

Zaak C-184/24 [Sidi Bouzid] ⁱ

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 maart 2024

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 maart 2024

Verzoekende partij:

AF, in eigen naam en als persoon die ouderlijk gezag uitoefent over de minderjarige BF

Verwerende partij:

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

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tegen de maatregel waarbij is besloten tot intrekking van de opvangmaatregelen jegens AF en BF.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging krachtens artikel 267 TFUE van artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU. Meer bepaald moet worden vastgesteld of die bepaling in de weg staat aan een nationale regeling die toelaat dat opvangmaatregelen worden ingetrokken wanneer de voorwaarden voor de toekenning daarvan niet langer worden vervuld – in het bijzonder omdat de aanvrager van internationale bescherming overplaatsing naar een ander opvangcentrum weigert – en het risico bestaat dat als gevolg van deze intrekking niet langer in zijn basisbehoeften kan worden voorzien.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Prejudiciële vraag

„Staan artikel 20 van richtlijn [2013/33/EU] en de door het Hof in de arresten van 12 november 2019 in zaak C-233/18 en 1 augustus 2022 in zaak C-422/21 geformuleerde beginselen – voor zover zij zich ertegen verzetten dat de overheidsinstantie van de lidstaat kan besluiten om de opvangmaatregelen bij wijze van sanctie in te trekken indien daardoor het risico bestaat dat niet in de essentiële levensbehoeften van de buitenlandse aanvrager van internationale bescherming en diens gezin kan worden voorzien – in de weg aan een nationale regeling volgens welke een opvangmaatregel, na een gemotiveerde individuele beoordeling van onder andere de noodzaak en de evenredigheid van de maatregel, kan worden ingetrokken niet bij wijze van sanctie, maar omdat de voorwaarden daarvoor niet langer worden vervuld, en in het bijzonder omdat de buitenlandse onderdaan op andere gronden dan de bevrediging van de elementaire levensbehoeften en de bescherming van de menselijke waardigheid weigert in te stemmen met de overplaatsing naar een ander opvangcentrum dat de overheidsinstantie wegens objectieve organisatorische vereisten heeft aangewezen en waar, onder de verantwoordelijkheid van die instantie, vergelijkbare materiële opvangvoorzieningen worden gewaarborgd als die welke in het centrum van herkomst worden geboden, indien de weigering van de overplaatsing en het daaruit voortvloeiende intrekingsbesluit de vreemdeling in de situatie plaatsen dat hij niet kan voorzien in zijn eigen elementaire levensbehoeften en die van zijn gezin?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en Unierechtspraak

Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, met name overweging 25 en artikel 20, lid 1, onder a)

Arresten van het Hof van 12 november 2019, C-233/2018, en 1 augustus 2022, C-422/21

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 142/2015 (hierna: „wetsbesluit nr. 142/2015”) waarbij de richtlijnen 2013/32/EU en 2013/33/EU in nationaal recht zijn omgezet:

artikel 23, lid 1, onder a), waarbij artikel 20, lid 1, onder a), van richtlijn 2013/33/EU in nationaal recht is omgezet, bepaalt dat opvangmaatregelen worden ingetrokken indien de aanvrager van internationale bescherming zich niet meldt bij de aangewezen structuur of het opvangcentrum verlaat zonder de bevoegde prefectuur vooraf met opgaaf van redenen daarvan in kennis te stellen;

artikel 23, lid 2 bis, bepaalt dat de betrokken besluiten individueel worden vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en rekening houdend met de situatie van de verzoeker, en met redenen zijn omkleed.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 18 mei 2023 heeft verzoeker, die samen met zijn minderjarige zoon in een opvangcentrum in Milaan verbleef, (voor de derde keer) geweigerd om te worden overgeplaatst naar een ander opvangcentrum, eveneens in Milaan, zoals de overheidsinstantie die deze centra beheert, had besloten. Na de weigering werden de ten gunste van hem vastgestelde opvangmaatregelen ingetrokken.
- 2 Verzoeker heeft een verzoek in kort geding ingediend, dat in eerste instantie is afgewezen door de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (rechter in eerste aanleg Lombardije, Italië), die oordeelde dat de overheidsinstantie in casu met de intrekking haar organisatiebevoegdheid in verband met het beheer van de opvangcentra heeft uitgeoefend. Het kort geding in hoger beroep is vervolgens evenwel toegewezen door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), die van oordeel was dat door de intrekking inbreuk zou kunnen worden gemaakt op de fundamentele mensenrechten, zoals toegang basisbehoeften als voedsel, huisvesting en kleding.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 In de motivering van het intrekkingbesluit zijn meerdere feiten betreffende verzoeker vermeld: ten eerste, de omstandigheid dat hij, samen met zijn zoon, in een accommodatie verblijft die bestemd is voor niet twee maar vier personen; ten tweede, het gewelddadige gedrag van verzoeker. De intrekking is evenwel gebaseerd op het feit dat verzoeker meerdere malen heeft geweigerd om te worden overgeplaatst, waartoe de overheidsinstantie om organisatorische redenen had besloten.
- 4 Ter rechtvaardiging van de weigering heeft verzoeker aangevoerd dat zijn zoon vlak bij het huidige opvangcentrum naar school gaat.

Daarnaast betoogt hij dat indien de maatregelen werden ingetrokken, hij niet in staat zou zijn om in de elementaire levensbehoeften van hemzelf en van zijn zoon te voorzien.

Voorts stelt verzoeker onder meer dat er in het intrekkingbesluit geen rekening mee is gehouden dat hij en zijn minderjarige zoon behoren tot de categorie „kwetsbare personen”, en beroept hij zich op schending van artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU, zoals uitgelegd door het Hof in de arresten C-233/18 en C-422/21, waarin het, weliswaar met betrekking tot de in artikel 23, lid 1, onder e), geregelde situaties – welke bepaling thans is ingetrokken – een algemeen

beginsel heeft uitgedrukt dat betrekking heeft op alle gevallen van intrekking van de maatregel, ook indien de intrekking geen sanctie vormt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 5 Volgens artikel 23 van wetsbesluit nr. 142/2015 – waarin de opzet van artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU is overgenomen – kunnen opvangmaatregelen in meerdere gevallen worden beperkt: ernstige of herhaalde overtreding door de aanvrager van internationale bescherming van de regels van het centrum waar hij is gehuisvest, met inbegrip van opzettelijke beschadiging van roerende of onroerende zaken, of ernstige vormen van geweld. In deze gevallen vormt het besluit een sanctie, aangezien dat het gevolg is van onrechtmatig gedrag.
- 6 De overheidsinstantie kan in verschillende situaties intrekking gelasten, wanneer de voorwaarden voor toekenning van de opvangmaatregelen niet langer zijn vervuld. Volgens artikel 23, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 142/2015 is daarvan sprake indien de betrokkene zich niet bij de aangewezen structuur meldt of het opvangcentrum verlaat zonder de bevoegde prefectuur vooraf met opgaaf van redenen daarvan in kennis te stellen. In dergelijke situaties is de intrekking geen sanctie, maar een bestuurlijke maatregel die het gevolg is van het feit dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van de opvangmaatregelen.
- 7 De situatie in de onderhavige zaak valt binnen de werkingssfeer van artikel 23, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 142/2015. Volgens de bewoordingen van deze bepaling heeft zij weliswaar betrekking op de situatie waarin de aanvrager van internationale bescherming zich niet bij de hem toegewezen structuur meldt of het centrum verlaat, maar gezien de identieke onderliggende redenen en omwille van de coherentie van het ten behoeve van verzoekers om internationale bescherming opgezette systeem, moet daarbij ook het geval worden inbegrepen waarin de vreemdeling, nadat hem de maatregelen zijn toegekend, weigert om te worden overgebracht naar een ander opvangcentrum dat de overheidsinstantie wegens organisatorische en beheersvereisten heeft aangewezen.
- 8 Het Hof heeft de in casu aangehaalde beginselen eerst in arrest C-233/18 met bevestigd betrekking tot vreemdelingen die behoren tot de categorie van kwetsbare personen bedoeld in artikel 21 van richtlijn 2013/33/EU, en vervolgens in het latere arrest C-422/21 uitgebreid tot elke aanvrager van internationale bescherming, ongeacht of hij tot de in artikel 21 bedoelde categorieën behoort. Hieruit volgt dat intrekking bij wijze van sanctie niet kan worden gelast wanneer de vreemdeling in concreto niet in staat blijkt te zijn om in zijn meest elementaire behoeften te voorzien.
- 9 Gezien de gronden voor de beslissingen van het Hof en de samenhang daarvan met de grondbeginselen van de rechtsorde van de Europese Unie, die strekken tot bescherming van de menselijke waardigheid, kan worden gesteld dat de door het Hof geformuleerde beginselen algemene strekking hebben, en dus ook van

toepassing zijn buiten het geval van intrekking bij wijze van sanctie, en dus ook op de intrekking die geen sanctie vormt overeenkomstig artikel 23, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 142/2015.

- 10 Op grond van deze opzet kan het feit dat de voorwaarden voor toekenning van de maatregelen niet langer zijn vervuld, niet leiden tot intrekking indien dat tot gevolg heeft dat niet in de meest elementaire behoeften van de persoon kan worden voorzien.
- 11 Dit vraagstuk staat in de onderhavige zaak centraal, aangezien de Consiglio di Stato, in hoger beroep, de uitspraak in kort geding van de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia heeft herzien op grond van de overweging dat door de intrekking inbreuk zou kunnen worden gemaakt op fundamentele rechten van de mens als toegang tot voedsel, huisvesting en kleding.
- 12 In een deel van de nationale rechtspraak is deze benadering recentelijk verder uitgewerkt, door met betrekking tot een intrekking waartoe was besloten omdat de verzoeker het opvangcentrum had verlaten zonder de prefectuur vooraf daarvan in kennis te stellen, te oordelen dat, hoewel de voorwaarden voor een sanctie niet zijn vervuld, de door het Hof geformuleerde beginselen moeten worden geacht ook op dat geval van toepassing te zijn.
- 13 De Consiglio di Stato, kamer III, heeft in zijn arrest nr. 10999 van 15 december 2022 geoordeeld dat de intrekking waarin de Italiaanse wetgever voor dat geval heeft voorzien geen ruimte laat voor gradatie en de enige reactie van de rechtsorde vormt, waardoor dus het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden en de elementaire behoeften van de vreemdeling waarop de maatregel betrekking heeft niet kunnen worden beschermd, hetgeen in strijd is met de noodzakelijke bescherming van de menselijke waardigheid.
- 14 Op basis van deze veronderstellingen is in het voornoemde arrest artikel 23, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 142/2015 buiten toepassing gelaten wegens schending van artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU.
- 15 Deze benadering is evenwel ontwikkeld vóór decreto legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 20/2023, dat – om het nationale recht in overeenstemming te brengen met het Unierecht – de mogelijkheid tot intrekking tot een discretionaire bevoegdheid heeft gemaakt, waarbij de intrekking moet afhangen van een concrete beoordeling van alle relevante gegevens, zonder enig automatisme. De Italiaanse regeling werd buiten toepassing gelaten wegens het strikte karakter van de intrekkingbepalingen; dat strikte karakter is thans weggenomen, en daarmee ook de reden waarom de zij in strijd was met het Unierecht.
- 16 In de huidige context van de regeling, waarin het evenredigheidsbeginsel kan worden geëerbiedigd, kan artikel 23 van wetsbesluit nr. 142/2015 bijgevolg niet meer buiten toepassing worden gelaten wegens het voornoemde aspect.

- 17 In casu meent de verwijzende rechter dat de overheidsinstantie het intrekkingbesluit toereikend heeft gemotiveerd. De overheidsinstantie wilde verzoeker namelijk niet uit het opvangsysteem verwijderen, maar slechts overplaatsen naar een ander centrum, waar hij volledige bescherming zou blijven genieten. De intrekking van de opvangmaatregelen is een rechtstreeks gevolg van de weigering van de vreemdeling om die opvangmaatregelen te blijven genieten, zij het op een andere plaats. Zij komt uiteindelijk neer op een vrijwillige onttrekking aan het opvangsysteem, waardoor de zaak volledig gelijkwaardig is aan die van de vreemdeling die van begin af aan opvang weigert.
- 18 Het blijft evenwel een feit dat de vreemdeling als gevolg van het litigieuze besluit (uit eigen keuze) mogelijk niet in zijn primaire behoeften kan voorzien. De verwijzende rechter wijst er nogmaals op dat daarmee niet zou worden voorzien in dezelfde behoeften als wanneer persoon vrijwillig weigert om in het opvangsysteem te worden opgenomen, wat uiteraard niet kan worden opgelegd, maar altijd de instemming van de betrokkene vereist.
- 19 Aangezien de door het Hof in de genoemde arresten geformuleerde beginselen algemene strekking lijken te hebben, vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 23, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 142/2015, uitsluitend wat het hierboven gespecificeerde deel betreft, verenigbaar is met artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU.
- 20 De vraag is of artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU in de weg staat aan een nationale regeling die toelaat dat opvangmaatregelen worden ingetrokken wanneer de objectieve voorwaarden voor de toekenning daarvan niet langer zijn vervuld – en in het bijzonder wanneer de vreemdeling overplaatsing naar een ander opvangcentrum, waartoe de overheidsinstantie om organisatorische redenen heeft besloten, weigert – indien het intrekkingbesluit noodzakelijk en evenredig is en is vastgesteld na een grondig onderzoek van alle omstandigheden van de zaak, maar de vreemdeling blootstelt aan het risico dat niet langer in zijn basisbehoeften wordt voorzien, ook al is dit toe te schrijven aan zijn eigen vrije beslissing.
- 21 Indien het Unierecht aan een dergelijke nationale regeling in de weg zou staan, zou het aspect van de basisbehoeften de bevoegdheid tot intrekking wegens het niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toekenning daarvan volledig verlammen. Het is immers niet eenvoudig voor te stellen dat een persoon die juist wegens de moeilijkheden waarin hij verkeert dergelijke opvang geniet, opeens over een verblijf en voldoende middelen voor levensonderhoud zou kunnen beschikken.
- 22 Het zwaarwegende belang de menselijke waardigheid te beschermen kan een dergelijk gevolg weliswaar rechtvaardigen in het geval de maatregel bij wijze van sanctie wordt ingetrokken jegens de persoon die recht op opvang blijft houden, doch het is maar de vraag of dezelfde conclusie ook geldt indien de persoon vrijwillig en zonder passende rechtvaardiging ervoor kiest om zijn verblijf in het opvangsysteem (in een ander centrum) te weigeren.

- 23 In wezen lijkt er een risico op misbruik van het stelsel te bestaan dat volgens het Hof intrekking van opvangmaatregelen rechtvaardigt (zie arresten C-422/21, punt 38, en C-233/18, punt 44).
- 24 Er zij aan herinnerd dat het bij de toekenning van opvangmaatregelen aan de overheidsinstantie staat om te bepalen in welk opvangcentrum de vreemdeling wordt geplaatst die niet in de eigen levensbehoeften en die van zijn gezin kan voorzien en om internationale bescherming heeft verzocht. De keuze wordt gemaakt op basis van de beoordeling van organisatorische en beheersaspecten die door de overheidsinstantie moeten worden gemaakt. De overheidsinstantie behoudt tijdens de uitvoering van de maatregelen de organisatorische bevoegdheid. De overheidsinstantie is bijgevolg bevoegd om te gelasten dat rechthebbenden worden overgeplaatst in geval van aantoonbare organisatorische vereisten.
- 25 In casu heeft de overheidsinstantie erop gewezen dat verzoeker samen met zijn zoon in een accommodatie verbleef die voor vier mensen bestemd was en dus geschikt was voor de behoeften van een groter gezin. Om die redenen heeft zij gelast verzoeker over te plaatsen naar een ander centrum, eveneens in de stad Milaan.
- 26 Dit laatste aspect is met name relevant, aangezien het Hof heeft verduidelijkt (zie arrest C-233/18, punten 49 en 50) dat de lidstaten ervoor verantwoordelijk zijn toegang tot opvangvoorzieningen te garanderen, ook wanneer zij een beroep doen op natuurlijke personen of rechtspersonen uit de particuliere sector.
- 27 Dit aspect blijkt in casu in acht te zijn genomen, aangezien de overheidsinstantie, na erop te hebben gewezen dat er objectieve organisatorische vereisten zijn die de overplaatsing rechtvaardigen, rechtstreeks een ander centrum in dezelfde stad heeft aangewezen waar verzoeker samen met zijn minderjarige zoon de opvangmaatregelen kon blijven genieten.
- 28 De intrekking van de maatregel berust uitsluitend op de weigering van verzoeker om met de overplaatsing in te stemmen, aangezien niet langer was voldaan aan de voorwaarde voor toekenning daarvan, namelijk dat verzoeker zich daadwerkelijk meldde bij het door de overheidsinstantie aangewezen centrum.
- 29 Verzoeker heeft de overplaatsing niet geweigerd omdat het later door de overheidsinstantie aangewezen centrum aantoonbaar ongeschikt is voor zijn levensbehoeften, maar uitsluitend omdat het eerste centrum dicht bij de school ligt die zijn minderjarige zoon bezoekt. Dit aspect van het vraagstuk moet weliswaar in aanmerking worden genomen, maar is minder belangrijk dan de organisatorische behoeften van het centrum, aangezien de minderjarige in elk geval, ook in geval van overplaatsing, onderwijs wordt gegarandeerd.
- 30 Richtlijn 2013/33/EU biedt de lidstaten de mogelijkheid om te reageren op eventueel misbruik van de bescherming die door middel van toegang tot

opvangvoorzieningen wordt geboden. Dit beginsel is bevestigd in de voornoemde arresten van het Hof.

- 31 De verwijzende rechter merkt op dat weigering in die context misbruik van opvangmaatregelen oplevert waartegen de overheidsinstantie maatregelen kan nemen overeenkomstig de in de voornoemde arresten van het Hof vastgestelde beginselen.
- 32 Intrekking is in de onderhavige zaak de enige maatregel die de overheidsinstantie kan nemen om het misbruik aan te pakken, aangezien het niet mogelijk is om de opvang te beperken, en evenmin om andere, minder ingrijpende maatregelen te nemen, gezien het feit dat de reden voor de overplaatsing bestaat in objectieve organisatorische vereisten omdat verzoeker en zijn zoon in een accommodatie verblijven die bestemd is voor een gezin van vier personen, en niet van twee personen, en er in het centrum geen andere accommodaties beschikbaar zijn.
- 33 Indien werd geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU zich in casu tegen de uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking verzet, zou de overheidsinstantie in concreto niet langer in staat zijn om de opvangcentra te beheren, aangezien een vreemdeling slechts overplaatsing hoeft te weigeren om de organisatie van dergelijke centra te verlammen en een louter aan de wil van de vreemdeling gekoppeld „recht op verblijf” in het eerste toegewezen centrum te krijgen dat geen enkele grondslag vindt in het nationale en het Unierecht en onverenigbaar is met objectieve organisatorische vereisten voor de maatregelen.