Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

18. december 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asylpolitik – direktiv 2013/33/EU – ansøgere om international beskyttelse – artikel 7 – opholdssted – artikel 18 – materielle modtagelsesforhold – indkvartering – indkvarteringscentre – overførsel – nægtelse fra ansøgeren – artikel 20, stk. 1, litra a) – indskrænkning af materielle modtagelsesforhold eller inddragelse heraf i ganske særlige og behørigt begrundede tilfælde – opholdsstedet forlades uden underretning eller tilladelse – artikel 20, stk. 4 – alvorlig overtrædelse af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentret – artikel 20, stk. 5 – proportionalitet – værdig levestandard – artikel 21 – ansøgere, der falder ind under kategorien sårbare personer – artikel 23 – mindreårige – en medlemsstats beføjelse til at inddrage adgangen til materielle modtagelsesforhold, hvis ansøgeren nægter at blive overført til et andet indkvarteringscenter«

I sag C-184/24 [Sidi Bouzid] [i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet, Italien) ved afgørelse af 5. marts 2024, indgået til Domstolen den 7. marts 2024, i sagen

AF, der handler i eget navn og i sin egenskab af retlig repræsentant for sit mindreårige barn BF,

mod

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

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, samt dommerne J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (refererende dommer) og B. Smulders,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: italiensk.

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

efter at der er afgivet indlæg af:

– AF, i eget navn og i sin egenskab af retlig repræsentant for sit mindreårige barn BF, ved avvocata M. Gonzo,

– den italienske regering ved S. Fiorentino og G. Palmieri, som befuldmægtigede, bistået af avvocati dello Stato L. D'Ascia og D.G. Pintus,

– den belgiske regering ved M. Jacobs og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede, bistået af avocat A. Deteux,

– den cypriotiske regering ved I. Neophytou og F. Sotiriou, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna og D. Lutostańska, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved F. Blanc, M. Debieuvre og F. Tomat, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. juni 2025,

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 på den ene side en ansøger om international beskyttelse, AF, der handler i eget navn og i sin egenskab af retlig repræsentant for sit mindreårige barn BF, og på den anden side Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano (indenrigsministeriet – U.T.G. – præfekturet i Milano, Italien) vedrørende den af præfekturet i Milano trufne afgørelse om at inddrage adgangen til samtlige materielle modtagelsesforhold fra AF og hans mindreårige barn som følge af, at AF gentagne gange har nægtet at efterkomme overførslen af ham og BF til et andet indkvarteringscenter end det, hvor de befinder sig.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2013/32/EU

3 Artikel 13 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) har overskriften »Forpligtelser for ansøgere« og bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne pålægger ansøgere en forpligtelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå deres identitet og andre af de [elementer, der er omhandlet] i artikel 4, stk. 2, i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)]. Medlemsstaterne kan pålægge ansøgerne andre forpligtelser til at samarbejde med de kompetente myndigheder, for så vidt sådanne forpligtelser er nødvendige for behandlingen af en ansøgning.

2. Medlemsstaterne kan navnlig fastsætte:

a) at ansøgere skal melde sig til de kompetente myndigheder eller give personligt fremmøde for disse enten straks eller på et nærmere angivet tidspunkt

[...]

c) at ansøgere snarest muligt skal oplyse de kompetente myndigheder om deres aktuelle bopæl eller adresse og om enhver ændring heraf. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgeren skal modtage enhver meddelelse på den seneste bopæl eller adresse, som vedkommende har oplyst

[...]«

4 Artikel 28 i direktiv 2013/32, der har overskriften »Procedure, hvis ansøgningen implicit trækkes tilbage eller opgives«, fastsætter:

»1. Hvis der er rimelig grund til at antage, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den, sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller, under forudsætning af at den besluttende myndighed på grundlag af en passende undersøgelse af ansøgningens substans i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv [2011/95] betragter ansøgningen som grundløs, afslå ansøgningen.

Medlemsstaterne kan antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, navnlig hvis det konstateres:

a) at ansøgeren ikke har besvaret anmodninger om at give oplysninger, der er afgørende for vedkommendes ansøgning, jf. artikel 4 i direktiv [2011/95], eller er udeblevet fra en personlig samtale, jf. nærværende direktivs artikel 14-17, medmindre ansøgeren inden for et rimeligt tidsrum kan påvise, at udeblivelsen skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over

b) at ansøgeren er rømmet eller uden tilladelse har forladt det sted, hvor vedkommende var indkvarteret [...], uden at ansøgeren har kontaktet den kompetente myndighed inden for et rimeligt tidsrum, eller ikke inden for et rimeligt tidsrum har opfyldt sin meldepligt eller andre forpligtelser til at kommunikere, medmindre ansøgeren kan påvise, at dette skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over.

[...]«

Direktiv 2013/33

5 22., 25., 26. og 35. betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»(22) Når medlemsstaterne træffer afgørelse om indkvarteringsordninger, bør de tage passende hensyn til barnets tarv samt til særlige omstændigheder i forbindelse med enhver ansøger, der er afhængig af familiemedlemmer eller andre nære slægtninge som f.eks. ugifte mindreårige søskende, der allerede befinder sig i medlemsstaten.

[...]

(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.

(26) Det bør sikres, at de nationale modtagelsessystemer [...] fungerer effektivt.

[...]

(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.«

6 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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 Direktivets artikel 3, stk. 1, er affattet således:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område, [...] og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som ansøgere, og på deres familiemedlemmer, hvis de er omfattet af en sådan ansøgning om international beskyttelse i henhold til national ret.«

8 Direktivets artikel 7, som har overskriften »Opholdssted og retten til at færdes frit«, fastsætter følgende i stk. 2-5:

»2. Medlemsstaterne kan bestemme, hvor ansøgeren skal opholde sig i almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af ansøgningen om international beskyttelse.

3. Medlemsstaterne kan gøre adgangen til materielle modtagelsesforhold betinget af, at ansøgerne opholder sig et bestemt sted, som medlemsstaterne anviser. En sådan afgørelse, som kan være generel, træffes individuelt og i overensstemmelse med national ret.

4. Medlemsstaterne fastsætter mulighed for at give ansøgere midlertidig tilladelse til at forlade det i stk. 2 og 3 omhandlede opholdssted [...]. Afgørelser træffes individuelt, objektivt og upartisk og skal begrundes, hvis de er negative.

[...]

5. Medlemsstaterne kræver, at ansøgere meddeler de kompetente myndigheder deres nuværende adresse og hurtigst muligt informerer disse myndigheder om eventuelle adresseændringer.«

9 Artikel 12 i direktiv 2013/33 har overskriften »Familier« og er sålydende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til så vidt muligt at bevare familiens enhed på deres område, hvis den pågældende medlemsstat stiller indkvartering til rådighed for ansøgere. Disse foranstaltninger finder anvendelse med ansøgerens accept.«

10 Direktivets artikel 14, der har overskriften »Skolegang og undervisning for mindreårige«, bestemmer følgende i stk. 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. [...]

[...]«

11 Direktivets artikel 17 med overskriften »Generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»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 […].«

12 Direktivets artikel 18, som har overskriften »Bestemmelser om materielle modtagelsesforhold«, bestemmer følgende i stk. 1-3 og 6:

»1. Stilles der gratis indkvartering til rådighed, skal det ske i en af følgende former […]:

[…]

b) indkvarteringscentre, hvor der sikres en passende levestandard

[…]

2. […] [I] forbindelse med den indkvartering, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, litra a), b) og c), sikrer medlemsstaterne, at:

a) ansøgere har garanti for beskyttelse af deres familieliv

[…]

3. Medlemsstaterne tager hensyn til […] den situation, som sårbare personer befinder sig i, i forbindelse med ansøgere i de stk. 1, litra a) og b), omhandlede lokaler og indkvarteringscentre.

[…]

6. Medlemsstaterne sørger for, at ansøgere kun overføres fra en indkvartering til en anden, når det er nødvendigt. […]«

13 Stk. 1-5 i artikel 20 i direktiv 2013/33 med overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold« 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 direktiv [2013/32].

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.«

14 Artikel 21 i direktiv 2013/33, der har overskriften »Almindeligt princip«, fastsætter, at medlemsstaterne i den nationale lovgivning til gennemførelse af dette direktiv skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, herunder mindreårige og enlige forældre med mindreårige børn. I henhold til stk. 1 i dette direktivs artikel 22 med overskriften »Vurdering af sårbare personers særlige modtagelsesbehov« skal medlemsstaterne med henblik på en effektiv gennemførelse af direktivets artikel 21 vurdere, om ansøgeren har særlige modtagelsesbehov. Medlemsstaterne skal endvidere angive, hvilke behov der er tale om.

15 Direktivets artikel 23, som har overskriften »Mindreårige«, bestemmer følgende i stk. 1, 2 og 5:

»1. Barnets tarv kommer i første række, når medlemsstaterne gennemfører de bestemmelser i dette direktiv, der vedrører mindreårige. Medlemsstaterne sikrer en levestandard, der er passende for den mindreåriges fysiske, mentale, åndelige, moralske og sociale udvikling.

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

[...]

5. Medlemsstaterne sikrer, at mindreårige børn af ansøgere og mindreårige ansøgere indkvarteres sammen med deres forældre [...]«

16 I det nævnte direktivs artikel 26 med overskriften »Klager« er stk. 1 affattet således:

»Medlemsstaterne sørger for, at der som led i de procedurer, der er fastlagt i national ret, kan indgives klage over afgørelser vedrørende modtagelse, inddragelse eller indskrænkning af ydelser i henhold til dette direktiv eller over afgørelser truffet i henhold til artikel 7, som berører ansøgere individuelt. Der skal i det mindste i sidste instans være mulighed for klage over eller fornyet prøvelse af de faktiske omstændigheder og den retlige vurdering ved en retsinstans.«

Italiensk ret

17 Artikel 17 i decreto legislativo n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (lovdekret nr. 142 om gennemførelse af direktiv 2013/33/EU om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse og af direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse), af 18. august 2015 (GURI nr. 214 af 15.9.2015), som ændret ved decreto-legge n. 20 – Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare (lovdekret nr. 20 om hasteforanstaltninger vedrørende strømmen af lovlig indrejse for udenlandske arbejdstagere og forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring) af 10. marts 2023 (GURI nr. 59 af 10.3.2023), som med ændringer blev ophøjet til lov ved legge n. 50 (lov nr. 50) af 5. maj 2023 (GURI nr. 104 af 5.5.2023) (herefter »lovdekret nr. 142«), har overskriften »Indkvartering af personer med særlige behov« og fastsætter følgende i stk. 1:

»De modtagelsesforanstaltninger, der er fastsat i nærværende dekret, tager hensyn til den særlige situation for sårbare personer såsom mindreårige, [...] enlige forældre ledsaget af mindreårige børn [...]«

18 Stk. 1-4 i artikel 23 i lovdekret nr. 142 med overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af adgangen til materielle modtagelsesforhold« er sålydende:

»1. Præfekten i den provins, hvori de i artikel 9 og 11 omhandlede faciliteter er beliggende, træffer begrundet afgørelse om inddragelse af modtagelsesforanstaltningerne, såfremt:

a) ansøgeren ikke møder op på den anviste facilitet eller forlader indkvarteringscentret uden først at have givet en begrundet orientering herom til det kompetente præfektur – regionsdirektorat for regeringen

b) ansøgeren ikke møder op til samtalen ved det organ, der behandler ansøgningen

c) ansøgeren indgiver en fornyet ansøgning som omhandlet i artikel 29 i [decreto legislativo n. 25 – Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (lovdekret nr. 25 om gennemførelse af direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne) af 28. januar 2008 (GURI nr. 40 af 16.2.2008)], med efterfølgende ændringer

d) det er godtgjort, at ansøgeren råder over tilstrækkelige økonomiske midler.

2. I tilfælde af at ansøgeren om international beskyttelse på grov vis eller gentagne gange overtræder reglerne for den facilitet, hvor vedkommende er indkvarteret, herunder i tilfælde af forsætlige skader på løsøre eller fast ejendom, eller i tilfælde af grov voldelig adfærd, også uden for indkvarteringsfaciliteten, træffer præfekten – uden af dette berører retten til at træffe afgørelse om, at ansøgeren skal overføres til en anden facilitet – afgørelse om en eller flere af følgende foranstaltninger:

a) midlertidig udelukkelse fra at deltage i de aktiviteter, centerlederen arrangerer

b) midlertidig udelukkelse fra adgang til en eller flere af de tjenester, der er omhandlet i artikel 10, stk. 1, andet punktum, med undtagelse af materiel bistand

c) suspension, i en periode på mindst 30 dage og højst 6 måneder, eller inddragelse af de supplerende økonomiske fordele, der er fastsat i de i artikel 12 nævnte specifikationer.

2-a. De i nærværende artikel omhandlede foranstaltninger vedtages individuelt i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til ansøgerens situation, navnlig med hensyn til de i artikel 17 fastsatte betingelser, og de skal begrundes. De foranstaltninger, som præfekten har iværksat over for ansøgeren, meddeles den regionale kommission, der er ansvarlig for at behandle ansøgningen om international beskyttelse.

3. I det tilfælde, der er nævnt i stk. 1, litra a), skal centerlederen straks underrette præfekturet – regionsdirektoratet for regeringen om, at ansøgeren er udeblevet fra eller har forladt centret. Hvis asylansøgeren opspores eller frivilligt melder sig hos politiet eller det center, som vedkommende var tilknyttet, træffer den områdeansvarlige præfekt ved en begrundet foranstaltning afgørelse om en eventuel genoptagelse af modtagelsesforanstaltningerne på grundlag af de oplysninger, som ansøgeren har givet. Der træffes kun afgørelse om genoptagelse, hvis den omstændighed, at ansøgeren ikke mødte op på indkvarteringscentret eller forlod det, skyldtes force majeure, uforudsete omstændigheder eller under alle omstændigheder alvorlige personlige årsager.

4. I tilfælde af overtrædelse af centrets regler skal direktøren formelt irettesætte ansøgeren, og når betingelserne for at anvende de i stk. 2 omhandlede foranstaltninger er opfyldt, skal vedkommende straks sende en rapport om sagens omstændigheder til præfekturet.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

19 AF og hans barn, BF, som var mindreårig på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er ansøgere om international beskyttelse, som opholder sig på et indkvarteringscenter i Milano (Italien).

20 Den 1. juni 2023 vedtog præfekturet i Milano en afgørelse om inddragelse af adgangen til materielle modtagelsesforhold over for AF og BF (herefter »den i hovedsagen omtvistede afgørelse«). Den forelæggende ret har anført, at selv om begrundelsen for denne afgørelse henviser til forskellige forhold, som udgør overtrædelser af modtagelsescentrets regler, grov voldelig adfærd eller forhold, der har en indvirkning på betingelserne for adgang til de materielle modtagelsesforhold, er retsgrundlaget for den nævnte afgørelse ikke desto mindre bestemmelserne i artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142, som vedrører den omstændighed, at indkvarteringscentret forlades. Den forelæggende ret har heraf udledt, at inddragelsen af de nævnte materielle modtagelsesforhold er støttet på, at AF gentagne gange har nægtet at blive overført sammen med sit barn til et andet indkvarteringscenter, der ligeledes er beliggende i Milano, hvilken overførsel i det væsentlige er begrundet i den omstændighed, at disse ansøgere på nuværende tidspunkt bor i en bolig, som er beregnet til fire personer.

21 AF har ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet, Italien), som er den forelæggende ret, anlagt et annullationssøgsmål og fremsat en anmodning om foreløbige forholdsregler, idet han har gjort gældende, at hans nægtelse af at blive overført til et andet indkvarteringscenter er begrundet i den omstændighed, at BF studerer i nærheden af det indkvarteringscenter, hvor de befinder sig.

22 AF har hævdet, at han som følge af inddragelsen af de nævnte materielle modtagelsesforhold ikke vil være i stand til at dække sine egne basale behov eller sit mindreårige barns. I denne henseende har han gjort gældende bl.a., at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 21 i direktiv 2013/33 og af artikel 17 i lovdekret nr. 142, for så vidt som der i den i hovedsagen omtvistede afgørelse ikke er blevet taget hensyn til den omstændighed, at han og BF tilhører kategorien »sårbare personer«, en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142, for så vidt som nægtelsen af at lade sig overføre ikke udgør et tilfælde, der er omhandlet i denne bestemmelse, samt en tilsidesættelse af artikel 20 i direktiv 2013/33, som fortolket af Domstolen i dom af 12. november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), og af 1. august 2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold) (C-422/21, EU:C:2022:616), hvoraf der følger et almindeligt princip, der finder anvendelse på alle tilfælde af inddragelse af materielle modtagelsesforhold, herunder når en sådan inddragelse ikke har karakter af en sanktion.

23 Hvad angår AF's anmodning om foreløbige forholdsregler blev denne forkastet af den forelæggende ret ved kendelse af 25. juli 2023 med den begrundelse, at den i hovedsagen omtvistede afgørelse var et udtryk for administrationens organisationsbeføjelser med hensyn til forvaltningen af indkvarteringscentrene.

24 AF iværksatte appel til prøvelse af den nævnte kendelse ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som ved kendelse af 22. september 2023 tog appellen til følge med den begrundelse, at den i hovedsagen omtvistede afgørelse kunne udgøre et indgreb i AF's grundlæggende rettigheder, navnlig i hans ret til dækning af basale behov såsom kost, indkvartering og tøj.

25 Hvad for det første angår annullationssøgsmålet har den forelæggende ret anført, at med henblik på at bringe den nationale lovgivning i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2013/33 – som fortolket i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 22 – er artikel 23, stk. 1, i lovdekret nr. 142 blevet ændret, således at den kompetente nationale myndigheds beføjelse med hensyn til inddragelse af materielle modtagelsesforhold nu er et udtryk for en skønsbeføjelse, hvis udøvelse er underlagt en konkret vurdering af alle de relevante forhold i den konkrete sag. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at eftersom grunden

til den nationale lovgivnings modstrid med EU-retten ikke længere foreligger, bør denne lovgivnings anvendelse ikke længere afvises. Navnlig er denne lovgivning nu i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og særligt med nødvendigheden af at tage hensyn til den berørte persons argumenter.

26 For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at den i hovedsagen omtvistede afgørelse ikke skal anses for at være en sanktion. I det foreliggende tilfælde havde den kompetente nationale myndighed nemlig ikke til hensigt at udelukke sagsøgeren i hovedsagen fra modtagelsessystemet, men alene at overføre ham til et andet indkvarteringscenter, hvor han fortsat ville være omfattet af fuld beskyttelse. Inddragelsen af adgangen til de materielle modtagelsesforhold er således en direkte følge af, at den pågældende nægter at fortsætte med at have adgang til disse forhold i et andet indkvarteringscenter end det, hvor han bor på nuværende tidspunkt. Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 23, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 142, for så vidt som en sådan nægtelse – i lighed med den situation, der udtrykkeligt er omhandlet i denne bestemmelse, dvs. den situation, hvor ansøgeren om international beskyttelse ikke møder op på eller forlader det indkvarteringscenter, som den kompetente nationale myndighed har anvist – skal sidestilles med en frivillig udtrædelse af modtagelsessystemet. Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at den omstændighed, at den nævnte ansøger som følge af denne nægtelse fratages muligheden for at dække sine basale behov, ikke sætter ham i en anden situation end den, han ville have befundet sig i, såfremt han havde afvist at være omfattet af dette modtagelsessystem, hvis anvendelse altid forudsætter, at den berørte tilslutter sig det.

27 For det tredje har den forelæggende ret indledningsvis anført, at beføjelsen til at vedtage en afgørelse om inddragelse af materielle modtagelsesforhold er fastsat i artikel 20 i direktiv 2013/33, idet afgørelsen kan have form af en sanktion i overensstemmelse med dette direktivs artikel 20, stk. 4, eller form af en administrativ foranstaltning som følge af manglende overholdelse af de objektive betingelser for adgang til materielle modtagelsesforhold i overensstemmelse med direktivets artikel 20, stk. 1-3.

28 Den forelæggende ret har dernæst anført, at det i forbindelse med adgangen til materielle modtagelsesforhold tilkommer den kompetente nationale myndighed at anvise det indkvarteringscenter, hvor ansøgeren skal bo, og i givet fald at overføre vedkommende til et andet indkvarteringscenter, henset til de vurderinger, der henhører under forvaltningen og tilrettelæggelsen af modtagelsen af ansøgere om international beskyttelse, og navnlig til tilgængeligheden af pladser i hver indkvarteringsfacilitet. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at overførslen af AF og BF til et andet indkvarteringscenter end det, hvor de befinder sig, i det foreliggende tilfælde er begrundet i den omstændighed, at de bor i en bolig, der er beregnet til fire personer, og som således opfylder behovene hos en større familieenhed. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at den kompetente myndighed under disse omstændigheder har handlet i overensstemmelse med præmis 49 og 50 i dom af 12. november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), og med artikel 20, stk. 5, i direktiv 2013/33, da den besluttede at overføre AF og BF til et andet indkvarteringscenter, der er beliggende i den samme by, og hvor de fortsat ville have adgang til materielle modtagelsesforhold. Desuden er AF's nægtelse af at blive overført til et andet indkvarteringscenter ikke blevet begrundet i den omstændighed, at det nye indkvarteringscenter påviseligt ikke er egnet til at dække hans vitale behov, men udelukkende i den omstændighed, at det center, hvor han er indkvarteret, ligger tættere på den skole, som BF går på, hvilket ifølge den forelæggende ret ikke kan begrunde en sådan nægtelse, for så vidt som BF's skolegang under alle omstændigheder er sikret.

29 Den forelæggende ret har anført, at direktiv 2013/33 – således som det fremgår af direktivets artikel 20, stk. 1-3, som fortolket ved dom af 12. november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 44), og af 1. august 2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold) (C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 37 og 38) – giver medlemsstaterne mulighed for at reagere på et eventuelt misbrug af modtagelsessystemet ved at inddrage adgangen til materielle modtagelsesforhold. I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret af den opfattelse, at AF's nægtelse udgør et misbrug, hvorved han udnytter adgangen til disse forhold til egne formål og i praksis hindrer administrationens organisatoriske beføjelse med hensyn til forvaltningen af indkvarteringscentrene, navnlig anvisningen til et indkvarteringscenter af modtagerne af de nævnte forhold.

30 Eftersom inddragelsen af adgangen til sådanne forhold i det foreliggende tilfælde udgjorde den eneste foranstaltning, som det var muligt at vedtage, henset til grunden til overførslen til et andet indkvarteringscenter – nemlig størrelsen af den bolig, som AF og BF bor i, og den manglende tilgængelighed af en bolig, der er bedre tilpasset deres situation i det indkvarteringscenter, hvor de befinder sig – ville udelukkelsen af en sådan foranstaltning i artikel 20 i direktiv 2013/33 ifølge den forelæggende ret således være ensbetydende med at »lamme« administrationens organisatoriske beføjelse med hensyn til forvaltningen af indkvarteringscentrene og indføre en form for »ret til at forblive« for ansøgere om international beskyttelse i det indkvarteringscenter, der oprindeligt var anvist, og uden at dette er fastsat i EU-retten eller i national ret.

31 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol i Lombardiet) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 20 i direktiv [2013/33] samt de principper, som Domstolen fastslog i dom af 12. november 2019, [Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956)], og af 1. august 2022, [Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold) (C-422/21, EU:C:2022:616)] – hvad angår den del, hvor de udelukker, at en medlemsstats myndighed inden for rammerne af en sanktionsafgørelse kan beslutte at inddrage modtagelsesforanstaltningerne, såfremt denne afgørelse bevirker, at en udlænding, der ansøger om international beskyttelse, og dennes familie berøves muligheden for at dække deres primære menneskelige behov – til hinder for en national lovgivning, ifølge hvilken modtagelsesforanstaltningerne kan inddrages ved en begrundet afgørelse på grundlag af en individuel vurdering, der også tager højde for nødvendigheden og proportionaliteten af afgørelsen, når denne afgørelse ikke træffes af [sanktionsmæssige] grunde, men er en følge af, at kravene for indrømmelse efterfølgende ikke længere er opfyldt, og navnlig fordi udlændingen af grunde, der ikke vedrører dækningen af basale menneskelige behov og respekten for den menneskelige værdighed, nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter, som myndigheden har anvist af objektive organisatoriske hensyn, og som under myndighedens ansvar er i stand til at sikre materielle modtagelsesforhold på et tilsvarende niveau som det oprindelige indkvarteringscenter, såfremt udlændingens nægtelse og den heraf følgende afgørelse om inddragelse sætter den pågældende i en situation, hvor denne ikke længere er i stand til at dække sine egne og familiens primære menneskelige behov?«

Om det præjudicielle spørgsmål

32 Indledningsvis skal det bemærkes, at det af forelæggelsesafgørelsen fremgår dels, at adgangen til samtlige materielle modtagelsesforhold for en ansøger om international beskyttelse og dennes mindreårige barn er blevet inddraget ved den i hovedsagen omtvistede afgørelse med den

begrundelse, at denne ansøger gentagne gange har nægtet at lade sig overføre med barnet til et andet indkvarteringscenter end det, hvor de bor, dels at denne afgørelse er baseret på en bestemmelse i national ret, der gennemfører artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33.

33 Det skal derfor fastslås, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan inddrage adgangen til samtlige materielle modtagelsesforhold for en ansøger om international beskyttelse, der nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter end det, hvor den pågældende bor, og dette selv om ansøgeren efter denne inddragelse ikke længere er i stand til at dække sine og sin families vitale behov.

34 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 om international beskyttelse 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 (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 32).

35 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 om international beskyttelse, når de indgiver deres ansøgning, 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. Når det drejer sig om »sårbare personer« som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 21, hvilke omfatter mindreårige og enlige forældre med mindreårige børn, fastsætter direktivets artikel 17, stk. 2, andet afsnit, at medlemsstaterne er forpligtet til at sørge for, at en sådan levestandard »opretholdes« (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 33 og 34).

36 Ikke desto mindre er medlemsstaternes pligt til at sørge for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere om international beskyttelse, ikke absolut. EU-lovgiver har nemlig i artikel 20 i direktiv 2013/33, som er indeholdt i direktivets kapitel III, der i lighed med nævnte artikel 20 har overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold«, fastsat de omstændigheder, hvorunder retten til sådanne forhold kan indskrænkes eller inddrages (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 35).

37 Medlemsstaternes mulighed for, alt efter tilfældet, at indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold er udtrykkeligt fastsat i stk. 1-3 i artikel 20 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 om international beskyttelse misbruger det ved direktivet indførte modtagelsessystem (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 44).

38 Navnlig fremgår det af det nævnte direktivs artikel 20, stk. 1, litra a), at medlemsstaterne kan indskrænke eller i ganske særlige og behørigt begrundede tilfælde inddrage materielle modtagelsesforhold, hvis en ansøger om international beskyttelse forlader det opholdssted, der er fastlagt af den kompetente myndighed, uden at underrette myndigheden, eller, hvis dette kræves, uden tilladelse.

39 Eftersom den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gennemfører den nævnte bestemmelse, skal det afgøres, om den kan finde anvendelse på en situation, hvor en ansøger om international beskyttelse nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter end det, hvor den pågældende bor.

40 I overensstemmelse med fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold), C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

41 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33 skal det for det første bemærkes, at anvendelsen af udsagnsordet »forlade« i forbindelse med udtrykket »forlader det opholdssted, der er fastlagt af den kompetente myndighed« ifølge dette udsagnsords sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug henviser til den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse frivilligt forlader dette opholdssted i længere tid eller endog definitivt.

42 For det andet skal det fastslås, at det nævnte udtryk – sammenholdt med de i den nævnte bestemmelse indeholdte udtryk »uden at underrette myndigheden« og »eller, hvis dette kræves, uden tilladelse« – udtrykkeligt henviser til en manglende overholdelse af de forpligtelser vedrørende ophold for ansøgere om international beskyttelse, som medlemsstaterne har pålagt de sidstnævnte i henhold til artikel 7 i direktiv 2013/33.

43 I medfør af det nævnte direktivs artikel 7, stk. 2 og 3, har medlemsstaterne nemlig beføjelse til dels at bestemme, hvor ansøgerne om international beskyttelse skal opholde sig i almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af deres ansøgning, dels at gøre adgangen til materielle modtagelsesforhold betinget af, at disse ansøgere faktisk opholder sig et bestemt sted, som medlemsstaterne har anvist. I henhold til direktivets artikel 7, stk. 4, fastsætter medlemsstaterne mulighed for at give midlertidig tilladelse til at forlade det opholdssted, der er omhandlet i stk. 2 og 3 i nævnte artikel 7. Under alle omstændigheder er medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 7, stk. 5, forpligtet til at kræve af ansøgere om international beskyttelse, at disse meddeler de kompetente myndigheder deres nuværende adresse og hurtigst muligt informerer disse myndigheder om eventuelle adresseændringer.

44 Følgelig omfatter artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33 de situationer, hvor en ansøger om international beskyttelse »forlader« det opholdssted, der er fastlagt af den kompetente nationale myndighed på grundlag af stk. 2 eller 3 i dette direktivs artikel 7, idet vedkommende unddrager sig sin pligt til at informere om sin adresseændring som fastsat i direktivets artikel 7, stk. 5, og/eller i givet fald sin pligt til at være i besiddelse af den tilladelse, der er omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 4, hvis denne tilladelse kræves for at forlade det nævnte sted.

45 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33 indgår, skal det fastslås, at de i bestemmelsen omhandlede situationer har en vis lighed med dem, hvortil der bliver henvist i dette direktivs artikel 20, stk. 1, litra b), dvs. de tilfælde, hvor ansøgeren om international beskyttelse 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.

46 Denne analogi understreges af stk. 1, andet afsnit, i nævnte artikel 20, som fastsætter, at når ansøgeren om international beskyttelse i forbindelse med litra a) og b) i nævnte stk. 1 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.

47 Det fremgår af præciseringerne i det nævnte andet afsnit, at i alle de tilfælde, der er omhandlet i artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33, er inddragelsen eller indskrænkningen af den heri fastsatte adgang til materielle modtagelsesforhold en konsekvens af en adfærd, som er udvist af ansøgeren om international beskyttelse, og hvorved denne ansøger – ved at unddrage sig de forpligtelser, der er fastsat i national ret med henblik på behandlingen af den pågældendes ansøgning eller gennemførelsen af vedkommendes ret til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område i sin egenskab af ansøger som omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 1 – ophører med at stå til rådighed for de kompetente myndigheder, således at den pågældende ikke længere kan lokaliseres af disse myndigheder. Når den pågældende igen kan lokaliseres, fordi denne er blevet »opspore[t]« eller »frivilligt [har meldt] sig« til de nævnte myndigheder, skal vedkommendes situation nemlig tages op til fornyet overvejelse under hensyntagen til årsagerne til den pågældendes »forsvinden« med henblik på at afgøre, om vedkommende igen skal have adgang til disse materielle modtagelsesforhold.

48 Denne fortolkning bekræftes af artikel 13 og 28 i direktiv 2013/32, som vedrører de fælles procedurer for tildeling eller fratagelse af international beskyttelse.

49 For det første bestemmer det nævnte direktivs artikel 13, stk. 1, nemlig, at medlemsstaterne pålægger ansøgere om international beskyttelse en forpligtelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på at fastslå deres identitet og de andre elementer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95, og som er nødvendige for at underbygge deres ansøgning. I henhold til nævnte artikel 13, stk. 1, kan medlemsstaterne pålægge disse ansøgere andre forpligtelser til at samarbejde med de kompetente myndigheder, for så vidt som sådanne forpligtelser er nødvendige for behandlingen af en ansøgning, herunder den forpligtelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, og som består i at kræve af ansøgerne, at de melder sig til de kompetente myndigheder eller giver personligt fremmøde for disse enten straks eller på et nærmere angivet tidspunkt. Sidstnævnte forpligtelse svarer til en af de forpligtelser, hvis manglende overholdelse kan medføre, at de materielle modtagelsesforhold indskrænkes eller inddrages på grundlag af artikel 20, stk. 1, litra b), i direktiv 2013/33.

50 På samme måde svarer en af de hypoteser, der er omhandlet i det nævnte direktivs artikel 20, stk. 1, litra a), til en overtrædelse af de forpligtelser, der kan pålægges ansøgere om international beskyttelse i henhold til artikel 13, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32, nemlig forpligtelserne til snarest muligt at oplyse de kompetente myndigheder om deres aktuelle bopæl eller adresse og om enhver ændring heraf samt forpligtelsen til at modtage enhver meddelelse på den seneste bopæl eller adresse, som vedkommende har oplyst.

51 For det andet kan medlemsstaterne i henhold til artikel 28, stk. 1, andet afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/32 antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, enten hvis ansøgeren ikke har besvaret anmodninger om at give oplysninger, der er afgørende for vedkommendes ansøgning, jf. artikel 4 i direktiv 2011/95, eller er udeblevet fra en personlig samtale, jf. artikel 14-17 i direktiv 2013/32, eller hvis ansøgeren er rømmet eller uden tilladelse har forladt det sted, hvor vedkommende var indkvarteret, uden at

ansøgeren har kontaktet den kompetente myndighed inden for et rimeligt tidsrum, eller ikke inden for et rimeligt tidsrum har opfyldt sin meldepligt eller andre forpligtelser til at kommunikere.

52 Det må fastslås, at disse hypoteser i det væsentlige svarer til de hypoteser, hvor der kan træffes afgørelse om at indskrænke eller inddrage adgangen til materielle modtagelsesforhold i henhold til artikel 20, stk. 1, litra a) eller b), i direktiv 2013/33.

53 Hvad for det tredje angår de mål, der forfølges med det sidstnævnte direktiv, skal det bemærkes, at de i direktivets artikel 7 fastsatte forpligtelser – således som det fremgår af nærværende doms præmis 43 – har til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at træffe afgørelser på området for fri bevægelighed og ophold for ansøgere om international beskyttelse, som under overholdelse af deres grundlæggende rettigheder garanterer, at de fortsat står til rådighed for de kompetente myndigheder, så længe de har tilladelse til at opholde sig på deres område med henblik på behandlingen af deres ansøgning i almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af deres ansøgning.

54 En ansøger om international beskyttelse, der i strid med disse forpligtelser forlader det opholdssted, som de kompetente nationale myndigheder har fastlagt, uden at underrette dem herom eller uden at have tilladelse hertil, unddrager sig følgelig de facto de sidstnævntes kontrol og bringer således de mål vedrørende almenhedens interesse, den offentlige orden eller den effektive opfølgning på den pågældendes ansøgning, som fastlæggelsen af dette opholdssted opfylder, i fare.

55 Det følger heraf, at i en sådan situation udgør indskrænkningen af adgangen til de materielle modtagelsesforhold eller – i undtagelsestilfælde og med behørig begrundelse – inddragelsen heraf en foranstaltning, hvorved medlemsstaterne drager konsekvenserne af den manglende overholdelse af de forpligtelser, der påhviler ansøgeren om international beskyttelse i medfør af dennes pligt til at samarbejde med de kompetente myndigheder med henblik på behandlingen af den pågældendes ansøgning eller i nær tilknytning til denne pligt, ved helt eller delvist at fratage ansøgeren ydelser, som vedkommende har ret til i forbindelse med modtagelsen på den medlemsstats område, der er ansvarlig for dennes ansøgning, og hvis tildeling er betinget af indgivelsen og behandlingen af ansøgningen.

56 En ansøger om international beskyttelse, der bor på et indkvarteringscenter, og som nægter at efterkomme en afgørelse om overførsel til et andet indkvarteringscenter, samtidig med at vedkommende fortsat opholder sig i det førstnævnte af disse centre, kan imidlertid ikke anses for en ansøger, der »forlader det opholdssted, der er fastlagt af den kompetente myndighed, uden at underrette myndigheden, eller, hvis dette kræves, uden tilladelse« som omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33.

57 For det første bemærkes, at selv hvis det antages, at den kompetente nationale myndighed i en situation som den, der er omhandlet i nærværende doms præmis 56, pålægger den pågældende ansøger om international beskyttelse en sådan bopælspligt i det nye indkvarteringscenter, kan denne ansøger i tilfælde af nægtelse af overførsel ikke anses for at have forladt sidstnævnte uden at have underrettet den kompetente nationale myndighed herom eller uden at have opnået tilladelse hertil, men skal anses for fortsat at have faktisk ophold i det indkvarteringscenter, som

oprindeligt blev fastlagt af den nævnte myndighed, og dermed for fortsat at stå til rådighed for denne myndighed og – hvis der er tale om forskellige myndigheder – for de myndigheder, der har kompetence til at behandle den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

58 I en sådan situation – i modsætning til den situation, der er omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33 – kan ansøgeren om international beskyttelse således fortsat lokaliseres, hvorfor den i direktivets artikel 20, stk. 1, andet afsnit, fastsatte forpligtelse for de kompetente myndigheder til på grundlag af årsagerne til denne ansøgers »forsvinden« at træffe en behørigt begrundet afgørelse om genoptagelse af adgangen til alle de materielle modtagelsesforhold, der er indskrænket eller inddraget, eller nogle af dem, ville være uden genstand i dette tilfælde.

59 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at fastsætte en mulighed for medlemsstaterne for at inddrage eller indskrænke adgangen til de nævnte forhold på grundlag af artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33, der vedrører den omstændighed at forlade opholdsstedet, i tilfælde af nægtelse af at efterkomme en afgørelse om overførsel til et andet indkvarteringscenter, for så vidt som følgen af denne nægtelse ikke er ansøgeren om international beskyttelses »forsvinden« som omhandlet i andet afsnit i nævnte artikel 20, stk. 1.

60 For det andet, og således som det er blevet fastslået i nærværende doms præmis 51 og 52, svarer de hypoteser, der er omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33, i det væsentlige til visse af de hypoteser, hvor medlemsstaterne kan antage, at ansøgeren om international beskyttelse implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, vidner denne ansøgers nægtelse af at overholde visse betingelser for at modtage bistand ikke i sig om, at vedkommendes ansøgning implicit er blevet trukket tilbage eller opgivet.

61 For det tredje – og således som det er anført i 25. betragtning til direktiv 2013/33 og nævnt i nærværende doms præmis 36 og 37 – har stk. 1-3 i dette direktivs artikel 20 til formål at »specificere de omstændigheder«, under hvilke adgangen til de materielle modtagelsesforhold kan indskrænkes eller inddrages. Som det i øvrigt fremgår af ordlyden af stk. 1, litra a), i nævnte artikel 20, er de situationer, hvortil stk. 1-3 henviser, opregnet udtømmende, hvorfor medlemsstaterne ikke kan udvide deres anvendelse til situationer, der ikke svarer til de hypoteser, som er omhandlet i disse stykker.

62 Når en ansøger om international beskyttelse ligesom i det foreliggende tilfælde gentagne gange nægter at lade sig og sit mindreårige barn overføre til et andet indkvarteringscenter end det, hvor de befinder sig, og følgelig sammen med dette barn forbliver i dette center, kan det imidlertid ikke udelukkes, at denne adfærd, henset til samtlige relevante omstændigheder, begrunder, at den kompetente nationale myndighed vedtager en sanktion på grundlag af artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33.

63 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at det af direktivets artikel 18, stk. 6, fremgår, at medlemsstaterne sørger for, at ansøgere kun overføres fra en indkvartering til en anden, »når det er nødvendigt«. Det følger heraf, at overførslen af en ansøger om international beskyttelse – således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse – kan vise sig at være nødvendig, bl.a. når modtagelsesfaciliteternes kapacitet kræver det, når det er nødvendigt af hensyn til disse faciliteters tilpasning til ansøgerens særlige behov, eller ligeledes når den nævnte ansøger har vanskeligt ved at tilpasse sig i det indkvarteringscenter, hvor vedkommende befinder sig. Det skal desuden bemærkes, at i de i det nævnte direktivs artikel 20, stk. 4, omhandlede tilfælde kan der, således som Domstolen har fastslået, træffes afgørelse om

som sanktion at overføre en ansøger om international beskyttelse til et andet indkvarteringscenter end det, hvor den pågældende opholder sig (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 52, og af 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold), C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 43).

64 Det skal ganske vist bemærkes, at en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse fra én indkvartering til en anden på grundlag af artikel 18, stk. 6, i direktiv 2013/33 udgør en afgørelse om modtagelse af de i dette direktiv fastsatte ydelser – som omhandlet i direktivets artikel 26 – der i henhold til sidstnævnte bestemmelse skal kunne påklages som led i de procedurer, der er fastlagt i national ret, og i det mindste i sidste instans kunne indbringes for en retsinstans. Det følger følgelig af nævnte artikel 26, at hvis ansøgere om international beskyttelse finder, at den indkvartering, som de skal overføres til, ikke opfylder kravene i direktiv 2013/33, kan de for den kompetente retsinstans påberåbe sig deres ret til indkvartering under overholdelse af de betingelser, der er fastsat herfor i dette direktiv (jf. analogt dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 296 og 298).

65 Undtagen i tilfælde af annullation af den omhandlede afgørelse om overførsel, om udsættelse af dens virkninger eller om tilbagekaldelse heraf er den nævnte ansøger imidlertid forpligtet til at efterkomme denne afgørelse. Selv om det fremgår af det nævnte direktivs artikel 12, at en accept fra ansøgeren om international beskyttelse er påkrævet for vedtagelsen af de foranstaltninger, der træffes med henblik på at bevare familiens enhed, følger det nemlig ikke særligt af direktivets øvrige bestemmelser og navnlig ikke af direktivets artikel 18, at en afgørelse om overførsel til et andet indkvarteringscenter ud over dette specifikke aspekt kræver ansøgerens samtykke.

66 For det andet fastsætter artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33, at medlemsstaterne kan iværksætte sanktioner »i tilfælde af alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd« fra ansøgeren om international beskyttelses side.

67 Hvad navnlig angår begrebet »alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene«, skal det for det første bemærkes, at i mangel af præciseringer i direktiv 2013/33 med hensyn til rækkevidden af dette begreb overlader dette direktivs artikel 20, stk. 4, det til medlemsstaterne at fastlægge de forpligtelser, der er indeholdt i disse regler, og hvis manglende overholdelse udgør en »overtrædelse« af disse og kan medføre iværksættelse af en sanktion, idet denne »overtrædelse« dog skal have en vis alvorsgrad.

68 For det andet bemærkes, at eftersom anden udtrykkelig begrænsning ikke følger af bestemmelsens ordlyd, og henset til nødvendigheden af at fortolke EU-retlige bestemmelser på en måde, der sikrer bestemmelsernes effektive virkning (jf. analogt dom 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold), C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis), skal begrebet »de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene«, som omhandlet i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 være genstand for en bred fortolkning, der omfatter alle de regler, der finder anvendelse på disse centre, og som ansøgere om international beskyttelse skal overholde under deres ophold i disse centre.

69 Det følger heraf, at den omstændighed, at en bolig i et indkvarteringscenter benyttes af en ansøger om international beskyttelse, som er genstand for en afgørelse om overførsel til et andet indkvarteringscenter, kan udgøre en overtrædelse af de regler, der finder anvendelse på det

førstnævnte indkvarteringscenter, for så vidt som denne bolig på grund af denne afgørelse ikke længere er anvist til denne ansøger, og vedkommende følgelig i henhold til disse regler ikke kan forblive dér.

70 Hvad angår alvorsgraden af den overtrædelse, der er omhandlet i artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33, skal den vurderes på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete sag, herunder navnlig varigheden af den ulovlige forbliven i den omhandlede bolig, dens vedvarende karakter, de foranstaltninger, som indkvarteringscentrets leder og den kompetente nationale myndighed allerede har truffet over for ansøgeren om international beskyttelse med henblik på, at vedkommende forlader den pågældende bolig, hvorvidt begrundelsen for denne forbliven er legitim eller ej, og de negative konsekvenser, som den har for det nationale system til modtagelse af ansøgere om international beskyttelse.

71 I denne henseende, og således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, fratager en ansøger om international beskyttelse – som bor i en bolig, der opfylder behovene hos en større familieenhed end den pågældendes, men som nægter at fraflytte den, og som kategorisk og vedvarende uden gyldig grund modsætter sig en overførsel til en bolig, der er tilpasset vedkommendes familiemæssige situation – lederen af det omhandlede indkvarteringscenter muligheden for at anvise den beboede bolig til en familie eller enlige ansøgere, hvis behov opfyldes af denne bolig. En sådan nægtelse kan således underminere den effektive forvaltning af den pågældende medlemsstats indkvarteringskapacitet og i sidste ende forfølgelsen af det formål, der er fastsat i artikel 18 i direktiv 2013/33, og som består i at sikre, at ansøgere om international beskyttelse kan indkvarteres i indkvarteringscentre, der tilbyder en passende levestandard. Det følger heraf, at en sådan adfærd, således som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, kan udgøre en »alvorlig overtrædelse af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene«, som omhandlet i dette direktivs artikel 20, stk. 4, hvilken overtrædelse kan medføre en sanktion.

72 Hvad for det tredje angår arten af de sanktioner, der kan pålægges i henhold til den nævnte bestemmelse, skal det bemærkes, at den nævnte bestemmelse, således som Domstolen har fastslået, ikke udtrykkeligt udelukker, at en sanktion kan vedrøre materielle modtagelsesforhold (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 44, og af 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold), C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 37).

73 Domstolen har dog ligeledes fastslået, at 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 om international beskyttelse en værdig levestandard, for så vidt som sanktionen berøver denne muligheden for at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at have en bopæl, brødføde sig, klæde sig på og vaske sig (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 47, og af 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold), C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 39).

74 Endvidere indebærer en sådan sanktion 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 om

international beskyttelse muligheden for at dække sine mest basale behov (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 48, og af 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold), C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 40).

75 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 adgangen til de materielle modtagelsesforhold, herunder at inddrage eller indskrænke retten til lommepenge, tilkommer det de kompetente nationale myndigheder under alle omstændigheder at sikre, at en sådan sanktion i overensstemmelse med direktivets artikel 20, stk. 5, og henset til ansøgeren om international beskyttelses særlige situation og samtlige omstændigheder i det konkrete tilfælde, er forenelig med proportionalitetsprincippet og ikke udgør et indgreb i denne ansøgers værdighed (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 51).

76 Endvidere kan 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 iagttagelsen af de i direktivets artikel 20, stk. 5, fastsatte krav pålægge sanktioner, som ikke bevirker, at ansøgeren om international beskyttelse berøves adgangen til materielle modtagelsesforhold (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 52).

77 Det skal endelig bemærkes, at når ansøgere om international beskyttelse, ligesom det er tilfældet i hovedsagen, er en enlig forælder og dennes mindreårige barn, dvs. »sårbare personer« 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 disse personers særlige situation og proportionalitetsprincippet, således som det fremgår af direktivets artikel 20, stk. 5, andet punktum (jf. analogt dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 53).

78 I denne henseende fremgår det af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2013/33, at barnets tarv kommer i første række, når medlemsstaterne gennemfører bestemmelserne i dette direktiv. 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 (dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 54).

79 Det skal endvidere præciseres, at denne fortolkning af artikel 20, stk. 1, litra a), og af artikel 20, stk. 4, i direktiv 2013/33 – således som det fremgår af nærværende doms præmis 63 – ikke berører de kompetente myndigheders beføjelse til bl.a. med henblik på at sikre en effektiv forvaltning af modtagelseskapaciteten at træffe en afgørelse om overførsel af en ansøger om international beskyttelse til et andet indkvarteringscenter, der udgør den pågældendes nye opholdssted, og hvor ansøgeren fortsat vil have adgang til passende materielle modtagelsesforhold, forudsat at denne afgørelse er i overensstemmelse med de krav, som er fastsat i dette direktiv. I en situation som den, der er omhandlet i nærværende doms præmis 71, er direktiv 2013/33 følgelig ikke til hinder for, at de kompetente myndigheder i givet fald under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, og forudsat at der ikke kan vedtages andre mindre indgribende foranstaltninger, anvender de tvangsbeføjelser, som de er tillagt i national ret, til at gennemføre overførslen af denne ansøger, samtidig med at de sikrer, at ansøgerens grundlæggende rettigheder og værdighed respekteres i overensstemmelse med 35. betragtning til dette direktiv.

80 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 20, stk. 1, litra a), i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan inddrage adgangen til samtlige materielle modtagelsesforhold for en ansøger om international beskyttelse, der nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter end det, hvor den pågældende bor, idet dette dog ikke berører beføjelsen til over for vedkommende at iværksætte en sanktion, såsom bl.a. indskrænkning af adgangen til materielle modtagelsesforhold, når denne gentagne nægtelse udgør en alvorlig overtrædelse af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene som omhandlet i dette direktivs artikel 20, stk. 4, og forudsat at betingelserne i direktivets artikel 20, stk. 5, er opfyldt.

Sagsomkostninger

81 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 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 (Femte Afdeling) for ret:

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

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan inddrage adgangen til samtlige materielle modtagelsesforhold for en ansøger om international beskyttelse, der nægter at lade sig overføre til et andet indkvarteringscenter end det, hvor den pågældende bor, idet dette dog ikke berører beføjelsen til over for vedkommende at iværksætte en sanktion, såsom bl.a. indskrænkning af adgangen til materielle modtagelsesforhold, når denne gentagne nægtelse udgør en alvorlig overtrædelse af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentrene som omhandlet i dette direktivs artikel 20, stk. 4, og forudsat at betingelserne i direktivets artikel 20, stk. 5, er opfyldt.

Underskrifter