A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2019. november 12.*

„Előzetes döntéshozatal – Nemzetközi védelmet kérelmezők – 2013/33/EU irányelv – A 20. cikk (4) és (5) bekezdése – A befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése vagy súlyosan erőszakos magatartás – A tagállamoknak az alkalmazandó szankciók meghatározásához való jogának terjedelme – Kísérő nélküli kiskorú – A befogadás anyagi feltételeinek korlátozása vagy megvonása”

A C-233/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az arbeidshof te Brussel (brüsszeli munkaügyi fellebbviteli bíróság, Belgium) a Bírósághoz 2018. március 29-én érkezett, 2018. március 22-i határozatával terjesztett elő a

Zubair Haqbin

és

a **Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (előadó), M. Safjan és S. Rodin tanácselnökök, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe és C. Lycourgos bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: M.-A. Gaudissart hivatalvezető-helyettes,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. március 11-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– Z. Haqbin képviseletében B. Dhont és K. Verstrepen advocaten,

– a belga kormány képviseletében C. Van Lul, C. Pochet és P. Cottin, meghatalmazotti minőségben, segítőik: S. Ishaque és A. Detheux advocaten,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., Koós G., és Tátrai M. M., meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: holland.

– a holland kormány képviseletében M. K. Bulterman és P. Huurnink, meghatalmazotti minőségben,

– az Egyesült Királyság kormánya képviseletében R. Fadoju, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Blundell barrister,

– az Európai Bizottság képviseletében M. Condou-Durande és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2019. június 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.) 20. cikkének értelmezésére irányul.

2 Ezt a kérelmet a Zubair Haqbin és a Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (a menedékkérők befogadásáért felelős szövetségi ügynökség, Belgium; a továbbiakban: Fedasil) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya Z. Haqbin Fedasil elleni kártérítési kérelme, mivel ez utóbbi két határozatában ideiglenesen kizárta őt a befogadás anyagi feltételeire való jogosultságból.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2013/33 irányelv

3 A 2013/33 irányelv a 32. cikke értelmében azon tagállamok tekintetében, amelyekre vonatkozik, hatályon kívül helyezte és felváltotta a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló, 2003. január 27-i 2003/9/EK tanácsi irányelvet (HL 2003. L 31., 18. o.).

4 A 2013/33 irányelv (7), (25) és (35) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(7) Az első szakaszba tartozó jogi aktusok végrehajtásáról készített értékelések eredményeinek fényében, a nemzetközi védelmet kérelmezők (a továbbiakban: a kérelmezők) kedvezőbb befogadási feltételeinek biztosítása céljából e szakaszban indokolt megerősíteni a [2003/9] irányelvet alátámasztó elveket.

[…]

(25) A befogadási rendszerrel történő visszaélés lehetőségét korlátozni kell azon körülmények meghatározása révén, amelyek között – valamennyi kérelmező méltó életszínvonalának biztosítása mellett – korlátozhatják a kérelmezők befogadásának anyagi feltételeit vagy megtagadhatják a befogadást.

[…]

(35) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint különösen betartja az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert alapelveket. Ezen irányelv különösen biztosítani kívánja az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartását, és előmozdítani [az Alapjogi] Charta 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. és 47. cikkének alkalmazását, és ennek megfelelően kell végrehajtani."

5 Az 1. cikkének megfelelően a 2013/33 irányelv célja, hogy megállapítsa a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamokbeli befogadásának szabályait.

6 Az említett irányelv „Fogalommeghatározások" címet viselő 2. cikke szerint:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

d) »kiskorú«: egy 18. életévét be nem töltött harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy;

e) »kísérő nélküli kiskorú«: olyan kiskorú, aki jogszabály vagy az érintett tagállam gyakorlata alapján érte felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett a tagállamok területére, mindaddig, amíg ilyen személy tényleges felügyelete alá nem kerül; ide tartozik azon kiskorú is, aki a tagállamok területére történt belépést követően maradt felügyelet nélkül;

f) »befogadási feltételek«: a tagállamok által a menedékkérőkre vonatkozóan ennek az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések összessége;

g) »a befogadás anyagi feltételei«: azok a befogadási feltételek, amelyek a természetben, illetve pénzjuttatás vagy kupon formájában nyújtott szállást, étkezést és ruházatot vagy e három juttatás kombinációját, illetve a napi szükségleteket fedező juttatást jelentik;

[…]

i) »befogadó állomás«: a kérelmezők közös elszállásolására szolgáló bármely hely;

[…]"

7 A 2013/33 irányelvnek az „Őrizet" című 8. cikke a (3) bekezdésében a következőket írja elő:

„A kérelmezőt csak akkor lehet őrizetbe venni, ha:

[…]

e) a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi;

[…]"

8 Ezen irányelvnek a „Kiskorúak iskoláztatása és oktatása" című 14. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállam a kérelmezők kiskorú gyermekeinek és a kiskorú kérelmezőknek a saját állampolgáraihoz hasonló feltételekkel biztosítja a részvételt az oktatási rendszerben addig, amíg velük vagy szüleikkel szemben ténylegesen nem foganatosítanak kiutasítási intézkedést. Az oktatást a befogadó állomásokon lehet biztosítani.

Az érintett tagállam előírhatja, hogy a részvétel az állami oktatási rendszerre korlátozódik.

A tagállamok nem vonhatják meg a középfokú oktatás lehetőségét kizárólag azzal az indokkal, hogy a kiskorú elérte a nagykorúságot.

(2) Az oktatási rendszerben való részvétel a nemzetközi védelem iránti kérelemnek a kiskorú által vagy a kiskorú nevében történt benyújtása időpontjától számított legfeljebb három hónapig halasztható el.

Szükség esetén előkészítő órákat – köztük nyelvórákat is – kell biztosítani a kiskorúak számára az (1) bekezdésben előírt, az oktatási rendszerben való részvételük megkönnyítése érdekében.

(3) Amennyiben a kiskorú egyedi helyzete miatt az (1) bekezdésben meghatározott oktatási rendszerben való részvételre nincs lehetőség, a tagállam más oktatási módozatokat ajánl fel nemzeti jogával és gyakorlatával összhangban.”

9 Az említett irányelvnek „A befogadás anyagi feltételeire és az egészségügyi ellátásra vonatkozó általános szabályok” című 17. cikke az (1)–(4) bekezdésében a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a befogadás anyagi feltételei a nemzetközi védelem iránti kérelmük benyújtása időpontjában a kérelmezők rendelkezésére álljanak.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a befogadás anyagi feltételei olyan megfelelő életszínvonalat biztosítanak a kérelmezők számára, amely garantálja alapszükségleteiket és óvja testi és szellemi egészségüket.

A tagállamok ezt az életszínvonalat biztosítják a 21. cikk szerinti kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek egyedi helyzetében, valamint az őrizetbe vett személyek viszonylatában.

(3) A tagállamok a befogadás valamennyi vagy egyes anyagi feltételeit és az egészségügyi ellátást ahhoz a feltételhez köthetik, hogy a kérelmezők ne rendelkezzenek kellő fedezettel az egészségi állapotuknak megfelelő és az alapszükségleteiket biztosító életszínvonal megteremtéséhez.

(4) A tagállamok megkövetelhetik a kérelmezőktől, hogy a (3) bekezdés előírása szerint fedezzék a befogadás ezen irányelvben előírt anyagi feltételeinek és az egészségügyi ellátásnak a költségeit, vagy azokhoz járuljanak hozzá, ha a kérelmezők elegendő erőforrással rendelkeznek, például már megfelelő ideje dolgoznak.

Ha kiderül, hogy egy kérelmező kellő fedezettel rendelkezett a befogadás anyagi feltételei és az egészségügyi ellátás biztosítására, miközben ezeket az alapvető szükségleteket részére biztosították, a tagállamok a kérelmezőtől visszatérítést kérhetnek.”

10 Ugyanezen irányelvnek „A befogadás anyagi feltételeinek részletes szabályai” címet viselő 18. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Amennyiben a szállást természetben biztosítják, annak az alábbi formák egyikében vagy azok kombinálásával kell történnie:

a) a kérelmezők elszállásolására szolgáló épületek a határon vagy tranzitzónában benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata alatt;

b) megfelelő életszínvonalat biztosító befogadó állomások;

c) magánházak, lakások, szállodák, vagy a kérelmezők elszállásolására átalakított más épületek.”

11 A 2013/33 irányelv 20. cikke – a III. fejezet egyetlen rendelkezése – „A befogadás anyagi feltételeinek korlátozása vagy megvonása” címet viseli. E cikk szövege a következő:

„(1) A tagállamok korlátozhatják vagy kivételes és kellően indokolt esetekben megvonhatják a befogadás anyagi feltételeit, amennyiben a kérelmező:

a) a hatáskörrel rendelkező hatóság által meghatározott tartózkodási helyet annak értesítése vagy – ha engedélyköteles – annak engedélye nélkül elhagyja; vagy

b) jelentési kötelezettségeinek, illetve a tájékoztatásra vagy a menedékjogi eljárással kapcsolatos személyes meghallgatásra szóló felszólításoknak a nemzeti jogban előírt észszerű határidőn belül nem tesz eleget; vagy

c) a [nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.)] 2. cikke q) pontjában meghatározottak szerint ismételt kérelmet nyújtott be.

Az a) és b) esetek tekintetében, amennyiben a kérelmezőt megtalálják, vagy önként jelentkezik a hatáskörrel rendelkező hatóságnál, az eltűnés okai alapján kellően indokolt határozatot kell hozni a befogadás korlátozott vagy megvont anyagi feltételei egy részének vagy összességének visszaállításáról.

(2) A tagállamok akkor is korlátozhatják a befogadás anyagi feltételeit, ha megállapítják, hogy a kérelmező az adott tagállamba való érkezését követően az észszerűen lehetséges legrövidebb időn belül nem nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet, és ezt nem tudja kellően megindokolni.

(3) A tagállamok korlátozhatják vagy megvonhatják a befogadás anyagi feltételeit, amennyiben a kérelmező elhallgatta, hogy anyagi forrásokkal rendelkezik, és így jogtalanul vette igénybe a befogadás anyagi feltételeinek keretében nyújtott juttatásokat.

(4) A tagállamok a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén szankciókat írhatnak elő.

(5) Az e cikk (1), (2), (3) és (4) bekezdésében említett, a befogadás anyagi feltételeinek korlátozására vagy megvonására, illetve a szankciókra vonatkozó döntéseket egyedileg, tárgyilagosan és elfogulatlanul hozzák meg, és azokat indokolással látják el. A határozatoknak az érintett személy sajátos helyzetén kell alapulniuk, különös tekintettel a 21. cikk hatálya alá tartozó személyekre, figyelembe véve az arányosság elvét. A tagállamok mindenkor biztosítják az orvosi ellátáshoz való hozzáférést a 19. cikkel összhangban, és valamennyi kérelmező számára méltó életszínvonalat biztosítanak.

(6) A tagállamok biztosítják, hogy a határozatoknak az (5) bekezdéssel összhangban történő meghozatala előtt nem vonják meg, illetve nem korlátozzák a befogadás anyagi feltételeit.”

12 A 2013/33 irányelv „Általános elv” című 21. cikke szerint a tagállamok az ezen irányelv végrehajtására hozott nemzeti jogukban figyelembe veszik az olyan kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek egyedi helyzetét, mint többek között a kiskorúak és a kísérő nélküli kiskorúak.

13 Az említett irányelv „A sérülékeny személyek sajátos befogadási igényeinek felmérése” című 22. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében és (3) bekezdésében az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) […]

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a sajátos befogadási igényekkel rendelkező kérelmezőknek az ezen irányelvvel összhangban nyújtott támogatásakor a teljes menekültügyi eljárás során figyelembe vegyék a különleges befogadási igényeiket, továbbá rendelkeznek helyzetük megfelelő figyelemmel kíséréséről.

[…]

(3) A 21. cikkel összhangban kizárólag a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek tekinthetők sajátos befogadási igényekkel rendelkező személynek, és ezáltal részesülhetnek az ezen irányelvvel összhangban nyújtott különleges támogatásban.”

14 A 2013/33 irányelv kiskorúakra vonatkozó 23. cikke szerint:

„(1) Ezen irányelv kiskorúakat érintő rendelkezéseinek végrehajtása során a tagállamoknak elsődlegesen a gyermek mindenek felett álló érdekét kell szem előtt tartaniuk. […]

(2) A gyermek mindenek felett álló érdekének vizsgálata során a tagállamok különösen az alábbi tényezőkre fordítanak kellő figyelmet:

[…]

b) a kiskorú jóléte és szociális fejlődése, különös figyelmet szentelve a kiskorú hátterének;

c) biztonsági megfontolások, különösen, ha fennáll a veszélye annak, hogy a kiskorú emberkereskedelem áldozatává válik;

[…]”

15 Ezen irányelv kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó 24. cikke a (2) bekezdésében kimondja:

„A nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó kísérő nélküli kiskorúakat attól az időponttól, amikor jogosulttá válnak a tagállamban való tartózkodásra addig az időpontig, amíg kötelesek elhagyni a tagállam területét, ahol a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtották, illetve ahol azt kivizsgálják, az alábbi személyeknél helyezik el:

[…]

c) kifejezetten kiskorúak ellátására [helyesen: elhelyezésére] alkalmas befogadó állomásokon;

d) kiskorúak elhelyezésére alkalmas más szálláshelyek.

[…]”

A 2013/32 irányelv

16 Az „ismételt kérelem” fogalmát a 2013/32 irányelv 2. cikkének q) pontja a következőképpen határozza meg: a korábbi nemzetközi védelem iránti kérelem ügyében hozott jogerős határozat után benyújtott további kérelem, ideértve azon eseteket is, amikor a kérelmező kifejezetten visszavonta a kérelmét, valamint azon eseteket is, amikor az eljáró hatóság az ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdésével összhangban a kérelem hallgatólagos visszavonása miatt azt elutasította.

A belga jog

17 A 2007. január 12-i loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (a menedékkérők és a külföldiek egyes egyéb csoportjainak befogadásáról szóló törvény, *Moniteur belge*, 2007. május 7., 24027. o.; a továbbiakban a befogadásról szóló törvény) az alapjogvita tényállása tekintetében alkalmazandó változatának 45. cikke így rendelkezett:

„Az a befogadott, aki a befogadó létesítményekben alkalmazandó előírásokat és házirendet súlyosan megsérti, a 19. cikk szerinti szankcióval sújtható. A szankció meghatározása során a sérelem jellegét és súlyát, valamint elkövetésének konkrét körülményeit kell figyelembe venni.

Kizárólag a következő szankciók szabhatók ki:

[…]

7° a befogadó létesítményben történő anyagi támogatásra való jogosultság átmeneti, legfeljebb egy hónapra történő kizárása.

A szankciót a befogadó létesítmény igazgatója vagy felelőse szabja ki. A második bekezdés 7° pontja szerinti szankciót a [Fedasil] Főigazgatójának helyben kell hagynia a szankciónak a befogadó létesítmény igazgatója vagy felelőse által történő elfogadását követő három munkanapon belül. Az e határidőn belüli jóváhagyás hiányában az átmeneti kizárásra vonatkozó szankció automatikusan megszűnik.

A szankciókat végrehajtásuk során az azokat kiszabó hatóságok mérsékelhetik vagy megszüntethetik.

A szankciót kiszabó határozatot objektív és pártatlan módon kell meghozni, és indokolni szükséges.

A második bekezdés 7° pontjában foglalt szankció kivételével egyik szankció végrehajtása sem járhat a jelen törvény alapján nyújtott anyagi támogatás teljes elvonásával, sem pedig az orvosi ellátáshoz való hozzáférés csökkentésével. A második bekezdés 7° pontja szerinti szankció következtében az érintett személy az orvosi ellátáshoz való hozzáférésen kívül semmilyen más befogadási feltételre nem jogosult, amint arról [a befogadásról szóló törvény] 24. és 25. cikke rendelkezik.

A második bekezdés 7° pontjában szereplő szankció csak a befogadó létesítmény házirendjének különösen súlyos, annak személyzetét vagy többi lakóját veszélyeztető, illetve a befogadó létesítmény biztonságára vagy közrendjének tiszteletben tartására súlyos veszélyekkel járó megsértéséért lehet kiszabni.

Az átmeneti kizárás szankciójával sújtott személyt annak meghozatala előtt meg kell hallgatni.

[…]"

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18 Z. Haqbin afgán állampolgár, kísérő nélküli kiskorúként érkezett Belgiumba, és 2015. december 23–án nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztett elő. Gyámot rendeltek ki számára, és a sugny-i, majd a broechemi befogadó állomáson helyezték el. Ez utóbbi befogadó állomáson 2016. április 18-án egy különböző etnikai hátterű lakókat érintő erőszakos cselekményekben vett részt. Ennek befejezése érdekében a rendőrségnek kellett beavatkoznia, és letartóztatta Z. Haqbint, mivel őt tartották ezen összetűzés egyik felbujtójának. Z. Haqbint másnap szabadlábra helyezték.

19 A broechemi befogadó állomás igazgatójának 2016. április 19–i határozata, amelyet a Fedasil főigazgatójának 2016. április 21–i határozata helybenhagyott, Z. Haqbint a befogadásról szóló törvény 45. cikke második bekezdése 7° pontjának megfelelően tizenöt napos időtartamra kizárta a befogadó létesítményben történő anyagi támogatásra való jogosultságból.

20 A saját és a gyámja nyilatkozatai alapján Z. Haqbin a 2016. április 19. és április 21. közötti, valamint az április 24. és május 1-je közötti éjszakákat egy brüsszeli parkban, a többi éjszakát pedig barátoknál és ismerősöknél töltötte.

21 2016. április 25–én Z. Haqbin gyámja az arbeidsrechtbank te Antwerpen (antwerpeni munkaügyi bíróság, Belgium) előtt a jelen ítélet 19. pontjában említett határozatokban kiszabott kizárási intézkedés felfüggesztése iránti kérelmet nyújtott be. E kérelmet a rendkívüli sürgősség hiánya miatt elutasították, mivel Z. Haqbin nem bizonyította, hogy hajléktalanná vált.

22 2016. május 4–től Z. Haqbint egy másik befogadó állomáson helyezték el.

23 Z. Haqbin gyámja a 2016. április 19–i és 21–i határozat megsemmisítése, valamint az elszenvedett kár megtérítése iránti keresetet indított a Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (brüsszeli holland nyelvű munkaügyi bíróság, Belgium) előtt. E bíróság e keresetet 2017. február 21-én mint megalapozatlant elutasította.

24 2017. március 27–én Z. Haqbin gyámja fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bíróság, az arbeidshof te Brussel (brüsszeli munkaügyi fellebbviteli bíróság, Belgium) előtt. 2017. december 11-én az időközben nagykorúvá vált Z. Haqbin saját nevében folytatta az eljárást.

25 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikke értelmezési problémát vet fel. Rámutat, hogy a 2013/33 irányelv átültetéséhez a tagállamoknak való segítségnyújtás céljából az Európai Bizottság mellett létrehozott kapcsolattartó bizottság a 2013. szeptember 12–i ülésén jelezte, hogy véleménye szerint ezen irányelv 20. cikkének (4) bekezdése a befogadás anyagi feltételeinek korlátozásával vagy megvonásával járó intézkedésektől eltérő típusú szankciókat állapít meg. A kapcsolattartó bizottság véleménye szerint ezen értelmezés az említett irányelv 20. cikke (1)–(3) bekezdésében felsorolt, a befogadás anyagi feltételei korlátozását vagy megvonását indokoló okok kimerítő jellegéből következik. Mindazonáltal a Raad van State (államtanács, Belgium) a 2013/33 irányelv részleges átültetése céljából elfogadott, 2016. július 6–i loi modifiant la loi sur l'accueil (a befogadásról szóló törvény módosításáról szóló törvény; *Moniteur belge*, 2016. augusztus 5., 47647. o.) előkészítő munkálatai keretében kiadott véleményében úgy vélte, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikke (4)–(6) bekezdésének megfogalmazására és azok egymással való kapcsolatára tekintettel nem ez e cikk egyetlen lehetséges értelmezése.

26 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az előző pontban hivatkozott értelmezési kérdésre adandó válasz releváns az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntése szempontjából, mivel ha a 2013/33 irányelv 20. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a befogadás anyagi feltételeire való jogosultságból való kizárás csak az e cikk (1)–(3) bekezdésében említett esetekben lehetséges, ám az az ugyanezen cikk (4) bekezdése alapján hozott szankciós intézkedés keretében nem lehetséges, e körülmény elegendő annak megállapításához, hogy a 2016. április 19–i és 21–i határozat jogellenes, és a Fedasil jogellenesen járt el a törvénybe ütköző szankció kiszabásával.

27 Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikkének (5) és (6) bekezdése értelmében a tagállamok számára előírt, a méltó életszínvonal biztosítására irányuló kötelezettség konkrét alkalmazása is kérdéseket vet fel. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság különösen arra mutat rá, hogy a jelen ítélet 25. pontjában említett, a befogadásról szóló törvény módosításáról szóló 2016. július 6–i törvénynek, és különösen a törvénytervezet indokolásának előkészítő anyagaiból kitűnik, hogy az illetékes miniszterek szerint a 2013/33 irányelv célja a befogadás

anyagi feltételeiből ideiglenesen vagy véglegesen kizárt kérelmezők azon lehetősége által valósulhat meg, hogy a hajléktalanok befogadására szolgáló magánintézményekhez fordulhatnak, amelyekről listát kapnak.

28 A kérdést előterjesztő bíróság szerint felmerül a kérdés, hogy a kérelmezők méltó életszínvonalának biztosítása érdekében a befogadásukért felelős hatóságnak meg kellett–e tennie a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a befogadás anyagi feltételeiből való kizárás szankciójával sújtott menedékkérő ennek ellenére méltó életszínvonallal rendelkezzék, vagy hagyatkozhat-e csupán a magán-segítségnyújtásra, melynél a beavatkozására csak akkor kerül sor, ha ez utóbbi nem képes az érintett személy számára ilyen életszínvonalat biztosítani.

29 Végül, ha úgy kellene tekinteni, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdésében szereplő szankciók a befogadás anyagi feltételeiből való kizárás formáját is ölthetik, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az ilyen szankciók alkalmazhatók–e a kiskorúra, különösen pedig a kísérő nélküli kiskorúra.

30 E körülmények között az arbeidshof te Brussel (brüsszeli munkaügyi fellebbviteli bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni [a 2013/33] irányelv 20. cikkének (1)–(3) bekezdését, hogy az kimerítően meghatározza azokat az eseteket, amelyekben a befogadás anyagi feltételei korlátozhatóak vagy megvonhatóak, vagy [ezen irányelv] 20. cikkének (4) és (5) bekezdéséből az következik, hogy a befogadás anyagi feltételeire való jogosultság a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén alkalmazott szankció útján is megvonható?

2) Úgy kell-e értelmezni az [említett] irányelv 20. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy a tagállamok kötelesek a befogadás anyagi feltételeinek korlátozásáról vagy megvonásáról, vagy a szankciókról szóló határozat meghozatalát megelőzően és ezen határozatokban megállapítani a kizárás időszaka alatti, a méltó életszínvonalhoz való jog biztosításához szükséges intézkedéseket, vagy ezeknek a rendelkezéseknek egy olyan rendszer is eleget is tesz, amelyben – a befogadás anyagi feltételeinek korlátozásáról vagy megvonásáról szóló határozat meghozatalát követően – vizsgálják, hogy a határozat címzettje számára a méltó életszínvonal biztosított-e, és adott esetben ebben az időpontban hoznak korrekciós intézkedéseket?

3) Úgy kell-e értelmezni [ugyanezen irányelv] 20. cikk[ének] (4)–(6) bekezdését, összefüggésben az irányelv 14., 21., 22., 23. és 24. cikkével, valamint az Alapjogi Charta 1., 3., 4. és 24. cikkével, hogy a befogadás anyagi feltételeit egy kiskorúval, különösen kísérő nélküli kiskorúval szemben átmenetileg (vagy véglegesen) kizáró intézkedés vagy szankció lehetséges, vagy úgy, hogy erre nincsen mód?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

31 A kérdést előterjesztő bíróság együttesen vizsgálandó kérdéseivel lényegében arra vár választ, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdését úgy kell–e értelmezni, hogy valamely tagállam a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén a kérelmezővel szemben kiszabható szankciók között előírhatja a befogadás anyagi feltételeinek ezen irányelv 2. cikkének f) és g) pontja szerinti megvonását vagy korlátozását, és amennyiben igen, az ilyen szankció milyen feltételek mellett szabható ki, különösen akkor, ha az egy kiskorúra, és különösen az ugyanezen cikk d) és e) pontja értelmében vett, kísérő nélküli kiskorúra vonatkozik.

32 E tekintetben meg kell állapítani, hogy – amint az a 2013/33 irányelv 2. cikkének f) és g) pontjában szereplő meghatározásokból kitűnik – a „befogadás anyagi feltételei” kifejezés az ezen irányelvnek megfelelően a tagállamok által a kérelmezők javára hozott, és a természetben, illetve pénzügyi támogatás vagy utalványok formájában nyújtott szállást, étkezést és ruházatot magában foglaló összes intézkedést vagy e három juttatás kombinációját, illetve a napi szükségleteket fedező juttatást fedi le.

33 A 2013/33 irányelv 17. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a kérelmezők a nemzetközi védelem iránti kérelmük benyújtása során hozzáférjenek a befogadás anyagi feltételeihez, és az e célból elfogadott intézkedések megfelelő életszínvonalat biztosítanak a kérelmezők számára, amely garantálja alapszükségleteiket és óvja testi és szellemi egészségüket.

34 Az ezen irányelv 21. cikke értelmében vett „kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek” esetében, amelyek közé az olyan kísérő nélküli kiskorúak tartoznak, mint amilyen Z. Haqbin volt az alapügyben szereplő szankció kiszabásának idején, az említett irányelv 17. cikke (2) bekezdésének második albekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok az ilyen életszínvonalat „biztosítják”.

35 Mindazonáltal nem abszolút jellegű a tagállamok azon kötelezettsége, hogy a kérelmezőknek a befogadás anyagi feltételeihez való hozzáférését biztosítsák. Az uniós jogalkotó ugyanis a 2013/33 irányelv III. fejezetében található 20. cikkében – mindkettő címe „A befogadás anyagi feltételeinek korlátozása vagy megvonása” – előírta azokat a körülményeket, amelyek között az ilyen feltételek alkalmazása korlátozható vagy megvonható.

36 Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, e cikk első három bekezdése kifejezetten a „befogadás anyagi feltételeire” hivatkozik.

37 E tekintetben ezen irányelv 20. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok korlátozhatják vagy – kivételes és kellően indokolt esetekben – megvonhatják a befogadás anyagi feltételeit abban az esetben, ha a kérelmező az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága által számára kijelölt lakóhelyet engedély vagy értesítés nélkül elhagyja, nem tesz eleget jelentési kötelezettségeinek, illetve a tájékoztatásra vagy a menedékjogi eljárással kapcsolatos személyes meghallgatásra szóló felszólításoknak, vagy a 2013/32 irányelv 2. cikkének q) pontja alapján „ismételt kérelmet” terjeszt elő.

38 A 2013/33 irányelv 20. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a befogadás anyagi feltételei korlátozhatók, ha megállapítják, hogy a kérelmező az adott tagállamba való érkezését követően az észszerűen lehetséges legrövidebb időn belül nem nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet, és ezt nem tudja kellően megindokolni.

39 Ezenkívül a 2013/33 irányelv 20. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamok korlátozhatják vagy megvonhatják a befogadás anyagi feltételeit, amennyiben a kérelmező elhallgatta, hogy anyagi forrásokkal rendelkezik, és így jogtalanul vette igénybe e juttatásokat.

40 A 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdése a maga részéről úgy rendelkezik, hogy a tagállamok a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén alkalmazandó „szankciókat” írhatnak elő.

41 Mivel a 2013/33 irányelv nem határozza meg a – többek között a 20. cikke (4) bekezdésében szereplő – „szankció” fogalmát, és nem tartalmaz pontosítást az e rendelkezés alapján a kérelmezővel szemben kiszabható szankciók jellegére vonatkozóan, a tagállamok e szankciók meghatározása során mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.

42 Mivel önmagában a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdése alapján nem lehet választ adni a kérdést előterjesztő bíróság által feltett – és a jelen ítélet 31. pontjában újrafogalmazott – kérdésekre, e rendelkezés értelmezése érdekében figyelembe kell venni ezen irányelv hátterét, általános rendszerét és célját (lásd analógia útján: 2015. július 16-i CHEZ Razpredelenie Bulgaria ítélet, C-83/14, EU:C:2015:480, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Különösen azt a kérdést illetően, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „szankció" vonatkozhat–e a „befogadás anyagi feltételeire", meg kell jegyezni egyrészt, hogy a befogadó állomás szabályainak megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás miatt a befogadás anyagi feltételeit a kérelmező tekintetében korlátozó vagy megvonó intézkedés a céljára és az ezen kérelmező számára hátrányos következményekre tekintettel általános értelemben vett „szankciónak" minősül, másrészt pedig, hogy e rendelkezés az említett irányelv III. fejezetében szerepel, amely az ilyen feltételek korlátozásáról és megvonásáról szól. Ebből következik, hogy az említett rendelkezésben szereplő szankciók főszabály szerint vonatkozhatnak a befogadás anyagi feltételeire.

44 Igaz, hogy a tagállamoknak a befogadás anyagi feltételeinek – az adott esettől függő – korlátozására vagy megvonására irányuló lehetősége kifejezetten csak a 2013/33 irányelv 20. cikkének (1)–(3) bekezdésében szerepel, amelyek lényegében – amint az ezen irányelv (25) preambulumbekezdéséből kitűnik – olyan esetekre vonatkoznak, amelyek az említett irányelv által bevezetett befogadási rendszerrel való, a kérelmezők által visszaélés lehetőségét hordozzák magukban. Mindazonáltal e cikk (4) bekezdése nem zárja ki kifejezetten, hogy a szankció a befogadás anyagi feltételeire vonatkozzék. Ezenkívül, amint arra többek között a Bizottság is hivatkozott, ha a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy intézkedéseket tegyenek e feltételek tekintetében annak érdekében, hogy megvédjék magukat a befogadási rendszerrel való visszaélés kockázatától, akkor szintén rendelkezniük kell ezzel a lehetőséggel a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén, az ilyen cselekmények ugyanis alkalmasak arra, hogy megzavarják a közrendet, valamint a személyek és a vagyon biztonságát.

45 Ezzel együtt rá kell mutatni, hogy a 2013/33 irányelv 20. cikke (5) bekezdésének megfelelően az e cikk (4) bekezdése értelmében vett minden szankciónak objektívnek, pártatlannak, indokolással ellátottnak és a kérelmező egyedi helyzetével arányosnak kell lennie, és minden körülmények között biztosítania kell az orvosi ellátásokhoz való hozzáférést, valamint a méltó életszínvonalat.

46 A 2013/33 irányelv (35) preambulumbekezdéséből konkrétan a méltó életszínvonal megőrzésére vonatkozó követelményt illetően kitűnik, hogy ezen irányelv célja az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartásának biztosítása, és különösen az Alapjogi Charta 1. cikke alkalmazásának elősegítése, és azt ennek megfelelően kell végrehajtani. E tekintetben az emberi méltóság e cikk értelmében vett tiszteletben tartása megköveteli, hogy az érintett személy ne szembesüljön olyan súlyos anyagi nélkülözéssel, amelyben képtelen legalapvetőbb szükségleteit kielégíteni, mint például a lakhatást, az étkezést, valamint a tisztálkodást, ami ezáltal fizikai vagy lelki egészségének sérelmét vagy állapotának az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen romlását eredményezi (lásd ebben az értelemben: 2019. március 19-i Jawo ítélet, C-163/17, EU:C:2019:218, 92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

47 Márpedig egy olyan szankció kiszabása, amely kizárólag a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdésében említett ok alapján a befogadásnak a szállással, az étkezéssel vagy a ruházattal kapcsolatos valamennyi anyagi feltételének – akár ideiglenesen való – megvonásában nyilvánul meg, összeegyeztethetetlen az ezen irányelv 20. cikke (5) bekezdésének harmadik mondatából eredő azon kötelezettséggel, hogy méltó életszínvonalat biztosítson a kérelmező számára, mivel ez megfosztja a kérelmezőt az előző pontban meghatározott legalapvetőbb szükségletek kielégítésének lehetőségétől.

48 Az ilyen szankció ezenkívül a 2013/33 irányelv 20. cikke (5) bekezdésének második mondatában foglalt arányossági követelmény megsértését is jelentené, mivel még az ezen irányelv 20. cikkének (4) bekezdésében szereplő szabályszegések vagy magatartások büntetőjogi megtorlására irányuló legszigorúbb szankciók sem foszthatják meg a kérelmezőt a legalapvetőbb szükségletei kielégítésének lehetőségétől.

49 Ezt a megfontolást nem vonja kétségbe a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott azon körülmény sem, hogy a kérelmezőnek, akit egy belgiumi befogadó állomásról való kizárás szankciójával sújtottak, e szankció kiszabásának pillanatában át kell adni a hajléktalanok befogadására szolgáló olyan magánintézmények listáját, amelyek őt be tudják fogadni. Valamely tagállam illetékes hatóságai ugyanis nem szorítkozhatnak arra, hogy az olyan kérelmező részére, akit a vele szemben kiszabott szankció értelmében valamely befogadó állomásról kizártak, olyan befogadó létesítmények listáját adják át, amelyekhez a tőle megvontakkal egyenértékű anyagi feltételekben való részesülés céljából fordulhat.

50 Éppen ellenkezőleg, egyrészt a 2013/33 irányelv 20. cikkének (5) bekezdésében előírt, méltó életszínvonal biztosítására irányuló kötelezettség – a „biztosít” ige használatával – arra kötelezi a tagállamokat, hogy folyamatosan és megszakítás nélkül ilyen életszínvonalat biztosítsanak. Másrészt a befogadásra vonatkozó, az ilyen életszínvonal garantálására alkalmas anyagi feltételekhez való hozzáférést a tagállamok hatóságainak keretek között és saját felelősségükre kell biztosítaniuk, ideértve azt az esetet is, amikor adott esetben az ilyen kötelezettségnek a felügyeletük alatt történő teljesítése érdekében természetes vagy jogi személyek közreműködését veszik igénybe.

51 A 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdésében szereplő indok alapján a befogadás anyagi feltételeinek korlátozásában – ideértve a napi szükségleteket fedező juttatás megvonását vagy korlátozását is – megnyilvánuló szankciót illetően az illetékes hatóságoknak minden körülmények között biztosítaniuk kell, hogy az ilyen szankció a kérelmező egyedi helyzetére és az ügy összes körülményeire figyelemmel ezen irányelv 20. cikkének (5) bekezdése értelmében megfeleljen az arányosság elvének és ne sértse e kérelmező emberi méltóságát.

52 Meg kell továbbá jegyezni, hogy a tagállamok a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) bekezdésében meghatározott esetekben az adott ügy körülményeire tekintettel és az ezen irányelv 20. cikkének (5) bekezdésében előírt követelmények tiszteletben tartása mellett kiszabhatnak olyan szankciókat, amelyek nem eredményezik a kérelmezőnek a befogadás anyagi feltételeitől való megfosztását, mint például azt, hogy a kérelmezőt a befogadó állomás elkülönített részében tartsák, és megtiltsák számára, hogy kapcsolatba lépjen a befogadó állomás bizonyos lakóival, vagy másik befogadó állomásra, illetve az említett irányelv 18. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti más szálláshelyre költöztessék. Hasonlóképpen, a 2013/33 irányelv 20. cikkének (4) és (5) bekezdése nem akadályozza meg, hogy a kérelmezőt az említett irányelv 8–11. cikkében előírt feltételek teljesülése esetén az ezen irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontja szerint őrizetbe vegyék.

53 Végül meg kell állapítani, hogy amikor a kérelmező – mint az alapügyben – kísérő nélküli kiskorú, azaz a 2013/33 irányelv 21. cikkének értelmében vett „kiszolgáltatott helyzetben lévő személy”, a tagállamok hatóságainak – amint az az említett irányelv 20. cikke (5) bekezdésének második mondatából kitűnik – az ezen irányelv 20. cikkének (4) bekezdése szerinti szankciók elfogadása során fokozott módon figyelembe kell venniük a kiskorú sajátos helyzetét, valamint az arányosság elvét.

54 Egyébiránt a 2013/33 irányelv 23. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az ezen irányelv kiskorúakat érintő rendelkezéseinek végrehajtása során a tagállamok számára a gyermek mindenek felett álló érdeke elsődleges szempontnak minősül. E 23. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamoknak e mindenek felett álló érdek vizsgálata során megfelelően figyelembe kell venniük különösen az olyan tényezőket, mint a kiskorú jóléte és szociális fejlődése, különös figyelmet szentelve a kiskorú személyes helyzetének, továbbá mint a biztonsági megfontolások. Az említett irányelv (35) preambulumbekezdése azt is hangsúlyozza, hogy ezen irányelv különösen elő kívánja mozdítani az Alapjogi Charta 24. cikkének alkalmazását, és az irányelvet ennek megfelelően kell végrehajtani.

55 Ebben az összefüggésben, a jelen ítélet 47–52. pontjában kifejtett általános megfontolásokon kívül a 2013/33 irányelv 20. cikkének (5) bekezdésével összefüggésben értelmezett (4) bekezdése alapján minden körülmények között különös figyelmet kell szentelni a kiskorú helyzetének. E két rendelkezés egyébként nem képezi akadályát annak, hogy valamely tagállam hatóságai úgy döntsenek, hogy az érintett kiskorú személyt a fiatalkorúak védelmével megbízott szervezetekre vagy igazságügyi hatóságokra bízzák.

56 A fenti megfontolások összességére tekintettel a feltett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 2013/33 irányelvnek az Alapjogi Charta 1. cikke fényében értelmezett 20. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely tagállam nem írhat elő a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén a kérelmezővel szemben kiszabható szankcióként a befogadásnak az ezen irányelv 2. cikkének f) és g) pontja szerinti, szállással, étkezéssel vagy ruházattal kapcsolatos anyagi feltételei – akár ideiglenesen való – megvonásában megnyilvánuló szankciót, mivel az azzal a hatással járna, hogy e kérelmezőt megfosztanák legalapvetőbb szükségletei kielégítésének lehetőségétől. Az említett 20. cikk (4) bekezdése szerinti egyéb szankciók kiszabásának minden körülmények között tiszteletben kell tartania az e cikk (5) bekezdésében foglalt, különösen az arányosság elvének és az emberi méltóság tiszteletben tartására vonatkozó feltételeket. A kísérő nélküli kiskorúval kapcsolatban e szankciókat többek között az Alapjogi Charta 24. cikkére tekintettel, különösen a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételével kell kiszabni.

A költségekről

57 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az Európai Unió Alapjogi Chartájának 1. cikke fényében értelmezett 20. cikkének (4) és (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely tagállam nem írhat elő a befogadó állomások szabályainak súlyos megsértése, valamint súlyosan erőszakos magatartás esetén a kérelmezővel szemben kiszabható szankcióként a befogadásnak az ezen irányelv 2. cikkének f) és g) pontja szerinti, szállással, étkezéssel vagy ruházattal kapcsolatos anyagi feltételei – akár ideiglenesen való – megvonásában megnyilvánuló szankciót, mivel az azzal a hatással járna, hogy e kérelmezőt megfosztanák legalapvetőbb szükségletei kielégítésének lehetőségétől. Az említett 20. cikk (4) bekezdése szerinti egyéb szankciók kiszabásának minden körülmények között tiszteletben kell tartania az e cikk (5) bekezdésében foglalt, különösen az arányosság elvének és az emberi méltóság tiszteletben tartására vonatkozó feltételeket. A kísérő nélküli kiskorúval kapcsolatban e szankciókat többek között az Alapjogi Charta 24. cikkére tekintettel, különösen a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételével kell kiszabni.

Aláírások