

**Sag C-422/21**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

9. juli 2021

**Forelæggende ret:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Afgørelse af:**

30. december 2020

**Appellant:**

Ministero dell'Interno

**Indstævnte:**

TO

**Hovedsagens genstand**

Appel af dom afsagt af Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana, Italien), hvorved en statsborger i et land, som ikke er medlem af Unionen, fik medhold i en sag til prøvelse af en inddragelse af de modtagelsesforanstaltninger, der var truffet i forhold til denne.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Artikel 267 TEUF; forenelighed med direktiv 2013/33/EU af en italiensk lovgivning, hvorefter modtagelsesforanstaltningerne inddrages, såfremt ansøgeren har udvist voldelig adfærd.

**Præjudicielt spørgsmål**

Er artikel 20, stk. 4 og 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 til hinder for en national lovgivning, hvorefter modtagelsesforanstaltningerne inddrages for en ansøger, som er myndig, og som

ikke er omfattet af kategorien »sårbare personer«, såfremt denne ansøger har udvist en særlig voldelig adfærd konstateret uden for indkvarteringscentret, som har udmøntet sig i fysisk vold mod embedsmænd og/eller personer med et offentligt hverv, og hvorved ofrene blev påført læsioner, der gjorde det nødvendigt at bringe disse til den lokale skadestue?

### **Anførte EU-retlige forskrifter og EU-retspraksis**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, artikel 20, stk. 4.

Domstolens dom af 12. november 2019, sag C-233/18.

### **Anførte nationale retsforskrifter og national retspraksis**

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 (lovdekret nr. 142 af 18.8.2015 om gennemførelse af direktiv 2013/33/EU om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse og af direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse), navnlig:

Artikel 14 regulerer vilkårene for adgang til modtagelsesordningen og bestemmer, at den ansøger, som har indgivet den pågældende ansøgning, og som ikke råder over tilstrækkelige midler til at sikre en passende levestandard for vedkommende selv og dennes familiemedlemmer, har adgang sammen med familiemedlemmerne til de modtagelsesforanstaltninger, som er fastsat i lovdekretet.

Artikel 23, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, fastsatte, at præfekten i den provins, hvori det første indkvarteringscenter er beliggende, anordner inddragelse af modtagelsesforanstaltninger, bl.a. i tilfælde af asylansøgerens alvorlige og gentagne tilsidesættelse af reglerne i de faciliteter, hvori vedkommende er indkvarteret, og grov voldelig adfærd. Ved vedtagelsen af inddragelse tages der hensyn til ansøgerens situation, navnlig forholdene for personer med særlige behov. Der kan anlægges sag til prøvelse af inddragelsen ved den kompetente regionale forvaltningsdomstol.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (lovdekret nr. 286 af 25.7.1998, konsoliderede bestemmelser vedrørende indvandring og betingelser, som udlændinge skal opfylde); artikel 4, stk. 3, og artikel 26, stk. 7a.

National retspraksis har fastslået, at præfektens inddragelse af modtagelsesforanstaltninger er baseret på en overvejende skønsmæssig vurdering af de faktiske omstændigheder og kræver en konkret bedømmelse af den enkelte sag og af den pågældende persons særlige situation, også med hensyn til proportionaliteten af foranstaltningen i forhold til grovheden af den fastslåede adfærd.

Denne retspraksis er delt på to spørgsmål: 1) om det er nødvendigt, at indledningen af proceduren meddeles, inden modtagelsesforanstaltningerne inddrages (den forelæggende ret lægger til grund, at denne meddelelse skal gå forud for inddragelsen); 2) om det alene er adfærd udvist inden for modtagelsesfaciliteterne eller tillige adfærd udvist uden for disse faciliteter som i den foreliggende sag, som kan sanktioneres (den forelæggende ret lægger til grund, at den anden fortolkning skal foretrækkes).

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 TO, som er statsborger i et land, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, har ansøgt om international beskyttelse og er indkvarteret på et midlertidigt indkvarteringscenter i Italien, er omfattet af de modtagelsesforanstaltninger i lovdekret nr. 142/2015, der er forbeholdt asylansøgere, som ikke råder over tilstrækkelige midler til eget underhold.
- 2 Den 28. juni 2019 indrapporterede det kommunale politi TO's voldelige og truende adfærd i forbindelse med en hændelse på en jernbanestation til præfekturet i Firenze. Ved denne lejlighed havde TO verbalt og fysisk overfaldet en medarbejder ved jernbanerne og to kommunale politibetjente, som havde lidt sådanne læsioner, at de måtte på skadestuen. På grund af disse omstændigheder indgav de pågældende betjente en klage over TO, som modtog meddelelse om retsforfølgning fra det kommunale politi.
- 3 Som følge af denne indrapportering har præfekturet i Firenze indledt proceduren for inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne ved alvorlig tilsidesættelse af reglerne for modtagelse i forhold til TO. Da TO ikke havde fremsat bemærkninger til de pågældende dokumenter inden for den fastsatte frist, blev der vedtaget et dekret, hvorved de modtagelsesforanstaltninger, som var truffet i forhold til denne, blev inddraget.
- 4 TO har anfægtet dette dekret ved Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol i Toscana, Italien) og gjort gældende, at det er behæftet med en lovovertrædelse og overskridelse af beføjelser. Denne ret henviste navnlig til Domstolens dom af 12. november 2019 i sag C-233/18 og lagde til grund, at det fremgår af denne dom, at den nationale ret skal se bort fra artikel 23, stk. 1, litra e), i lovdekret nr. 142/2015, for så vidt bestemmelsen er uforenelig med EU-retten, idet det heri er fastsat, at den eneste sanktion, som kan finde anvendelse på de pågældende faktiske omstændigheder, er inddragelse af

modtagelsesforanstaltningen. Retten tog derfor søgsmålet til følge og annullerede den anfægtede anordning.

- 5 Indenrigsministeriet har appelleret denne dom.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 6 Indenrigsministeriet fremhæver for det første, at den citerede dom fra Domstolen ikke udelukker muligheden for inddragelse af modtagelsesforhold, og for det andet, at genstanden for den nævnte dom fra Domstolen vedrørte inddragelse af modtagelsesforanstaltninger i forhold til en uledsaget mindreårig, som var hovedperson i et slagsmål på det indkvarteringscenter, hvor han var midlertidigt indkvarteret, hvorimod TO i den foreliggende sag allerede var myndig på tidspunktet for de faktiske omstændigheder og heller ikke var omfattet af listen over sårbare personer (som tillige er forskellig fra mindreårige) i det omhandlede direktivets artikel 21, som er gentaget i artikel 17 i lovdekret nr. 142/2015. Desuden vedrørte dommen overtrædelsen af en regel på indkvarteringscentret, hvorimod den overtrædelse, som tilskrives TO, er en ulovlig adfærd, som er klart i strid med italienske strafferetlige bestemmelser, og som ifølge national retspraksis kan være omfattet af »grov voldelig adfærd«, som artikel 23, stk. 1, litra e), i lovdekret nr. 142/2015 udtrykkeligt henviser til, og hvorefter sanktionen for denne adfærd er inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne.
- 7 Det nævnte ministerium tilføjer, at sanktionen inddragelse også forekommer i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (hvortil der i nævnte dom fra Domstolen henvises som vejledende kriterium ved fastsættelsen af sanktioner) netop som følge af TO's særligt voldelige og aggressive adfærd. Det er ikke muligt at pålægge andre sanktionsforanstaltninger, herunder at overføre TO til et andet indkvarteringscenter, da der alene er tale om sanktioner for ikke-alvorlige overtrædelser. I den foreliggende sag har inddragelsen vist sig ikke alene forholdsmæssig, men tillige nødvendig.
- 8 Heroverfor anfører TO, at sanktionerne for overtrædelse begået af personer omfattet af beskyttelsesforanstaltninger skal være forholdsmæssige med hensyn til både selve overtrædelserne og den menneskelige værdighed. Den nationale lovgivning til gennemførelse af EU-direktivet har derimod angivet, at inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne er den eneste sanktion uden mulighed for at tilpasse sanktionen efter adfærdens alvorlighed.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 9 I den foreliggende sag er de relevante spørgsmål dels, om national ret er i overensstemmelse med EU-retten, dels om den nationale retsforordning er berettiget i forhold til den italienske forfatning (tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning). Der opstår således et problem med såkaldt »doppia pregiudizialità« (dobbelt præjudiciel), dvs. den situation, hvori der i én og samme

sag samtidig opstår spørgsmål om, hvorvidt retsfor skrifterne er forfatningsstridige og i overensstemmelse med EU-retten. Den forelæggende ret vil løse dette problem ved at prioritere en præjudiciel forelæggelse for Domstolen på grundlag af retspraksis fra den italienske forfatningsdomstol, som for nylig har præciseret, at det i såkaldt dobbelt præjudicielle sager påhviler den forelæggende ret at afgøre, om det forfatningsmæssige eller det EU-retlige spørgsmål skal rejses først.

- 10 Hvad angår det eventuelle argument, hvorefter Domstolen med den nævnte dom af 12. november 2019 i sag C-233/18, allerede har taget stilling til et materielt identisk spørgsmål, lægger den forelæggende ret først og fremmest til grund, at den af Domstolen allerede behandlede sag, hvori der var tale om en uledsaget mindreårig, er forskellig fra nærværende sag. Også selv om Domstolen allerede har taget stilling til et identisk spørgsmål, har den nationale ret ifølge den juridiske litteratur endvidere stadig mulighed for at forelægge Domstolen spørgsmålet, såfremt den finder, at den kan tilføje nye argumenter, eller såfremt den ikke er overbevist af præmisserne i Domstolens dom og ønsker en uddybning heraf, eller i tilfælde af, at den forventer en ændring af denne retspraksis.
- 11 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den af retten i første instans anlagte fortolkning og anvendelse af Domstolens dom, som ledte den til at se bort fra den nationale retsfor skrift, er i overensstemmelse med EU-retten. Den forelæggende ret hælder til den opfattelse, at dommen afsagt af retten i første instans ikke er i overensstemmelse med EU-retten.
- 12 For det første finder retten, at den af retten i første instans anlagte fortolkning muligvis er i strid med ordlyden af EU-retten, navnlig artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte »sanktioner« for alvorlige overtrædelser af reglerne i indkvarteringscentre eller for »grov voldelig adfærd«. Den forelæggende ret finder, at anvendelsen af udtrykket »sanktioner« er yderst betydningsfuld, idet det angiver, at lovgiver havde til hensigt at tilpasse sanktionerne efter overtrædelsernes grovhed, således at de groveste handlinger medfører de strengeste sanktioner. I dette perspektiv forekommer sanktionen inddragelse forståelig i forbindelse med de groveste overtrædelser.
- 13 For det andet frygter retten et misbrug af de principper, som kan udledes af dommen afsagt af retten i første instans, hvis inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne end ikke tillades i tilfælde af særlig alvorlig adfærd. Anvendelse på adfærd, som i det foreliggende tilfælde har omfattet brug af fysisk vold, af sanktionsforanstaltninger, som har mindre indgribende indvirkninger i forhold til en ansøger om international beskyttelse forekommer ikke at overholde princippet om effektiviteten af retsordenens reaktioner. Sådanne foranstaltninger kan vise sig ineffektive til forebyggelse, for så vidt de ikke vil have en almindelig afskrækkende funktion og vil kunne skabe en følelse af straffrihed hos gerningsmanden. Analogt med bestemmelserne i Italien for anden kriminalitet, som lovgivningen anser for særlig grov (f.eks. handlinger forbundet med narkotika, seksuel frihed, ulovlig immigration eller emigration eller med henblik på udnyttelse til prostitution eller mindreårige, der skal bruges i ulovlige

aktiviteter), for hvilke en udlænding i tilfælde af domfældelse, også med en ikke-endelig dom, forbydes indrejse i Italien, forekommer det desuden ikke rimeligt at antage, at handlinger, som tillige eller tilsvarende er forkastelige (eller endda mere alvorlige), kan undslippe de strengeste sanktioner, hvis de begås af personer, som har ansøgt om international beskyttelse.

- 14 Hvad angår en ansøger om international beskyttelses værdighed - et forhold, der lægges særligt vægt på i førnævnte dom afsagt af Domstolen - synes denne at kunne sikres hensigtsmæssigt ved at overholde de grundlæggende rettigheder i den administrative procedure, herunder a) princippet om en fyldestgørende undersøgelse, som kræver, at konsekvenserne for ansøgeren prøves omhyggeligt i tilfælde af inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne, eventuelt med identifikation af private faciliteter, som er villige til at modtage vedkommende, b) forpligtelsen til at begrunde de administrative foranstaltninger, hvilket kræver, at de bemærkninger, som udlændingen har fremsat ved deltagelsen i proceduren, undersøges. Overholdelsen af denne regel skal undgå risikoen for, at inddragelsen af modtagelsesforanstaltningerne berører den pågældende muligheden for at tilfredsstille dennes mest basale behov, såsom at kunne spise, vaske sig og råde over en bolig, og derved sætte vedkommende i en tilstand, som ikke respekterer en værdig levestandard.
- 15 Endelig skal Domstolen forelægges det spørgsmål, om det i det mindste er muligt at udvide anvendelsen af direktivets »sanktioner« til adfærd, der som i den foreliggende sag er blevet udvist uden for indkvarteringscentret, en mulighed, hvorom der er modstridende national retspraksis, også i betragtning af lovgivningens ikke helt klare ordlyd. Den forelæggende ret foretrækker den fortolkning, hvorefter adfærd, som kan straffes med »sanktioner« som omhandlet i direktivets artikel 20, stk. 4, også omfatter adfærd udvist uden for indkvarteringscentret, hvis den udgør »grov voldelig« adfærd, af både ordlydsmæssige og teleologiske årsager. A) Ud fra et ordlydsmæssigt synspunkt synes direktivets tekst at have til formål, at medlemsstaterne kan iværksætte sanktioner i tilfælde af »alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd«: Her ser grov voldelig adfærd ud til at være et autonomt og særskilt tilfælde i forhold til overtrædelserne af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, og kan således forekomme uden for disse centre. Den nationale retsforskrift er imidlertid mere tvetydig, idet teksten her kan læses således, at kun adfærd begået på indkvarteringscentret kan sanktioneres. B) Ud fra et teleologisk synspunkt kan det ikke betvivles, at »grov voldelig adfærd« - også begået uden for indkvarteringscentret - kan have en meget negativ indvirkning på dette centers tilfredsstillende funktion.
- 16 De forelagte spørgsmål er afgørende for sagens udfald, da annullationsdommen i første instans skal stadfæstes, og appellen forkastes, hvis der skal ses bort fra den nationale retsforskrift, for så vidt den er uforenelig med EU-retten. Ifølge det modsatte synspunkt skal appellen tages til følge, da dommeren i første instans har begået en fejl ved at se bort fra artikel 23, stk. 1, litra e), i lovdekret nr. 142/2015.

Hvis det alene er den grove voldelige adfærd, der er begået på indkvarteringscentret, som kan sanktioneres i henhold til direktivet, kan appellen ligeledes ikke tages til følge.

ARBEJDSDOKUMENT