

Byla C-422/21

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2021 m. liepos 9 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Consiglio di Stato (Valstybės Taryba, Italija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. gruodžio 30 d.

Apeliantė:

Ministero dell'Interno (Vidaus reikalų ministerija)

Kita apeliacinio proceso šalis:

TO

Pagrindinės bylos dalykas

Apeliacinis skundas dėl *Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana* (Toskanos regiono administracinis teismas, Italija) sprendimo patenkinti Sąjungai nepriklausančios šalies piliečio skundą dėl sprendimo panaikinti jo atžvilgiu nustatytas priėmimo priemonės.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

SESV 267 straipsnis; Italijos teisės aktų, kuriuose numatytas priėmimo priemonių panaikinimas tais atvejais, kai prašytojas elgėsi agresyviai, atitiktis Direktyvai 2013/33/ES.

Prejudicinis klausimas

Ar pagal 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES 20 straipsnio 4 ir 5 dalis draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kuriose numatytas prie „pažeidžiamų asmenų“ kategorijos

nepriskiriamam pilnamečiui prašytojui taikomų priėmimo priemonių panaikinimas tais atvejais, kai pats prašytojas už apgyvendinimo centro ribų elgėsi ypač agresyviai, o šis elgesys pasireiškė fizinio smurto naudojimu prieš valstybės pareigūnus ir (arba) valstybės tarnautojus ir dėl jo aukoms buvo padaryta tokių sužalojimų, dėl kurių jos buvo priverstos kreiptis greitosios medicinos pagalbos?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos ir Sąjungos jurisprudencija

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, būtent 20 straipsnio 4 dalis.

2019 m. lapkričio 12 d. Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-390/18.

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos ir nacionalinė jurisprudencija

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 (2015 m. rugpjūčio 18 d. Įstatyminis dekretas Nr. 142 – Direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, ir Direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos įgyvendinimas), konkrečiai:

14 straipsnyje reglamentuojama naudojimosi priėmimo sistema tvarka ir numatyta, kad atitinkamą prašymą pateikęs prašytojas, neturintis pakankamai lėšų, kurios užtikrintų tinkamą gyvenimo lygį jam ir jo šeimos nariams pragyventi, turi galimybę kartu su savo šeimos nariais pasinaudoti Įstatyminiame dekrate numatytais priėmimo priemonėmis.

Tuo metu, kai klostėsi faktinės bylos aplinkybės, galiojusios redakcijos 23 straipsnyje buvo numatyta, kad provincijos, kurioje įsteigti pirminio apgyvendinimo centrai, prefektas nurodo panaikinti priėmimo priemones visų pirma tuo atveju, jeigu prieglobsčio prašytojas šiurkščiai arba pakartotinai pažeidė struktūrų, kuriose yra apgyvendintas, taisykles arba elgėsi labai agresyviai. Priimant sprendimą dėl panaikinimo atsižvelgiama į prašytojo padėtį, ypač į specialiųjų poreikių turinčių asmenų sąlygas. Sprendimas dėl panaikinimo gali būti skundžiamas kompetentingam regiono administraciniam teismui.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (1998 m. liepos 25 d. Įstatyminis dekretas Nr. 286 – Bendrasis nuostatų dėl imigracijos taisyklių ir užsieniečių teisinės padėties tekstas); 4 straipsnio 3 dalis ir 26 straipsnio 7a dalis.

Pagal nacionalinę jurisprudenciją prefektas panaikina priėmimo priemones iš esmės savo nuožiūra įvertinęs faktines aplinkybes; panaikinant reikia konkrečiai įvertinti kiekvieną konkretų atvejį ir konkrečią atitinkamo asmens padėtį, įskaitant sprendimo proporcingumą konstatuotos veikos sunkumui.

Ši jurisprudencija skiriasi dviem klausimais: 1) ar būtina, kad prieš panaikinant priėmimo priemones būtų pranešta apie procedūros pradžią (prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad toks pranešimas turi būti pateiktas prieš panaikinimą)? 2) ar turi būti baudžiama tik už apgyvendinimo struktūrose atliktus veiksmus, ar ir už veiksmus už tokių struktūrų ribų, kaip yra nagrinėjamu atveju (prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad pirmenybė teiktina antrajam aiškinimui)?

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 TO, kuris yra Europos Sąjungai nepriklausančios šalies pilietis, tarptautinės apsaugos prašytojas ir laikinojo apgyvendinimo centro Italijoje gyventojas, taikomos Įstatyminiame dekrete Nr. 142/2015 numatytos priėmimo priemonės, skirtos tik tiems prieglobsčio prašytojams, kurie neturi pakankamai lėšų savo pragyvenimui užtikrinti.
- 2 2019 m. birželio 28 d. municipalinė policija pranešė Florencijos prefektūrai apie agresyvų ir keliantį grėsmę TO elgesį prie geležinkelio stoties. Per šį incidentą TO žodžiu ir fiziškai užsipuolė vieną geležinkelio darbuotoją ir du municipalinės policijos pareigūnus, kurie patyrė tokių sužalojimų, dėl kurių buvo priversti kreiptis greitosios medicinos pagalbos. Dėl šių veiksmų minėti policijos pareigūnai parašė pareiškimą ir municipalinė policija pranešimą apie nusikaltimą perdavė nagrinėti toliau.
- 3 Gavusi pranešimą Florencijos prefektūra dėl TO pradėjo priėmimo priemonių panaikinimo procedūrą dėl šiurkštaus priėmimo taisyklių pažeidimo. Kadangi per nustatytą terminą TO nepateikė pastabų ar atitinkamų dokumentų, buvo priimtas sprendimas, kuriuo nurodyta panaikinti jam nustatytas priėmimo priemones.
- 4 TO apskundė šį sprendimą *Tribunale amministrativo regionale per la Toscana* (Toskanos regiono administracinis teismas); skunde teigė, kad priimant sprendimą buvo pažeistas įstatymas ir viršyti įgaliojimai. Tas teismas rėmėsi, be kita ko, 2019 m. lapkričio 12 d. Teisingumo Teismo sprendimu byloje C-233/18 ir nurodė, kad iš šio sprendimo matyti, jog nacionalinis teismas turėjo netaikyti Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies e punkto, nes jis yra nesuderinamas su Sąjungos teise, kadangi jame numatyta priėmimo priemonių panaikinimo sankcija kaip vienintelė taikytina nagrinėjamomis faktinėmis aplinkybėmis. Todėl jis patenkino ieškinį ir panaikino ginčijamą sprendimą.
- 5 Vidaus reikalų ministerija apskundė tą sprendimą apeliacine tvarka.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 6 Vidaus reikalų ministerija pabrėžia, pirma, kad minėtame Teisingumo Teismo sprendime neatmetama galimybė panaikinti priėmimo sąlygas ir, antra, kad byla, kurioje priimtas minėtas Teisingumo Teismo sprendimas, buvo susijusi su priėmimo priemonių panaikinimu nelydimam nepilnamečiui, kuris apgyvendinimo centre, kur buvo laikinai apgyvendintas, sukėlė muštynes. Nagrinėjamu atveju TO tuo metu, kai buvo padaryta nusikalstama veika, ne tik buvo pilnametis, bet ir nebuvo įtrauktas į aptariamąs direktyvos 21 straipsnyje paminėtų pažeidžiamų asmenų sąrašą (kuris yra atskiras nuo nepilnamečių sąrašo), kaip numatyta Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 17 straipsnyje. Be to, minėtame Teisingumo Teismo sprendime išnagrinėtas atvejis buvo susijęs su apgyvendinimo centro taisyklės pažeidimu, o TO atvejis susijęs su Italijos baudžiamosios teisės normoms akivaizdžiai prieštaraujančiu neteisėtu elgesiu, kuris pagal nacionalinę jurisprudenciją gali būti laikomas „labai agresyviais veiksmais“, aiškiai nurodytais Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies e punkte, numatant už juos priėmimo priemonių panaikinimo sankciją.
- 7 Minėta ministerija priduria, kad panaikinimo sankcija dėl ypač agresyvaus ir smurtinio TO elgesio, atrodo, atitinka ir proporcingumo principą (nurodytą minėtame Teisingumo Teismo sprendime kaip pagrindinis kriterijus skiriant sankcijas). Buvo neįmanoma imtis kitokių baudžiamųjų priemonių, pavyzdžiui, TO perkėlimo į kitą apgyvendinimo centrą, nes tokia sankcija numatyta tik už nešiurkščius pažeidimus. Taigi nagrinėjamu atveju panaikinimas buvo ne tik proporcinga, bet ir būtina sankcija.
- 8 TO tvirtina, kad sankcijos už asmenų, kuriems taikomos apsaugos priemonės, padarytus pažeidimus turi būti proporcingos ir patiems pažeidimams, ir žmogaus orumui. Vis dėlto nacionalinės teisės aktuose, kuriais įgyvendinama Sąjungos direktyva, kaip vienintelė sankcija nurodytas priėmimo priemonių panaikinimas, nenumatant galimybės taikyti švelnesnės ar griežtesnės sankcijos atsižvelgiant į padarytos veikos sunkumą.

Trumpas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 9 Šioje byloje nagrinėjamas, pirma, nacionalinės teisės normos atitiktis Sąjungos teisei klausimas ir, antra, klausimas dėl minėtos teisės normos teisėtumo pagal Italijos Konstituciją (dėl nekaltumo prezumpcijos principo pažeidimo). Taigi kyla dvigubo prejudiciškumo problema, t. y. situacija, kai tuo pat metu toje pačioje byloje kyla klausimų dėl minėtų teisės normų konstitucingumo ir atitiktis Sąjungos teisei. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad ši problema išsprendžiama suteikiant pirmenybę kreipimuisi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, remiantis *Corte costituzionale* (Konstitucinis Teismas) išaiškinimu; pastarasis teismas neseniai yra nurodęs, kad dvigubo pirmumo atvejais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas

turi nuspręsti, kurį klausimą – konstitucingumo ar Sąjungos teisės – kelti pirmiausia.

- 10 Dėl galimo argumento, kad Teisingumo Teismas minėtame 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendime byloje C-233/18 jau yra pasisakęs iš esmės identišku klausimu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas visų pirma mano, kad yra skirtumas tarp atvejo, kurį Teisingumo Teismas jau išnagrinėjo ir kuris susijęs su nelydimu nepilnamečiu, ir dabartinio atvejo. Be to, remiantis doktrina, net jeigu Teisingumo Teismas jau yra priėmęs sprendimą dėl to paties klausimo, nacionalinis teismas vis tiek gali pateikti jam klausimą, jeigu mano galintis pateikti naujų argumentų arba jeigu nėra įsitikinęs Teisingumo Teismo sprendimo motyvais ir prašo juos išplėsti, taip pat jeigu tikisi šios jurisprudencijos pakeitimo.
- 11 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl pirmosios instancijos teismo pasiūlyto minėto Teisingumo Teismo sprendimo aiškinimo ir taikymo, kurios jį paskatino netaikyti vidaus teisės normos, atitikties Sąjungos teisei. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekusio teismo nuomone, pirmosios instancijos teismo sprendimas neatitinka Sąjungos teisės.
- 12 Pirma, jis konstatuoja galimą pirmosios instancijos teismo išdėstyto požiūrio prieštaravimą Europos Sąjungos teisės aktų, visų pirma Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsnio 4 dalies, tekstui. Remdamosi šia dalimi, valstybės narės gali nustatyti taikytinas „sankcijas“ už šiurkščius apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimus ir už „akivaizdžiai agresyvių elgesį“. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas mano, kad sąvokos „sankcijos“ vartojimas yra labai svarbus ir rodo teisės aktų leidėjo ketinimą pritaikyti sankcijas atsizvelgiant į pažeidimų sunkumą ir taip už sunkesnius pažeidimus taikyti griežtesnes sankcijas. Žiūrint iš šios perspektyvos suprantama, kad panaikinimo sankcija gali būti taikoma už sunkesnius pažeidimus.
- 13 Antra, jis baiminasi, kad, jeigu nebūtų leidžiama panaikinti priėmimo priemonių net ir ypač sunkių nusikaltimų atveju, gali būti piktnaudžiaujama iš pirmosios instancijos teismo sprendimo išplaukiančiais principais. Neatrodė, kad baudžiamųjų priemonių, kurios turi mažiau radikalių pasekmių tarptautinės apsaugos prašytojui, taikymas veiksams, kurie, kaip nagrinėjamu atveju, pasireiškė fizinio smurto naudojimu, atitinka teisės sistemoje numatytų atsakomųjų priemonių veiksmingumo principą. Prevencijos požiūriu šios priemonės gali pasirodyti neveiksmingos, nes neturi bendros atgrasymo funkcijos ir nusikaltimą padariusiam asmeniui gali sukelti nebaudžiamumo jausmą. Be to, pagal analogiją su Italijoje galiojančiomis teisės normomis dėl kitų nusikalstamų veikų, kurios teisės sistemoje laikomos ypač sunkiomis (pavyzdžiui, nusikaltimai, susiję su narkotinėmis medžiagomis, seksualinio apsisprendimo teise, nelegalia imigracija ar emigracija, pelnymosi iš kito asmens prostitucijos ar nepilnamečių asmenų įtraukimu į neteisėtą veiklą) ir dėl kurių užsieniečiui, net ir esant neįsiteisėjusiam nuosprendžiui, gali būti uždrausta atvykti į Italiją, neatrodė, kad yra protinga daryti prielaidą, jog už vienodai arba analogiškai persekiojamas (arba

netgi sunkesnes) veikas galima išvengti griežtesnių sankcijų, jeigu tas veikas padarė tarptautinės apsaugos prašantys asmenys.

- 14 Atrodo, kad tarptautinės apsaugos prašytojo orumas, t. y. aspektas, į kurį minėtame Teisingumo Teismo sprendime kreipiamas didžiausias dėmesys, gali būti tinkamai užtikrinamas, laikantis pagrindinių administracinio proceso normų, įskaitant: a) tyrimo išsamumo principą, pagal kurį reikalaujama atidžiai išnagrinėti pasekmes asmeniui tuo atveju, jeigu būtų panaikintos priėmimo priemonės, prireikus konkrečiai nurodant privačias struktūras, kurios pasirengusios jį priimti; b) pareigą motyvuoti administracines priemones, pagal kurią reikalaujama atsižvelgti į užsieniečio pastabas, pateiktas dalyvaujant procedūroje; dėl šių taisyklių laikymosi turėtų būti išvengta rizikos, kad panaikinus priėmimo priemones suinteresuotasis asmuo nebeturės galimybės patenkinti būtiniausių savo poreikių, pavyzdžiui, pavalgyti, nusiprausti ir turėti būstą, dėl ko jis atsidurtų blogoje padėtyje, kuri būtų nesuderinama su oraus gyvenimo lygio užtikrinimu.
- 15 Galiausiai Teisingumo Teismui taip pat reikia pateikti klausimą, ar direktyvoje numatytos „sankcijos“ gali būti taikomos veiksmams, kurie (kaip nagrinėjamu atveju) buvo padaryti už apgyvendinimo centro ribų: ši galimybė nacionalinėje jurisprudencijoje vertinama skirtingai, nes ir šios nuostatos formuluotė nėra visiškai aiški. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, jog dėl lingvistinių ir teleologinių priežasčių pirmenybė teiktina tokiam aiškinimui, kad elgesys, už kurį taikomos „sankcijos“, kaip jos suprantamos pagal direktyvos 20 straipsnio 4 dalį, apima ir elgesį už apgyvendinimo centro ribų, jeigu jis yra „akivaizdžiai agresyvus“. A) Pažodžiui direktyvos tekstą, atrodo, reikia suprasti taip, kad valstybės narės gali numatyti sankcijas, taikytinas „už sunkius apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimus bei už akivaizdžiai agresyvų elgesį“: iš tiesų šiuo atveju atrodo, kad akivaizdžiai agresyvus elgesys yra savarankiškas ir atskiras atvejis, palyginti su apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimu, todėl gali būti konstatuotas dėl veiksmų už tokių centrų ribų. Vis dėlto nacionalinės teisės nuostatos yra mažiau aiškios, nes gali būti suprantamos taip, kad minėtos sankcijos gali būti taikomos tik už elgesį priėmimo centre. B) Teleologiniu požiūriu neiginčytina, kad „akivaizdžiai agresyvus elgesys“, net jeigu jis buvo už priėmimo centro ribų, gali turėti pakankamai neigiamos įtakos geram šio centro veikimui.
- 16 Pateikti klausimai yra reikšmingi sprendimui byloje priimti visų pirma dėl to, kad tuo atveju, jeigu vidaus teisės norma neturi būti taikoma kaip nesuderinama su Europos Sąjungos teise, pirmojoje instancijoje priimtas sprendimas dėl panaikinimo turi būti patvirtintas, o apeliacinis skundas – atmestas. Tačiau, laikantis priešingos nuomonės, apeliacinis skundas turi būti patenkintas, nes pirmosios instancijos teismas klaidingai netaikė Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies e punkto. Analogiškai, jeigu akivaizdžiai agresyvus elgesys, už kurį gali būti baudžiama pagal direktyvą, yra tik elgesys priėmimo centre, apeliacinis skundas negali būti patenkintas.