Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

12. studenoga 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Direktiva 2013/33/EU – Članak 20. stavci 4. i 5. – Teško kršenje pravila u centrima za smještaj ili opasno nasilno ponašanje – Opseg prava države članice za određivanje primjenjivih sankcija – Maloljetnik bez pratnje – Ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata"

U predmetu C-233/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio arbeidshof te Brussel (Viši radni sud u Bruxellesu, Belgija), odlukom od 22. ožujka 2018., koju je Sud zaprimio 29. ožujka 2018., u postupku

**Zubair Haqbin**

protiv

**Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (izvjestitelj), M. Safjan i S. Rodin, predsjednici vijeća, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M.-A. Gaudissart, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. ožujka 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Z. Haqbina, B. Dhont i K. Verstrepen, *advocaten*,

– za belgijsku vladu, C. Van Lul, C. Pochet i P. Cottin, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Ishaque i A. Detheuxa, *advocaten*,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Koós i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i P. Huurnink, u svojstvu agenata,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, R. Fadoju, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Blundella, *barrister*,

* Jezik postupka: nizozemski

– za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. lipnja 2019.,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 20. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180., str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Zubaira Haqbina i Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Savezna agencija za prihvat tražitelja azila, Belgija, u daljnjem tekstu: Fedasil) povodom zahtjeva za naknadu štete koji je Z. Haqbin podnio protiv Fedasila nakon što je potonji donio dvije odluke kojima ga se privremeno isključuje iz prava na materijalne uvjete prihvata.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

*Direktiva 2013/33*

3 U skladu sa svojim člankom 32. Direktiva 2013/33 je za države članice koje su njome obvezane stavila izvan snage i zamijenila Direktivu Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za azil (SL 2003., L 31, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29.).

4 Uvodne izjave 7., 25. i 35. Direktive 2013/33 glase:

„(7) S obzirom na rezultate evaluacija provedbe instrumenata prve faze, u ovoj je fazi primjereno potvrditi načela na kojima se temelji Direktiva [2003/9] s ciljem osiguravanja poboljšanih uvjeta prihvata za podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva).

[…]

(25) Mogućnost zloporabe sustava za prihvat trebalo bi ograničiti preciznim utvrđivanjem okolnosti pod kojima se materijalni uvjeti prihvata za podnositelje zahtjeva mogu [ograničiti] ili ukinuti uz istovremeno osiguravanje dostojnog životnog standarda za sve podnositelje zahtjeva.

[…]

(35) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i čuvaju načela koja su posebno priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima. Ovom se Direktivom nastoji posebno osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i poticati primjenu članaka 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. i 47. Povelje [o temeljnim pravima] te je treba na odgovarajući način provoditi.”

5 Cilj Direktive 2013/33, u skladu s njezinim člankom 1., je utvrditi standarde za prihvat podnositelja zahtjeva u državama članicama.

6 Članak 2. te direktive naslovljen „Definicije” propisuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(d) ‚maloljetnik’: znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva mlađa od 18 godina;

(e) ‚maloljetnik bez pratnje’: znači maloljetnik koji dolazi na državno područje država članica bez pratnje odrasle osobe koja je za njega odgovorna, bilo prema pravu ili praksi dotične države članice tako dugo dok ta osoba stvarno ne preuzme brigu o njemu; definicija uključuje i maloljetnika koji je ostao bez pratnje nakon što je ušao na državno područje država članica;

(f) ‚uvjeti prihvata’: znači sve mjere koje države članice donose u korist podnositelja zahtjeva u skladu s ovom Direktivom;

(g) ‚materijalni uvjeti prihvata’: znači uvjeti prihvata koji uključuju smještaj, hranu i odjeću dane u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji svih triju kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove;

[…]

i) „centar za smještaj’: znači svako mjesto koje se upotrebljava za zajednički smještaj podnositelja zahtjeva;

[…]”

7 Članak 8. Direktive 2013/33 naslovljen „Zadržavanje” u svojem stavku 3. propisuje:

„Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

[…]

(e) kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda;

[…]”

8 Člankom 14. te direktive koji je naslovljen „Školovanje i obrazovanje maloljetnika” propisuje se:

„1. Države članice maloljetnoj djeci podnositelja zahtjeva i podnositeljima zahtjeva maloljetnicima osiguravaju pristup sustavu obrazovanja pod sličnim uvjetima kao i vlastitim državljanima dok se stvarno ne izvrši mjera izgona protiv njih ili njihovih roditelja. Takvo obrazovanje može se osigurati u centrima za smještaj.

Dotične države članice mogu propisati da takav pristup mora biti ograničen na državni obrazovni sustav.

Države članice ne uskraćuju pravo na srednjoškolsko obrazovanje samo zato što je maloljetnik postao punoljetan.

2. Pristup sustavu obrazovanja ne smije se odgađati više od tri mjeseca od datuma na koji je maloljetnik podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu ili je zahtjev podnesen u njegovo ime.

Maloljetnicima se prema potrebi osigurava pripremna nastava, uključujući nastavu jezika, da im se olakša pristup sustavu obrazovanja i njihovo sudjelovanje u njemu kako je određeno u stavku 1.

3. Kada zbog posebnog položaja maloljetnika pristup sustavu obrazovanja, kako je određen u stavku 1., nije moguć, dotična država članica u skladu sa svojim nacionalnim pravom i praksom nudi druge obrazovne programe."

9 Članak 17. navedene direktive naslovljen „Opća pravila o materijalnim uvjetima prihvata i zdravstvenoj skrbi" u svojim stavcima 1. do 4. propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su podnositeljima zahtjeva dostupni materijalni uvjeti prihvata kada podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu.

2. Države članice osiguravaju da materijalni uvjeti prihvata pružaju odgovarajući životni standard podnositeljima zahtjeva koji osigurava njihovu egzistenciju i štiti njihovo fizičko i duševno zdravlje.

Države članice osiguravaju da se taj životni standard u skladu s člankom 21. postigne u posebnom položaju ranjivih osoba i u vezi s položajem zadržanih osoba.

3. Države članice mogu osiguranje svih ili nekih materijalnih uvjeta prihvata i zdravstvenu skrb uvjetovati tim da podnositelji zahtjeva nemaju dovoljno sredstava za životni standard koji je primjeren njihovu zdravlju i koji omogućuje njihovu egzistenciju.

4. Države članice mogu od podnositelja zahtjeva zahtijevati da pokriju troškove materijalnih uvjeta prihvata i zdravstvenu skrb određenu ovom Direktivom, ili da im doprinesu, u skladu sa stavkom 3., ako podnositelji zahtjeva imaju dovoljno sredstava, na primjer ako već tijekom razumnog razdoblja rade.

Ako se pokaže da je podnositelj zahtjeva imao dovoljno sredstava da pokrije materijalne troškove za prihvat i zdravstvenu skrb u trenutku kada su te temeljne potrebe pokrivene, države članice mogu od podnositelja zahtjeva zatražiti povrat sredstava."

10 Članak 18. te direktive, koji je naslovljen „Modaliteti materijalnih uvjeta prihvata", u stavku 1. propisuje:

„Kada se smještaj osigurava u naravi, mora biti u jednome od sljedećih oblika ili u njihovoj kombinaciji:

(a) prostorijama koje se upotrebljavaju za smještaj podnositelja zahtjeva tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sastavljenog na granici ili područjima tranzita;

(b) centru za smještaj koji osigurava odgovarajući životni standard;

(c) privatnim kućama, stanovima, hotelima ili drugim prostorijama prilagođenim za smještaj podnositelja zahtjeva."

11 Članak 20. Direktive 2013/33, jedina odredba u njezinu poglavlju III., naslovljen je „Ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata". Taj članak glasi:

„1. Države članice mogu ograničiti ili, u iznimnim ili valjano utemeljenim slučajevima, ukinuti materijalne uvjete prihvata kada podnositelj zahtjeva:

(a) napusti mjesto boravišta koje je odredilo nadležno tijelo i pritom ga o tome ne obavijesti ili, ako se traži, bez odobrenja; ili

(b) ne ispunjava obveze javljanja ili zahtjeva u vezi s obavješćivanjem ili sudjelovanjem u osobnim razgovorima vezanim uz postupak azila tijekom razumnog razdoblja koje je utvrđeno nacionalnim pravom; ili

(c) podnese naknadni zahtjev kako je definirano u članku 2. točki (q) Direktive 2013/32/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL., posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.)].

U vezi sa slučajevima (a) i (b) kada se podnositelju zahtjeva uđe u trag ili kada se dobrovoljno javi nadležnom tijelu, na temelju razloga za nestanak donosi se odgovarajuće utemeljena odluka o ponovnom uvođenju prava na neke ili sve ukinute ili ograničene materijalne uvjete prihvata.

2. Države članice mogu također ograničiti materijalne uvjete prihvata kada utvrde da podnositelj zahtjeva bez opravdana razloga nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu čim je to bilo praktički izvedivo nakon dolaska u tu državu članicu.

3. Države članice mogu ograničiti ili ukinuti materijalne uvjete prihvata kada podnositelj zahtjeva utaji financijska sredstva i zbog toga je neutemeljeno imao korist od materijalnih uvjeta prihvata.

4. Države članice mogu odrediti sankcije koje se primjenjuju za teška kršenja pravila u centrima za smještaj te za opasno nasilno ponašanje.

5. Odluke o ograničavanju ili ukidanju materijalnih uvjeta prihvata iz stavaka 1., 2., 3. i 4. ovog članka donose se pojedinačno, objektivno i nepristrano i za njih se navode razlozi. Odluke se temelje na posebnom položaju predmetne osobe, posebno u vezi s osobama iz članka 21. i pritom uzima u obzir načelo proporcionalnosti. Države članice u svim okolnostima osiguravaju pristup zdravstvenoj zaštiti u skladu s člankom 19. te svim podnositeljima zahtjeva osiguravaju dostojanstven životni standard.

6. Države članice osiguravaju da se materijalni uvjeti prihvata ne ograničavaju ili ukidaju prije nego što se donese odluka u skladu sa stavkom 5.”

12 Članak 21. Direktive 2013/33 naslovljen „Opće načelo” propisuje da države članice pri prenošenju te direktive u nacionalno pravo uzimaju u obzir poseban položaj ranjivih osoba, među ostalim, maloljetnika i maloljetnika bez pratnje.

13 Članak 22. navedene direktive, naslovljen „Ocjena posebnih potreba ranjivih osoba u vezi s prihvatom”, u stavku 1. trećem podstavku i stavku 3. propisuje:

„1. […]

Države članice osiguravaju da potpora koja se pruža podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama u vezi s prihvatom u skladu s ovom Direktivom tijekom čitavog postupka azila uzima u obzir njihove posebne potrebe u vezi s prihvatom, te osiguravaju odgovarajuće praćenje njihova položaja.

[…]

3. Samo za ranjive osobe u skladu s člankom 21. može se smatrati da imaju posebne potrebe u vezi s prihvatom i tako imaju pravo na posebnu potporu koja se daje u skladu s ovom Direktivom.”

14 Člankom 23. Direktive 2013/33, koji se odnosi na maloljetnike, propisuje se:

„1. Najbolji interes djeteta primarna je briga država članica pri provedbi odredaba ove Direktive koje se odnose na maloljetnike. […]

2. Pri ocjeni najboljih interesa djeteta, države članice na odgovarajući način posebno uzimaju u obzir sljedeće čimbenike:

[…]

(b) dobrobit i socijalni razvoj djeteta, i pritom posebno vode računa o sredini iz koje maloljetnik potječe;

(c) pitanja vezana uz sigurnost i zaštitu, posebno kada postoji opasnost da je maloljetnik žrtva trgovine ljudima;

[…]"

15 Članak 24. te direktive, koji se odnosi na maloljetnike bez pratnje, u svojem stavku 2. propisuje:

„Maloljetnike bez pratnje, koji podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu, od trenutka kada im je dopušten ulaz na državno područje do trenutka kada moraju napustiti državu članicu u kojoj je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen, ili se razmatra, smješta se:

[…]

(c) u centru za smještaj s posebnim mogućnostima zbrinjavanja za maloljetnike;

(d) u drugim smještajnim kapacitetima primjerenim za maloljetnike.

[…]"

*Direktiva 2013/32*

16 „Naknadni zahtjev" definiran je u članku 2. točki (q) Direktive 2013/32 kao daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito odustao od svog zahtjeva te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegova izričitog odustanka, u skladu s člankom 28. stavkom 1. te direktive.

***Belgijsko pravo***

17 Članak 45. Zakona o prihvatu tražitelja azila i određenih drugih kategorija stranaca od 12. siječnja 2007. (*Moniteur belge* od 7. svibnja 2007., str. 24027.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o prihvatu), propisivao je:

„Protiv korisnika prihvata može se izreći sankcija zbog teškog kršenja uvjeta i pravila rada koji se primjenjuju na prihvatne objekte iz članka 19. Pri odabiru sankcije uzima se u obzir priroda i težina kršenja, kao i konkretne okolnosti u kojima je ono počinjeno.

Mogu se izreći samo sljedeće sankcije:

[…]

7° privremeno isključenje iz prava na materijalnu pomoć u prihvatnom objektu u razdoblju od najviše jednog mjeseca.

Sankcije izriče direktor ili voditelj prihvatnog objekta. Sankciju iz stavka 2. točke 7° mora potvrditi glavni direktor [Fedasila] u roku od tri radna dana nakon što direktor ili voditelj prihvatnog objekta donese sankciju. Ako sankcija privremenog isključenja ne bude potvrđena u tom roku, ona se automatski ukida.

Tijelo koje je izreklo sankcije može ih tijekom njihova izvršavanja smanjiti ili ukinuti.

Odluka o izricanju sankcije donosi se objektivno i nepristrano i mora biti obrazložena.

Uz iznimku sankcije iz stavka 2. točke 7°, provedba sankcije ni u kojem slučaju ne može imati za učinak potpuno ukidanje materijalne pomoći dodijeljene na temelju ovog zakona niti smanjenje pristupa liječničkoj skrbi. Na temelju sankcije iz stavka 2. točke 7°, osobi protiv koje je ona donesena onemogućuje se korištenje svim oblicima prihvata osim pristupa liječničkoj skrbi, koji je predviđen člancima 24. i 25. [Zakona o prihvatu].

Sankcija iz stavka 2. točke 7° može se izreći samo u slučaju vrlo teškog kršenja pravilnika o unutarnjem redu prihvatnog objekta kojim se ugrožava osoblje ili drugi korisnici prihvatnog objekta ili zbog kojeg nastaju ozbiljni rizici za sigurnost ili poštovanje javnog reda u prihvatnom objektu.

Osobu protiv koje se izriče sankcija privremenog isključenja treba saslušati prije donošenja te sankcije.

[…]”

## Glavni postupak i prethodna pitanja

18 Z. Haqbin, afganistanski državljanin, stigao je u Belgiju kao maloljetnik bez pratnje i 23. prosinca 2015. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dodijeljen mu je skrbnik i primljen je najprije u prihvatni centar u Sugnyju, a zatim u Broechemu. U potonjem centru 18. travnja 2016. sudjelovao je u tučnjavi između korisnika centra različitog etničkog podrijetla. Policija je morala intervenirati kako bi zaustavila tu tučnjavu te je uhitila Z. Haqbina zato što je on bio jedan od pokretača te tučnjave. Z. Haqbin pušten je na slobodu sljedeći dan.

19 Direktor prihvatnog centra u Broechemu odlukom od 19. travnja 2016., koja je potvrđena odlukom glavnog direktora Fedasila od 21. travnja 2016., isključio je Z. Haqbina na petnaest dana iz prava na materijalnu pomoć u prihvatnom objektu u skladu s člankom 45. drugim stavkom 7. Zakona o prihvatu.

20 Prema izjavama Z. Haqbina i njegova skrbnika, on je noći od 19. do 21. travnja i od 24. travnja do 1. svibnja 2016. proveo u jednom parku u Bruxellesu, a druge noći kod prijatelja ili poznanika.

21 Skrbnik Z. Haqbina 25. travnja 2016. podnio je arbeidsrechtbanku te Antwerpen (Radni sud u Antwerpenu, Belgija) zahtjev za suspenziju mjere isključenja izrečenu odlukama iz točke 19. ove presude. Taj je zahtjev odbijen zbog nepostojanja iznimne hitnosti s obzirom na to da Z. Haqbin nije dokazao da je beskućnik.

22 Od 4. svibnja 2016. Z. Haqbin bio je raspoređen u drugi prihvatni centar.

23 Skrbnik Z. Haqbina podnio je tužbu Nederlandstalige arbeidsrechtbanku te Brussel (Radni sud na nizozemskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) za poništenje odluka od 19. i 21. travnja 2016. te naknadu pretrpljene štete. Presudom tog suda od 21. veljače 2017. ta tužba odbijena je kao neosnovana.

24 Skrbnik Z. Haqbina 27. ožujka 2017. podnio je žalbu protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev, tj. arbeidshofu te Brussel (Radni sud u Bruxellesu, Belgija). Dana 11. prosinca 2017. Z. Haqbin, koji je u međuvremenu postao punoljetan, preuzeo je postupak u svoje ime.

25 Sud koji je uputio zahtjev smatra da u pogledu članka 20. Direktive 2013/33 postoje dvojbe oko njegova tumačenja. On ističe da je Odbor za kontakt, koji je osnovan pri Europskoj komisiji kako bi se državama članicama pomoglo u prenošenju Direktive 2013/33, na sastanku koji se održao 12. rujna 2013. istaknuo da se prema njegovu mišljenju članak 20. stavak 4. te direktive odnosi i na druge vrste sankcija osim mjera koje uključuju ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata. Prema mišljenju tog odbora, takvo tumačenje proizlazi iz taksativnog navođenja razloga koji opravdavaju ograničenje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata u članku 20. stavcima 1. do 3. navedene direktive. Međutim, u mišljenju koje je dao u okviru pripremnih akata Zakona od 6. srpnja 2016. o izmjeni Zakona o prihvatu (Moniteur belge od 5. kolovoza 2016., str. 47647.), koji je donesen radi djelomičnog prijenosa Direktive 2013/33, Raad van State (Državno vijeće, Belgija) smatrao je da to nije jedino moguće tumačenje članka 20. Direktive 2013/33, uzimajući u obzir tekst i odnos odredaba stavaka 4. do 6. tog članka.

26 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odgovor na pitanje o tumačenju koje je navedeno u prethodnoj točki relevantno je za rješavanje spora koji se pred njim vodi jer ako članak 20. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da je isključenje iz prava na materijalne uvjete prihvata moguće samo u slučajevima navedenima u stavcima 1. do 3. tog članka i da to nije slučaj u okviru sankcije donesene na temelju stavka 4. istog članka, ta okolnost dovoljna je za utvrđenje da su odluke od 19. i 21. travnja 2016. nezakonite i da je Fedasil pogriješio kada je izrekao sankciju koja je u suprotnosti sa zakonom.

27 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da je praktična primjena obveze jamčenja dostojnog životnog standarda za sve podnositelje zahtjeva koju države članice imaju na temelju članka 20. stavaka 5. i 6. direktive 2013/33 također upitna. U tom pogledu on osobito navodi da iz pripremnih akata Zakona od 6. srpnja 2016. o izmjeni Zakona o prihvatu iz točke 25. ove presude, a osobito iz obrazloženja nacrta zakona, proizlazi da se prema mišljenju nadležnih ministara cilj Direktive 2013/33 može ostvariti mogućnošću kojom raspolažu podnositelji zahtjeva koji su privremeno ili konačno isključeni iz prava na materijalne uvjete prihvata, a to je da se obrate jednom od privatnih centara za beskućnike s popisa centara koji im se dostavlja.

28 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev postavlja se pitanje treba li, kako bi se osigurao dostojanstven životni standard svim podnositeljima zahtjeva, javno tijelo nadležno za njihov prihvat poduzeti potrebne mjere kako bi se osiguralo da tražitelj azila koji je isključen iz prava na materijalne uvjete prihvata na temelju sankcije ipak uživa dostojanstven životni standard ili se može ograničiti tako da se oslanja na privatnu pomoć i intervenirati samo ako potonji ne mogu osigurati takav životni standard predmetnoj osobi.

29 Naposljetku, ako treba smatrati da se sankcije iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 mogu provesti u obliku isključenja iz prava na materijalne uvjete prihvata, sud koji je uputio zahtjev pita se mogu li se takve sankcije izreći maloljetniku i osobito maloljetniku bez pratnje.

30 U tim je okolnostima arbeidshof te Brussel (Viši radni sud, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 20. stavke 1. do 3. Direktive [2013/33] tumačiti na način da se njima taksativno određuju slučajevi u kojima se materijalni uvjeti prihvata mogu ograničiti ili ukinuti? Ili ipak iz članka 20. stavaka 4. i 5. [te direktive] proizlazi da pravo na te materijalne uvjete prihvata može biti ukinuto i sankcijom koja se primjenjuje za teška kršenja pravila u centrima za smještaj te za opasno nasilno ponašanje?

2. Treba li članak 20. stavke 5. i 6. [navedene direktive] tumačiti na način da države članice prije donošenja odluke o ograničavanju ili ukidanju materijalnih uvjeta prihvata ili o sankcijama i u okviru tih odluka moraju odrediti mjere potrebne za osiguravanje dostojanstvenog životnog standarda tijekom razdoblja isključenja? Ili se ipak te odredbe mogu poštovati sustavom u kojem se – nakon donošenja odluke o ograničenju ili ukidanju materijalnih uvjeta prihvata – ispituje osigurava li se osobi koja je predmet odluke dostojanstven životni standard i jesu li po potrebi u tom trenutku poduzete korektivne mjere?

3. Treba li članak 20. stavke 4., 5. i 6. [iste direktive], u vezi s [njezinim] člancima 14. i 21. do 24. […] i člancima 1., 3., 4. i 24. Povelje o temeljnim pravima tumačiti na način da je mjera ili sankcija o privremenom (ili konačnom) isključenju prava na materijalne uvjete prihvata prema maloljetniku, a osobito maloljetniku bez pratnje, moguća ili na način da nije moguća?”

**Prethodna pitanja**

31 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. stavak 4. Direktive 2013/33 tumačiti na način da država članica može predvidjeti, među sankcijama koje se mogu izreći podnositelju zahtjeva u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj, kao i za opasno nasilno ponašanje, ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata u smislu članka 2. točaka (f) i (g) te direktive, i u slučaju potvrdnog odgovora, pod kojim uvjetima se takva sankcija može izreći, osobito ako se odnosi na maloljetnika i, konkretnije, na maloljetnika bez pratnje u smislu istog članka točaka (d) i (e).

32 U tom pogledu valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz definicija u članku 2. točkama (f) i (g) Direktive 2013/33, izraz „materijalni uvjeti prihvata” znači sve mjere koje poduzimaju države članice u skladu s tom direktivom u korist podnositelja zahtjeva i koje uključuju smještaj, hranu i odjeću, dane u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji toga troje, kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove.

33 Na temelju članka 17. stavaka 1. i 2. Direktive 2013/33, države članice osiguravaju da su podnositeljima zahtjeva dostupni materijalni uvjeti prihvata kada podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu i da mjere donesene u tu svrhu pružaju podnositeljima zahtjeva odgovarajući životni standard koji osigurava njihovu egzistenciju i štiti njihovo fizičko i duševno zdravlje.

34 U slučaju „ranjivih osoba” u smislu članka 21. te direktive, koje obuhvaćaju maloljetnike bez pratnje poput Z. Haqbina u trenutku kada mu je izrečena sankcija o kojoj je riječ u glavnom postupku, članak 17. stavak 2. drugi podstavak navedene direktive propisuje da su države članice dužne „osigurati” taj životni standard.

35 Međutim, obveza država članica da podnositeljima zahtjeva osiguraju pristup materijalnim uvjetima prihvata nije apsolutna. Naime, zakonodavac Unije predvidio je u članku 20. Direktive 2013/33, koji se nalazi u njezinu poglavlju III., pri čemu su i članak i poglavlje naslovljeni „Ograničenje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata”, okolnosti u kojima se pravo na te uvjete može ograničiti ili ukinuti.

36 Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, prva tri stavka tog članka izričito se odnose na „materijalne uvjete prihvata”.

37 U tom pogledu članak 20. stavak 1. te direktive propisuje da države članice mogu ograničiti ili, u iznimnim ili valjano utemeljenim slučajevima, ukinuti materijalne uvjete prihvata kada podnositelj zahtjeva napusti mjesto boravišta koje je odredilo nadležno tijelo predmetne države članice bez odobrenja i pritom ga o tome ne obavijesti, ne ispunjava obveze javljanja ili zahtjeva u vezi s obavješćivanjem ili sudjelovanjem u osobnim razgovorima vezanima uz postupak azila ili podnese „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32/EU.

38 Članak 20. stavak 2. Direktive 2013/33 propisuje da se materijalni uvjeti prihvata mogu ograničiti kada se utvrdi da podnositelj zahtjeva bez opravdana razloga nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu čim je to bilo praktično izvedivo nakon dolaska u tu državu članicu.

39 Usto, u skladu s člankom 20. stavkom 3. Direktive 2013/33, države članice mogu ograničiti ili ukinuti pravo na materijalne uvjete prihvata kada podnositelj zahtjeva utaji financijska sredstva i zbog toga je neutemeljeno imao korist od tih uvjeta.

40 Člankom 20. stavkom 4. Direktive 2013/33 propisuje se da države članice mogu odrediti „sankcije” koje se primjenjuju na podnositelja zahtjeva za teška kršenja pravila u centrima za smještaj te za njegovo opasno nasilno ponašanje.

41 Zbog nepostojanja definicije pojma „sankcija”, koji se u Direktivi 2013/33 navodi posebno u njezinu članku 20. stavku 4. i nepreciznosti u pogledu prirode sankcija koje se mogu izreći podnositelju zahtjeva na temelju te odredbe, države članice raspolažu marginom prosudbe pri utvrđivanju tih sankcija.

42 Budući da tekst članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 kao takav ne omogućuje davanje odgovora na pitanja suda koji je uputio zahtjev i koja su parafrazirana u točki 31. ove presude, za potrebe tumačenja te odredbe valja uzeti u obzir njihov kontekst, opću strukturu i svrhu te direktive (vidjeti po analogiji presudu od 16. srpnja 2015., CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

43 Osobito kad je riječ o tome odnosi li se „sankcija” u smislu članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 na „materijalne uvjete prihvata”, valja istaknuti, s jedne strane, da mjera kojom se podnositelju zahtjeva ograničava ili ukida pravo na materijalne uvjete prihvata zbog kršenja pravila u centru za smještaj ili zbog opasnog nasilnog ponašanja predstavlja „sankciju” u uobičajenom smislu riječi s obzirom na njezin cilj i nepovoljne posljedice za tog podnositelja zahtjeva i, s druge strane, da se ta odredba nalazi u poglavlju III. te direktive koje se odnosi na ograničenje i ukidanje prava na te uvjete. Iz toga slijedi da se sankcije iz navedene odredbe u načelu mogu odnositi na materijalne uvjete prihvata.

44 Točno je da je mogućnost država članica da ograniče ili ukinu pravo na materijalne uvjete prihvata, ovisno o slučaju, izričito predviđena samo u članku 20. stavcima 1. do 3. Direktive 2013/33, koji se u biti odnose na mogućnost da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 25. te direktive, podnositelji zahtjeva zlouporabe sustav za prihvat uspostavljen navedenom direktivom. Međutim, stavak 4. tog članka izričito ne isključuje to da se sankcija može odnositi na materijalne uvjete prihvata. Usto, kao što to među ostalim ističe Komisija, ako države članice mogu poduzeti mjere koje se odnose na te uvjete kako bi se zaštitile od rizika zlouporabe sustava prihvata, one moraju također raspolagati tom mogućnošću u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj ili opasnog nasilnog ponašanja s obzirom na to da takvi postupci mogu narušiti javni red i sigurnost osoba i imovine.

45 Međutim, valja istaknuti da u skladu s člankom 20. stavkom 5. Direktive 2013/33, svaka sankcija u smislu stavka 4. tog članka mora biti objektivna, nepristrana, obrazložena i proporcionalna posebnom položaju podnositelja zahtjeva, te mu u svim okolnostima mora osigurati pristup zdravstvenoj zaštiti i dostojanstven životni standard.

46 Kad je riječ osobito o zahtjevu koji se odnosi na očuvanje dostojanstvenog životnog standarda, iz uvodne izjave 35. direktive 2013/33 proizlazi da potonja nastoji osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i poticati primjenu, među ostalim, članka 1. Povelje o temeljnim pravima, te je treba na odgovarajući način provoditi. U tom pogledu poštovanje ljudskog dostojanstva u smislu tog članka zahtijeva da se predmetna osoba ne nađe u situaciji izuzetne materijalne oskudice koja bi joj onemogućila zadovoljavanje najosnovnijih potreba kao što su one smještaja, prehrane i higijene, te u kojoj bi njezino fizičko ili mentalno zdravlje bilo ugroženo ili bi se našla u ponižavajućem položaju nespojivim s ljudskim dostojanstvom (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2019., Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

47 Doista, sankcija koja se izriče samo na temelju razloga iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 i koja se sastoji od toga da se makar i privremeno ukinu svi materijalni uvjeti prihvata ili materijalni uvjeti prihvata koji se odnose na smještaj, prehranu ili odjeću bila bi nespojiva s obvezom koja proizlazi iz članka 20. stavka 5. treće rečenice te direktive, a to je da se podnositelju zahtjeva osigura dostojanstven životni standard, s obzirom na to da bi mu ona oduzela mogućnost zadovoljenja najosnovnijih potreba poput onih preciziranih u prethodnoj točki.

48 Usto, takvom bi se sankcijom povrijedio zahtjev proporcionalnosti propisan člankom 20. stavkom 5. drugom rečenicom Direktive 2013/33 s obzirom na to da čak i najstrože kaznenopravne sankcije za kažnjavanje povreda ili ponašanja iz članka 20. stavka 4. te direktive ne mogu lišiti podnositelja zahtjeva mogućnosti da zadovolji svoje najosnovnije potrebe.

49 To razmatranje nije dovedeno u pitanje činjenicom koju navodi sud koji je uputio zahtjev da je podnositelj zahtjeva koji je na temelju sankcije izbačen iz centra za smještaj u Belgiji, u trenutku kad mu je ta sankcija izrečena, dobio popis privatnih centara za beskućnike koji su ga mogli prihvatiti. Naime, nadležna tijela države članice ne mogu podnositelju zahtjeva koji je zbog sankcije koja mu je izrečena izbačen iz centra za smještaj samo dati popis tijela za prihvat kojima se može obratiti radi korištenja materijalnih uvjeta prihvata ekvivalentnih onima koji su mu ukinuti.

50 Upravo suprotno, s jedne strane, obveza osiguranja dostojanstvenog životnog standarda predviđena člankom 20. stavkom 5. Direktive 2013/33 nalaže državama članicama, već zbog samog korištenja glagola „osigurati”, da trajno i bez prekida osiguraju takav životni standard. S druge strane, davanje pristupa materijalnim uvjetima prihvata za osiguranje takvog životnog standarda moraju osigurati tijela država članica na uređen način i u okviru vlastite odgovornosti, uključujući i da, prema potrebi, za ispunjenje te obveze u okviru svoje nadležnosti kontaktiraju fizičke ili pravne osobe.

51 Kad je riječ o sankciji koja se temelji na razlogu iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 i sastoji od ograničavanja prava na materijalne uvjete prihvata, uključujući ukidanje ili ograničenje naknade za svakodnevne troškove, na nadležnim je tijelima da u svim okolnostima osiguraju da takva sankcija, u skladu s člankom 20. stavkom 5. te direktive i s obzirom na poseban položaj podnositelja zahtjeva kao i na sve okolnosti slučaja, bude u skladu s načelom proporcionalnosti i da ne ugrožava dostojanstvo podnositelja zahtjeva.

52 Također valja pojasniti da države članice mogu, u slučajevima iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33, ovisno o okolnostima slučaja i pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi iz članka 20. stavka 5. te direktive, izreći sankcije koje nemaju za učinak lišenje podnositelja zahtjeva materijalnih uvjeta prihvata, poput njegova zadržavanja u odvojenom dijelu centra za smještaj zajedno sa zabranom kontaktiranja s određenim korisnicima centra ili njegov premještaj u drugi centar za smještaj ili drugi smještaj u smislu

članka 18. stavka 1. točke (c) navedene direktive. Također, članak 20. stavci 4. i 5. Direktive 2013/33 ne zabranjuju mjeru zadržavanja podnositelja zahtjeva na temelju članka 8. stavka 3. točke (e) te direktive ako su ispunjeni uvjeti predviđeni člancima 8. do 11. navedene direktive.

53 Naposljetku, važno je pojasniti da kada je podnositelj zahtjeva maloljetnik bez pratnje, kao u glavnom postupku, odnosno „ranjiva osoba" u smislu članka 21. Direktive 2013/33, tijela država članica moraju prilikom donošenja sankcija na temelju članka 20. stavka 4. te direktive u većoj mjeri uzeti u obzir, kao što to proizlazi iz druge rečenice članka 20. stavka 5. navedene direktive, poseban položaj maloljetnika, kao i načelo proporcionalnosti.

54 Osim toga, iz članka 23. stavka 1. Direktive 2013/33 proizlazi da je najbolji interes djeteta primarna briga država članica pri provedbi odredaba te direktive koje se odnose na maloljetnike. U skladu sa stavkom 2. tog članka 23., pri ocjeni tog najboljeg interesa, države članice na odgovarajući način posebno uzimaju u obzir čimbenike poput dobrobiti i socijalnog razvoja maloljetnika, i pritom posebno vode računa o njegovom osobnom položaju, kao i o pitanjima vezanima uz njegovu sigurnost i zaštitu. Uvodna izjava 35. navedene direktive također naglašava da se njome želi potaknuti primjena, među ostalim, članka 24. Povelje o temeljnim pravima i da je treba na odgovarajući način provoditi.

55 U vezi s tim, osim općih razmatranja navedenih u točkama 47. do 52. ove presude, u svim okolnostima posebnu pozornost treba posvetiti položaju maloljetnika prilikom donošenja sankcije na temelju članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 u vezi sa stavkom 5. tog članka. Osim toga, te dvije odredbe ne sprečavaju tijela države članice da odluče povjeriti predmetnog maloljetnika nadležnim službama ili pravosudnim tijelima zaduženima za zaštitu djece.

56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 20. stavke 4. i 5. Direktive 2013/33, u vezi s člankom 1. Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da država članica ne može propisati, među sankcijama koje se mogu izreći podnositelju zahtjeva u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj i opasnog nasilnog ponašanja, sankciju koja se sastoji od ukidanja, čak ni privremeno, prava na materijalne uvjete prihvata u smislu članka 2. točaka (f) i (g) te direktive koji se odnose na smještaj, prehranu ili odjeću s obzirom na to da bi njezin učinak bio lišenje tog podnositelja zahtjeva mogućnosti da zadovolji svoje najosnovnije potrebe. Izricanje drugih sankcija na temelju navedenog članka 20. stavka 4. mora u svim okolnostima poštovati uvjete navedene u stavku 5. tog članka, posebno one koje se odnose na poštovanje načela proporcionalnosti i ljudskog dostojanstva. Kad je riječ o maloljetniku bez pratnje, te sankcije moraju, s obzirom na, među ostalim, članak 24. Povelje o temeljnim pravima, biti donesene osobito uzimajući u obzir najbolji interes djeteta.

## Troškovi

57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 20. stavke 4. i 5. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u vezi s člankom 1. Povelje o temeljnim pravima Europske unije treba tumačiti na način da država članica ne može propisati, među sankcijama koje se mogu izreći podnositelju zahtjeva u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj i opasnog nasilnog ponašanja, sankciju koja se sastoji od ukidanja, čak ni privremeno, materijalnih uvjeta prihvata u smislu članka 2. točaka (f) i (g) te direktive koji se odnose na smještaj, prehranu ili odjeću s obzirom na to da bi njezin učinak bio lišenje tog podnositelja zahtjeva mogućnosti da zadovolji svoje najosnovnije potrebe.**

**Izricanje drugih sankcija na temelju navedenog članka 20. stavka 4. mora u svim okolnostima poštovati uvjete navedene u stavku 5. tog članka, posebno one koje se odnose na poštovanje načela proporcionalnosti i ljudskog dostojanstva. Kad je riječ o maloljetniku bez pratnje te sankcije moraju, s obzirom na, među ostalim, članak 24. Povelje o temeljnim pravima, biti donesene osobito uzimajući u obzir najbolji interes djeteta.**

Potpisi