Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 6. oktobra 2015 [1]

Združeni zadevi C-443/14 in C-444/14

Kreis Warendorf
proti
Ibrahimu Aloju
in
Amira Osso
proti
Region Hannover

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2011/95/EU — Določbe, ki se nanašajo na vsebino mednarodne zaščite — Status begunca in status subsidiarne zaščite — Člena 29 in 33 — Člena 20 in 21 Listine o temeljnih pravicah — Ženevska konvencija — Prosto gibanje znotraj države članice gostiteljice — Obveznost vzpostavitve stalnega prebivališča v določenem kraju — Omejitev — Utemeljitev — Potreba po zagotovitvi uravnotežene porazdelitve bremen socialne pomoči med upravnimi skupnostmi — Razlogi v zvezi z migracijsko in integracijsko politiko“

1. Podlaga za obravnavano zadevo sta predložitveni odločbi, s katerima je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče Nemčije) Sodišču postavilo tri vprašanja za predhodno odločanje v zvezi s členoma 29 in 33 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite;[2] to je prvič, da se Sodišče prosi za razlago teh členov.[3]

2. Vzrok za oba – po vsebini skoraj enaka – predložitvena sklepa so dvomi, ki jih ima nacionalno sodišče glede tega, ali je z navedeno direktivo združljiva v nacionalnem pravu določena obveznost vzpostavitve stalnega prebivališča v določenem kraju (tako imenovana „Wohnsitzauflage“), naložena upravičencem do subsidiarne zaščite, ki prejemajo socialne prejemke.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — (UL L 337, str. 9). Ta Direktiva je razveljavila in nadomestila – za države članice, za katere je zavezujoča – Direktivo 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 19, zvezek 7, str. 96).

3 — Sodišče je Direktivo 2004/83 razlagalo v sodbah Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), B (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661), Y (C-71/11 in C-99/11, EU:C:2012:518), X (od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720), A in drugi (od C-148/13 do 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), Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), nekatere vidike subsidiarne zaščite pa je preučilo tudi v sodbah 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 in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826) in H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Predmetna zadeva se v bistvu – če se izrazim kar najbolj jedrnato – nanaša na vprašanje stopnje priznavanja temeljne pravice do svobodne izbire kraja stalnega prebivališča v primeru upravičencev do subsidiarne zaščite, konkretno pa na zakonitost omejitve te pravice na podlagi dejstva, da gre pri teh osebah za prejemnike socialnih pomoči, in različnega obravnavanje teh oseb v primerjavi z drugimi zakonito prebivajočimi tujci; ta omejitev in različno obravnavanje naj bi bila utemeljena zaradi ozemeljske porazdelitve notranjih bremen na podlagi socialne varnosti med ozemeljskimi enotami različnih ravni in podpiranja primerne imigracijske in integracijske politike.

I – **Pravni okvir**

A – *Mednarodno pravo*

1. Ženevska konvencija

4. Člen 23 Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija)[4], ki se nanaša na „javno pomoč“, določa: „Glede dodeljevanja javne pomoči in podpore države pogodbenice obravnavajo begunce, ki so zakonito na njihovem ozemlju, enako kot svoje državljane“.

5. Člen 26 te konvencije, naslovljen „Svoboda gibanja“, določa: „Vsaka država pogodbenica daje beguncem, ki so zakonito na njenem ozemlju, pravico, da si izberejo prebivališče in da se prosto gibljejo upoštevajoč predpise, ki v enakih okoliščinah veljajo za tujce nasploh“.

2. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah

6. Člen 12 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah[5] določa:

„1. Vsakdo, ki je zakonito na ozemlju kake države, ima na tem ozemlju pravico do svobode gibanja in svobodne izbire prebivališča.

[…]

3. Zgoraj navedene pravice smejo biti omejene le, če so omejitve z zakonom predvidene, če so potrebne za zaščito nacionalne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale, ali pa pravic in svoboščin drugih, in če so te omejitve v skladu z drugimi pravicami, ki jih priznava ta Pakt.

[…]“

3. Evropska konvencija o človekovih pravicah

7. Člen 2 dodatnega Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP)[6], naslovljen „Svoboda gibanja“, določa:

„1. Vsakdo, ki je zakonito na ozemlju kake države, ima na njenem ozemlju pravico do svobode gibanja in do svobodne izbire prebivališča.

4 — UNTS, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954), ki je začela veljati 22. aprila 1954. Konvencija je bila dopolnjena s Protokolom o beguncih z dne 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

5 — Sprejet 16. decembra 1966 in uveljavljen 23. marca 1976 (UNTS, zvezek 999, str. 171; v nadaljevanju: MPDPP).

6 — Protokol št. 4, ki je bil pripravljen za podpis 16. septembra 1963 in uveljavljen 2. maja 1968, so ratificirale vse države članice razen Grčije – ki ga ni niti podpisala niti ratificirala – in Združenega kraljestva – ki ga je podpisalo, ne pa tudi ratificiralo.

[…]

3. Pri izvajanju teh pravic ne sme biti nobenih omejitev, razen tistih, ki so določene z zakonom, in ki so v demokratični družbi nujne zaradi državne in javne varnosti, za vzdrževanje javnega reda, za preprečevanje kaznivih dejanj, za zaščito zdravja ali morale, ali za varstvo pravic in svoboščin drugih ljudi.

4. Za pravice, navedene v prvem odstavku, lahko na določenih področjih veljajo omejitve, ki morajo biti v skladu z zakonom in v demokratični družbi utemeljene zaradi javnega interesa.“

B – *Pravo Unije*

8. Člen 78(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije določa: „Unija oblikuje skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti z namenom ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja. Ta politika mora biti v skladu z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter drugimi ustreznimi Pogodbami“.

9. V uvodnih izjavah 4, 16, 17, 33, 39 in 45 Direktive 2011/95 je navedeno:

„(4) Ženevska konvencija in Protokol predstavljata temelja mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.

[…]

(16) Ta direktiva upošteva temeljne pravice in spoštuje načela, priznana zlasti z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah [v nadaljevanju: Listina]. Ta direktiva si prizadeva zlasti zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva in pravice do azila prosilcev za azil in družinskih članov, ki jih spremljajo, ter spodbujati uporabo členov 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 in 35 navedene listine in bi jo bilo zato treba temu ustrezno izvajati.

(17) Pri obravnavanju oseb, ki sodijo na področje uporabe te direktive, države članice zavezujejo obveznosti iz mednarodnih instrumentov, katerih pogodbenice so, še zlasti tistih, ki prepovedujejo diskriminacijo.

[…]

(33) Treba bi bilo določiti tudi standarde za opredelitev in vsebino statusa subsidiarne zaščite. Subsidiarna zaščita bi morala biti dopolnilna in dodatna zaščiti beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija.

[…]

(39) Kot odziv na poziv Stockholmskega programa za vzpostavitev enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, z izjemo odstopanj, ki so potrebna in objektivno upravičena, bi bilo treba upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo na podlagi te direktive begunci, zanje pa bi morali veljati tudi enaki pogoji za upravičenost.

[…]

(45) Zlasti za preprečevanje socialnih stisk je primerno, da se upravičencem do mednarodne zaščite zagotovijo primerna socialna blaginja in sredstva za preživljanje brez diskriminacije v okviru socialne pomoči. Pri socialni pomoči bi bilo treba oblike in podrobnosti dodeljevanja osnovnih

ugodnosti upravičencem do statusa subsidiarne zaščite določiti v nacionalnem pravu. Možnost omejevanja takšne pomoči na osnovne ugodnosti je treba razumeti tako, da zajema vsaj minimalno dohodkovno podporo, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševstva, v kolikor so navedene ugodnosti priznane državljanom v skladu z nacionalnim pravom.“

10. Člen 2(b), (f) in (g) Direktive 2011/95 določa te opredelitve:

„b) ‚upravičenec do mednarodne zaščite‘ pomeni osebo, ki ji je priznan status begunca ali status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);

[…]

f) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva v državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, in za katero se člen 17(1) in (2) ne uporablja in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;

g) ‚status subsidiarne zaščite‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice;

[…].“

11. Člen 20 Direktive 2011/95 iz poglavja VII te direktive, ki se nanaša na vsebino mednarodne zaščite, določa:

„1. To poglavje ne posega v pravice, določene v Ženevski konvenciji.

2. To poglavje se uporablja tako za begunce kot za osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, razen če je določeno drugače.

[…]“

12. Člen 29 Direktive 2011/95, naslovljen „Socialna blaginja“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da upravičenci do mednarodne zaščite v državi članici, ki jim je to zaščito priznala, prejemajo potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice.

2. Z odstopanjem od splošnega pravila iz odstavka 1 lahko države članice omejijo socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, na osnovne ugodnosti, ki pa se dodeljujejo na enaki ravni in pod enakimi pogoji za upravičenost kot državljanom.“

13. Člen 32 Direktive 2011/95, ki se nanaša na dostop do nastanitve, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo upravičenci do mednarodne zaščite dostop do nastanitve pod enakimi pogoji kot drugi državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovih ozemljih.

2. Ob dopuščanju nacionalne prakse razpršitve upravičencev do mednarodne zaščite si države članice prizadevajo izvajati politike, namenjene preprečevanju diskriminacije upravičencev do mednarodne zaščite in zagotavljanju enakih možnosti glede dostopa do nastanitve.“

14. Člen 33 Direktive 2011/95, naslovljen „Prosto gibanje v državi članici“, določa:

„Države članice upravičencem do mednarodne zaščite dovolijo prosto gibanje na svojem ozemlju pod enakimi pogoji in z enakimi omejitvami, kot veljajo za druge državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovih ozemljih.“

C – Nemško pravo

15. Člen 5(1), točki 1 in 3, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o ureditvi pravice do prebivanja, izvajanju plačanih dejavnosti in vključevanju tujcev na federalno ozemlje; v nadaljevanju: AufenthaltG)[7] določa:

„(1) Dovoljenje za prebivanje se praviloma izda, če

1. je zagotovljeno preživljanje.

[…]

(3) V primerih izdaje dovoljenja za prebivanje na podlagi […] člena 25 od (1) do (3) […] se odstavka (1) in (2) ne uporabljata […].“

16. Člen 12 AufenthaltG določa:

„(1) Dovoljenje za prebivanje se izda za ozemlje zvezne države. To ne vpliva na njegovo veljavnost na podlagi določb Schengenskega izvedbenega sporazuma za prebivanje na ozemlju pogodbenic.

(2) Vizum in dovoljenje za prebivanje se lahko izdata in podaljšata pod določenimi pogoji. Nanju se lahko, tudi naknadno, vežejo obveznosti, zlasti ozemeljske omejitve.“

17. Člen 25(2) AufenthaltG, naslovljen „Prebivanje iz humanitarnih razlogov“ določa: „Tujcu se podeli dovoljenje za prebivanje, če mu je Bundesamt für Migration und Flüchtlinge priznal status begunca […] ali subsidiarno zaščito […].“

18. Bundesminister des Innern (zvezni minister za notranje zadeve) je na podlagi AufenthaltG s soglasjem Bundesrat sprejel splošni upravni predpis k AufenthaltG z dne 26. oktobra 2009 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthaltG; v nadaljevanju: Smernice iz leta 2009), po katerem se morajo ravnati pristojni organi. V skladu s temi smernicami iz leta 2009 se na dovoljenje za prebivanje, ki se izda iz mednarodnopravnih, humanitarnih ali političnih razlogov na podlagi poglavja 2, oddelka 5 AufenthaltG, v primeru, da upravičenec prejema prejemke na podlagi socialnega varstva, veže obveznost glede kraja stalnega prebivališča (tako imenovana „Wohnsitzauflage“). V upoštevnih odstavkih navedenih izvedbenih smernic je določeno:

„12.2.5.2.1
Obveznost glede kraja prebivališča je predvsem primerno sredstvo za to, da se z navezavo na pokrajino prepreči nesorazmerna proračunska obremenitev posameznih dežel in lokalnih skupnosti s strani tujih prejemnikov socialnih prejemkov. Takšne zahteve lahko prispevajo tudi k preprečitvi koncentracije tujcev, odvisnih od socialne pomoči, na določenih območjih, kar bi povzročilo nastanek socialnih žarišč z negativnim vplivom na vključevanje tujcev. Takšni ukrepi so upravičeni tudi zato, da se tujce s posebno potrebo po vključevanju naveže na določeno prebivališče, kjer lahko izkoristijo možnosti za vključevanje.

7 — BGBl. 2004 I, str. 1050, z dne 30. julija 2004, v različici z dne 25. februarja 2008, nazadnje spremenjen z zakonom z dne 28. avgusta 2013.

12.2.5.2.2
V teh okoliščinah se obveznosti glede kraja prebivališča nalagajo in ohranjajo v veljavi pri imetnikih dovoljenj za prebivanje na podlagi poglavja 2, oddelka 5, AufenthaltG oziroma dovoljenj za nastanitev na podlagi člena 23(2), če prejemajo prejemke na podlagi zvezkov II ali XII Sozialgesetzbuch [socialni zakonik] ali na podlagi Asylbewerberleistungsgesetz [zakon o izplačilih prosilcem za azil].“

II – **Nacionalni spori, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

A – *Dejansko stanje*

19. I. Alo, sirski državljan, in A. Osso, sirska državljanka, sta leta 1998 oziroma leta 2001 prispela v Nemčijo, kjer sta vsak posebej z vložitvijo ustrezne prošnje začela azilni postopek, v katerem pa nista uspela. Kljub temu so jima nemške oblasti dovolile prebivanje na nemškem ozemlju. Oba od začetka svojih azilnih postopkov prejemata socialne prejemke.

20. Po tem ko sta oba prosilca leta 2012 vložila naknadni prošnji za azil, je Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za priseljevanje in begunce; v nadaljevanju: Bundesamt) v obeh primerih v skladu s členom 60(2) AufenthaltG izrekel prepoved odstranitve v Sirijo. Na podlagi teh odločb imata I. Alo in A. Osso status upravičencev do subsidiarne zaščite. Posledično sta Kreis Warendorf in regija Hannover I. Alu oziroma A. Osso izdala ustrezni dovoljenji za prebivanje, v katerih je bila na podlagi točk 12.2.5.2.1 in 12.2.5.2.2 izvedbenih smernic iz leta 2009 obenem naložena obveznost glede kraja stalnega prebivališča. Konkretno, I. Alu je bilo naloženo, naj stalno prebivališče prenese v mesto Ahlen, A. Osso pa je bila naložena obveznost, naj stalno prebivališče prenese v poljubni kraj regije Hannover, razen prestolnice dežele Spodnje Saške. Oba pogoja sta bila ponovljena v novih dovoljenjih za prebivanje, ki sta bili obema prosilcema v skladu s členom 25(2) AufenthaltG izdani leta 2014.

21. V teh okoliščinah sta I. Alo in A. Osso februarja 2013 oziroma julija 2012 vložila ničnostni tožbi, s katerima sta izpodbijala navedeni omejitvi glede kraja prebivališča; obe tožbi sta bili na prvi stopnji zavrnjeni. Sodišči, ki sta odločali na drugi stopnji, pa sta prišli do različnih ugotovitev. V zvezi z I. Alo je Oberverwaltungsgericht dežele Severno Porenje-Vestfalija zadevno zahtevo s sodbo z dne 21. novembra 2013 razglasilo za nično, ker je menilo, da je v nasprotju s členom 28(1) Direktive 2004/83 v povezavi s členom 32 te direktive. Kreis Warendorf je zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču vložil revizijo. Oberverwaltungsgericht dežele Spodnja Saška pa je s sodbo z dne 11. decembra 2013 zavrnilo pritožbo, ki jo je vložila A. Osso. Zoper to sodbo je A. Osso pri predložitvenem sodišču vložila revizijo.

B – *Vprašanja za predhodno odločanje*

22. Ker je Bundesverwaltungsgericht menilo, da je rešitev sporov odvisna od razlage Direktive 2011/95, je prekinilo odločanje v obeh postopkih in Sodišču za vsako od zadev predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali je obveznost izbire prebivališča na krajevno omejenem ozemlje (občina, okrožje, pokrajina) države članice omejitev prostega gibanja v smislu člena 33 Direktive 2011/95/EU, če se lahko tujec sicer prosto giblje in zadržuje na ozemlju države članice?

2. Ali je obveznost glede prebivališča za osebe s statusom subsidiarne zaščite združljiva s členom 33 in/ali členom 29 Direktive 2011/95/EU, če temelji na tem, da naj bi dosegla primerno porazdelitev bremena javne socialne pomoči med različnimi nosilci na ozemlju države?

3. Ali je obveznost glede prebivališča za osebe s statusom subsidiarne zaščite združljiva s členom 33 in/ali členom 29 Direktive 2011/95/EU, če temelji na razlogih migracijske ali integracijske politike, na primer da bi preprečil nastanek socialnih žarišč, ki bi bil posledica množične naselitve tujcev, v nekaterih občinah ali okrožjih? Ali v tem smislu zadostujejo abstraktni razlogi migracijske ali integracijske politike ali pa je treba take razloge konkretno ugotoviti?“

C – *Postopek pred Sodiščem*

23. S sklepom predsednika Sodišča z dne 23. oktobra 2014 so bile zadeve C-443/14, C-444/14 in C-445/14 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe. Bundesverwaltungsgericht je s sklepom z dne 1. aprila 2015 Sodišče obvestilo, da umika vprašanja za predhodno odločanje, predložena v okviru zadeve C-445/14, ker je postopek v glavni stvari postal brezpredmeten, saj so pristojni organi prosilcu priznali status begunca. Zadeva je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 28. aprila 2015 izbrisana iz vpisnika. Pisna stališča so v skladu s členom 23(2) Statuta predložili I. Alo, A. Osso, Kreis Warendorf, nemška in grška vlada ter Evropska komisija; vsi razen grške vlade so se udeležili obravnave 14. julija 2015.

III – **Presoja**

24. Tri vprašanja iz predmetnega predloga za sprejetje predhodne odločbe so medsebojno tesno povezana. S prvim predložitveno sodišče vprašuje, ali pomeni obveznost glede prebivališča, ki je predmet obravnavanih zadev, omejitev pravice do prostega gibanja iz člena 33 Direktive, z drugim in tretjim pa predlaga mogoči utemeljitvi za primer, če bo odgovor na prvo pritrdilen.

25. Preizkus teh utemeljitev je sicer umeščen v okvir določenih pravil sekundarnega prava, s katerimi so pravice priznane ob sklicevanju na standard, ki se na podlagi različnih izrazov načela enakega obravnavanja uporabi za druge subjekte. Pri tem je podana posebnost, da pomenijo določbe sekundarnega prava, ki se uporabijo, konkretizacijo temeljnih pravic upravičencev do mednarodne zaščite, ki pa so povezane s specifičnimi pravicami, priznanimi v Ženevski konvenciji. Zaradi tega je pri presoji, ali je sporni ukrep združljiv z določbami sekundarnega prava, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, nujno dosledno upoštevanje zahtev, ki izhajajo iz temeljnih pravic.

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

26. S prvim vprašanjem za predhodno odločanje želi Bundesverwaltungsgericht izvedeti, ali pomeni zahteva za prenos stalnega prebivališča na krajevno omejeno ozemlje – kot na primer občina, okrožje ali pokrajina države članice – omejitev prostega gibanja v smislu člena 33 Direktive 2011/95/EU, če se lahko zadevna oseba sicer prosto giblje in zadržuje na ozemlju države članice.

1. Stališča, predložena Sodišču

27. Medtem ko I. Alo, A. Osso, grška vlada in Komisija predlagajo, naj se na prvo vprašanje odgovori pritrdilno, se nemška vlada in Kreis Warendorf zavzemata za nikalen odgovor.

28. A. Osso, I. Alo in grška vlada menijo, da pojem prostega gibanja iz člena 33 Direktive 2011/95 zajema pravico do izbire kraja prebivališča. A. Osso meni, da pojma „Bewegungsfreiheit“ in „Freizügigkeit“ v pravu Unije nista uporabljena enotno in dodaja, da člen 33 Direktive za upravičence do subsidiarne zaščite določa enako obravnavanje kot za begunce, za katere pa v nacionalnem pravu ne morejo biti določene obveznosti glede prebivališča, utemeljene na porazdelitvi bremen socialne

pomoči.[8] I. Alo se za utemeljitev trditve, da pojem prostega gibanja zajema tudi pravico do izbire kraja prebivališča, sklicuje na Uredbo št. 1612/68.[9] Grška vlada dodaja – pri čemer navaja člen 21(1) PDEU, člen 26 Ženevske konvencije, člen 2(1) Protokola št. 4 k EKČP in člen 12(1) MPDPP – da prosto gibanje zajema tesno povezana elementa: svobodo do premikanja znotraj ozemlja in pravico do proste izbire kraja prebivališča.

29. Komisija meni, da čeprav to iz besedila člena 33 Direktive 2011/95 ni nedvoumna razvidno, razlaga v skladu s členom 26 Ženevske konvencije ne pušča nobenega dvoma, da je v navedenem členu Direktive zajeta tudi svobodna izbira prebivališča.

30. Nasprotno pa se nemška vlada in Kreis Warendorf sklicujeta, prvič, na besedilo določbe in opozarjata, da se ta nanaša zgolj na prosto gibanje, brez omembe svobode prebivanja. Menita, da je to pomembno, saj je zakonodajalec Unije v drugih določbah prava Unije svobodo prebivanja, kadar jo je hotel vključiti, določil izrecno.[10] Po mnenju nemške vlade je ta ugotovitev podprta z drugimi določbami Direktive, zlasti z njenim členom 32, v katerem so v zvezi z nastanitvijo izrecno dopuščene nacionalne prakse razpršitve. Upoštevanje določb Ženevske konvencije naj ne bi peljalo k drugačnemu sklepu, ker je v členu 26 te konvencije prav tako izrecno omenjena svoboda prebivanja. Nemška vlada poudarja tudi dejstvo, da v Direktivi 2011/95 določbe Ženevske konvencije niso prevzete v celoti. V enakem smislu Kreis Warendorf opozarja, da člen 20 Direktive jasno določa, da se njene določbe uporabljajo brez poseganja v pravice iz Ženevske konvencije, ki Direktivo dopolnjuje zgolj v zvezi s priznanimi begunci v delu, v katerem – kot v primeru člena 33 – slednja določa šibkejše varstvo, kot je to, ki ga nudijo zagotovila Konvencije. Kreis Warendorf in nemška vlada poleg tega opozarjata, da se besedilo člena 33 ne ujema z besedilom člena 26 Ženevske konvencije.

2. Presoja

31. Za oblikovanje odgovora na obravnavano vprašanje za predhodno odločanje je treba, prvič, ugotoviti – ob upoštevanju načel jezikovne, sistemske, teleološke in zgodovinske razlage – ali pojem „prosto gibanje“ iz te določbe zajema tudi svobodo izbire kraja prebivališča, in, drugič, ali ukrep, s katerim se naloži obveznost glede prebivališča, pomeni omejitev te svobode.

a) Razlaga pojma „prosto gibanje“ iz člena 33 Direktive 2011/95

i) Jezikovna razlaga

32. Kot poudarjata predložitveno sodišče in Komisija, zgolj sklicevanje na samo besedilo ne zadostuje za dokončno razlago člena, ki je predmet obravnave.

8 — Sodba Bundesverwaltungsgericht z dne 15. januarja 2008, 1 C 17.07, točka 20.

9 — Uredba Sveta (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15).

10 — Ta ugotovitev naj bi bila podprta s členom 45(3)(b) in (c) PDEU, ki se po eni strani nanaša na pravico do prostega gibanja, po drugi pa na pravico do prebivanja, in drugimi določbami prava Unije, kot so člen 20(2)(a) PDEU, člen 21(1) PDEU ter člen 45 Listine, ki vse razlikujejo med svobodo gibanja in pravico do prebivanja. Podprta naj bi bila tudi z drugimi določbami sekundarnega prava, kot je člen 7 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, str. 96), in z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (posebna izdaja v slovenščini: poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

33. Prvič, dejstva, da je v nemški različici v naslovu člena 33 Direktive uporabljen izraz „Freizügigkeit“, v besedilu tega člena pa izraz „Bewegungsfreiheit“, glede na to, da je v drugih jezikovnih različicah večinoma uporabljen enoten izraz „prosto gibanje“, ki ustreza izrazu, ki se na splošno uporablja v okviru temeljnih svoboščin Unije,[11] ni mogoče šteti za upoštevnega.

34. Res je, da je v določbah prava Unije, kadar posebej urejajo pravice državljanov Unije, pogosto izrecno omenjena pravica do prebivanja.[12] Vendar se pojem „prosto gibanje“ zlasti v pravu Unije – kot priznava tudi nemška vlada v pisnih stališčih – ne uporablja vedno enotno. V pravu Unije je pojem „prosto gibanje“ pogosto uporabljen v širokem smislu za splošno sklicevanje na skupek medsebojno tesno povezanih pravic, med katerimi so zajete svoboda premikanja in svoboda prebivanja[13] ter tudi svoboda zapustiti lastno državo; vse te pravice so, kot je gostobesedno opozoril generalni pravobranilec Mayras v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Rutili, nerazdružljive.[14]

35. Člen 202 PDEU je dober primer uporabe pojma „prosto gibanje“ kot pojma, ki zajema tako premikanje kot prebivanje. Ta člen, ki je del poglavja, namenjenega pridruževanju čezmorskih držav in ozemelj, se sklicuje na akte, ki urejajo „prosto gibanje delavcev iz držav in z ozemelj v državah članicah“, pri čemer ni sporno, da so s temi predpisi zajete tudi določbe v zvezi s pravico do prebivanja.

36. Po drugi strani pa je pojem „prosto gibanje“ pogosto uporabljen kot okvirni naslov za različne pravice do svobode premikanja in prebivanja.[15] Širok pojem prostega gibanja se prav tako pogosto pojavlja v izrazih, kot je na primer „osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja“[16].

37. Poleg tega nedvoumno sklicevanje v členu 33 Direktive 2011/95 na – v okviru prava Unije tako pomenljiv – pojem prostega gibanja kontrastira z besedilom instrumentov, namenjenih urejanju statusa državljanov tretjih držav, v katerih je uporabljen izraz „prost dostop“ do celotnega ozemlja države.[17]

38. Poleg tega ni mogoče spregledati, da se v specializirani literaturi o pravu Unije in mednarodnem pravu pojem „gibanje“ na splošno uporablja kot kompleksen pravni pojem, sestavljen iz več vidikov, ki nikakor niso omejeni na svobodo potovanja ali premikanja.[18]

11 — Na primer, v španski (libre circulación), francoski (liberté de circulation), angleški (freedom of movement), italijanski (libertà di circolazione), nizozemski (vrij verkeer), portugalski (liberdade de circulação), romunski (libertatea de circulație), danski (Fri bevægelighed), švedski (fri rörlighet), bolgarski (Свобода на придвижване), estonski (Liikumisvabadus), grški (Ελεύθερη κυκλοφορία), češki (svoboda pohybu), slovaški (sloboda pohybu), latvijski (pārvietošanās brīvība), hrvaški (sloboda kretanja) jezikovni različici. Terminološko razlikovanje je izjemoma podano, na primer, v poljski različici (swobodny przepływ / swoboda przemieszczania).

12 — Zlasti členi 45(3)(b) in (c) PDEU, 21(1) PDEU in 79(2)(b) PDEU, pa tudi člen 45(1) in (2) Listine in Direktiva 2004/38.

13 — Glej na primer A. Olesti Rayo, „La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia“, v J. Mª Beneyto Pérez (ur.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, str. 325–387.

14 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mayrasa, predstavljeni v zadevi Rutili (36/75, EU:C:1975:124), v katerih se je skliceval na pravice delavcev, da „se odzovejo na dejanske ponudbe za delo‘, ter na pravico do prostega gibanja znotraj ozemlja držav članic in prebivanja v njih zaradi opravljana zaposlitve“.

15 — Navedem lahko člen 3(2) PEU; izraz v naslovu IV iz dela III PDEU; člen 26(2) PDEU; člen 45(1) PDEU; člena 46 in 48 PDEU.

16 — Ta izraz se pogosto pojavlja na področju določb iz schengenskega pravnega reda.

17 — Glej člen 11(1)(h) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), člen 14(1)(h) Direktive Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L 155, str. 17), člen 22(b) Direktive 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev (UL L 94, str. 375) in člen 17(b) Direktive 2014/66/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja (UL L 157, str. 1).

18 — Če navedem zgolj nekatere primere 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 ConstitutionalContext*, Kluwer Law International, 2007; M. Flory in 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.

39. Zato menim, da to, da se zakonodajalec Unije v besedilu člena 33 Direktive 2011/95 sklicuje le na „prosto gibanje“ in izrecno ne navaja pravice do prebivanja, ne zadostuje, da bi se štelo, da je bila ta pravica izključena s področja urejanja navedenega člena.

ii) Sistemska in teleološka razlaga

40. Zgornjo ugotovitev potrjuje sistemska in teleološka razlaga, v okviru katere imata Ženevska konvencija in temeljne pravice poseben pomen.

41. Tu je treba poudariti zlasti to, da je bila Direktiva 2011/95 – kot izhaja iz njenih uvodnih izjav 4, 23 in 24 in iz ustreznih uvodnih izjav njene predhodnice, Direktive 2004/83 – sprejeta, da bi pristojne nacionalne organe držav članic na podlagi skupnih meril vodila pri uporabi Ženevske konvencije, in da ta konvencija pomeni temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.[19] Zato – in kot je bilo poudarjeno v sodni praksi Sodišča – je treba določbe te direktive razlagati „ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju [Ženevske] konvencije in drugih upoštevnih pogodb iz člena 78(1) PDEU“[20].

42. Res je sicer, da Direktiva 2011/95 ne zajema vseh pravic, določenih v Ženevski konvenciji,[21] in da se uporablja brez poseganja vanje.[22] Kljub temu je treba Ženevsko konvencijo – čeprav se varstvo iz nje za upravičence do subsidiarne zaščite ne uporabi v celoti – šteti za instrument, ki ga je nujno treba upoštevati pri razlagi teh določb Direktive, v katerih so določene pravice, ki ustrezajo tem iz navedene konvencije. Zahteva razlaganja Direktive v skladu s Ženevsko konvencijo, ki je razvidna iz pravne osnove in zgodovine nastanka ter drugih določb Direktive 2011/95,[23] ni odpravljena s tem, da določbe Direktive – kot v primeru člena, ki je predmet obravnave – v skladu z njenim členom 20(2) pravice beguncev in pravice upravičencev do subsidiarne zaščite urejajo brez razlikovanja.

43. V tem okviru ima poseben pomen člen 26 Ženevske konvencije, v katerem sta pod naslovom pravice do svobode gibanja skupaj priznani pravici do prebivanja in prostega gibanja na ozemlju države gostiteljice.[24]

44. Po drugi strani je v uvodni izjavi 16 Direktive navedeno, da ta „upošteva temeljne pravice in spoštuje načela, priznana zlasti z Listino,“ in da si prizadeva zlasti „zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva […]“.

45. Direktivo je nedvomno treba razlagati skladno s temeljnimi pravicami. Ta obveznost se nanaša, kot je bilo pokazano v sodbi Kamberaj,[25] tudi na določitev obsega in vsebine določb direktive, ki opredeljujejo pravice za državljane tretjih držav. Sodišče je v tej sodbi namreč ugotovilo, da je pri določanju ukrepov socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, za katere velja načelo enakega obravnavanja iz Direktive 2003/109 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas,[26] nujno treba upoštevati pravice iz člena 34 Listine.

19 — V zvezi z Direktivo 2004/83 glej na primer sodbo X in drugi (od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, točka 39 in navedena sodna praksa).

20 — Sodba H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 28 in navedena sodna praksa).

21 — Sodba Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, točki 24 in 26.)

22 — Kot je izrecno opozorjeno v členu 20(1) Direktive 2011/95.

23 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Mengozzija, predstavljene v združenih zadevah B (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:302, točka 42).

24 — V zvezi s tem je zgovoren komentar Visokega komisariata ZN za begunce v zvezi s členom 32 Direktive 2004/83, ko ugotavlja, da „UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement“, UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, točke 79 in naslednje.

26 — Direktiva Sveta z dne 25. novembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 (UL L 132, str. 1).

46. Opozoriti je torej treba, da čeprav se člen 45 Listine sklicuje le na pravico do prostega gibanja na ozemlju držav članic in posebej ne omenja prostega gibanja in prebivanja znotraj ozemlja države,[27] notranja razsežnost prostega gibanja v skladu s členom 6(3) PEU pomeni splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz ustavnih tradicij držav članic in člena 2 Protokola št. 4 k EKČP.[28] Ta določba skupaj s členom 12 MPDPP podpira tako razlago pojma prostega gibanja, v skladu s katero so v njem različni s človeško mobilnostjo povezani elementi spojno in neločljivo povezani v nerazdružljivo celoto, tako da „ob zanikanju enega od njih preostali pomenijo prej himerično kot pa realno tvorbo“[29].

47. Vsi ti preudarki se v bistvenem ujemajo s splošnim dojemanjem svobode gibanja kot pravice, ki zajema komponenti premikanja in prebivanja; v nasprotnem primeru bi bilo namreč težko zagotoviti polni učinek člena 33 Direktive. Skratka, pravica do premikanja po določenem ozemeljskem prostoru ima, kot izhaja iz njenega „predmodernega“ ozadja, izrazito instrumentalno komponento v smislu, da gre za zmožnost, ki je v veliki meri usmerjena v svobodno izbiro kraja prebivališča.[30]

48. Dejstvo, da je v členu 32(2) Direktive 2011/95 izrecno dopuščena nacionalna praksa razpršitve upravičencev do mednarodne zaščite na področju dostopa do nastanitve, v končni fazi ne pripelje do drugačne ugotovitve. Menim, da ta navedba upravičuje le morebitno prakso razpršitve upravičencev do mednarodne zaščite v okviru izpolnjevanja obveznosti države članice v zvezi z izvajanjem javnih politik za preprečevanje diskriminacije pri dostopu do stanovanja. Povedano drugače, opozorilo, s katerim se začenja člen 32(2) Direktive, je treba razumeti zgolj kot način zaščite interesa držav članic, da z oblikovanjem lastne politike ponudbe stanovanj preprečijo koncentracijo upravičencev do mednarodne zaščite.

iii) Zgodovinska razlaga

49. Nazadnje, čeprav z zgodovinsko razlago, opravljeno izključno na podlagi pripravljalnega gradiva za Direktivo 2011/95, ni mogoče priti do nedvoumnih zaključkov,[31] se ob skupni preučitvi pripravljalnega gradiva za Direktivo 2004/83 in Direktivo 2003/9/ES o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil v državah članicah[32] potrdi, da je svoboda prebivanja vključena v pojem svobode gibanja iz člena 33 Direktive 2011/95.

27 — Zaradi pomembnosti temeljne pravice do prostega gibanja znotraj države je ta pravica v določeni meri zajeta v pravici do prostega gibanja v Uniji. Člen 22 Direktive 2004/38 tako določa, da lahko države članice pravico do prebivanja in pravico do stalnega prebivanja ozemeljsko omejijo samo takrat, kadar enake omejitve veljajo tudi za njihove lastne državljane. Sodišče je v sodbi Rutili (36/75, EU:C:1975:137) ugotovilo, da „morajo biti glede delnih prepovedi prebivanja na določenih območjih ozemlja osebe, ki uživajo varstvo v skladu s pravom Skupnosti, na podlagi člena 7 Pogodbe in na področju uporabe tega člena obravnavane enako kot državljani zadevne države članice“ (točka 49). Ta obveznost enakega obravnavanja je bila podrobneje pojasnjena v sodbi Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) v zvezi z ozemeljskimi omejitvami iz resnih razlogov javnega reda ali javne varnosti, temelječimi na osebnem vedenju posameznika, ki lahko sicer pripeljejo do ukrepa prepovedi prebivanja ali odstranitve z nacionalnega ozemlja. Prosto gibanje znotraj države je prav tako posredno varovano s pravom Unije, če nacionalni omejevalni ukrep lahko vpliva na prosti pretok med državami članicami in ni upravičen. Glej sodbo Libert in drugi (C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Kot poudarja predložitveno sodišče, je treba opozoriti, da sodna praksa ESČP v zvezi s členom 2 Protokola št. 4 k EKČP pogoje glede kraja prebivanja včasih vključuje v pojem svobode gibanja (glej na primer sodbe z dne 17. julija 2003, *Luordo proti Italiji*, št. 32190/96, z dne 20. aprila 2010, *Villa proti Italiji*, št. 19675/06, in z dne 22. februarja 2007, *Tatishvili proti Rusiji*, št. 1509/02).

29 — Glej R. Higgins, „The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country“, *International Affairs*, Zv. 49, št. 31973, str. 341-357, str. 342, ki se nanaša na pravico do vstopa, prebivanja in izstopa.

30 — Za podrobno zgodovinsko študijo izvora svobode gibanja v Nemčiji glej J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

31 — V členu 33 Direktive 2011/95 je bilo skoraj dobesedno povzeto besedilo člena 32 Direktive 2004/83, ki pa odraža terminologijo iz predloga Komisije (COM(2001) 510 final). Komisija je v odgovoru na vprašanje, postavljeno med obravnavo, pojasnila, da je bil njen namen ta, da se svoboda prebivanja vključi v pojem svobode gibanja. Vendar niti v pojasnilih iz tega predloga niti v naknadnem pripravljenem gradivu ni elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kakšen je bil namen zakonodajalca Unije v zvezi z vprašanjem, ki je predmet obravnave.

32 — Direktiva Sveta z dne 27. januarja 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101).

50. Pred predlogom Direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil, na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva 2003/9,[33] so bili namreč sprejeti Sklepi Sveta, v katerih so zajete tudi podrobne smernice o morebitnih omejitvah svobode gibanja teh prosilcev.[34] Predlog Komisije, ki je izrecno oprt na te smernice, že v členu 7 vsebuje pomembne omejitve. Čeprav se te omejitve – kot izhaja iz same določbe in pojasnil k temu členu[35]– nedvoumno nanašajo na prebivanje, se izrazje, uporabljeno v predlogu, na splošno nanaša na „prosto gibanje“. Skladno s tem izrazjem Komisija v svojem predlogu, ki je bil predstavljen nekaj mesecev pozneje in na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva 2004/83,[36] govori le o svobodi gibanja; to izrazje pa je bilo brez razprave privzeto tako v besedilu člena 32 Direktive 2004/83 kot v členu 33 Direktive 2011/95.

51. Izrecno sklicevanje na prosto gibanje po eni strani in na omejitve prebivanja po drugi strani v členu 7 Direktive 2003/9, ki je postal člen 7 Direktive 2013/33/EU,[37] je ravno posledica zapletenih pogajanj, katerih namen je bila podrobna ureditev omejitev različnih komponent prostega gibanja, ki so bile v predlogu Komisije obravnavane združeno.[38] Sam pojem prostega gibanja, ki je postal del besedila tu obravnavane Direktive, pa ni bil predmet takšne razprave. Kot je opozorila Komisija na obravnavi, bi bilo v nasprotnem primeru namreč treba izrecno pojasniti, zakaj je bila v njen predlog vključena le ena od komponent prostega gibanja.

52. Skupna preučitev pripravljalnega gradiva za Direktivi 2003/9 in 2004/83 – v zvezi s katerima so pogajanja sicer deloma potekala v enakem obdobju in na podlagi predlogov, v katerih je Komisija uporabila podobno izrazje glede prostega gibanja – napeljuje k sklepu, da svoboda gibanja iz člena 33 Direktive 2011/95 poleg svobode premikanja zajema tudi svobodo prebivanja. Težko si je namreč zamisliti, da bi zakonodajalec Unije v okviru dveh direktiv, o katerih so pogajanja tekla v istem obdobju in ki sta vsebinsko povezani, za priznane upravičence do mednarodne zaščite brez vsakršne razprave izključil eno od bistvenih komponent prostega gibanja, o kateri se je v zvezi s prosilci za azil obširno razpravljalo.

53. V končni fazi je glede na zgornje preudarke mogoče ugotoviti, da pojem „prosto gibanje“ iz člena 33 Direktive 2011/95 zajema tako svobodo premikanja kot svobodo izbire kraja prebivališča.

b) Vprašanje, ali obveznost glede prebivališča pomeni omejitev prostega gibanja

54. Potem ko je obseg člena 33 Direktive 2011/95 opredeljen, ni težko odgovoriti na vprašanje, ali zahteva v zvezi s prenosom prebivališča v določen kraj sama po sebi pomeni omejitev prostega gibanja iz navedene določbe; pri tem za zdaj ne bom obravnaval vprašanja, ali je s tem ukrepom poleg tega spoštovana zahteva po enakem obravnavanju z zakonito prebivajočimi državljani tretjih držav, ki jo bom obravnaval v okviru presoje tretjega vprašanja za predhodno odločanje.

55. Zato zadostuje, da preučimo naravo ukrepa in njegove posledice. Kot je razvidno iz predložitvenega sklepa, se z zadevnim ukrepom naloži obveznost vseliti se v stanovanje v določenem kraju in v njem prebivati, ne da bi bila pri tem zadevnim osebam omejena možnost, da se svobodno premikajo in zadržujejo na celotnem nacionalnem ozemlju. Po drugi strani so za neizpolnitev te obveznosti – kot je na obravnavi pojasnila nemška vlada – predpisane sankcije, katerih posledica je lahko naložitev globe.

33 — COM(2001) 181 final.

34 — Sklepi Sveta z dne 30. novembra in 1. decembra 2000, dokument 13865/00, katerih priloga vsebuje „Smernice za prihodnji instrument Skupnosti o pogojih za sprejem prosilcev za azil“.

35 — V teh pojasnilih se prav tako omenja potreba po spoštovanju pravice do svobodnega gibanja iz Protokola št. 4 k EKČP. Predlog Direktive Sveta za določitev minimalnih standardov za sprejem prosilcev za azil, COM(2001) 181 final, (UL C 213E, str. 286).

36 — COM(2001) 510 final.

37 — Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, str. 96-116).

38 — Glej na primer dokumente Sveta 11541/01, 6467/02 ali 7307/02.

56. Upoštevajoč to, da je bistvena vsebina svobode prebivanja ravno v možnosti svobodne izbire kraja bivanja, je v teh okoliščinah jasno, da zahteva po prenosu prebivališča v določen kraj v vsebinskem smislu pomeni omejitev prostega gibanja, ne glede na to, da zaradi zadevnega ukrepa ni okrnjena možnost potovanja ali zadrževanja določeno obdobje v drugih krajih in da so določeni pogoji za spremembo te obveznosti. [39]

57. Zato predlagam, naj se na prvo od vprašanj za predhodno odločanje predložitvenega sodišča odgovori tako, da zahteva za prenos stalnega prebivališča na krajevno omejeno ozemlje, ki jo naloži država članica, pomeni omejitev prostega gibanja iz člena 33 Direktive 2011/95/EU, pri čemer je povsem brez pomena to, da se lahko upravičenec do mednarodne zaščite prosto giblje in zadržuje na ozemlju države članice.

B – *Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje*

58. Bundesverwaltungsgericht za primer pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje Sodišče sprašuje, ali je zahteva glede prebivališča za osebe s statusom subsidiarne zaščite združljiva s členom 33 in/ali členom 29 Direktive 2011/95/EU, če temelji na tem, da naj bi dosegla primerno porazdelitev javnih bremen socialne pomoči med njihovimi upoštevnimi nosilci na ozemlju države (drugo vprašanje), ali na razlogih migracijske ali integracijske politike, kot je na primer preprečitev nastanka socialnih žarišč, ki bi bila posledica množične naselitve tujcev v nekaterih občinah ali okrožjih (tretje vprašanje). Predložitveno sodišče želi izvedeti še, ali v zvezi s tem zadostuje navedba abstraktnih razlogov migracijske ali integracijske politike ali pa je treba take razloge konkretno ugotoviti.

59. Za boljše razumevanje smisla in implikacij teh dveh vprašanj je treba omeniti sodbo predložitvenega sodišča, torej Bundesverwaltungsgericht, z dne 15. januarja 2008, [40] s katero je to ugotovilo, da se zahteva glede prebivališča, kakršna je predmet obravnave v tej zadevi, ne more uporabiti za primer priznanih beguncev, ker je v nasprotju s členom 23 Ženevske konvencije, če je upravičena zgolj s potrebo po zagotovitvi primerne ozemeljske porazdelitve javnih bremen socialne pomoči. Vendar ima predložitveno sodišče dvome, ali se enako utemeljevanje lahko uporabi za upravičence do subsidiarne zaščite, saj se besedilo člena 29 Direktive – ki se nanaša na „potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice“ – razlikuje od besedila člena 23 Ženevske konvencije, v katerem je določeno, da države begunce, ki so zakonito na njihovem ozemlju, „obravnavajo […] enako kot“ svoje državljane. Kljub temu je v skladu s sodno prakso Bundesverwaltungsgericht ta zahteva glede prebivališča – tudi za priznane begunce – lahko utemeljena iz razlogov migracijske in integracijske politike, čeprav za to ne zadostuje zgolj abstraktno sklicevanje na take razloge, ampak morajo pristojni organi natančno navesti konkretne razloge, zaradi katerih naj bi bila ta omejitev potrebna.

1. Stališča, predložena Sodišču

60. I. Alo, A. Osso in Komisija menijo, da člena 29 in 33 Direktive 2011/95 nasprotujeta omejitvi glede kraja prebivališča.

39 — Smernice iz leta 2009 določajo umik ali ponovno preučitev obveznosti prebivanja, če obstaja pogodba o delu, ki izpolnjuje določene pogoje – zlasti zagotavljati sredstva za življenja za vso družino brez socialne pomoči – če se daje prednost družinskemu življenju z zakoncem ali partnerjem ali mladoletnimi otroki ali če obstajajo dajatve družinskim članom zaradi starosti, bolezni ali nezmožnosti ali v izogib nevarnim situacijam, ki izhajajo iz družinskega kroga.

40 — BVerwG (1 C 17.07).

61. I. Alo meni, da se z obveznostjo glede prebivališča, ki je predmet obravnave, uvede omejitev prostega gibanja na podlagi prejemanja socialne pomoči, kar pomeni kršitev člena 29 Direktive 2011/95. Prav tako meni, da je sporni ukrep v nasprotju s členom 12(1) MPDPP, ker pomeni omejitev, ki ni določena z zakonom in ki je ni mogoče upravičiti na podlagi meril iz odstavka 3 tega člena. Po mnenju A. Osso člen 33 Direktive določa enako obravnavo beguncev in upravičencev do subsidiarne zaščite, zaradi česar je iz dejstva, da v Nemčiji v skladu s sodno prakso Bundesverwaltungsgericht na podlagi Ženevske konvencije ni dovoljeno predpisati omejitev za begunce, mogoče izpeljati, da je treba enako obravnavati tudi upravičence do subsidiarne zaščite. Ob upoštevanju tega, da v skladu z nemškim pravom socialne pomoči za nemške državljane ni mogoče vezati na določen kraj prebivališča, je obveznost glede prebivališča, naložena upravičencem do subsidiarne zaščite, tudi v nasprotju s členom 29 Direktive. Na podlagi dejstva, da se ta določba nanaša na „potrebno socialno pomoč“, ni mogoče sklepati, da so dovoljene ozemeljske omejitve. A. Osso opozarja, da se migracijski in integracijski razlogi iz izvedbenih smernic iz leta 2009 sklicujejo izključno na tujce, sprejete iz humanitarnih ali političnih razlogov ali razlogov mednarodnega prava, ne pa na vse zakonite rezidente, zaradi česar je podano različno obravnavanje, ki je v nasprotju s členom 33 Direktive. Poleg tega meni, da pristojni organi niso ugotovili, da se za njen primer uporabijo razlogi v splošnem interesu: dokazano ni bilo niti, da bi omogočitev svobodne izbire prebivališča pomenila nesorazmerno breme, zaradi katerega bi bila ogrožena določena področja, niti to, da bi se lahko povečala socialna trenja. Poleg tega A. Osso poudarja, da določitev prebivališča v določenih regijah lahko povzroči težave pri iskanju zaposlitve in lahko „stigmatizira“ zadevne posameznike.

62. Komisija meni, da morata biti za naložitev omejitve prostega gibanja osebam s statusom subsidiarne zaščite kumulativno izpolnjena dva pogoja. Prvič, omejitev ne sme povzročiti različne obravnave beguncev in upravičencev do subsidiarne zaščite; ta zahteva izhaja iz skupne opredelitve „upravičenci do mednarodne zaščite“. Razlikovanje je v skladu z načelom iz člena 20(2) Direktive 2011/95 dopustno le v zvezi s členom 29(2) te direktive. Drugič, države članice za omejitve prostega gibanja ne morejo določiti pogojev, ki so drugačni kot ti, ki veljajo za druge zakonite rezidente. Čeprav je stališče Komisije, da je naloga nacionalnega sodišča, da preuči, ali nacionalna ureditev izpolnjuje ta pogoja, meni, da je iz predložitvenega sklepa razvidno, da nacionalna pravila določajo dvojno diskriminacijo, kar pa je v nasprotju s členom 33 Direktive. Poleg tega meni, da člen 29 ni upošteven za utemeljitev omejitve prostega gibanja. Komisija meni, da bi v primeru, če se omejitev ne bi uporabila diskriminatorno, navedeni razlogi lahko pomenili legitimne cilje in da bi bili lahko dopustni, če bi bilo v zvezi z njimi spoštovano načelo sorazmernosti in če bi bili skladni s cilji Direktive.

63. Grška vlada meni, da ima država članica polje proste presoje pri določanju razlogov, zaradi katerih je mogoče uvesti omejitve svobode gibanja. Vendar morajo biti te omejitve uporabljene v okviru meja in ob spoštovanju ciljev Direktive ter v skladu s splošnimi načeli in načelom sorazmernosti. Zahteva glede prebivališča naj bi tako pomenila primerno sredstvo za preprečevanje nerazumnih bremen za nekatere skupnosti in spodbujanje integracije, zaradi česar naj bi bila upravičena.

64. Nemška vlada in Kreis Warendorf za primer pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje podredno menita, da ukrep v zvezi z omejitvami, ki izhajajo iz zahteve glede prebivališča, ni v nasprotju s členoma 29 in 33 Direktive. Obe navedeni stranki opozarjata na razliko v formulaciji člena 29 Direktive in člena 23 Ženevske konvencije, kar naj bi dokazovalo, da je bil namen zakonodajalca Unije uvesti razlikovanje. Nemška vlada v zvezi s členom 33 Direktive prav tako opozarja, da člen 12(2) AufenthaltG določa omejitve prebivanja za vse tujce in da dejstvo, da te omejitve niso naložene beguncem, ni v nasprotju z Direktivo, saj ta ne določa obveznosti uporabe standarda obravnavanja države z največjimi ugodnostmi. V vsakem primeru naj bi bilo s proračunskimi preudarki in preudarki v zvezi z migracijsko in integracijsko politiko mogoče upravičiti omejevalno obveznost glede prebivališča, ker se z njimi sledi legitimnemu cilju in so skladni z načelom sorazmernosti. Nemška vlada prav tako poudarja, da bi bila v primeru, če bi se štelo, da kateri od dveh vidikov sam po sebi ne

zadostuje za utemeljitev obveznosti glede prebivališča, ključnega pomena ugotovitev, ali je, če sta hkrati podana oba vidika, tak ukrep kljub temu lahko upravičen. Kreis Warendorf glede na to, da sklep, ki ga je izdal, ni bil utemeljen z migracijskimi in integracijskimi preudarki, v pisnih stališčih v zvezi s tretjim vprašanjem ni zavzel stališča.

2. Presoja

65. Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje se nanašata na združljivost obveznosti glede prebivališča s členoma 29 in 33 Direktive, če jo je mogoče upravičiti na podlagi enega od teh dveh razlogov: razlog, ki se nanaša na ozemeljsko porazdelitev bremen socialne pomoči, in razlog, ki izhaja iz preudarkov migracijske in integracijske politike.

66. Pred oblikovanjem predloga odgovora na vsako od vprašanj naj opozorim, da se bom, čeprav je predložitveno sodišče vprašanji postavilo ob sklicevanju na različna člena Direktive 2011/95 – člena 29 in 33 pri presoji osredotočil na zadnjenavedeno določbo. Čeprav bi si bilo namreč mogoče zamisliti, da bi obveznost glede prebivališča lahko pomenila omejitev pravice do prejemanja socialne pomoči „pod enakimi pogoji za upravičenost“ kot državljani, pa iz gradiva, ki ga ima na voljo Sodišče, nikjer ni razvidno, da lahko zaradi obveznosti glede prebivališča pride do omejitve dostopa do socialnih prejemkov, denimo v primeru morebitne neizpolnitve te obveznosti s strani upravičencev do subsidiarne zaščite. Po drugi strani pa je ob upoštevanju tega, da je v skladu s členom 29(2) Direktive dopustno različno obravnavanje upravičencev do subsidiarne zaščite glede ugodnosti, ki se ne štejejo za osnovne, jasno, da tega vidika člena ne morem upoštevati v presoji, saj ni bilo ugotovljeno, ali je država članica to izjemo uporabila in ali ugodnosti, s katerimi je utemeljena obveznost glede prebivališča, spadajo v okvir osnovnih ugodnosti ali ne.

67. Po drugi strani člen 29 Direktive ni koristen za presojo, ali je s pravom Unije združljiv ukrep, utemeljen na podlagi navedenih razlogov; čeprav je namreč v skladu s to določbo dopustno različno obravnavanje prosilcev za subsidiarno zaščito glede dostopa do socialnih ugodnosti, ki se ne štejejo za osnovne, pa to ne pomeni, da je takšno različno obravnavanje mogoče določiti v zvezi s pogoji za izvajanje pravice do prostega gibanja iz člena 33 Direktive.

68. V zvezi s členom 33 Direktive pa je treba spomniti, da sta vprašanji za predhodno odločanje poleg tega postavljeni v okviru relativne pravice, oblikovane ob sklicevanju na pravice, priznane drugim kategorijam subjektov. To pomeni, da je treba v zvezi z navedenimi razlogi preučiti, ali se z njimi lahko utemelji različno obravnavanje, in ne zgolj preveriti, ali je z njimi z vsebinskega vidika mogoče utemeljiti omejitev prostega gibanja znotraj države.

69. Pred preizkusom navedenih utemeljitev iz teh dveh vidikov je treba podati nekaj preudarkov glede pravice do prostega gibanja znotraj države v razmerju do načela prepovedi diskriminacije.

70. V tem smislu ni mogoče prezreti, da je temeljna pravica do svobode gibanja jasno povezana s pravico do svobodnega razvoja osebnosti,[41] zlasti v današnjih časih, v katerih pomeni mobilnost enega od temeljnih dejavnikov, ki omogočajo uresničevanje poklicnih in osebnih ciljev posameznikov, živečih v dinamičnih družbah držav članic Unije. Poleg tega skorajda ni treba opozarjati na ogromen pomen, ki ga ima osebna mobilnost v okviru temeljnih načel prava Unije. V primeru upravičencev do mednarodne zaščite, ki so poleg tega morali zapustiti svoje države in se soočajo – kot je poudarjeno v uvodni izjavi 41 Direktive – s posebnimi izzivi pri integraciji, pa prosto gibanje znotraj države gostiteljice pridobi poseben interes, katerega pomena se ne sme podcenjevati.

41 — Tako zlasti poudarja Odbor Združenih narodov za človekove pravice v splošnem stališču št. 27 v zvezi s svobodo gibanja (člen 12 MPDPP) z dne 2. novembra 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, katerega besedilo se začne z ugotovitvijo, da je „svoboda gibanja nujen pogoj za svoboden razvoj osebe“.

a) Pravica do nediskriminacije v razmerju do svobode gibanja znotraj države

71. Ne glede na zapleteno interakcijo med pravom beguncev in pravom človekovih pravic v mednarodnem pravu ni dvoma, da v pravu Unije, kot je priznano v uvodni izjavi 16 Direktive 2011/95, temeljne pravice pomenijo osnoven referenčni okvir, v katerega je umeščen poseben status upravičencev do mednarodne zaščite. Po drugi strani je z določbami poglavja VII Direktive 2011/95 status upravičencev do mednarodne zaščite v več členih opredeljen ob sklicevanju na načelo enakega obravnavanja. To načelo je poleg tega splošno načelo prava Unije, urejeno v členu 20 Listine, katerega poseben izraz je načelo prepovedi diskriminacije, določeno v členu 21(1) Listine. [42] V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča „to načelo zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno“ [43].

72. V tem okviru je jasno, da iz obravnavanih zadev izhajata dva mogoča položaja neenakega obravnavanja glede na pravni migracijski status: na eni strani položaj upravičencev do subsidiarne zaščite v primerjavi s položajem beguncev, na drugi strani pa položaj upravičencev do mednarodne zaščite na splošno v primerjavi s položajem drugih zakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.

73. Razliko v obravnavanju v primerjavi z begunci, ki so prejemniki socialnih dajatev in ki so zato v primerljivem položaju, je namreč mogoče utemeljiti le na podlagi drugačnega pravnega statusa.

74. A čeprav – kot je razvidno iz predložitvenega sklepa – člen 12(2) AufenthaltG določa, da je mogoče ozemeljske omejitve naložiti državljanom tretjih držav na splošno, izvedbene smernice iz leta 2009 določajo le, da se omejitev glede prebivališča naloži državljanom tretjih držav, ki jim je bilo dovoljenje za prebivanje izdano iz mednarodnopravnih, humanitarnih ali političnih razlogov in prejemajo socialne prejemke. Zato je razlika v obravnavanju v primerjavi z drugimi tujci, ki bi se sicer znašli v primerljivem položaju, glede prejemanja socialnih prejemkov utemeljena izključno na podlagi migracijskega statusa. Na možnost primerjave upravičencev do mednarodne zaščite z drugimi tujci ne vplivata dejstvi, da je sprejetje slednjih v skladu z AufenthaltG odvisno od razpolaganja z zadostnimi sredstvi, in da so razlogi, s katerimi je utemeljeno njihovo prebivanje, različni. [44] Zadostuje, če navedem, da v tem pogledu člen 33 Direktive – skladno s členom 26 Ženevske konvencije – določa, da so izhodišče za primerjavo drugi zakonito prebivajoči državljani tretjih držav. [45]

75. Trditev, da je pravni migracijski status prepovedan razlog za diskriminacijo, se ne zdi vprašljiva. Po eni strani, čeprav ta razlog ni naveden med razlogi, ki so v členu 21 izrecno in „posebej“ prepovedani, ni sporno, da seznam iz te določbe ni taksativen. Po drugi strani je to, da pomeni pravni migracijski status prepovedan razlog za diskriminacijo, razvidno tudi iz razlage člena 21 Listine, opravljene v skladu s členom 14 EKČP, v delu, v katerem se določbi ujemata. [46] Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) pa je ugotovilo, da je migracijski status ena od kategorij, ki so vključene v pojem „druge okoliščine“, uporabljen v členu 14 EKČP. [47]

42 — Sodba Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točka 43 in navedena sodna praksa).

43 — Sodba Akzo Nobel Chemicals in Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točka 55 in navedena sodna praksa).

44 — V zvezi s tem vprašanjem glej R. Bank,“Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie“ v R. Hofmann in T. Löhr, (ur.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, str. 169–181, zlasti str. 174. Člen 6 Ženevske konvencije določa, da „izraz ‚v enakih okoliščinah‘ pomeni, da mora zadevna oseba izpolnjevati vse zahteve, ki bi ji bile naložene, če ne bi bila begunec (zlasti te, ki se nanašajo na trajanje in pogoje prebivanja), da bi lahko bila upravičena do zadevne pravice, razen zahtev, ki po svoji naravi begunec ne more izpolnjevati“.

45 — Ta pojem, ki ni opredeljen v Direktivi, vključuje vse osebe, ki niso državljani Unije v smislu člena 20(1) PDEU in ki izpolnjujejo potrebne pogoje za bivanje v državi članici. Razume se lahko, da splošno sklicevanje na druge zakonite rezidente pomeni tujce iz splošnega režima, katerih prebivališče ni utemeljeno na izjemnih razlogih ali na mednarodnem varstvu.

46 — V skladu z besedilom Pojasnil k Listini, člen 21.

47 — Glej sodbo ESČP z dne 21. junija 2011 v zadevi *Ponomaryovi proti Bolgariji*, št. 5335/05, in zlasti sodbo z dne 27. septembra 2011 v zadevi *Bah proti Združenemu kraljestvu*, št. 56328/07.

76. Po drugi strani se zaradi okoliščine, da položaj upravičencev do mednarodne zaščite ne vključuje elementa svobodne osebne izbire, ki je prisoten pri drugih migracijskih statusih, za utemeljitev različnega obravnavanja lahko navedejo le zelo močni razlogi, zaradi česar je treba pri preizkusu sorazmernosti uporabiti strog standard preverjanja. [48]

77. Nujnost razlage člena 21 Listine ob upoštevanju člena 14 EKČP je posledica tega, da je različno obravnavanje, ki je predmet obravnave, podano prav na področju uporabe ene od temeljnih pravic, priznanih na področju Konvencije, in sicer pravice do prostega gibanja znotraj države iz člena 2 Protokola št. 4 k EKČP. Kot sem navedel že v točki 46 zgoraj, ta pravica kot splošno načelo nedvomno spada med temeljne pravice Unije.

78. Res je sicer, da je ESČP pravico do prostega gibanja znotraj države razlagalo tako, da se nanaša zgolj na zakonite rezidente in se ne uporabi za tujce, ki kršijo pogoje, ki so bili določeni za njihov vstop v zadevno državo in med katerimi je lahko tudi pogoj v zvezi z ozemeljsko veljavnostjo dovoljenja za prebivanje. [49] Vendar je treba ob ugotavljanju vsebine temeljne pravice do prostega gibanja znotraj države kot splošnega načela prava Unije pojasniti pravilno razumevanje te sodne prakse.

79. Navedena sodna praksa namreč izhaja iz primerov, ki so se vedno nanašali na položaje, v katerih so bili tujci sprejeti zgolj *začasno*, bodisi za čas do odločitve o njihovi prošnji za azil bodisi ker njihova odstranitev ni bila mogoča. V obravnavanih zadevah pa še zdaleč nimamo opraviti s položajem, ki bi bil strogo gledano začasen, saj I. Alo in A. Osso uživata priznan status upravičencev do subsidiarne zaščite in imata dovoljenji za prebivanje, izdani na podlagi člena 24 Direktive 2011/95, ki se periodično podaljšujeta že več let.

80. Nezačasnost statusa subsidiarne zaščite je nazadnje razvidna tudi iz dejstva, da je bilo področje uporabe Direktive 2003/109 razširjeno, da bi se status rezidenta za daljši čas lahko uporabil za vse upravičence do mednarodne zaščite. [50]

81. Po teh preudarkih je treba takoj spomniti – sledeč sodni praksi Sodišča in v skladu s členom 52(1) Listine – da je različno obravnavanje utemeljeno le, če temelji „na objektivnem in razumnem merilu, torej če je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki ga zadevna zakonodaja želi doseči, in je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se z zadevnim obravnavanjem želi doseči.“ [51]

82. Prvič, pravna podlaga za obveznost glede prebivališča je člen 12(2), drugi stavek, AufenthaltG, v zvezi s katerim je v izvedbenih smernicah iz leta 2009 odločanje upravnih organov po prostem preudarku omejeno. [52]

83. Tudi na področju polja proste presoje, ki se v zvezi s tem lahko prizna državam članicam pri presoji ukrepov, potrebnih za uresničevanje različnih namenov, oba namena, ki sta izrecno navedena v izvedbenih smernicah iz leta 2009 – torej izogibanje nesorazmernim proračunskim bremenom za določene dežele in občine ter preprečitev nastanka socialnih žarišč in negativnih posledic, ki bi jih to imelo za integracijo – sama po sebi pomenita legitimna cilja. Zlasti spodbujanje integracije je cilj, ki je

48 — Glej zgoraj navedeno sodbo ESČP *Bah proti Združenemu kraljestvu*, točka 48.

49 — Glej ESČP, odločba z dne 20. novembra 2007 v zadevi *Omwenyeke proti Nemčiji*, št. 44294/04. Glej tudi odločbe Evropske komisije za človekove pravice v zadevah *P. proti Nemčiji*, št. 12068/86; *U. in S. proti Nemčiji*, št. 11825/85, in *Aygün proti Švedski*, št. 14102/88.

50 — Direktiva 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 o spremembah Direktive Sveta 2003/109/ES, da se razširi njeno področje uporabe na upravičence do mednarodne zaščite (UL L 132, str. 1).

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

52 — O interakciji med upravnimi navodili, s katerimi se omeji odločanje upravnih organov po prostem preudarku, in zahtevami v zvezi s „kakovostjo prava“ v primeru, v katerem so ta navodila namenjena prav razjasnitvi zakona, ki je njihova podlaga, glej na primer ESČP, sodba *Silver proti Združenemu kraljestvu*, z dne 25. marca 1983, št. 5947/72, točka 88. Smernice iz leta 2009 so dostopne javnosti. ESČP je poleg tega ugotovilo, da Konvencija ne določa načina objave (*Spacek s.r.o. proti Češki republiki*, z dne 9. novembra 1999, št. 26449/95, točka 57). O vprašanju omejitev, določenih z zakonom, sem se obširno opredelil v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, točke 88 in naslednje).

izrecno priznan s samo Direktivo s tem, da je v njeni uvodni izjavi 41 navedeno, da je treba zato, „da bi izboljšali dejansko uveljavljanje pravic in ugodnosti, ki jih določa ta direktiva, s strani upravičencev do mednarodne zaščite, […] upoštevati njihove posebne potrebe in posebne izzive pri integraciji, s katerimi se soočajo.“

84. Glede na navedeno je treba pri preizkusu, ali je različno obravnavanje sorazmerno glede na te legitimne cilje, upoštevati vrsto posebnih preudarkov, ki se nanašajo na vsako od utemeljitev, predlaganih v drugem oziroma tretjem vprašanju za predhodno odločanje.

b) Obveznost glede prebivališča, naložena upravičencem do subsidiarne zaščite, utemeljena z razlogi ozemeljske porazdelitve bremen socialne pomoči (drugo vprašanje za predhodno odločanje)

85. Sorazmernost različnega obravnavanja – ki temelji na naložitvi obveznosti glede prebivališča, utemeljene s ciljem uravnotežene ozemeljske porazdelitve bremen socialne pomoči – upravičencev do subsidiarne zaščite in beguncev, ki so poleg tega oboji prejemniki socialnih prejemkov, je težko zagovarjati.

86. Najprej je mogoče reči, da se ne zdi, da so z vidika vsebine pravice do prostega gibanja pri tem razlogu izpolnjene zahteve načela sorazmernosti. Ne zdi se namreč nerazumno trditi, da v okviru zvezne države, v kateri si je mogoče zamisliti vzpostavitev mehanizmov ozemeljske porazdelitve in izravnave proračunskih bremen, obstajajo manj omejevalni ukrepi. Že na podlagi tega preudarka je mogoče ovreči možnost, da bi bil ukrep, kakršen je obravnavana obveznost glede prebivališča, lahko skladen z zahtevami načela sorazmernosti.

87. Poleg tega bi se le stežka lahko izhajalo iz tega, da je pri ukrepu s takšnimi značilnostmi, ki se v načelu uporabi le za upravičence do subsidiarne zaščite, ne pa tudi za begunce, ki prejemajo socialne prejemke enake vrste, izpolnjeno merilo primernosti glede na uresničevani cilj. Ni bilo namreč pokazano, koliko se ustrezno ravnotežje ozemeljske porazdelitve bremen socialne pomoči lahko doseže s tem, da se iz tega razloga določena obveznost glede prebivališča naloži upravičencem do socialne pomoči, ne pa tudi beguncem.

88. Vrh tega bi bilo različno obravnavanje, utemeljeno z razlogom, ki v razmerju do priznanih beguncev ni dopusten, nezdružljivo s posebnim normativnim okvirom Direktive 2011/95, ki občutno omejuje polje proste presoje držav članic pri določitvi kakršne koli razlike v obravnavi med begunci in upravičenci do subsidiarne zaščite.

89. Sodišče se je večkrat opredelilo glede statusa subsidiarne zaščite, kakor je bil urejen v Direktivi 2004/38, ki je predhodnica Direktive 2011/95, in opozorilo, da Direktiva 2004/38 „v okviru pojma ‚mednarodne zaščite‘ ureja dva ločena sistema zaščite, in sicer na eni strani status begunca, na drugi strani pa status subsidiarne zaščite, saj člen 2(e) Direktive določa, da je oseba, upravičena do subsidiarne zaščite, tista, ‚ki ni opredeljena kot begunec‘.“ [53] V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da je „subsidiarna zaščita, določena z Direktivo 2004/83, dopolnilna in dodatna oblika zaščite beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija,“ [54] in da „status begunca zagotavlja širšo zaščito od tiste, ki jo daje subsidiarna zaščita“ [55]. To sicer izhaja tudi iz besedila člena 20(1) Direktive, v smislu da določbe iz njenega poglavja VII ne posegajo v pravice, določene v Ženevski konvenciji.

53 — Sodba Salahadin Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, EU:C:2010:105, točka 78).

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

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

90. Ob upoštevanju navedenega in ob priznavanju, da ima subsidiarna zaščita kot posebna tvorba določeno samostojnost, pridobi izrecna volja zakonodajalca Unije, da razširi obseg poenotenja obeh statusov, poseben pomen. Člen 20(2) Direktive 2011/95 namreč posebej določa, da se vse pravice iz poglavja VII Direktive enako uporabijo za begunce in upravičence do subsidiarne zaščite, razen če je določeno drugače, s čimer je enako obravnavanje določeno kot načelno pravilo.[56] Z Direktivo je tako izražena jasna odločenost zakonodajalca, da vzpostavi enoten status za upravičence do mednarodne zaščite, saj določa, da „bi bilo treba upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo na podlagi te direktive begunci, zanje pa bi morali veljati tudi enaki pogoji za upravičenost," čeprav „z izjemo odstopanj, ki so potrebna in objektivno upravičena"[57].

91. Ta odstopanja pa je zakonodajalec Unije izrecno uredil s tem, da je v upoštevnih členih poglavja VII Direktive opredelil posebne primere, v katerih je različno obravnavanje dopustno.

92. Poleg tega se prav tako ne sme spregledati, da so bile z Direktivo 2011/95 v nasprotju z njeno predhodnico – kot je poudaril generalni pravobranilec Bot[58] – v veliki meri odpravljene razlike med pravicami, podeljenimi beguncem, in temi, priznanimi upravičencem do subsidiarne zaščite; te razlike so kot izjema ostale le še na področju dovoljenj za prebivanje in potnih listin ter glede socialne blaginje.

93. Zato vsebina določb Direktive, ki določajo pravice brez kakršnega koli razlikovanja, ne more biti znova razčlenjena glede na to, ali so upravičenci do mednarodne zaščite zajeti z Ženevsko konvencijo ali ne. Iz enotne razlage prava Unije in načela pravne varnosti namreč izhaja zahteva, da mora biti razlaga nekega člena v razmerju do imetnikov pravic, določenih v poglavju VII Direktive, enaka na tistih področjih, na katerih z upoštevnimi določbami ni predpisano razlikovanje. V končni fazi ni mogoče prezreti, da sam člen 78 PDEU določa, da Unija „oblikuje skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti," ki mora biti „v skladu" z Ženevsko konvencijo, s čimer je priznan njen pomen kot skupni referenčni standard.[59]

94. Po teh navedbah je treba le še opozoriti, da v členu 33 Direktive 2011/95 drugače kot pri členu 29 ni nobenega razlikovanja med obravnavanjem beguncev in upravičencev do subsidiarne zaščite, saj je za imetnike pravice, ki je v njem urejena, uporabljen izraz „upravičenci do mednarodne zaščite".

95. Skratka, menim, da je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da obveznost glede prebivališča, naložena osebam s statusom subsidiarne zaščite, kakršna je določena v predpisu, ki je predmet spora v glavni stvari, in ki je utemeljena s ciljem zagotovitve primerne ozemeljske porazdelitve javnih bremen socialne pomoči, ni združljiva s členom 33 Direktive 2011/95.

56 — H. Battjes, „Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE", v K. Hailbronner in D. Thym (ur.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, druga izdaja (C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016), v tisku, točka 20. Glej tudi V. Moreno Lax in M. Garlick, „Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection" v S. Peers in drugi (ur.), *EU Immigration and Asylum Law*. *Text and Commentary*, druga izdaja, Brill, 2014, str. 65–210, zlasti str. 158.

57 — Uvodna izjava 39 Direktive 2011/95.

58 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Bota, predstavljeni v zadevi Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167, opomba 11) in v zadevi M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2113, opomba 9). Ta težnja po odpravljanju razlik med obema statusoma je razvidna tudi v Direktivi 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, str. 60). Glej točko 46 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Bota, predstavljenih v zadevi H. N. (C-604/12, EU:C:2013:714).

59 — O tem vprašanju glej K. Hailbronner in D. Thym, „Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy",v K. Hailbronner in D. Thym, op. cit, točka 9.

c) Obveznost glede prebivališča, naložena upravičencem do subsidiarne zaščite, utemeljena z razlogi v zvezi z migracijsko in integracijsko politiko (tretje vprašanje za predhodno odločanje)

96. Pri vsebinski preučitvi sorazmernosti omejitve, kakršna je obravnavana, s pravico do prostega gibanja znotraj države z vidika morebitne utemeljenosti na podlagi zahtev migracijske in integracijske politike je brez težav mogoče priznati tako to, da je obveznost glede prebivališča primerna glede na uresničevani cilj, kot to, da se je koncentraciji upravičencev do mednarodne zaščite težko izogniti z manj omejujočimi ukrepi. Glede zadnjenavedenega vidika je naloga nacionalnega sodišča, ki je brez dvoma v boljšem položaju za presojo posebnosti danega socialnega konteksta, da preuči dostopnost in primernost ukrepov, kakršen je spodbujanje k prenosu prebivališča v različne kraje z uporabo že omenjenih politik razpršitve prek javne ponudbe stanovanj.

97. V vsakem primeru bo moralo predložitveno sodišče ob izvedbi preizkusa sorazmernosti *sensu stricto* ukrepa s takimi značilnostmi z vsebino pravice do prostega gibanja sporni ukrep v okviru tehtanja zadevnih interesov preučiti ob upoštevanju nespornega pomena, ki ga ima pravica do prostega gibanja znotraj države za upravičence do subsidiarne zaščite in ki je bil že izpostavljen v točki 70 teh sklepnih predlogov.

98. Glede na težo posamičnega interesa in nujnost uporabe strogega merila preizkusa pri presoji skladnosti z načelom sorazmernosti abstraktni razlogi, povezani z migracijskimi in integracijskimi preudarki, ne morejo zadostovati za utemeljitev ukrepa, kakršna je omejitev glede prebivališča. Le na podlagi tehtnih razlogov, povezanih s konkretnimi migracijskimi in integracijskimi premisleki, bi bilo za upravičence do subsidiarne zaščite eventualno mogoče utemeljiti uporabo ukrepa, kakršen je ta, ki je predmet obravnave. Takšni razlogi so lahko zlasti podani v posebnih okoliščinah jasnih socialnih napetosti s posledicami za javni red, ki bi utegnile nastati zaradi koncentracije občutnega števila upravičencev do mednarodne zaščite, ki prejemajo socialne prejemke.

99. Pri preizkusu sorazmernosti obveznosti glede prebivališča je treba upoštevati tudi njeno trajanje in ozemeljsko razsežnost; to sta elementa, ki ju bo prav tako moralo preučiti nacionalno sodišče. Glede trajanja zahteve po prebivališču je treba ugotoviti, da bi bil ukrep, ki bi trajal pretirano dolgo, le stežka združljiv z zahtevami načela sorazmernosti. Ravno tako ni sporno, da je za preizkus upoštevna tudi ozemeljska razsežnost prostora, ki naj bi se uporabila kot izhodišče za obveznost glede prebivališča – torej, ali gre za občino, okrožje ali celo deželo.

100. Nazadnje, ne glede na to, da bi bila lahko omejitev pravice do prostega gibanja, kakršna je obravnavana, pod zgoraj opisanimi pogoji dopustna, je treba utemeljitve v zvezi z migracijsko in integracijsko politiko preučiti tudi z vidika njihove združljivosti z načelom prepovedi diskriminacije.

101. V členu 33 Direktive 2011/95 je za te namene vsebina načela enakega obravnavanja glede prostega gibanja znotraj države natančno opredeljena s tem, da je določeno, da mora biti prosto gibanje zagotovljeno „pod enakimi pogoji in z enakimi omejitvami, kot veljajo za druge državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovih ozemljih“, pri čemer drugače kot pri drugih členih Direktive ni predvidena nobena možnost odstopanja.

102. Različno obravnavanje, ki je predmet preučitve v teh zadevah, je to, da čeprav člen 12 AufenthaltG določa možnost, da se za tujce na splošno določijo ozemeljske omejitve glede prebivališča, so bile te omejitve na podlagi izvedbenih smernic iz leta 2009 dejansko uvedene le za upravičence do mednarodne zaščite.

103. Naloga nacionalnega sodišča je, da ugotovi, ali v okoliščinah, primerljivih s temi, opisanimi zgoraj, v katerih bi se omejitev pravice do prostega gibanja lahko štela za upravičeno, z nacionalnim pravnim redom, obravnavanim celovito, obseg omejitve, ki je predmet obravnave, ni omejen izključno na upravičence do mednarodne zaščite.

104. Po drugi strani in drugače kot pri tem, kar je navedeno v predložitveni odločbi, menim, da utemeljenosti zahtev v zvezi s krajem prebivališča, naloženih iz razlogov migracijske in integracijske politike, na splošno ni mogoče utemeljiti z zgodovinsko razlago člena 26 Ženevske konvencije. Čeprav so namreč delegati različnih držav članic poudarili nujnost preprečitve koncentracije beguncev na določenih, predvsem obmejnih območjih, odbor za sestavo Konvencije te možnosti v končni fazi ni sprejel [60] in je s tem pokazal trdno zavezo k temu, da se pogoji prostega gibanja, ki veljajo za begunce, ki so zakonito na ozemlju države članice, izenačijo s temi, ki veljajo za druge tujce na splošno. Člen 33 Direktive 2011/95 odraža ta kompromis v zvezi z upravičenci do mednarodnega varstva, ne da bi bilo mogoče pozabiti, da imajo države članice na voljo večje polje proste presoje pri določanju omejitev za gibanje prosilcev za to varstvo. [61]

105. Če sklenem, menim, da je treba na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je obveznost glede kraja prebivališča, naložena osebam s statusom subsidiarne zaščite, kakršna je določena v predpisu, ki je predmet spora v glavni stvari, in ki je utemeljena z razlogi migracijske in integracijske politike – skladno s členom 21 Listine v povezavi s temeljno pravico do prostega gibanja znotraj države – s členom 33 Direktive 2011/95 združljiva le, če so ti razlogi dovolj resni ter povezani s konkretnimi dejanskimi položaji in če ob spoštovanju zahtev načela sorazmernosti z nacionalnim pravnim redom, obravnavanim celovito, obseg obravnavane omejitve ni omejen izključno na upravičence do mednarodne zaščite, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.

IV – **Predlog**

106. Glede na navedene preudarke menim, da je treba na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Bundesverwaltungsgericht, odgovoriti tako:

1. Zahteva za prenos stalnega prebivališča na krajevno omejeno ozemlje, ki jo naloži država članica, pomeni omejitev prostega gibanja v smislu člena 33 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, pri čemer je povsem brez pomena to, da se lahko upravičenec do mednarodne zaščite prosto giblje in zadržuje na ozemlju države članice.

2. Obveznost glede kraja prebivališča, naložena osebam s statusom subsidiarne zaščite, kakršna je določena v predpisu, ki je predmet spora v glavni stvari, in ki je utemeljena s ciljem zagotovitve primerne ozemeljske porazdelitve javnih bremen socialne pomoči, ni združljiva s členom 33 Direktive 2011/95.

3. Obveznost glede kraja prebivališča, naložena osebam s statusom subsidiarne zaščite, kakršna je določena v predpisu, ki je predmet spora v glavni stvari, in ki je utemeljena z razlogi migracijske in integracijske politike, je – skladno s členom 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi s temeljno pravico do prostega gibanja znotraj države – s členom 33 Direktive 2011/95 združljiva le, če so ti razlogi dovolj resni ter povezani s konkretnimi dejanskimi položaji in če ob spoštovanju zahtev načela sorazmernosti z nacionalnim pravnim redom, presojanim celovito, obseg obravnavane omejitve ni omejen izključno na upravičence do mednarodne zaščite, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.

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

61 — Tako je v skladu s členom 7 Direktive 2013/33 ob upoštevanju tudi tega, da člen 31(2) Ženevske konvencije izrecno priznava možnost, da se naložijo potrebne omejitve prostega gibanja dokler se ne uredi zakonito položaj prosilca za azil.