Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 18 december 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Asylpolitik – Direktiv 2013/33/EU – Personer som ansöker om internationellt skydd – Artikel 7 – Bostadsort – Artikel 18 – Materiella mottagningsvillkor – Inkvartering – Flyktingförläggningar – Flyttning – Sökanden vägrar att flytta – Artikel 20.1 a – Inskränkning av materiella mottagningsvillkor eller i vederbörligen motiverade undantagsfall indragning av dessa – Avvikande från bosättningsorten utan att informera om detta och utan att ha fått tillstånd – Artikel 20.4 – Grovt åsidosättande av de regler som gäller för förläggningarna – Artikel 20.5 – Proportionalitet – Värdig levnadsstandard – Artikel 21 – Sökande som ingår i kategorin utsatta personer – Artikel 23 – Underåriga – Möjlighet för en medlemsstat att dra in materiella mottagningsvillkor om sökanden vägrar att flytta till en annan flyktingförläggning”

I mål C-184/24 [Sidi Bouzid] [i],

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet, Italien) genom beslut av den 5 mars 2024, som inkom till domstolen den 7 mars 2024, i målet

AF, i eget namn och i egenskap av förälder till sitt underåriga barn BF,

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M.L. Arastey Sahún samt domarna J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (referent) och B. Smulders,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: italienska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– AF, i eget namn och i egenskap av förälder till sitt underåriga barn BF, genom M. Gonzo, avvocata,

– Italiens regering, genom S. Fiorentino och G. Palmieri, båda i egenskap av ombud, biträdda av L. D'Ascia och D.G. Pintus, avvocati dello Stato,

– Belgiens regering, genom M. Jacobs och M. Van Regemorter, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Deteux, avocat,

– Cyperns regering, genom I. Neophytou och F. Sotiriou, båda i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna och D. Lutostańska, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom F. Blanc, M. Debieuvre och F. Tomat, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 19 juni 2025 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 en sökande om internationellt skydd, AF, i eget namn och som förälder till sitt underåriga barn BF, och Ministero dell'Interno – U.T.G. – Prefettura di Milano (Inrikesministeriet – U.T.G. – Prefekturen i Milano, Italien) angående nämnda prefekturs beslut att dra in samtliga materiella mottagningsvillkor för AF och hans underåriga barn BF efter att AF och BF vid upprepade tillfällen har vägrat att flytta till en annan förläggning än den där de båda bor.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2013/32/EU

3 I artikel 13, med rubriken ”Skyldigheter för sökande”, 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) föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i

[Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)]. Medlemsstaterna får ålägga sökande andra skyldigheter att samarbeta med de behöriga myndigheterna i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver sådana skyldigheter.

2. Medlemsstaterna får särskilt föreskriva att

a) sökande ska rapportera till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen, antingen genast eller vid en angiven tidpunkt,

…

c) sökande ska informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort eller adress samt om ändringar av dessa snarast möjligt; medlemsstaterna får föreskriva att sökanden måste ta emot eventuella underrättelser på den senaste bostadsort eller adress som han eller hon sålunda har uppgivit,

…”

4 I artikel 28 i direktiv 2013/32, som har rubriken ”Förfarande om sökanden implicit återkallar eller avstår från sin ansökan”, föreskrivs följande:

”1. Om det finns skälig grund att anta att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan, ska medlemsstaterna se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller, förutsatt att den beslutande myndigheten finner ansökan ogrundad på grundval av en adekvat utredning av sakförhållandena i enlighet med artikel 4 i direktiv [2011/95], avslå ansökan.

Medlemsstaterna får förutsätta att sökanden implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan om internationellt skydd, i synnerhet om det har kunnat fastställas att

a) sökanden har underlåtit att besvara en begäran om att lämna information av betydelse för ansökan i enlighet med artikel 4 i direktiv [2011/95], eller har underlåtit att infinna sig till en personlig intervju enligt artiklarna 14–17 i det här direktivet, om inte sökanden inom rimlig tid kan visa att hans eller hennes underlåtenhet beror på omständigheter som han eller hon inte rådde över,

b) sökanden har avvikit eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde … utan att inom skälig tid kontakta den behöriga myndigheten eller han eller hon har underlåtit att inom skälig tid fullgöra sin anmälningsskyldighet eller annan skyldighet att meddela sig om sökanden inte kan visa att detta berodde på omständigheter som han eller hon inte rådde över.

…”

Direktiv 2013/33

5 I skälen 22, 25, 26 och 35 i direktiv 2013/33 anges följande:

”(22) Vid beslut om inkvartering bör medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, liksom till sökandens särskilda omständigheter, när denne står i beroendeställning till familjemedlemmar eller andra nära släktingar, t.ex. ogifta underåriga syskon som redan befinner sig i medlemsstaten.

…

(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.

(26) Det bör säkerställas att de nationella mottagningssystemen och samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller mottagande av sökande fungerar effektivt.

…

(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.”

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

”I detta direktiv avses med

…

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 3.1 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium … så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande, samt på familjemedlemmar, om de omfattas av en sådan ansökan om internationellt skydd enligt nationell rätt”.

8 Artikel 7 i samma direktiv, med rubriken ”Bosättning och rörelsefrihet”. föreskriver följande i punkterna 2–5:

”2. Medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

3. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund och fastställas i nationell rätt.

4. Medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som avses i punkterna 2 och 3 … Beslut ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot.

…

5. Medlemsstaterna ska kräva att sökande underrättar behöriga myndigheter om sin aktuella adress och så snart som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring.”

9 Artikel 12 i direktiv 2013/33 har rubriken ”Familjer” och lyder enligt följande:

”Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder till stöd för största möjliga sammanhållning inom de familjer som befinner sig på deras territorium, om det är den berörda medlemsstaten som tillhandahållit bostaden. Sådana åtgärder ska vidtas med sökandens medgivande.”

10 Artikel 14 i detta direktiv har rubriken ”Underårigas skolgång och utbildning”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”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. …

…”

11 I artikel 17 i detta direktiv, som har rubriken ”Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”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 …”

12 Artikel 18 i samma direktiv har rubriken ”Närmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor”. I punkterna 1–3 och 6 i den artikeln föreskrivs följande:

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

…

b) Förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard.

…

2. … medlemsstaterna [ska] med avseende på sådan inkvartering som avses i punkt 1 leden a, b och c i den här artikeln se till att

a) de sökande åtnjuter skydd för sitt familjeliv,

…

3. Medlemsstaterna ska ta hänsyn till … utsatta personers situation … inom de anläggningar och förläggningar som avses i punkt 1 leden a och b.

…

6. Medlemsstaterna ska se till att flyttning av sökande från en anläggning till en annan sker endast om det är nödvändigt. …”

13 I artikel 20 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor”, föreskrivs följande i punkterna 1–5:

”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 direktiv [2013/32].

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.”

14 I artikel 21 i direktiv 2013/33, med rubriken ”Allmän princip”, föreskrivs att medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet ska beakta den speciella situationen för utsatta personer, såsom underåriga och ensamstående föräldrar med underåriga barn. Enligt artikel 22.1 i direktivet, med rubriken ”Bedömning av utsatta personers särskilda mottagandebehov”, ska medlemsstaterna, för ett effektivt genomförande av artikel 21, bedöma om en sökande ska anses vara en person med särskilda mottagandebehov. Medlemsstaterna ska också ange vilka dessa särskilda behov är.

15 Artikel 23 i direktiv 2013/33 har rubriken ”Underåriga”. I punkterna 1, 2 och 5 i denna artikel stadgas följande:

”1. Barnets bästa ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna när de genomför bestämmelser som gäller underåriga i detta direktiv. Medlemsstaterna ska säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

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.

…

5. Medlemsstaterna ska se till att underåriga barn till sökande eller sökande som är underåriga inkvarteras med sina föräldrar …”

16 Artikel 26 i samma direktiv har rubriken ”Överklagandeförfarande”. Punkt 1 i nämnda artikel har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att beslut i fråga om beviljande, indragning eller inskränkning av förmåner enligt detta direktiv eller beslut som fattas enligt artikel 7, som påverkar sökande individuellt, kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i nationell rätt. Åtminstone i sista instans ska möjlighet ges till överklagande eller prövning av de faktiska och rättsliga omständigheterna inför en rättslig myndighet.”

Italiensk lagstiftning

17 I artikel 17.1 i decreto legislativo n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/EU recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/EU, recante procedure comuni ai finale del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (lagstiftningsdekret nr 142 om genomförande av direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd och av direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd) av den 18 augusti 2015 (GURI nr 214 av den 15 september 2015), i dess lydelse enligt decreto-legge n. 20 – Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare (lagdekret nr 20 om brådskande bestämmelser om utländska arbetstagares lagliga inresor och om förebyggande och bekämpning av olaglig invandring), av den 10 mars 2023 (GURI nr 59 av den 10 mars 2023), vilken med ändringar omvandlades till lag genom legge n. 50 (lag nr 50) av den 5 maj 2023 (GURI nr 104 av den 5 maj 2023) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 142), med rubriken ”Inkvartering av personer med särskilda behov”, föreskrivs följande:

”De mottagningsvillkor som föreskrivs i detta dekret ska beakta utsatta personers särskilda situation, såsom underåriga, … ensamstående föräldrar som åtföljer underåriga barn …”

18 I artikel 23 i lagstiftningsdekret nr 142, med rubriken ”Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor” stadgas följande i punkterna 1–4:

”1. Prefekten i den provins där de anläggningar som avses i artiklarna 9 och 11 är belägna ska fatta ett motiverat beslut om indragning av mottagningsåtgärderna i följande fall:

a) Sökanden infinner sig inte vid den anvisade anläggningen eller lämnar förläggningen utan att i förväg ha lämnat en motiverad ansökan till behörig prefektur – regeringens territoriella direktorat.

b) Sökanden infinner sig inte vid förhandlingen inför det organ som prövar ansökan.

c) Sökanden inger en ny ansökan i den mening som avses i artikel 29 i [decreto legislativo n. 25 – Attuazione della direttiva 2005/85/EG recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (lagstiftningsdekret nr 25 om genomförande av direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus) av den 28 januari 2008 (GURI nr 40 av den 16 februari 2008)], med senare ändringar.

d) Det kan fastställas att sökanden har tillräckliga ekonomiska resurser.

2. Om den som ansöker om internationellt skydd gör sig skyldig till allvarliga eller upprepade brott mot de regler som gäller för den anläggning där han eller hon är inkvarterad, inbegripet uppsåtlig skadegörelse på fast eller lös egendom eller grovt våldsamt uppträdande, även utanför mottagningsanläggningen, ska prefekten, utan att det påverkar rätten att besluta om förflyttning av sökanden till en annan anläggning, vidta en eller flera av följande åtgärder:

a) Tillfällig uteslutning från deltagande i verksamhet som organiseras av anläggningens föreståndare.

b) Tillfällig uteslutning från tillgång till en eller flera av de tjänster som avses i artikel 10.1 andra meningen, med undantag för material.

c) Avbrytande, i minst trettio dagar och högst sex månader, eller indragning av de ytterligare ekonomiska förmåner som anges i de specifikationer som avses i artikel 12.

2-bis. De åtgärder som avses i denna artikel ska antas på individuell nivå, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och med beaktande av sökandens situation, bland annat villkoren i artikel 17, och ska vara motiverade. De åtgärder som prefekten vidtar mot sökanden ska meddelas den behöriga territoriella kommissionen med ansvar för att pröva ansökan om internationellt skydd.

3. I det fall som avses i punkt 1 a ska anläggningens föreståndare omedelbart underrätta prefekturen – regeringens territoriella direktorat om att sökanden inte har infunnit sig eller har lämnat anläggningen. Om den asylsökande påträffas eller frivilligt infinner sig hos polisen eller på den mottagningsanläggning där han eller hon har placerats får den prefekt som ansvarar för området, genom motiverat beslut och på grundval av de uppgifter som sökanden har lämnat, besluta att eventuellt låta sökanden komma i åtnjutande av mottagningsåtgärderna igen. Sökanden ska endast komma i åtnjutande av åtgärderna igen om han eller hon har lämnat förläggningen på grund av force majeure, oförutsebara omständigheter eller andra allvarliga personliga skäl.

4. Om de regler som gäller för anläggningen inte följs ska anläggningens föreståndare ge sökanden en formell varning och, om villkoren för tillämpning av de åtgärder som avses i punkt 2 är uppfyllda, utan dröjsmål överlämna en rapport om de faktiska omständigheterna till prefekturen.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

19 AF och hans barn, BF, som var underårigt vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, är sökande av internationellt skydd och bor på en flyktingförläggning i Milano.

20 Den 1 juni 2023 fattade prefekturen i Milano ett beslut om att dra in de materiella mottagningsvillkoren för AF och BF (nedan kallat det omtvistade nationella beslutet). Den hänskjutande domstolen har påpekat att även om det i skälen till detta beslut hänvisas till olika omständigheter som utgör brott mot de regler som gäller för mottagningsanläggningen, grovt våldsamt uppträdande eller omständigheter som påverkar villkoren för att komma i åtnjutande av de materiella mottagningsvillkoren, har nämnda beslut likväl, som rättslig grund, bestämmelserna i artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142, vilka avser att sökanden har lämnat förläggningen. Den hänskjutande domstolen har härav dragit slutsatsen att indragningen av dessa materiella mottagningsvillkor grundar sig på AF:s upprepade vägran att tillsammans med sitt barn flytta till en annan förläggning, som också är belägen i Milano. Flytten motiveras huvudsakligen av att de för närvarande har en bostad som är avsedd för fyra personer.

21 AF väckte talan om ogiltigförklaring och ansökte om interimistiska åtgärder vid Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet, Italien), som är den hänskjutande domstolen, och gjorde gällande att vägran att flytta till en annan förläggning motiveras av att BF bedriver studier i närheten av den förläggning där de bor.

22 AF har hävdat att han, på grund av att de materiella mottagningsvillkoren har dragits in, inte kommer att kunna tillgodose sina och sitt underåriga barns grundläggande behov. Han har i detta avseende bland annat hävdat att artikel 21 i direktiv 2013/33 och artikel 17 i lagstiftningsdekret nr 142 har åsidosatts, eftersom det i det omtvistade nationella beslutet inte tas hänsyn till att han och BF tillhör kategorin ”utsatta personer”, och att artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142 har åsidosatts, eftersom vägran att godta att flytta inte är ett sådant fall som avses i denna bestämmelse samt åsidosättande av artikel 20 i direktiv 2013/33, såsom den tolkats av domstolen i dom av den 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), och i dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor) (C-422/21, EU:C:2022:616), av vilken det följer att det finns en allmän princip som är tillämplig på samtliga fall av indragning av materiella mottagningsvillkor, inbegripet när en sådan indragning inte har karaktären av en sanktion.

23 Den hänskjutande domstolen avslog AF:s ansökan om interimistiska åtgärder genom beslut av den 25 juli 2023, med motiveringen att det omtvistade nationella beslutet var ett uttryck för förvaltningens befogenhet att organisera driften av förläggningar.

24 AF överklagade detta beslut till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som genom beslut av den 22 september 2023 biföll överklagandet med motiveringen att det omtvistade nationella beslutet skulle kunna kränka AF:s grundläggande rättigheter, särskilt rätten till tillgodoseende av grundläggande behov, såsom mat, bostad och kläder.

25 Vad beträffar talan om ogiltigförklaring har den hänskjutande domstolen angett att för att anpassa den nationella lagstiftningen till artikel 20 i direktiv 2013/33, såsom den tolkats i den rättspraxis som avses i punkt 22 ovan, har artikel 23.1 i lagstiftningsdekret nr 142 ändrats på så sätt att den behöriga nationella myndighetens befogenhet att dra in de materiella mottagningsvillkoren numera är ett uttryck för en skönsmässig bedömning, vid vars utövande det ska göras en konkret bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att eftersom motsättningen mellan nationell rätt och unionsrätten har undanröjts finns inte längre något skäl för att inte tillämpa nationell rätt, i synnerhet med anledning av att den nationella lagstiftningen numera är förenlig med proportionalitetsprincipen och att den berördes argument numera ska beaktas.

26 Vidare anser den hänskjutande domstolen att det omtvistade nationella beslutet inte ska anses utgöra en sanktion. I förevarande fall hade den behöriga nationella myndigheten nämligen inte för avsikt att utesluta klaganden i det nationella målet från mottagningssystemet, utan endast att flytta honom till en annan förläggning där han även fortsättningsvis skulle åtnjuta ett fullständigt skydd. Indragningen av de materiella mottagningsvillkoren är således en direkt följd av att sökanden vägrar att fortsättningsvis åtnjuta dessa villkor vid en annan förläggning än den där han för närvarande bor. Den hänskjutande domstolen anser dessutom att den situation som är aktuell i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 23.1 a i lagstiftningsdekret nr 142, eftersom den aktuella situationen, i likhet med den situation som uttryckligen avses i denna bestämmelse, det vill säga en situation där den som ansöker om internationellt skydd inte infinner sig på eller lämnar den av den behöriga nationella myndigheten utsedda förläggningen, ska likställas med att sökanden frivilligt har lämnat mottagningssystemet. Den hänskjutande domstolen anser således att den omständigheten att sökanden berövas möjligheten att tillgodose sina grundläggande behov till följd av denna vägran inte försätter honom i en annan situation än den han skulle ha befunnit sig i om han hade vägrat att omfattas av detta mottagningssystem, vars tillämpning alltid kräver att den berörda personen är ansluten till nämnda system.

27 Den hänskjutande domstolen har dessutom inledningsvis påpekat att befogenheten att fatta ett beslut om att dra in de materiella mottagningsvillkoren föreskrivs i artikel 20 i direktiv 2013/33. Detta beslut kan ha formen av en sanktion enligt artikel 20.4 i direktivet eller en administrativ åtgärd till följd av att de objektiva villkoren för tillträde till de materiella mottagningsvillkoren inte har iakttagits, i enlighet med artikel 20.1–20.3 i direktivet.

28 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att det, för att sökanden ska åtnjuta de materiella mottagningsvillkoren, ankommer på den behöriga nationella myndigheten att utse den förläggning där sökanden ska bo och, i förekommande fall, att flytta sökanden till en annan förläggning, mot bakgrund av de bedömningar som avser förvaltning och organisation av mottagandet av personer som ansöker om internationellt skydd, och bland annat platstillgången på varje anläggning. Det framgår av beslutet om hänskjutande att flytten av AF och BF till en annan förläggning än den där de bor motiveras av att de har en bostad som är avsedd för fyra personer, vilken således tillgodoser behoven hos en större familj. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att den behöriga myndigheten under dessa omständigheter följde punkterna 49 och 50 i domen av den 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), och artikel 20.5 i direktiv 2013/33 genom att besluta om att flytta dem till en annan förläggning i samma stad, där AF och BF kunde fortsätta att åtnjuta de materiella mottagningsvillkoren. AF:s vägran att flytta till en annan förläggning motiverades dessutom inte av det var styrkt att den nya förläggningen inte var anpassad till hans grundläggande behov, utan enbart av att den förläggning där han bor ligger närmare BF:s skola vilket enligt den hänskjutande domstolen inte kan motivera en sådan vägran, eftersom BF:s skolgång under alla omständigheter säkerställs.

29 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det framgår av artikel 20.1–20.3 i direktiv 2013/33, såsom den tolkats i dom av den 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 44), och i dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell'Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor) (C-422/21, EU:C:2022:616, punkterna 37 och 38), att det i direktivet föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att reagera på ett eventuellt missbruk av mottagningssystemet genom att dra in de materiella mottagningsvillkoren. I förevarande fall anser den hänskjutande domstolen att AF:s vägran utgör ett missbruk genom vilket AF anpassar tillgången till dessa villkor för sina egna syften och i praktiken hindrar förvaltningen från att utöva sin befogenhet att organisera och administrera förläggningar, i synnerhet att placera de personer som omfattas av dessa villkor på en förläggning.

30 Eftersom indragningen av sådana villkor enligt den hänskjutande domstolen i förevarande fall utgjorde den enda åtgärd som var möjlig att vidta, med hänsyn till skälet för flytten till en annan förläggning, det vill säga storleken på den bostad som AF och BF nyttjade, och att det inte fanns en bostad som var bättre anpassad till deras situation på den förläggning där de bor, skulle ett uteslutande av en sådan indragningsåtgärd enligt artikel 20 i direktiv 2013/33 innebära att förvaltningens befogenhet att organisera förläggningarna ”lamslås” och innebära att det införs en form av ”rätt att stanna kvar” för personer som ansöker om internationellt skydd på den förläggning som inledningsvis har anvisats dem, och detta utan att så föreskrivs vare sig i unionsrätten eller i nationell rätt.

31 Mot bakgrund av det ovan anförda beslutade Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionala förvaltningsdomstolen i Lombardiet) att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende följande fråga:

”Utgör artikel 20 i direktiv [2013/33] samt de principer som EU-domstolen fastställde i dom av den 12 november 2019 [Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956] och i dom av den 1 augusti 2022 [Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor) (C-422/21, EU:C:2022:616)], vad gäller den del enligt vilken den behöriga myndigheten i en medlemsstat inte får fatta ett sanktionsbeslut om indragning av mottagningsåtgärderna om detta beslut får till följd att den utlänning som ansöker om internationellt skydd och dennes familj berövas möjligheten att tillgodose sina grundläggande levnadsbehov, hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken mottagningsåtgärderna, genom motiverat beslut efter en individuell prövning av huruvida beslutet är nödvändigt och proportionerligt, får dras in när indragningen inte utgör en sanktion, utan följer av att kraven för att beviljas mottagningsåtgärderna inte längre är uppfyllda, bland annat på grund av att utlänningen av skäl som inte rör möjligheten att tillgodose grundläggande levnadsbehov och skyddet för den mänskliga värdigheten vägrar att flytta från den nuvarande förläggningen till en annan förläggning som myndigheten har anvisat av objektiva organisatoriska skäl och som under myndighetens ansvar kan säkerställa likvärdiga materiella mottagningsvillkor som på den nuvarande förläggningen, för det fall vägran att flytta och det därav följande beslutet om indragning av mottagningsåtgärderna gör att utlänningen berövas möjligheten att tillgodose sina och familjens grundläggande levnadsbehov?”

Prövning av tolkningsfrågan

32 Det ska inledningsvis erinras om att det framgår av beslutet om hänskjutande att genom det omtvistade nationella beslutet har samtliga materiella mottagningsvillkor dragits in för en person som ansöker om internationellt skydd och för dennes underåriga barn på grund av att sökanden upprepade gånger har vägrat att tillsammans med detta barn flytta till en annan förläggning än den de bor på. Beslutet grundar sig på en bestämmelse i nationell rätt som genomför artikel 20.1 a i direktiv 2013/33.

33 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 20.1 a i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den behöriga myndigheten får dra in samtliga materiella mottagningsvillkor för en person som ansöker om internationellt skydd och som vägrar att flytta till en annan förläggning än den där vederbörande är bosatt, och detta även om sökanden till följd av nämnda indragande inte längre kan tillgodose sina och sin familjs grundläggande behov.

34 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 (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 32).

35 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 ger de sökandena en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa. När det gäller ”utsatta personer” i den mening som avses i artikel 21 i direktivet, till vilka underåriga och ensamstående

föräldrar med underåriga barn hör, föreskrivs i artikel 17.2 andra stycket i direktivet att medlemsstaterna ska se till att kraven på en sådan levnadsstandard ”uppfylls” för dem (se, för ett likande resonemang, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkterna 33 och 34).

36 Medlemsstaternas skyldighet att se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för personer som ansöker om internationellt skydd 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 (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 35).

37 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 (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 44).

38 Enligt artikel 20.1 a får medlemsstaterna således inskränka eller ”i vederbörligen motiverade undantagsfall dra in materiella mottagningsvillkor om en sökande lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits”.

39 Eftersom den nationella lagstiftning som avses i det nationella målet genomför denna bestämmelse, ska det fastställas huruvida nämnda lagstiftning kan tillämpas i en situation där en person som ansöker om internationellt skydd vägrar att flytta till en annan förläggning än den där han eller hon bor.

40 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor), C-422/21, EU:C:2022:616, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

41 Vad för det första gäller lydelsen av artikel 20.1 a i direktiv 2013/33 ska det påpekas att användningen av verbet ”lämna” i samband med uttrycket ”lämna den bosättningsort som fastställts av den behöriga myndigheten”, enligt den normala betydelsen av detta verb i vanligt språkbruk, hänför sig till den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd frivilligt lämnar denna bosättningsort under en längre tid eller till och med permanent.

42 Vidare konstaterar domstolen att detta uttryck, jämfört med uttrycken ”utan att meddela denna [myndighet]” och ”eller om begärt tillstånd inte har erhållits” i denna bestämmelse uttryckligen hänvisar till att sökande av internationellt skydd inte har iakttagit de skyldigheter i fråga om bosättning för personer som ansöker om internationellt skydd som medlemsstaterna ålägger dem med tillämpning av artikel 7 i direktiv 2013/33.

43 Enligt artikel 7.2 och 7.3 i direktivet får medlemsstaterna nämligen dels besluta om var personer som ansöker om internationellt skydd ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan, dels föreskriva att dessa sökande, för att beviljas de materiella

mottagningsvillkoren, bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna. Enligt artikel 7.4 i direktivet ska medlemsstaterna se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälligt tillstånd att lämna den bosättningsort som avses i punkterna 2 och 3 i artikel 7. Under alla omständigheter ålägger artikel 7.5 i samma direktiv medlemsstaterna att kräva att personer som ansöker om internationellt skydd underrättar behöriga myndigheter om sin aktuella adress och så snart som möjligt meddelar dessa myndigheter eventuell adressändring.

44 Artikel 20.1 a i direktiv 2013/33 omfattar följaktligen situationer där en person som ansöker om internationellt skydd ”lämnar” den bosättningsort som fastställts av den behöriga nationella myndigheten på grundval av artikel 7.2 eller 7.3 i direktivet genom att undandra sig sin skyldighet att anmäla adressändring enligt artikel 7.5 i direktivet och/eller, i förekommande fall, sin skyldighet att inneha det tillstånd som avses i artikel 7.4 i direktivet, om ett sådant tillstånd är nödvändigt för att lämna denna plats.

45 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket artikel 20.1 a i direktiv 2013/33 ingår, konstaterar domstolen att de situationer som avses i denna bestämmelse har en viss likhet med de situationer som det hänvisas till i artikel 20.1 b i direktivet, det vill säga de fall där den som ansöker om internationellt skydd inte fullgör sin anmälningsplikt eller inte följer uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig tid som fastställs i nationell rätt.

46 Denna analogi stöds av andra stycket i punkt 1 i nämnda artikel 20 i vilken föreskrivs att i fall enligt a och b i denna punkt, om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, ska det fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa eller alla materiella mottagningsvillkor som inskränkts eller dragits in.

47 Det framgår av de preciseringar som lämnats i detta andra stycke att i samtliga de fall som avses i artikel 20.1 första stycket a och b i direktiv 2013/33 är den indragning eller den inskränkning av materiella mottagningsvillkor som här föreskrivs en följd av ett beteende hos den person som ansöker om internationellt skydd, genom vilket vederbörande, genom att undandra sig de skyldigheter som föreskrivs i nationell rätt för prövningen av hans eller hennes ansökan eller för utövandet av rätten att uppehålla sig i den berörda medlemsstaten i egenskap av sökande, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet, upphör att stå till de behöriga myndigheternas förfogande på ett sådant sätt att han eller hon inte längre kan lokaliseras av dessa myndigheter. När han eller hon återkommer på grund av att vederbörande har ”spårats upp” eller ”frivilligt anmäler sig” till dessa myndigheter, ska hans eller hennes situation prövas på nytt, mot bakgrund av orsakerna till att vederbörande ”försvunnit”, för att avgöra huruvida dessa materiella mottagningsvillkor ska återinföras.

48 Denna tolkning stöds av artiklarna 13 och 28 i direktiv 2013/32 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

49 I artikel 13.1 i detta direktiv föreskrivs nämligen att medlemsstaterna ska ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sökandens identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/95/EU, i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver sådana skyldigheter. Enligt artikel 13.1 får medlemsstaterna ålägga sådana sökande andra skyldigheter att samarbeta med de behöriga myndigheterna i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver sådana skyldigheter, däribland de skyldigheter som föreskrivs i artikel 13.2 a i direktiv 2013/32, som består i att kräva att de sökande ska rapportera till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen, antingen genast eller vid en angiven

tidpunkt. Den sistnämnda skyldigheten motsvarar ett av de krav som, om de inte iakttas, kan medföra att de materiella mottagningsvillkoren inskränks eller dras in med stöd av artikel 20.1 b i direktiv 2013/33.

50 På samma sätt motsvarar ett av de fall som avses i artikel 20.1 a i direktivet ett åsidosättande av de skyldigheter som kan åläggas personer som ansöker om internationellt skydd enligt artikel 13.2 c i direktiv 2013/32, det vill säga skyldigheten att informera de behöriga myndigheterna om sin bostadsort eller adress samt om ändringar av dessa snarast möjligt och skyldigheten att ta emot eventuella underrättelser på den senaste bostadsort eller adress som han eller hon sålunda har uppgivit.

51 Vidare får medlemsstaterna, enligt artikel 28.1 andra stycket a och b i direktiv 2013/32, förutsätta att sökanden implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan om internationellt skydd, antingen om sökanden har underlåtit att besvara en begäran om att lämna information av betydelse för ansökan i enlighet med artikel 4 i direktiv 2011/95 eller har underlåtit att infinna sig till en personlig intervju enligt artiklarna 14–17 i direktiv 2013/32, eller om sökanden har avvikit eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde utan att inom skälig tid kontakta den behöriga myndigheten eller om han eller hon har underlåtit att inom skälig tid fullgöra sin anmälningsskyldighet eller annan skyldighet att meddela sig.

52 Det kan konstateras att dessa fall i huvudsak motsvarar de fall där det med tillämpning av artikel 20.1 a eller b i direktiv 2013/33 kan beslutas att de materiella mottagningsvillkoren ska inskränkas eller dras in.

53 Vad för det tredje beträffar de mål som eftersträvas med detta sistnämnda direktiv, erinrar domstolen om att de skyldigheter som föreskrivs i artikel 7 i direktivet, såsom framgår av punkt 43 ovan, syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att anta beslut angående fri rörlighet och bosättning för personer som ansöker om internationellt skydd, vilka med iakttagande av deras grundläggande rättigheter ska säkerställa att de förblir tillgängliga för de behöriga myndigheterna så länge de har rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium för prövning av deras ansökan av hänsyn till allmänintresse eller allmän ordning eller, i förekommande fall, av hänsyn till för en skyndsam prövning och en effektiv uppföljning av deras ansökan.

54 En person som ansöker om internationellt skydd och som, i strid med dessa skyldigheter, lämnar den bosättningsort som fastställts av de behöriga nationella myndigheterna, utan att informera dem eller utan att ha tillstånd därtill, undandrar sig följaktligen i praktiken de sistnämnda myndigheternas kontroll och äventyrar således de mål rörande allmänintresse, allmän ordning eller effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan som fastställandet av denna bosättningsort svarar mot.

55 Av detta följer att i en sådan situation utgör inskränkningen av de materiella mottagningsvillkoren eller, i vederbörligen motiverade undantagsfall, indragningen av dessa en åtgärd genom vilken medlemsstaterna drar konsekvenserna av att den person som ansöker om internationellt skydd har åsidosatt sina skyldigheter hänförliga till plikten att samarbeta med de behöriga myndigheterna vid prövningen av hans eller hennes ansökan, eller i nära samband med denna plikt, genom att helt eller delvis frånta sökanden de förmåner som vederbörande har rätt till i den mottagande medlemsstat som är ansvarig för ansökan och vars erhållande är beroende av att ansökan lämnas in och prövas.

56 En person som ansöker om internationellt skydd och som är bosatt på en förläggning och som vägrar att följa ett beslut om att flytta till en annan förläggning, samtidigt som han eller hon stannar på den första av dessa förläggningar, kan emellertid inte anses vara en sökande som ”lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela detta eller om begärt tillstånd inte har erhållits” i den mening som avses i artikel 20.1 a i direktiv 2013/33.

57 Även om, för det första, det antas att den behöriga nationella myndigheten, i en sådan situation som den som avses i punkt 56 ovan, ålägger den som ansöker om internationellt skydd ett sådant krav att bo på den nya förläggningen, kan denna sökande, för det fall han eller hon vägrar att flytta, inte anses ha lämnat förläggningen utan att ha meddelat den behöriga nationella myndigheten eller utan att ha erhållit tillstånd, utan ska anses även fortsättningsvis faktiskt vara bosatt på den förläggning som myndigheten inledningsvis hade anvisat och följaktligen stå till förfogande för denna myndighet eller, om det inte är samma myndighet, för de myndigheter som är behöriga att pröva hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

58 I en sådan situation förblir den som ansöker om internationellt skydd, i motsats till den situation som avses i artikel 20.1 a i direktiv 2013/33, lokaliserbar, vilket innebär att den skyldighet för de behöriga myndigheterna som föreskrivs i artikel 20.1 andra stycket i direktivet att anta ett vederbörligen motiverat beslut, baserat på skälen till ”försvinnandet”, vad beträffar återinförande av vissa eller alla materiella mottagningsvillkor som inskränkts eller dragits in, i ett sådant fall skulle förlora sitt syfte.

59 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att unionslagstiftaren inte har haft för avsikt att föreskriva en möjlighet för medlemsstaterna att dra in eller inskränka dessa villkor med stöd av artikel 20.1 a i direktiv 2013/33, som rör fall där den sökande lämnar bostadsorten, vid en vägran att följa ett beslut om att flytta till en annan förläggning, eftersom denna vägran inte får till följd att den som ansöker om internationellt skydd ”försvinner” i den mening som avses i artikel 20.1 andra stycket.

60 För det andra motsvarar, såsom har konstaterats i punkterna 51 och 52 ovan, de fall som avses i artikel 20.1 a i direktiv 2013/33 vissa fall där medlemsstaterna kan förutsätta att den som ansöker om internationellt skydd implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande kan sökandens vägran att rätta sig efter villkoren för omhändertagandet inte i sig visa på ett underförstått återkallande av hans eller hennes ansökan eller att sökanden underförstått avstått från denna.

61 För det tredje, såsom anges i skäl 25 i direktiv 2013/33 och som det erinrats om i punkterna 36 och 37 ovan, syftar artikel 20.1–20.3 i direktivet till att ”precisera under vilka omständigheter” de materiella mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in. Såsom för övrigt framgår av ordalydelsen i artikel 20.1 a återspeglar den de situationer som det uttömmande hänvisas till i punkterna 1–3, vilket innebär att medlemsstaterna inte kan utvidga deras tillämpning till att omfatta situationer som inte motsvarar de fall som avses i dessa punkter.

62 När en person som ansöker om internationellt skydd, såsom i förevarande fall, upprepade gånger vägrar att flytta med sitt underåriga barn till en annan förläggning än den där de bor och följaktligen, tillsammans med barnet, stannar kvar på denna förläggning, kan det emellertid inte uteslutas att detta beteende, mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, motiverar att den behöriga nationella myndigheten fastställer en sanktion med stöd av artikel 20.4 i direktiv 2013/33.

63 För det första föreskrivs i artikel 18.6 i detta direktiv att medlemsstaterna ska se till att flyttning av sökande från en anläggning till en annan sker endast ”om det är nödvändigt”. Härav följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande, att en flyttning av en person som ansöker om internationellt skydd kan vara nödvändig, bland annat när mottagningssystemets kapacitet så kräver, om en flyttning krävs för att tillgodose sökandens särskilda behov eller när sökanden har svårigheter att anpassa sig till de regler som gäller på den förläggning där han eller hon bor. Det ska vidare påpekas, såsom domstolen redan att slagit fast, att i de fall som avses i artikel 20.4 i detta direktiv får en sökande av internationellt skydd som en sanktion flyttas till en annan flyktingförläggning än den där han eller hon bor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 52, och dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor), C-422/21, EU:C:2022:616, punkt 43).

64 Ett beslut om att flytta en person som ansöker om internationellt skydd från en inkvartering till en annan, med stöd av artikel 18.6 i direktiv 2013/33, utgör visserligen ett beslut rörande beviljande av de förmåner som föreskrivs i detta direktiv i den mening som avses i artikel 26 i direktivet, vilket enligt sistnämnda bestämmelse ska kunna överklagas inom ramen för de förfaranden som föreskrivs i nationell rätt och, åtminstone, i sista instans till en rättslig myndighet. Det framgår följaktligen av artikel 26 att om personer som ansöker om internationellt skydd anser att den inkvartering till vilken de ska flyttas inte uppfyller kraven i direktiv 2013/33, kan de vid den behöriga domstolen göra gällande sin rätt till inkvartering med iakttagande av de villkor som föreskrivs i detta direktiv (se, analogt, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkterna 296 och 298).

65 Med undantag för det fall beslutet om flyttning ogiltigförklaras, dess verkningar avbryts eller beslutet återkallas, är sökanden emellertid skyldig att följa detta beslut. Även om det framgår av artikel 12 i direktivet att det krävs medgivande från den som ansöker om internationellt skydd för att vidta åtgärder, i syfte att bevara sammanhållningen i familjen, framgår det nämligen inte av de övriga bestämmelserna i direktivet, och i synnerhet inte av artikel 18 i direktivet, att ett beslut om flyttning till en annan förläggning, utöver denna specifika aspekt, kräver sökandens medgivande.

66 För det andra föreskrivs i artikel 20.4 i direktiv 2013/33 att medlemsstaterna får fastställa sanktioner ”för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för grovt våldsamt uppträdande” som den person som ansöker om internationellt skydd gjort sig skyldig till.

67 Vad särskilt beträffar begreppet ”allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna” erinrar domstolen om att artikel 20.4 i direktiv 2013/33, i avsaknad av precisering av detta begrepps räckvidd i direktivet, överlåter åt medlemsstaterna att fastställa vilka skyldigheter enligt dessa regler som det utgör ett ”brott” att åsidosätta vilket medför en sanktion, varvid det krävs att detta ”brott mot reglerna” ska vara av en viss svårighetsgrad.

68 Med hänsyn till att bestämmelsens lydelse inte innehåller någon uttrycklig inskränkning och till att unionsbestämmelser ska tolkas så, att deras ändamålsenliga verkan bibehålls (se, analogt, dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor), C-422/21, EU:C:2022:616, punkt 30 och där angiven rättspraxis), ska begreppet ”regler som gäller för förläggningarna” i den mening som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33 ges en vid tolkning och anses omfatta samtliga regler som är tillämpliga på dessa förläggningar och som sökande av internationellt skydd ska iaktta under sin vistelse på nämnda förläggningar.

69 Av detta följer att den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd och som är föremål för ett beslut om flyttning till en annan förläggning bor kvar på en förläggning kan utgöra ett brott mot de regler som är tillämpliga på den förläggning där personen bor kvar, eftersom inkvartering på den förläggningen på grund av nämnda beslut inte längre har anvisats vederbörande och han eller hon följaktligen, i enlighet med dessa regler, inte kan stanna kvar där.

70 När det gäller svårighetsgraden av det brott mot reglerna som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, ska denna bedömas mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, bland annat hur länge personen rättsstridigt har stannat kvar i den aktuella inkvarteringen, om han eller hon fortfarande bor där, de åtgärder som redan vidtagits gentemot den person som ansöker om internationellt skydd av föreståndaren för förläggningen och den behöriga nationella myndigheten i syfte att sökanden ska lämna den berörda inkvarteringen samt huruvida skälen för att ha stannat kvar är legitima och de negativa konsekvenser som detta kvarstannande medför för det nationella systemet för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

71 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande innebär den omständigheten att en person, som ansöker om internationellt skydd och som är inkvarterad i en bostad som tillgodoser en större familjs behov, vägrar att lämna den och kategoriskt och utan legitima skäl motsätter sig att flytta till en inkvartering som är anpassad till hans eller hennes familjesituation, att föreståndaren för den aktuella flyktingförläggningen fråntas möjligheten att erbjuda inkvarteringen till en familj eller till ensamstående sökande som har större behov av den. En sådan vägran kan således äventyra en effektiv förvaltning av den berörda medlemsstatens inkvarteringskapacitet och, i slutändan, uppnåendet av det mål som anges i artikel 18 i direktiv 2013/33, nämligen att säkerställa att personer som ansöker om internationellt skydd är inkvarterade i förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard. Härav följer, som generaladvokaten påpekade i punkt 51 i sitt förslag till avgörande, att en sådant beteende utgör ett ”allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna” i den mening som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33.

72 Vad för det tredje beträffar de sanktioner som kan vidtas med stöd av denna bestämmelse erinras om att domstolen har slagit fast att det enligt nämnda bestämmelse inte är uttryckligen uteslutet att en sanktion kan avse de materiella mottagningsvillkoren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 44, och dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor), C-422/21, EU:C:2022:616, punkt 37).

73 Domstolen har emellertid slagit fast att åläggandet av 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 således är oförenlig med den skyldighet som följer av artikel 20.5 tredje meningen i direktivet att säkerställa värdiga levnadsvillkor för sökanden av internationellt skydd, eftersom det skulle vara omöjligt för denna person att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att ha tak över huvudet, äta, klä sig och tvätta sig (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 47 och dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell’Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor), C-422/21; EU:C:2022:616, punkt 39).

74 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 (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 48, och dom av den 1 augusti 2022, Ministero dell`Interno (Indragning av materiella mottagningsvillkor), C-422/21, EU:C:2022:616, punkt 40).

75 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 (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 51).

76 Medlemsstaterna får dessutom, i de fall som avses i artikel 20.4 i direktiv 2013/33, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och under förutsättning att kraven i artikel 20.5 i direktivet iakttas, besluta om sanktioner som inte får till följd att den som ansöker om internationellt skydd fråntas de materiella mottagningsvillkoren (se, för ett likande resonemang, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 52).

77 Slutligen ska det preciseras att myndigheterna i medlemsstaterna, när sökanden – såsom i det nationella målet – är en ensamstående förälder med ett underårigt 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 (se, analogt, dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 53).

78 I detta hänseende 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 (dom av den 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punkt 54).

79 Det ska dessutom preciseras att denna tolkning av artikel 20.1 a och 20.4 i direktiv 2013/33, såsom framgår av punkt 63 ovan, inte påverkar de behöriga myndigheternas möjlighet att, bland annat för att säkerställa en effektiv förvaltning av mottagningskapaciteten, fatta ett beslut om att flytta en person som ansöker om internationellt skydd till en annan förläggning som utgör hans eller hennes nya bosättningsort och där vederbörande kommer att fortsätta att åtnjuta lämpliga materiella mottagningsvillkor, under förutsättning att beslutet uppfyller kraven i detta direktiv. I en sådan situation som den som avses i punkt 71 ovan utgör direktiv 2013/33 följaktligen inte hinder för att de behöriga myndigheterna, i förekommande fall, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och under förutsättning att ingen annan mindre ingripande åtgärd kan vidtas, använder sina tvångsbefogenheter enligt nationell rätt för att verkställa flyttningen av sökanden, samtidigt som de säkerställer att sökandens grundläggande rättigheter och värdighet respekteras, i enlighet med skäl 35 i direktivet.

80 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska tolkningsfrågan besvaras som följer. Artikel 20.1 a i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den behöriga myndigheten får dra in samtliga materiella mottagningsvillkor för en person som ansöker om internationellt skydd och som vägrar att flytta till en annan förläggning

än den där vederbörande bor, utan att det påverkar möjligheten att ålägga honom eller henne en sanktion, såsom bland annat att inskränka de materiella mottagningsvillkoren, när denna upprepade vägran utgör ett allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna, i den mening som avses i artikel 20.4 i direktivet, och förutsatt att villkoren i artikel 20.5 i nämnda direktiv är uppfyllda.

Rättegångskostnader

81 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 (femte avdelningen) följande:

Artikel 20.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd

ska tolkas så,

att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den behöriga myndigheten får dra in samtliga materiella mottagningsvillkor för en person som ansöker om internationellt skydd och som vägrar att flytta till en annan förläggning än den där vederbörande bor, utan att detta påverkar möjligheten att ålägga honom eller henne en sanktion, såsom bland annat att inskränka de materiella mottagningsvillkoren, när denna upprepade vägran utgör ett allvarligt brott mot de regler som gäller för förläggningarna i den mening som avses i artikel 20.4 i direktivet, och förutsatt att villkoren i artikel 20.5 i nämnda direktiv är uppfyllda.

Underskrifter