Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. november 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – personer, der ansøger om international beskyttelse – direktiv 2013/33/EU – artikel 20, stk. 4 og 5 – alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, eller grov voldelig adfærd – rækkevidden af medlemsstaternes ret til at iværksætte sanktioner – uledsaget mindreårig – indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold«

I sag C-233/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af arbeidshof te Brussel (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 22. marts 2018, indgået til Domstolen den 29. marts 2018, i sagen

Zubair Haqbin

mod

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras (refererende dommer), M. Safjan og S. Rodin samt dommerne L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: assisterende justitssekretær M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. marts 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Zubair Haqbin ved advocaten B. Dhont og K. Verstrepen,

– den belgiske regering ved C. Van Lul, C. Pochet og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af advocaten S. Ishaque og A. Detheux,

– den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og P. Huurnink, som befuldmægtigede,

– Det Forenede Kongeriges regering ved R. Fadoju, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Blundell,

– Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juni 2019,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Zubair Haqbin og Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (den føderale myndighed for modtagelse af asylansøgere, Belgien) (herefter »Fedasil«) vedrørende et erstatningskrav, som Zubair Haqbin har fremsat over for Fedasil som følge af to afgørelser fra sidstnævnte, hvorved han midlertidigt blev udelukket fra materielle modtagelsesforhold.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2013/33

3 I overensstemmelse med artikel 32 i direktiv 2013/33 har dette direktiv for de medlemsstater, der er bundet heraf, ophævet og erstattet Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT 2003, L 31, s. 18).

4 7., 25. og 35. betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»(7) I lyset af resultaterne af de evalueringer, der er foretaget af førstefaseinstrumenternes gennemførelse, er det hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at bekræfte de principper, der ligger til grund for direktiv [2003/9], med henblik på at sikre bedre modtagelsesforhold for ansøgere om international beskyttelse (»ansøgere«).

[…]

(25) Misbrug af modtagelsessystemet bør hindres ved at specificere de omstændigheder, under hvilke de materielle modtagelsesforhold, der stilles til rådighed for ansøgere, kan indskrænkes eller inddrages samtidig med, at der sikres en værdig levestandard for alle ansøgere.

[…]

(35) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dette direktiv tilsigter især, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 og 47 i chartret [om grundlæggende rettigheder] fremmes, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.«

5 Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2013/33, at formålet med dette direktiv er at indføre standarder for modtagelse af ansøgere i medlemsstaterne.

6 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

d) »mindreårig«: en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person under 18 år

e) »uledsaget mindreårig«: en mindreårig, som ankommer til en medlemsstats område uden at være ledsaget af en voksen, der er ansvarlig for vedkommende i henhold til lov eller ifølge praksis i den pågældende medlemsstat, så længe vedkommende ikke reelt befinder sig i en sådan persons varetægt; denne definition omfatter en mindreårig, der efterlades alene efter at være rejst ind på medlemsstaternes område

f) »modtagelsesforhold«: alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne sikrer ansøgere i overensstemmelse med dette direktiv

g) »materielle modtagelsesforhold«: modtagelsesforhold, der omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelser eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge

[…]

i) »indkvarteringscenter«: et hvilket som helst sted, der bruges til kollektiv indkvartering af ansøgere

[…]«

7 Artikel 8 i direktiv 2013/33, der har overskriften »Frihedsberøvelse«, fastsætter følgende i stk. 3:

»En ansøger må kun frihedsberøves:

[…]

e) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet

[…]«

8 Direktivets artikel 14 med overskriften »Skolegang og undervisning for mindreårige« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne giver mindreårige børn af ansøgere samt mindreårige ansøgere adgang til uddannelsessystemet på betingelser, der svarer til dem, som gælder for deres egne statsborgere, så længe en udsendelsesforanstaltning vedrørende dem selv eller deres forældre ikke er gennemført. Denne uddannelse kan finde sted i indkvarteringscentrene.

Medlemsstaterne kan bestemme, at denne adgang er begrænset til det offentlige uddannelsessystem.

Medlemsstaterne kan ikke afbryde undervisning på sekundærtrinnet, blot fordi den mindreårige har nået myndighedsalderen.

2. Adgangen til uddannelsessystemet må ikke udsættes i mere end tre måneder fra den dato, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet af den mindreårige eller på dennes vegne.

Mindreårige tilbydes indslusningskurser, herunder sprogkurser, hvis det er nødvendigt for at fremme deres adgang til og deltagelse i uddannelsessystemet, jf. stk. 1.

3. Er der ikke mulighed for adgang til uddannelsessystemet som omhandlet i stk. 1 som følge af den mindreåriges særlige situation, skal den pågældende medlemsstat tilbyde alternative undervisningsformer i overensstemmelse med dens nationale ret og praksis.«

9 Direktivets artikel 17, som har overskriften »Generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling«, fastsætter følgende i stk. 1-4:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere, når de indgiver ansøgning om international beskyttelse.

2. Medlemsstaterne sikrer, at de materielle modtagelsesforhold muliggør en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed.

Medlemsstaterne sørger for, at levestandarden også opretholdes, når det drejer sig om sårbare personer, jf. artikel 21, og frihedsberøvede personer.

3. Medlemsstaterne kan gøre alle eller nogle af de materielle modtagelsesforhold og lægebehandlinger betinget af, at ansøgere ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en levestandard, som deres sundhed kræver, og til at sikre deres underhold.

4. Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgere dækker eller bidrager til dækningen af omkostningerne i forbindelse med de materielle modtagelsesforhold og de lægebehandlinger, der er omhandlet i dette direktiv, jf. stk. 3, når ansøgerne råder over tilstrækkelige midler, f.eks. hvis de har arbejdet i en rimelig periode.

Viser det sig, at en ansøger havde tilstrækkelige midler til at dække de materielle modtagelsesforhold og lægebehandling, da disse basale behov blev opfyldt, kan medlemsstaterne kræve tilbagebetaling fra ansøgeren.«

10 Direktivets artikel 18 har overskriften »Bestemmelser om materielle modtagelsesforhold« og bestemmer følgende i stk. 1:

»Stilles der gratis indkvartering til rådighed, skal det ske i en af følgende former eller en kombination heraf:

a) lokaler, der anvendes med henblik på indkvartering af ansøgere under behandlingen af en ansøgning om internationale beskyttelse, der er indgivet ved grænsen eller i transitområder

b) indkvarteringscentre, hvor der sikres en passende levestandard

c) private huse, lejligheder, hoteller eller andre bygninger, der egner sig til indkvartering af ansøgere.«

11 Artikel 20 i direktiv 2013/33, der er den eneste bestemmelse i direktivets kapitel III, har overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold«. Artiklen har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan indskrænke eller i ganske særlige og behørigt begrundede tilfælde inddrage materielle modtagelsesforhold, hvis en ansøger:

a) forlader det opholdssted, der er fastlagt af den kompetente myndighed, uden at underrette myndigheden, eller, hvis dette kræves, uden tilladelse, eller

b) undlader at overholde sin mødepligt, at imødekomme anmodninger om at fremkomme med oplysninger eller at møde til personlige samtaler vedrørende asylproceduren i en rimelig periode, der fastlægges i national ret, eller

c) har indgivet en fornyet ansøgning som defineret i artikel 2, litra q), i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60)].

Når ansøgeren i forbindelse med litra a) og b) opspores eller frivilligt melder sig hos de kompetente myndigheder, træffes der på grundlag af årsagerne til den pågældendes forsvinden en begrundet afgørelse om genoptagelse af adgangen til alle de materielle modtagelsesforhold, der er indskrænket eller inddraget, eller nogle af dem.

2. Medlemsstaterne kan også begrænse de materielle modtagelsesforhold, hvis de kan godtgøre, at ansøgeren uden rimelig grund ikke har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, så snart det var praktisk muligt efter ankomsten til den pågældende medlemsstat.

3. Medlemsstaterne kan begrænse eller inddrage de materielle modtagelsesforhold, hvis en ansøger har skjult sine økonomiske midler og derfor uberettiget nydt godt af materielle modtagelsesforhold.

4. Medlemsstaterne kan iværksætte sanktioner i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd.

5. Afgørelser om indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold eller om sanktioner som omhandlet i stk. 1-4 træffes individuelt, objektivt og upartisk og skal begrundes. Afgørelser baseres på den pågældende persons særlige situation, specielt med hensyn til personer, der er omfattet af artikel 21, under hensyn til proportionalitetsprincippet. Medlemsstaterne sikrer under alle omstændigheder adgang til lægebehandling i overensstemmelse med artikel 19 og en værdig levestandard for alle ansøgere.

6. Medlemsstaterne sikrer, at de materielle modtagelsesforhold ikke inddrages eller indskrænkes, før der er truffet en afgørelse i overensstemmelse med stk. 5.«

12 Artikel 21 i direktiv 2013/33, der har overskriften »Almindeligt princip«, bestemmer, at medlemsstaterne i den nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, herunder for mindreårige og uledsagede mindreårige.

13 Direktivets artikel 22 med overskriften »Vurdering af sårbare personers særlige modtagelsesbehov« fastsætter følgende i stk. 1, tredje afsnit, og i stk. 3:

»1. […]

Medlemsstaterne sikrer, at der i støtten til ansøgere med særlige modtagelsesbehov i overensstemmelse med dette direktiv tages hensyn til disses særlige modtagelsesbehov under hele asylproceduren, og at der føres tilstrækkeligt tilsyn med deres situation.

[…]

3. Kun sårbare personer som omhandlet i artikel 21 kan anses for at have særlige modtagelsesbehov og således omfattes af den særlige støtte i medfør af dette direktiv.«

14 Artikel 23 i direktiv 2013/33, der omhandler mindreårige, fastsætter:

»1. Barnets tarv kommer i første række, når medlemsstaterne gennemfører de bestemmelser i dette direktiv, der vedrører mindreårige. […]

2. Ved vurdering af barnets tarv tager medlemsstaterne især behørigt hensyn til følgende faktorer:

[…]

b) den mindreåriges trivsel og sociale udvikling under særlig hensyntagen til vedkommendes baggrund

c) sikkerhedshensyn, navnlig hvis der er risiko for, at den mindreårige er offer for menneskehandel

[…]«

15 Direktivets artikel 24, der omhandler uledsagede mindreårige, bestemmer følgende i stk. 2:

»Uledsagede mindreårige, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse, anbringes fra det tidspunkt, hvor de får tilladelse til indrejse, til det tidspunkt, hvor de er nødt til at forlade den medlemsstats område, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles:

[…]

c) i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for mindreårige

d) i andre former for indkvartering, der egner sig for mindreårige.

[…]«

Direktiv 2013/32

16 En »fornyet ansøgning« er i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 defineret som en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage i overensstemmelse med direktivets artikel 28, stk. 1.

Belgisk ret

17 Artikel 45 i loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (lov af 12.1.2007 om modtagelse af asylansøgere og visse andre kategorier udlændinge) (*Moniteur belge* af 7.5.2007, s. 24 027) fastsatte i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »modtagelsesloven«), følgende:

»En person, der er berettiget til modtagelse, kan pålægges en sanktion, såfremt han begår en alvorlig overtrædelse af de regler og bestemmelser, der er fastsat for funktionen af de i artikel 19 omhandlede modtagelsesfaciliteter. Der tages i forbindelse med valget af sanktion hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt de konkrete omstændigheder, hvorunder overtrædelsen blev begået.

Der kan udelukkende pålægges følgende sanktioner:

[…]

7) midlertidig udelukkelse fra materiel støtte i et indkvarteringscenter af højst en måneds varighed.

Direktøren eller den ansvarlige for en modtagelsesfacilitet træffer afgørelse om pålæggelse af sanktioner. Den i stk. 2, nr. 7), omhandlede sanktion skal godkendes af [Fedasils] generaldirektør inden for en frist på tre arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor direktøren eller den ansvarlige for modtagelsesfaciliteten har truffet afgørelse om sanktionen. Sanktionen i form af midlertidig udelukkelse bortfalder automatisk, såfremt den ikke er godkendt inden for den fastsatte frist.

Den myndighed, som har pålagt en sanktion, kan efter dens iværksættelse nedsætte sanktionen eller lade den bortfalde.

Afgørelsen om at pålægge en sanktion træffes objektivt og upartisk og skal ledsages af en begrundelse.

Med forbehold af den i stk. 2, nr. 7), omhandlede sanktion kan iværksættelsen af en sanktion ikke medføre, at den materielle støtte, der ydes i henhold til denne lov, fuldstændig udelukkes, eller at adgangen til lægelige støtteforanstaltninger begrænses. Den i stk. 2, nr. 7), omhandlede sanktion indebærer, at den person, der er genstand for sanktionen, ikke har ret til at modtage andre former for modtagelsesforanstaltninger med undtagelse af lægelige støtteforanstaltninger som omhandlet i [modtagelseslovens] artikel 24 og 25.

Den i stk. 2, nr. 7), omhandlede sanktion kan alene pålægges, når der foreligger en meget alvorlig overtrædelse af modtagelsesfacilitetens ordensreglement, som bringer de ansatte eller de andre beboere på modtagelsesfaciliteten i fare, eller som medfører en betydelig risiko for sikkerheden og den offentlige orden på modtagelsesfaciliteten.

Den person, der er genstand for en sanktion i form af midlertidig udelukkelse, skal høres, før der træffes afgørelse herom.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Zubair Haqbin, der er afghansk statsborger, ankom til Belgien som uledsaget mindreårig og indgav den 23. december 2015 en ansøgning om international beskyttelse. Han blev tildelt en værge og blev indkvarteret først på modtagelsescentret i Sugny og derefter på modtagelsescentret i Broechem. I sidstnævnte modtagelsescenter var han den 18. april 2016 involveret i et slagsmål mellem beboere af

forskellig etnisk oprindelse. Politiet måtte gribe ind for at stoppe slagsmålet og anholdt Zubair Haqbin med den begrundelse, at han var en af ophavsmændene hertil. Zubair Haqbin blev løsladt den efterfølgende dag.

19 Ved afgørelse af 19. april 2016, der blev truffet af direktøren for modtagelsescentret i Broechem, og som blev godkendt ved afgørelse truffet af Fedasils generaldirektør den 21. april 2016, blev Zubair Haqbin i overensstemmelse med modtagelseslovens artikel 45, stk. 2, nr. 7), udelukket fra materiel støtte i et indkvarteringscenter i 15 dage.

20 Ifølge hans egne og hans værges forklaringer tilbragte Zubair Haqbin nætterne fra den 19. til den 21. april 2016 samt nætterne fra den 24. april til den 1. maj 2016 i en park i Bruxelles og andre nætter hos venner eller bekendte.

21 Den 25. april 2016 indgav Zubair Haqbins værge en begæring til arbeidsrechtbank te Antwerpen (arbejdsretten i første instans i Antwerpen, Belgien) med henblik på at opnå en udsættelse af den udelukkelsesforanstaltning, der var blevet pålagt ved de i nærværende doms præmis 19 omhandlede afgørelser. Denne begæring blev afslået, da der ikke forelå den fornødne uopsættelighed, eftersom Zubair Haqbin ikke havde godtgjort, at han stod uden indkvartering.

22 Fra og med den 4. maj 2016 har Zubair Haqbin været tilknyttet et andet modtagelsescenter.

23 Zubair Haqbins værge anlagde sag ved Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (den nederlandsksprogede arbejdsret i første instans i Bruxelles, Belgien) med påstand om annullation af afgørelsen af 19. april 2016 og af 21. april 2016 og om erstatning for den lidte skade. Ved dom afsagt af den nævnte ret den 21. februar 2017 blev dette søgsmål forkastet som ugrundet.

24 Den 27. marts 2017 iværksatte Zubair Haqbins værge appel til prøvelse af den nævnte dom ved den forelæggende ret, arbeidshof te Brussel (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Bruxelles, Belgien). Den 11. december 2017 overtog Zubair Haqbin, der i mellemtiden var blevet myndig, appelsagen i sit eget navn.

25 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at artikel 20 i direktiv 2013/33 rejser et fortolkningsproblem. Den nævnte ret har anført, at den kontaktkomité, der er nedsat ved Europa-Kommissionen for at bistå medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2013/33, på et møde den 12. september 2013 tilkendegav, at direktivets artikel 20, stk. 4, efter komitéens opfattelse omhandler andre former for sanktioner end foranstaltninger, der indebærer en indskrænkning i eller en inddragelse af materielle modtagelsesforhold. Det er den nævnte komités opfattelse, at denne fortolkning følger af den omstændighed, at de i direktivets artikel 20, stk. 1-3, opregnede grunde, der begrunder en indskrænkning eller inddragelse af de materielle modtagelsesforhold, er udtømmende. I den udtalelse, som Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) afgav inden for rammerne af forarbejderne til loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi sur l'accueil (lov af 6.7.2016 om ændring af modtagelsesloven) (*Moniteur belge* af 5.8.2016, s. 47647), som blev vedtaget med henblik på en delvis gennemførelse af direktiv 2013/33, fandt den nævnte appeldomstol imidlertid, at en sådan læsning af artikel 20 i direktiv 2013/33 ikke er den eneste mulige, når henses til affattelsen af og forholdet mellem artiklens stk. 4-6.

26 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at svaret på det fortolkningsspørgsmål, der er rejst i den foregående præmis, er relevant for løsningen af den tvist, som verserer for den, for så vidt som det forholder sig således, at såfremt artikel 20 i direktiv 2013/33 skulle fortolkes således, at en udelukkelse fra materielle modtagelsesforhold kun er mulig i de tilfælde, der er omhandlet i denne artikels stk. 1-3, og at den ikke er mulig inden for rammerne af en sanktionsforanstaltning, som er truffet på grundlag af samme artikels stk. 4, ville denne omstændighed være tilstrækkelig til, at det skulle fastslås, at afgørelsen af 19. april 2016 og afgørelsen af 21. april 2016 er ulovlige, og at Fedasil begik en fejl ved at pålægge en sanktion, der er i strid med loven.

27 Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at den konkrete anvendelse af forpligtelsen til at sikre en værdig levestandard for alle ansøgere, som alle medlemsstaterne er pålagt i medfør af artikel 20, stk. 5 og 6, i direktiv 2013/33, ligeledes giver anledning til spørgsmål. I denne henseende har den forelæggende ret særligt anført, at det fremgår af de i nærværende doms præmis 25 omhandlede forarbejder til loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi sur l'accueil (lov af 6.7.2016 om ændring af modtagelsesloven) og nærmere bestemt af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet med direktiv 2013/33 ifølge de kompetente ministre kan opfyldes gennem den mulighed, som de ansøgere, der er udelukket midlertidigt eller permanent fra materielle modtagelsesforhold, har for at rette henvendelse til et af de private centre for hjemløse, som de har modtaget en liste over.

28 Ifølge den forelæggende ret opstår spørgsmålet, om den offentlige myndighed, der har ansvaret for modtagelsen af ansøgerne, med henblik på at sikre disse en værdig levestandard skal have truffet de nødvendige foranstaltninger, således at en asylansøger, der som sanktion er blevet udelukket fra materielle modtagelsesforhold, ikke desto mindre har en værdig levestandard, eller om myndigheden kan nøjes med at sætte sin lid til den private bistand og kun gribe ind, såfremt sidstnævnte ikke kan sikre den pågældende person en sådan levestandard.

29 Såfremt det måtte fastslås, at de sanktioner, der er omhandlet i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33, kan antage form af en udelukkelse fra materielle modtagelsesforhold, ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, om sådanne sanktioner kan pålægges en mindreårig og særligt en uledsaget mindreårig.

30 På denne baggrund har arbeidshof te Brussel (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal […] artikel 20, stk. 1-3, [i direktiv 2013/33] fortolkes således, at disse stykker udtømmende opregner de tilfælde, i hvilke de materielle modtagelsesforhold kan indskrænkes eller inddrages, eller følger det af [dette direktivs] artikel 20, stk. 4 og 5, at inddragelse af retten til materielle modtagelsesforhold også kan ske som en sanktion for alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd?

2) Skal [det nævnte direktivs] artikel 20, stk. 5 [og 6], fortolkes således, at medlemsstaterne, før de træffer afgørelse om indskrænkningen eller inddragelsen af de materielle modtagelsesforhold eller om sanktioner, i forbindelse hermed skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre retten til en værdig [levestandard] i perioden med udelukkelse, eller kan disse bestemmelser opfyldes med en ordning, hvorefter det efter afgørelsen om indskrænkningen eller inddragelsen af de materielle modtagelsesforhold kontrolleres, om den person, der er genstand for afgørelsen, har en værdig levestandard, og der om nødvendigt på dette tidspunkt træffes afhjælpende foranstaltninger?

3) Skal direktivets artikel 20, stk. 4-6, læst i sammenhæng med direktivets artikel [14 og 21-24] og med artikel 1, 3, 4 og 24 i [chartret om grundlæggende rettigheder], fortolkes således, at en sanktion om midlertidig (eller endelig) udelukkelse fra retten til materielle modtagelsesforhold er mulig eller ikke mulig over for en mindreårig, særligt over for en uledsaget mindreårig?«

Om de præjudicielle spørgsmål

31 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at en medlemsstat blandt de sanktioner, der kan pålægges en ansøger i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd, kan fastsætte inddragelse eller indskrænkning af materielle modtagelsesforhold som omhandlet i direktivets artikel 2, litra f) og g), og

i bekræftende fald, under hvilke betingelser en sådan sanktion kan pålægges, herunder når den vedrører en mindreårig og særligt en uledsaget mindreårig som omhandlet i samme artikel, litra d) og e).

32 I denne henseende skal det bemærkes, således som det fremgår af de i artikel 2, litra f) og g), i direktiv 2013/33 indeholdte definitioner, at udtrykket »materielle modtagelsesforhold« omfatter alle de foranstaltninger, som medlemsstaterne sikrer ansøgere i overensstemmelse med dette direktiv, og som omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelser eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge.

33 I medfør af artikel 17, stk. 1 og 2, i direktiv 2013/33 er medlemsstaterne forpligtet til at sørge for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere, når de indgiver ansøgning om international beskyttelse, og at de med henblik herpå vedtagne foranstaltninger muliggør en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres underhold og beskytter såvel deres fysiske som mentale sundhed.

34 Når det drejer sig om »sårbare personer« som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 21, hvilke omfatter uledsagede mindreårige såsom Zubair Haqbin på det tidspunkt, hvor denne blev genstand for den i hovedsagen omhandlede sanktion, fastsætter direktivets artikel 17, stk. 2, andet afsnit, at medlemsstaterne er forpligtet til at sørge for, at en sådan levestandard »opretholdes«.

35 Ikke desto mindre er medlemsstaternes pligt til at sørge for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere, ikke absolut. EU-lovgiver har nemlig i artikel 20 i direktiv 2013/33, der er indeholdt i direktivets kapitel III – idet både artiklen og kapitlet har overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold« – fastsat de omstændigheder, hvorunder retten til sådanne forhold kan indskrænkes eller inddrages.

36 Således som den forelæggende ret har anført, henviser denne artikels tre første stykker udtrykkeligt til »de materielle modtagelsesforhold«.

37 I denne henseende bestemmer det nævnte direktivs artikel 20, stk. 1, at medlemsstaterne kan indskrænke eller i ganske særlige og behørigt begrundede tilfælde inddrage materielle modtagelsesforhold, hvis en ansøger uden tilladelse eller underretning forlader det opholdssted, der er fastlagt for denne af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, undlader at overholde sin mødepligt, at imødekomme anmodninger om at fremkomme med oplysninger eller at møde til personlige samtaler vedrørende asylproceduren eller indgiver en »fornyet ansøgning« som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32.

38 Artikel 20, stk. 2, i direktiv 2013/33 fastsætter, at de materielle modtagelsesforhold kan begrænses, hvis det godtgøres, at ansøgeren uden rimelig grund ikke har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, så snart det var praktisk muligt efter ankomsten til den pågældende medlemsstat.

39 Desuden fremgår det af artikel 20, stk. 3, i direktiv 2013/33, at medlemsstaterne kan begrænse eller inddrage de materielle modtagelsesforhold, hvis en ansøger har skjult sine økonomiske midler og derfor uberettiget nydt godt af disse forhold.

40 Artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 bestemmer, at medlemsstaterne kan iværksætte »sanktioner« i tilfælde af, at ansøgeren begår alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, eller udviser grov voldelig adfærd.

41 Da direktiv 2013/33 ikke indeholder nogen definition af det bl.a. i direktivets artikel 20, stk. 4, omhandlede begreb »sanktioner«, og eftersom der ikke er redegjort nærmere for arten af de sanktioner, som en ansøger kan pålægges i henhold til denne bestemmelse, råder medlemsstaterne over et skøn ved iværksættelsen af disse sanktioner.

42 For så vidt som ordlyden af artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 ikke i sig selv gør det muligt at besvare den forelæggende rets spørgsmål, således som disse er blevet omformuleret i nærværende doms præmis 31, skal der med henblik på fortolkningen af denne bestemmelse tages hensyn til den sammenhæng, hvori den indgår, samt den generelle opbygning af og formålet med direktivet (jf. analogt dom af 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

43 Hvad særligt angår spørgsmålet om, hvorvidt »sanktioner« som omhandlet i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 kan vedrøre »de materielle modtagelsesforhold«, skal det bemærkes dels, at en foranstaltning, hvorved en ansøgers ret til materielle modtagelsesforhold indskrænkes eller inddrages på grund af en overtrædelse af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, eller på grund af grov voldelig adfærd, i lyset af formålet hermed og foranstaltningens ugunstige følger for denne ansøger udgør »en sanktion« i ordets gængse betydning, dels, at denne bestemmelse er indeholdt i direktivets kapitel III, som vedrører indskrænkning og inddragelse af sådanne forhold. Det følger heraf, at de i bestemmelsen omhandlede sanktioner principielt kan vedrøre materielle modtagelsesforhold.

44 Det er korrekt, at medlemsstaternes mulighed for, alt efter tilfældet, at indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold kun er udtrykkeligt fastsat i artikel 20, stk. 1-3, i direktiv 2013/33, der, således som det fremgår af 25. betragtning til dette direktiv, i det væsentlige vedrører tilfælde, som er kendetegnet ved en risiko for, at ansøgerne misbruger det ved direktivet indførte modtagelsessystem. Artiklens stk. 4 udelukker imidlertid ikke udtrykkeligt, at en sanktion kan vedrøre materielle modtagelsesforhold. Således som bl.a. Kommissionen har gjort gældende, forholder det sig desuden således, at medlemsstaterne ganske vist har mulighed for at træffe foranstaltninger vedrørende disse forhold med henblik på at beskytte sig mod misbrug af modtagelsessystemet, men at de også skal råde over denne mulighed i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd, idet sådanne handlinger nemlig kan forstyrre den offentlige orden samt sikkerheden for personer og goder.

45 Når det er sagt, skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 20, stk. 5, i direktiv 2013/33, at enhver sanktion som omhandlet i denne artikels stk. 4 skal være objektiv, upartisk og begrundet, og at den skal stå i forhold til ansøgerens særlige situation samt under alle omstændigheder sikre den pågældendes adgang til lægebehandling og en værdig levestandard.

46 Hvad særligt angår kravet om at sikre en værdig levestandard fremgår det af 35. betragtning til direktiv 2013/33, at sidstnævnte især tilsigter, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af bl.a. artikel 1 i chartret om grundlæggende rettigheder fremmes, og at direktivet skal gennemføres i overensstemmelse hermed. I denne henseende kræver respekten for den menneskelige værdighed i denne artikels forstand, at den pågældende person ikke lider alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at have en bopæl, brødføde sig, klæde sig på og vaske sig, og som således vil udgøre et indgreb i personens fysiske eller mentale tilstand eller stille personen i en dårlig forfatning, der er i strid med denne værdighed (jf. i denne retning dom af 19.3.2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

47 Pålæggelse af en sanktion, der alene med henvisning til en af de i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 omhandlede grunde består i at inddrage – selv midlertidigt – retten til at nyde godt af samtlige materielle modtagelsesforhold eller af de materielle modtagelsesforhold, som vedrører indkvartering, kost eller tøj, er uforenelig med den af direktivets artikel 20, stk. 5, tredje punktum, følgende pligt til at sikre ansøgeren en værdig levestandard, for så vidt som sanktionen berøver denne muligheden for at dække sine mest basale behov, således som disse er præciseret i den foregående præmis.

48 En sådan sanktion indebærer endvidere en tilsidesættelse af det krav om proportionalitet, der er fastsat i artikel 20, stk. 5, andet punktum, i direktiv 2013/33, for så vidt som selv de strengeste sanktioner, med hvilke det på strafferetsområdet tilsigtes at straffe de overtrædelser eller den adfærd, der er omhandlet i direktivets artikel 20, stk. 4, ikke må berøve ansøgeren muligheden for at dække sine mest basale behov.

49 Denne betragtning drages ikke i tvivl af den af den forelæggende ret anførte omstændighed, at en ansøger, der som sanktion er blevet udelukket fra et indkvarteringscenter i Belgien, på det tidspunkt, hvor denne sanktion pålægges, forsynes med en liste over private centre for hjemløse, der kan indkvartere den pågældende. De kompetente myndigheder i en medlemsstat kan nemlig ikke nøjes med at forsyne en ansøger, der er udelukket fra et indkvarteringscenter som følge af en sanktion, som den pågældende er blevet pålagt, med en liste over modtagelsesfaciliteter, som vedkommende kan rette henvendelse til med henblik på dér at nyde godt af materielle modtagelsesforhold, der svarer til dem, som er blevet inddraget fra den pågældende.

50 Ved selve brugen af ordet »sikrer« indebærer den i artikel 20, stk. 5, i direktiv 2013/33 fastsatte pligt til at sikre en værdig levestandard tværtimod for det første, at medlemsstaterne er pålagt til stadighed og uden afbrydelse at sikre en sådan levestandard. For det andet skal ydelsen af en adgang til materielle modtagelsesforhold, der kan sikre en sådan levestandard, sikres af medlemsstaternes myndigheder under disses tilsyn og på deres ansvar, herunder når de i givet fald tyr til private fysiske eller juridiske personer med henblik på at opfylde en sådan pligt under deres myndighed.

51 Hvad angår en sanktion, der med henvisning til en af de i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 omhandlede grunde består i at indskrænke de materielle modtagelsesforhold, herunder at inddrage eller indskrænke retten til lommepenge, tilkommer det de kompetente myndigheder under alle omstændigheder at sikre, at en sådan sanktion i overensstemmelse med direktivets artikel 20, stk. 5, og henset til ansøgerens særlige situation og samtlige omstændigheder i det konkrete tilfælde, er forenelig med proportionalitetsprincippet og ikke udgør et indgreb i denne ansøgers værdighed.

52 Det skal endvidere bemærkes, at medlemsstaterne i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33, alt efter omstændighederne i det konkrete tilfælde og med forbehold af iagttagelse af de i direktivets artikel 20, stk. 5, fastsatte krav kan pålægge sanktioner, som ikke bevirker, at ansøgeren berøves materielle modtagelsesforhold, såsom en indkvartering af den pågældende i et særskilt afsnit i indkvarteringscentret, ledsaget af et forbud mod at være i kontakt med bestemte beboere fra centret, eller en overflytning af den pågældende til et andet indkvarteringscenter eller til en anden indkvartering som omhandlet i direktivets artikel 18, stk. 1, litra c). Tilsvarende er artikel 20, stk. 4 og 5, i direktiv 2013/33 ikke til hinder for, at en ansøger frihedsberøves i medfør af direktivets artikel 8, stk. 3, litra e), forudsat at de i direktivets artikel 8-11 fastsatte betingelser er opfyldt.

53 Det skal endelig bemærkes, at når ansøgeren, som det er tilfældet i hovedsagen, er en uledsaget mindreårig, dvs. en »sårbar person« som omhandlet i artikel 21 i direktiv 2013/33, skal medlemsstaternes myndigheder i forbindelse med vedtagelsen af sanktioner i henhold til direktivets artikel 20, stk. 4, i endnu højere grad tage hensyn til den mindreåriges særlige situation og proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af direktivets artikel 20, stk. 5, andet punktum.

54 Det fremgår desuden af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2013/33, at barnets tarv kommer i første række, når medlemsstaterne gennemfører de bestemmelser i dette direktiv, der vedrører mindreårige. I henhold til stk. 2 i nævnte artikel 23 skal medlemsstaterne ved vurderingen af barnets tarv især tage behørigt hensyn til faktorer såsom den mindreåriges trivsel og sociale udvikling under særlig hensyntagen til vedkommendes baggrund samt sikkerhedshensyn. Det fremgår ligeledes af 35. betragtning til det nævnte direktiv, at dette direktiv tilsigter, at anvendelsen af bl.a. artikel 24 i chartret om grundlæggende rettigheder fremmes, og at direktivet skal gennemføres i overensstemmelse hermed.

55 Ud over de generelle betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 47-52, skal der i denne sammenhæng under alle omstændigheder tages særligt hensyn til den mindreåriges situation i forbindelse med vedtagelsen af en sanktion på grundlag af artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33, sammenholdt med artiklens stk. 5. Disse to bestemmelser er i øvrigt ikke til hinder for, at en medlemsstats myndigheder beslutter at overdrage den pågældende mindreårig til de tjenester eller de judicielle myndigheder, som har ansvaret for beskyttelsen af unge.

56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 20, stk. 4 og 5, i direktiv 2013/33, sammenholdt med artikel 1 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en medlemsstat blandt de sanktioner, der kan pålægges en ansøger i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd, ikke kan fastsætte en sanktion, som består i, selv midlertidigt, at inddrage materielle modtagelsesforhold som omhandlet i direktivets artikel 2, litra f) og g), der vedrører indkvartering, kost eller tøj, for så vidt som sanktionen bevirker, at ansøgeren berøves muligheden for at dække sine mest basale behov. Pålæggelse af andre sanktioner på grundlag af nævnte artikel 20, stk. 4, skal under alle omstændigheder ske under overholdelse af de betingelser, der er anført i artiklens stk. 5, herunder navnlig dem, som vedrører iagttagelsen af proportionalitetsprincippet og respekten for den menneskelige værdighed. Hvad angår en uledsaget mindreårig skal disse sanktioner, henset navnlig til artikel 24 i chartret om grundlæggende rettigheder, vedtages under særligt hensyn til barnets tarv.

Sagsomkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 20, stk. 4 og 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, sammenholdt med artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en medlemsstat blandt de sanktioner, der kan pålægges en ansøger i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd, ikke kan fastsætte en sanktion, som består i, selv midlertidigt, at inddrage materielle modtagelsesforhold som omhandlet i direktivets artikel 2, litra f) og g), der vedrører indkvartering, kost eller tøj, for så vidt som sanktionen bevirker, at ansøgeren berøves muligheden for at dække sine mest basale behov. Pålæggelse af andre sanktioner på grundlag af nævnte artikel 20, stk. 4, skal under alle omstændigheder ske under overholdelse af de betingelser, der er anført i artiklens stk. 5, herunder navnlig dem, som vedrører iagttagelsen af proportionalitetsprincippet og respekten for den menneskelige værdighed. Hvad angår en uledsaget mindreårig skal disse sanktioner, henset navnlig til artikel 24 i chartret om grundlæggende rettigheder, vedtages under særligt hensyn til barnets tarv.

Underskrifter