

C-184/24. sz. [Sidi Bouzid]ⁱ ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. március 7.

A kérdést előterjesztő bíróság:Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Olaszország)**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2024. március 5.

Felperes:AF, saját nevében és BF nevű kiskorú gyermeke felett a szülői
felügyeletet gyakorló személyként**Alperes:**

Ministero dell'Interno – U. T. G. – Prefettura di Milano

Az alapeljárás tárgya

A befogadási intézkedések AF és BF vonatkozásában történő visszavonását elrendelő határozat megsemmisítése iránti kereset.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikkén alapuló kérelem, amelynek tárgyát a 2013/33/EU irányelv 20. cikkének értelmezése képezi. A kérelem tárgyát konkrétan annak megállapítása képezi, hogy e rendelkezéssel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a befogadási intézkedések visszavonását abban az esetben, ha az azokra való jogosultság előfeltételei már nem teljesülnek – konkrétan amiatt, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy elutasítja, hogy egy másik befogadó állomásra helyezték át –, és fennáll annak a kockázata,

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

hogy a szóban forgó visszavonást követően az alapvető szükségleteit többé már nem tudja fedezni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Ellentétes-e a [2013/33/EU] irányelv 20. cikkével, valamint a Bíróság által a 2019. november 12-i C-233/18. sz. ítélettel és a 2022. augusztus 1-jei C-422/21. sz. ítélettel megállapított elvekkel – abban a részükben, amelyben kizárják, hogy a tagállami hatóság a befogadási intézkedések szankcióként történő visszavonásáról rendelkezessen, amennyiben e döntés veszélyeztetné a nemzetközi védelmet kérelmező külföldi állampolgár és családja alapvető szükségleteinek fedezését – az olyan nemzeti szabályozás, amely az intézkedés szükségességére és arányosságára is vonatkozó, indokolással ellátott egyedi döntés alapján lehetővé teszi a befogadás nem szankcióként, hanem amiatt történő visszavonását, hogy a befogadásra való jogosultság előfeltételei már nem teljesülnek, konkrétan pedig amiatt, hogy a külföldi állampolgár – az alapvető szükségletek fedezésével és az emberi méltóság védelmével össze nem függő indokok alapján – elutasítja a hatóság által objektív szervezeti okokból kijelölt másik olyan befogadó állomásra történő áthelyezését, amelynek keretében a hatóság hatáskörében biztosítja a befogadás előző állomáson élvezettekkel egyenértékű anyagi feltételeinek fenntartását, amennyiben az áthelyezés elutasítása és az abból következő visszavonásról szóló határozat a külföldit olyan helyzetbe hozza, hogy nem tudja fedezni a saját és családtagjai alapvető szükségleteit?

A hivatkozott uniós jog és ítélkezési gyakorlat

A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, különösen a (25) preambulumbekzdés és a 20. cikk (1) bekezdésének a) pontja

A Bíróság 2019. november 12-i C-233/18. sz. ítélete és 2022. augusztus 1-jei C-422/21. sz. ítélete

A hivatkozott nemzeti jog

A 2013/32/EU irányelv és a 2013/33/EU irányelv végrehajtásáról szóló decreto legislativo n. 142/2015 (142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet):

a 23. cikk 1. bekezdésének – a 2013/33/EU irányelv 20. cikke (1) bekezdésének a) pontját végrehajtó – a) pontja, amely a befogadási intézkedések visszavonásáról rendelkezik arra az esetre, ha a nemzetközi védelmet kérelmező személy – anélkül, hogy arról a hatáskörrel rendelkező prefektúrát indokolással ellátott

közléssel előre értesítené – nem jelenik meg a kijelölt befogadó állomáson vagy elhagyja a befogadó állomást.

a 23. cikk 2-bis. bekezdése, amely úgy szól, hogy a szóban forgó intézkedések egyedileg, az arányosság elve alapján és a kérelmező helyzetére figyelemmel elfogadott, indokolással ellátott intézkedések.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az, egy milánói befogadó állomáson kiskorú gyermekével együtt elhelyezett felperes 2023. május 18-án (már harmadszor) elutasította, hogy az ezen állomásokat irányító hatóság rendelkezésének megfelelően átköltözzön egy másik (milánói) befogadó állomásra. Ezen elutasítást követően visszavonták az őt érintő befogadási intézkedéseket.
- 2 A felperes ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet először a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) – amely úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben elrendelt visszavonás a hatóságot a befogadó állomások irányításával kapcsolatban megillető szervezeti hatáskör kifejeződése – elutasított, majd a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) – amely úgy ítéli meg, hogy az elrendelt visszavonás alapvető emberi jogokat sérthet, köztük az alapvető szükségleteknek minősülő élelmiszerekhez, lakhatáshoz és ruházathoz való hozzáférést sértheti – annak a jogorvoslati eljárásban helyt adott.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 3 A hatóság a visszavonásról szóló határozat indokolásában a felpereshez köthető különféle tényekre utal: egyrészt arra a körülményre, hogy gyermekével együtt két személy helyett négy személynek szánt szállást foglal el, másrészt pedig arra, hogy a felperes erőszakos magatartást tanúsított. A visszavonás alapját mindazonáltal az képezte, hogy a felperes ismétlődő jelleggel elutasította a hatóság által szervezeti okokból elrendelt áthelyezéseket.
- 4 A felperes az elutasítást azzal indokolta, hogy a gyermeke a jelenlegi befogadó állomás közelében jár iskolába.

A felperes azt is előadja, hogy az intézkedések visszavonása esetében nem lenne képes fedezni a saját és gyermeke alapvető szükségleteit.

Ezt követően többek között előadja, hogy a hatóság a visszavonásról szóló határozatban nem veszi figyelembe, hogy a ő és kiskorú gyermeke a „sérülékeny személyek” kategóriájába tartozik, és a 2013/33/EU irányelv Bíróság által a C-233/18. sz. ítélettel és C-422/21. sz. ítélettel értelmezett 20. cikkének megsértését kifogásolja, amely – bár az említett ítéletek a mostanra hatályon kívül helyezett 23. cikk (1) bekezdésének e) pontja által szabályozott tényálláshoz

kapcsolódnak – az intézkedés mindennemű, akár szankcióként történő visszavonására is vonatkoztatható általános elvet fejez ki.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 5 A 142/2015. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke – a 2013/33/EU irányelv 20. cikkében alkalmazott megközelítést követve – a befogadási intézkedések korlátozásának is különféle eseteiről rendelkezik: a szálláshelyül szolgáló befogadó állomás szabályainak a nemzetközi védelmet kérelmező személy általi súlyos vagy ismételt megszegése, ideértve az ingó vagy ingatlan javakban okozott szándékos károkat, illetve a súlyosan erőszakos magatartást is. Az alkalmazott intézkedés ezekben az esetekben szankciós jellegű, mivel jogellenes magatartások következménye.
- 6 Mindazonáltal a visszavonást a hatóság különféle helyzetekben elrendelheti, amennyiben már nem teljesülnek a befogadási intézkedésekre való jogosultság feltételei. A 145/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdésének a) pontja alapján ez a helyzet akkor, ha a kérelmező – anélkül, hogy arról a hatáskörrel rendelkező prefektúrát indokolással ellátott közléssel előre értesítené – nem jelenik meg a kijelölt befogadó állomáson vagy elhagyja a befogadó állomást. A visszavonás ilyen helyzetekben nem szankciós, hanem adminisztratív jellegű, mivel abból következik, hogy már nem teljesülnek befogadási intézkedésekre való jogosultság előfeltételei.
- 7 A szóban forgó tényállás a 145/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá sorolható; e rendelkezésnek – még ha szövegszerűen arra az esetre is utal, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személy nem jelenik meg a részére kijelölt befogadó állomáson vagy elhagyja az állomást – az okok azonossága és a nemzetközi védelmet kérelmező személy javára előírt rendszer koherenciája miatt ki kell terjednie arra az esetre is, ha az intézkedésekben történő részesülést követően a külföldi elutasítja a hatóság által irányítási és szervezeti okokból kijelölt másik fogadó állomáshoz történő áthelyezését.
- 8 Az imént említett elveket a Bíróság először – a 2013/33/EU irányelv 21. cikke értelmében sérülékeny személyek kategóriájába tartozó külföldiekkel kapcsolatban – a C-233/18. sz. ítéletével állapította meg, majd azokat a későbbi C.422/21. sz. ítéletével a 21. cikkben meghatározott kategóriákba tartozástól függetlenül kiterjesztette a nemzetközi védelmet kérelmező összes személyre. Ebből az következik, hogy a szankcióként történő visszavonás nem rendelhető el, ha a konkrét esetben a külföldi nem képes a legalapvetőbb saját szükségleteinek fedezéséről gondoskodni.
- 9 A Bíróság határozatainak indokolása és annak az uniós jogrendszer emberi méltóság védelmét szolgáló alapelveivel való összefüggése arra engedhetnek következtetni, hogy a Bíróság által megállapított elvek általános hatályúak, tehát a szankcióként történő visszavonás említett ítéletek tárgyát képező esetein

túlmenően, vagyis a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdésének a) pontjában meghatározott, nem szankcióként történő visszavonásra is alkalmazandók.

- 10 A befogadási intézkedésekre való jogosultság előfeltételeinek hiánya e megközelítés alapján nem vezethet visszavonáshoz, amennyiben veszélyeztetné a személy legalapvetőbb szükségleteinek fedezését.
- 11 E kérdés központi szerepet tölt be a jelen ügyben, tekintettel arra, hogy a fellebbviteli bíróságként eljáró Consiglio di Stato (államtanács) a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága) ideiglenes intézkedés tárgyában hozott határozatát amiatt változtatta meg, hogy a visszavonás alapvető emberi jogokat sérthet, köztük az alapvető szükségleteknek minősülő élelmiszerekhez, lakhatáshoz és ruházathoz való hozzáférést sértheti.
- 12 A nemzeti ítélkezési gyakorlatban a közelmúltban követett irányvonal ez utóbbi megközelítés továbbfejlesztését eredményezte, mivel a nemzeti bíróságok – a fogadó állomás kérelmező általi, a prefektúrának történő előzetes bejelentés nélküli elhagyása miatt elrendelt visszavonást illetően úgy ítélték meg, hogy a Bíróság által kidolgozott elveket erre a tényállásra is alkalmazni kell, még ha nem is állnak fenn a szankcióalkalmazás feltételei.
- 13 Megállapítást nyert (lásd: Consiglio di Stato, sezione III [államtanács, harmadik tanács] 2022. december 15-i 10999. sz. határozata), hogy az olasz jogalkotó által erre az esetre előírt visszavonás egyáltalán nem hagy teret semmilyen korlátozásnak, és a jogrendszer egyetlen válaszaként szerepel, ami ezért sérti az arányosság elvét és nem teszi lehetővé az intézkedés tárgyát képező személy alapvető szükségletei védelmének biztosítását, így ellentétes az emberi méltóság szükségszerű védelmével.
- 14 Az említett ítélkezési gyakorlat ezen előfeltevésekből kiindulva mellőzte a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdése a) pontjának alkalmazását amiatt, hogy az ellentétes a 2013/33/EU irányelv 20. cikkével.
- 15 Ezen irányvonal mindazonáltal a decreto-legge n. 20/2023 (20/2023. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) elfogadását megelőzően alakult ki, amely a nemzeti jogrend uniós joghoz történő hozzáigazítása céljából diszkrecionálissá tette az összes releváns körülmény adott ügyben történő, a továbbiakban mindennemű automatizmust nélkülöző értékelésétől függő visszavonásra vonatkozó jogkört. Az olasz szabályozás alkalmazásának mellőzését tehát a visszavonásra vonatkozó rendelkezések merevsége indokolta, mára azonban ez a merevség megszűnt, így az már nem ellentétes az uniós jogi szabályozással.
- 16 A jelenlegi szabályozási keretben – amely lehetővé teszi az arányosság elvének tiszteletben tartását – tehát a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű

rendelet 23. cikkének alkalmazásától már nem lehet eltekinteni az imént megjelölt esetben.

- 17 A kérdést előterjesztő bíróság a jelen ügyben úgy ítéli meg, hogy a hatóság kellően indokolta a visszavonásról szóló határozatot. A hatóság ugyanis a felperest nem kívánta kizárni a befogadási rendszerből, pusztán egy másik állomásra kívánta áthelyezni, ahol a felperes továbbra is teljes körű védelmet élvezett volna. A befogadási intézkedések visszavonása annak a közvetlen következménye, hogy a külföldi személy megtagadta, hogy ezen intézkedésekben egy másik helyen részesüljön. E visszavonás végső soron egy tekintet alá esik azzal, ha a külföldi önként kivonja magát a befogadási mechanizmus alól, aminek következtében az ügy teljes egészében egyenértékű a beilleszkedést a kezdetektől elutasító külföldi esetével.
- 18 Mindazonáltal a határozat megtámadása következtében a külföldinek (saját döntése alapján) nélkülöznie kellene az alapvető szükségleteit. A kérdést előterjesztő bíróság ismételten rámutat arra, hogy ugyanolyan nélkülözésről van szó, mint amely a személyt akkor érheti, ha önként elutasítja a befogadási rendszerbe való beilleszkedést, amely rendszer alkalmazása természetesen nem írható elő, hanem mindig az érintett hozzájárulását igényli.
- 19 A Bíróság által a hivatkozott ítéletekben megállapított elvek látszólagos általános hatálya ezen a ponton arra készíti a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy megvizsgálja a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdése a) pontjának – kizárólag az imént meghatározott részében – a 2013/33/EU irányelv 20. cikkével való összeegyeztethetőségét.
- 20 A vizsgálat tárgyát konkrétan annak megállapítása képezi, hogy ez utóbbi rendelkezéssel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a befogadási intézkedések visszavonását abban az esetben, ha az arra való jogosultság objektív előfeltételei már nem teljesülnek – konkrétan, ha a külföldi elutasítja a hatóság által szervezeti okokból elrendelt, másik befogadó állomásra történő áthelyezést –, amennyiben a visszavonási intézkedés szükséges és arányos, és azt a hatóság az ügy valamennyi körülményének részletes elemzését követően hozza meg, ami viszont annak kockázatát idézi elő, hogy a külföldi alapvető szükségleteit – akár a saját szabad elhatározása miatt is – nem képes többé fedezni.
- 21 Amennyiben az uniós joggal ellentétes lenne az ilyen nemzeti szabályozás, az alapvető szükségletek jelentősége teljes egészében megakadályozná az intézkedésre való jogosultság előfeltételei teljesülésének megszűnése miatti visszavonásra vonatkozó hatáskör gyakorlását, mivel nem könnyen képzelhető el olyan eset, amikor az a személy, aki pont az őt érintő nehézségek miatt jogosult a befogadásra, hirtelen szálláshoz és megfelelő megélhetési eszközökhöz tud jutni.
- 22 Amennyiben azonban igaz, hogy az emberi méltóság védelméhez fűződő elsődleges érdek ilyen következményt indokolhat abban az esetben, ha a hatóság a

befogadásban történő részesülésre való jogosultságot megtartó személyek vonatkozásában szankcióként visszavonást alkalmaz, vitatható, hogy e megállapítás érvényes-e az olyan személy esetére is, aki szándékosan és kellő indokolás nélkül úgy dönt, hogy elutasítja a befogadó rendszerben (egy másik állomáson) történő maradást.

- 23 Végezetül úgy tűnik, hogy fennáll a rendszerrel való visszaélés kockázata, amely a Bíróság álláspontja szerint a befogadási intézkedések visszavonását indokolja (lásd: C-422/21. sz. ítélet, 38. pont; C-233/18. sz. ítélet, 44. pont).
- 24 Emlékeztetni kell arra, hogy a befogadási intézkedésekben való részesítés során az állami hatóság feladata, hogy kijelölje azt a befogadó állomást, amelynél elhelyezi a saját és családtagjai szükségleteinek fedezését biztosítani nem tudó és nemzetközi védelmet kérelmező külföldit. A döntés olyan szervezeti és irányítási értékelésektől függ, amelyeket a hatóságnak kell elvégeznie. Az intézkedések végrehajtása során a szervezeti jogkör továbbra is a hatóságot illeti meg. Következésképpen a hatóság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy szervezeti szükségletek igazoltsága esetén a jogosultak áthelyezését rendelje el.
- 25 A jelen ügyben a hatóság kiemelte, hogy a felperes gyermekével együtt egy négy személynek szánt, ekként egy több tagból álló család szükségleteinek kielégítésére is alkalmas szállást foglalt el. A hatóság ezen okokból elrendelte a felperesnek egy másik, Milánó városában található állomásra történő áthelyezését.
- 26 Ez utóbbi szempont különösen releváns, mivel a Bíróság (lásd: C-233/18. sz. ítélet, 49. és 50. pont) egyértelművé tette, hogy a tagállamok feladata a befogadási intézkedésekhez való hozzáférés biztosítása még akkor is, ha ehhez természetes személyeket vagy magánjogi jogi személyek közreműködését veszik igénybe.
- 27 Úgy tűnik, a jelen ügyben e szempont teljesült, mivel a hatóság – miután nyilvánvalóvá tette, hogy az áthelyezést objektív szervezeti szükségletek indokolják – a városon belül azonnal egy másik állomást jelölt ki, ahol a felperes kiskorú gyermekével együtt továbbra is részesülhetett volna a befogadási intézkedésekből.
- 28 Pusztán az áthelyezés felperes általi elutasítása eredményezte az intézkedés visszavonását, mivel már megszűnt az abban történő részesülésre való jogosultság előfeltétele, ugyanis a felperes valójában nem jelent meg a hatóság által kijelölt állomáson.
- 29 A felperes általi elutasítás nem a hatóság által később kijelölt állomásnak a felperes létszükségleteire tekintettel igazolt alkalmatlanságával, hanem kizárólag azzal függ össze, hogy az első állomás közelebb esik a kiskorú gyermek iskolájához; a kérdés olyan aspektusáról van szó, amely még figyelembevétel esetén is kisebb jelentőséggel bír az állomás szervezeti szükségleteihez képest, tekintettel arra, hogy a kiskorú számára egyébként is, áthelyezés esetén is biztosított az iskola.

- 30 A 2013/33/EU irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy reagáljanak a befogadási intézkedésekhez való hozzáférés révén biztosított védelemmel való esetleges visszaélésekre. Ezt az elvet a Bíróság is megerősíti az említett ítéleteiben.
- 31 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az elutasítás ebben az összefüggésben a befogadási intézkedésekkel való visszaélésnek minősül, amellyel szemben a Bíróság által az említett határozatokban rögzített elvek alapján a hatóság a szóban forgó helyzet rendezését lehetővé tevő határozatokat fogadhat el.
- 32 A jelen ügyben a visszavonás a hatóság által a visszaéléssel szembeni fellépés céljából meghozható egyetlen intézkedés, mivel nem lehetséges a befogadás korlátozása, és más, kisebb beavatkozást jelentő intézkedések sem hozhatók, tekintettel arra, hogy az áthelyezés okát olyan objektív szervezeti szükségletek képezik, amelyek ahhoz kapcsolódnak, hogy a felperes és gyermeke egy két személy helyett négy fős családnak szánt szállást használt, valamint arra, hogy az állomáson további szabad szálláshelyek nem álltak rendelkezésre.
- 33 Amennyiben a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a szóban forgó helyzetben a 2013/33/EU irányelv 20. cikkével ellentétes a visszavonásra vonatkozó hatáskör gyakorlása, a hatóság a konkrét ügyben már nem rendelkezne hatáskörrel a befogadó állomások irányítására, mivel az áthelyezés külföldi általi puszta elutasítása megbéníthatná az ilyen állomások szervezetét, és a külföldi puszta akaratától függő, az elsőként kijelölt állomáson történő „tartózkodáshoz való jogot” hozna létre, amelyet az uniós és nemzeti jogi szabályozás nem alapoz meg, és amely összeegyeztethetetlen az intézkedések megszervezésének objektív szükségletével.