**Predmet C-422/21**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

9. srpnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

30. prosinca 2020.

**Žalitelj:**

Ministero dell'interno

**Druga stranka u žalbenom postupku:**

TO

---

**Predmet glavnog postupka**

Žalba protiv presude Tribunalea amministrativo regionale per la Toscana (Okružni upravni sud za Toskanu, Italija) kojom je prihvaćena tužba koju je državljanin zemlje koja nije članica Unije podnio protiv odluke o ukidanju mjera prihvata koje su mu određene.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Članak 267. UFEU-a; usklađenost s Direktivom 2013/33/EU talijanskog zakonodavstva kojim se predviđa ukidanje mjera prihvata u slučaju u kojem se podnositelj zahtjeva smatra počiniteljem nasilnog ponašanja.

**Prethodno pitanje**

Protivi li se članku 20. stavcima 4. i 5. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa ukidanje mjera prihvata za punoljetnog podnositelja zahtjeva koji nije

RADNI DOKUMENT

obuhvaćen kategorijom „ranjivih osoba” u slučaju u kojem se sam podnositelj zahtjeva smatra počiniteljem opasnog nasilnog ponašanja do kojeg je došlo izvan centra za smještaj i koje se očitovalo u upotrebi fizičkog nasilja nad državnim i/ili javnim službenicima, pri čemu je žrtvama nanio ozljede zbog kojih su morale tražiti pomoć lokalne hitne službe?

**Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Suda**

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu; konkretno, članak 20. stavak 4.

Presuda Suda od 12. studenoga 2019., predmet C-233/18.

**Navedene odredbe nacionalnog prava i nacionalna sudska praksa**

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 (Zakonodavna uredba br. 142 od 18. kolovoza 2015. – Provedba Direktive 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te Direktive 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 142/2015), konkretno:

člankom 14. uređuju se načini pristupa sustavu prihvata i njime se propisuje da podnositelj zahtjeva, koji je podnio odgovarajući zahtjev i koji ne raspolaže sredstvima dovoljnim kako bi osigurao životni standard koji je primjeren njegovim životnim potrebama i životnim potrebama članova njegove obitelji, ima zajedno s članovima vlastite obitelji pravo na mjere prihvata koje se predviđaju Zakonodavnom uredbom.

Člankom 23., u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica, propisivalo se da prefekt pokrajine u kojoj se nalaze sjedišta centara za prvi prihvat ukida mjere prihvata, konkretno, u slučaju da podnositelj zahtjeva za azil počini tešku ili opetovanu povredu pravila ustanova u koje je smješten, odnosno u slučaju opasnog nasilnog ponašanja. Prilikom donošenja odluke o ukidanju uzima se u obzir situacija podnositelja zahtjeva a osobito uvjeti osoba s posebnim potrebama. Protiv odluke o ukidanju može se podnijeti tužba nadležnom okružnom upravnom sudu.

Članak 4. stavak 3. i članak 26. stavak 7.*bis* Decreta legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Zakonodavna uredba

RADNI DOKUMENT

br. 286 od 25. srpnja 1998. – Pročišćeni tekst odredaba o uređenju useljavanja i statusu stranaca).

U nacionalnoj sudskoj praksi utvrđeno je da se prefektovo ukidanje mjera prihvata temelji na uglavnom diskrecijskoj ocjeni činjeničnih pretpostavki i u tom pogledu zahtijeva konkretnu ocjenu pojedinačnog slučaja i posebne situacije dotične osobe, također s obzirom na proporcionalnost odluke u odnosu na težinu utvrđenog ponašanja.

Ta je sudska praksa podijeljena na dva pitanja: 1. je li potrebno da ukidanju mjera prihvata prethodi obavijest o pokretanju postupka (sud koji je uputio zahtjev smatra da ta obavijest treba prethoditi ukidanju); 2. sankcioniraju li se samo ponašanja u ustanovama za smještaj ili se sankcioniraju i ponašanja izvan tih ustanova, kao što je to slučaj u ovom predmetu (sud koji je uputio zahtjev daje prednost drugonavedenom tumačenju).

**Kratki prikaz činjeničnog stanja i postupka**

1 TO, državljanin zemlje koja nije članica Europske unije i podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji boravi u centru za privremeni smještaj u Italiji, korisnik je mjera prihvata koje se predviđaju Zakonodavnom uredbom br. 142/2015 za podnositelje zahtjeva za azil koji ne raspolažu sredstvima dovoljnim kako bi osigurali vlastite životne potrebe.

2 Polizia Municipale (općinska policija, Italija) obavijestila je 28. lipnja 2019. Prefetturu di Firenze (Prefektura u Firenci, Italija) o nasilnom i opasnom ponašanju osobe TO u slučaju koji se dogodio na željezničkoj postaji. Tom je prilikom osoba TO verbalno i fizički napala jednog zaposlenika željeznice i dvoje službenika općinske policije koji su zadobili ozljede zbog kojih su morali tražiti pomoć hitne službe. Predmetni službenici zbog toga su podnijeli prijavu odnosno prijedlog za progon protiv osobe TO, a općinska policija to je djelo upisala u registar kaznenih djela.

3 Nakon što je primila obavijest, prefektura u Firenci pokrenula je protiv osobe TO postupak za ukidanje mjera prihvata zbog teške povrede pravila o prihvatu. Budući da osoba TO nije dostavila očitovanja ili relevantne dokumente u roku koji joj je za to određen, donesena je odluka kojom je utvrđeno ukidanje mjera prihvata koje su joj određene.

4 Osoba TO pobijala je tu odluku pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Toscana (Okružni upravni sud za Toskanu), pri čemu je tvrdila da je ta odluka donesena protivno zakonu i prekoračenjem ovlasti. Konkretno, navedeni sud pozvao se na presudu Suda od 12. studenoga 2019. u predmetu C-233/18 i smatrao je da iz te presude proizlazi da se od nacionalnog suda tražilo da izuzme iz primjene članak 23. stavak 1. točku (e) Zakonodavne uredbe br. 142/2015 jer nije u skladu s pravom Unije, s obzirom na to da propisuje sankciju ukidanja

RADNI DOKUMENT

mjere prihvata kao jedinu sankciju koja se primjenjuje na predmetne činjenične pretpostavke. Taj je sud stoga prihvatio tužbu i poništio pobijanu odluku.

5 Ministero dell'interno (Ministarstvo unutarnjih poslova, Italija) podnijelo je žalbu protiv te presude.

## Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

6 Ministarstvo unutarnjih poslova naglašava, kao prvo, da se navedenom presudom Suda ne isključuje mogućnost ukidanja uvjeta za prihvat i, kao drugo, da se slučaj koji je bio predmet navedene presude Suda odnosio na ukidanje mjera prihvata u odnosu na maloljetnika bez pratnje koji je bio glavni sudionik tučnjave u prihvatnom centru u kojem je bio privremeno smješten, dok u ovom slučaju osoba TO ne samo da je već bila punoljetna u trenutku počinjenja djela, nego nije bila obuhvaćena ni kategorijom ranjivih osoba (koje se također razlikuju od maloljetnika) iz članka 21. Direktive, koji je prenesen u članak 17. Zakonodavne uredbe br. 142/2015; osim toga, slučaj koji je bio predmet navedene presude Suda odnosio se na povredu pravila prihvatnog centra, dok je povreda koja se pripisuje osobi TO nezakonito ponašanje koje je u očitoj suprotnosti s talijanskim kaznenim pravnim pravilima i koje, prema nacionalnoj sudskoj praksi, može biti obuhvaćeno „opasnim nasilnim ponašanjem" na koje se izričito upućuje u članku 23. stavku 1. točki (e) Zakonodavne uredbe br. 142/2015 i za koje se propisuje sankcija ukidanja mjera prihvata.

7 Navedeno ministarstvo dodaje da se čini da je sankcija ukidanja također u skladu s načelom proporcionalnosti (na koje se poziva u navedenoj presudi Suda kao na smjernicu za propisivanje sankcija) upravo zbog opasnog i agresivnog nasilnog ponašanja osobe TO. Nije bilo moguće izreći drukčije mjere sankcija, konkretno premještaj osobe TO u drugi centar za smještaj jer je to sankcija koja se propisuje samo za lakše povrede. Stoga je u ovom slučaju ukidanje bila sankcija koja nije samo proporcionalna, nego i potrebna.

8 Osoba TO u replici navodi da se sankcije zbog povreda koje su počinile osobe koje su obuhvaćene mjerama zaštite trebaju temeljiti na proporcionalnosti i s obzirom na same povrede i s obzirom na ljudsko dostojanstvo. Međutim, u nacionalnom zakonodavstvu kojim se provodi Direktiva Unije ukidanje mjera prihvata navodi se kao jedina sankcija, pri čemu ne postoji mogućnost njezine prilagodbe težini ponašanja.

## Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

9 U ovom je slučaju relevantno, s jedne strane, pitanje o usklađenosti nacionalnih pravila s pravilima prava Unije i, s druge strane, pitanje o zakonitosti tog nacionalnog pravnog pravila s obzirom na talijanski Ustav (zbog povrede načela presumpcije nevinosti). Stoga se javlja problem takozvane *doppia pregiudizialità* , odnosno situacija u kojoj se istodobno u istom postupku postavljaju pitanja o

RADNI DOKUMENT

ocjeni ustavnosti i usklađenosti tih pravnih pravila s pravom Unije. Sud koji je uputio zahtjev smatra da taj problem može riješiti davanjem prednosti upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku Sudu, što se temelji na sudskoj praksi Cortea costituzionale (Ustani sud, Italija) koji je nedavno pojasnio da u slučajevima takozvane *doppia pregiudizialità*sud koji je uputio zahtjev treba odlučiti treba li najprije postaviti ustavno pitanje ili pitanje prava Unije.

10 Što se tiče mogućeg argumenta u skladu s kojim je Sud navedenom presudom od 12. studenoga 2019. u predmetu C-233/18 već odlučio o materijalno istom pitanju, sud koji je uputio zahtjev smatra, prije svega, da postoji razlika između slučaja koji je Sud već ispitao, i u kojem je bila riječ o maloljetniku bez pratnje, i ovog slučaja. Osim toga, u skladu s pravnom teorijom, čak i ako je Sud već odlučio o istom pitanju, nacionalni sud može Sudu ponovno uputiti isto pitanje ako smatra da može iznijeti nove argumente ili ako nije uvjeren u obrazloženje presude Suda i traži da se ta presuda pojasni ili pak ako uzima u obzir promjenu te sudske prakse.

11 Sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu usklađenosti s pravom Unije tumačenja i primjene koje je prvostupanjski sud predložio u pogledu navedene presude Suda i zbog kojih je izuzeo iz primjene nacionalno pravno pravilo. Sud koji je uputio zahtjev zastupa stajalište da prvostupanjska presuda nije u skladu s pravom Unije.

12 Kao prvo, taj sud smatra da je moguće da stajalište koje je naveo prvostupanjski sud nije u skladu s izričitim tekstom zakonodavstva Europske unije i, konkretno, člankom 20. stavkom 4. Direktive 2013/33/EU na temelju kojeg države članice mogu odrediti „sankcije" koje se primjenjuju za teška kršenja pravila u centrima za smještaj te za „opasno nasilno ponašanje". Sud koji je uputio zahtjev smatra da je upotreba pojma „sankcije" izrazito značajna jer ukazuje na zakonodavčevu namjeru da prilagodi sankcije različitoj težini povreda i stoga da se najteže sankcije izriču za najteže oblike ponašanja. Čini se da je u tom smislu razumljivo da se sankcija ukidanja primjenjuje za najteže povrede.

13 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev izražava zabrinutost u pogledu zlouporabe načela koja proizlaze iz prvostupanjske presude ako ukidanje mjera prihvata nije dopušteno ni u slučaju osobito teških oblika ponašanja. Čini se da činjenica da se mjere sankcija koje proizvode manje radikalne učinke u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu primjenjuju na ponašanja koja, kao u ovom slučaju, uključuju upotrebu fizičkog nasilja, nije u skladu s načelom djelotvornosti pravne reakcije. Te se mjere mogu pokazati neučinkovitima u pogledu prevencije jer nemaju općenito odvraćajuću funkciju i mogu počinitelju stvoriti osjećaj nekažnjivosti. Osim toga, po analogiji s pravilima koja se propisuju u Italiji za druga kažnjiva ponašanja koja se u pravnom poretku smatraju osobito teškima (primjerice kaznena djela povezana s drogama, seksualnom slobodom, nezakonitim useljavanjem ili iseljavanjem ili kaznena djela podvođenja ili iskorištavanja maloljetnika za nezakonite radnje) za koja se, u slučaju osude čak i na temelju nepravomoćne presude, strancu zabranjuje ulazak u Italiju, ne čini se razumnim pretpostaviti da se za ponašanja koja su jednako ili slično kažnjiva (ili

RADNI DOKUMENT

za čak teže oblike ponašanja) mogu izbjeći najteže sankcije ako su ih počinile osobe koje podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu.

14 Što se tiče dostojanstva podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je element na kojem se osobito ustraje u navedenoj presudi Suda, čini se da se ono može zajamčiti na odgovarajući način poštovanjem temeljnih pravila upravnog postupka, među kojima su: (a) načelo sveobuhvatnosti istrage kojim se zahtijeva da se pažljivo ispitaju posljedice za korisnika u slučaju ukidanja mjera prihvata, uz moguće određivanje privatnih ustanova koje ga mogu prihvatiti; (b) obveza obrazlaganja upravnih odluka kojom se nalaže da se razmotre očitovanja koja je stranac podnio tijekom faze sudjelovanja u postupku; poštovanjem tih pravila trebalo bi izbjeći opasnost od toga da se ukidanjem mjera prihvata dotičnoj osobi uskrati mogućnost da zadovolji svoje najosnovnije potrebe kao što su one smještaja, prehrane i higijene zbog čega bi se našla u ponižavajućem položaju nespojivim s poštovanjem dostojanstvenog životnog standarda.

15 Naposljetku, Sudu se ponovno upućuje i pitanje mogućnosti da se primjena „sankcija” koje se propisuju Direktivom proširi na ponašanja koja su, kao u ovom slučaju, počinjena izvan centra za smještaj, što je mogućnost u pogledu koje su u nacionalnoj sudskoj praksi zastupljena oprečna stajališta, s obzirom na to da ni tekst Direktive nije sasvim jasan. Sud koji je uputio zahtjev daje prednost mogućnosti tumačenja koja u ponašanja kažnjiva „sankcijama” u smislu članka 20. stavka 4. Direktive uključuje i ponašanja izvan centra za smještaj ako je riječ o „opasnom nasilnom” ponašanju, i zbog doslovnosti i zbog teleoloških razloga. (A) S doslovnog gledišta, čini se da tekst Direktive treba tumačiti na način da države članice mogu odrediti sankcije koje se primjenjuju „za teška kršenja pravila u centrima za smještaj te za opasno nasilno ponašanje”: naime, čini se da je u tom pogledu opasno nasilno ponašanje samostalan slučaj koji se razlikuje u odnosu na slučaj povreda pravila u centrima za smještaj, dakle slučaj koji može postojati iako su ponašanja počinjena izvan tih centara. Međutim, nacionalno pravno pravilo je dvosmislenije zato što se u tom pogledu tekst može tumačiti na način da se navedena ponašanja kažnjavaju samo ako su počinjena u centrima za smještaj. (B) S teleološkog gledišta, ne može se dovesti u pitanje da „opasno nasilno ponašanje”, čak i ako je počinjeno izvan centra za smještaj, može vrlo negativno utjecati na pravilno funkcioniranje tog centra.

16 Navedena pitanja relevantna su za odluku, prije svega zato što ako nacionalno pravno pravilo treba izuzeti iz primjene jer nije u skladu sa zakonodavstvom Europske unije, prvostupanjsku presudu o poništenju treba potvrditi, a žalbu odbiti. Međutim, ako se slijedi suprotan argument, žalbu bi trebalo prihvatiti zato što je sudac u prvostupanjskom postupku pogriješio kad je izuzeo iz primjene članak 23. stavak 1. točku (e) Zakonodavne uredbe br. 142/2015. Isto tako, žalba se ne može prihvatiti ako se opasno nasilno ponašanje koje se sankcionira na temelju Direktive odnosi samo na ponašanje koje je počinjeno u centru za smještaj.

RADNI DOKUMENT