

C-422/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. július 9.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. december 30.

Felülvizsgálatot kérelmező fél:

Ministero dell'Interno

Ellenérdeklő fél:

TO

Az alapeljárás tárgya

Felülvizsgálati kérelem a Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Toszkána tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) azon ítélete ellen, amellyel helyt adott a harmadik ország állampolgára által a vele szemben hozott befogadási intézkedések visszavonásáról szóló határozat ellen benyújtott keresetnek.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

EUMSZ 267. cikk; a kérelmező állítólagos erőszakos magatartása esetére a befogadási intézkedések visszavonását előíró olasz szabályozásnak a 2013/33/EU irányelvvel való összeegyeztethetősége.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Ellentétes-e a 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 20. cikkének (4) és (5) bekezdésével az a nemzeti szabályozás, amely a

„sérülékeny személynek” nem minősülő nagykorú kérelmezővel szemben a befogadási intézkedések visszavonását írja elő abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a kérelmező a befogadóállomáson kívül hivatalos személyekkel és/vagy közszolgálatot ellátó személyekkel szemben fizikai erőszak alkalmazásában megnyilvánuló különösen erőszakos magatartást tanúsított, és a sértetteknek olyan sérüléseket okozott, amelyek miatt a helyi elsősegély-szolgálatnál ellátást kellett igénybe venniük?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és uniós 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 20. cikk (4) bekezdése.

A Bíróság 2019. november 12-i ítélete (C-233/18. sz. ügy).

A hivatkozott nemzeti rendelkezések és ítélkezési gyakorlat

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU irányelv, valamint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv végrehajtásáról szóló, 2015. augusztus 18-i 142. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), különösen:

a 14. cikk, amely a befogadási rendszerhez való hozzáférés részletes szabályait szabályozza, és előírja, hogy az a kérelmező, aki benyújtotta a kérelmét, és nem rendelkezik kellő fedezettel saját maga és családtagjai alapszükségleteit biztosító életszínvonal megteremtéséhez, családtagjaival együtt hozzáférhet a felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletben előírt befogadási intézkedésekhez;

a 23. cikknek a tényállás megvalósulása idején hatályos változata, amely előírta, hogy az érkezési befogadóállomások székhelye szerinti megye prefektusa különösen abban az esetben rendeli el a befogadási intézkedések visszavonását, ha a menedékkérő súlyosan vagy ismétlődően megsérti az őt fogadó befogadóállomás szabályait, vagy ha súlyosan erőszakos magatartást tanúsít. A visszavonásról szóló határozat elfogadásakor figyelembe kell venni a kérelmező helyzetét, különös tekintettel a különleges befogadási igényekkel rendelkező személyek körülményeire. A visszavonásról szóló határozat az illetékes tartományi közigazgatási bíróság előtt támadható meg.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (a bevándorlás szabályozására és a külföldi állampolgár helyzetével kapcsolatos szabályokra vonatkozó rendelkezések egységes szerkezetbe foglalt szövegéről szóló, 1998. július 25-i 286. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 4. cikkének 3. bekezdése és 26. cikkének 7-bis. bekezdése.

A nemzeti ítélkezési gyakorlat értelmében a befogadási intézkedések prefektus általi visszavonása a ténybeli előfeltételek túlnyomórészt diszkrecionális értékelésén alapul, valamint az adott ügy és az érintett személy sajátos helyzetének konkrét értékelését követeli meg, beleértve annak értékelését is, hogy a megállapított magatartások súlyosságára tekintettel arányos-e a határozat.

Ez az ítélkezési gyakorlat megosztott két kérdésben: 1) szükséges-e, hogy a befogadási intézkedések visszavonását az eljárás megindításáról szóló értesítés előzze meg (a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy ezen értesítésnek meg kell előznie a visszavonást); 2) kizárólag a befogadóállomásokon elkövetett vagy a jelen ügghöz hasonlóan az ezen állomásokon kívül tanúsított magatartások is szankcionálhatók-e (a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy ez utóbbi értelmezést kell előnyben részesíteni).

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 TO mint harmadik ország állampolgára, nemzetközi védelmet kérelmező és Olaszországban átmeneti befogadóállomáson tartózkodó személy a 14/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletben előírt, az alapszükségleteik biztosításához kellő fedezettel nem rendelkező menedékkérők számára fenntartott befogadási intézkedések címzettje.
- 2 2019. június 28-án a Polizia Municipale (városi rendőrség, Olaszország) jelentette a Prefettura di Firenzének (firenzei prefektúra, Olaszország), hogy TO egy vasútállomáson történt incidens során erőszakos és fenyegető magatartást tanúsított. Ennek során TO verbálisan és fizikailag is bántalmazott egy vasúti alkalmazottat és a városi rendőrség két rendőrtisztjét, akik az elsősegély-szolgálat általi ellátást igénylő sérüléseket szenvedtek. Emiatt a szóban forgó rendőrtisztek feljelentést tettek TO-val szemben, a büntetőfeljelentést pedig továbbították a városi rendőrséghez.
- 3 A firenzei prefektúra a feljelentést követően a befogadási szabályok súlyos megsértése miatt a befogadási intézkedések visszavonására irányuló eljárást indított TO ellen. Mivel TO az előírt határidőn belül nem küldött megfelelő észrevételeket vagy hasznos dokumentumokat, elfogadtak egy, a javára elrendelt befogadási intézkedések visszavonását elrendelő határozatot.
- 4 TO a Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Toszkána tartomány közigazgatási bírósága) előtt ezt a határozatot arra hivatkozással támadta meg, hogy azt a jogszabályok megsértésével és hatáskörtúllépéssel hozták meg. E

bíróság többek között utalt a Bíróság 2019. november 12-i ítéletére (C-233/18. sz. ügy), és úgy ítélte meg, hogy ezen ítéletből következően a nemzeti bíróság köteles volt mellőzni az 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdése e) pontjának alkalmazását, mivel az összeegyeztethetetlen az uniós joggal tekintettel arra, hogy az a szóban forgó ténybeli előfeltételekre alkalmazandó egyetlen szankcióként a befogadási intézkedés visszavonásának szankcióját írja elő. A keresetnek tehát helyt adott, és megsemmisítette a megtámadott határozatot.

- 5 A Ministero dell'interno (belügyminisztérium) felülvizsgálati kérelmet nyújtott be ezen ítélettel ellen.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 6 A belügyminisztérium kiemeli, hogy egyrészt a Bíróság fent hivatkozott ítélete nem zárja ki a befogadási feltételek visszavonásának lehetőségét, másrészt pedig a Bíróság fent hivatkozott ítéletének tárgyát képező ügy olyan, kísérő nélküli kiskorúval szembeni befogadási intézkedések visszavonására vonatkozott, aki azon a befogadóállomáson, ahol ideiglenesen elhelyezték, veszekedésbe keveredett, míg a jelen ügyben TO amellett, hogy a bűncselekmény elkövetése idején már nagykorú volt, a szóban forgó irányelv 21. cikkében meghatározott és a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 17. cikke által átvett (akár a kiskorúakon kívüli) sérülékeny személynek sem minősült; ezenkívül a Bíróság fent hivatkozott ítéletének tárgyát képező ügy a befogadóállomás egyik szabályának megsértésére vonatkozott, míg a TO-nak az olasz büntetőjogi előírásokkal nyilvánvalóan ellentétes olyan jogellenes magatartást róttak fel, amely a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint olyan „súlyosan erőszakos cselekmények” közé tartozhat, amelyekre a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdésének e) pontja kifejezetten utal, és amelyek vonatkozásában a befogadási intézkedések visszavonásának szankcióját írja elő.
- 7 A fent említett minisztérium hozzáteszi, hogy a visszavonás szankciója láthatóan az arányosság elvének is (amelyre a Bíróság fent hivatkozott ítéletben a szankciók előírásával kapcsolatos kritériumként és vezérelvként utal) megfelel, éppen amiatt, hogy TO rendkívül erőszakos és agresszív magatartást tanúsított. Nem lehetett volna más szankciókat kiszabni, különösen TO más befogadóállomásra történő átszállását elrendelni, mivel olyan szankcióról van szó, amelyet kizárólag nem súlyos jogsértések esetére írtak elő. Így a jelen ügyben a visszavonás nemcsak arányos, hanem szükségszerű szankciónak is bizonyult.
- 8 TO ezzel szemben előadja, hogy a védelmi intézkedések hatálya alá vont személyek által elkövetett jogsértésekért kiszabott szankcióknak arányosoknak kell lenniük mind a jogsértések, mind pedig az emberi méltóság tiszteletben tartása szempontjából. Az uniós irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozás azonban egyedüli szankcióként jelölte meg a befogadási intézkedések

visszavonását, és nem teszi lehetővé a szankció fokozatosságának a magatartás súlyosságától függő biztosítását.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 9 A jelen ügyben egyrészt a nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdése, másrészt pedig (az ártatlanság véelme elvének megsértése miatt) e nemzeti szabály olasz alkotmánnyal összefüggésben vett jogszerűségének kérdése minősül relevánsnak. Felvetődik tehát az ügynevezett kettős előzetes döntés problémája, nevezetesen az a helyzet, amelyben ugyanabban az ügyben ugyanazoknak a szabályoknak az alkotmányosságára és uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdések is felmerülnek. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy ez a probléma a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elsőbbségének biztosításával oldható meg a Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) útmutatása alapján, amely a közelmúltban pontosította, hogy az ügynevezett kettős előzetes döntés esetében a kérdést előterjesztő bíróság feladata eldönteni, hogy először az alkotmányossági kérdést vagy az uniós jogi kérdéseket terjeszti-e elő.
- 10 Azt a lehetséges érvet illetően, amely szerint a Bíróság az említett 2019. november 12-i ítélettel (C-223/18. sz. ügy) már állást foglalt egy tartalmilag azonos kérdésben, a kérdést előterjesztő bíróság mindenekelőtt úgy ítéli meg, hogy különbség van a Bíróság által már megvizsgált, kísérő nélküli kiskorúra vonatkozó tényállás és a jelenlegi tényállás között. Ezenkívül a jogtudomány szerint, még ha a Bíróság már hozott is határozatot azonos kérdésben, a nemzeti bíróság szabadon terjesztheti a kérdést újból a Bíróság elé abban az esetben, ha úgy ítéli meg, hogy új érveket tud felhozni, vagy ha nem győzte meg a Bíróság ítéletének indokolása, és annak mélyrehatóbb vizsgálatát kéri, vagy ha ezen ítélezési gyakorlat változásával számol.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a Bíróság említett ítéletének elsőfokú bíróság általi olyan értelmezése és alkalmazása, amelyek az elsőfokú bíróságot a nemzeti szabály alkalmazásának mellőzésére készítették. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja az, hogy az elsőfokú ítélet nem egyeztethető össze az uniós joggal.
- 12 Először is, álláspontja szerint lehetséges, hogy az elsőfokú bíróság által kifejtett megközelítés ellentétes az uniós szabályozással, különösen a 2013/33/EU irányelv 20. cikke (4) bekezdésének a szövegével, amelynek alapján a tagállamok a befogadóállomások szabályainak súlyos megsértése, valamint „súlyosan erőszakos magatartás” esetén „szankciókat” írhatnak elő. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a „szankciók” kifejezés használata rendkívül jelentős, és a jogalkotó arra irányuló szándékát jelzi, hogy a jogsértések eltérő súlyától függően a szankciók fokozatosak legyenek, így a legsúlyosabb szankciók sújtsák a legsúlyosabb magatartásokat. Ebből a szempontból érthetőnek tűnik a visszavonás szankciójának a legsúlyosabb jogsértésekkel összefüggésben történő alkalmazása.

- 13 Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság attól tart, hogy az elsőfokú ítéletből következő elvekkel való visszaéléshez vezetne az, ha a befogadási intézkedések különösen súlyos magatartás esetén sem lehetnének visszavonhatók. Úgy tűnik, hogy nem felel meg a jogrend által adott reakció hatékonysága elvének a nemzetközi védelmet kérelmezővel szemben kevésbé radikális hatásokkal járó szankciós intézkedések olyan magatartásokra való alkalmazása, amelyek – mint a jelen ügyben – fizikai erőszak alkalmazásával jártak. Ezek az intézkedések a megelőzés szempontjából hatástalannak bizonyulhatnak, mivel nem rendelkeznek általános visszatartó erővel, és büntetlenség érzetét kelthetik az elkövetőben. Ezenkívül az Olaszországban a jogrend által büntetőjogi szempontból relevánsnak tekintett és különösen súlyosnak minősülő, elítélés esetén még nem jogerős ítélet alapján is a külföldi állampolgár Olaszországba való belépésének megtiltását eredményező egyéb magatartások (például kábítószerrel, szexuális szabadsággal, illegális bevándorlással vagy kivándorlással összefüggő bűncselekmények, illetve prostitúció révén történő kizsákmányolásra vagy jogellenes tevékenységekbe bevonni kívánt gyermekek kizsákmányolására irányuló bűncselekmények) vonatkozásában előírt szabályozás analógiájára indokoltan nem feltételezhető, hogy az azonos vagy hasonló módon kifogásolható (vagy egyenesen súlyosabb) magatartások mentesülhetnek a szigorúbb szankciók alól, amennyiben azokat nemzetközi védelmet kérelmezők követték el.
- 14 A nemzetközi védelmet kérelmező méltósága – amelyet a Bíróság említett ítéletében különösen hangsúlyoz – láthatólag megfelelően biztosítható a közigazgatási eljárás alapvető szabályainak, többek között a következőknek a betartásával: a) a vizsgálat teljességének elve, amelynek értelmében alaposan meg kell vizsgálni a befogadási intézkedések visszavonásának a jogosultat érintő következményeit, és adott esetben az érintett személyek fogadására kész magánintézményeket kell kijelölni; b) a közigazgatási határozatok indokolására vonatkozó kötelezettség, amelynek értelmében meg kell vizsgálni a külföldi állampolgár által az eljárásban való részvétel szakaszában előterjesztett észrevételeket; e szabályok tiszteletben tartásának lehetővé kell tennie annak elkerülését, hogy a befogadási intézkedések visszavonása megfossza az érintett személyt a legalapvetőbb szükségletei – a táplálkozás, mosakodás, szálláshellyel rendelkezés – kielégítésének lehetőségétől, így állapota a méltányos életszínvonal tiszteletben tartásával összeegyeztethetetlen mértékben romoljon.
- 15 Végül azt a kérdést is a Bíróság elé kell terjeszteni, hogy az irányelv által előírt „szankciók” kiterjeszthetők-e azokra a magatartásokra is, amelyeket – ahogyan a jelen ügyben is – a befogadóállomáson kívül követték el: e lehetőséget illetően a nemzeti ítélkezési gyakorlat már csak a szabályozás nem teljesen egyértelmű megfogalmazása okán sem egységes. A kérdést előterjesztő bíróság inkább azt az értelmezést részesíti előnyben, amely szerint az irányelv 20. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „szankciókkal” büntethető magatartások közé tartoznak a befogadóállomáson kívül tanúsított magatartások is, ha azok mind a szó szerinti, mind a teleologikus értelmezés szempontjából „súlyosan erőszakosak”. A) a szó szerinti értelmezés szempontjából úgy tűnik, az irányelv szövegét úgy kell érteni, hogy a tagállamok „a befogadóállomások szabályainak

súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén” szankciókat írhatnak elő: a jelen ügyben ugyanis úgy tűnik, hogy a súlyosan erőszakos magatartások a befogadóállomások szabályainak megsértéséhez képest önálló és attól elkülönülő esetek, amelyek tehát a befogadóállomásokon kívül tanúsított cselekmények esetén is előfordulhatnak. A nemzeti szabály azonban még kevésbé egyértelmű, mivel ebben az esetben a szöveg olyan értelmezést tesz lehetővé, amely szerint e magatartások csak akkor büntethetők, ha azokat a befogadóállomáson követték el. B) A teleológiai értelmezés szempontjából nem vitatható, hogy a „súlyosan erőszakos magatartások” – még ha azokat a befogadóállomáson kívül követték is el – meglehetősen kedvezőtlenül hathatnak az állomás megfelelő működésére.

- 16 A feltett kérdések relevánsak a döntéshozatal szempontjából, mindenekelőtt azért, mert ha a nemzeti szabályt az uniós szabályozással való összeegyeztethetlensége miatt nem alkalmazzák, az első fokon hozott, hatályon kívül helyező ítéletet helyben kell hagyni, és a felülvizsgálati kérelmet el kell utasítani. Az ezzel ellentétes álláspont elfogadása esetén azonban a felülvizsgálati kérelemnek helyt kell adni, mivel az elsőfokú bíróság tévesen mellőzte a 142/2015. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 23. cikke 1. bekezdése e) pontjának alkalmazását. Hasonlóképpen, ha az irányelv alapján szankcionálható súlyosan erőszakos magatartások kizárólag a befogadóállomáson tanúsított magatartásokat foglalhatnak magukban, a felülvizsgálati kérelemnek nem lehet helyt adni.