

**Zadeva C-184/24 [Sidi Bouzid]<sup>i</sup>**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

7. marec 2024

**Predložitveno sodišče:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

5. marec 2024

**Tožeča stranka:**

AF v lastnem imenu in kot nosilec roditeljske skrbi nad mladoletnim otrokom BF

**Tožena stranka:**

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

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba za odpravo odločbe, s katero je bila odrejena ukinitiv ukrepov za sprejem AF in BF.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga člena 20 Direktive 2013/33/EU na podlagi člena 267 PDEU. Natančneje, postavlja se vprašanje, ali navedena določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki dopušča ukinitiv ukrepov za sprejem, če zadevni pogoji za upravičenost do teh ukrepov niso več izpolnjeni – zlasti zato, ker prosilec za mednarodno zaščito zavrne premestitev v drug nastanitveni center – in če obstaja tveganje, da mu zaradi take ukinitve ne bi bilo več mogoče zagotavljati osnovnih potreb.

<sup>i</sup> Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

## Vprašanje za predhodno odločanje

Ali člen 20 Direktive [2013/33/EU] in načela, ki jih je Sodišče navedlo v sodbah z dne 12. novembra 2019, C-233/18, in z dne 1. avgusta 2022, C-422/21, v delu, v katerem upravnemu organu države članice onemogočajo, da ukinitve ukrepov za sprejem odredi z namenom sankcioniranja, če bi bilo zaradi take odločitve ogroženo zagotavljanje osnovnih življenjskih potreb tujcu, ki je zaprosil za mednarodno zaščito, in njegovi družini, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki dopušča, da se na podlagi presoje posameznega primera, ki vsebuje navedbo razlogov in v okviru katere se preučita tudi nujnost in sorazmernost tega ukrepa, ukinejo ukrepi za sprejem, in sicer ne zaradi razlogov, povezanih s sankcioniranjem, ampak zaradi neizpolnjevanja pogojev za upravičenost do ukrepov za sprejem, zlasti pa zato, ker tujec iz razlogov, ki niso povezani z zagotavljanjem osnovnih življenjskih potreb in varstvom človekovega dostojanstva, zavrne premestitev v drug nastanitveni center, ki ga je upravni organ določil na podlagi objektivnih organizacijskih zahtev in v katerem je mogoče zagotoviti, za kar je odgovoren prav ta upravni organ, enake materialne pogoje za sprejem kot v centru, v katerem je trenutno nastanjen, če se ta tujec zaradi zavrnitve premestitve in posledičnega sprejetja odločbe o ukinitvi ukrepov za sprejem znajde v položaju, v katerem ne more zagotavljati osnovnih življenjskih potreb zase in za svojo družino?

## Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Unije

Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, zlasti uvodna izjava 25 in člen 20(1)(a) Direktive

Sodbi Sodišča z dne 12. novembra 2019, C-233/18, in z dne 1. avgusta 2022, C-422/21

## Navedene določbe nacionalnega prava

Decreto legislativo n. 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (zakonska uredba št. 142/2015 o izvajanju direktiv 2013/32/EU in 2013/33/EU):

člen 23(1)(a) – s katerim se izvaja člen 20(1)(a) Direktive 2013/33/EU – določa, da se ukrepi za sprejem ukinejo, če se prosilec za mednarodno zaščito ne zgledi na določenem mestu ali če zapusti nastanitveni center, ne da bi o tem predhodno obvestil pristojno prefekturo in za to navedel razloge;

člen 23(2a) določa, da se zadevni ukrepi sprejmejo posamično, v skladu z načelom sorazmernosti in ob upoštevanju položaja prosilca, ter da se zanje navedejo razlogi.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Tožeča stranka, ki je skupaj z mladoletnim otrokom nastanjena v nastanitvenem centru v Milanu, je 18. maja 2023 (že tretjič) zavrnila premestitev v drug nastanitveni center, ki je prav tako v Milanu, kot je odredil upravni organ, ki upravlja take centre. Po tej zavrnitvi so bili ukrepi za sprejem, do katerih je bila upravičena, ukinjeni.
- 2 Tožeča stranka je vložila predlog za izdajo začasne odredbe, ki ga je Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo, Italija) sprva zavrnilo – ker je menilo, da je ukinitve ukrepov, ki je bila odrejena v obravnavani zadevi, izraz organizacijske pristojnosti upravnega organa, povezane z upravljanjem nastanitvenih centrov –, nato pa mu je Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je odločal o pritožbi zoper sklep v postopku za izdajo začasne odredbe, ugodil, saj je menil, da bi lahko taka ukinitve pomenila poseg v temeljne človekove pravice, kot so dostop do hrane, nastanitve in obleke, ki so osnovne potrebe.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 3 V obrazložitvi odločbe o ukinitvi ukrepov za sprejem je navedenih več elementov dejanskega stanja, ki se nanašajo na tožečo stranko: prvič, okoliščina, da je skupaj s sinom nastanjena v prostoru, ki ni namenjen bivanju dveh, ampak štirih oseb; drugič, nasilno vedenje tožeče stranke. Kljub temu pa ukinitve ukrepov temelji na dejstvu, da je tožeča stranka večkrat zavrnila premestitev, ki jo je upravni organ odredil zaradi organizacijskih zahtev.
- 4 Tožeča stranka je zavrnitev premestitve utemeljila z navedbo, da sin obiskuje šolo v kraju, ki je v bližini sedanjega nastanitvenega centra.

Poleg tega trdi, da v primeru ukinitve ukrepov ne bi več mogla zadovoljiti niti lastnih niti sinovih osnovnih življenjskih potreb.

Tožeča stranka med drugim trdi, da v odločbi o ukinitvi ukrepov ni bilo upoštevano, da skupaj z mladoletnim otrokom spadata v skupino „ranljivih oseb“, in zatrjuje kršitev člena 20 Direktive 2013/33/EU, kakor ga je Sodišče razlagalo v sodbah C-233/18 in C-422/21, ki se sicer nanašata na položaj, ki ga ureja člen 23(1)(e) – ta določba je bila vmes razveljavljena –, vendar vsebujeta splošno načelo, ki velja za vse primere ukinitve ukrepov, tudi če niso namenjeni sankcioniranju.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 5 Člen 23 zakonske uredbe št. 142/2015 – ki sledi pristopu iz člena 20 Direktive 2013/33/EU – določa, da je mogoče ukrepe za sprejem omejiti v različnih primerih: če prosilec za mednarodno zaščito resno ali večkrat krši pravila centra, v

katerem je nastanjen, kar vključuje tudi namerno poškodovanje premičnin ali nepremičnin, ali se hudo nasilno vede. V teh primerih ima sprejeti ukrep značilnosti sankcije, saj se izreče zaradi nezakonitih ravnanj.

- 6 Upravni organ lahko ukinitiv ukrepov za sprejem odredi tudi v drugih okoliščinah, če pogoji za upravičenost do teh ukrepov niso več izpolnjeni. To se v skladu s členom 23(1)(a) zakonske uredbe št. 142/2015 zgodi, če se prosilec za mednarodno zaščito ne zglasi na določenem mestu ali če zapusti nastanitveni center, ne da bi o tem predhodno obvestil pristojno prefekturo in za to navedel razloge. V takih primerih ukinitiv ni sankcija, ampak upravni ukrep, ki se izreče zato, ker pogoji za upravičenost do ukrepov za sprejem niso več izpolnjeni.
- 7 Obravnavana zadeva spada na področje uporabe člena 23(1)(a) zakonske uredbe št. 142/2015, katerega besedilo se sicer nanaša na primer, v katerem se prosilec za mednarodno zaščito ne zglasi na določenem mestu ali zapusti nastanitveni center, vendar ga je treba zaradi enakih razlogov in zaradi zagotavljanja doslednosti sistema, ki je bil zasnovan v korist osebe, ki zaprosi za mednarodno zaščito, razumeti tako, da zajema tudi primer, v katerem tujec po tem, ko je pridobil pravico do ukrepov, zavrne premestitev v drug nastanitveni center, ki ga je upravni organ določil zaradi zahtev, povezanih z upravljanjem in organizacijo takih centrov.
- 8 Navedena načela so bila najprej potrjena v sodbi Sodišča v zadevi C-233/18, in sicer v zvezi s tujci, ki spadajo v skupine ranljivih oseb v smislu člena 21 Direktive 2013/33/EU, nato pa so bila s sodbo v zadevi C-422/21 razširjena še na vse prosilce za mednarodno zaščito ne glede na to, ali spadajo med ranjive osebe iz člena 21. Iz tega izhaja, da se ukinitiv ukrepov za sprejem z namenom sankcioniranja ne sme odrediti, če si tujec v konkretnem primeru zaradi take ukinitive ne more zagotoviti najosnovnejših potreb.
- 9 Na podlagi razlogov, navedenih v sodbah Sodišča, in njihove povezave s temeljnimi načeli pravnega reda Evropske unije, ki so namenjena zagotavljanju varstva človekovega dostojanstva, je mogoče šteti, da so načela, ki jih je potrdilo Sodišče, splošna in da se zato lahko uporabljajo tudi onkraj okvira primerov ukinitive, izrečene z namenom sankcioniranja, ki so bili obravnavani v navedenih sodbah, kar posledično pomeni, da se uporabljajo tudi za ukinitiv, ki ni namenjena sankcioniranju, iz člena 23(1)(a) zakonske uredbe št. 142/2015.
- 10 V skladu s tem pristopom velja, da neizpolnjevanje pogojev za upravičenost do ukrepov za sprejem ne more biti podlaga za ukinitiv teh ukrepov, če se s tem posega v zagotavljanje posameznikovih najosnovnejših potreb.
- 11 Vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi, je bistveno, saj je pritožbeno sodišče, to je Consiglio di Stato (državni svet), spremenilo sklep, ki ga je v postopku za izdajo začasne odredbe izdalo Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo), in sicer na podlagi

ugotovitve, da bi lahko zadevna ukinitve pomenila poseg v temeljne človekove pravice, kot so dostop do hrane, nastanitve in obleke, ki so osnovne potrebe.

- 12 Ta pristop je bil natančneje pojasnjen z novejšo usmeritvijo, ki izhaja iz nacionalne sodne prakse, v kateri je bilo v zvezi z ukinitvijo ukrepov, ki je bila odrejena, ker je prosilec za mednarodno zaščito zapustil nastanitveni center, ne da bi o tem predhodno obvestil prefekturo, ugotovljeno, da je treba načela, ki jih je izoblikovalo Sodišče, uporabiti tudi v tem primeru, čeprav pogoji za izrek sankcije niso izpolnjeni.
- 13 V zvezi s tem je bilo ugotovljeno (glej odločbo št. 10999 Consiglio di Stato (državni svet), tretji senat, z dne 15. decembra 2022), da ukinitve, ki jo je italijanski zakonodajalec predvidel v takem primeru, ne dopušča nikakršnega stopnjevanja ukrepov in pomeni edini odziv nacionalnega prava, zaradi česar je v nasprotju z načelom sorazmernosti, obenem pa ne omogoča, da bi se tujcu, ki mu je izrečen tak ukrep, zagotovilo varstvo osnovnih potreb, kar je v nasprotju z obveznim varstvom človekovega dostojanstva.
- 14 Na podlagi teh predpostavk je bilo v navedeni sodni praksi odločeno, da se člen 23(1)(a) zakonske uredbe št. 142/2015 preneha uporabljati, ker je v nasprotju s členom 20 Direktive 2013/33/EU.
- 15 Vendar se je ta usmeritev izoblikovala pred sprejetjem uredbe-zakona št. 20/2023, v kateri je bilo zaradi uskladitve nacionalnega prava s pravom Unije določeno, da je pristojnost za odreditev ukinitve ukrepov, ki mora temeljiti na presoji vseh upoštevnihih elementov v konkretnem primeru, predmet diskrecijske pravice, s čimer je bila odpravljena vsakršna samodejnost. Do neuporabe italijanske zakonodaje je torej prišlo zaradi togosti določb o ukinitvi ukrepov, danes pa ta togost ni več podana, zaradi česar tudi razlog za nezdržljivost z zakonodajo Evropske unije ne obstaja več.
- 16 To v sedanjem pravnem okviru, ki zagotavlja spoštovanje načela sorazmernosti, pomeni, da se člen 23 zakonske uredbe št. 142/2015 zaradi navedenih razlogov ne more več uporabljati.
- 17 Predložitveno sodišče v obravnavani zadevi meni, da je upravni organ v odločbi o ukinitvi ukrepov za sprejem podal zadostno obrazložitev. Upravni organ namreč tožeče stranke ni nameraval izključiti iz sistema sprejema, ampak jo zgolj premestiti v drug center, kjer bi še naprej imela pravico do popolne zaščite. Ukinitve ukrepov za sprejem je namreč neposredna posledica dejstva, da tujec zavrača možnost, da bi bil do takih ukrepov še naprej upravičen, čeprav na drugi lokaciji. Pri tem gre nenazadnje za prostovoljno izključitev iz sistema sprejema, zaradi česar je ta primer povsem enakovreden tistemu, v katerem tujec že na samem začetku zavrne vključitev v tak sistem.
- 18 Vendar to ne spremeni dejstva, da bi lahko izpodbijana odločba privedla do tega, da bi bila tujcu (po lastni izbiri) odvzeta možnost zadovoljitve osnovnih potreb. Predložitveno sodišče ponovno poudarja, da gre za enak odvzem kot v primeru, v

katerem oseba prostovoljno zavrne vključitev v sistem sprejema, pri čemer je jasno, da zadevne osebe v to nikakor ni mogoče prisiliti, ampak mora taka vključitev vselej temeljiti na njenem sodelovanju.

- 19 Na tej točki se predložitveno sodišče zaradi načel, ki so bila potrjena v navedenih sodbah Sodišča in za katera se zdi, da imajo splošno področje uporabe, sprašuje, ali je člen 23(1)(a) zakonske uredbe št. 142/2015 v delu, ki je bil pravkar obravnavan, združljiv s členom 20 Direktive 2013/33/EU.
- 20 Ugotoviti je treba, ali zadnjenavedena določba nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki dopušča ukinitvev ukrepov za sprejem, če objektivni pogoji za upravičenost do teh ukrepov niso več izpolnjeni in zlasti če tujec zavrne premestitev v drug nastanitveni center, ki ga upravni organ odredi zaradi organizacijskih zahtev, kadar je ukinitvev nujen in sorazmeren ukrep, ki se sprejme na podlagi celovite presoje vseh okoliščin posameznega primera, vendar je tujec zaradi take ukinitve, ki je sicer posledica njegove svobodne odločitve, izpostavljen tveganju, da mu osnovnih potreb ne bo več mogoče zagotoviti.
- 21 Če bi pravo Unije nasprotovalo taki nacionalni zakonodaji, bi ugotovitev, ki se nanaša na osnovne potrebe, privedla do popolne ohromitve izvajanja pristojnosti, v skladu s katero je mogoče ukrepe za sprejem ukiniti zaradi neizpolnjevanja pogojev za upravičenost do takih ukrepov, saj si je precej težko predstavljati, da bi oseba, ki je prav zaradi težav, v katerih se je znašla, upravičena do takega sprejema, kar naenkrat našla nastanitev in pridobila ustrezna sredstva za preživljanje.
- 22 Čeprav drži, da je mogoče take posledice, ki nastanejo v primeru ukinitve ukrepov, ki ima značilnosti sankcije in se izreče osebi, ki ohrani pravico do sprejema, utemeljiti s sklicevanjem na prevladujoči interes varstva človekovega dostojanstva, pa je po drugi strani sporno, da enaka ugotovitev velja tudi v primeru osebe, ki se prostovoljno in brez ustreznih razlogov odloči, da ne želi biti več vključena v sistem sprejema (oziroma zavrne premestitev v drug center).
- 23 Nenazadnje se zdi, da gre za nevarnost zlorabe sistema sprejema, ki po mnenju Sodišča upravičuje ukinitvev ukrepov za sprejem (glej sodbi C-422/21, točka 38, in C-233/18, točka 44).
- 24 Opozoriti je treba, da mora upravni organ države članice pri odločanju o upravičenosti do ukrepov za sprejem določiti nastanitveni center, v katerem bo nastanjen tujec, ki ne more zagotavljati življenjskih potreb zase in za svojo družino ter ki je zaprosil za mednarodno zaščito. Izbira nastanitvenega centra torej temelji na presoji, povezani z njegovo organizacijo in upravljanjem, ki jo mora opraviti upravni organ. Upravni organ to organizacijsko pristojnost ohrani v celotnem obdobju izvajanja zadevnih ukrepov. Upravni organ je torej pristojen za odreditev premestitve upravičencev do teh ukrepov, če se ugotovi, da to narekujejo organizacijske zahteve.



- 25 V obravnavani zadevi je upravni organ poudaril, da je tožeča stranka skupaj s sinom nastanjena v prostoru, ki je namenjen bivanju štirih oseb in posledično ustreza potrebam številčnejše družine. Zato je odredil premestitev tožeče stranke v drug center, ki je prav tako v Milanu.
- 26 Zadnjenavedeni vidik je še poseben upošteven, saj je Sodišče (glej sodbo C-233/18, točki 49 in 50) pojasnilo, da morajo države članice zagotoviti dostop do ukrepov za sprejem, tudi kadar se za to obrnejo na zasebne fizične ali pravne osebe.
- 27 Ta vidik je bil v obravnavani zadevi upoštevan, saj je upravni organ po tem, ko je ugotovil, da obstajajo objektivne organizacijske zahteve, ki upravičujejo tako premestitev, nemudoma določil drug center v istem mestu, v katerem bi se tožeči stranki in njenemu mladoletnemu otroku še naprej zagotavljali ukrepi za sprejem.
- 28 Do ukinitve zadevnega ukrepa je prišlo zgolj zato, ker je tožeča stranka tako premestitev zavrnila, kar je pomenilo, da pogoj za upravičenost do tega ukrepa, to je pogoj glede dejanske zglasitve tožeče stranke v centru, ki ga je določil upravni organ, ni bil izpolnjen.
- 29 Zavrnitev tožeče stranke ni povezana s tem, da v centru, ki ga je naknadno določil upravni organ, dokazano ne bi bilo mogoče zagotoviti njenih življenjskih potreb, ampak zgolj z dejstvom, da je center, v katerem je sedaj nastanjena, precej bližje šoli, ki jo obiskuje njen mladoletni otrok; gre torej za vidik, ki je, tudi če se upošteva, manj pomemben kot organizacijske zahteve centra, saj se bo šolanje temu mladoletniku vsekakor zagotavljalo tudi v primeru premestitve.
- 30 Direktiva 2013/33/EU določa, da se lahko države članice odzovejo na morebitne zlorabe zaščite, ki se zagotavlja z dostopom do ukrepov za sprejem. To načelo je bilo potrjeno v navedenih sodbah Sodišča.
- 31 Predložitveno sodišče ugotavlja, da zavrnitev premestitve v tem okviru pomeni zlorabo ukrepov za sprejem, v zvezi s katero ima upravni organ pristojnost, da v skladu z načeli, ki so se izoblikovala v navedenih sodbah Sodišča, sprejme ukrepe za odpravo nastalih razmer.
- 32 V obravnavani zadevi je ukinitivni ukrep, ki ga lahko upravni organ sprejme za preprečevanje zlorab, saj ni mogoče predvideti niti omejitve sprejema niti sprejetja manj strogih ukrepov, ker razlog za premestitev temelji na objektivnih organizacijskih zahtevah, ki so povezane s tem, da tožeča stranka in njen sin živita v nastanitvi, ki je namenjena štiričlanski, ne pa dvočlanski družini, in ker v tem centru ni drugih razpoložljivih nastanitvenih zmogljivosti.
- 33 Če bi se štelo, da člen 20 Direktive 2013/33/EU v obravnavanem položaju preprečuje izvajanje pristojnosti za ukinitivne ukrepe, potem upravni organ ne bi bil več odgovoren za dejansko upravljanje nastanitvenih centrov, saj bi lahko že sama zavrnitev premestitve s strani tujca ohromila organizacijo dela v takih centrih in povzročila uvedbo „pravice tujca, da ostane“ v centru, v katerem je bil

najprej nastanjen, pri čemer je taka pravica odvisna le od volje tujca, obenem pa nima nikakršne podlage niti v zakonodaji Evropske unije niti v nacionalni zakonodaji in ni združljiva z objektivnimi zahtevami glede organizacije izvajanja zadevnih ukrepov.

DELOVNI DOKUMENT