

**Mål C-184/24 [Sidi Bouzid] <sup>i</sup>**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

7 mars 2024

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

5 mars 2024

**Klagande:**

AF, för egen räkning och i egenskap av person med föräldraansvar för sin underårige son BF

**Motpart:**

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

**Saken i det nationella målet**

Talan om ogiltigförklaring av det beslut varigenom mottagningsåtgärderna för AF och BF drogs in.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artikel 20 i direktiv 2013/33/EU. Närmare bestämt önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida denna bestämmelse utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken mottagningsåtgärderna får dras in för det fall kraven för att beviljas dem inte längre är uppfyllda – bland annat på grund av att sökanden av internationellt skydd vägrar att flytta till en annan förläggning – och det finns risk för att sökandens grundläggande behov inte längre kan tillgodoses om åtgärderna dras in.

<sup>i</sup> Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

## Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör artikel 20 i direktiv [2013/33/EU] samt de principer som EU-domstolen fastställde i domen av den 12 november 2019 i mål C-233/18 och domen av den 1 augusti 2022 i mål C-422/21 – vad gäller den del enligt vilken den behöriga myndigheten i en medlemsstat inte får fatta ett sanktionsbeslut om indragning av mottagningsåtgärderna om detta beslut får till följd att den utlänning som ansöker om internationellt skydd och dennes familj berövas möjligheten att tillgodose sina grundläggande levnadsbehov – hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken mottagningsåtgärderna, genom motiverat beslut efter en individuell prövning av huruvida beslutet är nödvändigt och proportionerligt, får dras in av skäl som inte har karaktär av sanktion, utan följer av att kraven för att beviljas mottagningsåtgärderna inte längre är uppfyllda, bland annat på grund av att utlänningen av skäl som inte rör möjligheten att tillgodose grundläggande levnadsbehov och iakttagandet av den mänskliga värdigheten vägrar att flytta från den nuvarande förläggningen till en annan förläggning som myndigheten har anvisat av objektiva organisatoriska skäl och som under myndighetens ansvar kan säkerställa likvärdiga materiella mottagningsvillkor som på den nuvarande förläggningen, för det fall vägran att flytta och det därav följande beslutet om indragning av mottagningsåtgärderna gör att utlänningen berövas möjligheten att tillgodose sina och familjens grundläggande levnadsbehov?

## 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 skäl 25 och artikel 20.1 a

Domstolens dom av den 12 november 2019, C-233/18, och dom av den 1 augusti 2022, C-422/21

## Anförda nationella bestämmelser

Lagstiftningsdekret nr 142/2015, som genomför direktiven 2013/32/EU och 2013/33/EU:

Enligt artikel 23.1 a – som genomför artikel 20.1 a i direktiv 2013/33/EU – dras mottagningsåtgärderna in om sökanden av internationellt skydd inte anmäler sig till den anvisade förläggningen eller lämnar den utan att i förväg ge den behöriga prefekturen motiverat meddelande om detta.

I artikel 23.2-bis stadgas att de aktuella besluten fattas på individuell grund, med beaktande av proportionalitetsprincipen och sökandens situation samt ska innefatta en motivering.

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

- 1 AF, som tillsammans med sin underårige son är placerad på en förläggning i Milano, vägrade den 18 maj 2023 (för tredje gången) att flytta till en annan förläggning i Milano, vilket den myndighet som driver dessa förläggningar hade beslutat. Till följd av vägran drogs mottagningsåtgärderna för AF in.
- 2 AF ingav ansökan om interimistiska åtgärder, som först avslogs av Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen för Lombardiet), eftersom den ansåg att beslutet om indragning i det aktuella fallet gav uttryck för myndighetens organisatoriska befogenheter över driften av förläggningarna. AF överklagade till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), som däremot biföll ansökan med motiveringen att beslutet om indragning kunde påverka grundläggande mänskliga rättigheter, såsom tillgång till mat, inkvartering och kläder, som utgör grundläggande behov.

## **Parternas huvudargument**

- 3 I motiveringen till beslutet om indragning nämns flera omständigheter som är hänförliga till AF. För det första upptar AF tillsammans med sin son en inkvartering som inte är avsedd för två personer, utan för fyra. För det andra har AF uppvisat våldsamt uppträdande. Indragningen grundar sig emellertid på att AF upprepade gånger vägrade att flytta till en annan förläggning, vilket myndigheten hade beslutat av organisatoriska skäl.
- 4 Till stöd för sin vägran har AF anfört att hans son går i en skola i närheten av den nuvarande förläggningen.

AF har även gjort gällande att han inte har möjlighet att tillgodose sina och sonens grundläggande levnadsbehov om mottagningsåtgärderna dras in.

AF har dessutom anfört att beslutet om indragning inte tar hänsyn till att han och hans underårige son ingår i kategorin ”utsatta personer”. AF har även åberopat ett åsidosättande av artikel 20 i direktiv 2013/33/EU, såsom den tolkades av EU-domstolen i domen i mål C-233/18 och domen i mål C-422/21. EU-domstolen prövade visserligen det fall som avsågs i artikel 23.1 e – nu upphävd – men uttryckte en allmän princip som omfattar alla fall där mottagningsåtgärderna dras in, även när det inte sker inom ramen för en sanktionsåtgärd.

## **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 5 Enligt artikel 23 i lagstiftningsdekret nr 142/2015 – som har samma ståndpunkt som artikel 20 i direktiv 2013/33/EU – får mottagningsåtgärderna inskränkas i en rad fall, bland annat om sökanden av internationellt skydd grovt och vid upprepade tillfällen har åsidosatt de ordningsföreskrifter som gäller för den

förläggning där han eller hon är inkvarterad, inbegripet uppsåtlig skadegörelse på fast eller lös egendom eller grovt våldsamt uppträdande. I dessa fall har beslutet karaktär av sanktion, eftersom det är en konsekvens av överträdelse.

- 6 Myndigheten kan fatta beslut om indragning även i andra fall, om kraven för att beviljas mottagningsåtgärderna inte längre är uppfyllda. Så är exempelvis fallet enligt artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142/2015, om sökanden inte anmäler sig till den anvisade förläggningen eller lämnar den utan att i förväg ge den behöriga prefekturen motiverat meddelande om detta. Indragningen har i dessa fall inte karaktär av sanktion, utan är av administrativ karaktär och en konsekvens av att sökanden inte längre uppfyller kraven för att beviljas mottagningsåtgärderna.
- 7 Förevarande situation faller inom tillämpningsområdet för artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142/2015. Även om denna artikel uttryckligen avser en situation där sökanden av internationellt skydd inte anmäler sig till den anvisade förläggningen eller lämnar den, ska bestämmelsen – i och med att skälen är identiska och för att garantera ett sammanhållet mottagningssystem för personer som ansöker om internationellt skydd – även omfatta en situation där den utlänning som har beviljats mottagningsåtgärderna senare vägrar att flytta till en annan förläggning som myndigheten har anvisat av driftsmässiga och organisatoriska skäl.
- 8 Ovanstående principer fastställdes först genom EU-domstolens dom i mål C-233/18 med avseende på utlänningar som ingår i kategorin utsatta personer i den mening som avses i artikel 21 i direktiv 2013/33/EU. Genom domen i mål C-422/21 utvidgades dessa principer senare till att omfatta alla personer som ansöker om internationellt skydd, oberoende av huruvida de ingår i kategorierna enligt artikel 21. Av detta följer att det inte får fattas sanktionsbeslut om indragning när utlänningen i praktiken då inte längre kan tillgodose sina mest grundläggande behov.
- 9 Skälen till EU-domstolens avgöranden och deras samband med de grundläggande principerna i unionsrätten, som syftar till att garantera respekt för den mänskliga värdigheten, kan föra till slutsatsen att de principer som EU-domstolen fastställde har allmän räckvidd och därigenom inte bara är tillämpliga i de situationer där beslutet om indragning har karaktär av sanktion, såsom i de nämnda domarna, utan även på indragning utan karaktär av sanktion enligt artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142/2015.
- 10 Den omständigheten att kraven för att beviljas mottagningsåtgärderna inte längre är uppfyllda får enligt detta synsätt inte leda till indragning, för det fall ett beslut i denna riktning innebär att en person berövas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov.
- 11 Frågan är av grundläggande betydelse i det aktuella fallet, eftersom Consiglio di Stato i överklagandeförfarandet ändrade Tribunale Amministrativo Regionale per

la Lombardias avgörande om interimistiska åtgärder och biföll överklagandet med motiveringen att beslutet om indragning skulle kunna inkräkta på grundläggande mänskliga rättigheter, såsom tillgång till mat, inkvartering och kläder, som utgör grundläggande behov.

- 12 Ett nyligen uttryckt synsätt i nationell rättspraxis utvecklade den sistnämnda ståndpunkten. Vid prövning av ett beslut om indragning som hade fattats med anledning av att sökanden hade lämnat förläggningen utan att i förväg ge prefekturen meddelande om detta slogs det fast att de principer som EU-domstolen hade fastställt även skulle gälla i det fallet, trots att kraven för att ålägga en sanktion inte var uppfyllda.
- 13 Consiglio di Stato (se tredje avdelningens avgörande nr 10999 av den 15 december 2022) fann att den indragning som den italienska lagstiftaren föreskrev i den specifika situationen inte lämnade något utrymme för stegvisa åtgärder och utgjorde det enda beslut som enligt lag kunde fattas. En sådan indragning stred således mot proportionalitetsprincipen och innebar att de grundläggande behoven inte kunde tillgodoses för den utlänning som var föremål för beslutet, vilket således stred mot den nödvändiga respekten för den mänskliga värdigheten.
- 14 Mot denna bakgrund lämnades artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142/2015 utan avseende i ovannämnda avgörande, eftersom den ansågs strida mot artikel 20 i direktiv 2013/33/EU.
- 15 Detta synsätt utvecklades dock innan lagdekret nr 20/2023 trädde i kraft. I syfte att anpassa den nationella lagstiftningen till unionsrätten har myndigheterna genom detta lagdekret getts ett utrymme för skönsässig bedömning i samband med en indragning. Ett beslut i denna riktning ska således föregås av en konkret bedömning av alla relevanta omständigheter och inte vara en automatisk påföljd. Den tidigare möjligheten att avstå från att tillämpa den nationella lagstiftningen var i själva verket en konsekvens av att bestämmelserna angående indragning var av strikt karaktär. Denna strikta karaktär existerar inte längre, och därmed inte heller skälet till att den nationella lagstiftningen kan strida mot unionsrätten.
- 16 I den nu gällande lagstiftningen, som gör det möjligt att beakta proportionalitetsprincipen, går det således i ovanstående hänseende inte längre att avstå från att tillämpa artikel 23 i lagstiftningsdekret nr 142/2015.
- 17 Vad gäller förevarande fall finner den hänskjutande domstolen att myndigheten gav en tillräcklig motivering av beslutet om indragning. Myndigheten hade inte för avsikt att utestänga AF från mottagningssystemet, utan enbart att flytta honom till en annan förläggning där han fortfarande skulle kunna åtnjuta fullt skydd. Indragningen av mottagningsåtgärderna är en direkt konsekvens av utlänningens vägran att fortsätta att åtnjuta dessa mottagningsåtgärder, om än på en annan plats. Denna vägran kan i slutändan likställas med att utlänningen av fri vilja har lämnat

mottagningssystemet. Förevarande fall motsvarar således helt och hållet det fall där utlänningen ända från början vägrar att skrivas in i mottagningssystemet.

- 18 Det står emellertid klart att utlänningen till följd av det angripna beslutet (på grund av sitt val) skulle berövas möjligheten att tillgodose sina grundläggande behov. Den hänskjutande domstolen konstaterar ännu en gång att det handlar om att berövas dessa möjligheter, såsom fallet är när en person av fri vilja vägrar att skrivas in i mottagningssystemet. Det går nämligen inte att skriva in en person i systemet med tvång, utan det kräver alltid hans eller hennes samtycke.
- 19 Mot bakgrund av den allmänna räckvidd som tycks känneteckna de principer som fastställdes genom EU-domstolens nämnda domar ställer den hänskjutande domstolen sig frågan huruvida artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142/2015, enbart vad gäller den ovan beskrivna delen, är förenlig med artikel 20 i direktiv 2013/33/EU.
- 20 Med andra ord ska det klargöras huruvida den sistnämnda bestämmelsen utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken mottagningsåtgärderna får dras in för det fall de objektiva kraven för att beviljas dem inte längre är uppfyllda på grund av att utlänningen vägrar att flytta till en annan förläggning som myndigheten har anvisat av organisatoriska skäl, när beslutet visserligen är nödvändigt och proportionerligt samt föregås av en djupgående bedömning av alla omständigheter i den specifika situationen, men utsätter utlänningen för risken att inte längre kunna tillgodose sina grundläggande behov, även om denna risk är en konsekvens av utlänningens eget beslut.
- 21 För det fall unionsrätten utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning skulle aspekten angående de grundläggande behoven lägga hinder i vägen för befogenheten att dra in mottagningsåtgärderna när kraven för att beviljas dem inte längre är uppfyllda. Det är knappast troligt att en person som på grund av sin svåra situation har beviljats mottagningsåtgärderna helt plötsligt förfogar över en inkvartering och tillräckliga medel för sitt uppehälle.
- 22 Det stämmer att det mera tungt vägande intresset av att respektera den mänskliga värdigheten kan motivera en sådan konsekvens med avseende på sanktionsbeslut om indragning som fattas gentemot personer som fortfarande har rätt till mottagningsåtgärder. Det är dock tveksamt att samma slutsats kan gälla för en person som av fri vilja och utan godtagbara skäl väljer att vägra att vara kvar i mottagningssystemet (på en annan förläggning).
- 23 Det förefaller sammanfattningsvis finnas en risk för missbruk av mottagningssystemet, vilket enligt EU-domstolen utgör grund för indragning av mottagningsåtgärderna (se domen i mål C-422/21, punkt 38, och domen i mål C-233/18, punkt 44).
- 24 Det ska erinras om att det ankommer på den behöriga myndigheten i medlemsstaten att i samband med att den beviljar mottagningsåtgärder anvisa den förläggning där den utlänning som ansöker om internationellt skydd ska placeras,

för det fall han eller hon inte kan tillgodose sina egna och familjens levnadsbehov. Valet baseras på myndighetens organisatoriska och driftsmässiga bedömningar. Myndigheten behåller denna organisatoriska befogenhet under genomförandet av mottagningsåtgärderna. Myndigheten har därför befogenhet att flytta personer som har rätt till mottagningsåtgärder om den kan styrka att det finns organisatoriska skäl.

- 25 I det aktuella fallet har myndigheten påpekat att AF tillsammans med sin son upptog en inkvartering som är avsedd för fyra personer och som därför kan uppfylla behoven hos en större familj. Det är av dessa skäl som myndigheten beslutade att flytta AF till en annan förläggning i Milano.
- 26 Den sistnämnda aspekten är av särskild betydelse, eftersom EU-domstolen (se domen i mål C-233/18, punkterna 49 och 50) klargjorde att det faller under medlemsstaternas ansvar att säkerställa tillträdet till mottagningsåtgärderna, även när de anlitar privata fysiska eller juridiska personer.
- 27 Detta krav respekterades i det aktuella fallet, eftersom myndigheten, efter att ha styrkt att det förelåg objektiva organisatoriska skäl för flytten, direkt anvisade en annan förläggning i samma stad, där AF tillsammans med sin underårige son fortfarande skulle ha kunnat åtnjuta mottagningsåtgärderna.
- 28 Det var enbart AF:s vägran att flytta som ledde till att mottagningsåtgärderna drogs in, eftersom kravet för att beviljas dem inte längre var uppfyllda, det vill säga kravet att sökanden faktiskt anmäler sig till den förläggning som myndigheten har anvisat.
- 29 AF:s vägran hänger inte samman med att den förläggning som myndigheten senare anvisade bevisligen är olämplig för att tillgodose AF:s levnadsbehov. Till stöd för sin vägran har AF enbart hänvisat till att den nuvarande förläggningen ligger närmare den skola där hans underårige son går. Det rör sig om en aspekt i ärendet som visserligen ska tas i beaktande, men som väger mindre tungt än förläggningens organisatoriska skäl, eftersom den underårige sonen under alla omständigheter även efter flytten skulle vara garanterad rätten till skolgång.
- 30 Enligt direktiv 2013/33/EU får medlemsstaterna vidta åtgärder för att förhindra missbruk av det skydd som beviljas genom tillträdet till mottagningsåtgärderna. Denna princip bekräftas i EU-domstolens nämnda domar.
- 31 Den hänskjutande domstolen konstaterar att sökandens vägran i det aktuella fallet utgör ett missbruk av mottagningsåtgärderna. Myndigheten har då befogenhet att fatta beslut som bidrar till att avhjälpa situationen, med beaktande av de principer som fastställdes genom EU-domstolens nämnda avgöranden.
- 32 Indragningen utgör i det aktuella fallet det enda beslut som myndigheten kan fatta för att motverka att mottagningsystemet missbrukas. Det är nämligen inte tänkbart att inskränka mottagningsvillkoren eller att vidta andra mindre ingripande åtgärder, eftersom flytten är en konsekvens av objektiva organisatoriska skäl som

hänger samman med dels att AF och hans son upptar en inkvartering som är avsedd för en familj på fyra personer och inte bara två, dels att det inte finns andra inkvarteringsmöjligheter på den nuvarande förläggningen.

- 33 För det fall det slås fast att artikel 20 i direktiv 2013/33/EU utgör hinder för att fatta ett beslut om indragning i det aktuella fallet skulle myndigheten i praktiken inte längre själv bestämma över driften av förläggningarna, eftersom utlänningens vägran att flytta kan lamslå driften av dessa förläggningar och införa en ”rätt till fortsatt inkvartering” på den förläggning som anvisades först. En sådan rätt, som enbart är avhängig utlänningens vilja, saknar stöd i såväl unionsrätten som den nationella lagstiftningen och tycks vara oförenlig med de objektiva skälen för att organisera mottagningsåtgärderna.

ARBETS-DOKUMENT