ĢENERĀLADVOKĀTA PEDRO KRUSA VILJALONA
[*PEDRO CRUZ VILLALÓN*] SECINĀJUMI,
sniegti 2015. gada 6. oktobrī[1]

Apvienotās lietas C-443/14 un C-444/14

Kreis Warendorf
pret
Ibrahim Alo
un
Amira Osso
pret
Region Hannover

(Bundesverwaltungsgericht (Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa — Direktīva 2011/95/ES — Normas attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saturu — Bēgļa statuss un alternatīvās aizsardzības statuss — 29. un 33. pants — Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 20. un 21. pants — Ženēvas konvencija — Brīva pārvietošanās uzņemošajā dalībvalstī — Dzīvesvietas pienākums — Ierobežojums — Pamatojums — Nepieciešamība nodrošināt līdzsvarotu sociālās palīdzības izdevumu sadalījumu starp pašvaldībām — Ar imigrācijas un integrācijas politiku saistīti apsvērumi

1. Izskatāmās lietas pamatā ir divi lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu, kuros *Bundesverwaltungsgericht* (Vācijas Federālā Administratīvā tiesa) uzdod trīs prejudiciālus jautājumus attiecībā uz Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 13. decembra Direktīvas 2011/95/ES par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu[2] 29. un 33. pantu, kurus Tiesai pirmo reizi ir lūgts interpretēt[3].

2. Abos lūgumos sniegt prejudiciālu nolēmumu, kuru saturs ir gandrīz identisks, galvenokārt ir paustas valsts tiesas šaubas par to, vai ar minēto direktīvu ir saderīgs valsts tiesībās paredzētais pienākums alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem, kas saņem sociālos pabalstus, dzīvot konkrētā vietā (tā sauktais "*Wohnsitzauflage*").

1 — Oriģinālvaloda – spāņu.

2 — OV L 337, 9. lpp. Ar šo direktīvu, kas ir saistoša dalībvalstīm, tika atcelta un aizstāta Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvu 2004/83/EK par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu (OV L 304, 12. lpp.).

3 — Tiesa ir interpretējusi Direktīvu 2004/83 spriedumos *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351); *B* (C-57/09 un C-101/09, EU:C:2010:661); *Y* (C-71/11 un C-99/11, EU:C:2012:518); *X* (no C-199/12 līdz C-201/12, EU:C:2013:720); *A* u.c. (no C-148/13 līdz C-150/13, EU:C:2014:2406); *T.* (C-373/13, EU:C:2015:413); *Shepherd* (C-472/13, EU:C:2015:117); *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453) un *Qurbani* (C-481/13, EU:C:2014:2101), dažus alternatīvās aizsardzības aspektus tā ir analizējusi arī spriedumos *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94); *Diakite* (C-285/12, EU:C:2014:39); *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452); *M. M.* (C-277/11, EU:C:2012:744); *Salahadin Abdulla* u.c. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 un C-179/08, EU:C:2010:105); *Abed El Karem El Kott* u.c. (C-364/11, EU:C:2012:826) un *H. N.* (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Visbeidzot, formulējot pēc iespējas precīzi, šī lieta attiecas uz problēmu, kas saistīta ar alternatīvā aizsardzības statusa saņēmēju pamattiesību brīvi izvēlēties dzīvesvietu atzīšanas pakāpi un it īpaši ar to, vai ir tiesisks gan to ierobežojums, kas ir noteikts sociālās palīdzības saņemšanas dēļ, gan atšķirīga attieksme salīdzinājumā ar citiem ārzemniekiem, kuri likumīgi uzturas valstī, – abi ierobežojumi ir paredzēti, lai teritoriāli sadalītu sociālās palīdzības izmaksas starp dažāda līmeņa pašvaldībām un veicinātu pienācīgu imigrācijas un integrācijas politiku.

I – **Atbilstošās tiesību normas**

A – *Starptautiskās tiesības*

1) Ženēvas konvencija

4. Ženēvā 1951. gada 28. jūlijā parakstītās Konvencijas par bēgļu statusu (turpmāk tekstā – "Ženēvas konvencija") [4] 23. pantā "Sociālā palīdzība" ir noteikts, ka "dalībvalstis nodrošina bēgļiem, kas likumīgi uzturas to teritorijā, tādus pašus atvieglojumus un palīdzību kā saviem pilsoņiem".

5. Konvencijas 26. pantā "Pārvietošanās brīvība" ir noteikts, ka "dalībvalstīm ir jāpiešķir bēgļiem, kas likumīgi uzturas to teritorijā, tādas tiesības kā tiesības brīvi izvēlēties dzīvesvietu un brīvi pārvietoties šajā teritorijā, ievērojot visus noteikumus, kādi parasti piemērojami ārzemniekiem tādos pašos gadījumos".

2) Starptautiskais pakts par pilsoņu un politiskajām tiesībām

6. Starptautiskā pakta par pilsoņu un politiskajām tiesībām [5] 12. pantā ir noteikts šādi:

"1. Ikvienam, kas likumīgi atrodas kādas valsts teritorijā, ir tiesības šajā teritorijā brīvi pārvietoties un brīvi izvēlēties dzīvesvietu.

[..]

3. Minētajām tiesībām nedrīkst būt nekādi ierobežojumi, atskaitot likumā paredzētos, kas nepieciešami valsts drošības, sabiedriskās kārtības, sabiedrības veselības vai tikumības vai citu cilvēku tiesību un brīvību aizsardzībai un ir savienojami ar citām šajā Paktā atzītajām tiesībām.

[..]"

3) Eiropas Cilvēktiesību konvencija

7. Romā 1950. gada 4. novembrī parakstītās Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – "ECPAK") [6] Ceturtā protokola 2. pantā "Pārvietošanās brīvība" ir noteikts šādi:

"1. Ikvienam, kas likumīgi atrodas kādas valsts teritorijā, ir tiesības šajā teritorijā brīvi pārvietoties un brīvi izvēlēties dzīvesvietu.

4 — *UNTS*, 189. sēj., 150. lpp., Nr. 2545 (1954), stājusies spēkā 1954. gada 22. aprīlī. Konvencijai tika pievienots 1967. gada 31. janvāra Protokols par bēgļa statusu, kas ir stājies spēkā 1967. gada 4. oktobrī.

5 — Pieņemts 1966. gada 16. decembrī un ir stājies spēkā 1976. gada 23. martā (*UNTS*, 999. sēj., 171. lpp.; turpmāk tekstā – "*ICCPR*").

6 — Ceturto protokolu, kas tika atvērts parakstīšanai 1963. gada 16. septembrī un ir stājies spēkā 1968. gada 2. maijā, ir ratificējušas visas dalībvalstis, izņemot Grieķiju, kas to nav nedz parakstījusi, nedz ratificējusi, un Apvienoto Karalisti, kas to ir parakstījusi, bet nav ratificējusi.

[..]

3. Nevienam nedrīkst liegt īstenot šīs tiesības, izņemot gadījumus, kas ir paredzēti tiesību aktos un nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā, lai aizsargātu valsts sabiedrisko drošību, valsts ekonomisko labklājību, nepieļautu nekārtības vai noziegumus, aizsargātu veselību vai tikumību vai aizstāvētu citu tiesības un brīvības.

4. Tiesībām, kas ir atzītas 1. punktā konkrētās jomās, arī drīkst noteikt ierobežojumus gadījumos, kas ir paredzēti tiesību aktos, un demokrātiskā sabiedrībā tie ir pamatoti ar sabiedrības interesēm."

B – *Savienības tiesības*

8. Līguma par Eiropas Savienības darbību 78. panta 1. punktā ir noteikts, ka "Savienība īsteno kopēju patvēruma, papildu aizsardzības un pagaidu aizsardzības politiku, lai varētu piešķirt attiecīgu statusu jebkuram trešās valsts pilsonim, kurš pieprasa starptautisku aizsardzību, un nodrošinātu atbilstību neizraidīšanas principam. Šai politikai jābūt saskaņā ar 1951. gada 28. jūlija Ženēvas konvenciju par bēgļu statusu un 1967. gada 31. janvāra Protokolu par bēgļu statusu, kā arī ar citiem ar to saistītiem līgumiem".

9. Direktīvas 2011/95 preambulas 4., 16., 17., 33., 39. un 45. apsvērums ir formulēti šādi:

"(4) Ženēvas konvencija un protokols veido pamatu bēgļu aizsardzības starptautiski tiesiskajam režīmam.

[..]

(16) Šī direktīva respektē pamattiesības un ievēro principus, kas jo īpaši atzīti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā [turpmāk tekstā – "Harta"]. Šī direktīva jo īpaši cenšas nodrošināt, ka pilnībā tiek respektēta cilvēka cieņa un patvēruma pieteikuma iesniedzēja un viņu pavadošo ģimenes locekļu tiesības uz patvērumu, un veicināt minētās Hartas 1., 7., 11., 14., 15., 16., 18., 21., 24., 34. un 35. panta piemērošanu, un tādēļ tā būtu attiecīgi jāīsteno.

(17) Attieksmē pret personām, uz kurām attiecas šī direktīva, dalībvalstīm ir saistības atbilstīgi to pieņemtiem starptautisko tiesību instrumentiem, tostarp jo īpaši tiem, kuros ir noteikts diskriminācijas aizliegums.

[..]

(33) Būtu jānosaka arī standarti, lai definētu alternatīvo aizsardzības statusu un noteiktu tā saturu. Alternatīvajai aizsardzībai vajadzētu būt komplementārai un papildus tai bēgļu aizsardzībai, kāda paredzēta Ženēvas konvencijā.

[..]

(39) Īstenojot Stokholmas programmas aicinājumu noteikt bēgļu vai tādu personu vienotu statusu, kuras ir tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, izņemot atkāpes, kas ir nepieciešamas un objektīvi pamatotas, alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem, būtu jāpiešķir tādas pašas tiesības un pabalsti, ko piešķir bēgļiem saskaņā ar šo direktīvu, un uz tām būtu jāattiecina tādi paši atbilstības nosacījumi.

[..]

(45) Lai izvairītos no sociālām grūtībām, ir lietderīgi starptautiskās aizsardzības saņēmējiem sociālās palīdzības ietvaros bez diskriminācijas nodrošināt adekvātu sociālo labklājību un iztikas līdzekļus. Attiecībā uz sociālo palīdzību valsts tiesību aktos būtu sīki jānosaka kārtība, kādā alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem, piešķir pamata pabalstus. Iespēja ierobežot šādu palīdzību tikai pamata pabalstu apmērā jāsaprot tādā nozīmē, ka tā atbilst vismaz minimālam ienākumu atbalstam, palīdzībai slimības vai grūtniecības gadījumā un palīdzībai vecākiem, ja minētie pabalsti tiek piešķirti valstspiederīgajiem saskaņā ar valsts tiesību aktiem."

10. Direktīvas 2011/95 2. panta b), f) un g) punktā ir iekļautas šādas definīcijas:

"b) "starptautiskās aizsardzības saņēmējs" ir persona, kurai ir piešķirts bēgļa statuss vai alternatīvās aizsardzības statuss, kā noteikts e) un g) apakšpunktā;

[..]

(f) "persona, kas tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību" ir trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks, ko nevar kvalificēt kā bēgli, bet attiecībā uz kuru ir sniegts pietiekams pamatojums, lai uzskatītu, ka attiecīgā persona, ja tā atgrieztos savā izcelsmes valstī, vai ja bezvalstnieks atgrieztos savas agrākās pastāvīgās dzīvesvietas valstī, tam draudētu reāls risks ciest būtisku kaitējumu, kā noteikts 15. pantā, un uz kuru neattiecas 17. panta 1. un 2. punkts, un kas nevar vai šāda riska dēļ nevēlas pieņemt minētās valsts aizsardzību;

g) "alternatīvās aizsardzības statuss" nozīmē, ka dalībvalsts atzīst trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku kā personu, kas ir tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību;

[..]."

11. Direktīvas 2011/95 VII nodaļas par starptautiskās aizsardzības saturu 20. pantā ir noteikts:

"1. Šī nodaļa neierobežo Ženēvas konvencijā noteiktās tiesības.

2. Šo nodaļu piemēro gan bēgļiem, gan personām, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, ja vien nav norādīts citādi.

[..]"

12. Direktīvas 2011/95 29. pants "Sociālā labklājība" ir formulēts šādi:

"1. Dalībvalstis nodrošina, ka starptautiskās aizsardzības saņēmējiem ir pieejama veselības aprūpe saskaņā ar tādiem pašiem atbilstības nosacījumiem kā tās dalībvalsts valstspiederīgajiem, kura šādu aizsardzību piešķīrusi.

2. Atkāpjoties no 1. punktā izklāstītā vispārīgā noteikuma, dalībvalstis var ierobežot tās sociālās palīdzības apjomu, ko piešķir alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem, piešķirot tikai pamata pabalstus, ko tad nodrošina tādā pašā līmenī un saskaņā ar tādiem pašiem atbilstības nosacījumiem kā dalībvalsts valstspiederīgajiem."

13. Direktīvas 2011/95 32. pantā par izmitināšanas vietu pieejamību ir noteikts šādi:

"1. Dalībvalstis nodrošina, ka starptautiskās aizsardzības saņēmējiem ir pieejamas izmitināšanas vietas ar tādiem pašiem nosacījumiem kā trešo valstu valstspiederīgajiem, kas likumīgi pastāvīgi uzturas dalībvalstu teritorijā.

2. Dalībvalstis, īstenojot savu praksi starptautiskās aizsardzības saņēmējus izmitināt pēc iespējas dažādās vietās, cenšas īstenot politiku, kuras mērķis ir novērst starptautiskās aizsardzības saņēmēju diskrimināciju un nodrošināt vienlīdzīgas iespējas attiecībā uz izmitināšanas vietu pieejamību."

14. Direktīvas 2011/95 33. pantā "Pārvietošanās brīvība dalībvalstī" ir noteikts, ka:

"Dalībvalstis ļauj starptautiskās aizsardzības saņēmējiem brīvi pārvietoties to teritorijā ar tādiem pašiem nosacījumiem un ierobežojumiem, kā noteikts attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kas likumīgi pastāvīgi uzturas to teritorijā."

C – *Vācijas tiesības*

15. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Likuma par ārzemnieku uzturēšanos, nodarbinātību un integrāciju Vācijas Federatīvās Republikas teritorijā, turpmāk tekstā – "*AufenthG*")[7] 5. panta 1. punkta 1. un 3. apakšpunktā ir noteikts šādi:

"(1) Uzturēšanās atļaujas izsniegšanas priekšnoteikums parasti ir:

1. nodrošināti iztikas līdzekļi.

[..]

(3) Ja uzturēšanās atļauju izsniedz atbilstoši [..] 25. panta 1.–3. punktam, [..] 1. un 2. punkts nav jāpiemēro [..]."

16. AufenthG 12. pantā ir noteikts:

"(1) Uzturēšanās atļauju izsniedz attiecībā uz visu valsts teritoriju. Tās derīgums atbilstoši Konvencijas, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu, normām, lai uzturētos citu līgumslēdzēju pušu teritorijās, paliek neskarts.

(2) Vīzu un uzturēšanās atļauju var izsniegt ar atrunām un pagarināt. Tām – arī vēlāk – var paredzēt nosacījumus, it īpaši par teritoriāliem ierobežojumiem."

17. AufenthG 25. panta "Uzturēšanās humānu apsvērumu dēļ" 2. punktā ir noteikts, ka "ārzemniekam ir jāizsniedz uzturēšanās atļauja, ja *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* ir piešķīrusi bēgļa statusu [..] vai alternatīvu aizsardzību [..]".

18. Bundesminister des Innern (Federālais iekšlietu ministrs) saskaņā ar *AufenthG*, saņemot *Bundesrat* [Federālās padomes] apstiprinājumu, ir izdevis 2009. gada 26. oktobra Vispārējos administratīvos noteikumus par *AufenthG* (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthaltsG*, turpmāk tekstā – "2009. gada noteikumi"), kas ir jāievēro kompetentajām iestādēm. Saskaņā ar minētajiem noteikumiem

7 — 2004. gada 30. jūlija *BGBl.* 2004 I, 1050. lpp.; 2008. gada 25. februāra redakcijā, kurā jaunākie grozījumi izdarīti ar 2013. gada 28. augusta likumu.

uzturēšanās atļaujai, kas izsniegta starptautisku, humānu vai politisku apsvērumu dēļ atbilstoši *AufenthaltsG* 2. nodaļas 5. iedaļai, gadījumā, kad attiecīgā persona saņem sociālā nodrošinājuma pabalstus, ir jānosaka dzīvesvietas nosacījums (tā sauktais "*Wohnsitzauflage*"). Attiecīgie minēto noteikumu punkti ir formulēti šādi:

"12.2.5.2.1
Dzīvesvietas izvēli ierobežojošs nosacījums it īpaši ir piemērots līdzeklis, lai ar piesaisti vienam reģionam novērstu atsevišķu [federālo] zemju un pašvaldību nesamērīgo nodokļu nastu, ko rada ārvalstu sociālo pabalstu saņēmēji. Attiecīgie nosacījumi var sekmēt arī to, ka tiek novērsta no sociālās palīdzības atkarīgo ārzemnieku koncentrēšanās noteiktās teritorijās un sociālā atstumtība ar tās nelabvēlīgo ietekmi uz ārzemnieku integrāciju. Attiecīgie pasākumi ir pamatoti arī tāpēc, lai ārzemniekus ar īpašu vajadzību integrēties piesaistītu konkrētai dzīvesvietai, kur viņi varētu izmantot integrācijas iespējas.

12.2.5.2.2
Šī iemesla dēļ dzīvesvietas izvēli ierobežojošie nosacījumi uzturēšanās atļauju saņēmējiem atbilstoši *Aufenthaltsgesetz* 2. nodaļas 5. iedaļai vai attiecīgi pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņēmējiem atbilstoši 23. panta 2. punktam tiek piešķirti un saglabāti tik ilgi un tiktāl, ciktāl viņi saņem *Sozialgesetzbuch* [Sociālā nodrošinājuma kodeksa] II vai XII grāmatā vai *Asylbewerberleistungsgesetz* [Likums par pabalstiem patvēruma meklētājiem] paredzētos pabalstus."

II – **Tiesvedības valsts tiesās, prejudiciālie jautājumi un tiesvedība Tiesā**

A – *Fakti*

19. I. Alo un *A. Osso* ir Sīrijas pilsoņi, kas attiecīgi 1998. un 2001. gadā pārcēlās uz Vāciju, kurā nesekmīgi uzsāka patvēruma pieteikumu procedūras. Tomēr Vācijas iestādes gan *I. Alo*, gan *A. Osso* atļāva uzturēties Vācijas teritorijā. Abi kopš patvēruma pieteikuma procedūras sākuma saņem sociālos pabalstus.

20. Abi pieteikuma iesniedzēji iesniedza nākamo patvēruma pieteikumu 2012. gadā, abos gadījumos *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Federālā migrācijas un bēgļu pārvalde, turpmāk tekstā – "*Bundesamt*") saskaņā ar *AufenthG* 60. panta 2. punktu noteica izraidīšanas uz Sīriju aizliegumu. Pamatojoties uz šiem lēmumiem, *I. Alo* un *A. Osso* ir alternatīvās aizsardzības saņēmēju statuss. Tādējādi Vārendorfas [*Warendorf*] apgabals un Hannoveres [*Hannover*] reģions attiecīgi *I. Alo* un *A. Osso* piešķīra attiecīgās uzturēšanās atļaujas, kurās saskaņā ar 2009. gada noteikumu 12.2.5.2.1. un 12.2.5.2.2. punktu tika noteikts viņu dzīvesvietas izvēli ierobežojošs nosacījums. Proti, *I. Alo* bija jāapmetas uz dzīvi Ālenes [*Ahlen*] pilsētā, savukārt *A. Osso* uzlika pienākumu apmesties uz dzīvi Hannoveres reģionā, izņemot Lejassaksijas galvaspilsētu. Abi nosacījumi tika noteikti atkārtoti uzturēšanās atļaujās, kuras saskaņā ar *AufenthG* 25. panta 2. punktu abiem pieteikuma iesniedzējiem tika izsniegtas 2014. gadā.

21. Šādos apstākļos gan *I. Alo*, gan *A. Osso* attiecīgi 2013. gada februārī un 2012. gada jūlijā cēla prasības atcelt tiesību aktu, ar kuru tika noteikti minētie dzīvesvietas izvēles ierobežojumi, un pirmajā instancē tās tika noraidītas. Tomēr apelācijas tiesas izdarīja citu secinājumu. Attiecībā uz *I. Alo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen* [Ziemeļreinas-Vestfālenes Augstākā administratīvā tiesa] ar 2013. gada 21. novembra spriedumu minēto nosacījumu atcēla, uzskatot, ka tas nebija saderīgs ar Direktīvas 2004/83 28. panta 1. punktu, skatot to kopsakarā ar 32. pantu. Vārendorfas apgabals pret šo spriedumu iesniedzējtiesā iesniedza kasācijas sūdzību (*Revision*). Attiecībā uz *A. Osso* Ziemeļsaksijas *Oberverwaltungsgericht* [Augstākā administratīvā tiesa] ar 2013. gada 11. decembra spriedumu noraidīja prasītājas apelācijas sūdzību. Pret šo spriedumu *A. Osso* iesniedza iesniedzējtiesā kasācijas sūdzību.

B – *Prejudiciālie jautājumi*

22. Uzskatot, ka strīdu atrisināšana bija atkarīga no Direktīvas 2011/95 interpretācijas, *Bundesverwaltungsgericht* nolēma apturēt abas tiesvedības un attiecībā uz katru no lietām uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai pienākums apmesties uz dzīvi teritoriāli ierobežotā dalībvalsts apvidū (pašvaldība, apgabals, reģions) ir pārvietošanās brīvības Direktīvas 2011/95/ES 33. panta izpratnē ierobežojums, ja, neraugoties uz to, ārzemnieks tomēr var brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalsts teritorijā?

2) Vai dzīvesvietas pienākums personām ar alternatīvu aizsardzības statusu ir saderīgs ar Direktīvas 2011/95/ES 33. pantu un/vai 29. pantu, ja tas ir pamatots ar to, lai tiktu sasniegts valsts sociālās palīdzības izdevumu pienācīgs sadalījums starp attiecīgajām iestādēm valsts teritorijā?

3) Vai dzīvesvietas pienākums personām ar alternatīvu aizsardzības statusu ir saderīgs ar Direktīvas 2011/95/ES 33. pantu un/vai 29. pantu, ja tas tiek pamatots ar migrācijas vai integrācijas politikas apsvērumiem, piemēram, lai novērstu sociālās atstumtības rašanos, ārzemniekiem masveidā apmetoties uz dzīvi konkrētās pašvaldībās vai apgabalos? Vai šajā ziņā abstrakti migrācijas vai integrācijas politikas apsvērumi ir pietiekami vai tomēr tādiem apsvērumiem ir jābūt konkrēti konstatētiem?"

C – *Tiesvedība Tiesā*

23. Ar Tiesas priekšsēdētāja 2014. gada 23. oktobra rīkojumu lietas C-443/14, C-444/14 un C-445/14 tika apvienotas rakstveida un mutvārdu procesā, kā arī sprieduma taisīšanai. Ar 2015. gada 1. aprīļa lēmumu *Bundesverwaltungsgericht* informēja Tiesu par prejudiciālo jautājumu lietā C-445/14 atsaukšanu pamatlietas priekšmeta zuduma dēļ, jo kompetentās iestādes attiecīgajai personai piešķīra bēgļa statusu. Minētā lieta tika izbeigta ar Tiesas priekšsēdētāja 2015. gada 28. aprīļa rīkojumu. Saskaņā ar Tiesas statūtu 23. panta 2. punktu rakstveida apsvērumus iesniedza *I. Alo*, *A. Osso*, Vārendorfas apgabals, Vācijas valdība, Grieķijas valdība un Eiropas Komisija, un visi, izņemot Grieķijas valdību, piedalījās tiesas sēdē, kas notika 2015. gada 14. jūlijā.

III – **Analīze**

24. Šajos prejudiciālajos jautājumos trīs secīgi aplūkojamās problēmas ir savstarpēji cieši saistītas. Pirmais jautājums ir par to, vai dzīvesvietas pienākums – šo lietu priekšmets – ir Direktīvas 2011/95 33. pantā paredzēto tiesību uz brīvu pārvietošanos ierobežojums, savukārt otrajā un trešajā jautājumā ir piedāvāti iespējamie pamatojumi, ja uz pirmo jautājumu tiktu sniegta apstiprinoša atbilde.

25. Turklāt šo pamatojumu pārbaudē ir jāņem vērā konkrētas atvasināto tiesību normas, ar kurām tiek atzītas tiesības, atsaucoties uz citiem jautājumiem piemērojamo standartu un ievērojot dažādus vienlīdzīgas attieksmes principa izpausmes veidus. Tam piemīt tāda īpatnība, ka ar piemērojamām atvasināto tiesību normām ir precizētas starptautiskās aizsardzības saņēmēju pamattiesības, kas savukārt ir saistītas ar īpašām Ženēvas konvencijā atzītām tiesībām. Tāpēc ir neizbēgami, ka, analizējot apstrīdētā pasākuma saderīgumu ar iesniedzējtiesas minētajām atvasināto tiesību normām, ir jāņem vērā prasības, kas izriet no pamattiesībām.

A – *Par pirmo prejudiciālo jautājumu*

26. Ar savu pirmo prejudiciālo jautājumu *Bundesverwaltungsgericht* vēlas noskaidrot, vai pienākums apmesties uz dzīvi teritoriāli tādā ierobežotā dalībvalsts apvidū kā pašvaldība, apgabals vai reģions ir pārvietošanās brīvības Direktīvas 2011/95 33. panta izpratnē ierobežojums, lai arī attiecīgā persona tomēr var brīvi pārvietoties un uzturēties minētās dalībvalsts teritorijā.

1) Tiesai iesniegtie apsvērumi

27. I. Alo, *A. Osso*, Grieķijas valdība un Komisija ierosina sniegt uz pirmo jautājumu apstiprinošu atbildi, savukārt Vācijas valdība un Vārendorfas apgabals, gluži pretēji, piedāvā noliedzošu atbildi.

28. Gan *A. Osso*, gan *I. Alo* un Grieķijas valdība uzskata, ka Direktīvas 2011/95 33. pantā minētais brīvas pārvietošanās jēdziens ietver tiesības izvēlēties dzīvesvietu. *A. Osso* uzskata, ka jēdzieni "*Bewegungsfreiheit*" un "*Freizügigkeit*" Savienības tiesībās nav lietoti vienveidīgi, piebilstot, ka direktīvas 33. pantā pret alternatīvās aizsardzības saņēmējiem ir paredzēta tāda pati attieksme kā pret bēgļiem un attiecībā uz pēdējiem minētajiem valsts tiesībās nedrīkst noteikt dzīvesvietas nosacījumus, lai nodrošinātu sociālās palīdzības izmaksu sadalījumu [8]. Lai pamatotu savu argumentu, ka brīvas pārvietošanās jēdziens ietver arī tiesības izvēlēties dzīvesvietu, *I. Alo* min Regulu (EEK) Nr. 1612/68 [9]. Savukārt Grieķijas valdība, minot LESD 21. panta 1. punktu, Ženēvas konvencijas 26. pantu, ECPAK Ceturtā protokola 2. panta 1. punktu un *ICCPR* 12. panta 1. punktu, piebilst, ka brīva pārvietošanās ietver divas savstarpēji cieši saistītas sastāvdaļas: pārvietošanās brīvību valsts teritorijā un tiesības apmesties uz dzīvi brīvi izvēlētā vietā.

29. Komisija uzskata, ka, lai arī Direktīvas 2011/95 33. panta burtiskai nozīmei nav izšķirošas nozīmes, interpretācija, ņemot vērā Ženēvas konvencijas 26. pantu, neļauj šaubīties, ka minētajā direktīvas pantā arī ir iekļauta brīva dzīvesvietas izvēle.

30. Turpretī gan Vācijas valdība, gan Vārendorfas apgabals vispirms balstās uz tiesību normas burtisko nozīmi, norādot, ka tajā ir tikai atsauce uz brīvu pārvietošanos un brīvība izvēlēties dzīvesvietu tajā nemaz nav minēta. Šajā ziņā tās norāda, ka šis aspekts ir būtisks, jo citās Savienības tiesību normās, kad ir bijusi vēlme iekļaut brīvību izvēlēties dzīvesvietu, tā skaidri tika minēta [10]. Vācijas valdības ieskatā, citas šīs pašas direktīvas tiesību normas apstiprinot šo secinājumu, it īpaši tās 32. pants, kurā skaidri ir atzīta valsts prakse veikt izmitināšanu dažādās vietās. Apsverot Ženēvas konvencijas noteikumus, nevarot izdarīt atšķirīgu secinājumu, jo tās 26. pantā arī ir tieša atsauce uz brīvību izvēlēties dzīvesvietu. Vācijas valdība arī uzsver, ka ne visi Ženēvas konvencijas noteikumi ir iekļauti Direktīvā 2011/95. Tāpat arī Vārendorfas apgabals uzsver, ka direktīvas 20. pantā skaidri ir norādīts, ka tās noteikumi ir piemērojami, neierobežojot Ženēvas konvencijā noteiktās tiesības, kas papildina direktīvu tikai attiecībā uz atzītajiem bēgļiem, un tad, kā tas ir 33. panta gadījumā, ja ir noteikta mazāka aizsardzība salīdzinājumā ar Konvencijā noteiktajām garantijām. Turklāt gan Vārendorfas apgabals, gan Vācijas valdība norāda, ka direktīvas 33. pants un Ženēvas konvencijas 26. pants savstarpēji neatbilst.

8 — *Bundesverwaltungsgericht* 2008. gada 15. janvāra spriedums 1 C 17.07, 20. punkts.

9 — Padomes 1968. gada 15. oktobra Regula (EEK) par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos Kopienā (OV L 257, 2. lpp.).

10 — Šo secinājumu apstiprinot LESD 45. panta 3. punkta b) un c) apakšpunkts, kurā ir atsauce uz tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēšanās tiesībām, kā arī citas Savienības tiesību normas, tādas kā LESD 20. panta 2. punkta a) apakšpunkts un 21. panta 1. punkts, kā arī Hartas 45. pants, kuros pārvietošanās brīvība ir nošķirta no uzturēšanās tiesībām. Tāpat arī citas atvasināto tiesību normas, tādas kā Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Direktīvas 2013/33/ES, ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai (OV L 180, 96. lpp.), 7. pants un Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīva 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV L 158, 77. lpp.).

2) Vērtējums

31. Lai atbildētu uz šo prejudiciālo jautājumu, pirmkārt, ir jānosaka, vai šajā tiesību normā minētais "brīvas pārvietošanās" jēdziens, ņemot vērā burtiskās, sistemātiskas, teleoloģiskās un vēsturiskās interpretācijas kritērijus, arī ietver brīvību izvēlēties dzīvesvietu un, otrkārt, vai pasākums – uzliktais dzīvesvietas pienākums – ir minētās brīvības ierobežojums.

a) Par Direktīvas 2011/95 33. pantā lietotā jēdziena "brīva pārvietošanās" interpretāciju

i) Burtiskā interpretācija

32. Kā norāda gan iesniedzējtiesa, gan Komisija, atsaukšanās uz burtisko nozīmi nav pietiekama, lai galīgi interpretētu aplūkojamo tiesību normu.

33. Pirmkārt, tam, ka vācu valodas versijā direktīvas 33. panta nosaukumā ir lietots jēdziens "*Freizügigkeit*" un tekstā pašā "*Bewegungsfreiheit*", nav būtiskas nozīmes, ņemot vērā citas valodu versijas, kurās galvenokārt ir lietots viens jēdziens "brīva pārvietošanās", kas atbilst parasti saistībā ar Savienības pamatbrīvībām lietotajam jēdzienam [11].

34. Ir skaidrs, ka tad, kad Savienības tiesību normas it īpaši reglamentē Savienības pilsoņu tiesības, tajās bieži vien skaidri ir minētas uzturēšanās tiesības [12]. Tomēr "brīvas pārvietošanās" jēdziens, it īpaši Savienības tiesībās, kā to savos rakstveida apsvērumos arī atzīst Vācijas valdība, ne vienmēr ir lietots vienveidīgi. Tādējādi Savienības tiesībās "brīvas pārvietošanās" jēdziens bieži vien tiek lietots plašā nozīmē, lai vispārēji atsauktos uz savstarpēji cieši saistītu tiesību kopumu, tostarp pārvietošanās brīvību un brīvību izvēlēties dzīvesvietu [13], kā arī brīvību izceļot no savas valsts, – visas šīs tiesības, kā savos secinājumos lietā *Rutili* retoriski ir norādījis ģenerāladvokāts A. Meirā [*H. Mayras*], ir nedalāmas [14].

35. LESD 202. pants ir labs piemērs tam, ka "brīvas pārvietošanās" jēdziens tiek lietots, lai ar to apzīmētu gan pārvietošanos, gan uzturēšanos. Šajā pantā, kas atrodas daļā attiecībā uz aizjūras zemju un teritoriju asociēšanu, ir atsauce uz tiesību aktiem, kas reglamentē "brīvu to darba ņēmēju pārvietošanos, kas no zemēm un teritorijām ierodas dalībvalstīs", neapstrīdot to, ka minētās normas ietver arī noteikumus par uzturēšanās tiesībām.

36. Otrkārt, "brīvas pārvietošanās" jēdziens bieži vien ir lietots kā nosaukums, kas ietver dažādas tiesības uz pārvietošanās brīvību un uzturēšanos [15]. Tāpat brīvas pārvietošanās jēdziens plašā nozīmē bieži vien tiek lietots tādos izteicienos kā "tiesību brīvi pārvietoties īstenotāji" [16].

11 — Piemēram, spāņu (*libre circulación*), franču (*liberté de circulation*), angļu (*freedom of movement*), itāļu (*libertà di circolazione*), nīderlandiešu (*vrij verkeer*), portugāļu (*liberdade de circulação*), rumāņu (*libertatea de circulație*), dāņu (*Fri bevægelighed*), zviedru (*fri rörlighet*), bulgāru (*Свобода на придвижване*), igauņu (*Liikumisvabadus*), grieķu (Ελεύθερη κυκλοφορία), čehu (*svoboda pohybu*), slovāku (*sloboda pohybu*), latviešu (pārvietošanās brīvība), horvātu (*sloboda kretanja*) valodas versijās. Atšķirības lietotajā terminoloģijā izņēmuma kārtā ir jākonstatē, piemēram, poļu valodas versijā (*swobodny przepływ*/*swoboda przemieszczania*).

12 — Skat. it īpaši LESD 45. panta 3. punkta b) un c) apakšpunktu, 21. panta 1. punktu un 79. panta 2. punkta b) apakšpunktu, kā arī Hartas 45. panta 1. un 2. punktu un Direktīvu 2004/38.

13 — Skat., piemēram, Olesti Rayo, A., "La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia", no: Beneyto Pérez, J. M., (red.), *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. lpp.

14 — Ģenerāladvokāta A. Meirā secinājumi lietā *Rutili* (36/75, EU:C:1975:124), kuros viņš atsaucās uz darba ņēmēju tiesībām ""pieņemt faktiskos darba piedāvājumus" kā tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, lai tajās strādātu".

15 — Te var minēt LES 3. panta 2. punktu, LESD III daļas IV sadaļas nosaukumu, LESD 26. panta 2. punktu, 45. panta 1. punktu un 46. un 48. pantu.

16 — Šis izteiciens bieži tiek lietots Šengenas *acquis* noteikumos.

37. Turklāt Direktīvas 2011/95 33. pantā minētā nepārprotamā atsauce uz brīvas pārvietošanās jēdzienu, kuram ir būtiska nozīme Savienības tiesībās, kontrastē ar to instrumentu saturu, kas ir paredzēti, lai reglamentētu trešo valstu valstspiederīgo statusu, un kuros izteiciens "brīva piekļuve" tiek lietots attiecībā uz visu valsts teritoriju [17].

38. Turklāt nevar neņemt vērā, ka specializētajā literatūrā gan attiecībā uz Savienības tiesībām, gan starptautiskajām tiesībām "pārvietošanās" jēdziens parasti tiek lietots kā sarežģīts juridisks jēdziens, kas ietver dažādus aspektus, kurus katrā ziņā nevar identificēt ar brīvību ceļot vai pārvietoties [18].

39. Visu to ņemot vērā, uzskatu, ka Direktīvas 2011/95 33. pantā minētā atsauce tikai uz "pārvietošanās brīvību", tieši nenosaucot uzturēšanās tiesības, nav pietiekama, lai uzskatītu, ka pēdējās minētās tiesības ir izslēgtas no minētās tiesību normas piemērošanas jomas.

ii) Sistemātiska un teleoloģiska interpretācija

40. Iepriekš minēto secinājumu apstiprina sistemātiska un teleoloģiska interpretācija, kurā gan Ženēvas konvencijai, gan pamattiesībām ir īpaša nozīme.

41. It īpaši šeit ir jāuzsver, ka tā tika pieņemta, kā tas ir noteikts Direktīvas 2011/95 preambulas 4., 23., 24. apsvērumā, tāpat kā attiecīgajos tās priekšgājējas – Direktīvas 2004/83 – preambulas apsvērumos, lai palīdzētu valsts kompetentajām iestādēm piemērot Ženēvas konvenciju, pamatojoties uz kopējiem pamatjēdzieniem un kritērijiem, un ka minētā konvencija veido pamatu bēgļu aizsardzības starptautiskajam tiesiskajam režīmam [19]. Tāpēc saskaņā ar Tiesas judikatūru šīs direktīvas noteikumu interpretācija "ir jāveic, ņemot vērā tās vispārējo struktūru un mērķi, ievērojot Ženēvas konvenciju un citus atbilstošos Līgumus, kas ir paredzēti [LESD] 78. panta pirmās daļas 1) punktā" [20].

42. Acīmredzami, ka Direktīvā 2011/95 nav iekļautas visas Ženēvas konvencijā paredzētās tiesības [21] un ka tā tiek piemērota, tās neskarot [22]. Tomēr, lai arī Konvencijā minētā aizsardzība alternatīvās aizsardzības saņēmējiem nav piemērojama pilnībā, Ženēvas konvencija ir jāuzskata par obligātu atsauces instrumentu, lai interpretētu tos direktīvas noteikumus, kuros ir ietvertas [Konvencijā] paredzētās tiesības. Prasība interpretēt saskaņā ar Ženēvas konvenciju, kas izriet gan no Direktīvas 2011/95 juridiskā pamata, gan tās rašanās pamata, kā arī citiem noteikumiem [23], netiek atcelta tāpēc, ka direktīvas noteikumi – kā tas ir aplūkotā panta gadījumā – saskaņā ar tās 20. panta 2. pantu bez izšķirības reglamentē gan bēgļu, gan alternatīvās aizsardzības saņēmēju tiesības.

17 — Skat. Padomes 2003. gada 25. novembra Direktīvas 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji (OV 2004, L 16, 44. lpp.), 11. panta 1. punkta h) apakšpunktu, Padomes 2009. gada 25. maija Direktīvas 2009/50/EK par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos augsti kvalificētas nodarbinātības nolūkos (OV L 155, 17. lpp.) 14. panta 1. punkta h) apakšpunktu, Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 26. februāra Direktīvas 2014/36/ES par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem nodarbinātības kā sezonas darbiniekiem nolūkā (OV L 94, 375. lpp.) 22. panta b) punktu un Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 15. maija Direktīvas 2014/66/ES par ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem trešo valstu valstspiederīgajiem saistībā ar pārcelšanu uzņēmuma ietvaros (OV L 157, 1. lpp.) 17. panta b) punktu.

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

19 — Attiecībā uz Direktīvu 2004/83 skat., piemēram, spriedumu *X* u.c. (no C-199/12 līdz C-201/12, EU:C:2013:720), 39. punkts un tajā minētā judikatūra.

20 — Spriedums *H. N.* (C-604/12, EU:C:2014:302), 28. punkts un tajā minētā judikatūra.

21 — Spriedums *Qurbani* (C-481/13, EU:C:2014:2101), 24. un 26. punkts.

22 — Kā tas skaidri ir norādīts Direktīvas 2011/95 20. panta 1. punktā.

23 — Skat. ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] secinājumus apvienotajās lietās *B* (C-57/09 un C-101/09, EU:C:2010:302), 42. punkts.

43. Šajā kontekstā īpaša nozīme ir Ženēvas konvencijas 26. pantam, kura virsraksts ir tiesības uz brīvu pārvietošanos un kurā ir atzītas tiesības uzturēties un brīvi ceļot uzņemošās valsts teritorijā [24].

44. Turklāt direktīvas preambulas 16. apsvērumā ir noteikts, ka šī direktīva "respektē pamattiesības un ievēro principus, kas jo īpaši atzīti [Hartā]", un ka galvenokārt tās mērķis ir "nodrošināt, ka pilnībā tiek respektēta cilvēka cieņa [..]".

45. Neapšaubāmi, ka direktīva ir jāinterpretē saskaņā ar pamattiesībām. Lai izpildītu šo pienākumu, kā tas skaidri tika norādīts spriedumā *Kamberaj* [25], ir jānosaka direktīvas, ar kuru ir paredzētas trešo valstu valstspiederīgo tiesības, tiesību normu saturs un piemērošanas joma. Šajā spriedumā Tiesa ir nospriedusi, ka, nosakot valsts tiesību aktos noteiktus sociālās nodrošināšanas, sociālās palīdzības un sociālās aizsardzības pasākumus, kuri ir pakļauti Direktīvā 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji, paredzētajam vienlīdzīgas attieksmes principam, ir jāievēro Hartas 34. pantā paredzētās tiesības un principi [26].

46. Tomēr ir jānorāda, ka, lai arī Hartas 45. pantā ir atsauce tikai uz tiesībām brīvi pārvietoties dalībvalstīs, īpaši neminot brīvu pārvietošanos un uzturēšanos dalībvalsts teritorijā [27], brīvas pārvietošanās iekšējais aspekts saskaņā ar LES 6. panta 3. punktu ir Savienības tiesību vispārējs princips, kas izriet gan no dalībvalstu konstitucionālajām tradīcijām, gan ECPAK Ceturtā protokola 2. punkta [28]. Šī tiesību norma kopā ar *ICCPR* 12. pantu apstiprina brīvas pārvietošanās jēdziena interpretāciju tādējādi, ka tajā savstarpēji un nedalāmi ir ietverti dažādi ar cilvēku mobilitāti saistīti aspekti kā neatdalāmi savienoti, tā ka, "noliedzot vienu no tiem, pārējo apstiprināšana kļūst vēl nereālāka" [29].

47. Visi šie apsvērumi būtībā ietver vispārēju uztveri par pārvietošanās brīvību kā tiesībām, kurās ir pārvietošanās un uzturēšanās sastāvdaļas, jo pretējā gadījumā grūti būtu saglabāt direktīvas 33. panta lietderīgo iedarbību. Kopumā tiesības pārvietoties konkrētā teritorijā, kā tas izriet no direktīvas "agrākām" priekšgājējām, ir nozīmīga instrumentāla sastāvdaļa, ciktāl runa ir par spēju, kas lielā mērā ir vērsta uz dzīvesvietas brīvu izvēli [30].

48. Tas, ka saskaņā ar Direktīvas 2011/95 32. panta 2. punktu, īstenojot savu praksi, valstis drīkst starptautiskās aizsardzības saņēmējus izmitināt pēc iespējas dažādās vietās, beigu beigās neļauj izdarīt citādu secinājumu. Manuprāt, saskaņā ar šo paziņojumu likumīga ir tikai viena iespējamā prakse – starptautiskās aizsardzības saņēmēju izmitināšana dažādās vietās –, dalībvalstij pildot pienākumus

24 — Šajā ziņā piemērs tam ir *UNHCR* komentārs attiecībā uz Direktīvas 2004/83 32. pantu, kurā ir pasludināts, ka "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.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, 79. un nākamie punkti.

26 — Padomes 2003. gada 25. novembra Direktīva (OV 2004, L 16, 44. lpp.), redakcijā, kas ir grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 11. maija Direktīvu 2011/51/ES (OV L 132, 1. lpp.).

27 — Ņemot vērā pamattiesību uz brīvu pārvietošanos valstī nozīmi, šīs tiesības zināmā mērā ir iekļautas tiesībās uz brīvu pārvietošanos Savienībā. Direktīvas 2004/38 22. pantā ir paredzēts, ka dalībvalstis var noteikt teritoriālus ierobežojumus uzturēšanās tiesībām un pastāvīgas uzturēšanās tiesībām tikai tad, ja tādi paši ierobežojumi attiecas uz to pilsoņiem. Spriedumā *Rutili* (36/75, EU:C:1975:137) Tiesa ir nospriedusi, ka "attiecībā uz uzturēšanās aizliegumiem ar teritoriālajiem ierobežojumiem ar Kopienu tiesībām aizsargātām personām saskaņā ar Līguma 7. pantu un minētās tiesību normas piemērošanas jomā ir jāsaņem tāda pati attieksme kā attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem" (49. punkts). Šis pienākums nodrošināt vienlīdzīgu attieksmi tika uzsvērts spriedumā *Oteiza Olazabal* (C-100/01, EU:C:2002:712) attiecībā uz teritoriālajiem ierobežojumiem nopietnu sabiedriskās kārtības vai valsts drošības apsvērumu dēļ, kuru pamatā ir individuāla rīcība, kas pretējā gadījumā varētu izraisīt uzturēšanās aizliegumu visā valsts teritorijā vai izraidīšanu. Brīva pārvietošanās valstī arī ir netieši aizsargāta Savienības tiesībās, ciktāl valsts ierobežojošs pasākums pats par sevi var ietekmēt brīvu pārvietošanos starp dalībvalstīm un nebūt pamatots. Skat. spriedumu *Libert* u.c. (C-197/11 un C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Jānorāda, kā to uzsver iesniedzējtiesa, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas [turpmāk tekstā – "ECT"] judikatūrā attiecībā uz ECPAK Ceturtā protokola 2. punktu pārvietošanās brīvības jēdzienā dažkārt ir ietverti dzīvesvietas nosacījumi (skat., piemēram, 2003. gada 17. jūlija spriedumu lietā *Luordo* pret Itāliju, Nr. 32190/96; 2010. gada 20. aprīļa spriedumu lietā *Villa* pret Itāliju, Nr. 19675/06, un 2007. gada 22. februāra spriedumu lietā *Tatishvili* pret Krieviju, Nr. 1509/02).

29 — Skat. Higgins, R., "The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country", *International Affairs*, 49. sēj., Nr. 31973, 341.–357. lpp., 342. lpp., atsaucoties uz ieceļošanas, uzturēšanās un izceļošanas tiesībām.

30 — Detalizētu vēsturisku pētījumu par pārvietošanās brīvības izcelsmi Vācijā skat. Ziekow, J., *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

saistībā ar tādas valsts politikas īstenošanu, kuras mērķis ir novērst diskrimināciju attiecībā uz piekļuvi mājoklim. Citiem vārdiem sakot, brīdinājums, ar kuru sākas Direktīvas 32. panta 2. punkts, ir jāsaprot vienīgi kā veids aizsargāt dalībvalstu intereses novērst starptautiskās aizsardzības saņēmēju koncentrāciju, īstenojot to politiku attiecībā uz mājokļu piedāvājumu.

iii) Vēsturiskā interpretācija

49. Visbeidzot, lai arī vēsturiskajai interpretācijai, kas attiecas tikai uz Direktīvas 2011/95, ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai [31], sagatavošanas darbiem, nav izšķirošas nozīmes [32], to skatīšana kopā ar Direktīvas 2004/83 un Direktīvas 2003/9/EK sagatavošanas darbiem apstiprina to, ka uzturēšanās brīvība ir iekļauta Direktīvas 2011/95 33. pantā lietotajā brīvas pārvietošanās jēdzienā.

50. Pirms tika sagatavots Priekšlikums Padomes direktīvai, ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai, pamatojoties uz kuru tika pieņemta Direktīva 2003/9 [33], tika pieņemti Padomes secinājumi, kuros bija iekļautas īpašas norādes par iespējamiem minēto pieteikuma iesniedzēju uzturēšanās brīvības ierobežojumiem [34]. Balstoties uz šiem norādījumiem, Komisijas priekšlikuma 7. pantā bija paredzēti būtiski ierobežojumi. Turklāt, lai arī šie ierobežojumi, kā tika norādīts šī panta tekstā un paskaidrojumos [35], skaidri ietekmēja uzturēšanos, priekšlikumā izmantotais formulējums vispārēji attiecās uz "brīvu pārvietošanos". Saskaņā ar šo formulējumu Komisijas priekšlikums, ar kuru varēja iepazīties dažus mēnešus vēlāk un kurš kļuva par Direktīvu 2004/83 [36], attiecās tikai uz pārvietošanās brīvību – šis formulējums bez debatēm tika pārņemts gan Direktīvas 2004/83 32. pantā, gan Direktīvas 2011/95 33. pantā.

51. Tādējādi skaidra atsauce uz brīvu pārvietošanos, no vienas puses, un Direktīvas 2003/9 7. pantā, kas pašlaik ir Direktīvas 2013/33/ES [37] 7. pants, paredzētie uzturēšanās ierobežojumi, no otras puses, tika noteikti sarežģītās sarunās, kurās bija vēlme precīzi reglamentēt ierobežojumus dažādām brīvas pārvietošanās sastāvdaļām, kas Komisijas priekšlikumā tika aplūkotas kopā [38]. Turpretī attiecīgās direktīvas tekstā iekļautais brīvas pārvietošanās jēdziens šajās debatēs netika apspriests. Tādējādi, kā mutvārdu procesā norādīja Komisija, pretējā gadījumā būtu bijis jāpaskaidro, kāpēc tās priekšlikumā tika iekļauta tikai viena brīvas pārvietošanās sastāvdaļa.

52. Līdz ar to, skatot kopsakarā Direktīvas 2003/9 un Direktīvas 2004/83, par kurām sarunas turklāt notika gandrīz vai vienlaicīgi, sagatavošanas darbus un, pamatojoties uz priekšlikumiem, kuros attiecībā uz brīvu pārvietošanos Komisija lietoja līdzīgus formulējumus, tas liek domāt, ka Direktīvas 2011/95 33. pantā minētā pārvietošanās brīvība ietver ne tikai pārvietošanās brīvību, bet arī

31 — Padomes 2003. gada 27. janvāra direktīva (OV L 31, 18. lpp.).

32 — Direktīvas 2011/95 33. pantā gandrīz burtiski ir pārņemts Direktīvas 2004/83 32. panta formulējums, kurā savukārt ietverta Komisijas Priekšlikumā (COM(2001) 510, galīgā redakcija) lietotā terminoloģija. Atbildot uz tiesas sēdē uzdoto jautājumu, Komisija paskaidroja, ka tās nodoms bija iekļaut uzturēšanās brīvību brīvas pārvietošanās jēdzienā. Tomēr nedz minētajā priekšlikumā iekļautajos paskaidrojumos, nedz secīgajos sagatavošanas darbos nav neviena apgalvojuma, ar kuru tiktu konstatēts Savienības likumdevēja nodoms pašlaik aplūkotajā jautājumā.

33 — COM(2001) 181, galīgā redakcija.

34 — Padomes 2000. gada 30. novembra un 1. decembra secinājumi, Dokuments 13865/00, kura pielikumā ir iekļautas "Pamatnostādnes turpmākajam Kopienas instrumentam par patvēruma meklētāju uzņemšanas nosacījumiem".

35 — Šajos paskaidrojumos arī ir minēta nepieciešamība ievērot ECPAK Ceturtajā protokolā paredzētās tiesības uz brīvu pārvietošanos. Priekšlikums Padomes direktīvai, ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai, COM(2001) 181, galīgā redakcija (OV C 213E, 286. lpp.).

36 — COM(2001) 510, galīgā redakcija.

37 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Direktīva, ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai (OV L 180, 96. lpp.).

38 — Piemēram, skat. Padomes dokumentus 11541/01, 6467/02 vai 7307/02.

brīvību izvēlēties dzīvesvietu. Grūti ir iedomāties, ka, vienā un tajā pašā laikā apspriežot divas materiāli savstarpēji saistītas direktīvas, Savienības likumdevējs attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem bez debatēm būtu nolēmis izslēgt kādu no tādām būtiskām brīvas pārvietošanās sastāvdaļām, kas plaši tika apspriestas attiecībā uz patvēruma meklētājiem.

53. Visbeidzot, ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, var apgalvot, ka Direktīvas 2011/95 33. pantā minētā "pārvietošanās brīvība" ietver gan pārvietošanās brīvību, gan brīvību izvēlēties dzīvesvietu.

b) Par to, vai dzīvesvietas pienākums ir brīvas pārvietošanās ierobežojums

54. Kad ir noteikta Direktīvas 2011/95 33. panta piemērojamība, nav grūti atbildēt uz jautājumu, vai pienākums apmesties uz dzīvi konkrētā vietā pats par sevi ir šajā tiesību normā paredzētās brīvās pārvietošanās ierobežojums, šobrīd neskarot jautājumu par to, vai ar minēto pasākumu ir ievērota arī prasība nodrošināt vienlīdzīgu attieksmi salīdzinājumā ar citiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri likumīgi uzturas valstī, – tas tiks izskatīts, vērtējot trešo prejudiciālo jautājumu.

55. Tāpēc ir jāaplūko pasākuma būtība, kā arī tā sekas. Kā tas izriet no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, ar attiecīgo pasākumu ir uzlikts pienākums dzīvot mājoklī, kas atrodas konkrētā vietā, un to izmantot, neierobežojot iespēju pārvietoties un brīvi uzturēties visā valsts teritorijā. Pretējā gadījumā, kā tiesas sēdē paskaidroja Vācijas valdība, par minētā pienākuma neizpildi var tikt piemēroti sodi, tostarp naudas sodi.

56. Šajos apstākļos, tā kā uzturēšanās brīvības būtība tieši ir brīvi izvēlēties dzīvesvietu, no tā skaidri izriet, ka, raugoties no saturiskā viedokļa, pienākums apmesties uz dzīvi konkrētā vietā ir pārvietošanās brīvības ierobežojums, lai arī attiecīgais pasākums neskar iespēju ceļot vai konkrētu laikposmu uzturēties citās vietās un lai arī ir paredzēti atsevišķi nosacījumi šī pienākuma grozīšanai [39].

57. Tādējādi uz iesniedzējtiesas pirmo prejudiciālo jautājumu es ierosinu atbildēt tādējādi, ka pienākums apmesties uz dzīvi teritoriāli ierobežotā dalībvalsts apvidū ir pārvietošanās brīvības ierobežojums Direktīvas 2011/95 33. panta izpratnē, lai arī starptautiskās aizsardzības saņēmējs drīkst brīvi pārvietoties un uzturēties visā dalībvalsts teritorijā.

B – *Par otro un trešo prejudiciālo jautājumu*

58. Ja atbilde uz pirmo prejudiciālo jautājumu ir apstiprinoša, *Bundesverwaltungsgericht* Tiesai vaicā, vai dzīvesvietas nosacījums personām ar alternatīvu aizsardzības statusu ir saderīgs ar Direktīvas 2011/95/ES 33. pantu un/vai 29. pantu, ja tā pamatā ir mērķis nodrošināt pienācīgu valsts sociālās palīdzības izdevumu sadalījumu starp dažādām iestādēm valsts teritorijā (otrais jautājums), vai arī tādi migrācijas vai integrācijas politikas apsvērumi kā, piemēram, novērst sociālo atstumtību, kas var rasties, ārzemniekiem masveidā apmetoties uz dzīvi konkrētās pašvaldībās vai apgabalos (trešais jautājums). Attiecībā uz pēdējo minēto iesniedzējtiesa arī vēlas noskaidrot, vai pietiek minēt abstraktus migrācijas vai integrācijas politikas apsvērumus, vai, gluži pretēji, šie apsvērumi tieši ir jāprecizē.

59. Lai labāk izprastu šo divu prejudiciālo jautājumu nozīmi un ietekmi, ir jāaplūko iesniedzējtiesas – *Bundesverwaltungsgericht* – 2008. gada 15. janvārī pasludinātais spriedums [40], kurā tā ir nospriedusi, ka izskatāmajās lietās aplūkotais dzīvesvietas nosacījums nevar tikt piemērots atzītajiem bēgļiem, jo tas nav saderīgs ar Ženēvas konvencijas 23. pantu, ja vien to nepamato nepieciešamība nodrošināt pienācīgu

39 — 2009. gada noteikumos ir paredzēta dzīvesvietas pienākuma atcelšana vai pārskatīšana, ja pastāv darba līgums, kurš atbilst noteiktām iezīmēm – galvenokārt, nodrošināt iztikas līdzekļus visai ģimenei, neizmantojot sociālo palīdzību –, ja tas veicina ģimenes dzīves izveidi ar otru laulāto, partneri vai nepilngadīgajiem bērniem vai aprūpes pakalpojumu sniegšanu ģimenes locekļiem, kuriem tas ir vajadzīgs to vecuma, slimības vai invaliditātes dēļ, vai lai izvairītos no bīstamu situāciju rašanās ģimenes vidē.

40 — *BVerwG* (1 C 17.07).

valsts sociālās palīdzības izdevumu sadalījumu valsts teritorijā. Iesniedzējtiesa tomēr pauž šaubas, vai šo argumentāciju var piemērot alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, jo direktīvas 29. panta, kas attiecas uz "sociālo palīdzību, kāda tiek nodrošināta minētās dalībvalsts valstspiederīgajiem", burtiskais formulējums atšķiras no Ženēvas konvencijas 23. panta formulējuma, kurā runa ir par "tādiem pašiem atvieglojumiem [tādu pašu attieksmi]". Tomēr saskaņā ar *Bundesverwaltungsgericht* judikatūru minētais dzīvesvietas nosacījums var tikt pamatots ar migrācijas vai integrācijas politikas apsvērumiem, tostarp attiecībā uz atzītajiem bēgļiem, lai arī neesot pietiekami abstrakti atsaukties uz minētajiem apsvērumiem, bet kompetentajām iestādēm esot jāprecizē iemesli, tieši kuru dēļ minētais ierobežojums būtu jānosaka.

1) Tiesai iesniegtie apsvērumi

60. Gan *I. Alo*, gan *A. Osso*, kā arī Komisija uzskata, ka ar Direktīvas 2011/95 29. un 33. pantu nav saderīgs ierobežojums attiecībā uz dzīvesvietu.

61. I. Alo uzskata, ka attiecīgais dzīvesvietas pienākums rada pārvietošanās brīvības ierobežojumu, pamatojoties uz sociālās palīdzības izmaksāšanu, kas ir Direktīvas 2011/95 29. panta pārkāpums. Viņš arī uzskata, ka strīdīgais pasākums nav saderīgs ar *ICCPR* 12. panta 1. punktu, jo šāds ierobežojums nav paredzēts tiesību aktos un to arī nevar pamatot, ņemot vērā minētās tiesību normas 3. punktā noteiktos kritērijus. *A. Osso* ieskatā, Direktīvas 2011/95 33. pantā runa ir par vienlīdzīgu attieksmi pret bēgļiem un starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, tāpēc, tā kā Vācijā saskaņā ar *Bundesverwaltungsgericht* judikatūru atbilstoši Ženēvas konvencijai nav atļauts noteikt ierobežojumus bēgļiem, tas nozīmē, ka tāda pati attieksme ir jānodrošina pret alternatīvās aizsardzības saņēmējiem. Tāpat, tā kā Vācijas tiesībās tās valstspiederīgajiem sniegto sociālo palīdzību nedrīkst piesaistīt konkrētai dzīvesvietai, starptautiskās aizsardzības saņēmējiem noteiktais dzīvesvietas pienākums arī nav saderīgs ar direktīvas 29. pantu. Apstāklis, ka šī tiesību norma attiecas uz "nepieciešamo sociālo palīdzību", neļauj secināt, ka ir atļauts ieviest teritoriālus ierobežojumus. *A. Osso* norāda, ka 2009. gada noteikumos minētie imigrācijas un integrācijas apsvērumi attiecas tikai uz ārzemniekiem, kuri uzņemti starptautisku, humānu vai politisku apsvērumu dēļ, bet ne uz visiem [ārzemniekiem], kuri valstī uzturas likumīgi, tādējādi pastāv atšķirīga attieksme, ar ko ir pārkāpts direktīvas 33. pants. Turklāt viņa uzskata, ka kompetentās iestādes nav konstatējušas, ka viņas gadījumā ir piemērojami vispārējo interešu apsvērumi: nav pierādīts, ka viņa radītu pārmērīgu slogu, kas apdraudētu konkrētus reģionus, nedz arī tas, ka viņa veicinātu sociālās spriedzes rašanos, ja viņa varētu brīvi izvēlēties dzīvesvietu. Tāpat *A. Osso* norāda, ka dzīvesvietas ierādīšana noteiktos rajonos var radīt problēmas ar darba atrašanu un "stigmatizēt" attiecīgās personas.

62. Komisija uzskata, ka alternatīvās aizsardzības statusa saņēmēju pārvietošanās brīvības ierobežojumam ir jāatbilst diviem kumulatīviem nosacījumiem. Pirmkārt, nevar piemērot atšķirīgu attieksmi pret bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem – tas ir noteikts, lietojot kopīgu apzīmējumu "starptautiskās aizsardzības saņēmēji". Saskaņā ar Direktīvas 2011/95 20. panta 2. punktā minēto principu nošķiršana ir atļauta tikai saistībā ar 29. panta 2. punktu. Otrkārt, dalībvalstis nedrīkst noteikt lielākus brīvas pārvietošanās ierobežojumus par tiem, kas tādos pašos apstākļos ir noteikti personām, kas likumīgi uzturas to teritorijā. Lai arī Komisijas skatījumā iesniedzējtiesai ir jāpārbauda valsts tiesiskais regulējums, ņemot vērā šos nosacījumus, tā uzskata, ka no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka valsts tiesību normās ir paredzēta divkārša diskriminācija, kas ir pretrunā Direktīvas 2011/95 33. pantam. Turklāt tā uzskata, ka ar 29. pantu nav atļauts pamatot brīvas pārvietošanās ierobežojumus. Komisija uzskata, ka, ja ierobežojums netiktu piemērots diskriminējoši, minētie apsvērumi varētu būt leģitīmi mērķi un varētu būt pieļaujami, ja vien tiktu ievērots samērīguma princips un tie būtu saderīgi ar direktīvas mērķiem.

63. Grieķijas valdības ieskatā, dalībvalstij ir rīcības brīvība noteikt iemeslus, kuru dēļ var ieviest pārvietošanās brīvības ierobežojumus. Tomēr šie ierobežojumi ir jāpiemēro direktīvas robežās un atbilstoši tās mērķiem, kā arī saskaņā ar vispārējiem principiem un samērīguma principu. Tādējādi dzīvesvietas nosacījums būtu atbilstīgs pasākums, lai novērstu nesamērīgus izdevumus atsevišķām pašvaldībām un veicinātu integrāciju, un līdz ar to tas būtu pamatots.

64. Ja uz pirmo jautājumu tiktu sniegta apstiprinoša atbilde, Vācijas valdība un Vārendorfas apgabals pakārtoti uzskata, ka pasākums attiecībā uz dzīvesvietas nosacījuma radītajiem ierobežojumiem nav pretrunā direktīvas 29. un 33. pantam. Abas uzsver atšķirību starp direktīvas 29. panta un Ženēvas konvencijas 23. panta formulējumu, kas liecinot par Savienības likumdevēja vēlmi veikt nošķiršanu. Vācijas valdība attiecībā uz direktīvas 33. pantu arī norāda, ka ar *AufenthG* 12. panta 2. punktu ierobežojumi izvēlēties dzīvesvietu ir paredzēti visiem ārzemniekiem un ka tas, ka tādi paši ierobežojumi nav noteikti bēgļiem, neesot pretrunā direktīvai, jo ar to nav uzlikts pienākums piemērot vislielākās labvēlības režīmu. Katrā ziņā nodokļu apsvērumi un migrācijas un imigrācijas politikas apsvērumi varētu pamatot ierobežojošo dzīvesvietas nosacījumu, ja vien tiem ir leģitīms mērķis un tiek ievērots samērīguma princips. Vācijas valdība arī norāda, ka, tā kā tikai viens no diviem aspektiem pats par sevi nav pietiekams, lai pamatotu dzīvesvietas pienākumu, ir jāapsver, vai tomēr šādu pasākumu var pamatot, ja šie abi aspekti ir vienlaicīgi klātesoši. Vārendorfas apgabals savos rakstveida apsvērumos nepauž savu nostāju par trešo jautājumu, ņemot vērā, ka tā lēmuma pamatā nebija migrācijas vai integrācijas apsvērumi.

2) Vērtējums

65. Ar otro un trešo prejudiciālo jautājumu ir vaicāts par dzīvesvietas pienākuma saderīgumu ar direktīvas 29. un 33. pantu, ciktāl to var pamatot ar kādu no šādiem diviem iemesliem: saistībā ar sociālās palīdzības izdevumu sadalījumu valsts teritorijā un saistībā ar imigrācijas integrācijas politikas apsvērumiem.

66. Pirms tiks sniegta atbilde uz katru no šiem jautājumiem, uzskatu, ka ir jānorāda, ka, lai arī iesniedzējtiesa savus jautājumus ir uzdevusi par diviem dažādiem Direktīvas 2011/95 pantiem – 29. un 33. pantu –, veicot savu analīzi, es galvenokārt balstīšos uz pēdējo minēto tiesību normu. Lai arī ir iespējams, ka dzīvesvietas pienākums var nozīmēt tiesību saņemt sociālo palīdzību "ar tādiem pašiem nosacījumiem" kā valstspiederīgie ierobežojumu, ne no viena Tiesas rīcībā esoša pierādījuma neizriet, ka dzīvesvietas pienākums ietver ierobežojumu piekļuvei sociālajiem pabalstiem tad, kad alternatīvās aizsardzības saņēmēji, iespējams, nepilda šo pienākumu. Turklāt, ņemot vērā, ka ar minētās tiesību normas 2. punktu ir atļauta atšķirīga attieksme pret alternatīvās aizsardzības saņēmējiem attiecībā uz pabalstiem, kas nav pamata pabalsti, ir skaidrs, ka šis tiesību normas aspekts nebūtu jāiekļauj manā analīzē līdz brīdim, kad netiks konstatēts, vai dalībvalsts ir piemērojusi šo izņēmumu un vai pabalsti, kuru dēļ ir noteikts dzīvesvietas pienākums, ietilpst vai neietilpst pamata pakalpojumu jomā.

67. Turklāt 29. pantā nav sniegta palīdzība, kas ļautu pārbaudīt ar minētajiem apsvērumiem pamatota pasākuma saderīgumu ar Savienības tiesībām, jo, lai arī ar šo tiesību normu ir atļauta atšķirīga attieksme pret alternatīvās aizsardzības saņēmējiem attiecībā uz piekļuvi sociālajiem pabalstiem, kas netiek uzskatīti par pamata pabalstiem, tas nenozīmē, ka līdzīgu atšķirīgu attieksmi varētu noteikt attiecībā uz direktīvas 33. pantā paredzēto tiesību brīvi pārvietoties īstenošanas nosacījumiem.

68. Attiecībā uz direktīvas 33. panta piemērošanas jomu ir jāatgādina, ka prejudiciālie jautājumi ir uzdoti saistībā ar "attiecību" tiesībām, kuras nosaka, atsaucoties uz citām personu grupām piešķirtajām tiesībām. Tas nozīmē, ka minētie apsvērumi ir jāpārbauda ne tikai kā iespējamie pamatojumi ierobežojumam brīvi pārvietoties valstī, raugoties no materiāltiesiskā viedokļa, bet arī ir jāanalizē, vai ar tiem var pamatot atšķirīgu attieksmi.

69. Pirms tiks veikta minēto pamatojumu pārbaude, no šādas dubultas perspektīvas raugoties, uzskatu, ka tiesības brīvi pārvietoties valstī ir jāaplūko saistībā ar nediskriminācijas principu.

70. Šajā ziņā nevajadzētu aizmirst, ka mūsdienu apstākļos, kad mobilitāte ir viens no pamatelementiem, kas indivīdiem, kuri dzīvo Savienības dalībvalstu dinamiskās sabiedrībās, ļauj īstenot profesionālos un individuālos mērķus, pamattiesības uz pārvietošanās brīvību tieši ir saistītas ar brīvu personas attīstību [41]. Turklāt tikpat kā nav jāatgādina, ka personiskajai mobilitātei kā vienam no Savienības tiesību pamatprincipiem ir ļoti liela vērtība. Turklāt šo starptautiskās aizsardzības saņēmēju gadījumā, kuriem ir bijis jāizceļo no savām valstīm un kuri, kā norādīts Direktīvas 2011/95 preambulas 41. apsvērumā, saskaras ar īpašām integrācijas problēmām, īpaša nozīme ir pārvietošanās brīvībai uzņemošajā valstī, kuras vērtība nebūtu jāmazina.

a) Par tiesībām uz nediskrimināciju saistībā ar pārvietošanās brīvību valstī

71. Neskarot sarežģīto mijiedarbību starp bēgļu tiesībām un cilvēktiesībām starptautiskajās tiesībās, nav nekādu šaubu, ka Savienības tiesībās, kā tas ir atzīts Direktīvas 2011/95 preambulas 16. apsvērumā, pamattiesības ir pamata atskaites punkts, kurā ir iekļauts īpašais starptautiskās aizsardzības saņēmēju statuss. Turklāt dažādos Direktīvas 2011/95 VII nodaļas noteikumos starptautiskās aizsardzības saņēmēju statuss ir definēts, ņemot vērā vienlīdzīgas attieksmes principu. Tāpat minētais princips ir Savienības tiesību vispārējs princips, kas pašlaik ir nostiprināts Hartas 20. pantā un kas savukārt ir Hartas 21. panta 1. punktā noteiktā nediskriminācijas principa īpaša izpausme [42]. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru "minētais princips prasa, lai salīdzināmas situācijas netiktu izvērtētas atšķirīgi un atšķirīgas situācijas netiktu izvērtētas vienādi, ja vien tāda pieeja nav objektīvi pamatota" [43].

72. Šajā kontekstā ir skaidrs, ka šobrīd aplūkotajās lietās pastāv divas dažādas iespējamas nevienlīdzīgas attieksmes situācijas, ņemot vērā migrācijas juridisko statusu: pirmkārt, alternatīvās aizsardzības saņēmēju situācija salīdzinājumā ar bēgļu situāciju un, otrkārt, visu starptautiskās aizsardzības saņēmēju situācija salīdzinājumā ar citu to trešo valstu valstspiederīgo situāciju, kas likumīgi uzturas valstī.

73. Atšķirīgu attieksmi pret bēgļiem, kas saņem sociālos pabalstus un tādējādi ir salīdzināmā situācijā, varētu pamatot tikai ar citu juridisko statusu.

74. Turklāt, kā izriet no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu, lai arī *AufenthG* 12. panta 2. punktā ir paredzēts, ka teritoriāli ierobežojumi var tikt noteikti visiem trešo valstu valstspiederīgajiem, 2009. gada administratīvajos noteikumos ir paredzēts, ka dzīvesvietas ierobežojums ir jānosaka tikai trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem uzturēšanās atļauja izsniegta starptautisku, humānu vai politisku apsvērumu dēļ un kuri saņem sociālos pabalstus. Šī iemesla dēļ atšķirīgā attieksme salīdzinājumā ar citiem ārzemniekiem, kuri turklāt atrodas salīdzināmā situācijā, ņemot vērā attiecīgo sociālo pabalstu saņemšanu, ir pamatota tikai ar migrācijas statusu. Iespēju salīdzināt starptautiskās aizsardzības saņēmējus ar citiem ārzemniekiem neskar tas, ka saskaņā ar *AufenthG* pēdējiem minētajiem, lai tie

41 — To it īpaši uzsver Apvienoto Nāciju Organizācijas Cilvēktiesību komiteja savos 1999. gada 2. novembra Vispārējos apsvērumos Nr. 27 par pārvietošanās brīvību (*ICCPR*, 12. pants). CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, dokumenta sākumā ir minēts apsvērums par to, ka "pārvietošanās brīvība ir obligāts nosacījums personas brīvai attīstībai".

42 — Spriedums *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350), 43. punkts un tajā minētā judikatūra.

43 — Spriedums *Akzo Nobel Chemicals* un *Akcros Chemicals*/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512), 55. punkts un tajā minētā judikatūra.

saņemtu uzturēšanās atļauju, ir jābūt pietiekamiem līdzekļiem, nedz arī tas, ka to uzturēšanos pamato atšķirīgi apsvērumi [44]. Jānorāda, ka šajā ziņā ar direktīvas 33. pantu, skatot to kopsakarā ar Ženēvas konvencijas 26. pantu, ir noteikts, ka salīdzināšanas jēdzienā ir iekļauti citi trešo valstu valstspiederīgie, kas likumīgi uzturas valstī [45].

75. Migrācijas juridiskā statusa kā viena no aizliegtajiem diskriminācijas iemesliem raksturojums, šķiet, nav apstrīdams. Pirmkārt, lai arī 21. pantā nav atsauces uz šo iemeslu kā vienu no "it īpaši" tieši aizliegtajiem, nav noliedzams, ka šajā tiesību normā iekļautais uzskaitījums nav izsmeļošs. Otrkārt un papildus, migrācijas juridiskā statusa kā aizliegta diskriminācijas iemesla atzīšana izriet no Hartas 21. panta interpretācijas, ņemot vērā ECPAK 14. pantu, kas ir obligāti jāievēro, ciktāl abas tiesību normas sakrīt [46]. ECT ir atzinusi, ka migrācijas statuss ir viena no kategorijām, kas ir iekļauta ECPAK 14. pantā minētajā jēdzienā "cits stāvoklis" [47].

76. Turklāt apstāklis, ka starptautiskās aizsardzības saņēmēju situācijā nav paredzēts brīvas personiskās izvēles elements, kas ir klātesošs citos migrācijas statusos, nosaka to, ka atšķirīgu attieksmi var pamatot tikai ar ļoti svarīgiem apsvērumiem, – tālab, veicot samērīguma pārbaudi, ir jāpiemēro stingrs uzraudzības standarts [48].

77. Hartas 21. pants obligāti ir jāinterpretē, atsaucoties uz ECPAK 14. pantu, no brīža, kad pašlaik aplūkotā atšķirīgā attieksme ir pieļauta konkrēti vienu no Konvencijā atzīto pamattiesību piemērošanas jomā, it īpaši attiecībā uz ECPAK Ceturtā protokola 2. pantā noteiktajām tiesībām brīvi pārvietoties valstī. Kā ir norādīts šo secinājumu 46. punktā, šīs tiesības kā vispārējs princips neapšaubāmi ir vienas no Savienības pamattiesībām.

78. Ir skaidrs, ka tiesības uz brīvu pārvietošanos valstī Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir interpretējusi tādējādi, ka tās ir tikai tiem, kuri likumīgi uzturas valstī, un nav piemērojamas ārzemniekiem, kuri, ieceļojot attiecīgajā valstī, neievēro paredzētos nosacījumus, kuru vidū var būt arī nosacījums par uzturēšanās atļaujas derīgumu valsts teritorijā [49]. Tomēr, nosakot pamattiesību brīvi pārvietoties valsts teritorijā kā Savienības tiesību vispārējā principa saturu, ir jāprecizē, kā pareizi ir jāsaprot šī judikatūra.

79. Minētā judikatūra attiecīgajos gadījumos attiecās tikai uz situācijām, kad ārzemniekiem tika izsniegtas tikai pagaidu uzturēšanās atļaujas, uz laiku, kamēr viņi gaidīja nolēmumu attiecībā uz viņu patvēruma pieteikumu, vai arī situācijām, kad viņus nevarēja izraidīt. Pašlaik runa nav tikai par pagaidu situāciju, šajā lietā gan *I. Alo*, gan *A. Osso* ir piešķirts alternatīvās aizsardzības saņēmēju statuss un viņiem ir saskaņā ar Direktīvas 2011/95 24. pantu izsniegtas uzturēšanās atļaujas, kas vairākus gadus regulāri tiek atjaunotas.

44 — Par šo jautājumu skat. Bank, R., "Rechtsstellung von. Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie", no: Hofmann, R., un Löhr, T. (red.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Bādenbādene: Nomos, 2008, 169.–181. lpp., it īpaši 174. lpp. Ženēvas konvencijas 6. pantā ir paredzēts, ka "jēdziens "tādos pašos apstākļos" nozīmē, ka būtu jāapmierina katra indivīda visas prasības (ieskaitot prasības par pagaidu vai pastāvīgu dzīvesvietas termiņu un apstākļiem), lai viņš varētu baudīt tās tiesības, kādas viņš baudītu, ja nebūtu bēglis, izņemot tās prasības, kuras pēc to rakstura bēglis nevar apmierināt".

45 — Šis jēdziens, kurš direktīvā nav definēts, ietver visas personas, kuras nav Savienības pilsoņi LESD 20. panta 1. punkta izpratnē un kuras atbilst nepieciešamajiem nosacījumiem, lai varētu uzturēties dalībvalstī. Var uzskatīt, ka vispārīgā atsauce uz citām personām, kuras likumīgi uzturas valstī, attiecas uz ārzemniekiem, kuriem ir piemērojams vispārējais režīms un kuru uzturēšanās nav pamatota ar izņēmuma apstākļiem vai starptautisko aizsardzību.

46 — Saskaņā ar Paskaidrojumiem attiecībā uz Hartu, 21. pants.

47 — Skat. ECT 2011. gada 21. jūnija spriedumu lietā *Ponomaryovi* pret Bulgāriju, Nr. 5335/05, un it īpaši 2011. gada 27. septembra spriedumu lietā *Bah* pret Apvienoto Karalisti, Nr. 56328/07.

48 — Skat. ECT spriedumu lietā *Bah* pret Apvienoto Karalisti, minēts iepriekš, 48. punkts.

49 — Skat. ECT 2007. gada 20. novembra nolēmumu lietā *Omwenyeke* pret Vāciju, Nr. 44294/04. Skat. arī Eiropas Cilvēktiesību komisijas nolēmumus lietās *P.* pret Vāciju, Nr. 12068/86; *U.* un *S.* pret Vāciju, Nr. 11825/85, un *Aygün* pret Zviedriju, Nr. 14102/88.

80. Visbeidzot par alternatīvās aizsardzības statusa pagaidu rakstura neesamību liecina apstāklis, ka Direktīvas 2003/109 piemērošanas joma tika paplašināta, lai pastāvīgas uzturēšanās statusu darītu pieejamu visiem starptautiskās aizsardzības saņēmējiem [50].

81. Ņemot vērā šos apsvērumus, tūlīt ir jāatgādina, ka saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru un Hartas 52. panta 1. punktu atšķirīga attieksme ir pamatota tikai tad, ja tā ir balstīta uz "objektīvu un saprātīgu kritēriju, proti, ja tā atbilst tiesiski pieļaujamam mērķim, ko izvirza aplūkojamie tiesību akti, un ja šī atšķirība ir samērīga ar mērķi, ko ar šo attiecīgo attieksmi ir paredzēts sasniegt" [51].

82. Vispirms dzīvesvietas pienākuma juridiskais pamats ir *AufenthG* 12. panta 2. punkta otrais teikums, attiecībā uz kuru 2009. gada noteikumos ir paredzēta administratīvās rīcības brīvības īstenošana [52].

83. Tāpat attiecībā uz brīvību, kas šajā ziņā var tikt piešķirta dalībvalstīm, izvērtējot pasākumus, kas ir jāveic, lai sasniegtu dažādus mērķus, divi 2009. gada noteikumos skaidri noteiktie mērķi, proti, novērst pārmērīgu budžeta slogu konkrētām federālajām zemēm un pašvaldībām un novērst sociālo atstumtību un tās nelabvēlīgās sekas uz integrāciju, paši par sevi – gan viens, gan otrs – ir leģitīmi mērķi. Turklāt it īpaši integrācijas veicināšana ir direktīvā skaidri atzīts mērķis, ciktāl tās preambulas 41. apsvērumā ir noteikts, ka, "lai veicinātu, ka starptautiskās aizsardzības saņēmēji efektīvi izmanto tiesības un pabalstus, kas noteikti šajā direktīvā, nepieciešams ņemt vērā to īpašās vajadzības un konkrētās integrācijas problēmas, ar kurām tie saskaras".

84. Saskaņā ar iepriekš minēto, veicot pārbaudi, vai atšķirīga attieksme arī ir samērīga ar šiem leģitīmajiem mērķiem, ir jāizvirza virkne īpašu apsvērumu saistībā ar katru no – attiecīgi otrajā un trešajā prejudiciālajā jautājumā – ierosinātajiem pamatojumiem.

b) Par alternatīvās aizsardzības saņēmējiem noteikto dzīvesvietas pienākumu, kas ir pamatots ar valsts sociālās palīdzības izdevumu teritoriālo sadalījumu (otrais prejudiciālais jautājums)

85. Grūti ir pamatot, ka atšķirīga attieksme pret alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, no vienas puses, un bēgļiem, no otras puses, no kuriem visi turklāt ir sociālo pabalstu saņēmēji, uzliekot viņiem dzīvesvietas pienākumu, lai panāktu līdzsvarotu valsts sociālās palīdzības izdevumu teritoriālo sadalījumu, ir samērīga.

86. Sākotnēji var uzskatīt, ka šis apsvērums, šķiet, neatbilst samērīguma principa prasībām, proti, ņemot vērā tiesību brīvi pārvietoties materiālo saturu. Nešķiet pārdroši apgalvot, ka federālajā valstī, kurā var izstrādāt budžeta sadalījuma un teritoriālās kompensācijas mehānismus nelīdzsvarotības novēršanai, pastāv mazāk ierobežojoši pasākumi. Ar šo apsvērumu vien varētu izslēgt, ka tāds pasākums kā šeit aplūkotais dzīvesvietas pienākums varētu būt saderīgs ar samērīguma principa prasībām.

87. Turklāt arī šāda veida pasākums, kas principā ir piemērojams tikai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, bet ne bēgļiem, kas saņem tādus pašus sociālos pabalstus, ar grūtībām var izpildīt atbilstības kritēju attiecībā uz izvirzīto mērķi. Netika pierādīts, kādā mērā var pareizi līdzsvarot sociālās palīdzības izdevumu teritoriālo sadalījumu, ciktāl dzīvesvietas pienākums šī iemesla dēļ tiek noteikts tikai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, nevis bēgļiem.

50 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 11. maija Direktīva 2011/51/ES, ar ko groza Padomes Direktīvu 2003/109/EK, iekļaujot tās darbības jomā starptautiskās aizsardzības saņēmējus (OV L 132, 1. lpp.).

51 — Spriedums *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350), 43. punkts.

52 — Par administratīvo instrukciju, kurās ir paredzēta administratīvā rīcības brīvība, mijiedarbību ar "likuma kvalitātes" prasībām, kad ar tām tieši tiek novērsta nenoteiktība likumā, uz kuru tās attiecas, skat., piemēram, ECT 1983. gada 25. marta spriedumu *Silver* pret Apvienoto Karalisti, Nr. 5947/72, 88. punkts. 2009. gada noteikumi ir pieejami sabiedrībai. ECT ir noteikusi, ka Konvencijā nav precizēts publicēšanas veids, tās 1999. gada 9. novembra spriedums *Spacek s.r.o.* pret Čehijas Republiku, Nr. 26449/95, 57. punkts. Par jautājumu attiecībā uz likumā paredzētajiem ierobežojumiem plaši esmu paudis viedokli secinājumos lietā *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:255), 88. un nākamie punkti.

88. Turklāt atšķirīga attieksme, kas ir pamatota ar apsvērumu, kurš nav pieņemams attiecībā uz atzītajiem bēgļiem, būtu nesaderīga ar Direktīvas 2011/95 īpašo tiesisko regulējumu, ar kuru būtiski ir ierobežota dalībvalstu novērtējuma brīvība, nosakot jebkādu atšķirīgu attieksmi pret bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem.

89. Attiecībā uz alternatīvās aizsardzības statusu, kā tas tika noteikts Direktīvā 2004/38, kas ir Direktīvas 2011/95 priekštece, Tiesa dažādos gadījumos ir nospriedusi, ka "Direktīvā [2004/83] saistībā ar jēdzienu "starptautiskā aizsardzība" ir reglamentēti divi atšķirīgi aizsardzības režīmi, proti, pirmkārt, bēgļa statuss un, otrkārt, alternatīvās aizsardzības statuss, direktīvas 2. panta e) punktā nosakot, ka persona, kurai ir tiesības saņemt alternatīvo aizsardzību, ir tā, "ko nevar kvalificēt kā bēgli""[53]. Šajā ziņā Tiesa ir nospriedusi, ka "Direktīvā 2004/83 paredzētā alternatīvā aizsardzība ir ietverta papildus bēgļu aizsardzībai, kāda paredzēta Ženēvas konvencijā"[54], un ka "bēgļa statuss sniedz plašāku aizsardzību nekā alternatīvās aizsardzības statuss"[55]. Turklāt tas arī izriet no direktīvas 20. panta 1. punkta noteikumiem tādējādi, ka tās VII nodaļā paredzētās tiesību normas neskar Ženēvas konvencijā paredzētās tiesības.

90. Ņemot visu to vērā un pieņemot, ka alternatīvajai aizsardzībai kā īpašam [aizsardzības] veidam ir zināma autonomija, īpaša nozīme ir Savienības likumdevēja gribai vienveidot abus statusus. Ar Direktīvas 2011/95 20. panta 2. punktu ir īpaši noteikts, ka visas direktīvas VII nodaļā apkopotās tiesības vienādi tiek piemērotas gan bēgļiem, gan alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, ja vien nav norādīts citādi, tādējādi nosakot vienlīdzīgu attieksmi kā pamatprincipu[56]. Tādējādi direktīvā skaidri ir pausta likumdevēja apņēmība izveidot starptautiskās aizsardzības saņēmējiem vienotu statusu, nosakot, ka alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem "būtu jāpiešķir tādas pašas tiesības un pabalsti, ko piešķir bēgļiem saskaņā ar šo direktīvu, un uz tiem būtu jāattiecina tādi paši atbilstības nosacījumi", tomēr "izņemot atkāpes, kas ir nepieciešamas un objektīvi pamatotas"[57].

91. Minētos izņēmumus skaidri ir noteicis Savienības likumdevējs, attiecīgajos direktīvas VII nodaļas pantos precizējot konkrētos gadījumus, kad atšķirīga attieksme ir pieļaujama.

92. Turklāt arī nav jāaizmirst, ka ar Direktīvu 2011/95 atšķirībā no tās priekšteces, kā to ir uzsvēris ģenerāladvokāts Ī. Bots [*Y. Bot*][58], lielā mērā tika atceltas pastāvošās atšķirības starp bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem piešķirtajām tiesībām, kas izņēmuma kārtā pastāv uzturēšanās atļauju un ceļošanas dokumentu jomā un saistībā ar sociālo aizsardzību.

93. Tādējādi to direktīvas noteikumu saturs, ar kuriem visiem bez izšķirības ir noteiktas tiesības, atkal nevar tikt sadalīts atkarībā no tā, vai uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem attiecas vai neattiecas Ženēvas konvencija. Savienības tiesību vienveidīga interpretācija un tiesiskās noteiktības princips prasa, lai panta interpretācija būtu tāda pati attiecībā uz direktīvas VII nodaļā minētajiem tiesību subjektiem,

53 — Spriedums *Salahadin Abdulla* u.c. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 un C-179/08, EU:C:2010:105), 78. punkts.

54 — Spriedums *H. N.* (C-604/12, EU:C:2014:302), 32. punkts.

55 — Spriedums *H. N.* (C-604/12, EU:C:2014:302), 34. punkts.

56 — Battjes, H., "Commentary to article 20 – Directive 2011/95/EU", no: Hailbronner, K., un Thym, D. (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. izd. (Beck, C.H., Hart, Nomos, 2015), publicēts, 20. punkts. Skat. arī Moreno Lax, V., un Garlick, M. "Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection", no: Peers, S. u.c. (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2. izd., Brill, 2014, 65.–210. lpp., it īpaši 158. lpp.

57 — Direktīvas 2011/95 preambulas 39. apsvērums.

58 — Ģenerāladvokāta Ī. Bota secinājumi lietā *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2167), 11. zemsvītras piezīme, un lietā *M'Bdoj* (C-542/13, EU:C:2014:2113), 9. zemsvītras piezīme. Šī tendence novērst atšķirību starp diviem statusiem arī ir vērojama Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Direktīvā 2013/32/ES par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai (OV L 180, 60. lpp.). Skat. 46. punktu ģenerāladvokāta Ī. Bota secinājumos lietā *H. N.*, C-604/12, EU:C:2013:714.

ja vien attiecīgajās tiesību normās nav paredzēta kāda diferenciācija. Visbeidzot nevar neņemt vērā, ka LESD 78. pantā ir noteikts, ka Savienība īsteno "kopēju patvēruma, papildu aizsardzības un pagaidu aizsardzības politiku", kas ir "jāsaskaņo" ar Ženēvas konvenciju, tādējādi atzīstot to par kopēju atsauces standartu [59].

94. Ņemot vērā iepriekš minēto, vēl tikai ir jānorāda, ka Direktīvas 2011/95 33. pantā atšķirībā no 29. panta nav paredzēta nekāda diferenciācija attiecībā uz attieksmi pret bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, atsaucoties uz "alternatīvās aizsardzības saņēmējiem" kā tajā reglamentēto tiesību subjektiem.

95. Visbeidzot, uzskatu, ka uz otro prejudiciālo jautājumu ir jāatbild tādējādi, ka dzīvesvietas nosacījums personām ar alternatīvās aizsardzības statusu, kas ir paredzēts pamatlietā aplūkotajā tiesiskajā regulējumā un kas ir pamatots ar mērķi nodrošināt sociālās palīdzības izdevumu pienācīgu teritoriālo sadalījumu, nav saderīgs ar Direktīvas 2011/95 33. pantu.

c) Par alternatīvās aizsardzības saņēmējiem noteikto dzīvesvietas pienākumu, kas ir pamatots ar imigrācijas un integrācijas politikas apsvērumiem (trešais prejudiciālais jautājums)

96. No materiālā viedokļa izvērtējot, vai attiecīgais ierobežojums ir samērīgs ar tiesībām brīvi pārvietoties valstī, ņemot vērā iespējamo uz integrācijas un imigrācijas politikas primāriem apsvērumiem balstītu pamatojumu, bez grūtībām varētu pieļaut gan dzīvesvietas pienākuma atbilstību izvirzītajam mērķim, gan grūtības novērst alternatīvās aizsardzības saņēmēju koncentrēšanos, īstenojot mazāk ierobežojošus pasākumus. Attiecībā uz pēdējo minēto iesniedzējtiesai, kas ir labākā situācijā, lai izvērtētu īpašā sociālā konteksta īpatnības, ir jāpārbauda, vai, īstenojot jau minēto sadalījuma politiku, ir pieejami un ir atbilstīgi tādi pasākumi kā motivēšana apmesties uz dzīvi citās vietās, nodrošinot publisku mājokļu piedāvājumu.

97. Katrā ziņā, veicot samērīguma pārbaudi tiešā nozīmē attiecībā uz šāda veida pasākumu, kas attiecas uz tiesību uz brīvu pārvietošanos materiālo saturu, iesniedzējtiesai, izsverot attiecīgās intereses, būs jāpārbauda strīdīgais pasākums, ņemot vērā neapstrīdamas alternatīvās aizsardzības saņēmēju tiesības brīvi pārvietoties valstī, kā tas ir uzsvērts šo secinājumu 25. punktā.

98. Ņemot vērā individuālās intereses un nepieciešamību veikt stingru uzraudzību attiecībā uz samērīguma principa ievērošanu, ar migrācijas un integrācijas apsvērumiem saistīti abstrakti iemesli nevar būt pietiekami, lai pamatotu tādu pasākumu kā dzīvesvietas pienākums. Tikai spēcīgi iemesli, kas ir saistīti ar konkrētiem apsvērumiem attiecībā uz migrāciju un integrāciju, iespējams, varēs pamatot tāda pasākuma kā aplūkotais piemērošanu alternatīvās aizsardzības saņēmējiem. Šādi iemesli it īpaši var rasties īpašos acīmredzamas sociālās spriedzes apstākļos, kura ietekmē sabiedrisko kārtību un kuras pamatā, iespējams, ir alternatīvās aizsardzības saņēmēju, kas saņem sociālos pabalstus, masveida koncentrācija.

99. Izvērtējot dzīvesvietas pienākuma samērīgumu, ir jāņem vērā arī tā pagaidu ilgums un tostarp teritoriālais apjoms – iesniedzējtiesai ir jāpārbauda arī šie apstākļi. Attiecībā uz noteiktā dzīvesvietas nosacījuma piemērošanas ilgumu samērīguma principa prasības būtu grūti savienojamas ar pasākumu, kas turpinās pārmērīgi ilgā laika posmā. Nav arī šaubu, ka nozīme ir apvidus mazākajam teritoriālajam apjomam – pašvaldība, apgabals vai arī federālā zeme –, kas, iespējams, ir atsauces punkts dzīvesvietas pienākumam.

59 — Par šo jautājumu skat. Hailbronner, K., un Thym, D., "Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy", no Hailbronner, K., un Thym, D., minēts iepriekš, 9. punkts.

100. Visbeidzot un neskarot to, ka saskaņā ar tikko minētajiem apsvērumiem attiecīgais tiesību brīvi pārvietoties ierobežojums var būt pieļaujams, ir jāpārbauda arī pamatojumi attiecībā uz integrācijas un imigrācijas politiku, ņemot vērā to saderīgumu ar nediskriminācijas principu.

101. Šajā ziņā Direktīvas 2011/95 33. pantā attiecībā uz brīvu pārvietošanos valstī īpaši ir precizēts vienlīdzīgas attieksmes princips, paredzot, ka tā ir jānosaka "ar tādiem pašiem nosacījumiem un ierobežojumiem, kā noteikts attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kas likumīgi pastāvīgi uzturas to teritorijā", – atšķirībā no citiem direktīvas pantiem tajā īpaši nav minēta iespēja noteikt jebkādu atkāpi.

102. Šajās lietās aplūkotā atšķirīgā attieksme izriet no tā, ka, lai arī *AufenthG* 12. pantā ir paredzēta iespēja noteikt teritoriālos ierobežojumus attiecībā uz visu ārzemnieku dzīvesvietu, minētie ierobežojumi ir precizēti tikai 2009. gada noteikumos attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem.

103. Tāpēc valsts tiesai ir jānosaka, vai apstākļos, kuri ir salīdzināmi ar iepriekš minētajiem un kuros tiesību brīvi pārvietoties ierobežojumu varētu uzskatīt par pamatotu, aplūkotā ierobežojuma piemērošanas joma valsts tiesību sistēmā, pārbaudot to kopumā, netiek attiecināta tikai uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem.

104. Turklāt un atšķirībā no lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu minētajiem apgalvojumiem, veicot Ženēvas konvencijas 26. panta vēsturisko interpretāciju, vispārēji nevar rast nevienu argumentu par labu dzīvesvietas nosacījumiem, kas ir noteikti migrācijas un integrācijas politikas apsvērumu dēļ. Tāpēc, lai arī dažādu valstu pārstāvji bija uzsvēruši nepieciešamību novērst bēgļu koncentrāciju noteiktās vietās, it īpaši pierobežas apgabalos, par konvencijas redakciju atbildīgā komiteja beigu beigās neatbalstīja šo iespēju [60]. Tas apliecina stingru apņemšanos bēgļiem paredzētos brīvas pārvietošanās nosacījumus piemērot citiem ārzemniekiem, kas atrodas tādos pašos apstākļos. Šī apņemšanās ir atspoguļota Direktīvas 2011/95 33. pantā attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, lai gan nedrīkst aizmirst, ka dalībvalstīm ir plašāka rīcības brīvība, nosakot ierobežojumus šīs aizsardzības pieprasītāju pārvietošanās brīvībai [61].

105. Visbeidzot es uzskatu, ka uz trešo prejudiciālo jautājumu ir jāatbild, ka pamatlietā aplūkotajā tiesiskajā regulējumā paredzētais un ar migrācijas un integrācijas politikas apsvērumiem pamatotais dzīvesvietas nosacījums personām ar alternatīvās aizsardzības statusu ir saderīgs ar Direktīvas 2011/95 33. pantu atbilstoši Hartas 21. pantam, skatot tos saistībā ar pamattiesībām uz brīvu pārvietošanos valstī, tikai tad, ja minētie iemesli ir pietiekami nopietni, ir saistīti ar konkrētām faktiskām situācijām un ja, ievērojot samērīguma principa prasības, valsts tiesību sistēmā, aplūkojot to kopumā, minētā ierobežojuma piemērošanas joma netiek attiecināta tikai uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, un tas ir jāpārbauda valsts tiesai.

60 — Skat. Hathaway, J. C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, 711. un 719. lpp.; Marx, R., "Article 26 – Freedom of Movement", no: Zimmermann, A., (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, 1160. lpp., un Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Tas tā ir saskaņā ar Direktīvas 2013/33 7. pantu, ņemot vērā arī to, ka Ženēvas konvencijas 31. panta 2. punktā ir tieši atzīta iespēja noteikt nepieciešamos ierobežojumus pārvietošanās brīvībai līdz brīdim, kamēr tiek nokārtota patvēruma meklētāja situācija.

IV – **Secinājumi**

106. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, uzskatu, ka uz *Bundesverwaltungsgericht* uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem ir jāatbild šādi:

1) pienākums apmesties uz dzīvi teritoriāli ierobežotā dalībvalsts apvidū ir pārvietošanās brīvības ierobežojums Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 13. decembra Direktīvas 2011/95/ES par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu 33. panta izpratnē, lai arī starptautiskās aizsardzības saņēmējs var brīvi pārvietoties un uzturēties visā dalībvalsts teritorijā;

2) tāds dzīvesvietas pienākums personām ar alternatīvās aizsardzības statusu, kas ir noteikts pamatlietā aplūkotajā tiesiskajā regulējumā un kas ir pamatots ar mērķi nodrošināt sociālās palīdzības izdevumu pienācīgu teritoriālo sadalījumu, nav saderīgs ar Direktīvas 2011/95 33. pantu;

3) pamatlietā aplūkotajā tiesiskajā regulējumā paredzētais un ar migrācijas un integrācijas politikas apsvērumiem pamatotais dzīvesvietas pienākums personām ar alternatīvās aizsardzības statusu ir saderīgs ar Direktīvas 2011/95 33. pantu atbilstoši Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 21. pantam, skatot tos saistībā ar pamattiesībām uz brīvu pārvietošanos valstī, tikai tad, ja minētie iemesli ir pietiekami nopietni, ir saistīti ar konkrētām faktiskām situācijām un ja, ievērojot samērīguma principa prasības, valsts tiesību sistēmā, aplūkojot to kopumā, minētā ierobežojuma piemērošanas joma netiek attiecināta tikai uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem, un tas ir jāpārbauda valsts tiesai.