

Sag C-184/24 [Sidi Bouzid] ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

7. marts 2024

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italien)

Afgørelse af:

5. marts 2024

Sagsøger:

AF, i eget navn og i sin egenskab af person, der har forældreansvar over for sin mindreårige søn BF

Sagsøgt:

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

Hovedsagens genstand

Sag med påstand om annullation af den afgørelse, hvorved modtagelsesforanstaltningerne over for AF og BF blev inddraget.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I henhold til artikel 267 TEUF anmodes om en fortolkning af artikel 20 i direktiv 2013/33/EU. Det skal bl.a. afklares, om denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter modtagelsesforanstaltningerne kan inddrages, såfremt kravene for indrømmelse heraf ikke længere er opfyldt – navnlig fordi den berørte ansøger om international beskyttelse har nægtet at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter – og der er risiko for, at ansøgerens basale behov som følge af inddragelsen ikke længere kan dækkes.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Præjudicielt spørgsmål

Er artikel 20 i direktiv [2013/33/EU] samt de principper, som Domstolen fastslog i dom af 12. november 2019 i sag C-233/18 og af 1. august 2022 i sag C-422/21 – hvad angår den del, hvor de udelukker, at en medlemsstats myndighed inden for rammerne af en sanktionsafgørelse kan beslutte at inddrage modtagelsesforanstaltningerne, såfremt denne afgørelse bevirker, at en udlænding, der ansøger om international beskyttelse, og dennes familie berøves muligheden for at dække deres primære menneskelige behov – til hinder for en national lovgivning, ifølge hvilken modtagelsesforanstaltningerne kan inddrages ved en begrundet afgørelse på grundlag af en individuel vurdering, der også tager højde for nødvendigheden og proportionaliteten af afgørelsen, når denne afgørelse ikke træffes af ikke-sanktionsmæssige grunde, men er en følge af, at kravene for indrømmelse efterfølgende ikke længere er opfyldt, og navnlig fordi udlændingen af grunde, der ikke vedrører dækningen af basale menneskelige behov og respekten for den menneskelige værdighed, nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter, som myndigheden har anvist af objektive organisatoriske hensyn, og som under myndighedens ansvar er i stand til at sikre materielle modtagelsesforhold på et tilsvarende niveau som det oprindelige indkvarteringscenter, såfremt udlændingens nægtelse og den heraf følgende afgørelse om inddragelse sætter den pågældende i en situation, hvor denne ikke længere er i stand til at dække sine egne og familiens primære menneskelige behov?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, navnlig 25. betragtning og artikel 20, stk. 1, litra a)

Domstolens dom af 12. november 2019, C-233/18, og af 1. august 2022, C-422/21

Anførte nationale forskrifter

Lovdekret nr. 142/2015, der gennemfører direktiv 2013/32/EU og 2013/33/EU:

Artikel 23, stk. 1, litra a) – der gennemfører artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33/EU – bestemmer, at modtagelsesforanstaltningerne inddrages, såfremt ansøgeren om international beskyttelse ikke melder sig hos det anviste indkvarteringscenter eller forlader det uden forudgående at give det kompetente præfektur begrundet underrettelse herom.

Artikel 23, stk. 2a, bestemmer, at de omhandlede afgørelser træffes individuelt, under hensyn til proportionalitetsprincippet og ansøgerens situation, og skal begrundes.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 18. maj 2023 nægtede sagsøgeren, der sammen med sin mindreårige søn er indkvarteret hos et indkvarteringscenter i Milano, (for tredje gang) at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter i Milano, sådan som det blev besluttet af den myndighed, der driver disse indkvarteringscentre. Som følge af nægtelsen blev modtagelsesforanstaltningerne over for sagsøgeren inddraget.
- 2 Sagsøgeren indgav en begæring om foreløbige forholdsregler, som først blev afslået af Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet), der fandt, at den i den omhandlede situation trufne afgørelse om inddragelse gav udtryk for myndighedens organisatoriske beføjelser med hensyn til driften af indkvarteringscentre, men som efterfølgende – under appelsagen – blev taget til følge af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som derimod var af den opfattelse, at inddragelsen kunne forringe de grundlæggende menneskerettigheder såsom adgang til kost, indkvartering og tøj, der udgør basale behov.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 3 I begrundelsen for afgørelsen om inddragelse nævnes flere omstændigheder, som kan henføres til sagsøgeren: For det første optager han sammen med sin søn en indkvartering, som er bestemt til fire, og ikke to personer; for det andet har sagsøgeren udvist voldelig adfærd. Imidlertid er inddragelsen baseret på, at sagsøgeren gentagne gange nægtede at lade sig overføre, sådan som myndigheden af organisatoriske hensyn derimod havde besluttet.
- 4 Til støtte for nægtelsen har sagsøgeren anført, at hans søn går i en skole i nærheden af det nuværende indkvarteringscenter.

Sagsøgeren har endvidere anført, at såfremt modtagelsesforanstaltningerne blev inddraget, ville han ikke længere være i stand til at dække sine egne og sønnens primære menneskelige behov.

Sagsøgeren har tilføjet, at afgørelsen om inddragelse ikke tager højde for, at han og hans mindreårige søn henhører under kategorien »sårbare personer«, og har påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 20 i direktiv 2013/33/EU, som fortolket af Domstolen i dommen i sag C-233/18 og i sag C-422/21, der ganske vist vedrørte tilfældet i artikel 23, stk. 1, litra e) – som nu er ophævet – men alligevel udtrykte et almindeligt princip, der omfatter ethvert tilfælde af inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne, selv når det ikke sker inden for rammerne af en sanktionsafgørelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 5 Artikel 23 i lovdekret nr. 142/2015 – som har samme tilgang som artikel 20 i direktiv 2013/33/EU – bestemmer, at modtagelsesforanstaltningerne kan indskrænkes i forskellige tilfælde, eksempelvis såfremt ansøgeren om international beskyttelse har begået alvorlige eller gentagne overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt i det center, hvori vedkommende er indkvarteret, herunder forsætlige skader på løsøre eller fast ejendom, eller grov voldelig adfærd. I disse tilfælde har den trufne afgørelse karakter af sanktion, fordi den repræsenterer konsekvensen af ulovlige handlinger.
- 6 Myndigheden kan træffe afgørelse om inddragelse i andre tilfælde, såfremt kravene for indrømmelse af modtagelsesforanstaltningerne ikke længere er opfyldt. Dette finder sted i henhold til artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142/2015, såfremt ansøgeren ikke melder sig hos det anviste indkvarteringscenter eller forlader det uden forudgående at give det kompetente præfektur begrundet underrettelse herom. I disse tilfælde er inddragelsen ikke en sanktionsafgørelse, men en administrativ afgørelse, som følger af, at kravene for indrømmelse af modtagelsesforanstaltningerne ikke længere er opfyldt.
- 7 Det i hovedsagen omhandlede tilfælde henhører under anvendelsesområdet for artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142/2015, der ganske vist ordret vedrører det tilfælde, at ansøgeren om international beskyttelse ikke melder sig hos det anviste indkvarteringscenter eller forlader det, men – under hensyntagen til de identiske grunde og til sammenhængen i modtagelsessystemet til gavn for ansøgere om international beskyttelse – ligeledes skal omfatte det tilfælde, at udlændingen, efter at være blevet indrømmet modtagelsesforanstaltningerne, nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter, som myndigheden har anvist af driftsmæssige og organisatoriske hensyn.
- 8 De ovenstående principper blev først fastslået ved Domstolens dom i sag C-233/18, for så vidt angår udlændinge, der henhører under kategorien sårbare personer som omhandlet i artikel 21 i direktiv 2013/33/EU, og efterfølgende ved dommen i sag C-422/21 udvidet til at omfatte alle ansøgere om international beskyttelse, dvs. uanset om de tilhører en af kategorierne i artikel 21. Heraf følger, at der ikke kan træffes en sanktionsafgørelse om inddragelse, såfremt udlændingen i praksis ikke er i stand til at dække sine mest basale behov.
- 9 Grundene til Domstolens afgørelser og deres sammenhæng med de grundlæggende principper i EU-retten, der sigter mod at sikre respekten for den menneskelige værdighed, kan føre til at konkludere, at de af Domstolen fastslåede principper har almindelig rækkevidde og ikke alene finder anvendelse på de i de nævnte domme vurderede tilfælde af sanktionsmæssig inddragelse, men også på en ikke-sanktionsmæssig inddragelse i henhold til artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142/2015.

- 10 På grundlag af denne tilgang kan den omstændighed, at kravene for indrømmelse af modtagelsesforanstaltningerne ikke længere er opfyldt, ikke føre til inddragelse, såfremt en afgørelse i denne retning påvirker de mest basale menneskelige behov negativt.
- 11 Spørgsmålet er centralt i den foreliggende sag, fordi Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) under appelsagen ændrede afgørelsen om foreløbige forholdsregler afsagt af Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet) og påpegede, at inddragelsen ville kunne forringe de grundlæggende menneskerettigheder såsom adgang til kost, indkvartering og tøj, der udgør basale behov.
- 12 I kølvandet på denne holdning blev det for nyligt i national retspraksis fastslået, at de af Domstolen fastslåede principper også skal omfatte en afgørelse om inddragelse truffet som følge af, at ansøgeren forlader indkvarteringscentret uden forudgående at give præfektoret underrettelse herom, selv hvis kravene for at pålægge en sanktion ikke er opfyldt.
- 13 Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) lagde til grund (jf. Tredje Afdelings afgørelse nr. 10999 af 15.12.2022), at den af den italienske lovgiver med hensyn til disse tilfælde fastsatte inddragelse ikke gav plads til graduering og udgjorde den eneste lovbestemte konsekvens, hvorfor en sådan afgørelse ikke var forenelig med proportionalitetsprincippet og ikke gjorde det muligt at sikre dækningen af de primære behov hos den af afgørelsen omfattede udlænding, hvilket var i strid med den nødvendige respekt for den menneskelige værdighed.
- 14 Med udgangspunkt i disse forudsætninger blev artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142/2015 undladt anvendt i ovennævnte retspraksis, fordi denne bestemmelse blev anset for at være i strid med artikel 20 i direktiv 2013/33/EU.
- 15 Denne holdning blev imidlertid udviklet inden ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 20/2023, der med henblik på at tilpasse den nationale lovgivning til EU-retten omdannede pligten til at inddrage modtagelsesforanstaltningerne til en skønsbeføjelse, således at inddragelsen skal afhænge af en konkret vurdering af alle relevante elementer, uden at der længere er nogen automatik. Den tidligere mulighed for at undlade at anvende den italienske lovgivning var faktisk baseret på den strenge karakter af bestemmelserne om inddragelse; eftersom denne strenge karakter nu ikke længere foreligger, er også grunden til uforenelighed med EU-retten fjernet.
- 16 Inden for den nuværende retsorden, hvor proportionalitetsprincippet kan iagttages, er det således i ovenstående henseende ikke længere muligt at undlade at anvende artikel 23 i lovdekret nr. 142/2015.
- 17 Med hensyn til den omhandlede situation finder den forelæggende ret, at myndigheden gav en tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen om inddragelse. Myndigheden havde nemlig ikke til hensigt at udelukke sagsøgeren fra

modtagelsessystemet, men alene at overføre ham til et andet indkvarteringscenter, hvor han fortsat ville kunne nyde godt af fuld beskyttelse. Inddragelsen af modtagelsesforanstaltningerne er en direkte konsekvens af, at udlændingen har nægtet fortsat at nyde godt af disse modtagelsesforanstaltninger, om end på et andet sted. Sammenfattende svarer nægtelsen til en frivillig unddragelse fra modtagelsessystemet, hvorfor situationen helt svarer den, hvor en udlænding fra starten nægter at blive optaget i modtagelsessystemet.

- 18 Det står imidlertid klart, at udlændingen i konsekvens af den anfægtede afgørelse (på grund af sit eget valg) ville berøves muligheden for at dække sine basale behov. Endnu en gang har den forelæggende ret konstateret, at der er tale om den samme berøvelse som i den situation, hvor en person frivilligt nægter at blive optaget i modtagelsessystemet, idet optagelsen ganske sikkert ikke kan påtvinges, men altid kræver den pågældendes accept.
- 19 Med udgangspunkt i, at de principper, som blev fastslået i Domstolens nævnte domme, synes at have almindelig rækkevidde, nærer den forelæggende ret på ovenstående baggrund tvivl om, hvorvidt artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142/2015 – hvad alene angår den ovenfor præciserede del – er i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2013/33/EU.
- 20 Det skal således afklares, om den sidstnævnte bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter modtagelsesforanstaltningerne kan inddrages, såfremt de objektive krav for indrømmelse heraf ikke længere er opfyldt, og navnlig såfremt udlændingen nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter, som myndigheden har anvist af organisatoriske hensyn, når afgørelsen om inddragelse er nødvendig og forholdsmæssig samt træffes efter en grundig vurdering af alle sagens omstændigheder, men udsætter udlændingen for risikoen for, at dennes basale behov ikke længere kan dækkes, om end denne risiko er en konsekvens af udlændingens frie valg.
- 21 Såfremt EU-retten var til hinder for en sådan national lovgivning, ville aspektet om de basale behov fuldstændigt lamme beføjelsen til at inddrage modtagelsesforanstaltningerne som følge af, at kravene for indrømmelse heraf efterfølgende ikke længere er opfyldt, idet det er svært at forestille sig, at en person, som netop som følge af sin vanskelige situation er blevet indrømmet modtagelsesforanstaltningerne, pludseligt kan finde en indkvartering og passende midler til sit underhold.
- 22 Hvis det er sandt, at den mere tungtvejende interesse i at respektere den menneskelige værdighed kan begrunde en sådan konsekvens med hensyn til sanktionsmæssige inddragelser, som er foretaget med hensyn til personer, som fortsat opfylder kravene for modtagelse, er det derimod diskutabelt, at samme konklusion også kan gælde en person, der frivilligt og uden passende begrundelse vælger at nægte fortsat at være optaget i modtagelsessystemet (hos et andet indkvarteringscenter).

- 23 Der synes sammenfattende at foreligge en risiko for misbrug af modtagelsessystemet, hvilket ifølge Domstolen begrundes inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne (jf. dommen i sag C-422/21, præmis 38, og i sag C-233/18, præmis 44).
- 24 Det skal erindres, at det i forbindelse med indrømmelse af modtagelsesforanstaltningerne tilkommer medlemsstatens myndighed at anvise indkvarteringscenteret for en udlænding, som ansøger om international beskyttelse og ikke er i stand til at dække sine egne og familiens menneskelige behov. Dette valg er knyttet til myndighedens organisatoriske og driftsmæssige vurderinger. Myndigheden fastholder den organisatoriske beføjelse under gennemførelsen af modtagelsesforanstaltningerne. Hvis der forefindes godtgjorte organisatoriske hensyn, kan myndigheden derfor beslutte at overføre de personer, der har ret til modtagelsesforanstaltningerne.
- 25 I den omhandlede situation har myndigheden påpeget, at sagsøgeren sammen med sin søn optog en indkvartering, som er bestemt til fire personer og derfor kan dække behovene hos en større familie. Det var af disse grunde, at myndigheden besluttede at overføre sagsøgeren til et andet indkvarteringscenter i Milano.
- 26 Det sidstnævnte aspekt er særligt relevant, fordi Domstolen (jf. dommen i sag C-233/18, præmis 49 og 50) afklarede, at det falder under medlemsstaternes ansvar at sikre adgang til modtagelsesforanstaltningerne, herunder når de tyr til private fysiske eller juridiske personer.
- 27 Dette krav synes at være overholdt i den omhandlede situation, fordi myndigheden, efter at have godtgjort objektive organisatoriske hensyn, som begrundede overførslen, direkte anviste et andet indkvarteringscenter i samme by, hvor sagsøgeren sammen med sin mindreårige søn fortsat ville kunne nyde godt af modtagelsesforanstaltningerne.
- 28 Modtagelsesforanstaltningerne blev inddraget alene af den grund, at sagsøgeren nægtede at lade sig overføre og derfor ikke længere opfyldte kravet for indrømmelse heraf, dvs. at ansøgeren reelt melder sig hos det af myndigheden anviste indkvarteringscenter.
- 29 Sagsøgerens nægtelse er ikke knyttet til, at det af myndigheden efterfølgende anviste indkvarteringscenter beviseligt er uegnet til at dække hans menneskelige behov, men er alene baseret på det forhold, at det første indkvarteringscenter ligger tættere på den skole, hvor hans mindreårige søn går; det er et aspekt i sagen, som ganske vist skal tages i betragtning, men som vejer mindre tungt end indkvarteringscentrets organisatoriske hensyn, idet sagsøgerens mindreårige søn under alle omstændigheder vil sikres skoleservice, selv i tilfælde af overførsel.
- 30 Direktiv 2013/33/EU giver medlemsstaterne mulighed for at modvirke eventuelt misbrug af den beskyttelse, som indrømmes ved adgang til modtagelsesforanstaltningerne. Dette princip er bekræftet i Domstolens nævnte domme.

- 31 Den forelæggende ret har påpeget, at sagsøgerens nægtelse i den beskrevne sammenhæng udgør et misbrug af modtagelsesforanstaltningerne, mod hvilken myndigheden har beføjelse til at iværksætte indgreb, som gør det muligt at afhjælpe denne situation, i overensstemmelse med de principper, som blev fastslået i Domstolens nævnte afgørelser.
- 32 Inddragelsen udgør i den omhandlede situation det eneste indgreb, som myndigheden kan iværksætte for at afbøde misbruget, da det er svært at forestille sig, at modtagelsesforholdene kan indskrænkes, eller at andre mindre indgribende afgørelser kan træffes, idet overførslen er konsekvensen af objektive organisatoriske hensyn knyttet til, at sagsøgeren sammen med sin søn optager en indkvartering, som er bestemt til en familie på fire, og ikke to personer, og henset til, at det første anviste indkvarteringscenter ikke har yderligere indkvarteringsmuligheder.
- 33 Hvis det blev fastslået, at artikel 20 i direktiv 2013/33/EU i den omhandlede situation udelukker muligheden for at udøve beføjelsen til inddragelse, ville myndigheden ikke længere konkret kunne styre driften af indkvarteringscentre, eftersom alene den omstændighed, at udlændingen nægtede at lade sig overføre, ville kunne lamme driften af disse indkvarteringscentre og indføre en »ret til fortsat ophold« hos det første anviste indkvarteringscenter, hvilken ret alene er knyttet til udlændingens vilje, ikke har hjemmel i EU-retten og i den nationale lovgivning samt fremstår som uforenelig med objektive hensyn i organiseringen af modtagelsesforanstaltningerne.