsgálatot” kell-e alkalmazni, és ha igen, mindkét esetben ugyanazon kritériumok irányadók-e?
- 3) A 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti, nem állami szereplők által nyújtott védelem alkalmazhatóságától eltekintve, amennyiben az (1) kérdésre igenlő választ kell adni, a védelem hatékonyságát vagy elérhetőségét kizárólag az állami szereplők védelmi intézkedései/funkciói alapján kell-e értékelni, vagy figyelembe lehet venni a magánszereplők (civil társadalmi szereplők), például a családok és/vagy klánok védelmi intézkedéseit/funkcióit is?
- 4) Megegyeznek-e a 7. cikkel összefüggésben alkalmazandó kritériumokkal a 11. cikk (1) bekezdésének e) pontjával összefüggésben a megszűnés értékeléséhez elvégzett „védelmi vizsgálatra” vonatkozó kritériumok (amint azt a (2) és a (3) kérdések feltételezik)?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: elismerésről szóló irányelv), különösen annak 2., 7. és 11. cikke.

A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv.

Mazak főtanácsnok 2009. szeptember 15-i Abdulla és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa, C-175/08, C-176/08, C-178/08 és C-179/08, EU:C:2009:551.

A Bíróság (nagytanács) 2010. március 2-i ítélete. Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) és Dler Jamal (C-179/08) kontra Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2010:105 (a továbbiakban: Abdulla ítélet).

A hivatkozott nemzetközi jog

Az EJEE 3. és 8. cikke

Az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv által kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i genfi egyezmény (a továbbiakban: menekültügyi egyezmény; kihirdette: a 1989. évi 15. tvr).

EJEB, 2015. szeptember 10-i R. H. kontra Svédország ítélet (4601/2014. sz.)

Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) a menekült jogállás megszűnésére vonatkozó iránymutatásai

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (a 2002. évi állampolgársági, bevándorlási és menekültügyi törvény) 72. szakaszának (2) bekezdése

Az Egyesült Királyság bevándorlási szabályainak 11. része, különösen a („Menekültügyi egyezmény alkalmazásának megszűnése [megszűnés]” címet viselő) 339A. pont és a („Kiegészítő védelem alóli kizárás” címet viselő) 339D. pont

A Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 (a menekültekről vagy nemzetközi védelemre jogosultakról szóló 2006. évi szabályok) 4. szabálya

A House of Lords Horvath kontra Secretary of State for the Home Department ügyben hozott ítélete, [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

A House of Lords Bagdanavicius kontra Secretary of State for the Home Department ügyben hozott ítélete, [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Az Upper Tribunal (másodfokú bíróság) MOJ and Others (return to Mogadishu) Somalia ügyben hozott ítélet (a Szomáliára vonatkozó iránymutatást tartalmazó ítélet) [http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(Az ilyen határozatok célja, hogy iránymutatást adjanak az Egyesült Királyság hatóságainak abban a kérdésben, hogy az Egyesült Királyság kormánya jogellenesen jár-e el, ha arra kényszerít bizonyos személyeket vagy személyek bizonyos csoportjait, hogy egy adott országba vagy annak adott területére beutazzanak. Az ilyen határozatok egy adott területen fennálló helyzetre vonatkozó irányadó döntésnek minősülnek.)

Az alapeljárás tényállásának és eljárásnak rövid bemutatása

- 1 A felperes szomáliai állampolgár és a Rer Hamar klán kisebbség tagja, szülőföldje Mogadishu. 2001 körül hagyta el ezt a helyet, mivel az 1990-es évek elején feleségével együtt az említett városban a Hawiye fegyveres erői üldöztetésének voltak kitéve (a felesége 1991-ben és 1993-ban súlyos sérüléseket szenvedett, 1994-ben vagy 1995-ben pedig mindketten erőszakos támadás áldozatává váltak). 2001 júliusában feleségével Szomáliából Kenyába menekültek. Felesége ugyanebben az évben az Egyesült Királyságba érkezett. 2001 októberében a fent említett üldöztetésre tekintettel menekült jogállást kapott az Egyesült Királyságban. A felperes 2003-ban érkezett az Egyesült Királyságba és felesége eltartottjaként menekült jogállást kapott. Az 1994-ben vagy 1995-ben történt támadás során ő is üldöztetés áldozatává vált. Első feleségével már nem áll fenn a házassága. A férfi büntetett előélettel rendelkezik. Ha visszatérne Mogadishuba, lennének foglalkoztatási lehetőségei, bár ezek csak azokra a munkákra korlátozódnának, amelyek esetében csökkent mozgásképességének megfelelő módosításokat lehet tenni. Mogadishuban van néhány közeli rokona és kérhetne tőlük, valamint nővérétől (akinek utolsó ismert tartózkodási helye Dubai volt) és az Egyesült Királyságban élő, Rer Hamarhoz tartozó barátaitól pénzügyi támogatást, legalább addig, amíg újra le nem telepedik Mogadishuban.
- 2 A fellebbező eredetileg az ellenérdekű fél büntetett előélete miatt értesítette 2014. július 8-án az ellenérdekű felet arról, hogy menekült jogállását meg kívánja szüntetni. 2016. április 27-én kiutasítást rendeltek el vele szemben. Az ellenérdekű fél az erről szóló végzést az Egyesült Királyság bíróságai előtt megtámadta. Az ügy immár a kérdést előterjesztő bíróság elé került, ahol a kérdés az Egyesült Királyság bevándorlási szabályainak az elismerésről szóló irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontját átültető, a menekült jogállás megszüntetéséről szóló 339A. pontjának értelmezése.

- 3 A Szomáliában jelenleg fennálló körülményeket illetően a következőket nem vitatják:

Általában egy „átlagos polgárnak” minősülő (vagyis a biztonsági erőkkel; a kormányzati vagy hivatalos közigazgatással, valamely NGO-val vagy nemzetközi szervezettel kapcsolatban nem álló) személlyel szemben az adott ideig tartó távollét utáni, Mogadishuba való visszatéréskor nem áll fenn olyan üldöztetés vagy sérülés valós veszélye, amely az EJEE 3. cikk vagy az elismerésről szóló irányelv 15. cikkének c) pontja szerinti védelmet tenne szükségessé. Különösen nem áll fenn vele szemben valós veszély pusztán amiatt, hogy egy ideig Európában élt, vagy mert gyanakvással tekintenek rá akár a hatóságok, mint az Al Shabaab esetleges támogatójára, akár az Al Shabaab tagjai, mint hitehagyottra vagy olyan személyre, akinek iszlám integritása sérülhetett amiatt, hogy egy nyugati országban élt.

Tartós változás állt be abban a vonatkozásban, hogy az Al Shabaab visszavonulása Mogadishuból befejeződött és a jövőben reálisan nem várható tartós jelenlétük a városban.

A polgári áldozatok száma 2011 óta csökkent, főként amiatt, hogy a városon belüli harcok megszűntek és az Al Shabaab gondosan kiválasztott célpontokkal szemben aszimmetrikus hadviselést alkalmaz. Az áldozatok jelenlegi mértéke az átlagos polgárok számára nem jelent elég kockázatot ahhoz, hogy az a 15. cikk c) pontja szerinti kockázatnak minősüljön (polgári személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettsége nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő, megkülönböztetés nélküli erőszak következtében).

Az átlagos mogadishui polgár tovább csökkentheti annak veszélyét, hogy belekeveredve egy nem ellene irányuló Al Shabaab támadásba „járulékos kár” érje, ha elkerüli azokat a helyeket és létesítményeket, amelyeket egyértelműen az Al Shabaab célpontjaként lehet azonosítani, és e lépés megtétele részéről nem észszerűtlen.

Nincs valós veszélye, hogy az Al Shabaab a mogadishui civil polgárokat, így a nyugatról az utóbbi időben visszatérteket, erőszakosan besorozná.

Egy hosszabb távollét után Mogadishuba visszatérő személy, ha van a városban élő szűk családja, ahhoz fordul, hogy ismételt letelepedéséhez és megélhetésének biztosításához támogatást kérjen. Bár a visszatérő azoktól a klántagoktól is kérhet támogatást, akik nem a közeli rokonai, az ilyen segítség csak a többségi klánok tagjainak elérhető, mivel a kisebbségi klánok adott esetben kevésbé tudnak segíteni.

Mogadishuban a klántagság jelentősége megváltozott. A klánok jelenleg potenciálisan szociális támogató mechanizmusokat nyújtanak és a megélhetési lehetőségek terén nyújtanak segítséget, míg kevésbé látnak el védelmi feladatot, mint korábban. Mogadishuban nincsenek klánok által létrehozott fegyveres erők,

és nem tapasztalható klánok közötti erőszak, sem pedig klánon alapuló hátrányosan megkülönböztető bánásmód, még a kisebbségi klánok tagjai esetében sem.

Csak azoknak kell azzal számolniuk, hogy életkörülményeik a kiegészítő védelem szempontjából elfogadható szint alá süllyednek, akik nem rendelkeznek a klán vagy a család támogatásával, nem kapnak külföldről átutalásokat és nincs valós kilátásuk a hazatérést követően a megélhetés biztosítására.

A felek lényegi érvei az alapeljárásban

- 4 A fellebbező azt állítja, hogy az ellenérdekelt fél állampolgársága szerinti országban (Szomáliában) a körülményekben bekövetkezett tartós változás ment végbe abból a szempontból, hogy szülőföldjén, Mogadishuban a többségi klánok már nem üldözik a kisebbségi klánokat, és az állam hatékony védelmet nyújt. Az elismerésről szóló irányelv nem a körülményekben bekövetkezett „tartós” változásokra (a menekültügyi egyezményre vonatkozó ítélkezési gyakorlatban használt kifejezés), hanem „maradandó” változásokra hivatkozik, amely fogalmat a Bíróság az Abdullah ítéletben (73. pont) értelmezte.
- 5 Az ellenérdekű fél azt állítja, hogy a mogadishui üldöztetéstől való félelme megalapozott és az állami hatóságok Mogadishuban nem képesek megvédeni őt a súlyos sérelemtől. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) a menekült jogállás megszűnésére vonatkozó iránymutatásai szerint az állami védelmet az állami szerkezet révén az állami intézkedéseknek kell biztosítaniuk. A család és/vagy klántagárság által nyújtott támogatás vagy védelem nem elegendő. Annak értékelése során, hogy az ellenérdekű félnek (2003-ban) menekült jogállást biztosító körülmények Mogadishuban jelentősen és tartósan megváltoztak-e oly módon, hogy az ellenérdekű fél „az állampolgársága szerinti ország védelmének igénybevételét a továbbiakban már nem utasíthatja el”, a nem állami szereplők által ellátott védelmi funkciók figyelembevétele jogilag nem megengedett.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 6 A Bíróság az Abdullah ítéletben már megállapította, hogy az elismerésről szóló irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontjában hivatkozott kifejezés ugyanolyan értelemmel bír, mint az irányelv 7. cikkében használt kifejezés, azonban az említett ítélet nem foglalkozik sem azzal a kérdéssel, hogy az állampolgárság szerinti ország védelme az állami védelemre korlátozódik-e, vagy azzal, hogy ha igen, az állami védelem elérhetőségét és hatékonyságát kizárólag az alapján kell-e értékelni, hogy az állami szereplők milyen védelmi funkciókat látnak el.
- 7 Az Egyezmény 1. cikke A. pontjának (2) bekezdése (az elismerésről szóló irányelv 2. cikke) szerinti meghatározás értelmében „menekült” minden olyan személy, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott

társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; [...]"

- 8 A menekültügyi egyezmény egyik célja, hogy helyettesítő védelmet nyújtson azoknak, akik saját országukban sérelemtől félnek. Ha nem állami szereplőktől való félelemről van szó, döntő fontosságú, hogy a menekült saját állama tud-e védelmet biztosítani, és ha ilyen védelem nem elérhető, valamely befogadó állam köteles helyettesítő védelmet nyújtani. A menekültügyi egyezmény és az elismerésről szóló irányelv nem a menekültek származási országának politikai és igazságügyi reformjának biztosítására szolgáló intézkedések. Olyan kockázatok jogosítják az egyéneket a védelemre, amelyek személyesen és egyénileg érintik őket.
- 9 A védelem biztosítása elsősorban a származás szerinti állam feladata. Ezen állam feladata, hogy a saját állampolgárainak üldöztetésével szemben létrehozzon és működtessen egy védelmi rendszert. Amennyiben nincs ilyen rendszer, a nemzetközi közösség által nyújtott védelem helyettesítő megoldásként rendelkezésre áll. Azonban a helyettesítési elv alkalmazása azon a feltételezésen alapul, hogy amint a helyettesítő (fogadó) állam nem nyújthat teljes védelmet az elszigetelt és véletlenszerű támadásokkal szemben, a származás szerinti államtól sem várható el az ilyen támadásokkal szembeni teljes védelem. Ezért nem egy olyan normához kell igazodni, amely minden kockázatot kizár és így garantálná a védelmet a származás szerinti államban.
- 10 A menekültstátusz megadását illetően két tesztet kell alkalmazni: a „félelmi tesztet” és a „védelmi tesztet”. Az Egyesült Királyság bizonyos ítélkezési gyakorlata értelmében a „védelem” fogalma lehet ténykérdés vagy az elismerésről szóló irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében meghatározott terminológia kérdése. Amennyiben a „védelmet” – például a barátok, a család vagy a klán tagjai által nyújtott – *de facto* támogatásként és segítségnyújtásként értelmezik, az ilyen támogatás léte azt bizonyíthatja, hogy a félelem nem megalapozott vagy nem áll fenn valós veszélye olyan sérelemnek, amely a menekült jogállást kérelmezőt a menekültügyi egyezmény vagy az EJEE 3. cikkének hatálya alá vonná. Csak akkor merül fel a kérdés, hogy a származás szerinti állam által nyújtott védelem (például a jog és rend fenntartására irányuló megfelelő rendszer formájában) megfelelő-e, ha a „félelmi teszt” teljesül. Amennyiben a származás szerinti állam által nyújtott védelem nem megfelelő, a fogadó tagállam helyettesítő védelmét biztosítani kell, vagyis az érintettnek a fogadó államban menekült jogállást kell adni.
- 11 Ami ennek az ellentétét, azaz, a menekült jogállás megszűnését illeti, mivel a megszűnésről szóló határozatnak a menekült jogállás megállapításáról szóló határozat tükörképének kell lennie, az állam által nyújtott védelem hiánya releváns az üldöztetés megléte szempontjából, azonban nem egyértelmű, hogy a nem állami szereplők által nyújtott védelem elérhetősége milyen mértékben

ellensúlyozhatja az állam által nyújtott védelem hiányát vagy hiányosságait ahhoz, hogy meg lehessen állapítani, hogy az üldöztetéstől való félelem nem megalapozott.

- 12 Bár az Egyesült Királyság ítélkezési gyakorlatának egyik ága a fentiekhez hasonlóan úgy véli, hogy ha a származás szerinti államban a félelem nem megalapozott, a fogadó állam által nyújtott védelem elérhetőségének kérdése nem merül fel, a Horvath ügyre vonatkozó ítéletből egyértelmű, hogy annak értékelése során, hogy az üldöztetéstől való félelem megalapozott-e, a figyelembe veendő egyik értékelési tényező az, hogy van-e elérhető védelem, és a „védelemre vonatkozó vizsgálat” (vagyis annak értékelése, hogy van-e védelem) „holisztikus”, amely az adott ügy minden egyedi körülményét figyelembe veszi. Ha valamely bíróság megállapította, hogy a kérelmező súlyos erőszaktól vagy rossz bánásmódtól való félelme valós vagy megalapozott, akkor az illető bíróságnak el kell döntenie, hogy a félelem tárgya az egyezmény értelmében „üldöztetésnek” minősül-e.
- 13 A Horvath ügy értelmében a „védelmet” az üldöztetés fogalma szerves részének kell tekinteni („üldöztetés = súlyos sérelem + az állami védelem hiánya”), máskülönben az egyének menekült jogállást szerezhetnének egyszerűen a súlyos sérelemtől való félelem megalapozottságának bizonyítása alapján, akkor is, ha azzal szemben teljes védelmet élveznének. A „menekült” fenti fogalmának meghatározásához bizonyítani kell, hogy az üldöztetéstől való félelem megalapozott.
- 14 Ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság el tudja dönteni, hogy az ellenérdekű félre alkalmazandó-e az elismerésről szóló irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontjában (a bevándorlási szabályok 339A. pontjának v. alpontja) meghatározott megszűnési rendelkezés, meg kell állapítania, hogy azt, hogy a „menekült” fogalmának az említett irányelv 2. cikke szerinti meghatározása értelmében vett „állampolgárság szerinti ország védelme” elérhető-e, kizárólag az állami szereplők által biztosított védelmi funkciók alapján kell-e bizonyítani. A Bíróság az Abdullah ítéletben már megállapította, hogy a 11. cikk (1) bekezdésének e) pontjában hivatkozott kifejezés ugyanolyan értelemmel bír, mint az irányelv 7. cikkében használt kifejezés, azonban az említett ítélet nem foglalkozik sem azzal a kérdéssel, hogy az állampolgárság szerinti ország védelme az állami védelemre korlátozódik-e vagy azzal, hogy ha igen, az állami védelem elérhetőségét és hatékonyságát kizárólag az alapján kell-e értékelni, hogy az állami szereplők milyen védelmi funkciókat látnak el. A védelem meglétének vagy hiányának megállapítása tekintetében nem egyértelmű, hogy ugyanazok a kritériumok alkalmazandók-e az üldöztetéstől való félelem megalapozottságának megállapításához és a helyettesítés elvének vonatkozásában, azaz, a származás szerinti állam által nyújtott védelem szintjének mindkét esetben azonosnak kell-e lennie. A jogi helyzet nem egyértelmű. A fentiekre tekintettel az eljáró bíróság a fenti kérdéseket terjeszti a Bíróság elé.