Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 12. novembra 2019*

„Predhodno odločanje – Prosilci za mednarodno zaščito – Direktiva 2013/33/EU – Člen 20(4) in (5) – Huda kršitev pravil v nastanitvenih centrih ali hudo nasilno vedenje – Obseg pravice držav članic, da določijo sankcije, ki se uporabijo – Mladoletnik brez spremstva – Omejitev ali ukinitev materialnih pogojev za sprejem“

V zadevi C-233/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo arbeidshof te Brussel (delovno sodišče v Bruslju, Belgija) z odločbo z dne 22. marca 2018, ki je na Sodišče prispela 29. marca 2018, v postopku

Zubair Haqbin

proti

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (poročevalec), M. Safjan in S. Rodin, predsedniki senatov, L. Bay Larsen in T. von Danwitz, sodnika, C. Toader, sodnica, D. Šváby in F. Biltgen, sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. marca 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Z. Haqbina B. Dhont in K. Verstrepen, advocaten,

– za belgijsko vlado C. Van Lul, C. Pochet in P. Cottin, agenti, skupaj s S. Ishaquom in A. Deteuxem, advocaten,

– za madžarsko vlado M. Z. Fehér, G. Koós in M. M. Tátrai, agenti,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in P. Huurnink, agentki,

– za vlado Združenega kraljestva R. Fadoju, agentka, skupaj z D. Blundellom, barrister,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. junija 2019

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 20 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Zubairjem Haqbinom in Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (zvezna agencija za sprejem prosilcev za azil, Belgija) (v nadaljevanju: agencija Fedasil) v zvezi z odškodninskim zahtevkom, ki ga je Z. Haqbin vložil zoper agencijo Fedasil, po tem, ko ga je ta z dvema odločbama začasno izključila iz materialnih pogojev za sprejem.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2013/33

3 Direktiva 2013/33 je v skladu s svojim členom 32 za države članice, ki jih ta direktiva zavezuje, razveljavila in nadomestila Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101).

4 V uvodnih izjavah 7, 25 in 35 Direktive 2013/33 je navedeno:

„(7) Glede na rezultate opravljenih ocen izvajanja aktov prve faze je na tej stopnji primerno potrditi načela, na katerih je zasnovana Direktiva [2003/9], da bi se zagotovili boljši pogoji za sprejem za prosilce za mednarodno zaščito (v nadaljnjem besedilu: prosilci).

[…]

(25) Možnost zlorabe sistema za sprejem bi bilo treba omejiti, tako da se navedejo okoliščine, v katerih se lahko materialni pogoji za sprejem za prosilce omejijo ali ukinejo, hkrati pa se vsem prosilcem zagotovi dostojen življenjski standard.

[…]

(35) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah. Namen te direktive je zlasti zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 in 47 Listine [o temeljnih pravicah] ter jo je treba temu ustrezno izvajati.“

5 V skladu s členom 1 Direktive 2013/33 je njen namen določiti standarde za sprejem prosilcev v državah članicah.

6 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

[…]

(d) ‚mladoletnik‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, mlajšega oziroma mlajšo od 18 let;

(e) ‚mladoletnik brez spremstva‘ pomeni mladoletnika, ki prispe na ozemlje države članice brez spremstva odrasle osebe, ki je zanj odgovorna po zakonu ali v skladu s prakso zadevne države članice, dokler taka oseba dejansko ne prevzame skrbi zanj; vključuje tudi mladoletnika, ki ostane brez spremstva, potem ko je vstopil na ozemlje države članice;

(f) ‚pogoji za sprejem‘ pomenijo celovit sklop ukrepov, ki jih države članice zagotavljajo prosilcem v skladu s to direktivo;

(g) ‚materialni pogoji za sprejem‘ pomenijo pogoje za sprejem, ki vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke;

[…]

(i) ‚nastanitveni center‘, pomeni katero koli mesto, ki se uporablja za skupinsko nastanitev prosilcev;

[…]“

7 Člen 8 Direktive 2013/33, naslovljen „Pridržanje“, v odstavku 3 določa:

„Prosilca se sme pridržati le:

[…]

(e) kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda;

[…]“

8 Člen 14 te direktive, naslovljen „Šolanje in izobraževanje mladoletnikov“, določa:

„1. Države članice mladoletnim otrokom prosilcev in mladoletnim prosilcem zagotovijo dostop do izobraževalnega sistema pod podobnimi pogoji, kot svojim državljanom, dokler se dejansko ne izvede ukrep izgona zoper njih ali njihove starše. Tako izobraževanje se lahko zagotovi v nastanitvenih centrih.

Zadevna država članica lahko določi, da mora biti tak dostop omejen na državni izobraževalni sistem.

Države članice ne odvzamejo pravice do srednješolskega izobraževanja samo zato, ker je mladoletnik postal polnoleten.

2. Dostop do izobraževalnega sistema se ne odloži za več kot tri mesece od datuma, ko je mladoletnik vložil prošnjo za mednarodno zaščito ali je bila vložena v njegovem imenu.

Po potrebi se mladoletnikom zagotovi pripravljalni pouk, vključno z jezikovnim poukom, da se olajšata njihov dostop do izobraževalnega sistema in njihovo sodelovanje v njem, kot je določeno v odstavku 1.

3. Kadar zaradi posebnega položaja mladoletnika dostop do izobraževalnega sistema, kot je določen v odstavku 1, ni mogoč, zadevna država članica v skladu s svojim nacionalnim pravom in prakso ponudi druge izobraževalne programe.“

9 Člen 17 navedene direktive, naslovljen „Splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem in zdravstvenem varstvu“, v odstavkih od 1 do 4 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so prosilcem ob podaji prošnje za mednarodno zaščito na voljo materialni pogoji za sprejem.

2. Države članice zagotovijo, da materialni pogoji za sprejem omogočajo ustrezen življenjski standard prosilcev, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.

Države članice zagotovijo, da se ta življenjski standard v skladu s členom 21 doseže v posebnem položaju ranljivih oseb in v zvezi s položajem pridržanih oseb.

3. Države članice lahko zagotavljanje vseh ali nekaterih materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo pogojujejo s tem, da prosilci nimajo zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje in ki omogoča njihovo preživetje.

4. Države članice lahko od prosilcev zahtevajo, da krijejo stroške materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo, določenih v tej direktivi, ali k njim prispevajo, v skladu z določbo iz odstavka 3, če imajo prosilci dovolj sredstev, na primer če že razumno obdobje delajo.

Če se izve, da je imel prosilec dovolj sredstev za kritje materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo, ko so bile te temeljne potrebe pokrite, lahko države članice od prosilca zahtevajo povračilo.“

10 Člen 18 iste direktive, naslovljen „Modalitete materialnih pogojev za sprejem“, v odstavku 1 določa:

„Kadar se nastanitev zagotovi v naravi, bi morala biti v eni od naslednjih oblik ali kot njihova kombinacija:

(a) prostori, ki se uporabljajo za nastanitev prosilcev med obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito, podane na meji ali v tranzitnih območjih;

(b) nastanitveni centri, ki zagotavljajo ustrezen življenjski standard;

(c) privatne hiše, stanovanja, hoteli ali drugi prostori, prilagojeni za nastanitev prosilcev.“

11 Člen 20 Direktive 2013/33, ki je edina določba poglavja III te direktive, je naslovljen „Omejitev ali ukinitev materialnih pogojev za sprejem“. Ta člen določa:

„1. Države članice lahko omejijo ali v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih ukinejo materialne pogoje za sprejem, kadar prosilec:

(a) zapusti kraj bivanja, ki ga določi pristojni organ, ne da bi ga o tem obvestil, ali brez dovoljenja, če ga je zahteval; ali

(b) ne izpolnjuje obveznosti javljanja ali zahteve glede obveščanja ali udeležbe pri osebnih razgovorih v zvezi z azilnim postopkom v razumnem obdobju, ki ga določa nacionalno pravo, ali

(c) je vložil naknadno prošnjo, kot je opredeljena v členu 2(q) Direktive 2013/32/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60)].

Glede primerov (a) in (b), kadar se prosilca izsledi ali se prostovoljno javi pristojnemu organu, se na podlagi razlogov za izginotje sprejme ustrezno utemeljena odločitev o ponovni uvedbi pravice do nekaterih ali vseh ukinjenih ali omejenih materialnih pogojev za sprejem.

2. Države članice lahko omejijo tudi materialne pogoje za sprejem, kadar lahko ugotovijo, da prosilec brez utemeljenih razlogov ni vložil prošnje za mednarodno zaščito, takoj ko je bilo to praktično izvedljivo po prihodu v zadevno državo članico.

3. Države članice lahko omejijo ali ukinejo materialne pogoje za sprejem, kadar je prosilec prikril finančna sredstva in je zato imel neupravičeno korist od materialnih pogojev za sprejem.

4. Države članice lahko določijo sankcije, ki se uporabljajo za hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in za hudo nasilno vedenje.

5. Odločitve o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem ali sankcijah iz odstavkov 1, 2, 3 in 4 tega člena, se sprejmejo posamično, objektivno in nepristransko ter se navedejo razlogi. Odločitve temeljijo na posebnem položaju zadevne osebe, zlasti v zvezi z osebami iz člena 21, ob upoštevanju načela sorazmernosti. V vseh okoliščinah države članice zagotovijo dostop do zdravstvenega varstva v skladu s členom 19 ter vsem prosilcem zagotovijo tudi dostojen življenjski standard.

6. Države članice zagotovijo, da materialni pogoji za sprejem niso ukinjeni ali omejeni, dokler ni sprejeta odločitev v skladu z odstavkom 5.“

12 Člen 21 Direktive 2013/33, naslovljen „Splošno načelo“, določa, da države članice pri prenosu te direktive v nacionalno pravo upoštevajo poseben položaj ranljivih oseb, kot so mladoletniki in mladoletniki brez spremstva.

13 Člen 22 navedene direktive, naslovljen „Ocena posebnih potreb ranljivih oseb glede sprejema“, v odstavku 1, tretji pododstavek, in v odstavku 3 določa:

„1. […]

Države članice zagotovijo, da se pri podpori, ki se nudi prosilcem s posebnimi potrebami glede sprejema v skladu s to direktivo, ves čas azilnega postopka upoštevajo njihove posebne potrebe glede sprejema, in zagotovijo ustrezno spremljanje njihovega položaja.

[…]

3. Samo za ranljive osebe v skladu s členom 21 se sme šteti, da imajo posebne potrebe glede sprejema ter da so upravičene do posebne podpore, ki se nudi v skladu s to direktivo.“

14 Člen 23 Direktive 2013/33, ki se nanaša na mladoletnike, določa:

„1. Največja korist otroka je primarna skrb držav članic pri izvajanju določb te direktive, ki se nanašajo na mladoletnike. […]

2. Pri ocenjevanju največje koristi otroka države članice ustrezno upoštevajo zlasti naslednje dejavnike:

[…]

(b) dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika, zlasti ob upoštevanju okolja, iz katerega mladoletnik izhaja;

(c) vprašanja glede varnosti in zaščite, zlasti kadar obstaja tveganje, da je mladoletnik žrtev trgovine z ljudmi;

[…]“

15 Člen 24 te direktive, ki se nanaša na mladoletnike brez spremstva, v odstavku 2 določa:

„Mladoletnike brez spremstva, ki podajo prošnjo za mednarodno zaščito, od trenutka, ko jim je dovoljen vstop na ozemlje, do trenutka, ko morajo zapustiti državo članico, v kateri je bila podana ali se obravnava prošnja za mednarodno zaščito, se namesti:

[…]

(c) v nastanitvenih centrih s posebno oskrbo za mladoletnike;

(d) v drugih nastanitvenih kapacitetah, primernih za mladoletnike.

[…]“

Direktiva 2013/32

16 V členu 2(q) Direktive 2013/32 „naknadna prošnja“ pomeni nadaljnjo prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe v zvezi s predhodno prošnjo, vključno s primeri, ko je prosilec prošnjo izrecno umaknil, in primeri, ko je organ za presojo prošnjo zavrnil po njenem implicitnem umiku v skladu s členom 28(1) te direktive.

Belgijsko pravo

17 Člen 45 Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (zakon o sprejemu prosilcev za azil in nekaterih drugih kategorij tujcev) (*Moniteur belge* z dne 7. maja 2007, str. 24027) z dne 12. januarja 2007 je v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o sprejemu), določal:

„Zoper upravičenca do sprejema se lahko izreče sankcija za hude kršitve sistema in pravil iz člena 19, ki veljajo v sprejemnih centrih. Pri izboru sankcije se upoštevajo narava in resnost kršitve ter konkretne okoliščine, v katerih je bila ta kršitev storjena.

Izreči je mogoče le naslednje sankcije:

[…]

7° začasna izključitev iz upravičenosti do materialne pomoči v sprejemnem centru za največ en mesec.

Sankcije naloži direktor ali oseba, odgovorna za sprejemni center. Sankcijo iz odstavka 2, točka 7, mora potrditi generalni direktor [agencije Fedasil] v treh delovnih dneh od dneva, ko je oseba, odgovorna za sprejemni center, sprejela sankcijo. Če v tem roku potrditve ni, je sankcija začasne izključitve samodejno odpravljena.

Organ, ki je sankcije naložil, jih lahko med njihovim izvajanjem omili ali odpravi.

Odločitev o naložitvi sankcije mora biti sprejeta objektivno in nepristransko ter obrazložena.

S pridržkom sankcije iz odstavka 2, točka 7, izvajanje sankcije nikakor ne sme imeti za posledico popolne odprave materialne pomoči, dodeljene na podlagi tega zakona, niti omejitve dostopa do zdravstvene oskrbe. Zaradi sankcije iz odstavka 2, točka 7, oseba, zoper katero je ta izrečena, nima pravice do nobene druge oblike sprejema razen do zdravstvene oskrbe, kot je določena v členih 24 in 25 [zakona o sprejemu].

Sankcijo iz odstavka 2, točka 7, je mogoče izreči le za zelo hude kršitve hišnega reda sprejemnega centra, ki ogrožajo bodisi osebje ali druge stanovalce sprejemnega centra bodisi varnost ali spoštovanje javnega reda v tem centru.

Oseba, zoper katero je izrečena sankcija začasne izključitve, mora biti pred sprejetjem sankcije zaslišana.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Z. Haqbin, afganistanski državljan, je v Belgijo prišel kot mladoletnik brez spremstva in 23. decembra 2015 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Dodeljen mu je bil skrbnik ter je bil sprejet v sprejemnih centrih Sugny in nato Broechem. V tem zadnjenavedenem centru je bil 18. aprila 2016 udeležen v pretepu med stanovalci različnega etničnega porekla. Da se je ta pretep končal, je morala posredovati policija, ki je Z. Haqbina pridržala, ker naj bi bil eden od pobudnikov tega pretepa. Z. Haqbin je bil naslednji dan izpuščen na prostost.

19 Z odločbo direktorja sprejemnega centra Broechem z dne 19. aprila 2016, ki je bila potrjena z odločbo generalnega direktorja agencije Fedasil z dne 21. aprila 2016, je bil Z. Haqbin v skladu s členom 45, drugi odstavek, točka 7, zakona o sprejemu za petnajst dni izključen iz materialne pomoči v sprejemnem centru.

20 Z. Haqbin je po lastnih izjavah in izjavah njegovega skrbnika noči od 19. do 21. aprila in od 24. aprila do 1. maja 2016 preživel v parku v Bruslju ter druge noči pri prijateljih ali znancih.

21 Skrbnik Z. Haqbina je 25. aprila 2016 pri arbeidsrechtbank te Antwerpen (delovno sodišče v Antwerpnu, Belgija) vložil predlog za zadržanje izvršitve ukrepa izključitve, ki je bil naložen z odločbama iz točke 19 te sodbe. Ta predlog je bil zaradi neobstoja nujnosti zavrnjen, ker Z. Haqbin ni dokazal, da se je znašel na ulici.

22 Z. Haqbin je bil od 4. maja 2016 dodeljen v drug sprejemni center.

23 Skrbnik Z. Haqbina je pri Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (nizozemsko govoreče delovno sodišče v Bruslju, Belgija) vložil tožbo za razglasitev ničnosti odločb z dne 19. in 21. aprila 2016 ter povračilo nastale škode. S sodbo tega sodišča z dne 21. februarja 2017 je bila ta tožba zavrnjena kot neutemeljena.

24 Skrbnik Z. Haqbina je 27. marca 2017 zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču, arbeidshof te Brussel (delovno sodišče v Bruslju, Belgija). Z. Haqbin, ki je medtem postal polnoleten, je 11. decembra 2017 ponovno začel postopek v svojem imenu.

25 Predložitveno sodišče meni, da člen 20 Direktive 2013/33 odpira problem razlage. Navaja, da je odbor za stike, ki je bil pri Evropski komisiji ustanovljen za pomoč državam članicam pri prenosu Direktive 2013/33, na sestanku 12. septembra 2013 navedel, da se po njegovem mnenju člen 20(4) te direktive nanaša na druge vrste sankcij kot na ukrepe, ki vključujejo omejitev ali ukinitev materialnih pogojev za sprejem. Po mnenju tega odbora naj bi ta razlaga izhajala iz izčrpnosti razlogov, naštetih v členu 20,

od (1) do (3), navedene direktive, ki upravičujejo omejitev ali ukinitev materialnih pogojev za sprejem. Vendar naj bi Raad van State (državni svet, Belgija) v stališču, ki ga je izdal v okviru pripravljalnih dokumentov zakona z dne 6. julija 2016 o spremembi zakona o sprejemu (*Moniteur belge* z dne 5. avgusta 2016, str. 47647), ki je bil sprejet za delni prenos Direktive 2013/33, menil, da taka razlaga člena 20 Direktive 2013/33 – ob upoštevanju besedila in povezanosti odstavkov od 4 do 6 tega člena – ni edina mogoča.

26 Predložitveno sodišče meni, da je odgovor na vprašanje glede razlage, ki je navedeno v prejšnji točki, upošteven za rešitev spora, o katerem odloča, saj če bi bilo treba člen 20 Direktive 2013/33 razlagati tako, da je izključitev iz materialnih pogojev za sprejem mogoča le v primerih, navedenih v odstavkih od 1 do 3 tega člena, in če ne gre za sankcijo, sprejeto na podlagi odstavka 4 tega člena, bi ta okoliščina zadoščala za odločitev, da sta bili odločbi z dne 19. in 21. aprila 2016 nezakoniti in da je agencija Fedasil storila napako, ko je naložila sankcijo, ki je v nasprotju z zakonom.

27 Poleg tega predložitveno sodišče meni, da konkretna uporaba obveznosti zagotavljanja dostojnega življenjskega standarda vsem prosilcem, ki je državam članicam naložena na podlagi člena 20(5) in (6) Direktive 2013/33, prav tako odpira vprašanja. V zvezi s tem zlasti navaja, da je iz pripravljalnih dokumentov zakona z dne 6. julija 2016 o spremembi zakona o sprejemu, navedenih v točki 25 te sodbe, natančneje iz obrazložitvenega memoranduma k osnutku zakona, razvidno, da se lahko po mnenju pristojnih ministrov cilj Direktive 2013/33 doseže z možnostjo, ki jo imajo prosilci, ki so začasno ali dokončno izključeni iz materialnih pogojev za sprejem, da se obrnejo na enega od zasebnih centrov za brezdomce, katerih seznam naj bi jim bil posredovan.

28 Predložitveno sodišče meni, da se postavlja vprašanje, ali mora javni organ, ki je odgovoren za sprejem prosilcev, da bi jim zagotovil dostojen življenjski standard, sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da se prosilcu za azil, ki je bil izključen iz materialnih pogojev za sprejem, kljub temu omogoči dostojen življenjski standard, ali pa se lahko omeji na zasebno pomoč in posreduje le, če ta zadevni osebi ne more zagotavljati takega življenjskega standarda.

29 Nazadnje, če bi bilo treba šteti, da lahko sankcije iz člena 20(4) Direktive 2013/33 pomenijo izključitev iz materialnih pogojev za sprejem, se predložitveno sodišče sprašuje, ali je take sankcije mogoče naložiti mladoletniku, zlasti mladoletniku brez spremstva.

30 V teh okoliščinah je arbeidshof te Brussel (delovno sodišče v Bruslju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 20, od (1) do (3), Direktive [2013/33] razlagati tako, da primere omejitve ali ukinitve materialnih pogojev za sprejem določa izčrpno? Ali pa iz člena 20(4) in (5) [te direktive] izhaja, da se ti materialni pogoji prav tako lahko ukinejo v okviru sankcije za hude kršitve pravil v nastavitvenih centrih in hudo nasilno vedenje?

2. Ali je treba člen 20(5) in (6) [navedene direktive] razlagati tako, da morajo države članice pred izdajo odločbe o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem ali o sankcijah v okviru teh odločb določiti potrebne ukrepe za zagotovitev pravice do dostojnega življenjskega standarda za obdobje izključitve? Ali pa je mogoče te določbe dopolniti s sistemom, v katerem se po izdaji odločbe o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem preverja, ali je osebi, na katero se nanaša odločba, zagotovljen dostojen življenjski standard, in po potrebi v tistem trenutku sprejeti ukrepe za odpravo pomanjkljivosti?

3. Ali je treba člen 20, od (4) do (6), [iste direktive] v povezavi s členi 14, 21, 22, 23 in 24 [te direktive] […] ter členi 1, 3, 4 in 24 Listine […] o temeljnih pravicah razlagati tako, da je proti mladoletniku, zlasti mladoletniku brez spremstva, mogoče izreči ukrep ali sankcijo začasne (ali dokončne) izključitve iz pravice do materialnih pogojev za sprejem, ali tako, da ju ni mogoče izreči?“

Vprašanja za predhodno odločanje

31 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20(4) Direktive 2013/33 razlagati tako, da lahko država članica med sankcijami, ki se lahko naložijo prosilcu za hudo kršitev pravil v nastavitvenih centrih in hudo nasilno vedenje, določi ukinitev ali omejitev materialnih pogojev za sprejem v smislu člena 2(f) in (g) te direktive, in če je tako, pod katerimi pogoji se taka sankcija lahko naloži, zlasti če se nanaša na mladoletnika in natančneje mladoletnika brez spremstva v smislu istega člena, točki (d) in (e).

32 V zvezi s tem je treba poudariti, da – kot je razvidno iz opredelitev iz člena 2(f) in (g) Direktive 2013/33 – izraz „materialni pogoji za sprejem“ označuje vse ukrepe, ki jih države članice zagotavljajo prosilcem v skladu s to direktivo ter ki vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kot kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke.

33 V skladu s členom 17(1) in (2) Direktive 2013/33 morajo države članice zagotoviti, da so prosilcem ob podaji prošnje za mednarodno zaščito na voljo materialni pogoji za sprejem in da ukrepi, sprejeti v ta namen, prosilcem omogočajo ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.

34 V primeru „ranljivih oseb“ v smislu člena 21 te direktive, med katere spadajo mladoletniki brez spremstva, kot je Z. Haqbin, ko mu je bila naložena sankcija iz postopka v glavni stvari, člen 17(2), drugi pododstavek, navedene direktive določa, da jim morajo države članice „zagotoviti“ tak življenjski standard.

35 Vendar obveznost držav članic, da zagotovijo, da so prosilcem na voljo materialni pogoji za sprejem, ni absolutna. Zakonodajalec Unije je namreč v členu 20 Direktive 2013/33 iz poglavja III te direktive, pri čemer sta oba naslovljena „Omejitev ali ukinitev materialnih pogojev za sprejem“, določil okoliščine, v katerih se lahko taki pogoji omejijo ali ukinejo.

36 Kot navaja predložitveno sodišče, se prvi trije odstavki tega člena izrecno nanašajo na „materialne pogoje za sprejem“.

37 V zvezi s tem člen 20(1) te direktive določa, da lahko države članice omejijo ali – v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih – ukinejo materialne pogoje za sprejem, kadar prosilec zapusti kraj bivanja, ki ga določi pristojni organ zadevne države članice, ne da bi ga prosilec o tem obvestil ali ne da bi pridobil dovoljenje, kadar prosilec ne izpolnjuje obveznosti javljanja organom ali obveznosti udeležbe pri osebnih razgovorih v zvezi z azilnim postopkom ali kadar je prosilec vložil „naknadno prošnjo“ v smislu člena 2(q) Direktive 2013/32.

38 Člen 20(2) Direktive 2013/33 določa, da se materialni pogoji za sprejem lahko omejijo, kadar se ugotovi, da prosilec brez utemeljenih razlogov ni vložil prošnje za mednarodno zaščito, takoj ko je bilo to praktično izvedljivo po prihodu v zadevno državo članico.

39 Poleg tega lahko države članice v skladu s členom 20(3) Direktive 2013/33 omejijo ali ukinejo materialne pogoje za sprejem, kadar je prosilec prikril finančna sredstva in je imel zato od teh pogojev neupravičeno korist.

40 Člen 20(4) Direktive 2013/33 določa, da lahko države članice določijo „sankcije“, ki se uporabijo za prosilca v primeru hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in hudega nasilnega vedenja.

41 Ker Direktiva 2013/33 ne vsebuje opredelitve pojma „sankcija“, ki je med drugim zajeta v členu 20(4) te direktive, in če ni pojasnila v zvezi z naravo sankcij, ki se prosilcu lahko naložijo na podlagi te določbe, imajo države članice pri določitvi teh sankcij diskrecijsko pravico.

42 Ker na podlagi besedila člena 20(4) Direktive 2013/33 samega po sebi ni mogoče odgovoriti na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče in kot so bila preoblikovana v točki 31 te sodbe, je treba pri razlagi te določbe upoštevati njeno sobesedilo ter splošno sistematiko in namen te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, točka 55 in navedena sodna praksa).

43 Natančneje, v zvezi z vprašanjem, ali se lahko „sankcija“ v smislu člena 20(4) Direktive 2013/33 nanaša na „materialne pogoje za sprejem“, je treba poudariti, prvič, da je ukrep, s katerim so prosilcu zaradi hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in zaradi hudega nasilnega vedenja omejeni ali ukinjeni materialni pogoji za sprejem, glede na svoj cilj in neugodne posledice za tega prosilca „sankcija“ v običajnem pomenu besede ter, drugič, da ta določba spada pod poglavje III te direktive, ki se nanaša na omejitev in ukinitev takih pogojev. Iz tega izhaja, da se sankcije, na katere se nanaša ta določba, načeloma lahko nanašajo na materialne pogoje za sprejem.

44 Res je, da je možnost držav članic, da omejijo ali ukinejo, odvisno od primera, materialne pogoje za sprejem, izrecno določena le v členu 20, od (1) do (3), Direktive 2013/33, ki se, kot je razvidno iz uvodne izjave 25 te direktive, v bistvu nanašajo na primere, ki pomenijo nevarnost, da prosilci zlorabijo sistem sprejema, ki je bil uveden z navedeno direktivo. Vendar odstavek 4 tega člena ne izključuje izrecno, da se lahko sankcija nanaša na materialne pogoje za sprejem. Poleg tega, kot je med drugim navedla Komisija, če imajo države članice možnost sprejeti ukrepe v zvezi s temi pogoji, da se zaščitijo pred nevarnostjo zlorabe sistema sprejema, morajo imeti to možnost tudi v primeru hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in v primeru hudega nasilnega vedenja, saj lahko taka dejanja namreč ogrožajo javni red ter varnost oseb in premoženja.

45 Ob tem je treba poudariti, da mora biti v skladu s členom 20(5) Direktive 2013/33 vsaka sankcija v smislu odstavka 4 tega člena objektivna, nepristranska, obrazložena in sorazmerna s posebnim položajem prosilca, pri čemer mora biti v vseh okoliščinah ohranjen njegov dostop do zdravstvene oskrbe in dostojen življenjski standard.

46 Kar zadeva, natančneje, zahtevo v zvezi z ohranitvijo dostojnega življenjskega standarda, je iz uvodne izjave 35 Direktive 2013/33 razvidno, da je namen te direktive zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati predvsem uporabo člena 1 Listine o temeljnih pravicah ter da jo je treba temu ustrezno izvajati. V zvezi s tem spoštovanje človeškega dostojanstva v smislu tega člena zahteva, da zadevna oseba ni v skrajnem premoženjskem položaju, ki ji ne bi omogočal zadovoljitve najosnovnejših potreb, kot so namestitev, hrana, obleka in higiena, in zaradi katerega bi bilo ogroženo njeno telesno ali duševno zdravje ali bi se znašla v stanju poslabšanja razmer, ki ni združljivo s tem dostojanstvom (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, točka 92 in navedena sodna praksa).

47 Naložitev sankcije, ki zgolj na podlagi razloga iz člena 20(4) Direktive 2013/33 zajema, čeprav začasno, ukinitev vseh materialnih pogojev za sprejem ali materialnih pogojev za sprejem v zvezi z nastanitvijo, hrano ali obleko, naj ne bi bila združljiva z obveznostjo, ki izhaja iz člena 20(5), tretji stavek, te direktive, da se prosilcu zagotovi dostojen življenjski standard, ker bi mu bila odvzeta možnost zadovoljitve najosnovnejših potreb, kot so navedene v prejšnji točki.

48 Taka sankcija bi poleg tega pomenila kršitev zahteve po sorazmernosti iz člena 20(5), drugi stavek, Direktive 2013/33, ker tudi najstrožje sankcije za kaznovanje kršitev ali ravnanj iz člena 20(4) te direktive prosilcu ne smejo odvzeti možnosti zadovoljitve njegovih najosnovnejših potreb.

49 Tega preudarka ni mogoče izpodbiti z dejstvom, ki ga navaja predložitveno sodišče, in sicer da je prosilec, ki je bil na podlagi sankcije izključen iz nastanitvenega centra v Belgiji, v trenutku, ko mu je bila ta sankcija naložena, prejel seznam zasebnih centrov za brezdomce, ki bi ga lahko sprejeli. Pristojni organi države članice se namreč ne smejo omejiti na to, da prosilcu, ki je izključen iz

nastanitvenega centra na podlagi sankcije, ki mu je bila naložena, izročijo seznam sprejemnih centrov, na katere bi se ta lahko obrnil, da bi bil v njih upravičen do materialnih pogojev za sprejem, ki so enakovredni tistim, ki so mu bili ukinjeni.

50 Nasprotno, obveznost zagotoviti dostojen življenjski standard, ki je določena v členu 20(5) Direktive 2013/33, po eni strani državam članicam že samo zaradi uporabe glagola „zagotoviti“ nalaga, da stalno in brez prekinitve zagotavljajo tak življenjski standard. Po drugi strani morajo organi držav članic dodelitev dostopa do materialnih pogojev za sprejem, ki lahko zagotavljajo tak življenjski standard, zagotoviti na urejen način in v okviru lastne odgovornosti, tudi kadar se za izpolnitev take obveznosti v okviru svoje pristojnosti po potrebi obrnejo na zasebne fizične ali pravne osebe.

51 Glede sankcije, pri kateri gre na podlagi razloga iz člena 20(4) Direktive 2013/33 za omejitev materialnih pogojev za sprejem, vključno z ukinitvijo ali omejitvijo dodatka za dnevne izdatke, morajo pristojni organi v vseh okoliščinah zagotoviti, da je taka sankcija – v skladu s členom 20(5) te direktive – glede na poseben položaj prosilca in vse okoliščine obravnavane zadeve v skladu z načelom sorazmernosti in ne ogroža dostojanstva tega prosilca.

52 Pojasniti je treba še, da lahko države članice v primerih iz člena 20(4) Direktive 2013/33 glede na okoliščine obravnavane zadeve in ob spoštovanju zahtev iz člena 20(5) te direktive naložijo sankcije, katerih učinek ni, da se prosilcu odvzamejo materialni pogoji za sprejem, kot je njegovo prebivanje v ločenem delu nastanitvenega centra, s prepovedjo stopanja v stik z nekaterimi prebivalci centra, ali njegova premestitev v drug nastanitveni center ali drugo namestitev v smislu člena 18(1)(c) navedene direktive. Prav tako člen 20(4) in (5) Direktive 2013/33 ne preprečuje pridržanja prosilca na podlagi člena 8(3)(e) te direktive, če so izpolnjeni pogoji iz členov od 8 do 11 navedene direktive.

53 Nazadnje je treba pojasniti, da morajo organi držav članic, če je prosilec – kot v postopku v glavni stvari – mladoletnik brez spremstva, to je „ranljiva oseba“ v smislu člena 21 Direktive 2013/33, ob sprejetju sankcij na podlagi člena 20(4) te direktive še posebej upoštevati poseben položaj mladoletnika in načelo sorazmernosti, kot je razvidno iz člena 20(5), drugi stavek, navedene direktive.

54 Poleg tega iz člena 23(1) Direktive 2013/33 izhaja, da je največja korist otroka primarna skrb držav članic pri izvajanju določb te direktive, ki se nanašajo na mladoletnike. V skladu z odstavkom 2 tega člena 23 morajo države članice pri ocenjevanju te največje koristi ustrezno upoštevati zlasti dejavnike, kot so dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika, pri čemer posebno pozornost namenijo njegovemu osebnemu položaju, ter razlogi, povezani z njegovo varnostjo in zaščito. V uvodni izjavi 35 navedene direktive je poudarjeno tudi, da je njen namen spodbujati predvsem uporabo člena 24 Listine o temeljnih pravicah in da je treba ta člen temu ustrezno izvajati.

55 V tem okviru je treba poleg splošnih ugotovitev, navedenih v točkah od 47 do 52 te sodbe, posebno pozornost vsekakor nameniti položaju mladoletnika ob sprejetju sankcije na podlagi člena 20(4) Direktive 2013/33 v povezavi z odstavkom 5 tega člena. Ti določbi poleg tega nista ovira za to, da se organi države članice odločijo, da zadevnega mladoletnika zaupajo službam ali pravosodnim organom, ki so zadolženi za varstvo mladoletnikov.

56 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 20(4) in (5) Direktive 2013/33 v povezavi s členom 1 Listine o temeljnih pravicah razlagati tako, da država članica med sankcijami, ki se lahko prosilcu naložijo za hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in za hudo nasilno vedenje, ne sme določiti sankcije, s katero bi se, čeprav začasno, ukinili materialni pogoji za sprejem v smislu člena 2(f) in (g) te direktive, ki se nanašajo na nastanitev, hrano ali obleko, ker bi bila s tem temu prosilcu odvzeta možnost zadovoljitve njegovih najosnovnejših potreb. Pri naložitvi drugih sankcij na podlagi navedenega člena 20(4) se morajo v vseh okoliščinah spoštovati pogoji, navedeni v odstavku 5 tega člena, zlasti tisti v zvezi s spoštovanjem načela

sorazmernosti in človeškega dostojanstva. Kar zadeva mladoletnika brez spremstva, je treba te sankcije zlasti glede na člen 24 Listine o temeljnih pravicah sprejeti predvsem ob upoštevanju največje koristi otroka.

Stroški

57 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 20(4) in (5) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v povezavi s členom 1 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da država članica med sankcijami, ki se lahko prosilcu naložijo za hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in za hudo nasilno vedenje, ne sme določiti sankcije, s katero bi se, čeprav začasno, ukinili materialni pogoji za sprejem v smislu člena 2(f) in (g) te direktive, ki se nanašajo na nastanitev, hrano ali obleko, ker bi bila tako temu prosilcu odvzeta možnost zadovoljitve njegovih najosnovnejših potreb. Pri naložitvi drugih sankcij na podlagi navedenega člena 20(4) se morajo v vseh okoliščinah spoštovati pogoji, navedeni v odstavku 5 tega člena, zlasti tisti v zvezi s spoštovanjem načela sorazmernosti in človeškega dostojanstva. Kar zadeva mladoletnika brez spremstva, je treba te sankcije zlasti glede na člen 24 Listine o temeljnih pravicah sprejeti predvsem ob upoštevanju največje koristi otroka.

Podpisi