



Datum van
inontvangstneming

:

14/09/2021

Zaak C-422/21

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:

9 juli 2021

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 december 2020

Verzoekende partij:

Ministero dell'Interno

Verwerende partij:

TO

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen een uitspraak van het Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (bestuursrechter in eerste aanleg voor de regio Toscane, Italië; hierna: „TAR”) waarbij een beroep is toegewezen dat door een onderdaan van een derde land is ingesteld tegen een besluit tot intrekking van de hem betreffende opvangmaatregelen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU; verenigbaarheid met richtlijn 2013/33/EU van de Italiaanse regeling die voorziet in de intrekking van opvangmaatregelen ingeval de verzoeker wordt geacht zich schuldig te hebben gemaakt aan gewelddadig gedrag.

Prejudiciële vraag

Verzet artikel 20, leden 4 en 5, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 zich tegen een nationale regeling die voorziet in de intrekking van opvangmaatregelen ten aanzien van een meerderjarige asielzoeker die niet tot de categorie „kwetsbare personen” behoort, wanneer deze wordt geacht zich buiten het opvangcentrum schuldig te hebben gemaakt aan bijzonder gewelddadig gedrag, waarbij fysiek geweld is gebruikt tegen ambtenaren en/of personeelsleden van de openbare dienst, waardoor de slachtoffers zodanig letsel hebben opgelopen dat zij zich op de plaatselijke spoedafdeling dienden te laten behandelen?

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 (PB 2013, L 20, blz. 4).

Arrest van het Hof van 12 november 2019 (zaak C-233/18)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en nationale rechtspraak

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 (wetsbesluit nr. 142 van 18 augustus 2015 houdende uitvoering van richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming en richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus); in het bijzonder:

Artikel 14 regelt de voorwaarden voor toegang tot het opvangstelsel en bepaalt dat de asielzoeker die het desbetreffende verzoek heeft ingediend en die niet over voldoende middelen blijkt te beschikken om zichzelf en zijn gezinsleden een toereikende levensstandaard te verzekeren, samen met de gezinsleden toegang heeft tot de opvangmaatregelen waarin het wetsbesluit voorziet.

Artikel 23, in de versie die ten tijde van de feiten van kracht was, bepaalde dat de prefect van de provincie waar de centra voor eerste opvang zich bevinden, de intrekking van de opvangmaatregelen gelast, met name in geval van ernstige of herhaalde overtreding door de asielzoeker van de regels van de voorzieningen waar hij wordt opgevangen, of in geval van ernstige vormen van geweld. Bij de vaststelling van de intrekkingmaatregel moet rekening worden gehouden met de situatie van de verzoeker, in het bijzonder met de omstandigheden van personen

met bijzondere behoeften. Tegen de intrekkingmaatregel kan beroep worden ingesteld bij de bevoegde TAR.

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998 houdende de gecoördineerde tekst van de bepalingen inzake immigratie- en vreemdelingenzaken); artikel 4, lid 3, en artikel 26, lid 7 bis.

Volgens de nationale rechtspraak berust de intrekking van opvangmaatregelen door de prefect op een grotendeels discretionaire beoordeling van de feitelijke omstandigheden en vereist zij een concrete beoordeling van het individuele geval en de bijzondere situatie van de betrokkene, onder meer vanuit het oogpunt van de evenredigheid van de maatregel ten opzichte van de ernst van het vastgestelde gedrag.

Deze rechtspraak is verdeeld over twee kwesties: 1) de vraag of de intrekking van de opvangmaatregelen moet worden voorafgegaan door een kennisgeving van het begin van de procedure (de verwijzende rechter is van oordeel dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord); 2) de vraag of alleen gedragingen binnen de opvangvoorzieningen kunnen worden bestraft of ook gedragingen buiten deze voorzieningen, zoals in casu het geval is (de verwijzende rechter is van oordeel dat de tweede uitlegging de voorkeur verdient).

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 TO, onderdaan van een derde land, aanvrager van internationale bescherming en gast in een tijdelijk opvangcentrum in Italië, valt onder de opvangmaatregelen waarin is voorzien bij wetbesluit nr. 142/2015, die zijn voorbehouden aan asielzoekers die niet over voldoende middelen beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien.
- 2 Op 28 juni 2019 heeft de gemeentepolitie bij de prefectuur van Florence aangifte gedaan van gewelddadig en bedreigend gedrag van TO tijdens een incident in een treinstation. Bij die gelegenheid had TO een spoorwegbeambte en twee agenten van de gemeentepolitie verbaal en lichamelijk aangevallen. Deze personen hebben daarbij zodanige verwondingen opgelopen dat zij op de spoedafdeling moesten worden behandeld. Wegens die feiten hebben de betrokken ambtenaren tegen TO een klacht ingediend en heeft de gemeentepolitie de aangifte van een strafbaar feit doorgezonden.
- 3 Naar aanleiding van de aangifte heeft de prefectuur van Florence tegen TO een procedure ingeleid om de opvangmaatregelen in te trekken wegens ernstige schending van de opvangregels. Aangezien TO niet binnen de gestelde termijn opmerkingen heeft ingediend en evenmin relevante documenten heeft overgelegd, is een besluit vastgesteld waarbij de intrekking van de ten gunste van TO genomen opvangmaatregelen is gelast.

- 4 TO heeft dit besluit aangevochten voor de TAR, op grond dat het in strijd is met het recht en blijkt geeft van misbruik van bevoegdheid. Die rechter verwijst met name naar het arrest van het Hof van Justitie van 12 november 2019 in zaak C-233/18, en is van oordeel dat uit dit arrest volgt dat de nationale rechter artikel 23, lid 1, onder e), van wetsbesluit nr. 142/2015 buiten toepassing moest laten omdat het onverenigbaar is met het Unierecht, aangezien het voorziet in de sanctie van intrekking van de opvangmaatregel als enige sanctie die van toepassing is op de betrokken feitelijke omstandigheden. Bijgevolg heeft de TAR het beroep toegewezen en de bestreden maatregel nietig verklaard.
- 5 Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft beroep ingesteld tegen dit vonnis.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 6 Het ministerie van Binnenlandse Zaken wijst er ten eerste op dat het genoemde arrest van het Hof niet uitsluit dat opvangmaatregelen worden ingetrokken, en ten tweede dat de zaak die het voorwerp was van het genoemde arrest van het Hof, betrekking had op de intrekking van opvangmaatregelen ten aanzien van een niet-begeleide minderjarige, die de belangrijkste rol had gespeeld bij een vechtpartij in het opvangcentrum waar hij tijdelijk was ondergebracht, terwijl TO in casu niet alleen reeds meerderjarig was op het tijdstip van het plegen van de feiten, maar zelfs niet was opgenomen op de lijst van kwetsbare personen (met inbegrip van andere dan minderjarigen) bedoeld in artikel 21 van de betrokken richtlijn, zoals overgenomen in artikel 17 van wetsbesluit nr. 142/2015. Bovendien betrof de zaak die het voorwerp was van voornoemd arrest van het Hof de schending van een voorschrift van het opvangcentrum, terwijl het in de aan TO verweten zaak gaat om een onrechtmatige gedraging die duidelijk in strijd is met het Italiaanse strafrecht en die volgens de nationale rechtspraak kan vallen onder „ernstige vormen van geweld” waarnaar artikel 23, lid 1, onder e), van wetsbesluit nr. 142/2015 uitdrukkelijk verwijst, en waarvoor de sanctie van intrekking van de opvangmaatregelen kan worden opgelegd.
- 7 Het ministerie voegt daaraan toe dat de sanctie van intrekking ook in overeenstemming lijkt te zijn met het evenredigheidsbeginsel (dat in het bovengenoemde arrest van het Hof van Justitie wordt genoemd als een leidend criterium voor het opleggen van sancties), juist vanwege het bijzonder gewelddadige en agressieve gedrag van TO. Het zou niet mogelijk zijn geweest andere sanctiemaatregelen op te leggen, met name de overbrenging van TO naar een ander opvangcentrum, aangezien deze sanctie alleen geldt voor niet-ernstige overtredingen. In het onderhavige geval bleek intrekking derhalve niet alleen een evenredige, maar ook een noodzakelijke sanctie te zijn.
- 8 TO antwoordt daarop dat sancties voor schendingen die zijn begaan door personen die beschermingsmaatregelen genieten, evenredig moeten zijn zowel ten opzichte van de schendingen zelf als ten opzichte van de menselijke waardigheid. De nationale regeling tot omzetting van de Europese richtlijn noemt echter als enige

sanctie de intrekking van de opvangmaatregelen, zonder de mogelijkheid om de sanctie te laten afhangen van de ernst van het gedrag.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 9 In het onderhavige geval rijst enerzijds de vraag naar de verenigbaarheid van de nationale regeling met het recht van de Unie, en anderzijds de vraag of die nationale regeling rechtmatig is vanuit het oogpunt van de Italiaanse grondwet (wegens schending van het beginsel van onschuld). Er doet zich dus een probleem voor van de zogenoemde dubbele prejudiciële procedure, dat wil zeggen een situatie waarin in dezelfde procedure met betrekking tot dezelfde voorschriften tegelijkertijd vragen betreffende de grondwettigheid en de verenigbaarheid met het Unierecht rijzen. De verwijzende rechter meent dit probleem te kunnen oplossen door voorrang te geven aan de prejudiciële verwijzing naar het Hof, op grond van de leer van het Italiaanse grondwettelijke hof, dat onlangs heeft gepreciseerd dat in gevallen van zogenoemde dubbele prejudiciële procedure de verwijzende rechter dient te beslissen of hij eerst de grondwettigheidsvraag dan wel de vraag betreffende de verenigbaarheid met het Unierecht aan de orde stelt.
- 10 Wat betreft het mogelijke argument dat het Hof in zijn arrest van 12 november 2019, C-233/18, reeds uitspraak heeft gedaan over een inhoudelijk identieke vraag, oordeelt de verwijzende rechter allereerst dat er een verschil is tussen de reeds door het Hof onderzochte zaak, waarin een niet-begeleide minderjarige betrokken was, en de onderhavige zaak. Bovendien heeft de nationale rechter volgens de rechtsleer, ook wanneer het Hof zich reeds over een identieke vraag heeft uitgesproken, het recht om de vraag naar het Hof te verwijzen wanneer hij meent nieuwe argumenten te kunnen aanvoeren of wanneer hij niet overtuigd is door de overwegingen van het arrest van het Hof en het Hof verzoekt om er dieper op in te gaan, of wanneer hij zich beroept op een wijziging in die rechtspraak.
- 11 De verwijzende rechter betwijfelt of de uitlegging en de toepassing die de rechter in eerste aanleg aan dit arrest van het Hof heeft gegeven en die hem ertoe hebben gebracht de nationale bepaling buiten toepassing te laten, verenigbaar zijn met het Unierecht. De verwijzende rechter is van oordeel dat het arrest in eerste aanleg in strijd is met het Unierecht.
- 12 In de eerste plaats ziet hij een mogelijke strijdigheid van de door de rechter in eerste aanleg geformuleerde opvatting met de letterlijke bewoordingen van de Unieregeling en in het bijzonder van artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33/EU, volgens hetwelk de lidstaten „sancties” kunnen vaststellen op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en op „ernstige vormen van geweld”. De verwijzende rechter is van oordeel dat het gebruik van de term „sancties” van grote betekenis is, omdat het erop wijst dat de wetgever de straffen heeft willen differentiëren naargelang van de ernst van de inbreuken, en dus de zwaarste gedragingen met de zwaarste straffen heeft willen bestraffen. Vanuit dat

oogpunt lijkt het gebruik van de sanctie van intrekking in verband met de ernstigste inbreuken begrijpelijk.

- 13 In de tweede plaats vreest hij dat misbruik wordt gemaakt van de beginselen die uit het arrest in eerste aanleg kunnen worden afgeleid, indien de intrekking van opvangmaatregelen niet zou zijn toegestaan, zelfs niet in geval van bijzonder ernstig gedrag. De toepassing – op gedragingen die, zoals in casu, het gebruik van fysiek geweld inhielden – van sanctiemaatregelen die minder ingrijpende gevolgen hebben voor de aanvrager van internationale bescherming, lijkt niet in overeenstemming te zijn met het beginsel dat de reactie waarin het recht voorziet, doeltreffend is. Dergelijke maatregelen zouden uit preventief oogpunt ondoeltreffend kunnen blijken, aangezien zij geen algemene afschrikkende werking zouden hebben en de overtreder een gevoel van straffeloosheid zouden kunnen geven. Naar analogie van de regels die in Italië gelden voor andere strafbare gedragingen die door het rechtsstelsel als bijzonder ernstig worden beschouwd (bijvoorbeeld strafbare feiten in verband met verdovende middelen, seksuele vrijheid, immigratie of illegale emigratie of strafbare feiten waarbij prostituees of minderjarigen worden uitgebuit en ingezet voor onwettige activiteiten) ten aanzien waarvan in geval van veroordeling, zelfs met een niet-definitieve uitspraak, de binnenkomst van een vreemdeling in Italië wordt verhinderd, lijkt het bovendien niet redelijk te veronderstellen dat even laakbaar (of zelfs nog ernstiger) gedrag aan de strengste sancties kan ontsnappen wanneer het wordt begaan door personen die om internationale bescherming verzoeken.
- 14 De waardigheid van de persoon die om internationale bescherming verzoekt – een element waarop in bovengenoemd arrest van het Hof bijzonder de nadruk wordt gelegd – lijkt voldoende te kunnen worden gewaarborgd door de eerbiediging van de fundamentele regels van de administratieve procedure, waaronder a) het beginsel van volledigheid van het vooronderzoek, dat vereist dat de gevolgen voor de begunstigde in geval van intrekking van de opvangmaatregelen zorgvuldig worden onderzocht en eventueel particuliere voorzieningen worden aangeduid die bereid zijn hem op te vangen; b) de verplichting om administratieve maatregelen te motiveren, die vereist dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen die de vreemdeling tijdens de fase van deelneming aan de procedure heeft gemaakt. De naleving van deze regels moet het risico vermijden dat de intrekking van de opvangmaatregelen de betrokkene de mogelijkheid ontnemt om in zijn meest elementaire behoeften, zoals voedsel, hygiëne en huisvesting, te voorzien, waardoor zijn toestand in die mate achteruitgaat dat die onverenigbaar is met een menswaardige levensstandaard.
- 15 Ten slotte moet ook de vraag of het mogelijk is om de toepassing van de „sancties” waarin de richtlijn voorziet, uit te breiden tot gedragingen die – zoals in casu – buiten het opvangcentrum zijn begaan, aan het Hof worden voorgelegd. Over die vraag bestaat in de nationale rechtspraak onenigheid, mede gelet op het feit dat de bewoordingen van de regeling niet geheel duidelijk zijn. De verwijzende rechter is van oordeel dat om zowel letterlijke als teleologische redenen de voorkeur moet worden gegeven aan een uitlegging volgens welke de

gedragingen die met „sancties” in de zin van artikel 20, lid 4, van de richtlijn strafbaar kunnen worden gesteld, ook buiten het opvangcentrum gestelde gedragingen omvatten, indien deze „ernstig geweld” inhouden. A) Letterlijk lijkt de tekst van de richtlijn aldus te moeten worden opgevat dat de lidstaten sancties kunnen vaststellen „op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en op ernstige vormen van geweld”: ernstige vormen van geweld lijken hier namelijk een autonome en onderscheiden hypothese te zijn ten opzichte van inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra, en van ernstige vormen van geweld kan er dus sprake zijn zelfs wanneer het gaat om gedragingen die buiten die centra plaatsvinden. De nationale regel is echter dubbelzinniger, omdat de tekst aldus kan worden gelezen dat dergelijke gedragingen alleen strafbaar worden gesteld indien zij binnen het opvangcentrum zijn begaan. (B) Vanuit teleologisch oogpunt kan er niet aan worden getwijfeld dat het plegen van „ernstige vormen van geweld”, zelfs indien dit buiten het opvangcentrum gebeurt, een zeer negatieve impact op de goede werking van dat centrum kan hebben.

- 16 De gestelde vragen zijn relevant voor de beslissing, om te beginnen omdat, indien de nationale regel wegens onverenigbaarheid met het Unierecht buiten toepassing moet worden gelaten, het in eerste aanleg gewezen arrest tot nietigverklaring moet worden bevestigd en het hoger beroep moet worden verworpen. Volgens de tegenovergestelde redenering zou het hoger beroep daarentegen moeten worden toegewezen, aangezien de rechter in eerste aanleg artikel 23, lid 1, onder e), van wetsbesluit nr. 142/2015 ten onrechte buiten toepassing heeft gelaten. Evenzo kan het hoger beroep niet worden toegewezen indien de door de richtlijn strafbaar gestelde ernstige vormen van geweld enkel die zijn welke binnen het opvangcentrum zijn begaan.