

Lieta C-422/21

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2021. gada 9. jūlijs

Iesniedzējtiesa:

Consiglio di Stato (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2020. gada 30. decembris

Apelācijas sūdzības iesniedzēja:

Ministero dell'Interno

Atbildētājs apelācijas instancē:

TO

Pamatlietas priekšmets

Apelācijas sūdzība par *Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana* (Toskānas Reģionālā administratīvā tiesa) spriedumu, ar kuru tika apmierināta trešās valsts pilsoņa celta prasība attiecībā uz lēmumu atteikt attiecībā uz viņu noteiktos uzņemšanas pasākumus.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

LESD 267. pants; Itālijas tiesiskā regulējuma, kas paredz uzņemšanas pasākumu atteikšanu gadījumā, kad pieteikuma iesniedzēja uzvedība tiek uzskatīta par vardarbīgu, saderība ar Direktīvu 2013/33/ES.

Prejudiciālais jautājums

Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/33/ES (2013. gada 26. jūnijs) 20. panta 4. un 5. punktam ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, kas paredz atteikt uzņemšanas pasākumus attiecībā pret tādu pilngadīgu

pieteikuma iesniedzēju, kurš neietilpst “mazāk aizsargātu personu” kategorijā, ja par īpaši vardarbīgu tiek uzskatīta pieteikuma iesniedzēja uzvedība, kura īstenota ārpus izmitināšanas centra un kuras rezultātā ir tikusi pielietota fiziska vardarbība pret valsts amatpersonām un/vai personām, kurām ir uzticēts sniegt sabiedriskos pakalpojumus, nodarot cietušajām personām tādas miesas bojājumus, ka tām bija jāsniedz neatliekamā medicīniskā palīdzība?

Atbilstošās Savienības tiesību normas un Savienības judikatūra

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2013/33/ES (2013. gada 26. jūnijs), ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai; it īpaši 20. panta 4. punkts.

Tiesas spriedums, 2019. gada 12. novembris, lieta C-233/18.

Atbilstošās valsts tiesību normas un judikatūra

2015. gada 18. augusta *decreto legislativo 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* (Leģislatīvais dekrēts Nr. 142, ar ko īsteno Direktīvu 2013/33/ES, ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai, kā arī Direktīvu 2013/32/ES par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai); it īpaši:

14. pants regulē kārtību, kādā notiek piekļuve uzņemšanas sistēmai, un paredz, ka pieteikuma iesniedzējam, kurš ir iesniedzis attiecīgo pieteikumu un kuram nav pietiekamu līdzekļu, lai nodrošinātu pienācīgu dzīves kvalitāti ar iespēju sagādāt iztiku sev un saviem ģimenes locekļiem, kopā ar ģimenes locekļiem ir pieeja leģislatīvajā dekrētā paredzētajiem uzņemšanas pasākumiem.

23. pants redakcijā, kas bija spēkā faktu norises laikā, paredzēja, ka tās provinces prefekts, kurā atrodas pirmās uzņemšanas centri, nosaka uzņemšanas pasākumu atteikšanu, it īpaši, ja patvēruma pieteikuma iesniedzējs smagi vai atkārtoti pārkāpj viņu uzņemošās struktūras noteikumus vai arī īpaši vardarbības uzvedības gadījumā. Pieņemot atteikuma lēmumu, tiek ņemta vērā pieteikuma iesniedzēja situācija, ar īpašu atsauci uz personu ar īpašām vajadzībām apstākļiem. Atteikšanas lēmumu var pārsūdzēt kompetentajā reģionālajā administratīvajā tiesā.

1998. gada 25. jūlija *decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Leģislatīvais dekrēts Nr. 286 par konsolidētajiem noteikumiem attiecībā uz imigrāciju un ārzemnieka statusu); 4. panta 3. punkts un 26. panta 7.bis punkts.

Valsts judikatūrā tika spriests, ka uzņemšanas pasākumu atteikšana, ko veic prefekts, ir balstīta uz faktisko nosacījumu galvenokārt diskrecionāru vērtējumu un prasa katra atsevišķā gadījuma un ieinteresētās personas īpašās situācijas konkrētu izvērtējumu, arī pasākuma samērīguma aspektā attiecībā pret konstatēto rīcību smagumu.

Minētajā judikatūrā nav vienprātības par diviem jautājumiem: 1) vai ir nepieciešams, ka pirms uzņemšanas pasākumu atteikuma tiek sniegts paziņojums par procedūras uzsākšanu (iesniedzējtiesa uzskata, ka šādam paziņojumam ir jābūt pirms atteikšanas); 2) vai sodāmas ir tikai tādas rīcības, kas īstenotas izmitināšanas struktūrās, vai arī tās, kas īstenotas ārpus minētajām struktūrām, kā tas notiek šajā gadījumā (iesniedzējtiesa dod priekšroku otrajai interpretācijai).

Īss faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Uz TO, kādas trešās valsts pilsoni, starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēj, kurš ir izmitināts pagaidu izmitināšanas centrā Itālijā, ir attiecināti Leģislatīvajā dekrētā Nr. 142/2015 paredzētie uzņemšanas pasākumi, kas domāti patvēruma lūdzējiem, kuriem nepietiek savu līdzekļu iztikas nodrošināšanai.
- 2 2019. gada 28. jūnijā municipālā policija (*Polizia Municipale*) ziņoja Florences prefektūrai (*Prefettura di Firenze*) par TO vardarbīgu un draudošu uzvedību kādā incidentā dzelzceļa stacijā. Šajā incidentā TO bija vārdiski un fiziski uzbrucis kādam dzelzceļu darbiniekam un diviem municipālās policijas darbiniekiem, kuriem tika nodarīti tādi miesas bojājumi, ka viņiem bija nepieciešami neatliekamās medicīniskās palīdzības pakalpojumi. Šo faktu dēļ konkrētie darbinieki iesniedza sūdzību-kriminālprasību pret TO, savukārt municipālā policija nosūtīja paziņojumu par nodarījumu, kas reģistrējams noziedzīgu nodarījumu reģistrā.
- 3 Pēc brīdinājuma saņemšanas Florences prefektūra uzsāka pret TO uzņemšanas pasākumu atteikšanas procedūru par uzņemšanas noteikumu smagu pārkāpumu. Tā kā TO viņam noteiktajā termiņā nebija iesniedzis lietderīgus apsvērumus vai dokumentus, tika pieņemts lēmums, ar kuru tika nospriests atteikt uz viņu attiecinātos uzņemšanas pasākumus.
- 4 TO pārsūdzēja šo lēmumu *Tribunale amministrativo regionale per la Toscana*, apgalvojot tā spēkā neesamību, jo esot pārkāpts likums un pārsniegtas pilnvaras. Minētā tiesa it īpaši atgādināja Tiesas 2019. gada 12. novembra spriedumu lietā C-233/18, uzskatot, ka [no] šā sprieduma izriet, ka valsts tiesa nedrīkstēja piemērot Leģislatīvā dekrēta Nr. 142/2015 23. panta 1. punkta e) apakšpunktu, jo tas ir nesaderīgs ar Savienības tiesībām, tā kā paredz sankciju, proti, uzņemšanas pasākumu atteikumu, kā vienīgo sankciju, kas piemērojama aplūkojamo faktisko nosacījumu gadījumā. Tāpēc tā apmierināja prasību un atcēla apstrīdēto lēmumu.
- 5 Iekšlietu ministrija (*Ministero dell'interno*) iesniedza par šo spriedumu apelācijas sūdzību.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 6 Iekšlietu ministrija uzsver, pirmkārt, ka minētais Tiesas spriedums neizslēdz iespēju atteikt uzņemšanas nosacījumus un, otrkārt, ka lieta, par kuru bija minētais Tiesas spriedums, attiecās uz uzņemšanas pasākumu atteikšanu attiecībā pret nepilngadīgo bez pavadības, kurš bija piedalījies kautiņā izmitināšanas centrā, kur viņš uz laiku bija uzņemts, savukārt šajā lietā TO ne tikai bija pilngadīgs faktu norises laikā, bet pat neietilpa mazāk aizsargāto personu (arī atšķirīgu no nepilngadīgajiem) sarakstā, kas uzskaitītas konkrētās direktīvas 21. pantā, kā tas ir atspoguļots Leģislatīvā dekrēta Nr. 142/2015 17. pantā; turklāt lieta, par ko bija minētais Tiesas spriedums, attiecās uz kāda izmitināšanas centra noteikuma pārkāpumu, savukārt TO piedēvētā uzvedība ir prettiesiska uzvedība, kas ir acīmredzamā pretrunā Itālijas krimināltiesību normām, un saskaņā ar valsts judikatūru tā var ietilpt “īpaši vardarbīgas uzvedības” jēdzienā, uz kuru ir konkrēta atsauce Leģislatīvā dekrēta Nr. 142/2015 23. panta 1. punkta e) apakšpunktā, paredzot par tādu uzvedību sankciju, kas izpaužas kā uzņemšanas pasākumu atteikšana.
- 7 Minētā ministrija piebilst, ka sankcija – atteikums šķiet atbilstošs arī samērīguma principam (kas pieminētajā Tiesas spriedumā norādīts kā kritērijs – vadlīnijas sankciju noteikšanai) tieši TO īpaši vardarbīgās un agresīvās uzvedības dēļ. Neesot bijis iespējams noteikt citādus sodīšanas pasākumus, it īpaši TO pārvietošanu uz kādu citu izmitināšanas centru, jo tā ir sankcija, kas paredzēta tikai par viegliem pārkāpumiem. Tāpēc konkrētajā gadījumā atteikums izrādījās ne tikai samērīgs, bet arī nepieciešams pasākums.
- 8 TO atbild, ka sankcijas par pārkāpumiem, ko veikušas personas, kurām noteikti uzņemšanas pasākumi, ir jānosaka samērīgi gan attiecībā pret pašiem pārkāpumiem, gan attiecībā pret cilvēka cieņu. Savukārt valsts tiesiskais regulējums, ar ko transponēta Eiropas direktīva, kā vienīgo sankciju norāda uzņemšanas pasākumu atteikumu, bez iespējas diferencēt sankciju atkarībā no rīcības smaguma.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 9 Šajā gadījumā nozīme ir, no vienas puses, jautājumam par valsts tiesiskā regulējuma saderību ar Savienības tiesisko regulējumu, un, no otras puses, jautājumam par tās pašas valsts tiesību normas atbilstību Itālijas Konstitūcijai (nevainīguma prezumpcijas pārkāpuma dēļ). Tāpēc rodas tā dēvētās dubultās prejudicialitātes problēma, proti, situācija, kurā vienlaikus vienā un tajā pašā tiesvedībā rodas jautājumi par vienu un to pašu tiesību normu atbilstību Konstitūcijai un saderību ar Savienības tiesībām. Iesniedzējtiesa uzskata, ka minēto problēmu var atrisināt, dodot prioritāti lūgumam Tiesai sniegt prejudiciālu nolēmumu, pamatojoties uz Itālijas *Corte costituzionale* (Konstitucionālā tiesa) judikatūru, kurā nesen ir precizēts, ka dubultās prejudicialitātes gadījumos

iesniedzējtiesai ir jālemj, vai pirmo uzdot jautājumu par atbilstību Konstitūcijai vai par saderību ar Savienības tiesībām.

- 10 Kas attiecas uz iespējamo argumentu, atbilstoši kuram Tiesa ar atgādināto 2019. gada 12. novembra spriedumu lietā C-233/18 jau ir spriedusi par jautājumu, kas pēc būtības ir identisks, iesniedzējtiesa uzskata visupirms, ka Tiesas jau skatītais gadījums, kurā bija runa par nepilngadīgo bez pavadības, un šis gadījums ir atšķirīgi. Turklāt saskaņā ar judikatūru pat tad, ja jau ir Tiesas nolēmums par identisku jautājumu, valsts tiesai ir iespēja atkārtoti uzdot šai pašai Tiesai jautājumu, ja tā uzskata, ka var izvirzīt papildu argumentus, vai nav pārliecināta par Tiesas sprieduma pamatojumu un lūdz to paskaidrot padziļināti, kā arī gadījumā, kad tā rēķinās ar minētās judikatūras izmaiņām.
- 11 Iesniedzējtiesai ir šaubas par interpretācijas un piemērošanas, ko pirmās instances tiesa devusi minētajam Tiesas spriedumam un kas pamudināja to nepiemērot valsts tiesību normu, saderību ar Savienības tiesībām. Iesniedzējtiesas viedoklis ir tāds, ka pirmās instances spriedums neatbilst Savienības tiesībām.
- 12 Pirmkārt, tā saredz pirmās instances tiesas paustā viedokļa iespējamu pretrunu Eiropas Savienības tiesiskā regulējuma, un it īpaši Direktīvas 2013/33/ES 20. panta 4. punkta, saskaņā ar kuru dalībvalstis var noteikt “sankcijas” par nopietniem izmitināšanas centru noteikumu pārkāpumiem, kā arī par “[īpaši] vardarbīgu uzvedību”, formulējumam. Iesniedzējtiesa uzskata, ka termina “sankcijas” izmantošana ir ārkārtīgi nozīmīga, norādot uz likumdevēja nodomu diferencēt sankcijas atkarībā no pārkāpumu atšķirīgā smaguma un tāvad uz smagākām rīcībām attiecināt smagākas sankcijas. Šajā saistībā šķiet saprotama atteikuma sankcijas piemērošana par nopietnākiem pārkāpumiem.
- 13 Otrkārt, tā baidās no tā, ka no pirmās instances tiesas sprieduma secināmie principi varētu tikt izmantoti launprātīgi, ja uzņemšanas pasākumu atteikšana netiktu pieļauta pat īpaši smagu rīcību gadījumā. Soda pasākumu, kas rada mazāk radikālas sekas attiecībā pret starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju, piemērošana – rīcībām, kuras, kā šajā gadījumā, ir izraisījušas fiziskās vardarbības pielietošanu –, nešķiet atbilstoša regulējuma efektivitātes principam. Šādi pasākumi varētu izrādīties neefektīvi, raugoties no preventīvā aspekta, jo tiem nebūtu vispārējās atturošās funkcijas un tie varētu noziedzīgā nozieguma izdarītājam radīt nesodāmības sajūtu. Turklāt pēc analogijas ar regulējumu, kas Itālijā paredzēts par citām krimināli sodāmām darbībām, kuras regulējumā tiek uzskatītas par īpaši smagām (piemēram, noziedzīgi nodarījumi, kas saistīti ar narkotikām, seksuālo brīvību, nelegālo imigrāciju vai emigrāciju vai saistītu ar labuma gūšanu no prostitūcijas vai ar prettiesiskās darbībās iesaistāmiem nepilngadīgajiem), par kurām notiesāšanas gadījumā, pat ja spriedums nav galīgs, ārzemniekam tiek liegta ieceļošana Itālijā, nešķiet saprātīgi domāt, ka par vienādi vai analogi (vai pat smagāk) nosodāmām rīcībām var izvairīties no smagākām sankcijām, ja to veicēji ir personas – starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējas.

- 14 Attiecībā uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēja cieņu – elementu, uz kuru minētais Tiesas spriedums īpaši uzstāj – tā, šķiet, var tikt atbilstoši garantēta, ievērojot administratīvā procesa pamatnoteikumus, kuri ir šādi: a) izmeklēšanas pilnīguma princips, kas prasa, lai būtu rūpīgi izanalizētas sekas, ko saņēmējam izraisīs uzņemšanas pasākumu atteikšana, iespējams, identificējot privātas struktūras, kas ir ar mieru viņu uzņemt; b) pienākums pamatot administratīvos pasākumus, kas liek izanalizēt apsvērumus, kurus ārzemnieks iesniedzis dalības procedūrā posmā; šo noteikumu ievērošanai būtu jānovērš risks, ka uzņemšanas pasākumu atteikšana atņem ieinteresētajai personai iespēju apmierināt tādas savas elementārākās vajadzības kā iespēju pabarot sevi, nomazgāties un atrast mitekli, radot tādu viņa situācijas lejupslīdi, kura nav saderīga ar cieņpilna dzīves līmeņa saglabāšanu.
- 15 Visbeidzot, Tiesai tiek atkārtoti uzdots jautājums arī par to, ir vai nav iespējams paplašināt direktīvā paredzēto “sankciju” piemērošanu arī rīcībām, kuras – kā šajā gadījumā – ir īstenotas ārpus izmitināšanas centra: par šo iespēju valsts judikatūrā ir pretrunas, arī ņemot vērā ne visai skaidro tiesību normas formulējumu. Iesniedzējtiesa dod priekšroku tai interpretācijas versijai, kas starp rīcībām, kuras sodāmas ar “sankcijām” direktīvas 20. panta 4. punkta izpratnē, ietver arī ārpus izmitināšanas centriem īstenotās rīcības, ja tās ir “īpaši vardarbīgas”, gan gramatiski, gan teleoloģiski apsvērumu dēļ. A) No gramatiskā viedokļa direktīvas teksts, šķiet, ir jāsaprot tādējādi, ka dalībvalstis var paredzēt sankcijas, kas piemērojamas “par nopietniem izmitināšanas centru noteikumu pārkāpumiem, kā arī par [īpaši] vardarbīgu uzvedību”: šeit īpaši vardarbīga uzvedība šķiet autonoma hipotēze, kas atšķiras no izmitināšanas centru noteikumu pārkāpumu gadījumiem, tātad sastopama arī tādu rīcību gadījumā, kas īstenotas ārpus minētajiem centriem. Valsts tiesību norma savukārt ir pārprotamāka, jo šeit teksts šķiet interpretējams tādējādi, ka sodīt minētās rīcības var tikai tad, ja tās īstenotas izmitināšanas centros. B) No teleoloģiskā viedokļa nevar apšaubīt, ka “īpaši vardarbīga uzvedība”, kaut arī īstenota ārpus izmitināšanas centra, var gana negatīvi ietekmēt labu šāda centra darbību.
- 16 Uzdotie jautājumi ir būtiski nolēmuma pieņemšanai, galvenokārt tāpēc, ka, ja valsts tiesību norma nav piemērojama savas nesaderības ar Eiropas Savienības tiesisko regulējumu dēļ, pirmajā instancē taisītais atcelšanas spriedums ir jāapstiprina un apelācijas sūdzība ir jānoraida. Savukārt, ievērojot pretējo tēzi, apelācijas sūdzība būtu apmierināma, jo pirmās instances tiesa būtu kļūdījusies, nepiemērojot Lēģislatīvā dekrēta Nr. 142/2015 23. panta 1. punkta e) apakšpunktu. Analogiski, ja īpaši vardarbīga uzvedība, kas sodāma uz direktīvas pamata, ir tikai izmitināšanas centrā veikta uzvedība, apelācijas sūdzība nevar tikt apmierināta.