Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 12 november 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Personer som ansöker om internationellt skydd – Direktiv 2013/33/EU – Artikel 20.4 och 20.5 – Allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna eller grovt våldsamt uppträdande – Omfattningen av medlemsstaternas befogenhet att fastställa tillämpliga sanktioner – Ensamkommande barn – Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor”

I mål C-233/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av arbeidshof te Brussel (Arbetsdomstolen i andra instans i Bryssel, Belgien) genom beslut av den 22 mars 2018, som inkom till domstolen den 29 mars 2018, i målet

Zubair Haqbin

mot

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.–C. Bonichot, M. Vilaras (referent), M. Safjan och S. Rodin samt domarna L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreterare M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 mars 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Zubair Haqbin, genom B. Dhont och K. Verstrepen, advocaten,

– Belgiens regering, genom C. Van Lul, C. Pochet och P. Cottin, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av S. Ishaque och A. Detheux, advocaten,

– Ungerns regering, genom M.Z. Fehér, G. Koós och M.M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och P. Huurnink, båda i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom R. Fadoju, i egenskap av ombud, biträdd av D. Blundell, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 juni 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Zubair Haqbin och Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Federala myndigheten för mottagande av asylsökande, Belgien) (nedan kallad Fedasil). Målet gäller en begäran om skadestånd som Zubair Haqbin framställt mot Fedasil till följd av två beslut av denna myndighet om att tillfälligt utesluta honom från de materiella mottagningsvillkoren.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2013/33

3 Enligt artikel 32 i direktiv 2013/33 upphävde och ersatte detta direktiv, för de medlemsstater som var bundna av det, rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18).

4 Skälen 7, 25 och 35 i direktiv 2013/33 har följande lydelse:

”(7) Mot bakgrund av resultaten från utvärderingarna av genomförandet av den första etappens instrument är det i dag lämpligt att bekräfta de principer som ligger till grund för direktiv 2003/9… i syfte att säkerställa förbättrade mottagningsvillkor för personer som ansöker om internationellt skydd (nedan kallade sökande).

…

(25) Möjligheterna att missbruka mottagningssystemet bör minskas genom att det preciseras under vilka omständigheter de materiella mottagningsvillkoren för sökande får inskränkas eller dras in, samtidigt som en värdig levnadsstandard säkerställs för alla sökande.

…

(35) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 och 47 i stadgan [om de grundläggande rättigheterna], och måste genomföras i enlighet därmed.”

5 Enligt artikel 1 i direktiv 2013/33 har direktivet till syfte att fastställa normer för mottagande av sökande i medlemsstaterna.

6 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

…

d) *underårig*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person under 18 år.

e) *ensamkommande barn*: en underårig som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt den berörda medlemsstatens lag eller praxis ansvarar för honom eller henne, och så länge den underårige inte faktiskt tas om hand av en sådan person; det gäller även en underårig som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlänt till medlemsstaternas territorium.

f) *mottagningsvillkor*: samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de sökande i enlighet med detta direktiv.

g) *materiella mottagningsvillkor*: mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning.

…

i) *förläggning*: varje anläggning som används för kollektiv inkvartering av sökande.

…”

7 Artikel 8 i direktiv 2013/33 har rubriken ”Förvar”. I artikel 8.3 föreskrivs följande:

”En sökande får endast tas i förvar

…

e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,

…”

8 I artikel 14 i direktivet, med rubriken ”Underårigas skolgång och utbildning”, anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska bevilja underåriga barn till sökande och underåriga sökande tillträde till utbildningssystemet på liknande villkor som de egna medborgarna, så länge som en utvisningsåtgärd mot dem eller deras föräldrar inte har verkställts. Sådan utbildning kan tillhandahållas på förläggningar.

Den berörda medlemsstaten får föreskriva att tillträdet ska begränsas till det offentliga utbildningssystemet.

Medlemsstaterna får inte vägra någon att fortsätta sin skolgång endast på grund av att den underårige har uppnått laglig myndighetsålder.

2. Tillträde till utbildningssystemet ska ges senast tre månader från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnats in av den underårige eller på dennes vägnar.

Förberedande undervisning, inklusive språkundervisning, ska tillhandahållas för underåriga när det är nödvändigt för att underlätta deras tillträde till och deltagande i utbildningssystemet enligt punkt 1.

3. När tillträde till utbildningssystemet enligt punkt 1 inte är möjligt på grund av den underåriges särskilda situation ska medlemsstaten i fråga erbjuda annan form av undervisning i enlighet med nationell lag och praxis.”

9 I artikel 17 i detta direktiv, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård”, föreskrivs följande i punkterna 1–4:

”1. Medlemsstaterna ska se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd.

2. Medlemsstaterna ska se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa.

Medlemsstaterna ska se till att kraven på levnadsstandard även uppfylls för utsatta personer i enlighet med artikel 21, och för personer som hålls i förvar.

3. Medlemsstaterna får fastställa som villkor för att bevilja samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren samt hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att säkerställa en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle.

4. Medlemsstaterna får enligt bestämmelserna i punkt 3 kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkor och den hälso- och sjukvård som anges i detta direktiv om de har tillräckliga tillgångar, t.ex. om de har arbetat under en rimlig tidsperiod.

Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaterna begära att dessa återbetalas av den sökande.”

10 Artikel 18 i direktivet har rubriken ”Närmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor”. I artikel 18.1 föreskrivs följande:

”Om inkvartering tillhandahålls in natura bör den beviljas i en av, eller en kombination av, följande former:

a) Anläggningar som används i syfte att hysa sökande under prövningen av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in vid gränsen eller i transitområden.

b) Förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard.

c) Privata hus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande.”

11 Artikel 20, som är den enda bestämmelsen i kapitel III i direktiv 2013/33, har rubriken ”Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor”. Denna artikel har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får inskränka eller i vederbörligen motiverade undantagsfall dra in materiella mottagningsvillkor om en sökande

a) lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits, eller

b) underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell rätt, eller

c) har lämnat in en efterföljande ansökan som avses i artikel 2 q i [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2013/32/EU [av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60)].

I fall enligt a och b ovan ska det, om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa av de, eller alla, materiella mottagningsvillkor som inskränkts eller dragits in.

2. Medlemsstaterna får också inskränka materiella mottagningsvillkor när de kan fastställa att sökanden utan giltigt skäl inte har lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart det varit praktiskt möjligt efter ankomsten till den medlemsstaten.

3. Medlemsstaterna får inskränka eller dra in materiella mottagningsvillkor om en sökande har undanhållit ekonomiska tillgångar och därför utan rätt fått del av materiella mottagningsvillkor.

4. Medlemsstaterna får fastställa sanktioner för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för grovt våldsamt uppträdande.

5. Beslut om inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor eller om sanktioner i enlighet med punkterna 1, 2, 3 och 4 i denna artikel ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och innefatta en motivering. Beslut ska grundas på den berörda personens speciella situation, särskilt när det gäller personer som omfattas av artikel 21, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna ska under alla omständigheter säkerställa tillträde till sjukvård i enlighet med artikel 19 och säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla sökande.

6. Medlemsstaterna ska se till att materiella mottagningsvillkor inte inskränks eller dras in förrän ett beslut har fattats i enlighet med punkt 5.”

12 I artikel 21 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Allmän princip”, föreskrivs att medlemsstaterna, när de antar nationell rätt för att genomföra direktivet, ska beakta den speciella situationen för utsatta personer, bland annat underåriga och ensamkommande barn.

13 Artikel 22 i direktivet har rubriken ”Bedömning av utsatta personers särskilda mottagandebehov”. I artikel 22.1 tredje stycket och 22.3 föreskrivs följande:

”1. …

Medlemsstaterna ska se till att i det stöd som ges till sökande med särskilda mottagandebehov i enlighet med detta direktiv tas hänsyn till deras särskilda mottagandebehov under hela asylförfarandet, och att deras situation följs upp på lämpligt sätt.

…

3. Enbart utsatta personer i enlighet med artikel 21 får anses ha särskilda mottagandebehov och därigenom komma i åtnjutande av det specifika stöd som tillhandahålls i enlighet med detta direktiv.”

14 I artikel 23 i direktiv 2013/33, som avser underåriga, anges följande:

”1. Barnets bästa ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna när de genomför bestämmelser som gäller underåriga i detta direktiv. …

2. Vid bedömningen av ett barns bästa ska medlemsstaterna särskilt ta vederbörlig hänsyn till följande faktorer.

…

b) Den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, med särskild hänsyn till den underåriges bakgrund.

c) Säkerhets- och trygghetshänsyn, särskilt om det finns risk för att den underårige är offer för människohandel.

…”

15 Artikel 24 i direktivet avser ensamkommande barn. Artikel 24.2 har följande lydelse:

”Ensamkommande barn som ansöker om internationellt skydd ska från den tidpunkt då de tillåts resa in på territoriet fram till dess att de måste lämna den medlemsstaten där ansökan om internationellt skydd gjordes eller prövas placeras

…

c) i förläggningar som utformats särskilt för underåriga, eller

d) i annan typ av inkvartering som är lämplig för underåriga.

…”

Direktiv 2013/32

16 En ”efterföljande ansökan” definieras i artikel 2 q i direktiv 2013/32 som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1 i direktivet.

Belgisk rätt

17 Artikel 45 i wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (lag av den 12 januari 2007 om mottagande av asylsökande och vissa andra kategorier av utlänningar) (Belgisch Staatsblad av den 7 maj 2007, s. 24027) hade följande lydelse i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad lagen om mottagande):

”Om en person som har tagits emot gör sig skyldig till en allvarlig överträdelse av de regler och föreskrifter som gäller för de asylboenden som avses i artikel 19 kan sanktioner utfärdas mot vederbörande. Vid valet av sanktion ska överträdelsens art och allvar beaktas, liksom de konkreta omständigheter under vilka den begåtts.

Endast följande sanktioner får beslutas:

…

7° Tillfällig indragning av det materiella stödet på ett asylboende under en period på högst en månad.

Sanktionerna beslutas av direktören eller den ansvarige på asylboendet. Den sanktion som avses i andra stycket 7° ska bekräftas av [Fedasils] generaldirektör inom tre arbetsdagar från det att direktören eller den ansvarige på asylboendet har fattat beslut om sanktionen. Om beslutet inte bekräftas inom denna frist förfaller sanktionen i form av tillfällig indragning automatiskt.

Den myndighet som har beslutat om en sanktion får under pågående verkställighet besluta att mildra sanktionen eller låta den bortfalla helt.

Ett beslut om en sanktion ska fattas på ett objektivt och opartiskt sätt samt motiveras.

Med förbehåll för den sanktion som avses i andra stycket 7°, får verkställigheten av en sanktion inte i något fall medföra en fullständig indragning av det materiella stöd som beviljats enligt denna lag, eller en begränsning av tillgången till sjukvård. Den sanktion som avses i andra stycket 7° medför för den person som den avser ett hinder mot att åtnjuta varje annan form av mottagandeåtgärder förutom tillgång till sjukvård, såsom avses i artiklarna 24 och 25 i [lagen om mottagande].

Den sanktion som avses i andra stycket 7° får endast beslutas i händelse av en mycket allvarlig överträdelse av asylboendets interna ordningsregler som medför en fara för asylboendets personal eller övriga boende eller innebär en betydande risk för säkerheten eller upprätthållandet av allmän ordning vid asylboendet.

Den person som den tillfälliga indragningssanktionen avser ska höras innan beslutet fattas.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Zubair Haqbin, som är afgansk medborgare, anlände till Belgien som ensamkommande barn och ingav den 23 december 2015 en ansökan om internationellt skydd. Han tilldelades en förmyndare och placerades först på en förläggning i Sugny och därefter på en förläggning i Broechem. På denna sistnämnda förläggning deltog han, den 18 april 2016, i ett bråk mellan boende av olika etniskt ursprung. Polisen var tvungen att ingripa för att få slut på bråket och grep Zubair Haqbin, med motiveringen att han var en av initiativtagarna till bråket. Zubair Haqbin frisläpptes följande dag.

19 Genom beslut av direktören för förläggningen i Broechem av den 19 april 2016, bekräftat genom beslut av Fedasils generaldirektör av den 21 april 2016, drogs det materiella stöd Zubair Haqbin erhöll på asylboendet in för en period på femton dagar, i enlighet med artikel 45 andra stycket 7° i lagen om mottagande.

20 Enligt hans egen och hans förmyndares utsagor tillbringade Zubair Haqbin nätterna mellan den 19 och den 21 april och mellan den 24 april och den 1 maj 2016 i en park i Bryssel och övriga nätter hos vänner eller bekanta.

21 Den 25 april 2016 ansökte Zubair Haqbins förmyndare vid Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Arbetsdomstolen i Antwerpen, Belgien) om uppskov med verkställigheten av den indragningsåtgärd som gällde enligt de beslut som avses i punkt 19 i förevarande dom. Ansökan avslogs med motiveringen att ärendet inte ansågs brådskande, eftersom Zubair Haqbin inte hade styrkt att han saknade logi.

22 Från och med den 4 maj 2016 placerades Zubair Haqbin på en annan förläggning.

23 Zubair Haqbins förmyndare väckte talan vid Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (Nederländskspråkiga arbetsdomstolen i Bryssel, Belgien) och yrkade dels att besluten av den 19 och den 21 april 2016 skulle upphävas, dels att skadestånd skulle utges för den skada som lidits. Denna domstol ogillade talan genom dom meddelad den 21 februari 2017.

24 Den 27 mars 2017 överklagade Zubair Haqbins förmyndare domen till den hänskjutande domstolen, Arbeidshof te Brussel (Arbetsdomstolen i andra instans i Bryssel, Belgien). Den 11 december 2017 övertog Zubair Haqbin, som blivit myndig, målet i eget namn.

25 Den hänskjutande domstolen anser att artikel 20 i direktiv 2013/33 ger upphov till ett tolkningsproblem. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den kontaktkommitté som inrättats vid Europeiska kommissionen för att bistå medlemsstaterna vid införlivandet av direktiv 2013/33, vid ett möte den 12 september 2013, uppgav att artikel 20.4 i direktivet, enligt dess uppfattning, avser andra typer av sanktioner än åtgärder som innebär en inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren. Enligt denna kommitté följer denna tolkning av att artikel 20.1–20.3 i direktivet innehåller en uttömmande förteckning över de skäl som berättigar en inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren. I sitt yttrande i samband med förarbetena till lagen av den 6 juli 2016 om ändring av lagen om mottagande (Belgisch Staatsblad av den 5 augusti 2016, s. 47647), som antogs för att delvis införliva direktiv 2013/33, ansåg Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) emellertid att en sådan tolkning av artikel 20 i direktiv 2013/33 inte var den enda möjliga, med hänsyn till lydelsen av och sambandet mellan punkterna 4–6 i denna artikel.

26 Enligt den hänskjutande domstolen är svaret på den fråga angående tolkningen som nämns i föregående punkt relevant för att lösa tvisten i det mål den har att pröva. För det fall artikel 20 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att det endast är möjligt att dra in de materiella mottagningsvillkoren i de fall som avses i punkterna 1–3 i denna artikel och inte inom ramen för en sanktionsåtgärd som vidtas med stöd av punkt 4 i samma artikel, är detta förhållande nämligen tillräckligt för att slå fast att besluten av den 19 och den 21 april 2016 är rättsstridiga och att Fedasil gjorde sig skyldig till ett fel genom att ålägga en sanktion som strider mot lagen.

27 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att även den konkreta tillämpningen av skyldigheten att säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla sökande, en skyldighet som åläggs medlemsstaterna enligt artikel 20.5 och 20.6 i direktiv 2013/33, väcker frågor. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende särskilt påpekat att det av förarbetena till lagen av den 6 juli 2016 om ändring av lagen om mottagande, vilka avses i punkt 25 i förevarande dom, och närmare bestämt av motiveringen till

lagförslaget, framgår att syftet med direktiv 2013/33, enligt de behöriga ministrarna, kan uppnås genom att de sökande, vars materiella mottagningsvillkor tillfälligt eller slutgiltigt dragits in, ges en förteckning över privata härbärgen för hemlösa och kan vända sig till ett av dessa.

28 Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer frågan huruvida den myndighet som är ansvarig för mottagande av sökande, för att säkerställa värdiga levnadsvillkor för dem, måste ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en asylsökande som i form av en sanktion har uteslutits från de materiella mottagningsvillkoren åtminstone har en värdig levnadsstandard, eller om myndigheten kan begränsa sig till att räkna med privat bistånd och endast ingripa om den berörda personen inte på privat väg kan garanteras en sådan levnadsstandard.

29 Slutligen vill den hänskjutande domstolen, för det fall de sanktioner som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33 kan bestå i en indragning av de materiella mottagningsvillkoren, få klarhet i huruvida sådana sanktioner kan åläggas en underårig, i synnerhet ett ensamkommande barn.

30 Mot denna bakgrund beslutade Arbeidshof te Brussel (Arbetsdomstolen i andra instans i Bryssel) att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 20.1–20.3 i direktiv [2013/33] tolkas så, att de materiella mottagningsvillkoren endast kan inskränkas eller dras in i de fall som fastställs i dessa punkter, eller följer det av artikel 20.4 och 20.5 i [direktivet] att rätten till materiella mottagningsvillkor även kan dras in som en sanktion för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för grovt våldsamt uppträdande?

2) Ska artikel 20.5 och 20.6 i [direktivet] tolkas så, att medlemsstaterna, innan det antas ett beslut om sanktioner eller om att inskränka eller dra in materiella mottagningsvillkor och i samband med dessa beslut, måste vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa rätten till en värdig levnadsstandard under indragningsperioden, eller kan kraven enligt dessa bestämmelser uppfyllas genom ett system där det, först efter beslutet om att inskränka eller dra in de materiella mottagningsvillkoren, undersöks huruvida den person som beslutet riktar sig till har värdiga levnadsvillkor och det då vid behov vidtas åtgärder för att komma till rätta med situationen?

3) Ska artikel 20.4, 20.5 och 20.6 i direktivet, jämförd med artiklarna 14 och 21–24 i direktivet och med artiklarna 1, 3, 4 och 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att det är möjligt att rikta en åtgärd eller sanktion som består i en tillfällig (eller permanent) indragning av de materiella mottagningsvillkoren mot en underårig, närmare bestämt ett ensamkommande barn?”

Prövning av tolkningsfrågorna

31 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 20.4 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en medlemsstat – bland de sanktioner som kan komma att åläggas en sökande som gjort sig skyldig till ett allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna eller till grovt våldsamt uppträdande – får föreskriva att de materiella mottagningsvillkoren i den mening som avses i artikel 2 f och g i direktivet ska dras in eller inskränkas, och, om så är fallet, under vilka förutsättningar en sådan sanktion kan åläggas, bland annat när den riktar sig mot en underårig, och i synnerhet ett ensamkommande barn i den mening som avses i artikel 2 d och e.

32 Såsom framgår av definitionerna i artikel 2 f och g i direktiv 2013/33 avser uttrycket ”materiella mottagningsvillkor” samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de sökande i enlighet med detta direktiv och omfattar inkvartering, mat och kläder, vilka tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning.

33 Enligt artikel 17.1 och 17.2 i direktiv 2013/33 är medlemsstaterna skyldiga att se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd och att de åtgärder som vidtas för detta ändamål säkerställer sökandena en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa.

34 När det gäller ”utsatta personer” i den mening som avses i artikel 21 i direktivet, vilka inbegriper ensamkommande barn, såsom Zubair Haqbin vid den tidpunkt då han ålades den sanktion som är aktuell i det nationella målet, föreskrivs i artikel 17.2 andra stycket i direktivet att medlemsstaterna är skyldiga att se till att kraven på en sådan levnadsstandard ”uppfylls” även för dem.

35 Medlemsstaternas skyldighet att se till att materiella mottagningsvillkor finns tillgängliga för sökandena är emellertid inte absolut. Unionslagstiftaren har nämligen, i artikel 20 i direktiv 2013/33, som återfinns i kapitel III i direktivet – båda med rubriken ”Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor” – angett under vilka omständigheter sådana villkor kan inskränkas eller dras in.

36 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat hänvisar de tre första punkterna i denna artikel uttryckligen till ”materiella mottagningsvillkor”.

37 I artikel 20.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna får inskränka eller i vederbörligen motiverade undantagsfall dra in materiella mottagningsvillkor om en sökande utan tillstånd eller utan att upplysa om det lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet eller lämnar in en ”efterföljande ansökan” i den mening som avses i artikel 2 q i direktiv 2013/32.

38 I artikel 20.2 i direktiv 2013/33 föreskrivs att de materiella mottagningsvillkoren får inskränkas när det kan fastställas att sökanden utan giltigt skäl inte har lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart det varit praktiskt möjligt efter ankomsten till den medlemsstaten.

39 Dessutom anges det i artikel 20.3 i direktiv 2013/33 att medlemsstaterna får inskränka eller dra in materiella mottagningsvillkor om en sökande har undanhållit ekonomiska tillgångar och därför utan rätt har fått del av materiella mottagningsvillkor.

40 Av artikel 20.4 i direktiv 2013/33 framgår å sin sida att medlemsstaterna får fastställa sanktioner för det fall en sökande allvarligt bryter mot de regler som gäller för förläggningarna eller uppträder grovt våldsamt.

41 Eftersom direktiv 2013/33 inte innehåller någon definition av begreppet ”sanktion”, som avses i bland annat artikel 20.4 i direktivet, och eftersom det inte preciseras vilken typ av sanktioner som kan åläggas en sökande med stöd av denna bestämmelse, har medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning när de fastställer dessa sanktioner.

42 Eftersom det inte utifrån ordalydelsen av artikel 20.4 i direktiv 2013/33 i sig är möjligt att besvara de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, såsom de omformulerats i punkt 31 i förevarande dom, ska denna bestämmelse tolkas med beaktande av det sammanhang den ingår i samt med hänsyn till systematiken i och ändamålet med direktivet (se, analogt, dom av den 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

43 När det gäller frågan huruvida en ”sanktion”, i den mening som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, kan avse ”materiella mottagningsvillkor”, kan två påpekanden framföras. För det första utgör en åtgärd som innebär att en sökandes materiella mottagningsvillkor inskränks eller dras in på grund av att han eller hon brutit mot de regler som gäller för förläggningarna eller uppträtt grovt våldsamt, med hänsyn till sitt syfte och till de ofördelaktiga följder som denna åtgärd har för denna sökande, en ”sanktion” i

ordets allmänna betydelse. För det andra återfinns denna bestämmelse i kapitel III i detta direktiv, vilket avser inskränkning och indragning av sådana villkor. Av detta följer att de sanktioner som avses i nämnda bestämmelse i princip kan avse de materiella mottagningsvillkoren.

44 Det är riktigt att möjligheten för medlemsstaterna att, beroende på omständigheterna, inskränka eller dra in de materiella mottagningsvillkoren framgår uttryckligen endast av artikel 20 punkterna 1–3 i direktiv 2013/33, och att dessa punkter, såsom framgår av skäl 25 i direktivet, huvudsakligen avser fall där det finns en risk för att sökandena missbrukar det system för mottagande som införts genom nämnda direktiv. I punkt 4 i denna artikel är det emellertid inte uttryckligen uteslutet att en sanktion kan avse de materiella mottagningsvillkoren. Dessutom kan det, i likhet med vad bland annat kommissionen har gjort gällande, konstateras att medlemsstaterna, om de har möjlighet att vidta åtgärder som avser dessa villkor i syfte att skydda sig mot en risk för missbruk av systemet för mottagande, även måste ha denna möjlighet för det fall en sökande allvarligt åsidosätter de regler som gäller för förläggningarna eller uppträder grovt våldsamt, eftersom sådana handlingar kan störa den allmänna ordningen och säkerheten för personer och egendom.

45 Det ska emellertid påpekas att varje sanktion i den mening som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, enligt artikel 20.5 i direktivet, ska vara objektiv, opartisk, motiverad och proportionerlig i förhållande till sökandens särskilda situation, och sökanden ska under alla omständigheter ha tillträde till sjukvård och värdiga levnadsvillkor.

46 Vad närmare gäller kravet att bevara en värdig levnadsstandard, framgår det av skäl 35 i direktiv 2013/33 att direktivet syftar till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och till att främja tillämpningen av bland annat artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och att direktivet följaktligen måste genomföras i enlighet härmed. I detta avseende kräver iakttagandet av den mänskliga värdigheten, i den mening som avses i denna artikel, att den berörda personen inte befinner sig i en situation av extremt materiellt armod som innebär att det är omöjligt för vederbörande att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att ha tak över huvudet, äta, klä sig och tvätta sig, och som skadar vederbörandes fysiska eller mentala hälsa eller utsätter personen för en förnedring som är oförenlig med mänsklig värdighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

47 Att ålägga en sanktion som, enbart på grund av en av de anledningar som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, består i att, om än tillfälligt, dra in samtliga materiella mottagningsvillkor eller materiella mottagningsvillkor i form av inkvartering, mat eller kläder är således oförenligt med den skyldighet som följer av artikel 20.5 tredje meningen i direktivet, det vill säga att säkerställa värdiga levnadsvillkor för sökanden. En sådan sanktion medför nämligen att sökanden fråntas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom dessa angetts i föregående punkt.

48 En sådan sanktion innebär dessutom ett åsidosättande av det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 20.5 andra meningen i direktiv 2013/33, eftersom inte ens de mest allvarliga påföljder som i straffrättsligt hänseende kan dömas ut för sådana överträdelser eller ageranden som avses i artikel 20.4 i detta direktiv får medföra att sökanden fråntas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov.

49 Detta övervägande påverkas inte av den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, att det till den sökande som i form av en sanktion har stängts av från en förläggning i Belgien, vid den tidpunkt då denna sanktion ålades, överlämnades en förteckning över privata härbärgen för hemlösa som skulle kunna ta emot honom. Det är nämligen inte tillräckligt att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat till en sökande, som i form av en sanktion har avstängts från en förläggning, lämnar en förteckning över de härbärgen som han eller hon kan vända sig till för att erhålla materiella mottagningsvillkor som motsvarar de villkor som han eller hon har avstängts ifrån.

50 Tvärtom innebär skyldigheten att säkerställa värdiga levnadsvillkor enligt artikel 20.5 i direktiv 2013/33, just på grund av att verbet ”säkerställa” används, en skyldighet för medlemsstaten att ständigt och utan avbrott se till att sådana levnadsvillkor uppfylls. Dessutom ska myndigheterna i medlemsstaterna säkerställa tillträdet till de materiella mottagningsvillkor som medför att dessa levnadsvillkor uppnås utifrån sina egna föreskrifter och under sitt eget ansvar, även när de i förekommande fall anlitar privata fysiska eller juridiska personer för att, på deras uppdrag, genomföra en sådan skyldighet.

51 När det gäller en sanktion som består i att inskränka de materiella mottagningsvillkoren, inbegripet att dra in eller inskränka dagersättningen, på grund av en av de anledningar som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, ankommer det på de behöriga myndigheterna att, i enlighet med artikel 20.5 i direktivet, under alla omständigheter, med hänsyn till sökandens särskilda situation och samtliga omständigheter i fallet, säkerställa att en sådan sanktion är förenlig med proportionalitetsprincipen och inte kränker sökandens värdighet.

52 Det ska även preciseras att medlemsstaterna i de fall som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och med iakttagande av de krav som ställs i artikel 20.5 i detta direktiv, får ålägga sanktioner som inte medför att sökanden avstängs från de materiella mottagningsvillkoren. Detta kan till exempel innebära att sökanden endast får vistas i en separat del av förläggningen och förbjuds att ta kontakt med vissa andra boende på förläggningen eller att sökanden överförs till en annan förläggning eller en annan inkvartering i den mening som avses i artikel 18.1 c i direktivet. På samma sätt utgör inte artikel 20.4 och 20.5 i direktiv 2013/33 något hinder för en åtgärd att placera sökanden i förvar med stöd av artikel 8.3 e i direktivet, under förutsättning att villkoren i artiklarna 8–11 i direktivet är uppfyllda.

53 Slutligen ska det preciseras att myndigheterna i medlemsstaterna, när sökanden – såsom i det nationella målet – är ett ensamkommande barn, det vill säga en ”utsatt person” i den mening som avses i artikel 21 i direktiv 2013/33, är skyldiga att i än högre grad beakta den underåriges speciella situation och proportionalitetsprincipen när de antar sanktioner med stöd av artikel 20.4 i direktivet, såsom följer av artikel 20.5 andra meningen i direktivet.

54 Vidare framgår det av artikel 23.1 i direktiv 2013/33 att barnets bästa ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna när de genomför bestämmelser som gäller underåriga i detta direktiv. Enligt artikel 23.2 ska medlemsstaterna, vid bedömningen av ett barns bästa, särskilt ta vederbörlig hänsyn till sådana faktorer som den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, och i samband med detta särskilt beakta den underåriges bakgrund, och till den underåriges säkerhet och trygghet. I skäl 35 i direktivet anges även att direktivet syftar till att främja tillämpningen av bland annat artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att direktivet måste genomföras i enlighet därmed.

55 Utöver de allmänna överväganden som det redogjorts för i punkterna 47–52 i förevarande dom, ska i detta sammanhang under alla omständigheter särskild uppmärksamhet ägnas åt den situation en underårig befinner sig i när en sanktion beslutas i enlighet med artikel 20.4 i direktiv 2013/33, jämförd med artikel 20.5. Dessa båda bestämmelser innebär i övrigt inte att myndigheterna i en medlemsstat är förhindrade att överlämna den berörda underårige till de rättsvårdande instanser eller myndigheter som ansvarar för skyddet av ungdomar.

56 Mot bakgrund av de överväganden som anges ovan ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 20.4 och 20.5 i direktiv 2013/33, jämförd med artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en medlemsstat – bland de sanktioner som kan komma att åläggas en sökande som gjort sig skyldig till ett allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna eller till grovt våldsamt uppträdande – inte får föreskriva en sanktion som består i att, om än tillfälligt, dra in de materiella mottagningsvillkoren, i den mening som avses i artikel 2 f och g i direktivet, i form av inkvartering, mat och kläder, eftersom en sådan sanktion skulle medföra att denna sökande fråntas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov. Andra sanktioner som åläggs med stöd av

nämnda artikel 20.4 ska under alla omständigheter uppfylla de krav som anges i artikel 20.5, bland annat de krav som avser iakttagandet av proportionalitetsprincipen och den mänskliga värdigheten. Vad gäller ensamkommande barn ska beslut om dessa sanktioner, mot bakgrund av bland annat artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, fattas med särskild hänsyn till barnets bästa.

Rättegångskostnader

57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 20.4 och 20.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, jämförd med artikel 1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en medlemsstat – bland de sanktioner som kan komma att åläggas en sökande som gjort sig skyldig till ett allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna eller till grovt våldsamt uppträdande – inte får föreskriva en sanktion som består i att, om än tillfälligt, dra in de materiella mottagningsvillkoren, i den mening som avses i artikel 2 f och g i direktivet, i form av inkvartering, mat och kläder, eftersom en sådan sanktion skulle medföra att denna sökande fråntas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov. Andra sanktioner som åläggs med stöd av nämnda artikel 20.4 ska under alla omständigheter uppfylla de krav som anges i artikel 20.5, bland annat de krav som avser iakttagandet av proportionalitetsprincipen och den mänskliga värdigheten. Vad gäller ensamkommande barn ska beslut om dessa sanktioner, mot bakgrund av bland annat artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, fattas med särskild hänsyn till barnets bästa.

Underskrifter