Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 6. oktober 2015 [1]

Forenede sager C-443/14 og C-444/14

Kreis Warendorf
mod
Ibrahim Alo
og
Amira Osso
mod
Region Hannover

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2011/95/EU — bestemmelser vedrørende indholdet af international beskyttelse — flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus — artikel 29 og 33 — artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — Genèvekonventionen — fri bevægelighed inden for værtsmedlemsstaten — forpligtelse til at tage bopæl på et bestemt sted — restriktion — begrundelse — behov for at opnå en afbalanceret fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand på de enkelte administrative enheder — migrations- og integrationspolitiske hensyn«

1. Den foreliggende sag udspringer af to forelæggelseskendelser, hvormed Bundesverwaltungsgericht forelægger tre præjudicielle spørgsmål vedrørende artikel 29 og 33 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 [2]. Det er første gang, at Domstolen anmodes om at fortolke disse artikler [3].

2. Begge forelæggelseskendelser, som har et næsten identisk indhold, udspringer af den nationale rets tvivl om foreneligheden med det nævnte direktiv af pålæggelsen af en forpligtelse, der er fastlagt i national ret, om at tage bopæl på et bestemt sted (den såkaldte »Wohnsitzauflage«), for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager social bistand.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — (EUT L 337, s. 9). Dette direktiv ophævede og erstattede Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12), for de medlemsstater, for hvilke det pågældende direktiv var bindende.

3 — Domstolens har fortolket direktiv 2004/83 i domme Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), B (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661), Y (C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518), X (C-199/12 – C-201/12, EU:C:2013:720), A m.fl. (C-148/13 – C-150/13, EU:C:2014:2406), T. (C-373/13, EU:C:2015:413), Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) og Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101) og har desuden vurderet visse aspekter af den subsidiære beskyttelse i domme Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39), M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826) og N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Sagt så præcist som muligt drejer den foreliggende sag sig om et spørgsmål om anerkendelse af den grundlæggende ret, som personer med subsidiær beskyttelsesstatus har, til frit at vælge opholdssted, og navnlig et spørgsmål om lovligheden af både en begrænsning af denne ret på grund af modtagelse af social bistand og en forskelsbehandling i forhold til andre udlændinge, der har lovligt ophold. Ovenstående udspringer af et ønske om en fordeling af de medfølgende byrder med hensyn til social bistand mellem de lokale myndigheder på forskellige niveauer og om at føre en hensigtsmæssig migrations- og integrationspolitik.

I – **Retsforskrifter**

A – *International ret*

1. Genèvekonventionen

4. Artikel 23 i den i Genève den 28. juli 1951 undertegnede konvention om flygtninges retsstilling (herefter »Genèvekonventionen«)[4] om »Offentlig understøttelse« fastlægger, at »[m]ed hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal de kontraherende stater indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere«.

5. Konventionens artikel 26 fastlægger under overskriften »Bevægelsesfrihed«, at »[h]ver kontraherende stat skal indrømme flygtninge, der lovligt befinder sig inden for dens område, ret til at vælge deres opholdssted og til frit at bevæge sig inden for dens område med forbehold af sådanne bestemmelser, som under samme forhold måtte finde anvendelse på udlændinge i almindelighed«.

2. Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder

6. Artikel 12 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder[5] bestemmer følgende:

»1. Enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.

[…]

3. Ovennævnte rettigheder må ikke underkastes andre begrænsninger end sådanne, som er fastsat ved lov og er nødvendige for at beskytte statens sikkerhed, den offentlige orden (ordre public), den offentlige sundhed eller sædelighed eller andres rettigheder og friheder, og som er forenelige med de øvrige i denne konvention anerkendte rettigheder.

[...]«

4 — UNTS bd. 189, s. 150, nr. 2545 (1954), som trådte i kraft den 22.4.1954. Konventionen blev suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling af 31.1.1967, som trådte i kraft den 4.10.1967.

5 — Vedtaget den 16.12.1966 og trådt i kraft den 23.3.1976 (UNTS bd. 999, s. 171, herefter »den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder«).

3. Den europæiske menneskerettighedskonvention

7. Artikel 2 i protokol nr. 4 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)[6], bestemmer under overskriften »Frihed til valg af opholdssted« følgende:

»1. Enhver, der retmæssigt opholder sig på en stats territorium, har inden for dette territorium ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted.

[…]

3. Udøvelsen af disse rettigheder skal ikke være underkastet andre begrænsninger end sådanne, som er i overensstemmelse med loven, og som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder.

4. De i stk. 1 nævnte rettigheder kan endvidere inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.«

B – *EU-retlige forskrifter*

8. Artikel 78, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bestemmer, at: »Unionen udformer en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandsstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet. Denne politik skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen af 28. juli 1951, protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og andre relevante traktater.«

9. 4., 16., 17., 33., 39. og 45. betragtning til direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:

»(4) Genèvekonventionen og protokollen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.

[…]

(16) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Direktivet tilsigter navnlig, at asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af chartrets artikel 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 og 35 fremmes, og direktivet bør derfor gennemføres i overensstemmelse hermed.

(17) Med hensyn til behandlingen af de personer, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, er medlemsstaterne bundet af forpligtelser i henhold til folkeretlige instrumenter, som de er part i, herunder navnlig sådanne, som forbyder forskelsbehandling.

[…]

6 — Protokol nr. 4, som blev åbnet for undertegnelse den 16.9.1963 og trådte i kraft den 2.5.1968, er blevet ratificeret af alle medlemsstaterne, med undtagelse af Grækenland, som hverken har undertegnet eller ratificeret den, og Det Forenede Kongerige, som har undertegnet, men ikke ratificeret den.

(33) Der bør også fastsættes standarder for definition og indhold af subsidiær beskyttelsesstatus. Subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til Genèvekonventionen.

[…]

(39) Samtidig med at der følges op på opfordringen i Stockholmprogrammet til at indføre en ensartet status for flygtninge og for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, bør personer med subsidiær beskyttelsesstatus gives de samme rettigheder og fordele, som dem flygtninge har i henhold til dette direktiv, og de samme betingelser for berettigelse bør gælde for dem, dog med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede.

[…]

(45) Navnlig for at undgå vanskelige sociale situationer bør der til personer med international beskyttelse inden for rammerne af sociallovgivningen og uden forskelsbehandling ydes passende social bistand og midler til deres underhold. For så vidt angår social bistand bør de nærmere bestemmelser og enkeltheder for ydelse af grundydelser til personer med subsidiær beskyttelsesstatus fastsættes i national ret. Muligheden for at begrænse sådan bistand til grundydelser skal forstås således, at det som minimum omfatter mindsteindkomststøtte, bistand i tilfælde af sygdom eller graviditet og bistand til forældre, for så vidt som nævnte ydelser ydes til statsborgere i henhold til national ret.«

10. Artikel 2 i direktiv 2011/95 fastlægger i litra b), f) og g) følgende definitioner:

»b) »person med international beskyttelse«: en person, som er blevet tildelt flygtningestatus, jf. litra e), eller subsidiær beskyttelsesstatus, jf. litra g)

[…]

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

g) »subsidiær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse

[...]«

11. Artikel 20 i direktiv 2011/95, som indgår i direktivets kapitel VII om »Indholdet af international beskyttelse«, bestemmer:

»1. Dette kapitel berører ikke de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen.

2. Dette kapitel finder anvendelse på såvel flygtninge som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, medmindre andet er anført.

[...]«

12. Artikel 29 i direktiv 2011/95 med overskriften »Social bistand« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, modtager den nødvendige sociale bistand, ligesom statsborgerne i denne medlemsstat.

2. Medlemsstaterne kan som en fravigelse af den almindelige regel i stk. 1 begrænse den sociale bistand, som personer med subsidiær beskyttelsesstatus får, til grundydelser, som i så fald ydes på samme niveau og efter samme kriterier som for egne statsborgere.«

13. Artikel 32 i direktiv 2011/95 vedrørende adgang til bolig fastlægger, at:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at personer med international beskyttelse har adgang til en bolig på betingelser svarende til dem, der gælder for andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på deres område.

2. Under hensyntagen til national praksis med hensyn til spredning af personer med international beskyttelse bestræber medlemsstaterne sig på at gennemføre en politik med henblik på at forebygge forskelsbehandling af personer med international beskyttelse og sikre lige muligheder med hensyn til adgang til bolig.«

14. Artikel 33 i direktiv 2011/95 med overskriften »Fri bevægelighed inden for medlemsstaten« bestemmer, at:

»Medlemsstaterne skal give personer med international beskyttelse bevægelsesfrihed inden for deres område på samme betingelser og med samme begrænsninger som dem, der gælder for andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område.«

C – *Tysk ret*

15. § 5 i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område, herefter »AufenthG«)[7] bestemmer følgende i stk. 1, nr. 1, og stk. 3:

»(1) Udstedelsen af en opholdstilladelse er i reglen betinget af, at

1. der rådes over tilstrækkelige midler til vedkommendes underhold.

[…]

(3) I de tilfælde, hvor en opholdstilladelse udstedes i henhold til […] § 25, stk. 1-3 […], finder stk. 1 og 2 […] ikke anvendelse.«

16. AufenthG's § 12 bestemmer følgende:

»(1) Opholdstilladelsen udstedes med gyldighed for Forbundsrepublikkens område. Dennes gyldighed i henhold til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen for ophold på de kontraherende parters område berøres ikke.

(2) Visum og opholdstilladelse kan udstedes og forlænges med vilkår. Til disse kan, også efterfølgende, knyttes forpligtelser, herunder en geografisk begrænsning.«

7 — BGBl. 2004 I af 30.7.2004, s. 1050, i affattelsen af 25.2.2008, som senest ændret ved lov af 28.8.2013.

17. Under overskriften »Ophold af humanitære årsager« bestemmer AufenthG's § 25, stk. 2: »En udlænding skal gives opholdstilladelse, hvis Bundesamt für Migration und Flüchtlinge har tildelt den pågældende flygtningestatus […] eller subsidiær beskyttelsesstatus […].«

18. På grundlag af AufenthG har forbundsindenrigsministeren med tilslutning fra Forbundsrådet vedtaget Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (administrative bestemmelser vedrørende AufenthG af 26.10.2009, herefter »Allgemeine Verwaltungsvorschrift«), som de kompetente myndigheder skal overholde. I henhold til disse bestemmelser skal der til en opholdstilladelse, der gives af folkeretlige, humanitære eller politiske årsager i henhold til AufenthG's kapitel 2, afsnit 5, knyttes en bopælsbegrænsende forpligtelse (den såkaldte »Wohnsitzauflage«), såfremt den gives til en person, der modtager social bistand. De relevante punkter i Allgemeine Verwaltungsvorschrift har følgende ordlyd:

»12.2.5.2.1
Den bopælsbegrænsende forpligtelse udgør navnlig et hensigtsmæssigt middel til ved hjælp af en regional binding at forhindre, at enkelte delstater og kommuner pålægges en uforholdsmæssig stor fiskal byrde på grund af udenlandske modtagere af sociale ydelser. Sådanne forpligtelser kan også bidrage til at forebygge en koncentration af udlændinge, der er afhængige af social bistand, i bestemte områder og den dermed forbundne opståen af sociale brændpunkter med deres negative indvirkning på integrationen af udlændinge. Sådanne foranstaltninger er også begrundede med henblik på at knytte udlændinge med et særligt integrationsbehov til et bestemt bopælsområde, således at de kan gøre brug af integrationstilbuddene dér.

12.2.5.2.2
På denne baggrund meddeles bopælsbegrænsende forpligtelser, og disse opretholdes over for indehavere af opholdstilladelser i henhold til AufenthG's kapitel 2, afsnit 5, eller bopælstilladelser i henhold til AufenthG's § 23, stk. 2, såfremt og så længe de modtager ydelser i henhold til Sozialgesetzbuch [(den tyske sociallov)], bind II eller XII eller Asylbewerberleistungsgesetz [(loven om ydelser til asylansøgere)].«

II – **De nationale sager, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen**

A – *De faktiske omstændigheder*

19. Ibrahim Alo og Amira Osso er syriske statsborgere, som indrejste til Tyskland i henholdsvis 1998 og 2001 og gennemførte her en asylprocedure uden at få asyl. De tyske myndigheder tillod imidlertid, at både Ibrahim Alo og Amira Osso kunne forblive på tysk område. Begge har modtaget social bistand siden asylprocedurens begyndelse.

20. I 2012 indgav begge en efterfølgende asylansøgning til Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundsstyrelsen for migration og flygtninge, herefter »Bundesamt«), som i begge sager fastsatte et forbud mod udvisning til Syrien i henhold til AufenthG's § 60, stk. 2. Som følge af disse afgørelser har Ibrahim Alo og Amira Osso status af personer med subsidiær beskyttelsesstatus. Kreis Warendorf og Region Hannover udstedte til henholdsvis Ibrahim Alos og Amira Ossos opholdstilladelser, hvori disse på grundlag af nr. 12.2.5.2.1 og 12.2.5.2.2 i Allgemeine Verwaltungsvorschrift meddeltes bopælsbegrænsende forpligtelser. Ibrahim Alo blev pålagt at tage bopæl i byen Ahlen og Amira Osso i Region Hannover, med undtagelse af Niedersachsens hovedstad. Disse vilkår består fortsat i de nye opholdstilladelser, som blev udstedt i 2014 til begge asylansøgere i henhold til AufenthG's § 25, stk. 2.

21. På baggrund af dette anlagde både Ibrahim Alo og Amira Osso i henholdsvis februar 2013 og juni 2012 annullationssøgsmål med påstand om ophævelse af de bopælsbegrænsende forpligtelser. Begge søgsmål blev forkastet i første instans. Appeldomstolene nåede imidlertid til et andet resultat. For så vidt angår Ibrahim Alo ophævede Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (den øverste regionale forvaltningsdomstol i Nordrhein-Westfalen) ved dom af 21. november 2013 bopælsforpligtelsen, idet den fandt, at den var i strid med artikel 28, stk. 1, sammenholdt med artikel 32, i direktiv 2004/83. Kreis Warendorf har indgivet en revisionsanke mod denne dom ved den forelæggende ret. For så vidt angår Amira Osso, forkastede Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht sagsøgerens anke ved dom af 11. december 2013. Amira Osso har indgivet en revisionsanke mod denne dom ved den forelæggende ret.

B – *Præjudicielle spørgsmål*

22. Idet Bundesverwaltungsgericht er af den opfattelse, at afgørelsen i begge sager afhænger af fortolkningen af direktiv 2011/95, besluttede den at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål vedrørende begge sager:

»1) Udgør en forpligtelse om at tage bopæl inden for et geografisk begrænset område (kommune, distrikt, region) i medlemsstaten en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95/EU, når den pågældende udlænding i øvrigt kan færdes og opholde sig frit på medlemsstatens område?

2) Er en bopælsbegrænsende forpligtelse over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus forenelig med artikel 33 og/eller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, når den begrundes med ønsket om at opnå en rimelig fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand på de enkelte administrative enheder inden for statens område?

3) Er en bopælsbegrænsende forpligtelse over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus forenelig med artikel 33 og/eller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, når den begrundes med migrations- eller integrationspolitiske hensyn, f.eks. at undgå, at der opstår sociale brændpunkter som følge af udlændinges koncentrerede bosættelse i visse kommuner eller distrikter? Er abstrakte migrations- eller integrationspolitiske hensyn i så henseende tilstrækkelige, eller skal sådanne omstændigheder konstateres konkret?«

C – *Retsforhandlingerne ved Domstolen*

23. Ved kendelse af 23. oktober 2014 afsagt af Domstolens præsident forenedes sagerne C-443/14, C-444/14 og C-445/14 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen. Ved afgørelse af 1. april 2015 meddelte Bundesverwaltungsgericht Domstolen, at de præjudicielle spørgsmål vedrørende sag C-445/14 bortfaldt, idet hovedsagen havde mistet sin genstand som følge af, at de kompetente myndigheder havde tildelt den pågældende person flygtningestatus. Denne sag blev slettet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 28. april 2015. I overensstemmelse med artikel 23, stk. 2, i statutten for den Europæiske Unions Domstol har Ibrahim Alo, Amira Osso, Kreis Warendorf, den tyske og den græske regering samt Europa-Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af den græske regering gav alle ovennævnte parter fremmøde ved det offentlige retsmøde den 14. juli 2015.

III – **Analyse**

24. De tre på hinanden følgende spørgsmål, som indgår i de nærværende præjudicielle spørgsmål, er direkte forbundet. Det første vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den i de foreliggende sager omhandlede bopælsforpligtelse udgør en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95, mens det andet og det tredje spørgsmål foreslår mulige begrundelser, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende.

25. Undersøgelsen af disse begrundelser sker desuden ved hjælp af forskellige erklæringer om princippet om ligebehandling inden for rammerne af visse bestemmelser i afledt ret, som anerkender rettigheder med henvisning til de regler, der gør sig gældende for andre personer. Ovenstående sker med den tilføjelse, at bestemmelserne i afledt ret konkretiserer de grundlæggende rettigheder for personerne med international beskyttelse, som samtidig er forbundet med de specifikke rettigheder, der anerkendes i Genèvekonventionen. Dermed er det uundgåeligt, at analysen af den omtvistede foranstaltnings forenelighed med de bestemmelser i afledt ret, som den forelæggende ret har gjort gældende, skal tage udgangspunkt i overholdelsen af de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder.

A – *Det første præjudicielle spørgsmål*

26. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker Bundesverwaltungsgericht at få afklaret, hvorvidt forpligtelsen om at tage bopæl inden for et geografisk begrænset område som f.eks. en kommune, et distrikt eller en region i en medlemsstat udgør en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95, når den pågældende person i øvrigt kan færdes og opholde sig frit på denne medlemsstats område.

1. Indlæg for Domstolen

27. Ibrahim Alo, Amira Osso, den græske regering og Kommissionen foreslår, at dette første spørgsmål besvares bekræftende. Den tyske regering og Kreis Warendorf mener derimod, at det bør besvares benægtende.

28. Såvel Ibrahim Alo som Amira Osso og den græske regering er af den opfattelse, at begrebet »fri bevægelighed« som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95 omfatter retten til frit at vælge opholdssted. Amira Osso er af den opfattelse, at begreberne »Bewegungsfreiheit« og »Freizügigkeit« ikke anvendes på en måde, der er forenelig med EU-retten, og tilføjer, at direktivets artikel 33 foreskriver den samme behandling for personer med subsidiær beskyttelsesstatus som for flygtninge, samt at den nationale lovgivning ikke tillader at pålægge sidstnævnte forpligtelser i forhold til deres bopæl, som begrundes med fordelingen af byrden med hensyn til social bistand[8]. Ibrahim Alo påberåber sig forordning (EØF) nr. 1612/68[9] til understøttelse af argumentet om, at begrebet fri bevægelighed også omfatter retten til frit at vælge opholdssted. Under henvisning til artikel 21, stk. 1, TEUF, Genèvekonventionens artikel 26, artikel 2, stk. 1, i protokol nr. 4 til EMRK og artikel 12, stk. 1, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder tilføjer den græske regering endvidere, at den frie bevægelighed består af to nært forbundne elementer: retten til at færdes frit inden for medlemsstatens område og retten til frit at vælge opholdssted.

29. Kommissionen er af den opfattelse, at selv om ordlyden af artikel 33 i direktiv 2011/95 ikke giver et afgørende resultat, efterlader en fortolkning i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 26 ikke nogen tvivl om, at denne artikel i direktivet ligeledes omfatter friheden til at vælge opholdssted.

8 — Dom afsagt af Bundesverwaltungsgericht af 15.1.2008, 1 C 17.07, præmis 20.

9 — Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

30. Den tyske regering og Kreis Warendorf støtter sig derimod til ordlyden af den pågældende bestemmelse og påpeger, at den udelukkende refererer til den frie bevægelighed uden på nogen måde at henvise til retten til ophold. I denne henseende påpeger de, at dette er relevant, idet andre bestemmelser i EU-retten udtrykkeligt har henvist til retten til ophold, når de har haft til hensigt at inkludere den [10]. Ifølge den tyske regering underbygger andre bestemmelser i det pågældende direktiv denne konklusion, navnlig artikel 32, der udtrykkeligt tillader national praksis med hensyn til spredning i forhold til adgangen til bolig. Ved at tage Genèvekonventionens bestemmelser i betragtning når man ikke til en anden konklusion, idet dennes artikel 26 ligeledes udtrykkeligt nævner retten til at vælge opholdssted. Den tyske regering betoner desuden, at direktiv 2011/95 ikke omfatter samtlige bestemmelser i Genèvekonventionen. Kreis Warendorf påpeger i denne forbindelse, at direktivets artikel 20 tydeligt fastlægger, at direktivets bestemmelser ikke berører de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen, som udelukkende supplerer direktivet i forhold til de deri anerkendte flygtninge, såfremt, som det er tilfældet med artikel 33, direktivet giver en mindre beskyttelse end den, der er sikret i henhold til Genèvekonventionen. Desuden er hverken Kreis Warendorf eller den tyske regering af den opfattelse, at indholdet af direktivets artikel 33 svarer til indholdet af Genèvekonventionens artikel 26.

2. Bedømmelse

31. For at besvare dette præjudicielle spørgsmål er det for det første nødvendigt at afgøre, hvorvidt begrebet »fri bevægelighed«, som optræder i denne bestemmelse, ligeledes omfatter retten til frit at vælge opholdssted under hensyn til kriterierne for en fortolkning på baggrund af ordlyd, systematik, formål og historie, og dernæst, hvorvidt foranstaltningen, hvormed der pålægges en bopælsforpligtelse, udgør en begrænsning af denne ret.

a) Fortolkningen af begrebet »fri bevægelighed« i artikel 33 i direktiv 2011/95

i) En ordlydsfortolkning

32. Som både den forelæggende ret og Kommissionen påpeger, er henvisningen til ordlyden i sig selv ikke tilstrækkelig til at tilvejebringe en afgørende fortolkning af den omhandlede bestemmelse.

33. Først og fremmest kan det faktum, at der i den tyske version i overskriften til direktivets artikel 33 anvendes begrebet »Freizügigkeit« og i artiklens tekst »Bewegungsfreiheit«, ikke betragtes som relevant, idet der i andre sprogversioner hovedsageligt anvendes ét begreb, nemlig »fri bevægelighed«, som svarer til det begreb, der som hovedregel anvendes i forbindelse med Unionens grundlæggende rettigheder [11].

10 — Denne konstatering underbygges af artikel 45, stk. 3, litra b) og c), TEUF, som omfatter retten til frit at bevæge sig frit og retten til ophold, og andre bestemmelser i EU-retten som f.eks. artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF samt chartrets artikel 45, som alle sondrer mellem fri bevægelighed og retten til ophold. Jf. desuden andre bestemmelser i afledt ret, som f.eks. artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180, s. 96), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77).

11 — F.eks. i den spanske version (libre circulación), den franske (liberté de circulation), den engelske (freedom of movement), den italienske (libertà di circolazione), den nederlandske (vrij verkeer), den portugisiske (liberdade de circulação), den rumænske (libertatea de circulație), den danske (fri bevægelighed), den svenske (fri rörlighet), den bulgarske (Свобода на придвижване), den estiske (Liikumisvabadus), den græske (Ελεύθερη κυκλοφορία), den tjekkiske (svoboda pohybu), den slovakiske (sloboda pohybu), den lettiske (pārvietošanās brīvība), den kroatiske (sloboda kretanja). Forskellen i begrebsanvendelsen ses undtagelsesvist i f.eks. den polske version (swobodny przepływ / swoboda przemieszczania).

34. Det er åbenbart, at der i EU-rettens bestemmelser ofte udtrykkeligt henvises til retten til ophold, når de specifikt vedrører unionsborgernes rettigheder [12]. Ikke desto mindre anvendes begrebet »fri bevægelighed« ikke altid ensartet, især i EU-retten, hvilket også den tyske regering har indrømmet i sine skriftlige indlæg. I EU-retten anvendes begrebet »fri bevægelighed« ofte bredt i forbindelse med generelle henvisninger til en række tæt forbundne rettigheder, heriblandt retten til at færdes frit og retten til ophold [13] samt retten til at rejse ud af den pågældende medlemsstat, som er uadskillelige rettigheder, hvilket generaladvokat Mayras overbevisende anførte i sit forslag til afgørelse i Rutili-sagen [14].

35. Artikel 202 TEUF er et godt eksempel på anvendelsen af »fri bevægelighed« som et begreb, der omfatter både retten til at færdes frit og retten til at vælge opholdssted. Denne artikel, som indgår i den del af traktaten, der omhandler de oversøiske lande og territoriers associering, henviser til retsakter om »fri bevægelighed for arbejdskraften fra disse lande og territorier inden for medlemsstaterne«. I denne forbindelse hersker der ingen tvivl om, at disse retsakter ligeledes omfatter bestemmelser vedrørende retten til ophold.

36. Desuden anvendes begrebet »fri bevægelighed« ofte som en overskrift, der omfatter både retten til at færdes frit og retten til ophold [15]. Samtidig anvendes begrebet fri bevægelighed ofte mere vidtfavnende som en del af udtryk som f.eks. »personer, der har ret til fri bevægelighed« [16].

37. Desuden står den utvetydige henvisning i artikel 33 i direktiv 2011/95 til begrebet fri bevægelighed i den betydning, det er anvendt i EU-retten, i kontrast til ordlyden af de instrumenter, der har til formål at regulere tredjelandsstatsborgeres status, som benytter udtrykket »frit at færdes« på hele en medlemsstats område [17].

38. Endvidere kan der ikke ses bort fra, at begrebet »bevægelighed« både i den akademiske litteratur om EU-retten og i international ret generelt anvendes som et komplekst juridisk begreb, der består af adskillige aspekter, som på ingen måde er begrænset til friheden til at rejse eller til at færdes frit [18].

39. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at henvisningen til »fri bevægelighed« uden udtrykkelig henvisning til retten til ophold i affattelsen af artikel 33 i direktiv 2011/95 ikke i sig selv er tilstrækkelig til at understøtte en fortolkning, hvor sidstnævnte rettighed ikke er omfattet af den pågældende bestemmelse.

12 — Navnlig artikel 45, stk. 3, litra b) og c), TEUF, artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF samt chartrets artikel 45, stk. 1 og 2, og direktiv 2004/38.

13 — Jf. f.eks. A. Olesti Rayo, »La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia«, i J.Mª Beneyto Pérez (red.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, s. 325-387.

14 — Generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse Rutili (36/75, EU:C:1975:124), hvori der henvises til »arbejdstagerens ret til at »søge faktiske tilbudte stillinger« og hans ret til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område og til at tage ophold dér med henblik på beskæftigelse«.

15 — Jf. bl.a. artikel 3, stk. 2, TEU, overskriften til EUF-traktatens tredje del, afsnit IV, artikel 26, stk. 2, TEUF, artikel 45, stk. 1, TEUF samt artikel 46 TEUF og 48 TEUF.

16 — Dette udtryk anvendes ofte i forbindelse med bestemmelserne i Schengen-reglerne.

17 — Jf. artikel 11, stk. 1, litra h), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44), artikel 14, stk. 1, litra h), i Rådets direktiv 2009/50/EF af 25.5.2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (EUT L 155, s. 17), artikel 22, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/36/EU af 26.2.2014 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere (EUT L 94, s. 375) og artikel 17, litra b), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15.5.2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere (EUT L 157, s. 1).

18 — For blot at nævne nogle få eksempler: H. Schermers, *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993, E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007, M. Flory og R. Higgins, *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988, C. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000, og G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

ii) Fortolkning på baggrund af systematik og formål

40. Den foregående konklusion underbygges af en fortolkning på baggrund af systematik og formål, hvor både Genèvekonventionen og de grundlæggende rettigheder er særligt relevante.

41. Det er især vigtigt at understrege, at direktiv 2011/95 et blevet vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af Genèvekonventionen på grundlag af fælles begreber og kriterier, samt at konventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, således som det fremgår af 4., 23. og 24. betragtning til direktivet samt betragtningerne til det foregående direktiv 2004/83[19]. Dermed skal fortolkningen af direktivets bestemmelser »ske i lyset af dets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af nævnte konvention og de øvrige relevante aftaler, der er omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF«, således som det fremgår af Domstolens faste praksis[20].

42. Det er en kendsgerning, at direktiv 2011/95 ikke omfatter alle rettigheder i henhold til Genèvekonventionen[21], samt at det finder anvendelse med forbehold af disse[22]. Ikke desto mindre og på trods af, at beskyttelsen i henhold til den nævnte konvention ikke fuldt ud gør sig gældende for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, skal Genèvekonventionen betragtes som et obligatorisk referenceinstrument i forbindelse med fortolkningen af de af direktivets bestemmelser, der omfatter rettigheder, som falder sammen med de i konventionen omhandlede. Kravet om en fortolkning i overensstemmelse med Genèvekonventionen, som fremgår af både retsgrundlaget og tilblivelsen af direktiv 2011/95 samt af andre af dets bestemmelser[23], bortfalder ikke, fordi direktivets bestemmelser, som det er tilfældet for den omhandlede artikel, anvendes uden forskel på rettighederne for flygtninge og rettighederne for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, jf. direktivets artikel 20, stk. 2.

43. I denne forbindelse er Genèvekonventionens artikel 26 af særlig stor betydning. Under overskriften »Bevægelsesfrihed« anerkender den både retten til at vælge opholdssted og til frit at bevæge sig inden for værtsmedlemsstatens område[24].

44. På den anden side understreger 16. betragtning til direktivet, at direktivet »respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i [chartret]«, samt at det navnlig tilsigter, »at [den] menneskelige værdighed [...] respekteres fuldt ud«.

45. Der er ingen tvivl om, at direktivet skal fortolkes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Ligesom det konstateredes i Kamberaj-dommen[25], omfatter denne forpligtelse fastlæggelsen af omfanget og indholdet af bestemmelserne i et direktiv, der fastsætter rettigheder for tredjelandsstatsborgere. I denne dom understregede Domstolen nødvendigheden af at overholde de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 34, i forbindelse med afgørelsen af, hvilke sociale sikringsforanstaltninger og centrale ydelser der tildeles som social bistand, som er omfattet af ligebehandlingsprincippet i direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlændinge[26].

19 — Jf. f.eks. vedrørende direktiv 2004/83 dom X m.fl. (C-199/12 – C-201/12, EU:C:2013:720, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

20 — Dom N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

21 — Dom Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, præmis 24 og 26).

22 — Således som artikel 20, stk. 1, i direktiv 2011/95 udtrykkeligt understreger.

23 — Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse B (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:302, punkt 42).

24 — I denne henseende er kommentaren fra UNHCR om artikel 32 i direktiv 2004/83 et illustrativt eksempel, idet den påpeger, at »UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement«, UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 79 ff.

26 — Rådets direktiv af 25.11.2003 (EUT 2004 L 16, s. 44), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011 (EUT L 132, s. 1).

46. Det bør bemærkes, at selv om chartrets artikel 45 udelukkende henviser til retten til fri bevægelighed i medlemsstaterne uden specifikt at nævne den frie bevægelighed og opholdsret inden for en medlemsstats område[27], er den nationale dimension af den frie bevægelighed, i henhold til artikel 6, stk. 3, TEU, et generelt princip i EU-retten, som følger af både medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK[28]. Sammen med artikel 12 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder understøtter denne bestemmelse en fortolkning af begrebet fri bevægelighed, hvor de forskellige elementer, der indgår i menneskers mobilitet, er internt forbundne og uadskillelige, således at »såfremt et af disse elementer udelades, kan de resterende elementer ikke betragtes som en realitet, men derimod nærmere som en illusion«[29].

47. Ovenstående betragtninger er grundlæggende forbundet med den generelle opfattelse af den frie bevægelighed som en ret, der omfatter retten til at færdes frit og til at vælge et opholdssted, idet den effektive virkning af direktivets artikel 33 i modsat fald vil være svær at opretholde. Kort sagt har retten til at færdes frit inden for et bestemt geografisk område, således som det fremgår af direktivets »præmoderne« forgængere, et stærkt instrumentalt element, idet det drejer sig om en beføjelse, der i store træk er rettet mod retten til frit at vælge opholdssted[30].

48. Den omstændighed, at artikel 32, stk. 2, i direktiv 2011/95 udtrykkeligt tillader en national praksis med hensyn til spredning af personer med international beskyttelse vedrørende adgang til bolig, fører ikke til en anden konklusion i sidste ende. Efter min opfattelse tillader denne erklæring udelukkende en eventuel praksis med hensyn til spredning af personer med international beskyttelse, der gennemføres i forbindelse med medlemsstatens overholdelse af sin forpligtelse til at gennemføre offentlige politikker, der har til formål at forebygge forskelsbehandling med hensyn til adgang til bolig. Med andre ord: Den bemærkning, som indleder direktivets artikel 32, stk. 2, skal udelukkende fortolkes som en måde, hvorpå medlemsstaternes interesser i at forebygge en koncentration af personer med international beskyttelse kan beskyttes ved, at de udarbejder deres egen politik for udbud af boliger.

27 — Den store betydning af den grundlæggende ret til fri bevægelighed inden for en medlemsstat bevirker, at denne rettighed i et vist omfang er omfattet af retten til fri bevægelighed i EU. Desuden bestemmer artikel 22 i direktiv 2004/38, at medlemsstaterne kun må indføre geografiske begrænsninger for retten til ophold og retten til tidsubegrænset ophold, hvis der også gælder sådanne begrænsninger for medlemsstatens egne statsborgere. I Dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137) bemærkede Domstolen, at »hvad derimod angår partielle opholdsforbud, som er begrænset til visse dele af området, skal de af fællesskabsretten beskyttede personer i medfør af traktatens artikel 7 inden for denne bestemmelses anvendelsesområde behandles på lige fod med statsborgerne i den pågældende medlemsstat« (præmis 49). Denne forpligtelse til ligebehandling blev afstemt i dom Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) i forbindelse med geografiske begrænsninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed som følge af en individuel adfærd, som ellers ville føre til en foranstaltning om opholdsforbud på eller udvisning fra hele det nationale område. Den frie bevægelighed inden for en medlemsstat er endvidere indirekte beskyttet af EU-retten, for så vidt som en national foranstaltning, der begrænser denne rettighed, ligeledes kan påvirke den frie bevægelighed mellem medlemsstater, hvilket ikke er tilladt. Jf. dom Libert m.fl. (C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Ligesom den forelæggende ret gør opmærksom på, bør det bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK undertiden lader bopælsforpligtelser omfatte af begrebet fri bevægelighed (jf. f.eks. dom af 17.7.2003, Luordo mod Italien, nr. 32190/96, af 20.4.2010, Villa mod Italien, nr. 19675/06, og af 22.2.2007, Tatishvili mod Rusland, nr. 1509/02).

29 — Jf. R. Higgins, »The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country«, *International Affairs*, bd. 49, nr. 31973, s. 341-357, på s. 342, der henviser til indrejse-, opholds- og udrejseretten.

30 — Jf. J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997, for en detaljeret historisk undersøgelse af baggrunden for den frie bevægelighed i Tyskland.

iii) En historisk fortolkning

49. Selv om en historisk fortolkning, der udelukkende vedrører det forberedende arbejde til direktiv 2011/95, ikke giver et afgørende resultat[31], understøtter de fælles overvejelser bag det forberedende arbejde til direktiv 2004/83 og direktiv 2003/9/EF om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne[32], at retten til ophold er omfattet af begrebet fri bevægelighed som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95.

50. Forud for forslaget til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, som ligger til grund for direktiv 2003/9[33], udsendtes Rådets konklusioner, som indeholdt retningslinjer for mulige begrænsninger for disse ansøgeres ret til ophold[34]. Med udtrykkelig henvisning til disse retningslinjer fastlagde Kommissionen betydelige begrænsninger i sit forslags artikel 7. På trods af, at disse begrænsninger tydeligvis har en indvirkning på retten til ophold, således som det fremgår af ordlyden af og forklaringerne til denne artikel[35], henviser forslaget overordnet set til »den frie bevægelighed«. I overensstemmelse med denne sprogbrug henviste Kommissionens forslag, som blev offentliggjort nogle måneder senere, og som lå til grund for direktiv 2004/83[36], udelukkende til den frie bevægelighed. Denne sprogbrug gør sig ligeledes gældende i artikel 32 i direktiv 2004/83 og i artikel 33 i direktiv 2011/95 uden yderligere drøftelser heraf.

51. Således er den eksplicitte henvisning til den frie bevægelighed på den ene side og begrænsningerne i forhold til opholdssted på den anden side i artikel 7 i direktiv 2003/9, nu artikel 7 i direktiv 2013/33/EU[37], netop resultatet af de komplekse forhandlinger, der sigtede mod en præcis regulering af begrænsningerne for de forskellige elementer af den frie bevægelighed, som var blevet behandlet som en helhed i Kommissionens forslag[38]. Derimod var det udtryk for fri bevægelighed, som endte i det omhandlede direktivs tekst, ikke genstand for en lignende diskussion. Således som Kommissionen bemærkede under det offentlige retsmøde, burde den i modsat fald udtrykkeligt have gjort rede for, hvorfor blot ét af elementerne i den frie bevægelighed var blevet omfattet af forslaget.

52. De fælles overvejelser bag det forberedende arbejde til direktiv 2003/9 og direktiv 2004/83, som desuden blev forhandlet i en delvis sammenfaldende periode og på baggrund af forslag, hvori Kommissionen havde anvendt en lignende sprogbrug for så vidt angår den frie bevægelighed, fører til en opfattelse af, at den frie bevægelighed i artikel 33 i direktiv 2011/95 både omfatter retten til at færdes frit og retten til ophold. Det er vanskeligt at forestille sig, at EU-lovgiver – inden for rammerne af to direktiver, der blev forhandlet i den samme periode, og som er indholdsmæssigt forbundet – uden drøftelse havde besluttet at udelukke et af de vigtigste elementer i den frie bevægelighed for personer med international beskyttelse, som havde været genstand for en omfattende diskussion i forbindelse med asylansøgere.

31 — Artikel 33 i direktiv 2011/95 gengiver næsten ordret artikel 32 i direktiv 2004/83, som til gengæld afspejler terminologien i Kommissionens forslag (KOM(2001) 510 endelig). Kommissionen forklarede i sit svar på et spørgsmål under det offentlige retsmøde, at dens hensigt var, at retten til ophold skulle betragtes som værende omfattet af begrebet fri bevægelighed. Ikke desto mindre er der hverken i forklaringerne i forslaget eller i det efterfølgende forberedende arbejde noget, der kan bekræfte EU-lovgivers hensigt i forbindelse med den omhandlede problemstilling.

32 — Rådets direktiv 2003/9/EF af 27.1.2003 (EUT L 31, s. 18).

33 — KOM(2001) 181 endelig.

34 — Rådets konklusioner af 30.11.2000 og 1.12.2000, dokument nr. 13865/00, hvis bilag indeholder »Retningslinjer for det kommende fællesskabsinstrument om modtagelsesforhold for asylansøgere«.

35 — I forklaringerne hertil nævnes ligeledes behovet for at overholdelse retten til frit at bevæge sig i protokol nr. 4 til EMRK. Forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, KOM(2001) 181 endelig (EFT C 213 E, s. 286).

36 — KOM(2001) 510 endelig.

37 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180, s. 96).

38 — Jf. bl.a. Rådets dokument nr. 11541/01, nr. 6467/02 eller nr. 7307/02.

53. I overensstemmelse med ovenstående betragtninger kan det sluttelig konstateres, at begrebet »fri bevægelighed« i artikel 33 i direktiv 2011/95 både omfatter retten til at færdes frit og retten til frit at vælge opholdssted.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt bopælsforpligtelsen udgør en begrænsning af den frie bevægelighed

54. Efter at omfanget af artikel 33 i direktiv 2011/95 er blevet faslagt, er det ikke vanskeligt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt en forpligtelse til at tage bopæl på et bestemt sted i sig selv udgør en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i denne bestemmelse, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende foranstaltning desuden overholder kravet om ligebehandling af andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, som vil blive behandlet inden for rammerne af min vurdering af det tredje præjudicielle spørgsmål.

55. I denne henseende er det tilstrækkeligt at se nærmere på foranstaltningens karakter samt dens konsekvenser. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den pågældende foranstaltning indebærer en forpligtelse til at tage og benytte en bopæl på et bestemt sted, men ikke begrænser muligheden for i øvrigt at færdes og opholde sig frit på det nationale område. Som den tyske regering præciserede under det offentlige retsmøde, resulterer en manglende opfyldelse af denne forpligtelse på den anden side i sanktioner, som kan udmønte sig i en bødestraf.

56. Under disse omstændigheder – og i betragtning af, at det væsentligste element i retten til ophold netop er retten til frit at vælge bopælssted – fremgår det klart, at forpligtelsen til at tage bopæl på et bestemt område udgør en begrænsning af den frie bevægelighed ud fra et materielt synspunkt, uafhængigt af, at den pågældende foranstaltning ikke berører muligheden for at rejse eller opholde sig andre steder i en periode, og at der er fastsat visse betingelser for ændring af denne forpligtelse [39].

57. Jeg foreslår derfor, at det første af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål besvares således, at en forpligtelse til at tage bopæl inden for et geografisk begrænset område i en medlemsstat udgør en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95, fuldstændig uafhængigt af, at personen med international beskyttelse i øvrigt kan færdes og opholde sig frit på medlemsstatens område.

B – *Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål*

58. Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, spørger Bundesverwaltungsgericht Domstolen, hvorvidt en bopælsforpligtelse over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus er forenelig med artikel 33 og/eller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, når den begrundes med ønsket om at opnå en rimelig fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand på de enkelte administrative enheder inden for statens område (det andet præjudicielle spørgsmål) eller med migrations- eller integrationspolitiske hensyn, f.eks. at undgå, at der opstår sociale brændpunkter som følge af udlændinges koncentrerede bosættelse i visse kommuner eller distrikter (det tredje præjudicielle spørgsmål). I forbindelse med sidstnævnte tilfælde ønsker den forelæggende ret tillige at vide, om abstrakte migrations- eller integrationspolitiske hensyn er tilstrækkelige, eller om sådanne omstændigheder skal konstateres konkret.

39 — Allgemeine Verwaltungsvorschrift foreskriver ophævelse eller ændring af bopælsforpligtelsen, såfremt der foreligger en arbejdskontrakt, som opfylder bestemte betingelser – hovedsageligt at den sikrer midler til hele familiens underhold uden modtagelse af social bistand – såfremt det fremmer etablering af familielivet med ægtefællen, samlever eller mindreårige børn, med henblik på pleje af familiemedlemmer, der har behov herfor på grund af alder, sygdom eller handicap, eller for at undgå farlige situationer, der udgår fra familiemiljøet.

59. For bedre at kunne forstå betydningen og følgerne af disse to præjudicielle spørgsmål er det nødvendigt at se nærmere på dommen fra den forelæggende ret, Bundesverwaltungsgericht, af 15. januar 2008 [40], hvori retten konstaterede, at en bopælsforpligtelse, som den i den foreliggende sag omhandlede, ikke kan gøre sig gældende over for anerkendte flygtninge, idet dette er i strid med Genèvekonventionens artikel 23, såfremt denne forpligtelse udelukkende begrundes med nødvendigheden af at opnå en rimelig fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand. Den forelæggende ret udtrykker imidlertid tvivl om muligheden for at anvende det samme argument over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, idet direktivets artikel 29, som henviser til den »nødvendige sociale bistand, ligesom statsborgerne«, ikke har samme ordlyd som Genèvekonventionens artikel 23, som henviser til den »samme behandling«. Ifølge praksis fra Bundesverwaltungsgericht kan denne bopælsforpligtelse ikke desto mindre lovligt begrundes med migrations- eller integrationspolitiske hensyn, herunder også over for anerkendte flygtninge. Imidlertid er en ren og skær abstrakt henvisning til disse hensyn ikke tilstrækkelig i denne forbindelse. Det er derimod nødvendigt, at de kompetente myndigheder præciserer de årsager, der ligger til grund for denne begrænsning.

1. Indlæg for Domstolen

60. Ibrahim Alo, Amira Osso og Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 29 og 33 i direktiv 2011/95 er til hinder for en bopælsforpligtelse.

61. Ibrahim Alo hævder, at den omhandlede bopælsforpligtelse udgør en begrænsning af den frie bevægelighed på grund af modtagelse af social bistand, hvilket er i strid med artikel 29 i direktiv 2011/95. Han hævder desuden, at den omstridte foranstaltning er i strid med artikel 12, stk. 1, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, idet den udgør en begrænsning, som hverken er fastlagt ved lov, eller som kan begrundes i henhold til de kriterier, der er fastlagt i den pågældende bestemmelses stk. 3. Ifølge Amira Osso foreskriver direktivets artikel 33 en lige behandling af flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus. Dermed indebærer den omstændighed, at det i Tyskland i henhold til Bundesverwaltungsgerichts praksis ikke i medfør af Genèvekonventionen er tilladt at pålægge begrænsninger over for flygtninge, at personer med subsidiær beskyttelsesstatus skal behandles på samme måde. I betragtning af, at tysk ret ikke tillader at knytte den sociale bistand til tyske statsborgere til et bestemt opholdssted, er den bopælsforpligtelse, der pålægges personer med subsidiær beskyttelsesstatus, ligeledes i strid med direktivets artikel 29. Den omstændighed, at der i artiklen henvises til den »nødvendige sociale bistand«, indebærer ikke en tilladelse til at indføre geografiske begrænsninger. Amira Osso påpeger, at de migrations- og integrationspolitiske hensyn, der optræder i Allgemeine Verwaltungsvorschrift, udelukkende henviser til udlændinge, der modtages af folkeretlige, humanitære eller politiske årsager, men ikke til alle personer med lovligt ophold, hvormed der er tale om en forskelsbehandling, der er i strid med direktivets artikel 33. Desuden er hun af den opfattelse, at de kompetente myndigheder ikke har konstateret, at de almene hensyn gør sig gældende i hendes sag. Der er ikke fremlagt beviser for, at hendes frie valg af opholdssted vil medføre en uforholdsmæssig byrde for visse regioner eller bidrage til sociale spændinger. Amira Osso har endvidere understreget, at anvisningen af bopæl i bestemte områder kan medføre problemer i forbindelse med at finde arbejde og »stigmatisere« de berørte personer.

62. Kommissionen er af den opfattelse, at en begrænsning af den frie bevægelighed for personer med subsidiær beskyttelsesstatus skal opfylde to betingelser kumulativt. Først og fremmest må der ikke ske forskelsbehandling mellem flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, idet de samlet set benævnes »personer med international beskyttelse«. I overensstemmelse med princippet i artikel 20, stk. 2, i direktiv 2011/95 er det udelukkende tilladt at differentiere i forbindelse med artikel 29, stk. 2. For det andet kan medlemsstaterne ikke begrænse den frie bevægelighed, medmindre dette sker efter

40 — BVerwG (1 C 17.07).

samme kriterier som for andre personer med lovligt ophold. Selv om Kommissionen mener, at det tilkommer den nationale ret at undersøge den nationale lovgivning i overensstemmelse med disse to betingelser, er den af den opfattelse, at det af forelæggelseskendelsen fremgår, at de nationale regler medfører en dobbelt forskelsbehandling, hvilket er i strid med direktivets artikel 33. Desuden hævder Kommissionen, at artikel 29 ikke er relevant i forhold til at begrunde en begrænsning af den frie bevægelighed. I det tilfælde, at en begrænsning ikke finder anvendelse på en måde, der udgør forskelsbehandling, er Kommissionen af den opfattelse, at de fremførte hensyn kan udgøre legitime formål, og at de er lovlige, såfremt de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og med formålet med direktivet.

63. Ifølge den græske regering har medlemsstaten skønsmæssige beføjelser til at bestemme, ud fra hvilke hensyn der kan indføres begrænsninger af den frie bevægelighed. Ikke desto mindre skal disse begrænsninger gøre sig gældende inden for direktivets rammer og på en måde, der er i overensstemmelse med de generelle principper og med proportionalitetsprincippet. Bopælsforpligtelsen er således en passende foranstaltning til at undgå urimelige byrder for visse områder og til at fremme integrationen og er dermed lovlig.

64. Den tyske regering og Kreis Warendorf hævder subsidiært, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, at den bopælsbegrænsende forpligtelse ikke er i strid med direktivets artikel 29 og 33. De insisterer begge på, at der er forskel på ordlyden af direktivets artikel 29 og Genèvekonventionens artikel 23, hvilket er udtryk for, at EU-lovgiver har ønsket at anlægge en sondring. I forbindelse med direktivets artikel 33 påpeger den tyske regering endvidere, at AufenthG's § 12, stk. 2, foreskriver begrænsninger i forhold til opholdssted for alle udlændinge, samt at den omstændighed, at de ikke pålægges flygtninge, ikke er i strid med direktivet, idet dette ikke indeholder en forpligtelse om anvendelse af mestbegunstigelsesprincippet. Under alle omstændigheder kan finans-, migrations- og integrationspolitiske hensyn begrunde en bopælsbegrænsende forpligtelse, idet de forfølger et legitimt mål og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Den tyske regering understreger desuden, at det, såfremt det ene af de to aspekter ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at begrunde en bopælsforpligtelse, er afgørende at overveje, hvorvidt begge aspekters samtidige tilstedeværelse derimod kan berettige en sådan foranstaltning. Kreis Warendorf har ikke udtalt sig om det tredje spørgsmål i sit skriftlige indlæg, idet den minder om, at dens afgørelse ikke blev truffet på baggrund af migrations- eller integrationsmæssige overvejelser.

2. Bedømmelse

65. Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører foreneligheden af bopælsforpligtelsen med direktivets artikel 29 og 33, når den begrundes med en af de to følgende årsager: ønsket om at opnå en rimelig fordeling af de offentlige byrder eller migrations- eller integrationspolitiske hensyn.

66. Forud for min besvarelse af disse spørgsmål er det efter min opfattelse nødvendigt at bemærke, at artikel 33 vil være omdrejningspunkt for min analyse, selv om den forelæggende ret har stillet spørgsmål med henvisning til to forskellige artikler i direktiv 2011/95, nemlig artikel 29 og 33. Selv om det er tænkeligt, at bopælsforpligtelsen kan fortolkes som en begrænsning af retten til at modtage social bistand »ligesom« statsborgerne, fremgår det ikke af nogen af de elementer, som Domstolen har adgang til, at bopælsforpligtelsen medfører en begrænsning af adgangen til sociale ydelser f.eks. i tilfælde af, at personer med subsidiær beskyttelsesstatus eventuelt ikke overholder denne forpligtelse. På baggrund af, at stk. 2 i denne artikel tillader en forskelsbehandling af personer med subsidiær beskyttelsesstatus i forbindelse med bistand, som ikke betragtes som grundydelser, er det åbenlyst, at denne del af bestemmelsen ikke bør medtages i min analyse, idet det ikke er blevet konstateret, hvorvidt medlemsstaten har gjort brug af denne fravigelse, og hvorvidt de ydelser, der ligger til grund for bopælsforpligtelsen, er omfattet af grundydelserne.

67. Desuden hjælper artikel 29 os ikke med at undersøge foreneligheden af den foranstaltning, der begrundes med årsager, der er anført i EU-retten, idet den omstændighed, at bestemmelsen tillader en forskelsbehandling af ansøgere med subsidiær beskyttelsesstatus i forbindelse med deres adgang til social bistand, som ikke betragtes som grundydelser, ikke betyder, at der kan ske lignende forskelsbehandling i forbindelse med betingelserne for udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed i henhold til direktivets artikel 33.

68. For så vidt angår direktivets artikel 33 bør det bemærkes, at de præjudicielle spørgsmål desuden forelægges i forbindelse med en relativ rettighed, som er fastlagt med henvisning til rettigheder, som nydes af andre kategorier af personer. Dette bevirker, at de anførte begrundelser ikke blot skal undersøges som mulige begrundelser for en begrænsning af den frie bevægelighed inden for en medlemsstat ud fra et materielt synspunkt, men også, at det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt de kan berettige en forskelsbehandling.

69. Forud for undersøgelsen af de nævnte begrundelser ud fra disse to synspunkter forekommer det mig nødvendigt at gøre visse bemærkninger om retten til fri bevægelighed inden for en medlemsstat i forhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling.

70. I denne sammenhæng må det ikke glemmes, at den grundlæggende rettighed til fri bevægelighed har en klar sammenhæng med fri udvikling af personlighed [41] under omstændighederne i dag, hvor mobilitet udgør en af de grundlæggende elementer, som gør det muligt at opfylde de erhvervsmæssige og personlige mål for de personer, der bor i EU-medlemsstaternes dynamiske samfund. Det er desuden blot nødvendigt at erindre den personlige mobilitets enorme værdi blandt EU-rettens grundlæggende principper. I tilfældet af personer med international beskyttelse, som desuden har måttet forlade deres stater, og som, således som det er anført i 41. betragtning til direktiv 2011/95, står over for særlige problemer med integration, er den frie bevægelighed inden for værtsstaten af særlig interesse, hvis relevans ikke må undervurderes.

a) Retten til ikke-forskelsbehandling i forhold til den frie bevægelighed inden for en medlemsstat

71. Uafhængigt af det komplicerede samspil mellem flygtninges rettigheder og menneskerettighederne i international ret er der ingen tvivl om, at i EU-retten udgør de grundlæggende rettigheder den grundlæggende referenceramme, hvori den særlige status for personer med international beskyttelse befinder sig, hvilket anerkendes i 16. betragtning til direktiv 2011/95. Desuden definerer bestemmelserne i direktiv 2011/95's kapitel VII statussen for personer med international beskyttelse ved hjælp af princippet om ligebehandling og ved hjælp af forskellige angivelser. Dette princip er endvidere et grundlæggende princip i EU-retten, som er fastslået i chartrets artikel 20, og princippet om forbud mod forskelsbehandling i chartrets artikel 21, stk. 1, er et særligt udtryk herfor [42]. Det fremgår af Domstolens faste praksis, »at det nævnte princip kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet« [43].

72. I denne forbindelse er det åbenbart, at de omhandlede sager indeholder to mulige forskellige situationer med ulige behandling som følge af den juridiske status som migrant: en for personer med subsidiær beskyttelsesstatus i forhold til flygtninge og en for personer med international beskyttelse i forhold til andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold.

41 — Sådan understreges det i den generelle bemærkning nr. 27 fra FN's Menneskerettighedskomité om fri bevægelighed (artikel 12 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder), af 2.11.1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), hvis tekst åbner med iagttagelsen, at »Liberty of movement is an indispensable condition for the free development of a person«.

42 — Dom Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

43 — Dom Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

73. En forskelsbehandling i forhold til flygtninge, som modtager social bistand, og som derfor befinder sig i en sammenlignelig situation, kan kun begrundes med, at de har en anden juridisk status.

74. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at AufenthG's § 12, stk. 2, bestemmer, at tredjelandsstatsborgere generelt kan pålægges geografiske begrænsninger, men at Allgemeine Verwaltungsvorschrift udelukkende bestemmer, at bopælsbegrænsningen skal pålægges tredjelandsstatsborgere, som har fået opholdstilladelse af folkeretlige, humanitære eller politiske årsager, og som modtager social bistand. Af denne årsag begrundes forskelsbehandlingen i forhold til andre udlændinge, som desuden befinder sig i en tilsvarende situation for så vidt angår modtagelsen af social bistand, udelukkende med migrantstatussen. Muligheden for at sammenligne personer med international beskyttelse og andre udlændinge berøres hverken af den omstændighed, at sidstnævntes tilladelse til indrejse i henhold til AufenthG er betinget af, at de råder over tilstrækkelige midler, eller at der er tale om andre årsager, der ligger til grund for deres opholds [44]. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at understrege, at direktivets artikel 33, i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 26, fastlægger, at sammenligningsgrundlaget er andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold [45].

75. Det forekommer utvivlsomt, at den juridiske status som migrant må betragtes som en af de forbudte årsager til forskelsbehandling. På trods af, at chartrets artikel 21 ikke nævner denne årsag blandt dem, der udtrykkeligt forbydes, bestrides det ikke, at den liste, der fremgår af denne bestemmelse, ikke er udtømmende. Anerkendelsen af den juridiske status som migrant som en af de forbudte årsager til forskelsbehandling følger desuden af en fortolkning af chartrets artikel 21 i overensstemmelse med EMRK's artikel 14, som er obligatorisk, i det omfang der er sammenfald mellem de to bestemmelser [46] . Menneskerettighedsdomstolen har netop anerkendt, at migrantstatus er en af de kategorier, der er omfattet af begrebet »andet forhold«, som fastlagt i EMRK's artikel 14 [47].

76. Den omstændighed, at personer med international beskyttelse ikke er omfattet af det frie personlige valg, som gør sig gældende i forbindelse med andre former for migrantstatus, er afgørende for, at alene meget tungtvejende årsager kan anføres som begrundelse for en forskelsbehandling, hvilket medfører strenge krav til proportionalitetsundersøgelsen [48].

77. Fortolkningen af chartrets artikel 21 med henvisning til EMRK's artikel 14 er obligatorisk, idet den omhandlede forskelsbehandling specifikt finder sted i forbindelse med anvendelsen af en af de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt inden for rammerne af den europæiske menneskerettighedskonvention, navnlig retten til bevægelsesfrihed inden for en stats territorium i henhold til artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK. Denne rettighed er uden tvivl en del af Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder og er ligeledes et generelt princip, hvilket jeg har understreget i punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

44 — Jf. desangående R. Bank, »Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie« i R. Hofmann og T. Löhr (red.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 169-181, særligt s. 174. Genèvekonventionens artikel 6 bestemmer, at udtrykket »under samme forhold« skal forstås således, at en person skal opfylde alle sådanne betingelser (herunder dem, der angår varigheden af og betingelserne for midlertidigt eller fast ophold), som han skulle have opfyldt for at nyde den pågældende ret, såfremt han ikke havde været flygtning, undtagen for så vidt angår betingelser, som efter deres natur ikke kan opfyldes af en flygtning.

45 — Dette begreb, som ikke er defineret i direktivet, omfatter enhver person, som ikke er unionsborger som omhandlet i artikel 20, stk. 1, TEUF, og som på sin side opfylder de nødvendige betingelser for at tage ophold i en medlemsstat. Det kan af den generiske henvisning til tredjestatsborgere med lovligt ophold udledes, at der henvises til udlændinge, der er omfattet af den almindelige ordning, og hvis ophold ikke bygger på særlige grunde eller på international beskyttelse.

46 — Ifølge teksten i forklaringerne til chartret, artikel 21.

47 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.6.2011, Ponomaryovi mod Bulgarien, nr. 5335/05, og navnlig dom af 27.9.2011, Bah mod Det Forenede Kongerige, nr. 56328/07.

48 — Jf. dom Bah mod Det Forenede Kongerige, præmis 48.

78. Det er korrekt, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fortolket retten til at færdes frit på en stats område således, at den kun omfatter personer med lovligt ophold og ikke gør sig gældende for udlændinge, som ikke overholder de betingelser, som de pålægges ved indrejsen til den pågældende stat. Heriblandt kan der være tale om en betingelse om en opholdstilladelses geografiske gyldighed [49]. Ikke desto mindre er det nødvendigt at præcisere den korrekte fortolkning af denne retspraksis i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af den grundlæggende ret til fri bevægelighed inden for en medlemsstat som et generelt princip i EU-retten.

79. Den retspraksis, der henvises til, hidrører fra sager, som alle vedrører situationer, hvor udlændingene blot havde fået *midlertidig* opholdstilladelse, mens man afventede afgørelsen på deres asylansøgning, eller fordi udvisningen af dem ikke kunne gennemføres. I de foreliggende sager befinder vi os langt fra en situation, der kan betragtes som udelukkende midlertidig. Både Ibrahim Alo og Amira Osso nyder en anerkendt status som personer med subsidiær beskyttelsesstatus og er indehavere af opholdstilladelser, der er udstedt i henhold til artikel 24 i direktiv 2011/95, og som i adskillige år er blevet fornyet regelmæssigt.

80. Det faktum, at anvendelsesområdet for direktiv 2003/109 er blevet udvidet med henblik på at give personer med international beskyttelse mulighed for at få status som fastboende udlænding, beviser endelig, at den subsidiære beskyttelsesstatus ikke er af midlertidig karakter [50].

81. På baggrund af det ovenstående bør det øjeblikkeligt understreges, at forskellig behandling – i henhold til Domstolens faste praksis og i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1 – alene er berettiget, når den er baseret »på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling« [51].

82. Retsgrundlaget for betingelsen om bopælsforpligtelse er først og fremmest AufenthG's § 12, stk. 2, andet punktum. I denne forbindelse begrænser Allgemeine Verwaltungsvorschrift udøvelsen af det administrative skøn [52].

83. For så vidt angår den skønsmargen, som medlemsstaterne i denne forbindelse kan indrømmes i forbindelse med vurderingen af nødvendige foranstaltninger til forfølgelse af forskellige former for formål, er begge de formål, der udtrykkeligt er fastlagt i Allgemeine Verwaltungsvorschrift – dvs. at forhindre, at enkelte delstater og kommuner pålægges en uforholdsmæssig stor finansiel byrde, samt at der opstår sociale brændpunkter med deres negative indvirkning på integrationen – i sig selv legitime formål. Navnlig fremme af integrationen er et formål, der udtrykkeligt anerkendes i direktivet, som i 41. betragtning understreger, at »[f]or at sikre, at personer med international beskyttelse effektivt kan udnytte de rettigheder og ydelser, der er fastsat i dette direktiv, er det nødvendigt, at der tages hensyn til deres særlige behov og de særlige problemer med integration, som de står over for«.

49 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 20.11.2007, Omwenyeke mod Tyskland, nr. 44294/04. Jf. desuden Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelser i sag P. mod Tyskland, nr. 12068/86, U. og S. mod Tyskland, nr. 11825/85, og Aygün mod Sverige, nr. 14102/88.

50 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse (EUT L 132, s. 1).

51 — Dom Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 43).

52 — Jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom fa 25.3.1983, Silver m.fl. mod Det Forenede Kongerige, nr. 5947/72, præmis 88, vedrørende samspillet mellem de administrative retningslinjer, der begrænser det administrative skøn, og kravene til »lovgivningens kvalitet«, når de netop afhjælper uklarheden i den lov, som ligger til grund for dem. Allgemeine Verwaltungsvorschrift er tilgængelig for offentligheden. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har slået fast, at Genèvekonventionen ikke tydeliggør, hvordan offentliggørelsen skal finde sted, i dom af 9.11.1999, Spacek s.r.o. mod Den Tjekkiske Republik, nr. 26449/95, præmis 57. For så vidt angår spørgsmålet om begrænsninger, der er fastlagt ved lov, har jeg allerede gjort omfattende bemærkninger desangående i mit forslag til afgørelse Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, punkt 88 ff.).

84. På baggrund af det ovenstående er der i forbindelse med undersøgelsen af, hvorvidt forskelsbehandlingen desuden står i rimeligt forhold til disse legitime formål, behov for en række specifikke overvejelser om hver enkel af de begrundelser, der er foreslået i forbindelse med henholdsvis det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål.

b) For så vidt angår bopælsforpligtelsen for personer med subsidiær beskyttelsesstatus begrundet med ønsket om en geografisk fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand (det andet præjudicielle spørgsmål)

85. Det er vanskeligt at forsvare forholdsmæssigheden af en forskelsbehandling i form af en bopælsforpligtelse, der begrundes med ønsket om en geografisk fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand, og som finder sted mellem på den ene side personer med subsidiær beskyttelsesstatus og på den anden side flygtninge, når begge grupper desuden modtager sociale ydelser.

86. Det kan foreløbigt konkluderes, at denne begrundelse ikke synes at leve op til de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, dvs. ud fra det materielle indhold af retten til fri bevægelighed. Det forekommer ikke urimeligt at bemærke, at der findes mindre restriktive foranstaltninger inden for rammerne af en forbundsstat, hvor det er tænkeligt, at der kan udformes ordninger til geografisk omfordeling og kompensation for budgetmæssige skævheder. Alene denne overvejelse er tilstrækkelig til at afvise, at en foranstaltning såsom bopælsforpligtelsen kan være forenelig med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

87. En foranstaltning med disse egenskaber, som i princippet udelukkende gør sig gældende for personer med subsidiær beskyttelsesstatus og ikke for flygtninge, der modtager den samme type sociale ydelser, kan desuden næppe opfylde kriteriet om at være passende i forhold til det fastsatte mål. Det er netop ikke blevet konstateret, i hvilket omfang der kan opnås en korrekt balance i den geografiske fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand, for så vidt som bopælsforpligtelsen af denne årsag udelukkende pålægges personer med subsidiær beskyttelsesstatus og ikke flygtninge.

88. For fuldstændighedens skyld er en forskelsbehandling, som begrundes med en årsag, der ikke er lovlig for så vidt angår anerkendte flygtninge, uforenelig med den specifikke lovramme i direktiv 2011/95, som i betydelig grad indskrænker medlemsstaternes skønsmargen i forhold til at foretage forskelsbehandling mellem flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

89. Domstolen har ved flere lejligheder udtalt sig om den subsidiære beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2004/38, forløberen for direktiv 2011/95, og har bemærket, »at [direktiv 2004/83] inden for rammerne af begrebet »international beskyttelse« indeholder regler om to forskellige beskyttelsesordninger, dvs. dels flygtningestatus, dels subsidiær beskyttelsesstatus, idet direktivets artikel 2, litra e), fastsætter, at en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, er en person, »der ikke anerkendes som flygtning««[53]. I denne forbindelse har Domstolen understreget, at »den i direktiv 2004/83 fastsatte subsidiære beskyttelse udgør et supplement til beskyttelsen af flygtninge i henhold til Genèvekonventionen«[54], og at »flygtningestatussen [...] giver en videre beskyttelse end den, der følger af den subsidiære beskyttelse«[55]. Dette fremgår endvidere af indholdet af direktivets artikel 20, stk. 1, der fastlægger, at bestemmelserne i direktivets kapitel VII ikke berører de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen.

53 — Dom Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 78).

54 — Dom N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 32).

55 — Dom N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 34).

90. På baggrund af dette og i betragtning af, at den subsidiære beskyttelsesstatus i henhold til det ovenstående til en vis grad skal behandles særskilt, er EU-lovgivers udtrykkelige ønske om at fremme sidestillingen af de to statusser af særlig stor betydning. Artikel 20, stk. 2, i direktiv 2011/95 bestemmer således udtrykkeligt, at alle rettigheder i direktivets kapitel VII finder anvendelse på såvel flygtninge som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, medmindre andet er anført, og dermed fastlægger den ligebehandling som hovedregel [56]. Således giver direktivet udtryk for lovgiverens tydelige hensigt om at indføre en ensartet status for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og understreger, at »personer med subsidiær beskyttelsesstatus [...] gives de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har i henhold til dette direktiv, og de samme betingelser for berettigelse bør gælde for dem«, dog med de »undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede« [57].

91. EU-lovgiver har udtrykkeligt reguleret disse undtagelser, idet denne i de relevante artikler i direktivets kapitel VII har fastlagt de særlige tilfælde, hvor forskelsbehandling er tilladt.

92. Det bør desuden bemærkes, at direktiv 2011/95, i modsætning til sin forgænger, som generaladvokat Bot har understreget [58], i vid udstrækning har afskaffet de eksisterende forskelle mellem de rettigheder, der tildeles henholdsvis flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, hvilke forskelle udelukkende undtagelsesvist består for så vidt angår opholdstilladelse og rejsedokumenter samt på området for social bistand.

93. Dermed kan indholdet af de af direktivets bestemmelser, der fastlægger rettigheder uden nogen form for sondring, ikke deles op igen alt efter, hvorvidt personerne med international beskyttelse er dækket af Genèvekonventionen. Den ensartede fortolkning af EU's retsregler og retssikkerhedsprincippet kræver, at der anlægges den samme fortolkning af en artikel for indehaverne af de i direktivets kapitel VII fastlagte rettigheder, når de pågældende bestemmelser ikke foreskriver nogen form for differentiering. I sidste ende kan der ikke ses bort fra, at artikel 78 TEUF bestemmer, at Unionen udformer en »fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse«, som skal »være i overensstemmelse« med Genèvekonventionen, hvormed konventionen anerkendes som en fælles standardreference [59].

94. Når dette er sagt, bør det blot bemærkes, at artikel 33 i direktiv 2011/95, modsat direktivets artikel 29, ikke på nogen måde differentierer mellem behandlingen af flygtninge og behandlingen af personer med subsidiær beskyttelsesstatus, idet den henviser til »personer med international beskyttelse« som indehavere af den rettighed, der fastlægges i artiklen.

95. Jeg foreslår derfor, at det andet præjudicielle spørgsmål bør besvares således, at en bopælsforpligtelse for personer med subsidiær beskyttelsesstatus som omhandlet i den i lovgivning, der er genstand for hovedsagen, som begrundes med ønsket om at opnå en passende geografisk fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand, ikke er forenelig med artikel 33 i direktiv 2011/95.

56 — H. Battjes, »Commentary to article 20-Directive 2011/95/EU«, i K. Hailbronner and D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. udg., C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016, i trykken, punkt 20. Jf. desuden V. Moreno Lax og M. Garlick, »Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection« i S. Peers et. al. (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2. udg., Brill, 2014, s. 65-210, særligt s. 158.

57 — 39. betragtning til direktiv 2011/95.

58 — Generaladvokat Bots forslag til afgørelse Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), fodnote 11, og M'Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113) fodnote 9. Denne tendens til at udrydde forskellene mellem de to statusser fremgår ligeledes tydeligt af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180, s. 60). Jf. punkt 46 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse N. (C-604/12, EU:C:2013:714).

59 — Jf. desangående K. Hailbronner og D. Thym, »Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy«, i K. Hailbronner and D. Thym, op.cit., punkt 9.

c) For så vidt angår bopælsforpligtelsen for personer med subsidiær beskyttelsesstatus begrundet med migrations- eller integrationspolitiske hensyn (det tredje præjudicielle spørgsmål)

96. Når forholdsmæssigheden af en foranstaltning, som den omhandlede, i forhold til retten til fri bevægelighed inden for en medlemsstats område skal vurderes ud fra et materielt synspunkt, kan både hensigtsmæssigheden af bopælsforpligtelsen i forhold til det fastsatte mål samt det faktum, at det er vanskeligt at forhindre en koncentration af personer med international beskyttelse ved hjælp af mindre restriktive foranstaltninger, uden problemer accepteres som eventuelle begrundelser af migrations- eller integrationspolitiske hensyn. I forbindelse med sidstnævnte tilfælde tilkommer det den nationale ret, som utvivlsomt er bedre i stand til at vurdere de nærmere sociale omstændigheder, at vurdere tilgængeligheden og hensigtsmæssigheden af foranstaltninger såsom tilskyndelse til bosættelse i forskellige områder ved hjælp af de førnævnte spredningspolitikker gennem det offentlige udbud af boliger.

97. I forbindelse med gennemførelsen af en undersøgelse om forholdsmæssigheden i snæver forstand af en foranstaltning med disse egenskaber i forhold til det materielle indhold af retten til fri bevægelighed tilkommer det under alle omstændigheder den forelæggende ret at undersøge den omstridte foranstaltning. Her skal den i forbindelse med vurderingen af de forskellige foreliggende interesser tage højde for den ubestridelige relevans, som retten til fri bevægelighed inden for en medlemsstats område har for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, hvilket er blevet understreget i punkt 70 i dette forslag til afgørelse.

98. På baggrund af den store individuelle interesse og nødvendigheden af at foretage en nøje undersøgelse i forbindelse med vurderingen af proportionalitetsprincippet kan abstrakte begrundelser vedrørende migrations- eller integrationspolitiske hensyn ikke være tilstrækkelige til at berettige en foranstaltning såsom bopælsforpligtelsen. Alene tungtvejende årsager, der er knyttet til konkrete migrations- eller integrationspolitiske hensyn, kan eventuelt berettige, at der anvendes en foranstaltning, som den omhandlede, over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus. Begrundelser af denne type kan f.eks. gøre sig gældende under specifikke omstændigheder, hvor der er tale om åbenbare sociale spændinger, der påvirker den offentlige orden, som muligvis skyldes en koncentration af et betydeligt antal personer med international beskyttelse, der modtager social bistand.

99. I forbindelse med undersøgelsen om forholdsmæssigheden af en bopælsforpligtelse er det endvidere nødvendigt at tage højde for forpligtelsens midlertidige varighed samt dens geografiske udstrækning, som ligeledes er elementer, det tilkommer den nationale ret at undersøge. For så vidt angår varigheden af bopælsforpligtelsen forekommer det vanskeligt, at en foranstaltning, der strækker sig over en uforholdsmæssig lang periode, skulle være forenelig med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet. Der er desuden ingen tvivl om, at størrelsen af den geografiske udstrækning af det sted, der eventuelt tjener som reference for en bopælsforpligtelse – en kommune, et distrikt eller endda en delstat – er relevant.

100. Endelig og med forbehold af, at en begrænsning af retten til fri bevægelighed, som den omhandlede, kan være lovlig på de førnævnte betingelser, skal begrundelserne vedrørende migrations- eller integrationspolitik ligeledes undersøges ud fra deres forenelighed med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

101. I denne forbindelse fastlægger artikel 33 i direktiv 2011/95 en nærmere konkretisering af princippet om ligebehandling i forhold til den frie bevægelighed inden for en medlemsstat, idet den bestemmer, at den skal finde sted »på samme betingelser og med samme begrænsninger som dem, der gælder for andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område«, uden mulighed for undtagelser, modsat nogle af direktivets øvrige artikler.

102. Den omhandlede forskelsbehandling udspringer af, at disse begrænsninger i medfør af Allgemeine Verwaltungsvorschrift i praksis udelukkende har gjort sig gældende for personer med international beskyttelse, selv om AufenthG's § 12 foreskriver muligheden for at fastlægge en bopælsbegrænsning for udlændinge generelt.

103. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvorvidt den nationale lovgivning som helhed under omstændigheder som de ovenfor beskrevne, hvor en begrænsning af retten til fri bevægelighed vil kunne betragtes som tilladt, udelukkende gør den omhandlede begrænsning gældende over for personer med international beskyttelse.

104. På den anden side og modsat forelæggelseskendelsens anbringender er der i henhold til en historisk fortolkning af Genèvekonventionens artikel 26 generelt set ikke et argument for at indføre en bopælsforpligtelse af migrations- eller integrationspolitiske årsager. Selv om delegerede fra flere stater gjorde opmærksom på nødvendigheden af at forhindre en koncentration af flygtninge i visse områder, navnlig grænseområder, lod udvalget, der forfattede Genèvekonventionen, i sidste ende ikke denne mulighed indgå i konventionen [60]. Dette viser det stærke løfte om at sidestille betingelserne for fri bevægelighed for flygtninge, der opholder sig lovligt i en stat, med betingelserne for fri bevægelighed for andre udlændinge i almindelighed. Artikel 33 i direktiv 2011/95 reflektere dette løfte i relation til personer med international beskyttelse, uden at det må glemmes, at medlemsstaterne har en videre skønsmargen med hensyn til fastsættelse af bevægelsesrestriktioner for ansøgere om nævnte beskyttelse [61].

105. Jeg er dermed af den opfattelse, at det tredje præjudicielle spørgsmål bør besvares således, at en bopælsforpligtelse for personer med subsidiær beskyttelsesstatus som den, der er omhandlet i den lovgivning, der er genstand for hovedsagen, som er begrundet i migrations- eller integrationspolitiske hensyn, i overensstemmelse med chartrets artikel 21, sammenholdt med den grundlæggende ret til fri bevægelighed inden for en medlemsstat, kun er forenelig med artikel 33 i direktiv 2011/95, såfremt disse hensyn er tilstrækkeligt tungtvejende og har tilknytning til faktiske begivenheder, samt – under iagttagelse af proportionalitetsprincippet – at den nationale lovgivning som helhed ikke udelukkende gør den omhandlede begrænsning gældende over for personer med international beskyttelse, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.

IV – **Forslag til afgørelse**

106. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at de af Bundesverwaltungsgericht forelagte præjudicielle spørgsmål bør besvares således:

»1) En forpligtelse til at tage bopæl inden for et geografisk begrænset område i en medlemsstat udgør en begrænsning af den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 33 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, fuldstændig uafhængigt af, at personen med international beskyttelse i øvrigt kan færdes og opholde sig frit på medlemsstatens område.

60 — Jf. J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, s. 711 og 719, R. Marx, »Article 26 – Freedom of Movement«, i A. Zimmermann (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, s. 1160, og Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Dette er i overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 2013/33, også henset til, at Genevekonventionens artikel 31, stk. 2, udtrykkeligt anerkender muligheden for restriktioner for bevægelsesfriheden, der er nødvendige, indtil en asylansøgers forhold er blevet ordnet.

2) En bopælsforpligtelse for personer med subsidiær beskyttelsesstatus som omhandlet i den lovgivning, der er genstand for hovedsagen, som begrundes med ønsket om at opnå en passende geografisk fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand, er ikke forenelig med artikel 33 i direktiv 2011/95.

3) En bopælsforpligtelse for personer med subsidiær beskyttelsesstatus som den, der er omhandlet i den lovgivning, der er genstand for hovedsagen, som er begrundet i migrations- eller integrationspolitiske hensyn, er, i overensstemmelse med artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med den grundlæggende ret til fri bevægelighed inden for en medlemsstat, kun forenelig med artikel 33 i direktiv 2011/95, såfremt disse hensyn er tilstrækkeligt tungtvejende og har tilknytning til faktiske begivenheder, samt – under iagttagelse af proportionalitetsprincippet – at den nationale lovgivning som helhed ikke udelukkende gør den omhandlede begrænsning gældende over for personer med international beskyttelse, hvilket det tilkommer den nationale ret at undersøge.«