

Predmet C-184/24 [Sidi Bouzid]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

7. ožujka 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

5. ožujka 2024.

Tužitelj:

AF, u vlastito ime i u svojstvu osobe koje izvršava roditeljsku skrb nad maloljetnim djetetom, osobom BF

Tuženik:

Ministero dell'Interno – Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Milano (Ministarstvo unutarnjih poslova – Područni ured vlade – Prefektura u Milanu, Italija)

Predmet glavnog postupka

Tužba za poništenje odluke kojom je određeno ukidanje mjera prihvata u odnosu na osobe AF i BF.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 20. Direktive 2013/33/EU. Konkretno, treba utvrditi protivi li se toj odredbi nacionalni propis kojim se dopušta ukidanje mjera prihvata kada više nisu ispunjeni relevantni uvjeti za njihovo odobrenje, osobito zato što podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbija premještaj u drugi centar za smještaj, te kada postoji opasnost da se u slučaju ukidanja tih mjera njegove osnovne potrebe više neće moći ispuniti.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Prethodno pitanje

Protivi li se članku 20. Direktive [2013/33/EU] te načelima koja je Sud utvrdio u presudama od 12. studenoga 2019. u predmetu C-233/2018 i od 1. kolovoza 2022. u predmetu C-422/2021 – u dijelu u kojem se njima isključuje mogućnost da javna uprava države članice kao sankciju odredi ukidanje mjera prihvata kada je učinak te odluke ugrožavanje osnovnih životnih potreba stranog državljanina koji je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu i njegove obitelji – nacionalni propis kojim se dopušta da se na temelju obrazložene pojedinačne ocjene, koja se također odnosi na nužnost i proporcionalnost mjere, ukine prihvata zbog razloga koji nisu povezani sa sankcioniranjem, nego s time što su više nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje prihvata i, konkretno, s time što je strani državljanin zbog razloga koji nisu povezani s ispunjenjem osnovnih životnih potreba i zaštite ljudskog dostojanstva, odbio premještaj u drugi centar za smještaj koji je javna uprava odredila zbog objektivnih organizacijskih potreba i koji može zajamčiti zadržavanje materijalnih uvjeta prihvata koji su jednaki onima koje je uživao u prvotnom centru za smještaj, za što je odgovorna javna uprava, ako odbijanje premještaja i posljedična odluka o ukidanju mjere prihvata dovode do toga da stranac ne može ispuniti svoje osnovne životne potrebe i osnovne životne potrebe svoje obitelji?

Navedeno pravo i sudska praksa Europske unije

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, konkretno, uvodna izjava 25. i članak 20. stavak 1. točka (a)

Presude Suda od 12. studenoga 2019., C-233/2018 i od 1. kolovoza 2022., C-422/2021

Navedeno nacionalno pravo

Decreto legislativo n. 142/2015 (Zakonodavna uredba br. 142/2015) o prenošenju direktiva 2013/32/EU i 2013/33/EU:

člankom 23. stavkom 1. točkom (a), kojim se prenosi članak 20. stavak 1. točka (a) Direktive 2013/33/EU, određuje se ukidanje mjera prihvata u slučaju u kojem se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne pojavi u utvrđenom mjestu ili napusti centar za smještaj a da nadležnoj prefekturi nije prethodno dostavio obrazloženu obavijest.

Člankom 23. stavkom 2.*bis* utvrđuje se da se mjere o kojima je riječ donose pojedinačno, u skladu s načelom proporcionalnosti i uzimajući u obzir situaciju podnositelja zahtjeva, te da se za njih navode razlozi.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj, koji je zajedno s maloljetnim djetetom primljen u centar za smještaj u Milanu 18. svibnja 2023. odbio je (po treći put) premjestiti se u drugi centar za smještaj koji se isto nalazi u Milanu, što je naložila javna uprava koja upravlja tim centrima. Zbog odbijanja ukinute su mjere prihvata kojima se koristio.
- 2 Tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji je najprije odbio Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju, Italija) koji smatra da je ukidanje određeno u ovom slučaju izraz organizacijske ovlasti javne uprave s obzirom na upravljanje centrima za smještaj, ali ga je zatim u okviru žalbe u postupku privremene pravne zaštite prihvatio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) koji smatra da ukidanje koje je određeno može ugroziti temeljna ljudska prava, poput pristupa hrani, domu i odjeći koji predstavljaju osnovne potrebe.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 3 U obrazloženju odluke o ukidanju mjera prihvata poziva se na različite činjenice koje se mogu pripisati tužitelju: s jedne strane, okolnost da zajedno s djetetom boravi u smještaju predviđenom za četiri, a ne za dvije osobe i s druge strane, njegovo nasilno ponašanje. Međutim, odluka o ukidanju mjera prihvata temelji se na tužiteljevu opetovanom odbijanju premještaja koji je odredila javna uprava zbog organizacijskih potreba.
- 4 Tužitelj je odbijanje premještaja opravdao činjenicom da se dijete školuje u mjestu koje se nalazi blizu trenutnog centra za smještaj.

Osim toga, navodi da u slučaju ukidanja mjera ne bi mogao ispuniti vlastite ni djetetove osnovne životne potrebe.

Tužitelj također tvrdi, među ostalim, da se odlukom o ukidanju mjera prihvata ne uzima u obzir činjenica da tužitelj i maloljetno dijete pripadaju kategoriji „ranjivih osoba” te ističe povredu članka 20. Direktive 2013/33/EU kako ga tumači Sud u presudama u predmetima C-233/2018 i C-422/21, u kojem se, iako se odnosi na slučaj uređen člankom 23. stavkom 1. točkom (e), odnosno pravnim pravilom koje je sada stavljeno izvan snage, navodi opće načelo koje se odnosi na svaki slučaj ukidanja mjere, čak i kad ukidanje nije određeno kao sankcija.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 5 Člankom 23. Zakonodavne uredbe br. 142/2015 kojim se zadržava pristup iz članka 20. Direktive 2013/33/EU, predviđa se ograničavanje mjera prihvata u raznim slučajevima: ako podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu počini tešku ili opetovanu povredu pravila centra u koji je smješten, uključujući namjernu štetu nastalu pokretnoj ili nepokretnoj imovini, ili posebno nasilno ponašanje. U tim

slučajevima donesena mjera određuje se kao sankcija jer predstavlja posljedicu nezakonitih ponašanja.

- 6 Javna uprava može odrediti ukidanje mjera u različitim slučajevima u kojima više nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje mjera prihvata. Na temelju članka 23. stavka 1. točke (a) Zakonodavne uredbe br. 142/2015 do toga dolazi u slučaju u kojem se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne pojavi u utvrđenom mjestu ili napusti centar za smještaj a da nadležnoj prefekturi nije prethodno dostavio obrazloženu obavijest. U tim slučajevima ukidanje nije mjera određena kao sankcija, nego upravna mjera koja je posljedica činjenice da više nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje mjera prihvata.
- 7 Slučaj o kojem je riječ obuhvaćen je područjem primjene članka 23. stavka 1. točke (a) Zakonodavne uredbe br. 142/2015 koji, iako se u njegovu tekstu upućuje na slučaj kada se državljanin koji je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne pojavi u mjestu koje mu je dodijeljeno ili kada napusti centar, zbog istih razloga i dosljednosti sustava predviđenog u korist osoba koje podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu treba obuhvaćati i slučaj u kojem stranac, nakon što su mu odobrene mjere, odbije premještanje u drugi centar za smještaj koji je javna uprava odredila zbog upravljačkih i organizacijskih potreba.
- 8 Navedena načela potvrđena su najprije presudom Suda u predmetu C-233/2018, kad je riječ o strancima koji pripadaju kategoriji ranjivih osoba u smislu članka 21. Direktive 2013/33/EU, a zatim naknadnom presudom u predmetu C-422/2021 kojom su proširena na sve podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odnosno, neovisno o tome pripadaju li kategorijama iz članka 21. Iz toga proizlazi da se ukidanje mjere prihvata koje se određuje kao sankcija ne može odrediti kada stranac u stvarnosti nije sposoban ispuniti svoje najosnovnije potrebe.
- 9 Razlozi iz odluka Suda i njihova veza s temeljnim načelima prava Europske unije čiji je cilj zaštita ljudskog dostojanstva, mogu dovesti do zaključka da načela koja je utvrdio Sud imaju opći doseg te se stoga mogu primijeniti izvan slučajeva ukidanja mjere prihvata koje se određuje kao sankcija, na koje se odnose navedene presude te stoga i na ukidanje koje nije određeno kao sankcija, navedeno u članku 23. stavku 1. točki (a) Zakonodavne uredbe br. 142/2015.
- 10 Na temelju tog pristupa, činjenica da više nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje mjera prihvata ne može dovesti do ukidanja mjera kada to ukidanje ugrožava najosnovnije ljudske potrebe.
- 11 To je pitanje ključno u ovom slučaju, s obzirom na to da je Consiglio di Stato (Državno vijeće) odnosno žalbeni sud, preinačio odluku Tribunalea amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju) o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu jer je smatrao da bi ukidanje moglo ugroziti temeljna ljudska prava, poput pristupa hrani, domu i odjeći koji predstavljaju osnovne potrebe.

- 12 Taj je pristup razvijen u nedavnoj nacionalnoj sudskoj praksi, u kojoj se u pogledu ukidanja mjera prihvata koje je određeno zbog toga što je podnositelj zahtjeva napustio centar za smještaj a da o tome nije prethodno obavijestio prefekturu smatra da se načela koja je utvrdio Sud trebaju odnositi i na takav slučaj iako nisu ispunjeni uvjeti za izricanje sankcije.
- 13 U njoj se smatralo (vidjeti odluku Consiglija di Stato (Državno vijeće), III. odjel, br. 10999 od 15. prosinca 2022.) da ukidanje koje je talijanski zakonodavac predvidio u tom slučaju ne ostavlja prostora ni za kakvo stupnjevanje i predstavlja jedinu pravnu reakciju, čime se povređuje načelo proporcionalnosti i ne dopušta predviđanje zaštite temeljnih potreba stranca na kojeg se odnosi mjera, što se protivi nužnoj zaštiti ljudskog dostojanstva.
- 14 Na temelju tih pretpostavki, navedenom se sudskom praksom izuzima iz primjene članak 23. stavak 1. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 142/2015 zbog toga što se protivi članku 20. Direktive 2013/33/EU.
- 15 Međutim, takvo stajalište formirano je prije Decreto-leggea n. 20/2023 (Uredba sa zakonskom snagom br. 20/2023) na temelju kojeg je, za potrebe usklađivanja nacionalnog prava s pravom Unije, ovlast za ukidanje postala diskrecijska, a to ukidanje treba ovisiti o konkretnoj ocjeni svih relevantnih elemenata, pri čemu više ne postoji bilo kakav automatizam. Do izuzimanja iz primjene talijanskih propisa došlo je, dakle, zbog stroge prirode odredbi o ukidanju, a danas te odredbe nisu više stroge i zato ti propisi više nisu protivni propisima Europske unije.
- 16 U trenutačnom pravnom okviru koji omogućuje poštovanje načela proporcionalnosti, članak 23. Zakonodavne uredbe br. 142/2015 stoga se više ne može izuzeti iz primjene zbog upravo navedenog aspekta.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev u ovom slučaju smatra da je javna uprava pružila dostatno obrazloženje odluke o ukidanju mjera prihvata. Naime, javna uprava nije htjela isključiti tužitelja iz sustava za prihvata, nego ga samo premjestiti u drugi centar gdje bi nastavio uživati potpunu zaštitu. Ukidanje mjera prihvata izravan je učinak odbijanja stranca da nastavi uživati te mjere prihvata, ali u drugom mjestu. U konačnici, ta je mjera izjednačena s dobrovoljnim isključenjem iz mehanizma prihvata, zbog čega je ovaj slučaj u potpunosti istovjetan slučaju u kojem stranac od početka odbija uključivanje u taj mehanizam.
- 18 Međutim, činjenica je da je zbog učinka pobijane odluke stranac (svojim izborom) suočen s nemogućnošću ispunjavanja svojih osnovnih potreba. Sud koji je uputio zahtjev još jednom ističe da je riječ o istoj nemogućnosti ispunjavanja koja se može dogoditi osobi koja dobrovoljno odbije uključivanje u sustav za prihvata, a primjena tog sustava ne može se nikako nametnuti i uvijek zahtijeva pristanak zainteresirane osobe.
- 19 U tom pogledu, opći doseg za koji se čini da imaju načela utvrđena u navedenim presudama Suda dovodi do toga da sud koji je uputio zahtjev pita je li članak 23.

stavak 1. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 142/2015, samo u dijelu koji je prethodno pojašnjen, u skladu s člankom 20. Direktive 2013/33/EU.

- 20 Treba utvrditi protivi li se potonjoj odredbi nacionalni propis kojim se dopušta ukidanje mjera prihvata kada više nisu ispunjeni objektivni uvjeti za njihovo odobrenje i, konkretno, ako stranac odbija premještaj u drugi centar za smještaj koji je javna uprava odredila zbog organizacijskih razloga, kada je mjera ukidanja potrebna i proporcionalna i donosi se nakon detaljnog ispitivanja svih okolnosti slučaja, ali stranca izlaže opasnosti od toga da njegove osnovne potrebe više ne budu ispunjene, čak i ako se ta opasnosti može pripisati njegovoj slobodnoj odluci.
- 21 U slučaju da se takav nacionalni propis protivi pravu Unije, zaključak koji se odnosi na osnovne potrebe u potpunosti bi isključio ovlast ukidanja zbog toga što više nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje mjere, jer je teško zamisliti slučaj u kojem osoba koja uživa takav prihvata upravo zbog toga što se nalazi u teškoj situaciji, može iznenada pronaći smještaj i odgovarajuća sredstva za ispunjavanje osnovnih potreba.
- 22 Međutim, iako je točno da prioritetan interes zaštite ljudskog dostojanstva može opravdati takvu posljedicu u slučaju ukidanja mjera prihvata koje je određeno kao sankcija i doneseno u odnosu na osobu koja zadržava osnovu za prihvata, ipak je sporno da isti zaključak vrijedi i u slučaju osobe koja je dobrovoljno i bez prikladnog odobrenja odlučila da će odbiti ostati u sastavu za prihvata (u drugom centru).
- 23 U konačnici, čini se da postoji rizik zlorabe sustava što, prema mišljenju sâmog Suda, dovodi do toga da je ukidanje mjera prihvata zakonito (vidjeti presude u predmetima C-422/21, t. 38. i C-233/18, t. 44.).
- 24 Valja podsjetiti na to da je, u okviru odobrenja mjera prihvata, na javnoj upravi države da utvrdi u koji će centar za smještaj smjestiti stranca koji nije u mogućnosti ispuniti svoje životne potrebe i životne potrebe svoje obitelji te koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Odabir je posljedica organizacijske i upravljačke ocjene koja je na javnoj upravi. Tijekom provedbe mjera javna uprava zadržava organizacijsku ovlast. Stoga je javna uprava nositelj ovlasti određivanja premještaja nositeljâ prava na smještaj ako postoje dokazane organizacijske potrebe.
- 25 U ovom slučaju javna uprava navela je da je tužitelj zajedno s djetetom boravio u smještaju koji je namijenjen za četiri osobe i koji je stoga primjeren potrebama brojnije obitelji. Zbog toga je odredila premještaj tužitelja u drugi centar koji se isto nalazi u gradu Milanu.
- 26 Potonji aspekt posebno je relevantan jer je Sud (vidjeti presudu C-233/18, točke 49. i 50.) pojasnio da je odgovornost država članica da osiguraju pristup mjerama prihvata čak i kad se služe privatnim fizičkim ili pravnim osobama.

- 27 Čini se da se taj aspekt poštovao u ovom slučaju jer je javna uprava, nakon što je utvrdila postojanje objektivnih organizacijskih potreba koje opravdavaju premještaj, izravno odredila drugi centar u istom gradu u kojem je tužitelj, zajedno s maloljetnim djetetom, mogao nastaviti uživati mjere prihvata.
- 28 Do ukidanja mjere prihvata dovelo je samo tužiteljevo odbijanje premještaja jer su prestali biti ispunjeni uvjeti za odobrenje mjere, odnosno to da se tužitelj u stvarnosti nije pojavio u centru koji je odredila javna uprava.
- 29 Tužiteljevo odbijanje premještaja nije povezano s time što centar koji je naknadno odredila javna uprava dokazano nije prikladan za njegove životne potrebe, nego samo s time što je prvi centar bliži školi koju pohađa maloljetno dijete; riječ je o aspektu pitanja koji je, iako se uzima u obzir, manje važan u odnosu na organizacijske potrebe centra, s obzirom na to da će se maloljetniku u svakom slučaju osigurati obrazovne usluge i u slučaju premještaja.
- 30 Direktivom 2013/33/EU predviđa se mogućnost država članica da poduzmu mjere zbog eventualne zloporabe zaštite koja se pruža na temelju pristupa mjerama prihvata. To je načelo potvrđeno u navedenim presudama Suda.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev napominje da u tom kontekstu odbijanje premještaja predstavlja zloporabu mjera prihvata zbog koje je javna uprava ovlaštena donijeti odluke kojima se može riješiti ta situacija, u skladu s načelima utvrđenima u navedenim odlukama Suda.
- 32 U konkretnom slučaju ukidanje mjera prihvata predstavlja jedinu mjeru koju javna uprava može donijeti kako bi se borila protiv zloporabe jer nije moguće ograničiti prihvata niti donijeti druge manje ograničavajuće mjere, s obzirom na to da su razlog premještaja objektivne organizacijske potrebe povezane s činjenicom da tužitelj i njegovo dijete koriste smještaj namijenjen četveročlanoj, a ne dvočlanoj obitelji i s obzirom na to da u centru nije dostupan dodatni smještaj.
- 33 Kada bi se smatralo da se u slučaju o kojem je riječ člankom 20. Direktive 2013/33/EU onemogućuje izvršavanje ovlasti ukidanja mjera prihvata, javna uprava više ne bi konkretno raspolagala mogućnošću upravljanja centrima za smještaj jer bi se okolnošću da je stranac samo odbio premještaj mogla onemogućiti organizacija tih centara te bi se moglo uspostaviti „pravo na ostanak” u centru koji je prvotno dodijeljen na temelju puke volje stranca, koje nema nikakav temelj u propisima Europske unije i nacionalnim propisima i za koje proizlazi da nije u skladu s objektivnim potrebama organizacije mjera.