

Zadeva C-422/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

9. julij 2021

Predložitveno sodišče:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum predložitve odločbe:

30. december 2020

Pritožnik:

Ministero dell'Interno

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

TO

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba zoper sodbo Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano, Italija), s katero je bilo ugodeno pritožbi državljana države, ki ni članica Unije, zoper ukrep o ukinitvi ukrepov za sprejem, ki bili odrejeni zanj.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Člen 267 PDEU; združljivost italijanske zakonodaje z Direktivo 2013/33/EU, ki določa ukinitve ukrepov za sprejem, če se domneva, da je prosilec storilec nasilnega dejanja.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali člen 20(4) in (5) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa ukinitve ukrepov za sprejem prosilca, ki je polnoleten in ne spada v kategorijo „ranljivih oseb“, če se domneva, da je prosilec zunaj nastanitvenega centra storil posebej hudo nasilno

dejanje, pri katerem je uporabil fizično nasilje nad uradno osebo in/ali osebo, pooblaščen za opravljanje javne službe, pri čemer so žrtve utrpeli poškodbe, zaradi katerih so morale poiskati oskrbo pri lokalni službi prve pomoči.

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa

Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito; zlasti člen 20(4).

Sodba Sodišča z dne 12. novembra 2019, zadeva C-233/18.

Navajane nacionalne določbe in sodna praksa

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (zakonska uredba št. 142 z dne 18. avgusta 2015) – Izvajanje Direktive 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito in Direktive 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite; zlasti:

Člen 14, ki ureja načine dostopa do sistema za sprejem in določa, da ima prosilec, ki je vložil ustrezno prošnjo in za katerega se ugotovi, da nima dovolj sredstev, da bi sebi in svojim družinskim članom zagotovil ustrezen življenjski standard, skupaj s svojimi družinskimi člani dostop do ukrepov za sprejem, določenih v zakonski uredbi.

Člen 23, ki je v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja, določal, da prefekt province, v kateri so sprejemni centri, odredi ukinitvev ukrepov za sprejem, zlasti v primeru, da prosilec za azil resno ali večkrat krši pravila ustanov, v katerih je nastanjen, ali če se hudo nasilno vede. Pri sprejemanju ukrepa ukinitve se upošteva položaj prosilca, pri čemer se zlasti upoštevajo pogoji oseb s posebnimi potrebami. Zoper odredbo o preklicu je dovoljena pritožba na pristojno deželno upravno sodišče.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (zakonska uredba z dne 25. julija 1998, št. 286) – Prečiščeno besedilo določb, ki urejajo priseljevanje in status tujcev; člena 4(3) in 26(7a).

Nacionalna sodna praksa določa, da prefekt ukrepe za sprejem prekliče na podlagi pretežno diskrecijske presoje dejanskih okoliščin ter zahteva konkretno oceno posameznega primera in posebnega položaja zadevne osebe, tudi z vidika sorazmernosti ukrepa glede na resnost ugotovljenega ravnanja.

Ta sodna praksa je razdeljena glede dveh vprašanj: (1) ali je treba obvestilo o začetku postopka poslati pred preklicem ukrepov za sprejem (predložitveno sodišče meni, da mora biti takšno obvestilo poslano pred preklicem); (2) ali so kazniva samo dejanja, storjena v nastanitvenih objektih, ali tudi dejanja zunaj teh

objektov, kot v obravnavanem primeru (predložitveno sodišče meni, da je ustrežnejša druga razlaga).

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Oseba TO, ki je državljanka države, ki ni članica EU, prosilka za mednarodno zaščito in gostja v začasnem nastanitvenem centru v Italiji, je prejemnica ukrepov za sprejem, ki jih določa zakonska uredba št. 142/2015 in so namenjeni prosilcem za azil, ki nimajo dovolj sredstev za preživljanje.
- 2 Občinska policija je 28. junija 2019 pri Prefettura di Firenze (prefektura v Firencah) prijavila nasilno in grozeče vedenje osebe TO med incidentom na železniški postaji. Ob tej priložnosti je oseba TO verbalno in fizično napadla železniškega uslužbenca in dva policista, ki sta bila tako poškodovana, da sta morala poiskati nujno zdravstveno oskrbo. Zaradi navedenih dejstev sta policista zoper osebo TO vložila prijavo-ovadbo, občinska policija pa ji je poslala obvestilo o storitvi kaznivega dejanja.
- 3 Na podlagi tega obvestila je prefektura v Firencah proti osebi TO sprožila postopek za ukinitve ukrepov za sprejem zaradi hude kršitve pravil o sprejemu. Ker oseba TO v določenem roku ni predložila nobenih koristnih pripomb ali dokumentov, je bil sprejet ukrep o ukinitvi ukrepov za sprejem, ki so bili odrejeni v njeno korist.
- 4 Oseba TO je ta ukrep izpodbijala pri Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče za Toskano) in trdila, da je bil sprejet nezakonito in s prekoračitvijo pooblastil. Navedeno sodišče se je sklicevalo zlasti na sodbo Sodišča z dne 12. novembra 2019 v zadevi C-233/18 in je menilo, da je iz te sodbe razvidno, da nacionalno sodišče ne sme uporabiti člena 23(1)(e) zakonske uredbe št. 142/2015, ker ni združljiv s pravom Unije, saj določa sankcijo ukinitve ukrepa za sprejem kot edino sankcijo, ki se uporabi za obravnavane dejanske okoliščine. Zato je ugodilo pritožbi in razveljavilo izpodbijani ukrep.
- 5 Ministrstvo za notranje zadeve je vložilo pritožbo zoper to sodbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Ministrstvo za notranje zadeve poudarja, prvič, da navedena sodba Sodišča ne izključuje možnosti ukinitve pogojev za sprejem in, drugič, da se je zadeva, ki je bila predmet navedene sodbe Sodišča, nanašala na ukinitve ukrepov za sprejem za mladoletnika brez spremstva, ki je bil udeležen v pretepu v nastanitvenem centru, v katerem je bil začasno nastanjen, medtem ko je bila v obravnavanem primeru oseba TO v času storitve dejanj že polnoletna, in niti ni bila vključena na seznam ranljivih oseb (vključno z osebami, ki niso mladoletniki) iz člena 21 zadevne Direktive, kot je povzet v členu 17 zakonske uredbe št. 142/2015; poleg tega se je primer, ki je bil predmet navedene sodbe Sodišča, nanašal na kršitev pravila

nastanitvenega centra, medtem ko gre v primeru, v katerem je bila udeležena oseba TO, za protipravno ravnanje, ki je očitno v nasprotju z italijanskim kazenskim pravom in ki lahko v skladu z nacionalno sodno prakso sodi med „hudo nasilna ravnanja“, na katere se izrecno sklicuje člen 23(1)(e) zakonske uredbe št. 142/2015, ki zanje določa sankcijo ukinitve ukrepov za sprejem.

- 7 To ministrstvo dodaja, da je sankcija ukinitve tudi v skladu z načelom sorazmernosti (ki je v navedeni sodbi Sodišča opredeljeno kot vodilno merilo za določanje sankcij) prav zaradi posebej nasilnega in agresivnega ravnanja osebe TO. Drugačnih sankcij, zlasti premestitve osebe TO v drug nastanitveni center, naj ne bi bilo mogoče izreči, saj je ta sankcija določena le za manjše kršitve. V obravnavanem primeru se je torej ukrep ukinitve izkazal ne le za sorazmerno, temveč tudi za potrebno sankcijo.
- 8 Oseba TO ugovarja, da morajo biti sankcije za kršitve, ki jih storijo osebe, za katere je bil odobren zaščitni ukrep, sorazmerne tako s samimi kršitvami kot s človekovim dostojanstvom. Nasprotno pa je v nacionalni zakonodaji, s katero se izvaja evropska direktiva, kot edina sankcija navedena ukinitve ukrepov za sprejem, brez možnosti stopnjevanja sankcije glede na stopnjo resnosti ravnanja.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 V obravnavani zadevi gre na eni strani za vprašanje združljivosti nacionalne ureditve s pravom EU, na drugi strani pa za vprašanje zakonitosti iste nacionalne ureditve s sklicevanjem na italijansko ustavo (ker naj bi kršila načelo domneve nedolžnosti). Zato se pojavi problem „dvojnega vprašanja za predhodno odločanje“, tj. situacija, v kateri se v istem postopku istočasno postavljata vprašanja ustavnosti in skladnosti istih predpisov s pravom Evropske unije. Predložitveno sodišče meni, da lahko to težavo reši tako, da najprej predloži Sodišču predlog za sprejetje predhodne odločbe, in sicer na podlagi prakse italijanskega ustavnega sodišča, ki je nedavno navedlo, da mora v primeru „dvojnega vprašanja za predhodno odločanje“ predložitveno sodišče odločiti, ali bo najprej postavilo vprašanje ustavnosti ali vprašanje skladnosti s pravom Unije.
- 10 V zvezi z možnim argumentom, da je Sodišče v sodbi z dne 12. novembra 2019 v zadevi C-233/18 že odločilo o vsebinsko enakem vprašanju, predložitveno sodišče najprej meni, da obstaja razlika med dejanskim stanjem v zadevi, ki jo je Sodišče že obravnavalo in v kateri je šlo za mladoletnika brez spremstva, in obravnavano zadevo. Poleg tega lahko v skladu z doktrino nacionalno sodišče ponovno predloži vprašanje Sodišču, tudi če je Sodišče že odločilo o enakem vprašanju, če meni, da lahko predloži nove argumente, ali če ga razlogi sodbe Sodišča ne prepričajo in zahteva podrobnejšo obravnavo, ali če pričakuje spremembo sodne prakse.
- 11 Predložitveno sodišče dvomi o združljivosti s pravom Unije razlage in uporabe navedene sodbe Sodišča, ki ju je uporabilo prvostopenjsko sodišče in na podlagi katerih to ni uporabilo notranjega pravila. Predložitveno sodišče meni, da prvostopenjska sodba ni skladna s pravom Unije.

- 12 Prvič, ugotavlja morebitno nasprotje med pristopom prvostopenjskega sodišča in besedilom zakonodaje Evropske unije, zlasti s členom 20(4) Direktive 2013/33/EU, v skladu s katerim lahko države članice določijo „sankcije“, ki se uporabljajo za hude kršitve pravil nastanitvenih centrov in za „hudo nasilno vedenje“. Predložitveno sodišče meni, da je uporaba izraza „sankcije“ zelo pomembna, saj kaže na namen zakonodajalca, da sankcije stopnjuje glede na različne stopnje resnosti kršitev in tako najhujšim ravnanjem prilagaja najhujše sankcije. S tega vidika se zdi razumljiva uporaba sankcije ukinitve za najhujše kršitve.
- 13 Drugič, boji se, da bi prišlo do zlorabe načel, ki izhajajo iz prvostopenjske sodbe, če ukrep ukinitve ukrepov za sprejem ne bi bil dovoljen niti v primeru posebno hudih ravnanj. Uporaba sankcij, ki imajo manj radikalne učinke na prosilca za mednarodno zaščito, za ravnanje, ki je, kot v tem primeru, vključevalo uporabo fizičnega nasilja, se ne zdi v skladu z načelom učinkovitosti pravnega odziva. Takšni ukrepi se lahko izkažejo za neučinkovite z vidika preprečevanja, saj ne bi imeli splošnega odvračilnega učinka in bi lahko vzbudili občutek nekaznovanosti storilca. Poleg tega je treba po analogiji s pravili, ki v Italiji urejajo druga kazniva dejanja, ki jih zakon šteje za posebno huda (na primer kazniva dejanja v zvezi z drogami, spolno svobodo, nezakonitim priseljevanjem ali izseljevanjem ali usmerjena v izkoriščanje prostitucije ali mladoletnikov za nezakonite dejavnosti), za katera je tujcu v primeru obsodbe, tudi če ni pravnomočno obsojen, prepovedan vstop v Italijo, ne zdi razumno domnevati, da se lahko enako ali podobno obsojanja vredna (ali še hujša) dejanja lahko izognejo najstrožjim sankcijam, če jih storijo osebe, ki so prosilci za mednarodno zaščito.
- 14 Kar zadeva dostojanstvo prosilca za mednarodno zaščito – dejavnik, pri katerem omenjena sodba Sodišča še posebej vztraja – se zdi, da ga je mogoče ustrezno zagotoviti s spoštovanjem temeljnih pravil upravnega postopka, vključno z: (a) načelom popolnosti preiskave, ki zahteva, da se skrbno preučijo posledice, ki bi nastale za upravičenca v primeru ukinitve ukrepov za sprejem, z morebitno opredelitvijo zasebnih objektov, ki bi ga bili pripravljene sprejeti; (b) obveznostjo obrazložitve upravnih ukrepov, ki zahteva, da se upoštevajo pripombe, ki jih je tujec predložil v fazi sodelovanja v postopku; spoštovanje teh pravil bi moralo preprečiti tveganje, da bi bila zadevni osebi zaradi ukinitve ukrepov za sprejem odvzeta možnost zadovoljevanja najosnovnejših potreb, kot so namestitev, hrana in higiena, ter da bi se znašla v stanju poslabšanja razmer, ki ni združljivo z dostojanstvenim življenjskim standardom.
- 15 Nazadnje je treba Sodišču predložiti tudi vprašanje, ali je mogoče uporabo „sankcij“, predvidenih z Direktivo, razširiti na ravnanja, ki so bila – kot v obravnavanem primeru – storjena izven nastanitvenega centra: ta možnost je v nacionalni sodni praksi sporna, saj besedilo zakonodaje ni povsem jasno. Predložitveno sodišče meni, da je boljša izbira razlaga, ki med ravnanja, ki se kaznujejo s „sankcijami“ v smislu člena 20(4) Direktive, vključuje tudi ravnanja, storjena izven nastanitvenega centra, če so „hudo nasilna“, in sicer na podlagi jezikovnih in teleoloških razlogov. A) Z jezikovnega vidika se zdi, da je treba

besedilo Direktive razumeti tako, da lahko države članice določijo sankcije „za hude kršitve pravil nastanitvenih centrov in za hudo nasilno vedenje“: zdi se, da je hudo nasilno vedenje samostojna in ločena domneva v primerjavi s kršitvami pravil nastanitvenih centrov, ki so torej lahko prisotne tudi v primeru ravnanj izven teh centrov. Vendar pa je notranje pravilo bolj dvoumno, saj besedilo dopušča razlago, po kateri je takšno ravnanje kaznivo le, če je storjeno v nastanitvenem centru. B) S teleološkega vidika ni dvoma, da ima lahko „hudo nasilno vedenje“, tudi če je storjeno izven nastanitvenega centra, zelo negativen vpliv na pravilno delovanje centra.

- 16 Postavljena vprašanja so pomembna za odločitev, prvič, ker je treba v primeru, da se nacionalni predpis kot nezdržljiv s pravili Unije ne uporabi, potrditi razveljavitveno sodbo na prvi stopnji in zavrniti pritožbo. V skladu z nasprotnim stališčem pa bi bilo treba pritožbi ugoditi, saj naj prvostopenjsko sodišče napačno ne bi uporabilo člen 23(1)(e) zakonske uredbe št. 142/2015. Podobno pritožbi ni mogoče ugoditi, če je hudo nasilno vedenje, ki se kaznuje v skladu z Direktivo, le tisto, ki je bilo storjeno v nastanitvenem centru.