

Дело C-422/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

9 юли 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

30 декември 2020 г.

Жалбоподател:

Ministero dell'Interno

Ответник:

ТО

Предмет на главното производство

Въззивна жалба срещу решение на Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Регионален административен съд на Тоскана, Италия), с което се уважава жалба, подадена от гражданин на държава извън Съюза, срещу решение за отмяна на взетите спрямо него мерки по приемане.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Член 267 ДФЕС; съвместимост с Директива 2013/33/ЕС на италианската правна уредба, предвиждаща отмяна на мерките по приемане, когато се счита, че кандидатът е извършител на насилствени действия.

Преюдициален въпрос

Допуска ли член 20, параграфи 4 и 5 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година национална правна уредба, която предвижда отмяна на мерките по приемане спрямо

пълнолетен кандидат, който не попада в категорията на „уязвимите лица“, когато се счита, че този кандидат е извършител на действия, свързани със сериозно насилие, осъществени извън центъра за настаняване, които се изразяват в употреба на физическо насилие срещу длъжностни лица и/или обществени служители с причиняване на такива наранявания на пострадалите, които налагат те да се обърнат за лечение в местната служба за спешна помощ?

Разпоредби на правото на Съюза и съдебна практика на Съюза, на които е направено позоваване

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 — по-специално член 20, параграф 4.

Решение на Съда от 12 ноември 2019 г., дело C-233/18.

Национални разпоредби, на които е направено позоваване

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 (Законодателен декрет №142 от 18 август 2015 г. за прилагане на Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, както и на Директива 2013/32/ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила) — по-специално:

Член 14 урежда условията и реда за достъп до системата за приемане и предвижда, че кандидатът, който е подал съответна молба и който не разполага с достатъчно средства, за да осигури подходящ стандарт на живот за своята прехрана и тази на членовете на неговото семейство, има достъп заедно с членовете на семейството си до предвидените в законодателния декрет мерки по приемане.

Член 23, в редакцията, която е в сила към момента на настъпване на фактите, предвижда, че префектът на провинцията, в която са установени центровете за първоначално настаняване, разпорежда отмяна на мерките по приемане, по-специално в случай на сериозно или повторно нарушение от страна на търсещото убежище лице на правилника в структурите, в които е настанено, или на поведение, свързано с прояви на сериозно насилие. При приемането на решението за отмяна на мерките се взема предвид положението на кандидата, като се обръща особено внимание на условията на лицата със специални потребности. Решението за отмяна може да бъде обжалвано пред компетентния регионален административен съд.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Законодателен декрет № 286 от 25 юли 1998 г. — консолидиран текст на разпоредбите, уреждащи имиграцията, и норми за положението на чужденците) — член 4, алинея 3 и член 26, алинея 7-bis.

Съгласно националната съдебна практика отмяната от страна на префекта на мерките по приемане се основава предимно на свободната преценка на фактическите обстоятелства и изисква конкретна преценка на всеки отделен случай, както и на конкретното положение на съответното лице, включително от гледна точка на пропорционалността на решението по отношение на сериозността на установеното поведение.

Тази съдебна практика е разделена по два въпроса: 1) необходимо ли е отмяната на мерките по приемане да се предхожда от уведомяване за започване на процедурата? (запитващата юрисдикция счита, че това уведомяване трябва да предхожда отмяната); 2) наказуеми са само действия, извършени вътре в структурите за настаняване, или и тези, извършени извън тях, както е в настоящия случай? (запитващата юрисдикция счита, че е за предпочитане второто тълкуване).

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 ТО е гражданин на държава извън Европейския съюз, който е кандидат за международна закрила и пребивава в център за временно настаняване в Италия, като се ползва от мерките по приемане съгласно Законодателен декрет № 142/2015, които са предвидени за търсещите убежище лица без достатъчно средства за осигуряване на своята прехрана.
- 2 На 28 юни 2019 г. Общинската полиция уведомява Префектурата на Флоренция за насилственото и заплашително поведение на ТО по повод на инцидент, случил се на железопътна гара. ТО нападнал словесно и физически служител на железниците и двама служители на Общинска полиция, които получили такива наранявания, че е трябвало да потърсят лечение в службата за спешна помощ. За тези деяния срещу ТО е подадена тъжба от страна на полицейските служители, както и уведомление за извършено престъпление, изпратено от Общинската полиция.
- 3 След уведомяването префектурата на Флоренция започва срещу ТО процедура за отмяна на мерките по приемане поради сериозно нарушение на правилата за приемане. Тъй като ТО не представя в определения му срок становище или съответни документи, е прието решение, с което се разпорежда отмяната на взетите в негова полза мерки по приемане.
- 4 ТО обжалва това решение пред Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Регионален административен съд на Тоскана), като твърди, че то е опорочено от нарушение на закона и превишаване на правомощията.

Посоченият административен съд се позовава по-специално на решение на Съда от 12 ноември 2019 г. по дело C-233/18, тъй като счита, че съгласно това решение националният съд е длъжен да не прилага член 23, алинея 1, буква е) от Законодателен декрет № 142/2015 поради несъвместимост с правото на Съюза, след като предвижда санкцията отмяна на мярката по приемане като единствена санкция, приложима към разглежданите фактически обстоятелства. Поради това той уважава жалбата и отменя обжалваното решение.

- 5 Ministero dell'interno (Министерство на вътрешните работи) подава въззивна жалба срещу това решение.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Ministero dell'interno подчертава, на първо място, че посоченото по-горе решение на Съда не изключва възможността за отнемане на условията за приемане, и на второ място, че делото, по което е постановено решението на Съда, се отнася до отмяна на мерките по приемане по отношение на непридружено ненавършило пълнолетие лице, участвало в сбиване в центъра за настаняване, където е било временно настанено, докато в настоящия случай ТО не само е бил вече пълнолетен към момента на извършване на деянията, но не е бил и сред лицата от списъка на уязвимите лица (включително навършилите пълнолетие), посочени в член 21 от въпросната директива, както е възпроизведен в член 17 от Законодателен декрет № 142/2015; освен това делото, по което е постановено посоченото решение на Съда, се отнася до нарушение на едно от правилата на центъра за настаняване, докато поведението на ТО е неправомерно поведение, което явно противоречи на италианската наказателноправна уредба, и съгласно националната съдебна практика може да е част от „поведение, свързано с прояви на сериозно насилие“, на което изрично се позовава член 23, алинея 1, буква е) от Законодателен декрет № 142/2015, като предвижданата за него санкцията е отмяна на мерките по приемане.
- 7 Министерството добавя, че счита отмяната на мерките за съответстваща с принципа на пропорционалност (припомнен в посоченото решение на Съда като водещ критерий за определяне на санкциите), а именно с оглед на насилственото и агресивно поведение на ТО. Не било възможно да се наложат други санкции, по-специално прехвърлянето на ТО в друг център за настаняване, тъй като това е санкция, предвидена само за леки нарушения. Следователно в настоящия случай отмяната на мерките се оказва не само пропорционална, но и необходима санкция.
- 8 В отговор ТО посочва, че санкциите за нарушения, извършени от лицата, на които са предоставени защитните мерки, трябва да бъдат наложени пропорционално както по отношение на самите нарушения, така и по отношение на човешкото достойнство. Националната правна уредба за

прилагане на европейската директива обаче определя като единствена санкция отмяната на мерките по приемане, без възможност санкциите да бъдат степенувани в зависимост от сериозността на поведението.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 В случая се поставя въпросът, от една страна, за съвместимостта на националната правна уредба с тази на Съюза, и от друга страна, за законосъобразността на тази национална разпоредба с оглед на италианската конституция (поради нарушение на принципа на презумпцията за невинност). Следователно възниква въпрос, свързан с така наречената „двойна преюдициалност“, а именно ситуация, при която в едно и също производство се поставят едновременно въпроси за конституционосъобразност и за съответствие с правото на Съюза на едни и същи разпоредби. Запитващата юрисдикция смята да разреши този въпрос, като даде предимство на преюдициалното запитване до Съда, съгласно насоките на италианския Corte costituzionale (Конституционен съд), който неотдавна е уточнил, че в случаите на т.нар. двойна преюдициалност запитващата юрисдикция следва да реши дали да постави първо конституционния въпрос или този на правото на Съюза.
- 10 Що се отнася до евентуалния довод, че с посоченото по-горе решение от 12 ноември 2019 г. по дело С-233/18 Съдът вече се е произнесъл по идентичен по същество въпрос, запитващата юрисдикция счита най-напред, че съществува разлика между вече разгледания от Съда случай, в който става въпрос за непридружено ненавършило пълнолетие лице, и настоящия случай. Освен това, според доктрината, дори когато вече има решение на Съда по идентичен въпрос, националната юрисдикция може отново да отправи въпроса до него, ако прецени, че може да изтъкне нови доводи или ако не е убедена в мотивите на решението на Съда и иска разяснения по тях, или когато се позовава на изменение на тази съдебна практика.
- 11 Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на тълкуването и прилагането на посоченото решение на Съда, които първоинстанционният съд е предложил и които са го накарали да не приложи националната разпоредба. Гледната точка на запитващата юрисдикция е, че първоинстанционното решение не е в съответствие с правото на Съюза.
- 12 На първо място, запитващата юрисдикция вижда възможно противоречие на подхода, изразен от първоинстанционната юрисдикция, с текста на разпоредбите на Европейския съюз и по-специално на член 20, параграф 4 от Директива 2013/33/ЕС, съгласно който държавите членки могат да определят приложимите „санкции“ в случай на сериозни нарушения на правилника на центровете за настаняване или на „поведение, свързано с прояви на сериозно насилие“. Запитващата юрисдикция счита, че

използването на термина „санкции“ е от изключително значение, тъй като посочва намерението на законодателя да степенува санкциите в зависимост от различната степен на сериозност на нарушенията и следователно да направи така, че на най-сериозните деяния да съответстват най-сериозни санкции. От тази гледна точка изглежда разбираемо налагането на санкцията отмяна на мерките във връзка с най-сериозните нарушения.

- 13 На второ място, запитващата юрисдикция се опасява от потъпкване на принципите, посочени в първоинстанционното решение, в случай че не се отменят мерките по приемане, дори когато става дума за извършени особено сериозни деяния. Прилагането — спрямо поведение, което, както в разглеждания случай, е довело до употребата на физическото насилие — на наказателни мерки, от които произтичат по-малко радикални последици по отношение на кандидата за международна закрила, изглежда не отговаря на принципа на ефективност на реакцията на правната система. Тези мерки биха могли да се окажат неефективни от гледна точка на превенцията, тъй като не биха имали обща възпираща функция и биха могли да породят у извършителя чувство за безнаказаност. Освен това, аналогично на правната уредба, предвидена в Италия за други престъпления, считани от правния ред за особено сериозни (например престъпления, свързани с наркотичните вещества, сексуалната свобода, нелегалната имиграция или емиграция, или насочени към експлоатация на проституция или на малолетни и/или непълнолетни лица, наемани в незаконни дейности), при които, дори в случай на неокончателна присъда, е забранено влизането на чужденец в Италия, не изглежда разумно да се предполага, че също толкова осъдителни деяния (или дори по-сериозни) могат да избегнат по-строгите санкции, когато те са извършени от лица, които искат международна закрила.
- 14 Що се отнася до достойнството на кандидата за международна закрила — елемент, на който горепосоченото решение на Съда обръща особено внимание — изглежда, че то може да бъде подходящо гарантирано при спазване на основните правила на административното производство, включително: а) принципа на пълнота на разследването, който изисква внимателно да се проучат последиците за ползвателя в случай на отмяна на мерките по приемане, като евентуално се установят частни структури, готови да го настанят; б) задължението за мотивиране на административните мерки, което налага да се вземат предвид представените от чужденеца съображения по време на фазата на участие в производството; спазването на тези правила следва да предотврати риска отмяната на мерките по приемане да лиши съответното лице от възможността да задоволява най-основните си потребности, например от дом, храна, облекло и лична хигиена, което би довело до несъвместимо с достойнството му влошаване на неговото положение.
- 15 Накрая на Съда следва да се постави и въпросът относно възможността за разширяване на приложението на предвидените в директивата „санкции“ за деяния, които — както в настоящия случай — са извършени извън центъра

за настаняване: възможност, по която има противоречия в националната съдебна практика, като се има предвид и не съвсем ясната формулировка на разпоредбите. Според запитващата юрисдикция за предпочитане е тълкуването, което включва сред деянията, наказуеми със „санкции“ съгласно член 20, параграф 4 от директивата, и деянията, извършени извън центъра за настаняване, ако са свързани със „сериозно насилие“, по тълкувателни съображения както от буквален, така и от телеологичен характер. А) От буквална гледна точка текстът на директивата изглежда се разбира в смисъл, че държавите членки могат да определят санкции, които да прилагат „в случай на сериозни нарушения на правилника на центровете за настаняване или на поведение, свързано с прояви на сериозно насилие“: всъщност тук поведението, свързано с прояви на сериозно насилие изглежда е самостоятелна и отделна хипотеза от тази за нарушенията на правилника на центровете за настаняване, която следователно може да е налице и при деяния, извършени извън тези центрове. Националната разпоредба обаче е по-двусмислена, тъй като в случая текстът може да се тълкува в смисъл, че тези деяния се наказват само ако са извършени вътре в центъра за настаняване. Б) От телеологична гледна точка не може да бъде поставено под съмнение, че „поведение[то], свързано с прояви на сериозно насилие“, макар и проявено извън центъра за настаняване, може да има силно отрицателно въздействие върху доброто функциониране на този център.

- 16 Поставените въпроси са релевантни за решението, най-напред, защото, ако националната разпоредба трябва да не се приложи като несъвместима с правната уредба на Европейския съюз, постановеното на първа инстанция решение за отмяна трябва да бъде потвърдено и жалбата да бъде отхвърлена. Ако се възприеме обаче обратната теза, жалбата следва да бъде уважена, тъй като първоинстанционният съд неправилно е оставил без приложение член 23, параграф 1, буква е) от Законодателен декрет № 142/2015. Също така, ако поведението, свързано с прояви на сериозно насилие, които могат да бъдат санкционирани съгласно директивата, е само това, което е реализирано вътре в центъра за настаняване, жалбата не може да бъде уважена.