

Byla C-184/24 [*Sidi Bouzid*]ⁱ**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data**

2024 m. kovo 7 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2024 m. kovo 5 d.

Pareiškėjas:

AF savo ir, įgyvendindamas tėvų valdžią, savo nepilnamečio vaiko BF vardu

Atsakovė:

Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano

Pagrindinės bylos dalykas

Skundas dėl sprendimo, kuriuo nurodyta panaikinti priėmimo priemones dėl AF ir BF, panaikinimo.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsnio išaiškinimas remiantis SESV 267 straipsniu. Konkrečiai kalbant, reikia nustatyti, ar šiam direktyvos straipsniui prieštarauja nacionalinis teisinis reglamentavimas, pagal kurį leidžiama panaikinti priėmimo priemones, jeigu panaikinamos su jomis susijusios priėmimo sąlygos – visų pirma dėl to, kad tarptautinės apsaugos prašytojas atsisako būti perkeltas į kitą priėmimo centrą – ir kyla grėsmė, kad po šio panaikinimo nebegalės būti tenkinami jo pagrindiniai poreikiai.

ⁱ Šios bylos pavadinimas išgalvotas. Jis neatitinka jokios bylos šalies vardo, pavardės ar pavadinimo.

Prejudicinis klausimas

Ar Direktyvos [2013/33/ES] 20 straipsniui, taip pat principams, kuriuos Teisingumo Teismas yra nustatęs 2019 m. lapkričio 12 d. sprendime byloje C-233/2018 ir 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendime byloje C-422/2021, tiek, kiek pagal juos valstybės narės administracija negali panaikinti priėmimo priemonių (kai toks panaikinimas yra kaip sankcija), jeigu toks sprendimas gali pakenkti pagrindiniams tarptautinės apsaugos prašančio užsienio piliečio ir jo šeimos egzistenciniams poreikiams, prieštarauja nacionalinis teisinis reglamentavimas, pagal kurį, remiantis motyvuotu individualiu sprendimu, susijusiu taip pat su priemonės būtinumu ir proporcingumu, leidžiama panaikinti priėmimą ne dėl su sankcijomis susijusių priežasčių, tačiau dėl priėmimo sąlygų išnykimo, visų pirma dėl to, kad užsienio pilietis dėl priežasčių, nesusijusių su pagrindinių egzistencinių poreikių tenkinimu ir žmogaus orumo apsauga, nesutiko su perkėlimu į kitą priėmimo centrą, kurį administracija nustatė dėl objektyvių organizacinių poreikių ir kuriame, atsakant už tai pačiai administracijai, būtų užtikrintas materialinių priėmimo sąlygų, lygiaverčių toms, kurios buvo pirmajame centre, išsaugojimas, jeigu dėl atsisakymo persikelti ir vėlesnio sprendimo panaikinti priėmimo priemones užsienietis atsiduria situacijoje, kurioje negali patenkinti pagrindinių asmeninių ir šeimos egzistencinių poreikių?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, visų pirma 25 konstatuojamoji dalis ir 20 straipsnio 1 dalies a punktas

2019 m. lapkričio 12 d. Teisingumo Teismo sprendimas C-233/2018 ir 2022 m. rugpjūčio 1 d. Teisingumo Teismo sprendimas C-422/2021

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Decreto legislativo n. 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (Įstatyminis dekretas Nr. 142/2015, kuriuo įgyvendinamos direktyvos 2013/32/ES ir 2013/33/ES, toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 142/2015):

23 straipsnio 1 dalies a punkte, kuriuo įgyvendinamas Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsnio 1 dalies a punktas, numatyta, kad priėmimo priemonės panaikinamos, jei tarptautinės apsaugos prašytojas neatvyksta į nustatytą įstaigą arba palieka priėmimo centrą, iš anksto apie tai nepranešęs kompetentingai prefektūrai ir nenurodęs to priežasties;

23 straipsnio 2a dalyje nustatyta, kad atitinkamos priemonės turi būti taikomos individualiai, laikantis proporcingumo principo ir atsižvelgiant į pareiškėjo padėtį, ir kad jos turi būti motyvuotos.

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso aprašymas

- 1 2023 m. gegužės 18 d. pareiškėjas, kartu su savo nepilnamečiu vaiku apgyvendintas Milane esančiame priėmimo centre, (trečią kartą) atsisakė persikelti į kitą priėmimo centrą, taip pat esantį Milane, kaip buvo nurodžiusi šiuos centrus valdanti administracija. Pareiškėjui atsisakius tai padaryti, buvo panaikintos priėmimo priemonės, kuriomis jis naudojosi.
- 2 Pareiškėjas pateikė prašymą dėl laikinųjų apsaugos priemonių taikymo, kurį *Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia* (Lombardijos regiono administracinis teismas, Italija) – kurio nuomone, nagrinėjamu atveju nurodytos priemonės panaikintos remiantis administracijos įgaliojimais organizuoti priėmimo centrų valdymą – atmetė, tačiau vėliau *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) – laikydamasi požiūrio, kad panaikinus priemones galėtų būti pažeistos pagrindinės žmogaus teisės, būtent pagrindiniai poreikiai, kaip antai galimybė gauti maisto, būstą ir drabužių – prašymą taikyti laikinąsias apsaugos priemones patenkino.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 3 Sprendimo panaikinti priėmimo priemones motyvuose nurodomi įvairūs su pareiškėju susiję faktai: viena vertus, aplinkybė, kad jis kartu su vaiku gyvena ne dviem, o keturiems asmenims skirtame būste; kita vertus, smurtinis pareiškėjo elgesys. Vis dėlto priėmimo priemonių panaikinimo pagrindas – pakartotiniai pareiškėjo atsisakymai persikelti atsižvelgiant į administracijos organizacinius reikalavimus.
- 4 Pareiškėjas savo atsisakymą grindė tuo, kad jo vaikas mokosi netoli dabartinio priėmimo centro esančioje vietoje.

Pareiškėjas taip pat teigia, kad tuo atveju, jei priemonės būtų panaikintos, jis negalėtų patenkinti pagrindinių asmeninių ir vaiko egzistencinių poreikių.

Pareiškėjas taip pat, be kita ko, tvirtina, kad sprendime panaikinti priėmimo priemones neatsižvelgiama į pareiškėjo ir jo nepilnamečio vaiko priklausymą „pažeidžiamų asmenų“ kategorijai ir kad buvo pažeistas Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsnis (kaip jį yra išaiškinęs Teisingumo Teismas savo sprendimuose C-233/2018 ir C-422/21), kuriuo, nors ir susijusiu su [Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015] 23 straipsnio 1 dalies e punkte (šiuo metu ši nuostata panaikinta) reglamentuojama situacija, išreiškiamas bendrasis principas, taikomas visais priemonių panaikinimo – net jeigu tai ir nėra sankcija – atvejais.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 5 Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnyje – išlaikant tai, kas nustatyta Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsnyje – numatytas priėmimo priemonių

apribojimas keliais atvejais: tarptautinės apsaugos prašytojo padarytas sunkus ar pakartotinis įstaigos, kurioje jis apgyvendintas, taisyklių pažeidimas, įskaitant piktybišką kilnojamojo ar nekilnojamojo turto sugadinimą, arba smurtinis elgesys. Tokiais atvejais priimta priemonė yra kaip sankcija, nes tai yra neteisėto elgesio pasekmė.

- 6 Dėl panaikinimo administracija gali nuspręsti įvairiais atvejais, jei netenkinamos priėmimo priemonių taikymo sąlygos. Pagal Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies a punktą taip būna tuo atveju, kai prašytojas neatvyksta į nustatytą įstaigą arba palieka priėmimo centrą, iš anksto apie tai nepranešęs kompetentingai prefektūrai ir nenurodęs to priežasties. Tokiais atvejais panaikinimas yra ne sankcija, o administracinė priemonė, išplaukianti iš to, kad nebetenkinamos priėmimo priemonių sąlygos.
- 7 Nagrinėjamas atvejis patenka į Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies a punkto taikymo sritį; nors jame, remiantis tuo, kas parašyta, nurodytas atvejis, kai tarptautinės apsaugos prašantis pilietis neatvyksta į jam paskirtą įstaigą arba palieka centrą, tačiau dėl tokių pačių priežasčių ir dėl tarptautinės apsaugos prašytojams taikomos sistemos nuoseklumo jis taip pat turi apimti atvejį, kai užsienietis, kuriam buvo leista naudotis priemonėmis, atsisako persikelti į kitą priėmimo centrą, kurį administracija nustatė dėl valdymo ir organizacinių reikalavimų.
- 8 Dabar nurodyti principai pirmiausia buvo suformuluoti Teisingumo Teismo sprendime C-233/2018 dėl užsieniečių, priklausančių pažeidžiamų asmenų, kaip jie suprantami pagal Direktyvos 2013/33/ES 21 straipsnį, kategorijoms, o vėliau buvo išplėsti vėlesniu sprendimu C-422/2021 ir taikomi visiems tarptautinės apsaugos prašytojams, t. y. neatsižvelgiant į priklausymą 21 straipsnyje nurodytoms kategorijoms. Darytina išvada, kad panaikinimas, kaip sankcija, negali būti taikomas, jeigu iš užsieniečio konkrečiai atimama galimybė patenkinti pagrindinius savo poreikius.
- 9 Dėl Teisingumo Teismo sprendimų motyvų ir jų sąsajų su pagrindiniais Europos Sąjungos teisės sistemos principais, kuriais siekiama apsaugoti žmogaus orumą, gali atrodyti, kad Teisingumo Teismo nustatyti principai yra bendro pobūdžio, todėl taikomi ne tik panaikinimo, kaip sankcijos, atvejais, kurie nagrinėjami minėtuose sprendimuose, taigi ir Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies a punkte numatytam panaikinimui, kuris nėra sankcija.
- 10 Pagal šį požiūrį tai, kad priėmimo priemonių taikymo sąlygos nebetenkinamos, negali lemti šių priemonių panaikinimo, jei dėl to nukenčia asmens pagrindiniai poreikiai.
- 11 Šis klausimas yra esminis šioje byloje, nes *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), t. y. apeliacinės instancijos teismas, pakeitė *Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia* (Lombardijos regiono administracinis teismas) sprendimą dėl laikinųjų apsaugos priemonių, nes mano, kad panaikinus priemones galėtų būti

pažeistos pagrindinės žmogaus teisės, būtent galimybė gauti maisto, būstą ir drabužių, t. y. pagrindiniai poreikiai.

- 12 Naujausioje nacionalinėje teismų jurisprudencijoje išplėtotas pastarasis požiūris; pagal jį, kiek tai susiję su panaikinimu, kurį nuspręsta taikyti dėl to, kad prašytojas paliko priėmimo centrą, apie tai iš anksto nepranešęs prefektūrai, Teisingumo Teismo suformuluoti principai turi būti taikomi ir šiuo atveju, net jei nėra tenkinamos sankcijos skyrimo sąlygos.
- 13 Buvo nuspręsta (žr. 2022 m. gruodžio 15 d. *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) III kolegijos sprendimą Nr. 10999), kad tokiu atveju Italijos įstatymų leidėjo numatytas panaikinimas nepalieka vietos jokiai gradacijai ir yra vienintelė teisės sistemos reakcija, todėl pažeidžiamas proporcingumo principas ir neužtikrinama užsieniečio, kuriam taikoma priemonė, pagrindinių poreikių apsauga, taigi prieštaraujama būtinai žmogaus orumo apsaugai.
- 14 Atsižvelgiant į šias sąlygas, minėtoje jurisprudencijoje dėl prieštaravimo Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsniui buvo atmesta galimybė taikyti Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies a punktą.
- 15 Vis dėlto ši kryptis susiformavo prieš priimant Dekretą įstatymą Nr. 20/2023, kuris, siekiant nacionalinės teisės sistemą suderinti su Sąjungos teise, panaikinimo teisę padarė diskrecine, o panaikinimas turi priklausyti nuo konkretaus visų svarbių elementų įvertinimo ir nebėra jokio automatiškumo. Taigi Italijos teisės aktai nebuvo taikomi dėl to, kad nuostatos dėl panaikinimo buvo nelanksčios, o dabar šis nelankstumas – kartu ir prieštaravimo ES teisės aktams priežastis – išnyko.
- 16 Vadinasi esant dabartiniam teisiniam reglamentavimui, kuris leidžia laikytis proporcingumo principo, Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnis dėl ką tik nurodytų priežasčių nebegali būti netaikomas.
- 17 Nagrinėjamu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad administracija tinkamai motyvavo sprendimą dėl panaikinimo. Iš tikrųjų administracija nenorėjo pareiškėjo pašalinti iš priėmimo sistemos, o tik perkelti jį į kitą centrą, kur jam ir toliau būtų teikiama visapusiška apsauga. Priėmimo priemonių panaikinimas yra tiesioginė užsieniečio atsisakymo toliau naudotis šiomis priėmimo priemonėmis, nors ir kitame centre, pasekmė. Galiausiai tai prilygsta savanoriškam pasitraukimui iš priėmimo sistemos, nes atvejis tampa visiškai panašus į užsieniečio, kuris nuo pat pradžių atsisako joje dalyvauti, atvejį.
- 18 Vis dėlto faktas, kad dėl skundžiamo sprendimo užsienietis (savo paties pasirinkimu) netektų galimybės tenkinti pagrindinius poreikius, išlieka. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dar kartą pažymi, kad kalbama apie tokią pačią netektį, kurią asmuo gali patirti, jeigu savanoriškai atsisako įtraukimo į priėmimo sistemą, kurios taikymas, be abejo, negali būti primestas, bet visada reikalauja, kad suinteresuotasis asmuo prisijungtų.

- 19 Dėl to, kad minėtuose Teisingumo Teismo sprendimuose nustatyti principai, atrodo, taikomi bendrai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas dėl Įstatyminio dekreto Nr. 142/2015 23 straipsnio 1 dalies a punkto suderinamumo su Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsniu vien tiek, kiek tai susiję su ką tik konkretizuota dalimi.
- 20 Reikia nustatyti, ar pastarajai nuostatai prieštarauja nacionalinis teisinis reglamentavimas, pagal kurį leidžiama panaikinti priėmimo priemonės, jeigu nebetenkinamos objektyvios priėmimo sąlygos, visų pirma kai užsienietis atsisako persikelti į kitą priėmimo centrą, kurį administracija nustatė dėl organizacinių priežasčių, kai panaikinimo priemonė yra būtina ir proporcinga ir jos imamas išsamiai išnagrinėjus visas konkrečius atvejo aplinkybes, tačiau dėl to užsieniečiui kyla rizika, kad nebebus tenkinami jo pagrindiniai poreikiai, net jei tai vyksta tik dėl jo paties sprendimo.
- 21 Jeigu toks nacionalinis teisinis reglamentavimas prieštarautų Sąjungos teisei, rėmimasis pagrindiniais poreikiais visiškai paralyžiuotą galimybę panaikinti priėmimo priemones dėl priėmimo sąlygų išnykimo, nes nelengva įsivaizduoti atvejį, kai asmuo, kuris naudojasi tokiu priėmimu būtent dėl patiriamų sunkumų, staiga galėtų susirasti būstą ir tinkamą pragyvenimo lėšų.
- 22 Vis dėlto, jei prioritetiniu interesu apsaugoti žmogaus orumą galima pateisinti tokią pasekmę, kai priėmimo priemonės, kaip sankcija, panaikinamos asmeniui, kuris išsaugo teisę į priėmimą, vis dėlto abejotina, ar ta pati išvada taikytina ir asmeniui, kuris savanoriškai ir be tinkamo pateisinimo nusprendžia atsisakyti pasilikti priėmimo sistemoje (kitame centre).
- 23 Galiausiai atrodo, kad egzistuoja rizika dėl piktnaudžiavimo sistema, kuria, paties Teisingumo Teismo teigimu, pateisinamas priėmimo priemonių panaikinimas (žr. Sprendimo byloje C-422/21 38 punktą ir Sprendimo byloje C-233/18 44 punktą).
- 24 Reikia priminti, kad, leisdama taikyti priėmimo priemones, valstybės administracija yra atsakinga už priėmimo centro, kuriame būtų apgyvendintas užsienietis, neturintis galimybių patenkinti asmeninių ir šeimos egzistencinių poreikių ir kuris paprašė tarptautinės apsaugos, nustatymą. Priėmimo centrą parenka administracija, kuri įvertina organizacinius ir valdymo aspektus. Įgyvendinant priemones administracija išlaiko organizacinius įgaliojimus. Taigi administracija turi įgaliojimus nurodyti asmenims, turintiems teisę, persikelti, jei yra pagrįstų organizacinių poreikių.
- 25 Nagrinėjamu atveju administracija pabrėžė, kad pareiškėjas kartu su savo vaiku gyveno būste, skirtame keturiems asmenims, taigi pritaikytame didesnio namų ūkio poreikiams. Dėl šių priežasčių administracija nurodė pareiškėjui persikelti į kitą centrą, kuris yra toje pačioje Milano miesto savivaldybėje.
- 26 Pastarasis aspektas yra ypač svarbus, nes Teisingumo Teismas (žr. Sprendimo byloje C-233/18 49 ir 50 punktus) nurodė, kad valstybės narės yra atsakingos už

tai, kad būtų užtikrinta galimybė pasinaudoti priėmimo priemonėmis, net jeigu jomis naudojasi privatūs fiziniai ar juridiniai asmenys.

- 27 Nagrinėjamu atveju šio aspekto laikytasi, nes administracija, nustatiusi, kad yra objektyvių organizacinių poreikių, pateisinančių perkėlimą, tiesiogiai parinko kitą tame pačiame mieste esantį centrą, kuriame pareiškėjas kartu su savo nepilnamečiu vaiku galėjo toliau naudotis priėmimo priemonėmis.
- 28 Tik pareiškėjo atsisakymas sutikti su perkėlimu lėmė priemonės panaikinimą, nes išnyko jos taikymo sąlyga, t. y. pareiškėjas faktiškai neatvyko į administracijos nurodytą centrą.
- 29 Pareiškėjo atsisakymas susijęs ne su administracijos nurodyto antrojo centro netinkamumu jo egzistencinių poreikių atžvilgiu, o tik su tuo, kad pirmasis centras yra arčiausiai jo nepilnamečio vaiko lankomos mokyklos; nors į šį aspektą atsižvelgiama, tačiau jis yra ne toks svarbus kaip organizaciniai centro reikalavimai, nes nepilnamečiam vaikui vis tiek bus užtikrinta galimybė lankyti mokyklą, net ir perkėlimo atveju.
- 30 Direktyvoje 2013/33/ES numatyta galimybė valstybėms narėms reaguoti į galimus piktnaudžiavimus apsauga, suteikta taikant priėmimo priemones. Šis principas pakartotas minėtuose Teisingumo Teismo sprendimuose.
- 31 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad šiuo atveju atsisakymas laikytinas piktnaudžiavimu priėmimo priemonėmis, į kurią reaguodama administracija turi teisę imtis veiksmų, leidžiančių išspręsti šią situaciją pagal minėtuose Teisingumo Teismo sprendimuose nustatytus principus.
- 32 Konkrečiu atveju panaikinimas yra vienintelis veiksmas, kurio administracija gali imtis kovodama su piktnaudžiavimu, nes neišvairduojamas priėmimo priemonių apribojimas ar kitų ne tokių griežtų priemonių taikymas, atsižvelgiant į tai, kad perkėlimo priežastis yra objektyvūs organizaciniai reikalavimai, susiję su pareiškėjo ir vaiko naudojimusi būstu, skirtu keturiems, o ne dviem asmenims, ir atsižvelgiant į tai, kad daugiau apgyvendinimo galimybių šiame centre nėra.
- 33 Jeigu būtų nuspręsta, kad nagrinėjamoje situacijoje Direktyvos 2013/33/ES 20 straipsniui prieštarauja naudojimasis panaikinimo teise, administracija nebegalėtų praktiškai valdyti priėmimo centrų, nes vien dėl užsieniečio atsisakymo persikelti galėtų būti paralyžuotas tokių centrų darbo organizavimas ir galėtų būti nustatyta „teisė pasilikti“ pirmojo paskyrimo centre, susijusi tik su užsieniečio valia, kuri neturi jokio pagrindo Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės aktuose ir yra nesuderinama su objektyviais priėmimo priemonių organizavimo reikalavimais.