PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. október 6.[1]

C-443/14. és C-444/14. sz. egyesített ügyek

Kreis Warendorf
kontra
Ibrahim Alo
és
Amira Osso
kontra
Region Hannover

(a Bundesverwaltungsgericht [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség — 2011/95/EU irányelv — A nemzetközi védelem tartalmára vonatkozó szabályok — Menekült jogállás és a kiegészítő védelem által biztosított jogállás — 29. és 33. cikk — Az Alapjogi Charta 20. és 21. cikke — Genfi Egyezmény — A befogadó államon belüli szabad mozgás — Meghatározott helyen található lakóhelyre vonatkozó kötelezettség — Korlátozás — Igazolás — A szociális ellátás terheinek a közigazgatási szervek közötti kiegyensúlyozott elosztása szükségessége — A migrációs és integrációs politikával kapcsolatos indokok”

1. A jelen ügy a Bundesverwaltungsgericht (német szövetségi közigazgatási bíróság) előzetes döntéshozatalra utaló két határozatán alapul, amellyel három olyan kérdést terjeszt előzetes döntéshozatalra, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] 29. és 33. cikkére irányulnak, amely cikkek értelmezését először kérik a Bíróságtól.[3]

2. Mindkét előzetes döntéshozatalra utaló határozat, szinte azonos tartalommal, a nemzeti bíróság azzal kapcsolatos kétségén alapul, hogy összeegyeztethető-e az említett irányelvvel a nemzeti jogban foglalt azon kötelezettség előírása, miszerint a szociális ellátásban részesülő, kiegészítő védelemre jogosult személyek egy meghatározott helyen tartózkodjanak (az úgynevezett Wohnsitzauflage).

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — (HL L 337., 9. o.) Ez az irányelv hatályon kívül helyezte és felváltotta a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvet (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.) azon tagállamok tekintetében, amelyek kapcsolódtak ehhez.

3 — A Bíróság az alábbi ítéletekben értelmezte a 2004/83 irányelvet: Bolbol-ítélet (C-31/09, EU:C:2010:351); B-ítélet (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:661); Y-ítélet (C-71/11 és C-99/11, EU:C:2012:518); X-ítélet (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720); A és társai ítélet (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406); T-ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd-ítélet (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida-ítélet (C-562/13, EU:C:2014:2453); Qurbani-ítélet (C-481/13, EU:C:2014:2101), és ezenkívül a kiegészítő védelem néhány aspektusát vizsgálta az Elgafaji-ítéletben (C-465/07, EU:C:2009:94); a Diakite-ítéletben (C-285/12, EU:C:2014:39); a M’Bodj-ítéletben (C-542/13, EU:C:2014:2452); az M. M.-ítéletben (C-277/11, EU:C:2012:744); a Salahadin Abdulla és társai ítéletben (C-175/08, C-176/08, C-178/08 és C-179/08, EU:C:2010:105); az Abed El Karem El Kott és társai ítéletben (C-364/11, EU:C:2012:826), valamint a H. N.-ítéletben (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Végezetül, és a lehető legtömörebben összefoglalva, a jelen ügy annak kérdését veti fel, hogy kiegészítő védelemben részesülő személyek esetén milyen fokon ismerik el az alapvető jogokat a lakóhely szabad meghatározásakor, illetve a szociális ellátások igénybevételéből fakadó korlátozások és a jogszerűen tartózkodó egyéb külföldiek tekintetében alkalmazott eltérő bánásmód jogszerűségének kérdését; mindez a vonatkozó szociális terheket érintő, a különböző szintű helyi szervek közötti területi megosztás és a megfelelő migrációs és integrációs politika ösztönzésének célján alapul.

I – **Jogi háttér**

A – *Nemzetközi jog*

1. A Genfi Egyezmény

4. A menekültek helyzetére vonatkozó, Genfben 1951. július 28-án aláírt egyezmény [4] (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) állami segélyről szóló 23. cikke megállapítja, hogy „a Szerződő Államok a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket állami segélyek és támogatások tekintetében állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik”.

5. Az egyezmény „Mozgásszabadság” című 26. cikke megállapítja, hogy „minden Szerződő Állam biztosítja a jogot a területén jogszerűen tartózkodó menekülteknek arra, hogy megválasszák tartózkodási helyüket és szabadon mozoghassanak az ország területén azon szabályok figyelembevételével, amelyek általában az idegenekre azonos körülmények között vonatkoznak”.

2. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

6. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának [5] 12. cikke a következőket írja elő:

„1. Minden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és a tartózkodási helye szabad megválasztására.

[…]

3. A fent említett jogok csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetők alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közerkölcsnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal.

[…]”

4 — UNTS 1954. (Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára), 189. kötet, 150. o., 2545. sz., amely 1954. április 22-én lépett hatályba. Az Egyezményt kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i jegyzőkönyv, amely 1967. október 4-én lépett hatályba.

5 — 1966. december 16-án került elfogadásra és 1976. március 23-án lépett hatályba (UNTS 999. kötet, 171. o.).

3. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye

7. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt egyezményhez (a továbbiakban: EJEE) csatolt negyedik kiegészítő jegyzőkönyv[6] „Mozgásszabadság” címet viselő 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. Mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga.

[…]

3. E jogokat kizárólag csak olyan, a törvényekkel összhangban lévő korlátozásoknak lehet alávetni, melyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a köz biztonsága érdekében, a közrend fenntartásához, a bűnmegelőzéshez, a közegészség vagy az erkölcsök védelméhez, illetőleg mások jogainak és szabadságainak megóvásához szükségesek.

4. Az 1. bekezdésben elismert jogokat bizonyos, meghatározott körzetekben alá lehet vetni olyan, a törvény által elrendelt korlátozásoknak is, melyeket egy demokratikus társadalomban a köz érdekei igazolnak.”

B – *Az uniós jog*

8. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikke (1) bekezdésében megállapítja, hogy „az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezménnyel és az 1967. január 31-i jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.”

9. A 2011/95 irányelv (4), (16), (17), (33), (39) és (45) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(4) A Genfi Egyezmény és a Jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi.

[…]

(16) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapjogokat és betartja a különösen az Európai Unió alapjogi chartája [a továbbiakban: Charta] által elismert elveket. Így biztosítani kívánja különösen az emberi méltóság, valamint a menedékkérők és az őket kísérő családtagjaik menedékhez való jogának teljes körű tiszteletben tartását, valamint elő kívánja mozdítani e Charta 1., 7., 11., 14., 15., 16., 18., 21., 24., 34. és 35. cikke alkalmazását, ezért ennek megfelelően kell végrehajtani.

(17) Az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekkel kapcsolatos bánásmód tekintetében a tagállamokat kötelezik azon – többek között a hátrányos megkülönböztetést tiltó – nemzetközi jogi okmányok, amelyeknek szerződő felei.

[…]

6 — A negyedik jegyzőkönyvet, amelyet 1963. szeptember 16-án nyitottak meg aláírásra és 1968. május 2-án lépett hatályba, valamennyi tagállam ratifikálta, kivéve Görögországot – amely esetében az aláírás és a ratifikálás is elmaradt –, és az Egyesült Királyságot – amely aláírta, de nem ratifikálta.

(33) Meg kell állapítani a kiegészítő védelmi jogállás meghatározásának és tartalmának szabályait is. A kiegészítő védelem biztosítása a Genfi Egyezményben meghatározott menekültvédelemhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű.

[…]

(39) A stockholmi program azon felhívásának eleget téve, miszerint egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállást kell létrehozni, valamint a szükséges és tényszerűen indokolt eltérések kivételével, a kiegészítő védelemben részesülők számára a menekülteket ezen irányelv szerint megillető jogokkal és ellátásokkal azonos jogokat és ellátásokat kell biztosítani, valamint azonos jogosultsági feltételek alkalmazandók rájuk.

[…]

(45) Különösen a szociális nehézségek elkerülése érdekében helyénvaló, hogy a menekült, illetve a kiegészítő védelemben részesített személyeknek a szociális ellátás keretén belül, hátrányos megkülönböztetés nélkül, megfelelő szociális védelmet és megélhetést biztosítsanak. A szociális védelem vonatkozásában a kiegészítő védelemben részesülőknek biztosítandó alapellátások nyújtásának módját és részleteit a nemzeti jogszabályoknak kell meghatározniuk. Azon lehetőséget, amely szerint az ilyen védelem az alapellátásokra korlátozható, úgy kell értelmezni, hogy annak legalább minimális jövedelemtámogatást, valamint betegségi, terhességi, illetve gyermeknevelési támogatást biztosítania kell, amennyiben ezen ellátásokat az adott tagállam nemzeti jogszabályai a saját állampolgárok számára is biztosítják.”

10. A 2011/95 irányelv 2. cikkének b), f) és g) pontja a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„b) »nemzetközi védelemben részesülő személyek«: az e) és g) pont szerint meghatározott menekült- vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek;

[…]

f) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: olyan harmadik országbeli állampolgár, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni;

g) »kiegészítő védelmi jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár, vagy hontalan személynek valamely tagállam által kiegészítő védelemre jogosult személyként történő elismerése;

[…]”

11. A 2011/95 irányelvnek a nemzetközi védelem tartalmáról szóló VII. fejezete alá tartozó 20. cikke megállapítja, hogy:

„(1) E fejezet rendelkezései nem sértik a Genfi Egyezményben megállapított jogokat.

(2) Eltérő rendelkezés hiányában e fejezetet mind a menekültek, mind pedig a kiegészítő védelemre jogosult személyek vonatkozásában alkalmazni kell.

[…]”

12. A 2011/95 irányelvnek a „Szociális védelem” címet viselő 29. cikke a következőképpen fogalmaz:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek az e védelmet nyújtó tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározottakkal azonos feltételek mellett részesüljenek a szükséges szociális ellátásokban.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott általános szabálytól eltérve, a tagállamok a kiegészítő védelemben részesített személyek számára nyújtandó szociális ellátásokat az alapellátásokra korlátozhatják, amelyeket aztán a saját állampolgároknak nyújtott mértékben és a rájuk alkalmazandó feltételek szerint kell biztosítani.”

13. A 2011/95 irányelvnek a lakhatás elősegítéséről szóló 32. cikke rendelkezése szerint:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek, a harmadik országok területükön jogszerűen tartózkodó más állampolgáraira vonatkozó feltételekkel azonos feltételek mellett, szálláshelyhez jussanak.

(2) A nemzetközi védelemben részesülő személyek adott országon belüli szétszórásával kapcsolatos tagállami gyakorlatok tiszteletben tartása mellett a tagállamok olyan politikákat igyekeznek végrehajtani, amelyek célja a nemzetközi védelemben részesülő személyeket érő hátrányos megkülönböztetés megelőzése, valamint az esélyegyenlőség biztosítása a lakhatáshoz való hozzáférés tekintetében.”

14. A 2011/95 irányelvnek a „Tagállamon belüli mozgásszabadság” című 33. cikke megállapítja, hogy:

„A tagállamok saját területükön a harmadik országok területükön jogszerűen tartózkodó más állampolgáraira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett engedélyezik a nemzetközi védelemben részesülő személyek szabad mozgását.”

C – *A német jog*

15. A Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet[7] (a külföldiek szövetségi területen való tartózkodásáról, kereső tevékenységéről és integrációjáról szóló törvény; a továbbiakban: AufenthG) 5. §-a (1) bekezdésének 1. pontja és (3) bekezdése szerint:

„(1) Tartózkodási engedély főszabály szerint az alábbi feltételek teljesülése esetén állítható ki:

1. a létfenntartás biztosított.

[…]

(3) A tartózkodási engedélynek a […] 25. § (1)–(3) bekezdése […] alapján történő kiállítása esetén az (1) és (2) bekezdés […] nem alkalmazható.”

16. Az AufenthG 12. §-a ekként rendelkezik:

„(1) A tartózkodási engedély a szövetségi területre érvényes. A tartózkodási engedélynek a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény rendelkezései szerinti érvényessége érintetlen marad a szerződő felek területén való tartózkodás tekintetében.

7 — BGBl. 2004., I, 1050. o., 2004. július 30., a 2008. február 25-i változatban, amelyet utoljára a 2013. augusztus 28-i törvény módosított.

(2) A vízum és a tartózkodási engedély kiállítása és meghosszabbítása feltételekhez köthető. Azokhoz utólag is köthetők feltételek, különösen területi korlátozások.”

Az AufenthG „Humanitárius célból megengedett tartózkodás” címet viselő 25. §-a (2) bekezdésében előírja, hogy „a külföldi részére tartózkodási engedélyt kell kiállítani, ha a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge elismerte a […] menekült jogállást vagy a […] kiegészítő védelmi jogállást”.

17. A Bundesminister des Innern (belügyminiszter) az AufenthG alapján a Bundesrat (szövetségi tanács) jóváhagyásával az illetékes hatóságokra kötelező, a 2009. október 26-i az AufenthG-ra vonatkozó általános közigazgatási előírásokat (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG-t; a továbbiakban: 2009-es előírások) adott ki. Ezek értelmében a nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okokból az Aufenthaltsgesetz 2. fejezetének 5. szakasza alapján kiállított tartózkodási engedélyhez abban az esetben, ha a jogosult szociális biztonsági ellátásokban részesül, lakóhely-korlátozó feltételt kell kötni.) A közigazgatási előírások vonatkozó pontjai értelmében:

„12.2.5.2.1
A lakóhely-korlátozó feltétel különösen alkalmas arra, hogy területi kötöttség útján megakadályozza az egyes tartományok és települések költségvetésének a szociális ellátások külföldi kedvezményezettjei által előidézett aránytalan megterhelését. A megfelelő feltételek annak megelőzéséhez is hozzájárulhatnak, hogy a szociális védelemben részesülő külföldiek bizonyos területeken koncentrálódjanak, és ezáltal szociális feszültségek alakuljanak ki, negatív hatást gyakorolva a külföldiek beilleszkedésére. Az ennek megfelelő intézkedések annak céljával is indokolhatók, hogy a különleges integrációs igényű külföldieket egy bizonyos lakóhelyhez kössék, hogy ott élhessenek a beilleszkedési lehetőségekkel.

12.2.5.2.2
Minderre tekintettel annyiban és addig kell lakóhely-korlátozó feltételeket kikötni és fenntartani az Aufenthaltsgesetz 2. fejezetének 5. szakasza szerinti tartózkodási engedélyek, illetve a 23. § (2) bekezdése szerinti letelepedési engedélyek jogosultjai esetében, amennyiben és ameddig e jogosultak az SGB II [a szociális biztonságról szóló törvénykönyv második könyve] vagy XII [a szociális biztonságról szóló törvénykönyv tizenkettedik könyve] vagy az AsylbLG [a menedékkérők szociális ellátásáról szóló törvény] szerinti ellátásokban részesülnek.”

II – **A nemzeti eljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás**

A – *A tényállás*

18. Ibrahim Alo és Amira Osso szír állampolgárok 1998-ban, illetve 2001-ben léptek be Németországba, ahol sikertelenül indítottak két, menedékjog iránti kérelemre vonatkozó eljárást. A német hatóságok mégis engedélyezték, hogy Ibrahim Alo és Amira Osso is Németország területén maradjanak. A menekültügyi eljárás kezdetétől mindketten szociális ellátásokban részesülnek.

19. Miután 2012-ben mindketten ismételt menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal; a továbbiakban: Bundesamt) mindkét esetben az AufenthG 60. §-ának (2) bekezdése szerinti kitoloncolási tilalmat állapított meg. E határozatok alapján Ibrahim Alo és Amira Osso a kiegészítő védelemben részesülők jogállásával rendelkezik. Következésképpen a Kreis Warendorf és a Region Hannover (Hannover régió) megadták a tartózkodási engedélyeket Ibrahim Alo és Amira Osso részére, amelyekben a 2009-es előírások 12.2.5.2.1. és 12.2.5.2.2. pontja alapján előírták a lakóhely létesítési helyére vonatkozó

kötelezettséget. Ibrahim Alo kifejezetten Ahlen városában köteles lakóhelyet létesíteni, míg Amira Ossónak a Region Hannoveren belül kell lakóhelyet létrehoznia, Alsó-Szászország fővárosát kivéve. Mindkét feltétel ismételten szerepelt 2014-ben a kérelmezők részére kiállított új tartózkodási engedélyekben, az AufenthG 25. §-a (2) bekezdésének megfelelően.

20. E körülmények alapján 2013 februárjában és 2012 júliusában Ibrahim Alo és Amira Osso megsemmisítés iránti kereseteket indítottak, amelyekben vitatták a lakóhelyre vonatkozó említett korlátozásokat, ezeket első fokon elutasították. A fellebbviteli bíróságok azonban ellentétes döntést hoztak. Ibrahim Alóval kapcsolatban az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna–Vesztfália tartomány legfelsőbb közigazgatási bírósága) 2013. november 21-i ítéletével az említett feltételt megsemmisítette, és megállapította, hogy az ellentétes a 2004/83 irányelv 28. cikkének a 32. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdésével. E határozat ellen a Kreis Warendorf felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. Amira Osso tekintetében a Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (alsó-szászországi legfelsőbb közigazgatási bíróság) 2013. december 11-i ítéletével elutasította a felperes fellebbezési kérelmét. Amira Osso e határozat ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések*

21. Miután a Bundesverwaltungsgericht megállapította, hogy a jogviták megoldása a 2011/95 irányelv értelmezésétől függ, úgy határozott, hogy a két eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából mindkét ügyben a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A 2011/95/EU irányelv 33. cikke értelmében vett szabad mozgás korlátozását jelenti-e az a kötelezettség, hogy a tagállam egy földrajzilag behatárolt területén (településén, járásában, régiójában) kell lakóhelyet létesíteni, ha a külföldi egyébként szabadon mozoghat és tartózkodhat a tagállam területén?

2) Összeegyeztethető-e a 2011/95/EU irányelv 33. és/vagy 29. cikkével a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha azt az állami szociális terheknek az államterületen belüli, azok viselői közötti arányos megosztására alapítják?

3) Összeegyeztethető-e a 2011/95/EU irányelv 33. és/vagy 29. cikkével a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha azt migrációs vagy integrációs politikai indokokra, például a külföldiek bizonyos településeken vagy járásokban való nagyszámú letelepedése által előidézett szociális feszültségek megakadályozásával indokolják? Elegendőek-e e tekintetben elvont migrációs vagy integrációs politikai indokok, vagy az ilyen indokokat konkrétan meg kell jelölni?”

C – *A Bíróság előtti eljárás*

22. A Bíróság elnöke 2014. október 23-i végzésével az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából elrendelte a C-443/14., C-444/14. és a C-445/14. sz. ügyek egyesítését. A Bundesverwaltungsgericht 2015. április 1-jei határozatával arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy a C-445/14. sz. ügyben visszavonja az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdéseket, az alapeljárás okafogyottá válása miatt, mert az illetékes hatóságok megadták a menekült jogállást az érdekelt részére. A Bíróság elnöke 2015. április 28-i végzésével az említett ügyet törölte. A Bíróság alapokmánya 23. cikkének (2) bekezdése alapján Ibrahim Alo, Amira Osso, a Kreis Warendorf, a német, illetve a görög kormány, és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket, amely felek, a görög kormány kivételével, megjelentek a 2015. július 14-én tartott tárgyaláson.

III – **Elemzés**

23. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett jelen kérdéseket alkotó egymást követő három kérdés közvetlenül összefügg egymással. Ha az első arra keresi a választ, hogy a jelen ügy tárgyát képező, lakóhelyre vonatkozó előírás a 2011/95 irányelv 33. cikke szerinti szabad mozgás korlátozását jelenti-e, a második és harmadik kérdés két igazolást javasol arra az esetre, ha az első kérdésre igenlő választ kellene adni.

24. Ezen igazolások vizsgálatát egyébként a másodlagos jog azon meghatározott normáinak területén kell elvégezni, amelyek más jogalanyokra irányadó szabályra történő hivatkozással ismernek el jogokat, az egyenlő bánásmód elvének különböző megnyilvánulásain keresztül. Mindezt pedig azon sajátosság mellett, hogy a másodlagos jog irányadó rendelkezései a nemzetközi védelemben részesülő személyek azon alapvető jogai konkrét megjelenésének minősülnek, amelyek egybeesnek a Genfi Egyezményben elismert különös jogokkal. Ezáltal elkerülhetetlen, hogy a vitatott intézkedésnek a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott másodlagos jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálatot az alapvető jogokból eredő követelmények figyelembevételével kell elvégezni.

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

25. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéssel a Bundesverwaltungsgericht azt kívánja megtudni, hogy a 2011/95 irányelv 33. cikke értelmében vett szabad mozgás korlátozását jelenti-e az a feltétel, hogy a tagállam egy földrajzilag behatárolt területén, mint például egy településen, egy járásban, egy régióban kell lakóhelyet létesíteni úgy, hogy az érintett személy egyébként szabadon mozoghat és tartózkodhat a tagállam területén.

1. A Bíróság előtt ismertetett észrevételek

26. Míg Ibrahim Alo, Amira Osso, a görög kormány és a Bizottság az első kérdésre igenlő választ javasolnak, addig a német kormány és a Kreis Warendorf a nemleges választ támogatják.

27. Mind Ibrahim Alo, mind Amira Osso és a görög kormány is úgy véli, hogy a 2011/33 irányelv 33. cikkében meghatározott szabad mozgás fogalma magában foglalja a lakóhely megválasztásához való jogot. Amira Osso szerint a „Bewegungsfreiheit” és a „Freizügigkeit” fogalmait az uniós jog nem egységesen használja, és hozzáteszi, hogy az irányelv 33. cikke a menekültekkel azonos bánásmódot ír elő a nemzetközi védelemben részesülő személyek részére, valamint a menekültek tekintetében a nemzeti jog nem teszi lehetővé a szociális támogatás terhének megosztására alapított, a lakóhelyre vonatkozó kötelezettségeket megállapítását.[8] Ibrahim Alo az 1612/68 rendeletre[9] hivatkozik azon érvének alátámasztására, hogy a szabad mozgás fogalma a lakóhelyválasztáshoz való jogot is magában foglalja. A görög kormány szintén hozzáteszi, hivatkozással az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésére; a Genfi Egyezmény 26. cikkére; az EJEE 4. jegyzőkönyv 2. cikkére, és a PPJE 12. cikkének (1) bekezdésére, hogy a szabad mozgás két, szorosan összefüggő tényezőt hordoz magában: a területen belüli mozgás szabadságát és a lakóhely szabad megválasztásának jogát.

28. A Bizottság úgy véli, hogy bár a 2011/95 irányelv 33. cikkének szövege nem ad választ, annak a Genfi Egyezmény 26. cikke szerinti értelmezése azonban nem hagy kétséget afelől, hogy az irányelv említett cikke magában foglalja a lakóhely szabad megválasztását is.

8 — A Bundesverwaltungsgericht 2008. január 15-i ítélete, 1 C 17.07, 20. pont.

9 — A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.).

29. Ezzel szemben a német kormány és a Kreis Warendorf elsősorban a rendelkezés szövegére támaszkodik és rámutat arra, hogy ez kizárólag a szabad mozgásra utal, a lakóhely megválasztásának szabadsága nélkül. E tekintetben megjegyzik, hogy ez a releváns, mivel amikor a lakóhely megválasztásának szabadságát az uniós jog egyéb rendelkezéseibe akarták foglalni, kifejezetten erre hivatkoztak. [10] A német kormány szerint az irányelv egyéb rendelkezései ezt a következtetést támasztják alá, különösen 32. cikke, amely a lakóhelyekkel kapcsolatban kifejezetten elfogadja a lakóhelyek elosztásával kapcsolatos tagállami gyakorlatokat. A Genfi Egyezmény rendelkezéseinek vizsgálata sem vezetne eltérő következtetésre, mivel 26. cikke is kifejezetten a lakóhely megválasztásának szabadságára hivatkozik. A német kormány is azt a körülményt emeli ki, hogy a 2011/95 irányelv nem tartalmazza a Genfi Egyezmény valamennyi rendelkezését. A Kreis Warendorf ebben az értelemben azt állítja, hogy az irányelv 20. cikke világosan megmutatja, hogy az irányelv rendelkezéseit a Genfi Egyezményben foglalt jogok sérelme nélkül kell alkalmazni, amely egyezmény a menekültként elismert személyekkel kapcsolatban kizárólag ott egészíti ki az irányelvet, ahol a 33. cikk esetéhez hasonlóan az irányelv az Egyezményben foglalt garanciák által biztosítotthoz képest kisebb védelmet nyújt. Ezenkívül, a Kreis Warendorf és a német kormány is azt állítja, hogy az irányelv 33. cikkének tartalma nem azonos a Genfi Egyezmény 26. cikkének tartalmával.

2. Értékelés

30. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolásához elsősorban azt kell meghatározni, hogy a szóban forgó rendelkezésben szereplő „szabad mozgás” fogalma magában foglalja-e a lakóhely megválasztásának szabadságát, a szó szerinti, a rendszertani, a teleologikus és a történeti értelmezés követelményei alapján, és másodsorban, hogy az említett szabadság korlátozását jelenti-e a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség előírását képező intézkedés.

a) Az 2011/95 irányelv 33. cikke szerinti „szabad mozgás” fogalmának értelmezéséről

i) A szó szerinti értelmezés

31. Ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság és a Bizottság is kiemeli, a szövegre való puszta hivatkozás nem elegendő a szóban forgó rendelkezés végleges értelmezésének megállapításához.

32. Egyfelől az a tény, hogy a német változatban az irányelv 33. cikkének címe a „Freizügigkeit” szót használja, maga a cikk szövege pedig a „Bewegungsfreiheit” kifejezést, nem minősül relevánsnak az egyéb nyelvi változatok fényében, amelyek többségében egyetlen kifejezést, a „szabad mozgást” alkalmazzák, amely megegyezik az alapvető uniós szabadságok keretében általánosan alkalmazott kifejezéssel. [11]

10 — E következtetést támasztja alá a az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésének b) és c) pontja, amely egyrészt a szabad mozgáshoz és a tartózkodáshoz való jogra vonatkozik, valamint az uniós jog egyéb rendelkezései, mint például az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontja és a 21. cikk (1) bekezdése, továbbá az Alapjogi Charta 45. cikke, ezek mind olyan rendelkezések, amelyek különbséget tesznek a mozgás szabadsága és a tartózkodáshoz való jog között. Szintén [jelentőséggel bírnak] a másodlagos jog egyéb normái, mint a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 180., 96. o.) 7. cikke, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

11 — Például, a spanyol (*libre circulación*), a francia (*liberté de circulation*), az angol (*freedom of movement*), az olasz (*libertà di circolazione*), a holland (*vrij verkeer*), a portugál (*liberdade de circulação*), a román (*libertatea de circulație*), a dán (*Fri bevægelighed*), a svéd (*fri rörlighet*), a bolgár (*Свобода на придвижване*), az észt (*Liikumisvabadus*), a görög (Ελεύθερη κυκλοφορία), a cseh (*svoboda pohybu*), a szlovák (*sloboda pohybu*), a lett (pārvietošanās brīvība), a horvát (*sloboda kretanja*) nyelvű változat szerint. A terminológiai eltérés például, különösen a lengyel nyelvű változatban (swobodny przepływ/swoboda przemieszczania) fordul elő.

33. Kétségtelenül ott, ahol az uniós jogi rendelkezések kifejezetten az uniós polgárok jogait szabályozzák, ezek gyakran szó szerint a lakóhelyhez való jogra hivatkoznak. [12] A „szabad mozgás” fogalmát azonban nem mindig használják egységes módon, különösen az uniós jogban, ahogy azt a német kormány is elismeri az írásbeli észrevételeiben. Így az uniós jog a „szabad mozgás” fogalmát gyakran alkalmazza tág értelemben is, hogy egymáshoz szorosan kapcsolódó olyan jogok összességére hivatkozzon, amelyek között a mozgás szabadsága, a lakóhely megválasztásának szabadsága, [13] valamint a saját államból való kilépés szabadsága is megtalálható, amely jogok, ahogy azt Mayras főtanácsnok a Rutili-ügyre vonatkozó indítványában találóan megjegyezte, elválaszthatatlanok. [14]

34. Az EUMSZ 202. cikk jó példát nyújt a „szabad mozgás” olyan fogalomként való használatára, amely mind a mozgás, mind a lakóhely megválasztását magában foglalja. A tengeren túli országok és területek társulásának szentelt fejezet alá tartozó jelen cikk olyan jogi aktusokra hivatkozik, amelyek „az országokból és területekről származó munkavállalóknak a tagállamokon belüli szabad mozgására” irányadók, annak kétségbe vonása nélkül, hogy az említett szabályok a lakóhely megválasztásához való jogra vonatkozó előírásokat is magukba foglalják.

35. Másfelől, a „szabad mozgás” fogalmát gyakran használják olyan címként, amely a mozgás és lakóhely megválasztásának szabadságára vonatkozó jogokat öleli fel. [15] Ily módon a szabad mozgás tág fogalma gyakran előfordul olyan kifejezésekben, mint a „szabad mozgás jogával rendelkező személyek”. [16]

36. Ezenkívül, a 2011/95 irányelv 33. cikkének az uniós jog értelmében vett szabad mozgás fogalmára való egyértelmű utalása ellentétben áll a harmadik államok állampolgárai jogállásának szabályozására irányuló azon eszközök tartalmával, amelyek a tagállam teljes területén való „szabad tartózkodás” kifejezést alkalmazzák. [17]

37. Továbbá nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy mind az uniós joggal, mind a nemzetközi joggal foglalkozó szakirodalomban, a „mozgás” fogalmát általában véve összetett és több olyan tényezőből álló jogi fogalomként használják, amelyek egyáltalán nem csak az utazás vagy a mozgás szabadságát érintik. [18]

12 — Különösen az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésének b) és c) pontja; a 21. cikk (1) bekezdése és a 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja, valamint az Alapjogi Charta 45. cikkének (1) és (2) bekezdése és a 2004/38 irányelv.

13 — Lásd például: A. Olesti Rayo, „La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia”, in: J. Mª Beneyto Pérez (szerk.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009., 325–387. o.

14 — Mayras főtanácsnok Rutili-ügyre vonatkozó indítványa (36/75, EU:C:1975:124), amelyben a munkavállaló azon jogára hivatkozik, hogy „»tényleges állásajánlatokra jelentkezzen«, valamint a tagállamok területén szabadon mozogjon és munkavállalás céljából e tagállamban tartózkodjon”.

15 — Hivatkozhatunk az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésére, az EUMSZ III. rész IV. címe alatti megnevezésre; az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésére; az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdésére; az EUMSZ 46. és 48. cikkre.

16 — Ez a kifejezés gyakran előfordul a Schengeni vívmányok rendelkezései között.

17 — Lásd: a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL L 16., 2004., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.) 11. cikke (1) bekezdésének h) pontja; a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2009. május 25-i 2009/50/EK tanácsi irányelv (HL L 155., 17. o.) 14. cikke (1) bekezdésének h) pontja; a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. február 26-i 2014/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 375. o.) 22. cikkének b) pontja; valamint a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. május 15-i 2014/66/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 157., 1. o.) 17. cikkének b) pontja.

18 — Csak néhány példa említése érdekében, 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 és 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.; G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press, 2008.

38. Mindezek alapján úgy vélem, hogy önmagában a „mozgás szabadságára” való szó szerinti hivatkozás, a lakóhely megválasztásához való jognak a 2011/95 irányelv 33. cikkben történő kifejezett említése nélkül, nem elegendő egy olyan értelmezéshez, hogy ez utóbbi jogot kizárásra kerül az említett rendelkezés hatálya alól.

ii) Rendszertani és teleologikus értelmezés

39. A fenti megállapítást alátámasztja a rendszertani és a teleologikus értelmezés, amelynek keretén belül a Genfi Egyezmény és az alapvető jogok is különös jelentőséggel bírnak.

40. Itt különösen azt fontos kiemelni, hogy, amint az a 2011/95 irányelv (4), (23) és (24) preambulumbekezdésből kitűnik – az előző, 2004/83 irányelv megfelelő preambulumbekezdéseihez hasonlóan – azért fogadták el az irányelvet, hogy a közös fogalmakra és feltételekre támaszkodva segítsék a tagállamok illetékes hatóságait a Genfi Egyezmény alkalmazása során, és hogy az Egyezmény a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi.[19] Következésképpen, amint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti, az irányelv rendelkezéseit „annak általános rendszere és célkitűzése fényében kell értelmezni, tiszteletben tartva a Genfi Egyezményt és az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében szereplő egyéb vonatkozó szerződéseket”[20].

41. Kétségtelen, hogy a 2011/95 irányelv nem tartalmazza a Genfi Egyezményben foglalt valamennyi jogot,[21] és az e jogok sérelme nélkül alkalmazandó.[22] Mindazonáltal, és annak ellenére, hogy az említett egyezmény általi védelem nem alkalmazható teljes egészében a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében, a Genfi Egyezményt olyan eszköznek kell tekinteni, amelyre az irányelv azon rendelkezéseinek értelmezése során kell hivatkozni, amelyek az Egyezményben foglaltakkal azonos jogokat tartalmaznak. A Genfi Egyezménnyel összhangban történő azon értelmezés követelményét, amely a 2011/95 irányelv egyéb rendelkezésein túl, annak jogi alapjából és keletkezéséből vezethető le,[23] nem fosztja meg érvényesülésétől az a tény, hogy az irányelv rendelkezései – a szóban forgó cikk esetéhez hasonlóan – egyformán szabályozzák a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosult személyek jogait, az irányelv 20. cikkének (2) bekezdésében foglaltak szerint.

42. Ilyen körülmények között a Genfi Egyezmény 46. cikke különös jelentőséggel bír, amelyben a szabad mozgáshoz való jogra vonatkozó cím alá tartozik együttesen a befogadó állam területén való szabad tartózkodáshoz és mozgáshoz való jog.[24]

43. Másrészt, az irányelv (16) preambulumbekezdése megállapítja, hogy az irányelv „tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és szem előtt tartja különösen a [Charta] által elismert elveket”, és biztosítani kívánja különösen „az emberi méltóság teljes körű tiszteletben tartását […]”.

19 — Lásd például a 2004/83 irányelvvel kapcsolatban: X és társai ítélet (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), 39. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

20 — H. N.-ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302), 28. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

21 — Qurbani-ítélet (C-481/13, EU:C:2014:2101), 24. és 26. pont.

22 — Amint arra a 2011/95 irányelv 20. cikke (1) bekezdése kifejezetten rámutat.

23 — Lásd: Mengozzi főtanácsnok B egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-57/09 és C-101/09, EU:C:2010:302), 42. pont.

24 — Tanulságos e tekintetben az UNHCR-nek a 2004/83 irányelv 32. cikkére vonatkozó magyarázata, amelyben megállapítja, hogy „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 Directive2004/83/EC*, 2005.

44. Kétségtelen, hogy az irányelvet az alapvető jogokkal összhangban kell értelmezni. E kötelezettség, amint az a Kamberaj-ítéletben [25] megmutatkozott, kiterjed az adott irányelv harmadik államok állampolgárai tekintetében jogokat megállapító rendelkezései terjedelmének és tartalmának meghatározására. Ebben az ítéletben ugyanis a Bíróság kimondta, hogy tiszteletben kell tartani a Charta 34. cikkében foglalt jogokat, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelvben előírt egyenlő bánásmód elvét tiszteletben tartó szociális biztonsági, szociális ellátási és védelmi intézkedések megállapításához. [26]

45. Márpedig meg kell jegyezni, hogy bár a Charta 45. cikke kizárólag a tagállamokban való szabad mozgás jogára vonatkozik, nem utal kifejezetten a valamely tagállam területén belül történő szabad mozgásra és tartózkodásra, [27] a szabad mozgás belső dimenziója az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése alapján az uniós jog olyan általános elvét képezi, amely a tagállamok alkotmányos hagyományaiból és az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkéből következik. [28] E rendelkezés, a PPJE 12. cikkével együtt, a szabad mozgás fogalmának azon értelmezését támasztja alá, miszerint az összekapcsolt és elválaszthatatlan módon foglalja magában az emberi mobilitással kapcsolatos, megbonthatatlanul összekapcsolódott különböző elemeket úgy, hogy „az egyik tényező megtagadása következtében a többiről kijelenthető, hogy inkább ábránd, mint valóság” [29].

46. E megállapítások alapvetően összhangban vannak a mozgásszabadsággal kapcsolatos azon általános meggyőződéssel, amely azt a mozgásból és a lakóhely megválasztásából álló összetevőket tartalmazó jognak tekinti, mivel egyébként nehezen lenne biztosítható az irányelv 33. cikkének hatékony érvényesülése. Végeredményben, egy meghatározott területen történő mozgáshoz való jog, amint az „premodern” előzményeiből következik, erőteljes instrumentális alkotórésszel rendelkezik olyan értelemben, hogy jórészt a lakóhely szabad megválasztására irányuló jogosultságról van szó. [30]

47. Az a tény, hogy a 2011/95 irányelv 32. cikkének (2) bekezdése a lakhatáshoz való hozzáférés tekintetében kifejezetten elfogadta a nemzetközi védelemben részesülő személyek elosztására vonatkozó tagállami gyakorlatot, végeredményben azonos következtetést eredményez. Véleményem szerint e megállapítás kizárólag a nemzetközi védelemben részesülők esetleges elosztását igazolja a tagállam azon kötelezettségei teljesítésének keretében, amelyek a lakhatáshoz való hozzáférés tekintetében a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére irányuló közpolitikák alkalmazására vonatkoznak. Másképpen fogalmazva, az irányelv 32. cikke (2) bekezdésének bevezető megjegyzését kizárólag úgy kell értelmezni, mint azt a módot, ahogy az a tagállamok azon érdekét biztosítja, hogy a saját lakásügyi politikájuk kialakítása révén megelőzzék a nemzetközi védelemben részesülő személyek koncentrálódását.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, 79. és azt követő pontok.

26 — 2003. november 25-i tanácsi irányelv (HL L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.), a 2011. május 11-i 2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 132., 1. o.) módosított változatban.

27 — Valamely tagállamban a szabad mozgáshoz való alapvető jog jelentősége következtében e jog bizonyos mértékben az Unión belüli szabad mozgáshoz való jog alá tartozik. Így a 2004/38 irányelv 22. cikke előírja, hogy tagállamok csak akkor állapíthatnak meg területi korlátozásokat a tartózkodási jogra és a huzamos tartózkodási jogra vonatkozóan, ha ugyanezeket a korlátozásokat állampolgáraikra is alkalmazzák. A Rutili-ítéletben (36/75, EU:C:1975:137) a Bíróság kimondta, hogy „az adott terület meghatározott körzetére korlátozott tartózkodási tilalmakat illetően, a közösségi jog által védelemben részesített személyeknek, a Szerződés 7. cikke értelmében és az említett rendelkezés hatálya alatt, az érintett tagállam állampolgáraival azonos elbánásban kell részesülniük” (49. pont). Az egyenlő bánásmód e kötelezettsége árnyaltabban jelenik meg az Oteiza Olazabal ítéletben (C-100/01, EU:C:2002:712), egyéni magatartáson alapuló, olyan súlyos közrendi és közbiztonsági indokok miatti területi korlátozásokkal kapcsolatban, amelyek másképpen az ország területének egészére vonatkozó tartózkodási tilalmat, illetve az ország területének egészéről való kiutasítást eredményeznének. A valamely tagállamon belüli szabad mozgást az uniós jog közvetett módon is védelemben részesíti annyiban, amennyiben az ezt korlátozó nemzeti intézkedés egyúttal érintheti a tagállamok közötti szabad mozgást és nem igazolt. Lásd: Libert és társai (C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Meg kell jegyezni, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság is megállapítja, hogy az EJEB azon ítélkezési gyakorlata, amely az EJEE negyedik jegyzőkönyve 2. cikkére vonatkozik, a lakóhelyre vonatkozó feltételt esetenként a szabad mozgás fogalmába sorolja (lásd például: a 2003. július 17-i 32190/96. sz. Luordo kontra Olaszország ítélet; a 2010. április 20-i 19675/06. sz. Villa kontra Olaszország ítélet, valamint a 2007. február 22-i, 1509/02. sz. Tatishvili kontra Oroszország ítélet).

29 — Lásd: R. Higgins, „The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country”, *International Affairs*, 49. kötet, 31973. sz., 341–357. o., 342. o., amely a belépéssel, tartózkodással és kilépéssel kapcsolatos jogra vonatkozik.

30 — A mozgásszabadság németországi eredetének részletes történelmi tanulmányozásához, J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

iii) Történeti értelmezés

48. Végezetül, jóllehet a kizárólag a 2011/95 irányelv előkészítő munkálataira vonatkozó történeti értelmezés nem meggyőző,[31] a 2004/83 irányelv és a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelv[32] előkészítő munkálatainak együttes vizsgálata megerősíti, hogy a lakóhely megválasztásának szabadságát a 2011/95 irányelv 33. cikke szerinti szabad mozgás fogalmába sorolják.

49. Ugyanis a Tanácsnak a menedékkérők tagállami befogadására vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló irányelvre vonatkozó javaslatát,[33] amely a 2003/9 irányelv alapjául szolgált, megelőzték a Tanács azon következtetései, amelyek az említett kérelmezők lakóhelye szabad megválasztásának esetleges korlátozására vonatkozó meghatározott iránymutatást tartalmaztak.[34] Kifejezetten ezen iránymutatásokra alapítva, a Bizottság javaslatának 7. cikke már fontos korlátozásokat tartalmazott. Márpedig, ahogy ez a szövegből és a cikkhez fűzött magyarázatokból kitűnik[35], annak ellenére, hogy e korlátozások nyilvánvalóan érintették a lakóhelyet, a javaslatban alkalmazott kifejezés általánosan a „szabad mozgásra" hivatkozott. E nyelvezettel összhangban, a Bizottság pár hónappal később benyújtott javaslata, amely megalapozza a 2004/83 irányelvet,[36] kizárólag a mozgás szabadságára utalt, amely kifejezést egyértelműen a 2004/83 irányelv 32. cikke és a 2011/95 irányelv 33. cikke is használja.

50. Ily módon a 2003/9 irányelv 7. cikkében, amely jelenleg az (EU) 2013/33[37] irányelv 7. cikke, egyrészt, a szabad mozgásra, másrészt a lakóhelyre vonatkozó korlátozásokra történő nyilvánvaló utalás az összetett tárgyalások tulajdonképpeni eredménye, amelyek célja a szabad mozgás különböző alkotóelemeire vonatkozó korlátozások pontos szabályozása, amelyeket a Bizottság javaslata foglalt egybe.[38] Ezzel szemben a szóban forgó irányelv szövegét gazdagító szabad mozgás fogalma nem képezte hasonló jellegű vita tárgyát. Ez alapján, amint azt a Bizottság a tárgyaláson megállapította, egyébként kifejezetten magyarázatot kellett volna adni arra, hogy a szabad mozgásnak miért csak az egyik alkotóeleme került bele a javaslatba.

51. Így tehát a 2003/9 irányelv és a 2004/83 irányelv előkészítő munkálatainak együttes vizsgálata, amely irányelveket részben egymást átfedő időszakokban és olyan javaslatok alapján tárgyaltak, amelyekben a Bizottság a szabad mozgást illetően hasonló nyelvezetet használt, annak megállapítását eredményezi, hogy a 2011/95 irányelv 33. cikke szerinti mozgásszabadság a szabad mozgás mellett a lakóhely megválasztásának szabadságát is magában foglalja. Valójában nehezen képzelhető el, hogy egy azonos időszakban megtárgyalt és tárgyát tekintve egymáshoz kapcsolódó két irányelv keretében az uniós jogalkotó bármely vita nélkül úgy döntött volna, hogy kizárja a szabad mozgás egyik olyan lényegi elemét a nemzetközi védelemben részesülő személyek tekintetében, amely elemet a menedékkérőkkel kapcsolatban széles körben megvitattak.

31 — A 2011/95 irányelv 33. cikke szinte szó szerint megismétli a 2004/83 irányelv 32. cikkének szövegét, amely egyúttal tükrözi a Bizottság javaslatának terminológiáját (COM(2001) 510 végleges). A Bizottság a tárgyalás során feltett kérdés kapcsán kifejtette, hogy célja az volt, hogy a lakóhely megválasztásának szabadságát a szabad mozgás fogalma alá sorolja. Mindazonáltal, sem az említett javaslatban foglalt magyarázatok, sem az ezt követő előkészítő munkálatok nem tartalmaznak olyan tényezőt, amely alapján megállapítható az uniós jogalkotónak a szóban forgó kérdéssel kapcsolatos szándéka.

32 — 2003. január 27-i tanácsi irányelv (HL L 31., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.).

33 — COM(2001) 181 végleges.

34 — A Tanács 2000. november 30-i és december 1-jei következtetései, 13865/00. sz. dokumentum, amelyek a mellékletben tartalmaznak néhány „Iránymutatást a menedékkérők befogadásának feltételeire vonatkozó jövőbeli közösségi jogi eszközhöz".

35 — Az említett magyarázatokban arra is utal, hogy tiszteletben kell tartani az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve szerinti szabad mozgáshoz való jogot. A Tanácsnak a menedékkérők tagállami befogadására vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló irányelvre vonatkozó javaslata, COM(2001) 181 végleges, (HL C 213E., 286. o.).

36 — COM(2001) 510 végleges.

37 — A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 180., 96. o.).

38 — Lásd például: 11541/01. sz., 6467/02. sz. vagy 7307/02. sz. tanácsi dokumentumok.

52. Végeredményben, a fenti megállapítások alapján kijelenthető, hogy a 2011/95 irányelv 33. cikke szerinti „mozgásszabadság” fogalma magában foglalja a mozgás és a lakóhely megválasztásának szabadságát is.

b) Azon kérdésről, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség a szabad mozgás korlátozását jelenti-e

53. A 2011/95 irányelv terjedelmének megállapítását követően nem nehéz választ adni arra a kérdésre, hogy a lakóhely adott helyen történő létesítésére vonatkozó feltétel önmagában a rendelkezésben előírt szabad mozgás korlátozását jelenti-e, e tekintetben függetlenül attól a kérdéstől, hogy az említett intézkedés egyébként tiszteletben tartja-e a harmadik államok jogszerűen tartózkodó állampolgáraival szembeni egyenlő bánásmód követelményét, aminek a vizsgálatára az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre vonatkozó értékelésem keretében kerül sor.

54. E tekintetben elegendő az intézkedés jellegének, valamint következményeinek megállapítása. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a szóban forgó intézkedés előírja, hogy egy meghatározott helyen kell lakóhelyet létesíteni és azt használni, az egész ország területén való szabad mozgás és tartózkodás lehetőségének korlátozása nélkül. Másrészt, ahogy azt a német kormány a tárgyaláson kifejtette, e kötelezettség elmulasztásához olyan szankciók kapcsolódnak, amelyek bírság kiszabásával is együtt járhatnak.

55. Ilyen körülmények között, figyelembe véve, hogy a lakóhely szabad megválasztásának elsődleges tartalma éppen az, hogy szabadon lehet dönteni arról, hogy az adott személy hol kíván élni, egyértelműen kitűnik, hogy a lakóhely adott helyen való létesítésének kötelezettsége tartalmi szempontból a szabad mozgást korlátozását jelenti, függetlenül attól, hogy a kérdéses intézkedés nem zárja ki a bizonyos ideig más helyre történő utazás vagy ott tartózkodás lehetőségét, illetve attól függetlenül, hogy meghatározott feltételek kerüljenek előírásra az említett kötelezettség módosítása tekintetében. [39]

56. Következésképpen az javaslom, hogy a kérdést előterjesztő bíróág által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre a Bíróság azt a választ adja, hogy a 2011/95 irányelv 33. cikkében előírt szabad mozgás korlátozását jelenti az a feltétel, hogy a tagállam által egy földrajzilag behatárolt területen kell lakóhelyet létesíteni, teljesen függetlenül attól, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személy szabadon mozoghat vagy tartózkodhat a tagállam egész területén.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésről*

57. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó igenlő válasz esetén a Bundesverwaltungsgericht azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség összeegyeztethető-e a 2011/95/EU irányelv 33. és/vagy 29. cikkével, ha azt az állami szociális terheknek az államterületen belüli, azok viselői közötti arányos megosztására alapítják (előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés), vagy ha azt migrációs vagy integrációs politikai indokokra, például a külföldiek bizonyos településeken vagy járásokban való nagyszámú letelepedése által előidézett szociális feszültségek megakadályozásának indokára alapítják (előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés). Ez utóbbi tekintetében a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ szeretne kapni, hogy elegendő-e elvont migrációs vagy integrációs politikai indokokra hivatkozni, vagy ellenkezőleg, az ilyen indokokat konkrétan meg kell jelölni.

39 — A 2009-es iránymutatások ugyanis előírták a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség visszavonását vagy felülvizsgálatát abban az esetben, ha létezik egy, bizonyos feltételeknek – elsősorban az egész család számára az élethez szükséges eszközök biztosítása a szociális ellátórendszer igénybevétele nélkül – megfelelő munkaszerződés, ha ez elősegíti a családi élet helyreállítását a házastárssal, élettárssal vagy a kiskorú gyermekekkel, vagy az életkoruk, betegségük vagy fogyatékosságuk miatt gondozásra szoruló családtagok ellátását, illetve a család környezetéből származó veszélyhelyzetek elkerülését.

58. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett e két kérdés értelmének és összefüggéseinek jobb megértése érdekében magának a kérdést előterjesztő bíróságnak, a Bundesverwaltungsgerichtnek a 2008. január 15-i ítéletét [40] kell megemlíteni, amelyben megállapította, hogy a lakóhelyre vonatkozó feltétel, ahogy arról a jelen egyesített ügyekben szó van, nem alkalmazható a menekültként elismert személyek helyzetére, mivel ellentétes a Genfi Egyezmény 23. cikkével, ha a feltételt kizárólag az állami szociális terhek arányos területi megosztásának szükségessége indokolja. A kérdést előterjesztő bíróság azonban kétségbe vonja, hogy ugyanez az érvelés alkalmazható a kiegészítő védelemben részesülő személyekre, mivel az irányelv 29. cikkének – amely „a saját állampolgárok számára meghatározottakkal azonos feltételek mellett történő szükséges szociális ellátásokra" vonatkozik – szó szerinti szövege nem egyezik meg a Genfi Egyezmény 23. cikkének szövegével – amely „az azonos elbánásra" hivatkozik. Mindazonáltal, és a Bundesverwaltungsgericht ítélkezési gyakorlata szerint is, menekültként elismert személyek esetében a lakóhelyre vonatkozó feltételt migrációs vagy integrációs politikai indokok is igazolhatják, jóllehet ehhez nem lenne elegendő az említett indokokra való pusztán absztrakt utalás, mivel, épp ellenkezőleg, az illetékes hatóságoknak konkrétan meg kell jelölniük az említett korlátozás alapjául szolgáló indokokat.

1. A Bírósághoz benyújtott észrevételek

59. Ibrahim Alo és Amira Osso, valamint a Bizottság szerint is a lakóhelyre vonatkozó korlátozás ellentétes a 2011/95 irányelv 29. és 33. cikkével.

60. Ibrahim Alo megállapítja, hogy a lakóhelyre vonatkozó, szóban forgó kötelezettség szociális támogatás nyújtása alapján írja elő a szabad mozgás korlátozását, ami a 2011/95 irányelv 29. cikkének megsértését jelenti. Egyúttal megállapítja, hogy a vitatott intézkedés ellentétes a PPJE 12. cikkének (1) bekezdésével, mivel olyan korlátozást jelent, amelyet a törvény nem ír elő, és az említett rendelkezés (3) bekezdése szerinti kritériumok alapján sem igazolható. Amira Osso szerint az irányelv 33. cikke a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek közötti azonos bánásmódról rendelkezik, ezért az a tény, hogy a Bundesverwaltungsgericht ítélkezési gyakorlata alapján Németországban a Genfi Egyezménynek megfelelően nem írható elő korlátozás a menekültek tekintetében, azt jelenti, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyekkel szemben is biztosítani kell az azonos bánásmódot. Ugyancsak figyelembe véve azt, hogy a német jog nem teszi lehetővé, hogy az állampolgárai részére nyújtott szociális ellátást egy meghatározott lakóhelyhez kössék, a kiegészítő védelemben részesülő személyekkel szemben előírt, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség szintén ellentétes az irányelv 29. cikkével. Az a tény, hogy a rendelkezés a „szükséges szociális ellátásra" vonatkozik, nem járhat a területi korlátozások engedélyezésével. Amira Osso megjegyzi, hogy a 2009-es előírásokban szereplő migrációs és integrációs indokok kizárólag humanitárius, politikai vagy nemzetközi jogi okokból befogadott külföldiekre vonatkoznak, nem pedig az összes jogszerűen tartózkodó személyre, ezért eltérő bánásmód áll fenn, ami sérti az irányelv 33. cikkét. Ezenkívül előadja, hogy az illetékes hatóságok nem állapították meg, hogy tekintetében közérdekű igazoló okokat kell alkalmazni: nem bizonyították, hogy lakóhelye szabad megválasztása aránytalan teherrel fenyegetne bizonyos régiókat, és azt sem, hogy az társadalmi feszültségek kialakulásához járulna hozzá. Amira Osso ezenfelül azt állítja, hogy a lakóhely meghatározott övezetekben történő kijelölése problémákat okozhat a munkavállalás tekintetében, és „stigmatizálhatja" az érintett személyeket.

61. A Bizottság úgy véli, hogy két feltétel együttes teljesülése esetén korlátozható a szabad mozgás a kiegészítő védelemre jogosult személyek tekintetében. Egyrészt, nem járhat a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek közötti eltérő bánásmóddal, ami a „nemzetközi védelemre jogosult személyek" közös elnevezéséből adódik. A 2011/95 irányelv 20. cikkének (2) bekezdésében alkalmazott elv alapján kizárólag a 29. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban lehetséges a különbségtétel. Másrészt, a tagállamok csak más, jogszerűen tartózkodó személyekkel azonos feltételek mellett korlátozhatják a szabad mozgást. Bár a Bizottság szerint a nemzeti bíróság feladata a nemzeti

40 — BVerwG (1 C 17.7).

szabályozás e két feltétel szempontjából történő vizsgálata, megállapítja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a nemzeti szabályok kettős megkülönböztetést alkalmaznak, ami ellentétes az irányelv 33. cikkével. Ezenkívül azt is megállapítja, hogy a 29. cikk nem releváns a szabad mozgás korlátozásának indokolása szempontjából. Abban az esetben, ha a korlátozás nem alkalmazható hátrányosan megkülönböztető módon, a Bizottság úgy véli, hogy az előadott indokok jogszerű céloknak tekinthetők és elfogadhatók, feltéve, hogy az arányosság elvét tiszteletben tartják, és összhangban vannak az irányelv célkitűzéseivel.

62. A görög kormány szerint a tagállam mérlegelési jogkörrel rendelkezik azon indokok meghatározására, amelyek alapján a szabad mozgásra vonatkozó korlátozások megállapíthatók. Mindazonáltal, e korlátozásokat az irányelv korlátain és célkitűzésein belül, az általános elvekkel és az arányosság elvével összhangban kell alkalmazni. Így a lakóhelyre vonatkozó feltétel alkalmas eszköznek bizonyulhat az ésszerűtlen terhek megelőzésére bizonyos közösségek tekintetében és a beilleszkedés elősegítése szempontjából, ezért az indokolt lehet.

63. A német kormány és a Kreis Warendorf az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén másodlagosan azt állítják, hogy a lakóhelyre vonatkozó feltétel szerinti korlátozásokra irányuló intézkedések nem ellentétesek az irányelv 29. és 33. cikkével. Mindketten az irányelv 29. cikkének és a Genfi Egyezmény 23. cikkének szövege közötti eltérést hangsúlyozzák, amely azt bizonyítja, hogy az uniós jogalkotó különbséget kívánt tenni. A német kormány az irányelv 33. cikkével kapcsolatban rámutat arra is, hogy az AufenthG 12. cikkének (2) bekezdése valamennyi külföldi tekintetében lakóhelyre vonatkozó korlátozásokat ír elő, és arra is, hogy az irányelvvel nem ellentétes az, hogy e korlátozások nem vonatkoznak a menekültekre, mivel az irányelv nem írja elő a legnagyobb kedvezményes elbánás alkalmazásának kötelezettségét. Mindenesetre a pénzügyi megfontolások és a migrációs, illetve integrációs politikára vonatkozó megállapítások indokolhatnák a lakóhelyet korlátozó kötelezettséget, ha jogszerű célt követnek és összhangban vannak az arányosság elvével. A német kormány azt is megjegyzi, hogy ha úgy tekintjük, hogy a két tényező közül az egyik önmagában nem elegendő a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség igazolására, meghatározó jelentőségű annak megállapítása, hogy mindkét tényező egyidejű fennállása mégis indokolhatná-e az ilyen jellegű intézkedést. A Kreis Warendorf írásbeli észrevételeiben nem foglal állást a harmadik kérdéssel kapcsolatban, figyelemmel arra, hogy a határozata nem migrációs vagy integrációs jellegű megfontolásokon alapult.

2. Értékelés

64. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés arra keresi a választ, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség összeegyeztethető-e az irányelv 29. és 33. cikkével, amennyiben az alábbi két ok valamelyike ezt igazolja: a szociális ellátás terheinek területi megosztásához kapcsolódó ok és a migrációs, illetve integrációs politikai megfontolásokból fakadó ok.

65. Mielőtt válaszokat javasolnék az egyes kérdésekre, szükségesnek tartom megjegyezni, hogy bár a kérdést előterjesztő bíróság a 2011/95 irányelv két különböző cikkére, a 29. és 33. cikkére hivatkozással terjesztette elő a kérdéseit, elemzésemben az utóbbi rendelkezésre helyezem a hangsúlyt. Bár elképzelhető, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség korlátozhatja az állampolgárokkal „azonos feltételek mellett” nyújtott szociális ellátáshoz való jogot, azonban a Bíróság által előírt egyik alkotóelemből sem következik, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség a szociális ellátásokhoz való hozzáférés korlátozásával jár abban az esetben, ha például a kiegészítő védelemben részesülő személyek esetleg nem teljesítik e kötelezettséget. Másrészről, figyelembe véve, hogy az említett rendelkezés második bekezdése megengedi az eltérő bánásmódot a kiegészítő védelemben részesülő személyekkel kapcsolatban az alapellátáson felüli ellátások tekintetében, nyilvánvaló, hogy a rendelkezés ezen vetületét az elemzésem során figyelmen kívül kell hagynom, mivel nem került megállapításra, hogy a tagállam alkalmazta-e ezt a kivételt vagy sem, és hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget indokoló ellátások az alapellátások körébe tartoznak-e, vagy sem.

66. Másfelől, a 29. cikk nem segít annak vizsgálatakor, hogy az előadott okokra alapított intézkedés összeegyeztethető-e az uniós joggal, mivel e rendelkezésből, bár a szociális ellátásokhoz való hozzáférés terén elfogadja az eltérő bánásmódot a kiegészítő védelemben részesített személyekkel kapcsolatban, nem következik, hogy az irányelv 33. cikke szerinti szabad mozgáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételekkel kapcsolatban hasonlóan eltérő bánásmód alkalmazható.

67. Már az irányelv 33. cikkének hatálya kapcsán emlékeztetni kell arra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ezenfelül jogalanyok egyéb kategóriáit megillető jogokra való hivatkozással megállapított viszonylagos jog keretében vetődnek fel. Ez azt jelenti, hogy az előadott okokat nem kizárólag a tagállamon belüli szabad mozgásra vonatkozó korlátozás esetleges indokaiként kell vizsgálni tartalmi szempontból, hanem azt is elemezni kell, hogy indokolható-e az eltérő bánásmód.

68. Az említett indokok e kettős szempontból való vizsgálatát megelőzően szükségesnek tartok néhány észrevételt tenni a tagállamon belüli szabad mozgáshoz való jogra vonatkozóan a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével kapcsolatban.

69. Ebben az összefüggésben nem felejthetjük el, hogy a szabad mozgáshoz való alapvető jog nyilvánvaló módon kapcsolódik a személyiség kiteljesedéséhez [41] a jelenlegi körülmények között, ahol a mobilitás az egyike azon tényezőknek, amelyek lehetővé teszik az Unió tagállamainak dinamikus társadalmaiban élő személyek szakmai és személyes célkitűzéseinek megvalósítását. Ezenfelül, a személyes mobilitás által képviselt jelentős értéket az uniós jog alapelvei között kell említeni. A nemzetközi védelem azon alanyai tekintetében, akiknek még saját államaikat is el kellett hagyniuk, és akiknek, amint azt a 2011/95 irányelv (41) preambulumbekezdése is kiemeli, különös integrációs nehézségekkel kell szembenézniük, a fogadó államon belüli szabad mozgás olyan különös érdeket képvisel, amelyet nem szabad alulértékelni.

a) A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról a tagállamon belüli szabad mozgással kapcsolatban

70. A menekültek joga és az emberi jogok összetett nemzetközi jogi összefüggésétől függetlenül kétségtelen, hogy az uniós jogban, ahogy azt a 2011/95 irányelv (16) preambulumbekezdése elismeri, az alapvető jogok egy olyan alap referenciakeretet képeznek, amelybe a nemzetközi védelemben részesített személyek sajátos jogállása illeszkedik. Másfelől, a 2011/95 irányelv VII. fejezetének rendelkezései az egyenlő bánásmód elve alapján különböző megfogalmazások segítségével határozzák meg a nemzetközi védelemben részesülő személyek jogállását,. Jelenleg a Charta 20. cikkében foglalt szóban forgó elv az uniós jog alapelvének minősül, amelynek egyik sajátos kifejeződése a Charta 21. cikkének (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve. [42] A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében „az említett elv megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható”. [43]

71. Ebben az összefüggésben nyilvánvaló, hogy a jelen ügyek a menekült jogállás függvényében két különböző, egyenlőtlen bánásmód által jellemzett lehetséges helyzetet vázolnak fel: egyrészt a kiegészítő védelemben részesített személyek helyzete a menekültekkel összehasonlítva, másrészt a nemzetközi védelemben részesülő személyek helyzete összességében véve a más harmadik államok jogszerűen tartózkodó állampolgáraival összehasonlítva.

41 — Ekképp hangsúlyozza az Egyesült nemzetek Szervezetének Emberi Jogi bizottsága a mozgásszabadságról a PIDCP 12. cikke) szóló, 1999. november 2-i 27. sz. észrevételeiben (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), amelynek szövege e megjegyzéssel kezdődik: „a mozgásszabadság a személyiség szabad kiteljesedésének egyik feltétele”.

42 — Glatzel-ítélet (C-356/12, EU:C:2014:350), 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43 — Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ítélet (C-550/07 P, EU:C:2010:512), 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

72. Az olyan menekültekkel kapcsolatos eltérő bánásmód ugyanis, akik szociális ellátásban részesülnek, és így hasonló helyzetben vannak, kizárólag az eltérő jogálláson alapulhatna.

73. Másfelől, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, bár az AufenthG 12. §-ának (2) bekezdése előírja, hogy a területi korlátozások általánosan kiköthetők harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, a 2009-es közigazgatási előírások kizárólag arról rendelkeznek, hogy harmadik országok olyan állampolgáraival szemben, akiknek tartózkodását nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okokból engedélyezték, lakóhelyre vonatkozó korlátozást kell kikötni, ha a jogosult szociális ellátásokban részesül. Ezen oknál fogva a többi olyan külföldivel szemben alkalmazottól eltérő bánásmód, akik egyébként a szociális ellátások igénybevételét illetően hasonló helyzetben vannak, kizárólag a migráns jogálláson alapul. Nem zárható ki annak lehetősége, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek és egyéb külföldiek között összehasonlításra kerüljön a tény, miszerint ez utóbbiak beutazását az AufenthG szerint szükséges anyagi fedezet rendelkezésre állásához kötik, és azon tény, hogy a tartózkodásukat igazoló indokok eltérők.[44] Elegendő azt megjegyezni, hogy e tekintetben az irányelv 33. cikke a Genfi Egyezmény 26. cikkével összhangban megállapítja, hogy az összehasonlítási szempont az egyéb jogszerű tartózkodással rendelkező, harmadik államok állampolgáraihoz való viszonyítás.[45]

74. Nem kétséges, hogy a megkülönböztetés egyik tiltott oka a migráns jogállás. Egyrészt, bár a 21. cikk a kifejezetten tiltott indokok közül erre nem hivatkozik „különösen”, nem vitatott, hogy az e rendelkezésben foglalt felsorolás nem kimerítő jellegű. Másrészt, és kiegészítésképpen, a migráns jogállásnak a megkülönböztetés egyik tiltott okaként való elismerése a Charta 21. cikkének az EJEE 14. cikkével összhangban történő értelmezéséből ered, amely kötelező erővel bír, mivel a két rendelkezés egybevág.[46] Valójában az EJEB is elismerte, hogy a migráns jogállás az EJEE 14. cikkében foglalt „egyéb helyzet” fogalmába tartozó egyik kategóriának minősül.[47]

75. Másrészről, azon körülmény, hogy a nemzetközi védelemre jogosult személyek helyzetét megfosztották a személyes szabad döntés lehetőségétől, amely más típusú migráns jogállással kapcsolatban fennáll, azt vonja maga után, hogy kizárólag nagyon súlyos okokra lehet hivatkozni az eltérő bánásmód igazolására, ami az arányosság vizsgálata során szigorú elemzési szabályokat határoz meg.[48]

76. A Charta 21. cikkét az EJEE 14. cikke viszonylatában kell értelmezni, ha a szóban forgó eltérő bánásmód kifejezetten az Egyezmény keretén belül elismert valamelyik alapvető jog, különösen, az EJEE negyedik jegyzőkönyve 2. cikkének értelmében vett valamely tagállamban való szabad mozgáshoz való jog alkalmazási körében valósul meg. E jog, ahogy azt ezen indítvány 46. pontjában már jeleztem, alapelvként az alapvető uniós jogok vitathatatlan részét képezi.

44 — E kérdésről lásd: R. Bank, „Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie” in.: R. Hofmann és T. Löhr, (szerk.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008., 169–181.o., 174. o. A Genfi Egyezmény 6. cikke előírja, hogy „az »azonos körülmények« fogalom azt jelenti, hogy bármely követelményt (ideértve az átmeneti tartózkodásra vagy a tartózkodás időtartamára és feltételeire vonatkozó követelményt), amelyet az egyénnek, ha nem lenne menekült teljesítenie kellene ahhoz, hogy a kérdéses jogot élvezhesse, ténylegesen teljesítenie kell, azon követelmények kivételével, amelyeknek természetüknél fogva a menekült nem tehet eleget.”

45 — Ez a fogalom, amelyet nem határoz meg az irányelv, magában foglal minden olyan személyt, aki nem minősül uniós polgárnak az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése értelmében, és aki megfelel a valamely tagállamban lakóhellyel történő rendelkezés feltételeinek. Úgy is érthető, hogy a lakóhellyel rendelkező egyéb személyekre történő általános utalás általánosságban azon külföldiekre vonatkozik, amelyek lakóhelye nem kivételes indokokon vagy nemzetközi védelmen alapul.

46 — A Chartához fűzött magyarázatok szövege alapján, 21. cikk.

47 — Lásd: az EJEB 2011. június 21-i, 5335/05. sz. Ponomaryovi kontra Bulgária ítélete, és különösen a 2011. szeptember 27-i, 56328/07. sz. Bah kontra Egyesült Királyság ítélete.

48 — Lásd: a hivatkozott Bah kontra Egyesült Királyság ítélet, 48. cikk.

77. Kétségtelen ugyan, hogy az EJEB a valamely államon belüli szabad mozgáshoz való jogot úgy értelmezte, hogy ha az kizárólag az adott állam területén jogszerűen tartózkodó személyekre vonatkozik, nem alkalmazható azon külföldiekre, akik a szóban forgó államba történő belépéskor megsértik az előírt feltételeket, amely között a tartózkodási engedély területi érvényességére vonatkozó feltétel is megtalálható.[49] Mindazonáltal pontosítani kell az ítélkezési gyakorlat helyes értelmezését a valamely államon belüli, az uniós jog általános elvének tekintett szabad mozgáshoz való alapvető jog tartalmának meghatározásakor.

78. A hivatkozott ítélkezési gyakorlat ugyanis mindig olyan helyzetekre vonatkozó ügyeket érintett, amelyekben a külföldieket kizárólag ideiglenesen fogadták be, menedékjog iránti kérelmük elbírálására várva, vagy mert kitoloncolásukat nem lehetett végrehajtani. Márpedig a jelen ügyben távolról sincs kizárólag átmeneti helyzetről szó, Ibrahim Alo és Amira Osso a kiegészítő védelemre jogosultak elismert jogállásával, és a 2011/95 irányelv 24. cikke alapján kiállított tartózkodási engedélyekkel rendelkeznek, amelyeket évek óta időszakosan megújítanak.

79. Végül, a kiegészítő védelem jogállása átmeneti jellegének hiányát bizonyítja azt a tény, hogy a 2003/109 irányelv hatályát kiterjesztették abból a célból, hogy a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi személy számára hozzáférhetővé tegyék a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállását.[50]

80. A fenti megállapítások alapján először is emlékeztetni kell arra, hogy – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatát követve és a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összhangban – az eltérő bánásmód akkor igazolható, ha „objektív és ésszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll a szóban forgó szabályozás által jogszerűen elérni kívánt céllal, illetve arányos az ezen bánásmód által elérni kívánt céllal”[51].

81. A lakóhelyre vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatos feltételt jogilag elsősorban az AufenthG 12. cikke (2) bekezdésének második mondata alapozza meg, amelyre vonatkozóan a 2009-es előírások korlátozzák a hatósági mérlegelési jogkör gyakorlását.[52]

82. Azon mozgástéren belül, amely a tagállamoknak biztosítható a különböző jellegű célok eléréséhez szükséges intézkedések elfogadása tekintetében, a 2009-es előírásokban kifejezetten rögzített két célkitűzés – nevezetesen az aránytalan költségvetési teher megelőzése bizonyos tartományok és települések tekintetében, valamint a társadalmi kirekesztettség, illetve az integrációra gyakorolt negatív következmények elkerülése – önmagában és egyenként is jogszerű célt képez. Különösen az integráció elősegítése az irányelv által is kifejezetten elismert célkitűzés, mivel az (41) preambulumbekezdésében megállapítja, hogy „ahhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogaikat és ellátásaikat, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait”.

83. A fentiek alapján, annak vizsgálatakor, hogy az eltérő bánásmód egyébként arányos-e a két jogszerű céllal, számos különös észrevétel vetődik fel a már az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés által felvázolt egyes igazolások vonatkozásában.

49 — A 2007. november 20-i 44294/04. sz. Omwenyeke kontra Németország határozat. Lásd szintén: az Emberi Jogok Európai Bizottságának 12068/86. sz., P. kontra Németország határozata; 11825/85. sz., U. és S. kontra Németország határozata, valamint a 14102/88. sz. Aygün kontra Svédország határozata.

50 — A 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében: a fenti irányelv módosításáról szóló, 2011. május 11-i 2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 132., 1. o.).

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

52 — A hatósági mérlegelési jogkört körülhatároló hatósági utasítások és a „törvényi minőségre” vonatkozó követelmények közötti kapcsolatról, amikor éppen az alapul szolgáló törvény joghézagát töltik be, lásd például: 5947/72. sz. Silver kontra Egyesült Királyság ítélet, 88. pont. A 2009-es iránymutatások a nyilvánosság számára hozzáférhetők. Az EJEB megállapította, hogy az Egyezmény nem határozza meg pontosan a közzététel módját, 26449/95. sz., Spacek s.r.o. kontra Cseh Köztársaság ítélet, 57. pont. A törvény által előírt korlátozások kérdéséről már részletesen állást foglaltam a Scarlet Extended ügyre vonatkozó indítványomban (C-70/10, EU:C:2011:255), 88. és azt követő pontok.

b) A kiegészítő védelemben részesülő személyek lakóhelyre vonatkozó kötelezettségéről, amelyet a szociális ellátás terheire vonatkozó területi megosztás indokai igazolnak (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés)

84. A lakóhelyre vonatkozó kötelezettség előírásában fennálló, a szociális ellátási terheknek egyrészt a kiegészítő védelemben részesülő személyek és a menekültek, másrészt a szociális ellátás valamennyi igénybevevője közötti kiegyensúlyozott területi megosztásának célján alapuló eltérő bánásmód arányossága nehezen védhető.

85. Előzetesen megállapítható, hogy ez az indok láthatóan nem felel meg az arányosság elve követelményeinek, különösen a szabad mozgáshoz való jog érdemi tartalma szempontjából. Nem tűnik ugyanis túl merésznek az a megállapítás, hogy egy szövetségi állam keretében kevésbé korlátozó intézkedések is léteznek, amelyek között elképzelhető a költségvetési egyensúlyhiány megosztására és területi kompenzációjára vonatkozó mechanizmus kidolgozása. Pusztán e megállapítás is lehetővé teszi már annak kizárását, hogy egy olyan intézkedés, mint a jelen ügyben vizsgált, a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, megfelelőnek bizonyulhasson az arányosság elvének követelményei szempontjából.

86. Ráadásul egy ilyen jellegű intézkedés, amelyet főszabály szerint kizárólag a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében kell alkalmazni, nem pedig az ugyanolyan típusú szociális ellátásban részesülő menekültek tekintetében, nehezen tesz eleget a kitűzött célnak való megfelelés követelményének. Nem kerül ugyanis megállapításra, hogy mennyiben érhető el a szociális ellátás terheire vonatkozó területi megosztás helyes egyensúlya, amennyiben a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség előírása ezen okból a kiegészítő védelemben részesülő személyekre korlátozódik és nem a menekültekre.

87. Mindenesetre egy olyan eltérő bánásmód, amelyet a menekültként elismert személyekkel kapcsolatban elfogadhatatlan indok igazol, összeegyeztethetetlen a 2011/95 irányelv különös szabályozási keretével, amely jelentősen korlátozza a tagállamok mérlegelési mozgásterét a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek közötti bármely eltérő bánásmód megállapítása tekintetében.

88. A Bíróság számos alkalommal hozott döntést a kiegészítő védelem jogállásával kapcsolatban, ahogy azt a 2011/95 irányelv elődje, a 2004/38 irányelv rögzítette, amely előírta, hogy „a [2004/83] irányelv a »nemzetközi védelem« fogalma keretében két elkülönülő védelmi rendszert szabályoz, azaz egyrészről a menekült jogállást, másrészről pedig a kiegészítő védelmi jogállást, mivel az irányelv 2. cikkének e) pontja kimondja, hogy a kiegészítő védelemre jogosult személy az, »aki nem minősül menekültnek«”[53]. E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy „a 2004/83 irányelv által biztosított kiegészítő védelem a Genfi Egyezményben meghatározott menekültvédelmi rendszerhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű”[54] és „a menekült jogállás kiterjedtebb védelmet nyújt, mint a kiegészítő védelmi jogállás”[55].Ez következik egyébként az irányelv 20. cikkének (1) bekezdésében foglaltakból olyan értelemben, hogy a VII. fejezet rendelkezései nem sértik a genfi egyezményben megállapított jogokat.

89. A fentiekre figyelemmel, és tekintettel arra, hogy a kiegészítő védelem mint sajátos alakzat, bizonyos autonómiával rendelkezik, különös jelentőséggel bír az uniós jogalkotónak a két jogállás egységesítésének előmozdítására irányuló kifejezett szándéka. A 2011/95 irányelv 20. cikkének (2) bekezdése ugyanis kifejezetten megállapítja, hogy eltérő rendelkezés hiányában az irányelv VII. fejezetében foglalt valamennyi jogot mind a menekültek, mind pedig a kiegészítő védelemre jogosult személyek vonatkozásában alkalmazni kell, és ezáltal az egyenlő bánásmódot alapelvként

53 — Salahadin Abdulla és társai ítélet (C-175/08, C-176/08, C-178/08 és C-179/08, EU:C:2010:105), 78. pont.

54 — H. N. ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302), 32. pont.

55 — H. N. ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302), 34. pont.

határozta meg.[56] Így az irányelv kifejezi a jogalkotó azon nyilvánvaló elhatározását, hogy egységes jogállást alkot a nemzetközi védelemre jogosult személyek tekintetében, és úgy rendelkezik, hogy „a kiegészítő védelemben részesülők számára a menekülteket ezen irányelv szerint megillető jogokkal és ellátásokkal azonos jogokat és ellátásokat kell biztosítani, valamint azonos jogosultsági feltételek alkalmazandók rájuk", bár „a szükséges és tényszerűen indokolt [helyesen: igazolt] eltérések kivételével"[57].

90. Márpedig az említett kivételeket kifejezetten szabályozta az uniós jogalkotó azzal, hogy az irányelv VII. fejezetének vonatkozó cikkeiben meghatározza azokat a különös eseteket, amelyekben az eltérő bánásmód elfogadható.

91. Ezenkívül azt sem kell elfelejteni, amint azt Bot főtanácsnok[58] kiemelte, hogy a 2011/95 irányelv, az elődjével szemben, nagy vonalakban eltörölte a menekülteket és a védelemre jogosult személyeket megillető jogok közötti különbséget, amely kizárólag és kivételesen a tartózkodási engedélyek, az utazási dokumentumok területén és a szociális védelemmel kapcsolatban élnek tovább.

92. Következésképpen az irányelv azon rendelkezéseinek tartalmát, amelyek különbségtétel nélkül állapítanak meg jogokat, nem lehet ismét szétbontani attól függően, hogy a nemzetközi védelemre jogosultak a Genfi Egyezmény hatálya alá tartoznak-e vagy nem. Ugyanis az uniós jog értelmezése és a jogbiztonság elve megköveteli, hogy az irányelv VII. fejezetében rögzített jogok jogosultjaival kapcsolatban a cikket azonos módon értelmezzék ott, ahol a vonatkozó rendelkezések semmilyen különbségtételről nem rendelkeznek. Végezetül nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az EUMSZ 78. cikk megállapítja, hogy az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít ki, amelynek összhangban kell lennie a Genfi Egyezménnyel, ezáltal elismerve az Egyezmény mint közös hivatkozási standard jelentőségét.[59]

93. A fenti megállapítás alapján már csak azt kell megjegyezni, hogy a 2011/95 irányelv 33. cikke a 29. cikktől eltérően nem ír elő semmilyen különbségtételt a menekülteket és a kiegészítő védelemre jogosultakat megillető bánásmód tekintetében, azáltal, hogy a „nemzetközi védelemben részesülő személyekre" mint az általa szabályozott jog jogosultjaira hivatkozik.

94. Végeredményben úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek lakóhelyére vonatkozó, az alapeljárás tárgyát képező szabályozásban előírthoz hasonló, a szociális ellátási terhek arányos területi megosztása biztosításának célkitűzésén alapuló kötelezettség nem egyeztethető össze a 2011/95 irányelv 33. cikkével.

56 — H. Battjes, „Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE", in: K. Hailbronner és D. Thym (szerk.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. kiadás (C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016.), nyomtatás alatt, 20. lábjegyzet. Lásd szintén: V. Moreno Lax és M. Garlick, „Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection" in.: S. Peers [et. al.] (szerk.), *EU Immigration and Asylum Law.Text and Commentary*, 2. kiadás, Brill Kiadó, 2014., 65–210. o., 158. o.

57 — A 2011/95 irányelv (39) preambulumbekezdése.

58 — Bot főtanácsnok Abdida-ügyre vonatkozó indítványának (C-562/13, EU:C:2014:2167) 11. pontja, és a M'Bdoj ügyre vonatkozó indítványának (C-542/13, EU:C:2014:2113) 9. pontja. A két jogállás közötti különbségek eltörlését támogató irány a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL L 180., 60. o.) is nyilvánvaló. Lásd: Bot főtanácsnok H. N. ügyre vonatkozó indítványának 46. pontja, C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — E kérdésről, K. Hailbronner és D. Thym, „Chapter IV. Asylum, Legal Framework for EU Asylum Policy", in: K. Hailbronner és D. Thym, i. m. 9. lábjegyzet.

c) A kiegészítő védelemben részesülő személyek lakóhelyre vonatkozó, migrációs és integrációs politikai indokok által igazolt kötelezettségéről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés)

95. A szóban forgó korlátozásnak a valamely államon belüli szabad mozgáshoz való joghoz viszonyított, migrációs és integrációs politikai követelményeken alapuló esetleges igazolás szempontjából tekintett arányossága anyagi jogi értékelése vonatkozásában minden nehézség nélkül elfogadható, hogy a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség alkalmas a kitűzött cél elérésére, és a nemzetközi védelemben részesülő személyek koncentrálódását kevésbé korlátozó intézkedésekkel nehéz elkerülni. Ez utóbbi tekintetében a különös társadalmi összefüggések sajátosságainak értékelésére vonatkozásában kétségtelenül a legjobb helyzetben lévő nemzeti bíróság feladata azt megvizsgálni, hogy rendelkezésre állnak-e és megfelelők-e az olyan intézkedések, mint például a már hivatkozott megosztási politika által a lakóhelyek különböző helyeken történő létesítésének ösztönözése állami lakások biztosítása útján.

96. Mindenesetre annak vizsgálatakor, hogy egy ilyen jellegű intézkedés szűk értelemben véve arányos-e a szabad mozgáshoz való jog anyagi jogi tartalmával, a kérdést előterjesztő bíróság feladata a vitatott intézkedés vizsgálata, a szóban forgó érdekek mérlegelése során pedig figyelembe kell vennie, hogy az államon belüli szabad mozgáshoz való jog vitathatatlanul jelentős a kiegészítő védelemben részesülő személyek számára, amit a jelen indítvány 70. pontjában már hangsúlyoztam.

97. Az egyéni érdek súlyára és annak szükségességére tekintettel, hogy az arányosság elvének értékelésénél szigorú vizsgálati szint alkalmazandó, migrációs és integrációs megfontolásokkal kapcsolatos absztrakt indokok nem elegendőek egy olyan intézkedés igazolásához, mint a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség. Kizárólag a migrációs és integrációs jellegű konkrét megállapításokhoz kapcsolódó, megfelelő súlyú indokokkal lehet esetlegesen igazolni a jelen ügyben szereplőhöz hasonló intézkedés alkalmazását a kiegészítő védelemben részesített személyek tekintetében. Ilyen jellegű indokok a különösen nyilvánvaló társadalmi feszültség sajátos körülményei között állnak fenn, a közrendre gyakorolt hatással együtt, esetleg a szociális ellátásokban részesülő nemzetközi védelmére jogosult személyek nagyszámú koncentrálódása alapján.

98. A lakóhelyre vonatkozó kötelezettség arányosságának vizsgálatakor figyelembe kell venni annak időbeli tartamát és területi kiterjedését is, amely tényezőket a nemzeti bíróságnak is meg kell vizsgálnia. A lakóhellyel kapcsolatban előírt feltétel időtartamát illetően az időben túlzottan elhúzódó intézkedés nehezen egyeztethető össze az arányosság elvének követelményeivel. Hasonlóképpen, kétségtelen az, hogy relevanciával bír a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség szempontjából esetlegesen referenciaként szolgáló hely területi kiterjedése – település, körzet vagy akár tartomány.

99. Végezetül, és attól függetlenül, hogy a szóban forgó mozgás szabadságához való jogra irányuló korlátozás elfogadható lehet az imént kifejtett feltételek szerint, a migrációs és integrációs politikára vonatkozó indokokat abból a szempontból is meg kell vizsgálni, hogy összeegyeztethetők-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével.

100. A 2011/95 irányelv 33. cikke e tekintetben az egyenlő bánásmód elvének egy sajátos esetét állapítja meg az államon belüli szabad mozgással kapcsolatban, annak előírásával, hogy a szabad mozgást a „tagállamok saját területükön a harmadik országok területükön jogszerűen tartózkodó más állampolgáraira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett” engedélyezik, az irányelv egyéb cikkeitől eltérően, bármiféle eltérés lehetősége nélkül.

101. A jelen ügyben tárgyalt eltérő bánásmód abból ered, hogy bár az AufenthG 12. cikke lehetővé teszi a külföldiek lakóhelyére vonatkozó területi korlátozások megállapítását, e korlátozások általában véve kizárólag a 2009-es előírások útján váltak konkréttá a nemzetközi védelemre jogosultak számára.

102. Márpedig a nemzeti bíróságnak kell azt meghatároznia, hogy a fent kifejtettekhez hasonló olyan körülmények között, amelyekben a szabad mozgáshoz való jog korlátozása igazoltnak minősülhet, a nemzeti jogrend, összességében tekintve, nem kizárólag a nemzetközi védelemre jogosultakra szűkíti-e le a szóban forgó korlátozás hatályát.

103. Másfelől, és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban megállapítottaktól eltérően, a migrációs és integrációs politikai indokok miatt a lakóhelyet illetően előírt feltételeket a Genfi Egyezmény 26. cikkének történeti értelmezése általában véve nem támasztja alá. Ugyanis, bár a különböző államok küldöttei kiemelték, hogy el kell kerülni a menekültek bizonyos területeken, különösen a határvidékeken való koncentrálódását, az Egyezmény kidolgozásával megbízott bizottság végül nem fogadta el ezt a lehetőséget.[60] Ezzel azt a szilárd elköteleződést bizonyította, hogy a valamely állam területén jogszerűen tartózkodó menekültek szabad mozgására vonatkozó feltételeket általánosságban az egyéb külföldiekre vonatkozó feltételekhez igazítja. A 2011/95 irányelv 33. cikke a nemzetközi védelemben részesülők viszonylatában tükrözi vissza ezt az elköteleződést, fenntartva, hogy a tagállamok nagyobb mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az említett védelmet kérelmező személyek mozgását korlátozó intézkedések előírása tekintetében.[61]

104. Végeredményben úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a kiegészítő védelem jogállásával rendelkező személyek lakóhelyére vonatkozó, az alapügy tárgyát képező szabályozásban előírthoz hasonló, migrációs és integrációs politikai indokokkal igazolt kötelezettség kizárólag a 2011/95 irányelv 33. cikkével egyeztethető össze a Charta 21. cikke értelmében a valamely államon belüli szabad mozgáshoz való alapvető jog viszonylatában, amennyiben az említett indokok kellően komolyak, valóban konkrét ténybeli helyzethez kötődnek, és az arányosság elve követelményeinek tiszteletben tartása mellett a nemzeti jogrend, összességében vizsgálva, a szóban forgó korlátozás terjedelmét nem kizárólag a nemzetközi védelemben részesülő személyekre szűkíti le, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

IV – **Végkövetkeztetések**

105. A fent kifejtett megállapítások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszolja meg a Bundesverwaltungsgericht által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket:

„1) A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 33. cikkében előírt szabad mozgás korlátozását jelenti az a feltétel, hogy a tagállam által földrajzilag behatárolt területen kell lakóhelyet létesíteni, teljesen függetlenül attól, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személy szabadon mozoghat-e vagy tartózkodhat-e a tagállam egész területén.

2) A kiegészítő védelemben részesülő személyek lakóhelyére vonatkozó, az alapügy tárgyát képező szabályozásban előírthoz hasonló, szociális ellátási terhek arányos területi megosztásának biztosításán alapuló kötelezettség nem egyeztethető össze a 2011/95 irányelv 33. cikkével.

60 — J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005., 711. és 719. o.; R. Marx, „Article 26 – Freedom of Movement”, in.: A. Zimmermann (szerk.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011., 1160. o.; Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Ez a 2013/33 irányelv 7. cikke értelmében van így, figyelembe véve azt is, hogy a Genfi Egyezmény 31. cikkének (2) bekezdése kifejezetten elismeri annak lehetőségét, hogy a szabad mozgás tekintetében addig szükséges korlátozásokat írjanak elő, ameddig nem rendeződik a menedékkérő helyzete.

3) A kiegészítő védelem jogállásával rendelkező személyek lakóhelyére vonatkozó, az alapügy tárgyát képező szabályozásban előírthoz hasonló, migrációs és integrációs politikai indokokkal igazolt kötelezettség kizárólag a 2011/95 irányelv 33. cikkével egyeztethető össze az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikke értelmében a valamely államon belüli szabad mozgáshoz való alapvető jog viszonylatában, amennyiben az említett indokok kellően komolyak, valóban konkrét ténybeli helyzethez kötődnek, és az arányosság elve követelményeinek tiszteletben tartása mellett a nemzeti jogrend, összességében vizsgálva, a szóban forgó korlátozás terjedelmét nem kizárólag a nemzetközi védelemben részesülő személyekre szűkíti le, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.”