

Mål C-422/21

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

9 juli 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

30 december 2020

Klagande:

Ministero dell'Interno

Motpart:

TO

Saken i det nationella målet

Överklagande av en dom som meddelats av Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, genom vilken ett överklagande som ingetts av en tredjelandsmedborgare mot ett beslut att dra in mottagningsåtgärderna avseende vederbörande bifölls.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Artikel 267 FEUF; huruvida de italienska bestämmelserna om indragande av mottagandeåtgärder är förenliga med direktiv 2013/33/EU när det anses att den skyddssökande har gjort sig skyldig till våldsamt uppträdande.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör artikel 20.4 och 20.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 hinder för nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs att mottagningsåtgärder avseende en myndig sökande vilken inte omfattas av

kategorin ”utsatta personer” ska dras in när sökanden anses ha gjort sig skyldig till ett grovt våldsamt uppträdande utanför förläggningen, vilket har tagit sig uttryck i att fysiskt våld använts gentemot offentliga tjänstemän och/eller personer som anförtrotts offentliga uppdrag och detta uppträdande orsakat dessa personer sådana skador att de varit tvungna att uppsöka den lokala akutmottagningen för vård?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt artikel 20.4.

Domstolens dom av den 12 november 2019 i mål C-233/18.

Anförda nationella bestämmelser och rättspraxis

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Lagstiftningsdekret nr 142 av den 18 augusti 2015 – Genomförandet av direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd och av direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd), särskilt:

Artikel 14, som reglerar villkoren för tillträde till mottagningssystemet och föreskriver att en sökande som har lämnat in sin ansökan och som saknar tillräckliga medel för att säkerställa en levnadsstandard som är adekvat för att försörja sig själv och hans eller hennes familjemedlemmar ska ha tillgång, tillsammans med sina familjemedlemmar, till de mottagningsåtgärder som föreskrivs i lagstiftningsdekretet.

Artikel 23, i den lydelse som var gällande vid tidpunkten för omständigheterna i målet, i vilken föreskrevs att prefekten i den provins där anläggningen för första mottagandet är belägen skulle förordna om att mottagningsåtgärderna skulle dras in, bland annat om asylsökanden allvarligt eller vid upprepade tillfällen brutit mot de regler som gäller för de förläggningar i vilka han eller hon är förlagda och om han eller hon gör sig skyldig till grovt våldsamt uppträdande. Vid antagandet av indragningsbeslutet ska hänsyn tas till sökandens situation, särskilt när det gäller villkoren för personer med särskilda behov. Beslutet om indragande kan överklagas till behörig regional förvaltningsdomstol (Tribunale amministrativo regionale).

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello

straniero (Lagstiftningsdekret nr 286 av den 25 juli 1998 – Konsoliderad version av lagstiftningen om immigration och om villkoren för utlänningar): artiklarna 4.3 och 26.7 bis.

I nationell rättspraxis har det slagits fast att prefektens indragning av mottagningsåtgärderna grundas på en i huvudsak skönsmässig bedömning av de faktiska omständigheterna och kräver en konkret bedömning av varje enskilt fall och av den berörda personens särskilda situation, inklusive åtgärdens proportionalitet med hänsyn till hur allvarligt det konstaterade beteendet är.

Denna rättspraxis är motstridig avseende två frågor: 1) Om det är nödvändigt att indragningen av mottagningsåtgärderna föregås av en underrättelse om inledande av förfarandet (den hänskjutande domstolen anser att en sådan underrättelse ska föregå indragningen). 2) Om enbart beteenden inom mottagningsanläggningar kan beivras eller även sådana gärningar som begås utanför dessa inrättningar, såsom är fallet i förevarande mål (den hänskjutande domstolen anser att den sistnämnda tolkningen är att föredra).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 TO, som är medborgare i ett land som inte tillhör Europeiska unionen och som är sökande av internationellt skydd och bor på en tillfällig mottagningsanläggning i Italien, är föremål för sådana mottagningsåtgärder som föreskrivs i lagstiftningsdekret nr 142/2015 för asylsökande utan tillräckliga medel för att garantera deras uppehälle.
- 2 Den 28 juni 2019 anmälde den kommunala polisen TO:s våldsamma och hotfulla beteende i samband med en händelse på en järnvägsstation till Prefettura di Firenze (prefekten i Florens). Vid detta tillfälle hade TO muntligen och fysiskt angripit en järnvägsanställd och två poliser vid den kommunala polisen, vilka fått sådana skador att de blivit tvungna att uppsöka akutmottagningen för att erhålla vård. För dessa gärningar blev TO föremål för en anmälan från poliserna i fråga och delgavs misstanke om brott genom ett dokument som översändes av den kommunala polisen.
- 3 Efter anmälan inledde prefekten i Florens ett förfarande mot TO för att dra in mottagningsåtgärderna på grund av ett grovt åsidosättande av bestämmelserna om mottagning. Eftersom TO inte inom den angivna fristen inkom med synpunkter eller relevanta handlingar, antogs ett dekret om att de mottagningsåtgärder som vidtagits till förmån för TO skulle dras in.
- 4 TO överklagade detta dekret till Tribunale amministrativo regionale per la Toscana och gjorde gällande att dekretet innebar ett åsidosättande av lagen och maktmissbruk. Nämnda domstol hänvisade bland annat till EU-domstolens dom av den 12 november 2019 i mål C-233/18, då den ansåg att det av den domen följde att den nationella domstolen var skyldig att underlåta att tillämpa

artikel 23.1 e i lagstiftningsdekret nr 142/2015 på grund av att den var oförenlig med unionsrätten, eftersom den föreskriver sanktionen indragning av mottagningsåtgärden såsom den enda sanktion som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i fråga. Tribunale amministrativo regionale per la Toscana biföll därför överklagandet och ogiltigförklarade det överklagade dekretet.

- 5 Ministero dell'interno (Inrikesministeriet) har överklagat denna dom.

Parternas huvudargument

- 6 Inrikesministeriet har för det första understrukt att EU-domstolens dom i det ovannämnda målet inte utesluter möjligheten till indragning av mottagningsvillkoren och, för det andra, att nämnda dom från EU-domstolen rörde indragning av mottagningsåtgärderna avseende ett ensamkommande barn, som varit inblandad i ett bråk på den mottagningsanläggning där denne tillfälligt var bosatt, medan TO i förevarande mål var myndig vid tidpunkten när gärningarna begicks och inte heller omfattades av kategorin utsatta personer (i den mån denna anser andra personer än underåriga) som anges i artikel 21 i det aktuella direktivet, vilken återges i artikel 17 i lagstiftningsdekret nr 142/2015. Dessutom rörde det mål som gav upphov till ovannämnda dom från EU-domstolen ett åsidosättande av en mottagningsbestämmelse, medan det beteende som tillskrivs TO är ett rättsstridigt handlande som uppenbart strider mot de italienska straffrättsliga bestämmelserna och som enligt nationell rättspraxis kan omfattas av "ett grovt våldsamt uppträdande" som det uttryckligen hänvisas till i artikel 23.1 e i lagstiftningsdekret nr 142/2015, och för vilket sanktionen indragning av mottagningsåtgärderna föreskrivs.
- 7 Nämnda ministerium har tillagt att sanktionen indragning även förefaller vara förenlig med proportionalitetsprincipen (som EU-domstolen erinrat om i sin dom i det ovannämnda målet som ett kriterium vad gäller påförande av sanktioner) just på grund av TO:s särskilt våldsamma och aggressiva beteende. Det hade inte varit möjligt att ålägga andra sanktioner, såsom överföring av TO till ett annat mottagningscentrum, eftersom det är en sanktion som endast föreskrivs för överträdelser som inte är allvarliga. I förevarande fall är således indragningen en sanktion som inte bara är proportionerlig utan även nödvändig.
- 8 TO har genmält att sanktionerna för överträdelser som begås av de personer som beviljats skyddsåtgärder ska vara proportionerliga i förhållande till såväl själva överträdelserna som till respekten för människans värdighet. I den nationella lagstiftning genom vilken det europeiska direktivet genomförs anges däremot indragning av mottagningsåtgärderna som enda sanktion, utan att det är möjligt att anpassa sanktionen med hänsyn till hur allvarligt beteendet är.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 I förevarande fall uppkommer fråga dels huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten, dels huruvida denna nationella lagstiftning är rättsenlig med hänsyn till den italienska grundlagen (på grund av åsidosättande av principen om att man ska betraktas som oskyldig tills man är dömd). Det uppkommer därmed ett problem avseende så kallat "dubbelt hänskjutande", det vill säga en situation då det i ett och samma mål uppkommer frågor om vissa bestämmelser är förenliga med grundlagen och frågor huruvida samma bestämmelser är förenliga med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser att detta problem ska lösas genom att ge företräde åt begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, på grundval av uttalanden från italienska Corte costituzionale, vilken nyligen har preciserat att det i fall av dubbelt hänskjutande ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida den först ska hänskjuta grundlagsfrågan eller den unionsrättsliga frågan.
- 10 Vad gäller den eventuella invändningen att EU-domstolen i nämnda dom av den 12 november 2019 i mål C-233/18 redan har uttalat sig om en materiellt identisk fråga, anser den hänskjutande domstolen för det första att det föreligger en skillnad mellan det fall som redan har prövats av EU-domstolen, där det rörde sig om ett ensamkommande barn, och den aktuella situationen. För det andra är det enligt doktrinen tillåtet för en nationell domstol att, även om det redan har meddelats ett avgörande från EU-domstolen i en identisk fråga, hänskjuta frågan till EU-domstolen för det fall den nationella domstolen anser sig kunna anföra nya argument eller om den inte är övertygad av skälen i EU-domstolens dom och begär en fördjupning av dessa, eller när den nationella domstolen räknar med en ändring av denna rättspraxis.
- 11 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel huruvida den tolkning och tillämpning som domstolen i första instans har gjort av nämnda dom från EU-domstolen, och som föranledde förstainstansdomstolen att underlåta att tillämpa den nationella bestämmelsen, är förenlig med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen lutar åt att domen i första instans inte är förenlig med unionsrätten.
- 12 För det första finns det en möjlig motsättning mellan det synsätt som domstolen i första instans har gett uttryck för och ordalydelsen i unionslagstiftningen och, i synnerhet, artikel 20.4 i direktiv 2013/33/EU, enligt vilken medlemsstaterna får fastställa "sanktioner" för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för "grovt våldsamt uppträdande". Den hänskjutande domstolen anser att användningen av begreppet "sanktioner" är mycket betydelsefull, eftersom den visar att lagstiftaren hade för avsikt att anpassa sanktionerna utifrån hur allvarliga överträdelserna är och således att de allvarligaste sanktionerna ska motsvara de allvarligaste beteendena. Ur detta perspektiv är det förståeligt att sanktionen indragning används i samband med de allvarligaste överträdelserna.

- 13 För det andra fruktar den hänskjutande domstolen att de principer som följer av domen i första instans kan missbrukas, för det fall en indragning av mottagningsåtgärderna inte skulle vara tillåten även i fall av särskilt allvarligt beteende. Tillämpningen på beteenden som, såsom i förevarande fall, inbegripit användning av fysiskt våld, av sanktioner som har mindre allvarliga följder för den som ansöker om internationellt skydd förefaller inte motsvara principen om en effektiv reaktion från rättssystemets sida. Sådana åtgärder kan visa sig vara ineffektiva ur förebyggande synpunkt, eftersom de inte har någon allmän avskräckande funktion och kan ge upphov till en känsla av strafffrihet hos gärningsmannen. I analogi med den italienska lagstiftningen för andra brottsliga gärningar som anses vara särskilt allvarliga (till exempel narkotikabrott, sexualbrott, olaglig invandring eller utvandring, eller invandring eller utvandring som syftar till utnyttjande av andras prostitution eller av barn som ska användas i olaglig verksamhet), där det vid fällande dom, även när det är fråga om en inte lagakraftvunnen dom, är förbjudet för en utlänning att resa in i Italien, förefaller det inte rimligt att anta att beteenden som är lika klandervärda (eller till och med är allvarligare) kan undgå de mest allvarliga sanktionerna när dessa handlingar utförs av personer som söker internationellt skydd.
- 14 När det gäller den sökande av internationellt skydds värdighet – en omständighet som EU-domstolen särskilt betonat i den återopade domen – förefaller denna kunna säkerställas i tillräcklig utsträckning genom att de grundläggande reglerna för det administrativa förfarandet iakttas, bland annat följande: a) Principen om en uttömmande utredning, enligt vilken följderna för mottagaren av stöd av en indragning av mottagningsåtgärderna ska undersökas noggrant och, i förekommande fall, med eventuell identifiering av de privata anläggningar som är beredda att ta emot denna person. b) Skyldigheten att motivera administrativa åtgärder, vilken innebär att hänsyn ska tas till utlänningens synpunkter i samband med deltagande i förfarandet; iakttagandet av dessa regler bör undvika risken för att en indragning av mottagningsåtgärderna frångår den berörda personen möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att äta, tvätta sig och ha tak över huvudet, och utsätter personen för en förnedring som är oförenlig med värdiga levnadsvillkor.
- 15 Slutligen ska EU-domstolen även besvara frågan huruvida de ”sanktioner” som föreskrivs i direktivet kan utsträckas till att omfatta handlingar som – såsom i förevarande fall – har begåtts utanför förläggningen, angående vilket den nationella rättspraxisen är motstridig, även på grund av bestämmelsernas mycket oklara lydelse. Den hänskjutande domstolen anser att den tolkning är att föredra enligt vilken de gärningar som kan leda till ”sanktioner” i den mening som avses i artikel 20.4 i direktivet även omfattar handlingar som begåtts utanför förläggningen, om de är ”grovt våldsamma”, och att såväl en bokstavstolkning som en teleologisk tolkning pekar åt detta håll. A) Sett ur ett bokstavstolkningssperspektiv förefaller direktivets ordalydelse peka på att medlemsstaterna får föreskriva påföljder för ”allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för grovt våldsamt uppträdande”. I detta fall förefaller grovt våldsamt uppträdande vara självständigt och åtskilt från fall av

åsidossättanden av regler som gäller för förläggningarna, och kan således avse även uppträdande utanför dessa förläggningar. Den nationella lagstiftningen är emellertid mer tvetydig, eftersom den kan tolkas som att den endast straffbelägger dessa beteenden om de begås inom förläggningen. B) Ur teleologisk synvinkel kan det inte bestridas att ”grovt våldsamt uppträdande”, även om de begåtts utanför förläggningen, kan ha en mycket negativ inverkan på en sådan förläggnings funktion.

- 16 De frågor som ställts är relevanta för utgången i målet. Om den nationella lagstiftningen inte ska tillämpas på grund av att den är oförenlig med unionsrätten ska den dom som meddelats i första instans fastställas och överklagandet ogillas. Om den motsatta ståndpunkten däremot skulle godtas, ska överklagandet bifallas, eftersom domstolen i första instans då gjort fel när den inte tillämpade artikel 23.1 e i lagstiftningsdekret nr 142/2015. På motsvarande sätt kan överklagandet inte vinna bifall om de grovt våldsamma uppträdanden som ska föranleda sanktioner enligt direktivet endast avser gärningar som begåtts inom förläggningen.