

Дело C-184/24 [Sidi Bouzid]ⁱ**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

7 март 2024 г.

Запитваща юрисдикция:Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален
административен съд, Ломбардия) (Италия)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

5 март 2024 г.

Жалбоподател:AF, от свое име и в качеството си на лице, което упражнява
родителски права по отношение на неговото ненавършило
пълнолетие дете BF**Отвeтник:**Ministero dell'Interno (Министерство на вътрешните работи) —
U.T.G. (Териториална правителствена служба) — Prefettura di
Milano (Префектура на Милано)**Предмет на главното производство**Жалба за отмяна на решението, с което са оттеглени мерките за приемане по
отношение на AF и BF.**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**Тълкуване съгласно член 267 ДФЕС на член 20 от Директива 2013/33/ЕС.
По-конкретно, следва да се определи дали тази разпоредба допуска
национална правна уредба, която позволява да се оттеглят мерките за
приемане, ако условията на приемане вече не са изпълнени — по-специалноⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

поради отказ на кандидата за международна закрила да бъде преместен в друг център за настаняване — и съществува опасност в резултат на това оттегляне да не могат да бъдат задоволени основните му потребности.

Преюдициален въпрос

Допускат ли член 20 от Директива [2013/33/ЕС] и принципите, прогласени от Съда в решения от 12 ноември 2019 г. по дело C-233/2018 и от 1 август 2022 г. по дело C-422/2021 — доколкото изключват възможността администрацията на държавата членка да разпoredи оттегляне на мерките за приемане като санкция, когато това решение би създадо опасност от накърняване на основните жизнени потребности на чужденеца, подал молба за международна закрила, и на неговото семейство — национална правна уредба, която, след мотивирана индивидуална преценка, включително на необходимостта и пропорционалността на мярката, позволява мерките за приемане да се оттеглят на основание, което е свързано не със санкции, а с настъпилото неизпълнение на условията за допускане на ползването от това приемане, и по-специално поради отказа на чужденеца, по причини, несвързани със задоволяването на основните жизнени потребности и със защитата на човешкото достойнство, да се съгласи да бъде преместен в друг център за настаняване, който е определен от администрацията поради обективни организационни нужди и гарантира, на отговорност на самата администрация, запазването на материални условия на приемане, равностойни на тези в първоначалния център, когато отказът за преместване и последващото решение за оттегляне поставят чужденеца в положение, при което той не е в състояние да задоволява основните си лични и семейни нужди?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза и съдебна практика на Съюза

Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, и по-специално съображение 25 и член 20, параграф 1, буква а)

Решения на Съда от 12 ноември 2019 г., C-233/2018, и от 1 август 2022 г., C-422/2021

Цитирани разпоредби от националното право

Законодателен декрет № 142/2015, за прилагане на директиви 2013/32/ЕС и 2013/33/ЕС:

член 23, алинея 1, буква а) — за прилагане на член 20, параграф 1, буква а) от Директива 2013/33/ЕС — предвижда оттегляне на мерките за приемане, ако кандидатът за международна закрила не се яви в определеното място или напусне центъра за настаняване, без да уведоми предварително компетентната префектура, като изложи мотиви;

член 23, алинея 2bis предвижда, че въпросните мерки се вземат индивидуално, в съответствие с принципа на пропорционалност и предвид на положението на кандидата, и се мотивират.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 18 май 2023 г. жалбоподателят, който е настанен заедно с ненавършилото пълнолетие дете в център за настаняване в Милано, отказва (за трети път) да бъде преместен в друг център за настаняване, пак в Милано, както е разпоредено от администрацията, управляваща тези центрове. Вследствие на отказа мерките за приемане, от които същият се ползва, са оттеглени.
- 2 Жалбоподателят подава молба за налагане на временни мерки, която първоначално е отхвърлена от Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия), който приема, че разпореденото в случая оттегляне е израз на организационните правомощия на администрацията относно управлението на центрове за настаняване, но след това е уважена при обжалването пред Consiglio di Stato (Държавен съвет), който счита, че разпореденото оттегляне може да накърни основни човешки права като достъп до храна, подслон и облекло, които представляват основни нужди.

Основни доводи на страните в главното производство

- 3 В мотивите на решението за оттегляне се посочват няколко факта, свързани с жалбоподателя: от една страна, фактът, че той, заедно с детето му, обитава жилище, предназначено не за двама, а за четирима души; от друга страна, агресивното поведение на жалбоподателя. Основание за оттеглянето обаче са многократните откази от страна на жалбоподателя да се съобрази с разпорежданията на администрацията за преместване по организационни причини.
- 4 Жалбоподателят обосновава отказа с обстоятелството, че детето му учи в място, намиращо се в близост до настоящия център за настаняване.

Той също така заявява, че ако мерките бъдат оттеглени, няма да може да задоволява основните си жизнени потребности и тези на детето му.

Твърди също, че решението за оттегляне не отчита факта, че жалбоподателят и ненавършилото пълнолетие негово дете са от категорията „уязвими лица“

и изтъква нарушение на член 20 от Директива 2013/33/ЕС, както е тълкуван от Съда в решения С-233/2018 и С-422/21, който, макар да се отнася до хипотезата, уредена в член 23, параграф 1, буква д) — вече отменена разпоредба — изразява общ принцип, относим към всяка хипотеза на оттегляне на мярката, дори и с несанкционен характер.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 5 Член 23 от Законодателен декрет № 142/2015 — като запазва подхода на член 20 от Директива 2013/33/ЕС — предвижда ограничаване на мерките за приемане в няколко случая: тежко или повторно нарушаване от кандидата за международна закрила на правилата на центъра, в който е настанен, включително умишлено увреждане на движимо или недвижимо имущество, или сериозно агресивно поведение. В тези случаи оттеглянето има санкционен характер, защото е последица от незаконно поведение.
- 6 Администрацията обаче може да постанови оттегляне и в други случаи, ако условията за допускане на ползване от мерките за приемане вече не са изпълнени. Такъв е случаят, съгласно член 23, алинея 1, буква а) от Законодателен декрет № 142/2015, при неявяване на кандидата в определеното място или напускане на центъра за настаняване без предварително мотивирано уведомяване на компетентната префектура. В такива случаи оттеглянето не е санкционна, а административна мярка, резултат от неизпълнението на условията за допускане на ползване от мерките за приемане.
- 7 Настоящият случай попада в приложното поле на член 23, алинея 1, буква а) от Законодателен декрет № 142/2015, който, въпреки че в текста му се говори за хипотезата на неявяване на гражданина, подал молба за международна закрила, в определения център или на напускане на центъра, следва да включва — по същите причини и за съгласуваност на системата, създадена в полза на лицата, подали молба за международна закрила — и хипотезата, в която чужденецът, след като е било допуснато да се ползва от мерките, отказва да бъде преместен в друг център за настаняване, определен от администрацията поради управленски и организационни нужди.
- 8 Посочените дотук принципи са потвърдени първо с решение на Съда по дело С-233/2018 по отношение на чужденците, които са от категориите уязвими лица по смисъла на член 21 от Директива 2013/33/ЕС, а след това, с последвалото решение по дело С-422/2021, в обхвата им са включени всички кандидати за международна закрила, т.е. независимо дали са от категориите, посочени в член 21. Оттук следва, че не може да се постанови оттегляне на мярката като санкция, в случай че чужденецът на практика е лишен от възможността да задоволява най-основните си нужди.
- 9 Мотивите на решенията на Съда и тяхната връзка с основните принципи на правния ред на Европейския съюз, предназначени да защитават човешкото

достойнство, могат да доведат до извода, че утвърдените от Съда принципи са общо приложими и следователно са приложими извън хипотезите на оттегляне като санкция, които са предмет на цитираните решения, а следователно и на оттегляне не като санкция, както е посочено в член 23, алинея 1, буква а) от Законодателен декрет № 142/2015.

- 10 Според този подход фактът, че условията за допускане на ползването от мерки за приемане вече не са изпълнени, не може да доведе до оттегляне на тези мерки, ако това е в ущърб на най-основните нужди на лицето.
- 11 Този въпрос е ключов за настоящото дело, доколкото Държавният съвет, като апелативен съд, отменя решението относно налагането на временни мерки на Регионалния административен съд на Ломбардия по съображение, че оттеглянето може да накърни основни човешки права като достъп до храна, подслон и облекло, които представляват основни нужди.
- 12 В неотдавнашната национална съдебна практика е развит последният подход, като във връзка с разпоредено оттегляне на мерките поради напускане от кандидата на центъра за настаняване без предварително да уведоми префектурата се счита, че разработените от Съда принципи трябва да бъдат отнесени и към този случай, въпреки че не са изпълнени условията за налагане на санкция.
- 13 Прието е (вж. решение № 10999 на Държавния съвет, трети състав, от 15 декември 2022 г.), че предвиденото от италианския законодател в тази хипотеза оттегляне не оставя място за никаква диференциация и се явява единствената реакция на системата, като така противоречи на принципа на пропорционалност и не позволява защита на основните нужди на чужденеца, обект на мярката, и така е в разрез с необходимата защита на човешкото достойнство.
- 14 Въз основа на тези предпоставки, горепосочената съдебна практика оставя без приложение член 23, алинея 1, буква а) от Законодателен декрет № 142/2015 поради противоречие с член 20 от Директива 2013/33/ЕС.
- 15 Този подход обаче се е формирал преди приемането на Декрет-закон № 20/2023, който, за да приведе вътрешното право в съответствие с правото на Съюза, прави правомощието за оттегляне дискреционно, т.е. оттеглянето е обвързано с конкретна оценка на всички релевантни елементи, без възможност да се прилага автоматично. Следователно неприлагането на италианските разпоредби се е дължало на еднопосочността на разпоредбите за оттегляне, докато днес тази еднопосочност е изчезнала, което е и причината за противоречието с разпоредбите на Съюза.
- 16 Съответно в настоящия правен контекст, който позволява спазването на принципа на пропорционалност, член 23 от Законодателен декрет № 142/2015 вече не може да се остави без приложение, що се отнася до току-що посочения аспект.

- 17 В настоящия случай запитващата юрисдикция смята, че администрацията е изложила достатъчно мотиви за решението за оттегляне. Всъщност администрацията не е искала да изключи жалбоподателя от системата за прием, а само да го премести в друг център, където той да продължи да се ползва от пълна закрила. Оттеглянето на мерките за приемане е пряка последица от отказа на чужденеца да продължи да се ползва от тези мерки за приемане, макар и на друго място. В крайна сметка това е доброволно изключване от механизма за приемане, което прави случая напълно равностоен на този на чужденец, който изначално отказва да се интегрира.
- 18 Въпреки това остава фактът, че в резултат на обжалваното решение би имало риск чужденецът (по негов избор) да бъде лишен от основните си нужди. Запитващата юрисдикция отново отбелязва, че това е същото лишаване, до което би се стигнало за лицето, ако то доброволно откаже да влезе в системата за прием, чието прилагане със сигурност не може да бъде наложено, а винаги изисква съгласието на заинтересованото лице.
- 19 При това положение общото приложно поле, което изглежда имат принципите, утвърдени в посочените решения на Съда, подтиква запитващата юрисдикция да постави въпроса за съвместимостта на член 23, алинея 1, буква а) от Законодателен декрет № 142/2015 само в току-що посочената част с член 20 от Директива 2013/33/ЕС.
- 20 Следва да се установи дали последната разпоредба допуска национална правна уредба, която позволява оттегляне на мерките за приемане, когато обективните условия за допускане на ползването от тези мерки вече не са изпълнени, и по-специално когато чужденецът отказва преместване в друг център за настаняване, разпоредено от администрацията по организационни причини, и когато мярката за оттегляне е необходима и пропорционална и е взета след подробно разглеждане на всички обстоятелства по случая, но излага чужденеца на риск основните му нужди вече да не бъдат задоволявани, независимо от факта, че това ще е резултат от собственото му свободно решение.
- 21 Ако правото на Съюза не допуска такава национална правна уредба, констатацията относно основните нужди напълно би парализирала правомощието за оттегляне на ползването от мярката поради това, че не са изпълнени условията за приемане, тъй като не е лесно да се визираща случай, когато лице, което се ползва от такова приемане, именно поради трудностите, в които се намира, би могло внезапно да намери жилище и подходящи средства за издръжка.
- 22 Въпреки това, макар да е вярно, че първостепенният интерес от защита на човешкото достойнство може да оправдае подобна последица в случай на оттегляне от санкционен характер, предприето спрямо лице, което запазва правото си да се ползва от приемане, е съмнително дали същото заключение

е валидно и в случай на лице, което доброволно и без надлежно основание решава да откаже да остане в системата за прием (в друг център).

- 23 В крайна сметка изглежда, че съществува риск от злоупотреба със системата, която според Съда оправдава оттеглянето на мерките за приемане (вж. решения С-422/21, т. 38, и С-233/18, т. 44).
- 24 Следва да се има предвид, че в контекста на допускането до ползване от мерки за приемане държавната администрация е тази, която определя центъра за настаняване, където да бъде настанен чужденец, който не е в състояние да задоволява личните и семейните си жизнени потребности и който е подал молба за международна закрила. Изборът е следствие от организационни и управленски оценки, които са отговорност на администрацията. Организационните правомощия остават у администрацията по време на изпълнението на мерките. Съответно администрацията има правомощието да разпорежи преместването на ползващите се лица, ако са налице доказани организационни нужди.
- 25 В настоящия случай администрацията изтъква, че жалбоподателят, заедно с детето му, е обитавал жилище, предназначено за четирима души, и следователно подходящо за нуждите на по-голямо семейство. По тези причини се разпорежда преместването на жалбоподателя в друг център, който също се намира в град Милано.
- 26 Последното е от особено значение, тъй като Съдът (вж. решение по дело С-233/18, т. 49 и 50) пояснява, че държавите членки са отговорни за осигуряването на достъп до ползване от мерки за приемане, дори когато се обръщат към частни физически или юридически лица.
- 27 Този аспект е съобразен в настоящия случай, доколкото администрацията, след като посочва наличието на обективни организационни изисквания, които обосновават преместването, директно определя друг център в същия град, където жалбоподателят, заедно с ненавършилото пълнолетие негово дете, може да продължи да се ползва от мерките за приемане.
- 28 Единствено отказът на жалбоподателя да се съгласи с преместването води до оттеглянето на мярката, тъй като е отпаднала предпоставката за допускане до ползването от нея, а именно, действителното явяване на жалбоподателя в определения от администрацията център.
- 29 Отказът на жалбоподателя е свързан не с доказана непригодност на центъра, определен впоследствие от администрацията, по отношение на неговите жизнени потребности, а само с по-голямата близост на първоначалния център до училището, посещавано от ненавършилото пълнолетие дете; това е аспект на въпроса, който, макар и отчетен, е от второстепенно значение за организационните потребности на центъра, доколкото на детето така или иначе ще бъде гарантирана училищна услуга, включително при преместване.

- 30 В Директива 2013/33/ЕС се предвижда възможността държавите членки да реагират на евентуални злоупотреби със закрилата, предоставена чрез достъп до ползване от мерки за приемане. Този принцип е потвърден от горепосочените решения на Съда на ЕС.
- 31 Запитващата юрисдикция отбелязва, че в този контекст отказът представлява злоупотреба с мерките за приемане, срещу която администрацията има правомощието да предприеме мерки за преодоляване на това положение в съответствие с принципите, залегнали в посочените решения на Съда.
- 32 В този случай оттеглянето е единствената мярка, която администрацията може да предприеме, за да се справи със злоупотребата, тъй като не може да се предвиди ограничаване на приемането или други по-малко строги мерки, доколкото причината за преместването се определя от обективни организационни изисквания, свързани с използването от жалбоподателя и детето му на жилище за четиричленно семейство, а не за двама души, и доколкото в центъра няма друго налично жилище.
- 33 Ако се приеме, че в разглеждания случай член 20 от Директива 2013/33/ЕС не допуска упражняването на правомощието за оттегляне, управлението на центровете за настаняване на практика вече не би зависело от администрацията, тъй като сам по себе си отказът на чужденеца да се премести би могъл да парализира организацията на тези центрове и да въведе „право на оставане“ в първоначалния център за настаняване, свързано единствено с волята на чужденеца, което не намира основание нито в правото на Съюза, нито в националното право и не е съвместимо с обективните изисквания на организацията на мерките.