



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. CRUZ VILLALÓN
представено на 6 октомври 2015 година¹

Съединени дела C-443/14 и C-444/14

Kreis Warendorf
срещу
Ibrahim Alo
и
Amira Osso
срещу
Region Hannover

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Германия))

„Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2011/95/ЕО — Разпоредби относно съдържанието на международната закрила — Статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила — Членове 29 и 33 — Членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Женевска конвенция — Свободно движение в рамките на приемащата държава членка — Задължение за установяване на местожителството в определено населено място — Ограничение — Обосноваване — Необходимост да се осигури балансирано разпределение между местните органи на свързаните със социалното подпомагане тежести — Съображения, свързани с имиграционната и интеграционната политика“

1. Настоящото дело е образувано по две преюдициални запитвания, в които Bundesverwaltungsgericht (германският Федерален административен съд) поставя три преюдициални въпроса относно тълкуването на членове 29 и 33 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила², като тълкуването на тези разпоредби се иска за първи път от Съда³.

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — (ОВ L 337, стр. 9). Тази директива отменя и заменя (за държавите членки, обвързани от предходната директива) Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

3 — Съдът е тълкувал Директива 2004/83 в решенията Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), В (C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661), Y (C-71/11 и C-99/11, EU:C:2012:518), X (C-199/12—C-201/12, EU:C:2013:720), А и др. (C-148/13—C-150/13, EU:C:2014:2406), Т. (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), като освен това е анализирал някои аспекти на субсидиарната закрила в решенията 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 и др. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Kareem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826) и N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

2. И двете преюдициални запитвания, които имат почти идентично съдържание, са отправени поради съмненията на националната юрисдикция относно съвместимостта с посочената директива на задължението за установяване на местожителството в определено населено място (наречено „Wohnsitzauflage“), предвидено в националното законодателство за ползващите се със субсидиарна закрила лица, които получават социални помощи.

3. В крайна сметка и казано по възможно най-сбит начин, настоящото дело поставя въпроса за степента на признаване на основното право на свободно установяване на местожителството на ползващите се със субсидиарна закрила лица, и по-специално за законосъобразността както на ограничението на това право поради получаването на социални помощи, така и на разликата в третирането в сравнение с други законно пребиваващи чужденци, когато тези мерки са насочени към териториалното разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести между местните органи от различни нива и към насърчаване на адекватна имиграционна и интеграционна политика.

I – Правна уредба

A– Международното право

1. Женевската конвенция

4. В член 23 от Конвенцията относно статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“)⁴, който е посветен на социалните помощи, се предвижда, че „[д]оговарящите държави се задължават да предоставят на бежанците, законно пребиваващи на тяхна територия, същия статут по отношение правото на социални помощи и подпомагане, както предоставения на собствените им граждани“.

5. В член 26 от същата конвенция, озаглавен „Свобода на движение“, е предвидено, че „[в]сяка договаряща държава е длъжна да предостави на бежанците, законно пребиваващи на нейна територия, правото на избор на местоживеене и на свободно движение по цялата територия в съответствие с разпоредбите, отнасящи се най-общо до чужденци при същите обстоятелства“.

2. Международният пакт за граждански и политически права

6. Член 12 от Международния пакт за граждански и политически права⁵ предвижда следното:

„1. Всеки, който се намира на законно основание на територията на една държава, има право, в пределите на тази територия, свободно да се придвижва и свободно да избира своето местожителство.

[...]

3. Гореспоменатите права не подлежат на никакви ограничения освен ако такива са установени със закон за защита на националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морал или на правата и свободите на другите и са съвместими с другите права, признати в този пакт.

[...]“.

4 — UNTS, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954), която влиза в сила на 22 април 1954 г. Конвенцията е допълнена с Протокола относно статута на бежанците от 31 януари 1967 г., който влиза в сила на 4 октомври 1967 г.

5 — Подписан на 16 декември 1966 г. и влязъл в сила на 23 март 1976 г. (UNTS vol. 999, p. 171, наричан по-нататък „МПППТ“).

3. Европейската конвенция за защита на правата на човека

7. Член 2 от Допълнителен протокол № 4 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“⁶, озаглавен „Свобода на придвижване“, предвижда следното:

„1. Всеки, който се намира на законно основание на територията на дадена държава, има право свободно да се придвижва и свободно да избира своето местожителство в пределите на тази територия.

[...]

3. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите.

4. Правата, признати в т. 1, могат да бъдат също така предмет на ограничения в определени зони. Ограниченията трябва да са въведени в съответствие със закона и оправдани от гледна точка на общия интерес в едно демократично общество“.

Правото на Съюза

8. Член 78, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз предвижда, че „Съюзът развива обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, чиято цел е да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на забрана за връщане. Тази политика трябва да бъде съобразена с Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г., както и с другите съответни договори“.

9. Съображения 4, 16, 17, 33, 39 и 45 от Директива 2011/95 имат следното съдържание:

„(4) Женевската конвенция и Протоколът представляват крайъгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците.

[...]

(16) Настоящата директива защита основните права и съблюдава принципите, признати по-специално в Хартата на основните права на Европейския съюз [наричана по-нататък „Хартата“]. По-специално настоящата директива има за цел да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство и правото на убежище на лицата, подали молба за убежище, и на придружаващите ги членове на тяхното семейство, и да насърчи прилагането на членове 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 и 35 от посочената Харта, и поради това следва да бъде изпълнена съответно.

6 — Протокол № 4, който е открит за подписване на 16 септември 1963 г. и влиза в сила на 2 май 1968 г., е ратифициран от всички държави членки с изключение на Гърция, която нито го е подписала, нито го е ратифицирала, и на Обединеното кралство, което го е подписало, но не го е ратифицирало.

(17) По отношението на третирането на лицата, които попадат в приложното поле на настоящата директива, държавите членки са обвързани от задължения по международноправните актове, по които те са страна, включително по-специално тези, които забраняват дискриминацията.

[...]

(33) Следва да се установят също така стандарти относно определението и съдържанието на статута на субсидиарна закрила. Субсидиарната закрила би следвало да допълни закрилата на бежанците, предвидена в Женевската конвенция.

[...]

(39) При изпълнение на призива на Стокхолмската програма за създаването на единен статут за бежанците или за лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и с изключение на дерогациите, които са необходими и обективно обосновани, на лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила, следва да се предоставят същите права и предимства като тези, които са предоставени на бежанците съгласно настоящата директива, и те следва да отговарят на същите условия с оглед предоставянето ѝ.

[...]

(45) По-специално, с цел да се избегнат социални трудности, е уместно на лицата, на които е предоставена международна закрила, да се осигури адекватна социална помощ и средства за издръжка, без дискриминация в контекста на социалното подпомагане. По отношение на социалното подпомагане, условията и редът за предоставяне на основни обезщетения на лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила, следва да се определят от националното право. Възможността за ограничаване на това подпомагане до основните обезщетения трябва да се разбира в смисъл, че обхваща най-малко минимален гарантиран доход за съответното лице, помощи в случай на заболяване или бременност и семейни помощи за деца, доколкото такива обезщетения се предоставят на гражданите съгласно националното право“.

10. В член 2, букви б), е) и ж) от Директива 2011/95 се съдържат следните определения:

б) „лице, на което е предоставена международна закрила“ означава лице, на което е предоставен статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж);

[...]

е) „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които не отговарят на условията за бежанец, но за които има сериозни основания да се смята, че ако бъдат изпратени обратно в държавата на произход, или в случай на лице без гражданство — в държавата на предишното му обичайно пребиваване, биха били изложени на реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 15, и по отношение на които не се прилага член 17, параграфи 1 и 2, и които не могат или поради такава опасност не желаят да получат закрилата на тази държава;

ж) „статут на субсидиарна закрила“ означава признаването от държава членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила;

[...]“.

11. Член 20 от Директива 2011/95, който се съдържа в глава VII от нея и се отнася до съдържанието на международната закрила, установява следното:

„1. Настоящата глава не засяга правата, установени в Женевската конвенция.

2. Настоящата глава се прилага както за бежанците, така и за лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, освен ако не е указано противното.

[...]“.

12. Член 29 от Директива 2011/95 е озаглавен „Социални грижи“ и има следното съдържание:

„1. Държавите членки гарантират на лицата, на които е предоставена международна закрила, получаването в държавата членка, която им е предоставила такава закрила, на необходимите социални грижи, както е предвидено за гражданите им.

2. Чрез дерогация от общото правило, установено в параграф 1, държавите членки могат да ограничат социалните помощи, предоставени на лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила, до основните обезщетения, които се предоставят на същото равнище и при същите условия, както за гражданите им“.

13. Член 32 от Директива 2011/95, който се отнася до достъпа до жилищно настаняване, гласи следното:

„1. Държавите членки гарантират, че лицата, на които е предоставена международна закрила, получават достъп до жилищно настаняване при условия, равностойни на условията, приложими за другите граждани на трети държави, законно пребиваващи на тяхна територия.

2. Като осигуряват практическа възможност за разпределяне в рамките на цялата държава на лицата, на които е предоставена международна закрила, държавите членки се стремят да прилагат политики, целящи предотвратяване на дискриминацията на тези лица, както и да гарантират равни възможности по отношение на достъпа до жилищно настаняване“.

14. Член 33 от Директива 2011/95, озаглавен „Свобода на [движение] в рамките на държава членка“, предвижда следното:

„Държавите членки позволяват на лицата, на които е предоставена международна закрила, да се придвижват свободно в рамките на тяхната територия при същите условия и при същите ограничения, които са предвидени за другите граждани на трети държави, законно пребиваващи на тяхна територия“.

Германското право

15. Член 5, параграф 1, точка 1 и параграф 3 от Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Закон за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на територията на Федерална република Германия, наричан по-нататък AufenthG)⁷ предвижда следното:

„(1) Предоставянето на разрешение за пребиваване по правило изисква:

1. наличието на достатъчно средства за издръжка.

[...]

(3) В случаите на предоставяне на разрешение за пребиваване съгласно [...] член 25, параграф 1—3 [...], параграфи 1 и 2 не се прилагат [...].“

16. Член 12 от AufenthG гласи:

„(1) Разрешението за пребиваване се издава за територията на Германия. Не се засяга неговата валидност съгласно разпоредбите на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение за пребиваване на територията на страните по конвенцията.

(2) Визата и разрешението за пребиваване могат да се предоставят и удължават под условия. Те могат и на по-късен етап да бъдат обвързани със задължения, по-специално със задължения, свързани с териториални ограничения“.

17. Член 25, параграф 2 от AufenthG, озаглавен „Пребиваване по хуманитарни съображения“, предвижда, че „[р]азрешение за пребиваване следва да се предостави на чужденец, в случай че Bundesamt für Migration und Flüchtlinge му е предоставила статут на бежанец [...] или субсидиарна закрила [...]“.

18. Въз основа на AufenthG Bundesminister des Innern (федералният министър на вътрешните работи) издава след одобрението на Bundesrat (Федерален съвет) Общи административни разпоредби към Закона за пребиваването от 26 октомври 2009 г. (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, наричани по-нататък „Разпоредбите от 2009 г.“), с които компетентните органи следва да се съобразяват. Съгласно тези разпоредби разрешение за пребиваване, което се предоставя по международноправни, хуманитарни или политически причини съгласно глава 2, част 5 от AufenthG, следва да се обвърже със задължение за установяване на местожителството (наречено „Wohnsitzauflage“) в случаите, в които адресатът на разрешението получава социалноосигурителни обезщетения. Приложимите точки от тези разпоредби са следните:

„12.2.5.2.1

Задължението, свързано с ограничаване на местожителството, представлява по-специално подходящо средство чрез обвързване с определен регион да се предотврати непропорционалното фискално натоварване на отделни провинции и общини от чуждестранните получатели на социални помощи. Съответните задължения могат да допринесат и за предотвратяване на концентрацията на зависими от социалното подпомагане чужденци в определени области и съпътстващото възникване на социални конфликти с техния

7 — BGBl. 2004 I, стр. 1050 от 30 юли 2004 г. в редакцията му от 25 февруари 2008 г., последно изменен със Закон от 28 август 2013 г.

негативен ефект върху интеграцията на чужденците. Съответните мерки са също така оправдани с цел чужденците с особена нужда от интеграция да се обвържат с определено място за живеене, за да могат да се възползват там от предложенията за интеграция.

12.2.5.2.2

По тези съображения се налагат и се продължава действието на задължения, свързани с ограничаване на местожителството, спрямо притежатели на разрешения за пребиваване съгласно глава 2, част 5 от AufenthaltG, съответно карти за постоянно пребиваване съгласно член 23, параграф 2, доколкото и докато те получават обезщетения съгласно книга II или XII от Sozialgesetzbuch (Социален кодекс) или Asylbewerberleistungsgesetz (Законът за обезщетенията, които се предоставят на лицата, подали молба за убежище)“.

II – Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

A– Фактите

19. Г-н Alo и г-жа Osso са сирийски граждани, които пристигат в Германия съответно през 1998 г. и 2001 г., където всеки от тях безуспешно подава молби за убежище. Въпреки това германските власти разрешават както на г-н Alo, така и на г-жа Osso да пребивават на германска територия. И двамата получават социални помощи от момента на образуване на процедурите за получаване на убежище.

20. След като през 2012 г. и двамата жалбоподатели подават втора молба за убежище, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците, наричана по-нататък „Bundesamt“) постановява и в двата случая забрана за експулсиране в Сирия в съответствие с член 60, параграф 2 от AufenthaltG. Въз основа на тези решения г-н Alo и г-жа Osso притежават статут на ползващи се със субсидирана закрила лица. Поради тази причина Kreis Warendorf (окръг Варендорф) и Region Hannover (регион ХанOVER) предоставят на г-н Alo и на г-жа Osso съответните разрешения за пребиваване, в които на основание точки 12.2.5.2.1 и 12.2.5.2.2 от Разпоредбите от 2009 г. се налагат задължения за установяване на местожителството на всеки от тях. По-специално г-н Alo трябва да установи местожителството си в град Ален, докато г-жа Osso е длъжна да установи местожителството си в регион ХанOVER с изключение на столицата на провинция Долна Саксония. Тези задължения са предвидени отново в новите разрешения за пребиваване, предоставени на двамата жалбоподатели през 2014 г. в съответствие с член 25, параграф 2 от AufenthaltG.

21. При това положение както г-н Alo, така и г-жа Osso подават жалби съответно през февруари 2013 г. и през юли 2012 г., с които искат отмяна на посочените ограничения на местожителството; и двете жалби са отхвърлени от първоинстанционния съд. Апелативните инстанции обаче стигат до различни резултати. Що се отнася до г-н Alo, Oberverwaltungsgericht на провинция Северен Рейн Вестфалия отменя посоченото задължение с решение от 21 ноември 2013 г., тъй като приема, че то противоречи на член 28, параграф 1 във връзка с член 32 от Директива 2004/83. Срещу това решение Kreis Warendorf подава ревизионна жалба до запитващата юрисдикция. Що се отнася до г-жа Osso, с решение от 11 декември 2013 г. Oberverwaltungsgericht на провинция Долна Саксония отхвърля нейната апелативна жалба. Г-жа Osso подава ревизионна жалба до запитващата юрисдикция.

Б– Преюдициалните въпроси

22. Тъй като приема, че разрешаването на двата спора зависи от тълкуването на Директива 2011/95, Bundesverwaltungsgericht решава да спре двете производства и да постави на Съда следните преюдициални въпроси по всяко от тях:

- „1) Представлява ли ограничение на свободата на движение по смисъла на член 33 от Директива 2011/95/ЕС задължението за установяване на местожителството в дадена териториално ограничена област (община, окръг, регион) в рамките на държавата членка, ако иначе чужденецът може да се придвижва и пребивава свободно на нейната територия?
- 2) Съвместимо с членове 33 и/или 29 от Директива 2011/95/ЕС ли е налагането на задължение за установяване на местожителството спрямо лица със статут на субсидиарна закрила, в случай че то се основава на съображение за постигане на подходящо разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести между техните съответни носители на територията на държавата?
- 3) Съвместимо с членове 33 и/или 29 от Директива 2011/95/ЕС ли е задължение за установяване на местожителството спрямо лица със статут на субсидиарна закрила, в случай че то се налага по миграционно- или интеграционнополитически съображения, например за да се предотвратят социални конфликти поради масовото заселване на чужденци в определени общини или окръзи? В това отношение достатъчно ли е наличието на абстрактни миграционно- или интеграционнополитически съображения, или е необходимо тези съображения да се установяват конкретно?“.

В– Производството пред Съда

23. С определение на председателя на Съда от 23 октомври 2014 г. дела C-443/14, C-444/14 и C-445/14 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение. С определение от 1 април 2015 г. Bundesverwaltungsgericht информира Съда, че оттегля преюдициалните въпроси по дело C-445/14, тъй като предметът на главното производство е отпаднал поради предоставянето от страна на компетентните власти на статут на бежанец на заинтересованото лице. С определение на председателя на Съда от 28 април 2015 г. това дело е заличено от регистъра. Писмени становища в съответствие с член 23, втора алинея от Статута на Съда са представили г-н Alo, г-жа Osso, Kreis Warendorf, германското и гръцкото правителство и Европейската комисия, като всички те, с изключение на гръцкото правителство, са се явили в съдебното заседание от 14 юли 2015 г.

III – Анализ

24. Трите последователни въпроса, поставени в настоящите преюдициални запитвания, са пряко свързани. Докато с първия въпрос се пита дали разглежданото в тези дела задължение за установяване на местожителството представлява ограничение на правото на свободно движение по член 33 от Директива 2011/95, във втория и третия въпрос се предлагат възможни обосновки, в случай че на първия въпрос се даде утвърдителен отговор.

25. Освен това тези обосновки следва да се преценят с оглед на определени разпоредби от вторичното право, в които чрез позоваване на приложимите стандарти към други лица се признават права въз основа на различни проявления на принципа на равно третиране. Особеното при това положение е, че приложимите разпоредби от вторичното право конкретизират основните права на лицата, на които е предоставена международна закрила, като

от своя страна тези разпоредби са свързани със специфичните права, признати в Женевската конвенция. Поради това при разглеждането на съвместимостта на спорната мярка с посочените от запитващата юрисдикция разпоредби от вторичното право не трябва се губят от поглед изискванията, произтичащи от основните права.

A– По първия преюдициален въпрос

26. С първия преюдициален въпрос *Bundesverwaltungsgericht* иска да се установи дали задължението за установяване на местожителството в дадена териториално ограничена област, като например община, окръг или регион на държава членка, представлява ограничение на свободното движение по смисъла на член 33 от Директива 2011/95, ако иначе чужденецът може да се придвижва и пребивава свободно на цялата територия на тази държава членка.

1. Становища, представени пред Съда

27. Докато г-н Aло, г-жа Osso, гръцкото правителство и Комисията предлагат на този първи въпрос да се отговори утвърдително, германското правителство и *Kreis Warendorf* защитават обратното виждане, а именно че отговорът на този въпрос трябва да бъде отрицателен.

28. Както г-жа Osso, така и г-н Aло и гръцкото правителство считат, че понятието за свободно движение, съдържащо се в член 33 от Директива 2011/95, включва правото на избор на местожителство. Г-жа Osso счита, че понятията „*Bewegungsfreiheit*“ и „*Freizügigkeit*“ не се използват по еднакъв начин в правото на Съюза, като добавя, че член 33 от Директивата предвижда същото третиране на ползващите се със субсидиарна закрила лица като това на бежанците и че по отношение на последните националното право не позволява въвеждането на задължения за установяване на местожителство, основани на разпределението на свързаните със социалното подпомагане тежести⁸. Г-н Aло се позовава на Регламент (ЕИО) № 1612/68⁹ в подкрепа на довода, че понятието за свободно движение включва също правото на избор на местожителство. Като се позовава на член 21, параграф 1 ДФЕС, член 26 от Женевската конвенция, член 2, параграф 1 от Протокол № 4 към ЕКПЧ и на член 12, параграф 1 от МПГПП, гръцкото правителство добавя че свободното движение включва два тясно свързани компонента: свободата на движение в рамките на територията и право на местожителство в свободно избрано населено място.

29. Комисията счита, че макар текстът на член 33 от Директива 2011/95 да не е убедителен, тълкуването му в съответствие с член 26 от Женевската конвенция не оставя съмнения, че тази разпоредба от Директивата включва и свободния избор на местожителство.

30. В защита на обратната теза както германското правителство, така и *Kreis Warendorf* се основават, на първо място, на текста на разпоредбата, като изтъкват, че в нея се говори само за свободно движение, без изобщо да се споменава свободата на местожителство. В тази връзка те отбелязват, че посоченото обстоятелство е от значение, тъй като в други разпоредби от правото на Съюза свободата на избор на местожителство изрично се споменава, когато се цели нейното

8 — Решение на *Bundesverwaltungsgericht* от 15 януари 2008 г., 1 С 17.07, точка 20.

9 — Регламент на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11).

включване¹⁰. Според германското правителство други разпоредби от същата директива подкрепяли това заключение, по-специално член 32, който изрично допуска националните практики по разпределяне в областта на жилищното настаняване. Отчитането на разпоредбите на Женевската конвенция не водело до друго заключение, тъй като член 26 също изрично се позовава на свободата на местоживееене. Германското правителство набляга на обстоятелството, че Директива 2011/95 не възприема всички разпоредби на Женевската конвенция. В същия смисъл Kreis Warendorf отбелязва, че в член 20 от Директивата ясно се посочва, че нейните разпоредби се прилагат, без да се засягат правата, установени в Женевската конвенция, която допълва Директивата единствено по отношение на лицата, признати за бежанци, когато, както в случая на член 33, тя предоставя по-ниско ниво на закрила от предоставената с Конвенцията. Освен това както Kreis Warendorf, така и германското правителство отбелязват, че съдържанието на член 33 от Директивата не съвпада с това на член 26 от Женевската конвенция.

2. Анализ

31. За да се отговори на настоящия преюдициален въпрос, е необходимо, на първо място, да се определи дали съдържащото се в тази разпоредба понятие „свободно [движение]“ включва и свободата на избор на местожителство, като се вземе предвид буквалното, систематичното, телеологическото и историческото тълкуване, и на второ място, да се установи дали налагането на задължение за установяване на местожителството представлява ограничение на тази свобода.

а) По тълкуването на понятието „свободно [движение]“ в член 33 от Директива 2011/95

і) Езиково тълкуване

32. Както подчертават запитващата юрисдикция и Комисията, само позоваването на текста не е достатъчно, за да се направи окончателно тълкуване на разглежданото в настоящото дело понятие.

33. На първо място, обстоятелството, че в текста на немски език в подзаглавието на член 33 от Директивата се използва терминът „Freizügigkeit“, в самият текст на разпоредбата — понятието „Bewegungsfreiheit“, не може да се счита за релевантно предвид текстовете на други езици, в които се използва предимно един и същ термин, а именно „свободно [движение]“, който съвпада с използвания по принцип в областта на основните свободи на Съюза¹¹.

10 — В подкрепа на това заключение се посочват член 45, параграф 3, букви б) и в) ДФЕС, в който има позоваване на правото на свободно придвижване и на правото на пребиваване, както и други разпоредби от правото на Съюза като член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС и член 21, параграф 1 ДФЕС, както и член 45 от Хартата, като във всички тях се прави разграничение между свободата на придвижване и правото на пребиваване. Също така и други разпоредби от вторичното право, като например член 7 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, стр. 96/116) и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

11 — Например в текста на испански език (*libre circulación*), на френски език (*liberté de circulation*), на английски език (*freedom of movement*), на италиански език (*libertà di circolazione*), на нидерландски език (*vrij verkeer*), на португалски език (*liberdade de circulação*), на румънски език (*libertatea de circulație*), на датски език (*Fri bevægelighed*), на шведски език (*fri rörlighet*), на български език (*свобода на [движение]*), на естонски език (*Liikumisvabadus*), на гръцки език (Ελευθερία κυκλοφορίας), на чешки език (*svoboda pohybu*), на словашки език (*sloboda pohybu*), на латвийски език (*pārvietošanās brīvība*), на хърватски език (*sloboda kretanja*). По изключение разлика в термините има например на полски език (*swobodny przepływ/swoboda przemieszczania*).

34. Наистина там, където разпоредбите от правото на Съюза уреждат по-специално правата на гражданите на Съюза, в тях често изрично се споменава правото на пребиваване¹². Независимо от това, както също признава германското правителство в писменото си становище, понятието „свободно движение“ невинаги се използва еднакво по-специално в правото на Съюза. Така в правото на Съюза често се използва понятието „свободно движение“ в широк смисъл, за да се направи общо позоваване на съвкупност от тясно свързани права, сред които свободата на придвижване и свободата на избор на местожителство¹³, както и свободата на лицата да напускат държавата, чиито граждани са, като — както посочва генералният адвокат Maugras в своето заключение по дело Rutili — всички тези права са неделими¹⁴.

35. Член 202 ДФЕС е добър пример за използването на „свобода на движение“ като понятие, обхващащо както придвижването, така и пребиваването. В тази разпоредба, която е включена в частта за асоцииране на отвъдморските страни и територии, се посочват актовете, които следва да уреждат „свободата на движение на работниците от страните и териториите в рамките на държавите членки“, без да се поставя под съмнение, че тези норми следва да обхващат и разпоредби относно правото на пребиваване.

36. От друга страна, понятието „свободно движение“ често се използва като заглавие, включващо отделните права на свободно придвижване и пребиваване¹⁵. По същия начин широкото понятие за свободно движение се среща често в изрази като „лица, които се ползват с право на свободно движение“¹⁶.

37. Освен това недвусмисленото позоваване в член 33 от Директива 2011/95 на понятието за свободно движение, което има смислово значение в правото на Съюза, е в контраст със съдържанието на инструментите, предназначени да регулират статута на гражданите на трети държави, в които се използва изразът „свободен достъп“ до цялата територия на дадена държава¹⁷.

38. В допълнение, не може да не се признае, че в специализираната литература както в областта на правото на Съюза, така и в областта на международното право понятието „движение“ се използва по принцип като сложно юридическо понятие, състоящо се от множество аспекти, които по никакъв начин не се изчерпват с приравняването му със свободата на лицата да пътуват или да се придвижват¹⁸.

12 — По-специално член 45, параграф 3, букви б) и в) ДФЕС, член 21, параграф 1 и член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС, както и член 45, параграфи 1 и 2 от Хартата на основните права и Директива 2004/38.

13 — Вж. например *Olesti Rayo*, A. La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia. J. M^e Beneyto Pérez (Ed.). — in: *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.

14 — Заключение на генералния адвокат Maugras по дело Rutili (36/75, EU:C:1975:124), в което последният се позовава на правата на работниците „да приемат действително направени предложения за наемане на работа“, както и на „правото да се придвижват свободно на територията на държавите членки и да пребивават в нея с цел там да извършват трудова дейност“.

15 — Можем да цитираме член 3, параграф 2 ДЕС, заглавието на дял IV от част трета ДФЕС, член 26, параграф 2 ДФЕС, член 45, параграф 1 ДФЕС и членове 46 и 48 ДФЕС.

16 — Този израз се среща често в разпоредбите, включени в достиженията на правото от Шенген.

17 — Вж. член 11, параграф 1, буква з) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225), член 14, параграф 1, буква з) от Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 година относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост (ОВ L 155, стр. 17), член 22, буква б) от Директива 2014/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно условията за влизане и престой на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници (ОВ L 94, стр. 375) и член 17, буква б) от Директива 2014/66/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер (ОВ L 157, стр. 1).

18 — Цитирам само няколко примера: *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., *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; *Goodwin-Gill*, G. *International law and the Movement of Persons Between States*. Oxford University Press, 2008.

39. Поради тези причини считам, че позоваването само на „свободата на движение“ в текста на член 33 от Директива 2011/95, без изрично в него да се споменава правото на пребиваване, не е достатъчно, за да се приеме, че това последно право е изключено от обхвата на посочената разпоредба.

ii) Систематично и телеологично тълкуване

40. Направеното по-горе заключение се потвърждава от систематичното и телеологично тълкуване, при което от особено значение са както Женевската конвенция, така и основните права.

41. В частност специално следва да се изтъкне обстоятелството, че както следва от съображения 4, 23 и 24 от Директива 2011/95, както и от съответстващите им съображения от предшестващата я Директива 2004/83, Директива 2011/95 е приета, за да подпомогне компетентните национални органи при прилагането на Женевската конвенция на базата на общи понятия и критерии, и че посочената конвенция представлява крайгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците¹⁹. Поради това, както също се подчертава в практиката на Съда, разпоредбите на посочената директива „трябва да се тълкуват в светлината на нейната обща структура и цел при зачитане на Женевската конвенция и другите съответни договори по член 78, параграф 1 ДФЕС“²⁰.

42. Наистина Директива 2011/95 не включва всички права по Женевската конвенция²¹ и се прилага, без да се засягат тези права²². Независимо от това и макар закрилата по споменатата конвенция да не се прилага напълно към ползващите се със субсидиарна закрила лица, Женевската конвенция трябва да се счита за акт, на който задължително трябва да се прави позоваване при тълкуването на онези разпоредби от Директивата, които съдържат права, съвпадащи с уредените в Конвенцията. Изискването за тълкуване в съответствие с Женевската конвенция, което се извежда от правното основание, предисторията, както и от други разпоредби от Директива 2011/95²³, не отпада поради обстоятелството, че съгласно член 20, параграф 2 от Директивата нейните разпоредби уреждат — както в случая на разглежданата в настоящото дело правна норма — правата на бежанците и тези на ползващите се със субсидиарна закрила лица, без да правят разграничение между тях.

43. В този контекст от особено значение е член 26 от Женевската конвенция, в който под заглавието „свобода на движение“ се признава правото на пребиваване заедно с правото на свободно движение на територията на приемащата държава²⁴.

44. От друга страна, в съображение 16 от Директивата се предвижда, че тя „зачита основните права и съблюдава принципите, признати по-специално в Хартата“ и че в частност има за цел „да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство [...]“.

19 — Във връзка с Директива 2004/83 вж. например решение X и др. (C-199/12—C-201/12, EU:C:2013:720, т. 39 и цитираната съдебна практика).

20 — Решение N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 28 и цитираната съдебна практика).

21 — Решение Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, т. 24 и 26).

22 — Както изрично се посочва в член 20, параграф 1 от Директива 2011/95.

23 — Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по съединени дела B (C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:302, т. 42).

24 — В това отношение показателен е коментарът на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) относно член 32 от Директива 2004/83, в който се посочва, че „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.

45. Няма съмнение, че Директивата трябва да се тълкува в съответствие с основните права. Както е видно от решение *Kamberaj*²⁵, това задължение засяга определянето на обхвата и съдържанието на разпоредбите на дадена директива, които предвиждат права за гражданите на трети държави. Всъщност в това решение Съдът постановява, че при определяне на мерките, свързани със социалната сигурност, помощ и закрила, спрямо които се прилага принципът на равно третиране по Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни²⁶, е необходимо да се зачитат правата по член 34 от Хартата.

46. Следва обаче да се отбележи, че макар в член 45 от Хартата да се посочва единствено правото на свободно движение в държавите членки, без да се споменават специално свободното движение и пребиваване на територията на дадена държава²⁷, в съответствие с член 6, параграф 3 ДЕС вътрешното измерение на свободното движение представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича както от конституционните традиции на държавите членки, така и от член 2 от Протокол № 4 от ЕКПЧ²⁸. Заедно с член 12 от МППП тази разпоредба подкрепя тълкуване на понятието за свободно движение, което при условията на взаимосвързаност и неделимост включва различните неразривно свързани компоненти на човешката мобилност по начин, че „при отричането на един от тях потвърждаването на останалите се превръща по-скоро в химера, отколкото в реалност“²⁹.

47. Всички тези съображения са свързани по принцип с общото разбиране на свободата на движение като право, което включва компонентите придвижване и пребиваване, тъй като в противен случай трудно би могло да се гарантира полезното действие на член 33 от Директивата. В обобщение, както следва от предшестващите го „предмодерни“ права, правото на лицата да се придвижват в рамките на определена територия има силно изразен инструментален компонент, в смисъл че става дума за възможност, ориентирана в значителна степен към свободния избор на местожителство³⁰.

48. Обстоятелството, че съгласно член 32, параграф 2 от Директива 2011/95 националната практика по разпределяне на лицата, на които е предоставена международна закрила, в областта на достъпа до жилищно настаняване, е изрично допустима, в крайна сметка не води до различно заключение. Според мен това признаване обосновава единствено евентуалната практика по разпределяне на лицата, на които е предоставена международна закрила, осъществявана при спазване на задълженията на държавите членки да прилагат обществени

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, т. 79 и сл.

26 — Директива на Съвета от 25 ноември 2003 г. (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225) в редакцията ѝ след изменението с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 г. (ОВ L 132, стр. 1).

27 — Значението на основното право на свободно движение в рамките на дадена държава води до това, че в известна степен това право се включва в правото на свободно движение в рамките на Съюза. Така член 22 от Директива 2004/38 предвижда, че държавите членки могат да налагат териториални ограничения на правото на пребиваване и на правото на постоянно пребиваване само когато същите ограничения се прилагат и по отношение на техните граждани. В решение *Rutili* (36/75, EU:C:1975:137) Съдът постановява, че „що се отнася до частичната забрана за пребиваване, ограничена до определени части от територията, съгласно член 7 от Договора и в рамките на приложното поле на тази разпоредба защитените от общностното право лица трябва да получат същото третиране като гражданите на съответната държава членка“ (точка 49). В решение *Oteiza Olazabal* (C-100/01, EU:C:2002:712) на това задължение за равно третиране са придадени нюанси във връзка с териториалните ограничения по сериозни съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, основани на индивидуално поведение, които иначе биха могли да доведат до забрана за пребиваване или до експулсиране по отношение на цялата национална територия. Свободното движение в рамките на дадена държава е също непряко защитено от правото на Съюза, доколкото ограничаваща го национална мярка може също да засегне свободното движение между държавите членки и не е обоснована. Вж. решение *Libert* и др. (C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Следва да се отбележи, както посочва запитващата юрисдикция, че практиката на ЕСПЧ по член 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ понякога включва ограничения, свързани с местожителството, в понятието за свобода на движение (вж. например решения от 17 юли 2003 г., *Luordo c/y Italia* n° 32190/96; от 20 април 2010 г., *Villa c/y Italia*, n° 19675/06 и 22 февруари 2007 г., *Tatishvili c/y Rusia*, n° 1509/02).

29 — Вж. Higgins. R. *The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country*. — in: *International Affairs*. vol. 49, No. 31973, 341—357, p. 342, в който се посочва правото на влизане, пребиваване и напускане на съответната територия.

30 — За подробно историческо проучване на произхода на свободата на движение в Германия вж. *Ziekow, J. Über Freizügigkeit und Aufenthalt*. Mohr Siebeck, 1997.

политики, целящи предотвратяване на дискриминацията при достъпа до жилищно настаняване. С други думи, първата част от член 32, параграф 2 от Директивата трябва да се разбира единствено като начин да се защити интересът на държавите членки да избягват концентрацията на лица, на които е предоставена международна закрила, чрез провеждане на собствена политика в областта на предлагането на жилищно настаняване.

iii) Историческо тълкуване

49. На последно място, макар историческото тълкуване, свързано изключително с подготвителните работи по Директива 2011/95, да не е убедително³¹, съвместното разглеждане на подготвителните работи по Директива 2004/83 и по Директива 2003/9/ЕО за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище³², потвърждава включването на свободния избор на местожителство в понятието за свободно движение по член 33 от Директива 2011/95.

50. Всъщност Предложението за директива на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, въз основа на което е приета Директива 2003/9³³, се предшества от заключения на Съвета, които съдържат специални насоки относно възможните ограничения на свободата на избор на местожителство на търсещите убежище лица³⁴. Като се основава изрично на тези насоки, предложението на Комисията предвижда съществени ограничения в член 7. Въпреки че, както следва от текста на този член и от обясненията към него³⁵, тези ограничения засягат ясно пребиваването, в използваната в предложението формулировка общо се прави позоваване на „свободното движение“. В унисон с тази формулировка в представеното няколко месеца по-късно предложение на Комисията, въз основа на което е приета Директива 2004/83³⁶, се споменава единствено свободата на движение, като тази формулировка е възприета без дискусии както в член 32 от Директива 2004/83, така и в член 33 от Директива 2011/95.

51. По този начин изричното позоваване на свободното движение, от една страна, и на ограниченията на пребиваването, от друга страна, в член 7 от Директива 2003/9, понастоящем член 7 от Директива 2013/33/ЕС³⁷, е резултат именно от сложните преговори, чиято цел е била да се уредят точно ограниченията на отделните компоненти на свободното движение, които са били разгледани заедно в предложението на Комисията³⁸. За сметка на това понятието за свободно движение, което е възприето в текста на разглежданата директива, не е обект на дебат с подобни характеристики. Както посочва Комисията в съдебното заседание, в противен случай тя е трябвало да обясни изрично защо само един от компонентите на свободното движение е бил включен в предложението ѝ.

31 — В член 33 от Директива 2011/95 почти буквално се възприема текстът на член 32 от Директива 2004/83, в който пък намира отражение терминологията от предложението на Комисията (СОМ(2001) 510 окончателен). В отговор на зададен в съдебното заседание въпрос Комисията обяснява, че е искала свободата на избор на местожителство да се разглежда като част от понятието за свободно движение. Въпреки това нито съдържащите се в това предложение обяснения, нито последващите подготвителни работи дават възможност да се установи намерението на законодателя на Съюза по отношение на разглеждания тук въпрос.

32 — Директива на Съвета от 27 януари 2003 г. (ОВ L 31, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48).

33 — СОМ(2001) 181 окончателен.

34 — Заключения на Съвета от 30 ноември и 1 декември 2000 г., документ 13865/00, към които са приложени „Насоки за бъдещия общностен инструмент относно условията за приемане на лица, търсещи убежище“.

35 — В тези обяснения се споменава и необходимостта от зачитане на правото на свободно движение по Протокол № 4 към ЕКПЧ. Предложение за Директива на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането в държавите членки на лица, търсещи убежище (СОМ(2001) 181 окончателен (ОВ C 213 E, стр. 286).

36 — СОМ(2001) 510 окончателен.

37 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, стр. 96).

38 — Вж. например документ 11541/01, 6467/02 или 7307/02 на Съвета.

52. Ето защо в резултат на съвместното разглеждане на подготвителните работи по Директиви 2003/9 и 2004/83, преговорите по които освен това са били водени отчасти по едно и също време и въз основа на предложения, в които Комисията използва сходни формулировки по отношение на свободното движение, следва да се приеме, че свободата на движение по член 33 от Директива 2011/95 включва, наред със свободата на лицата да се придвижват свободно, и свободата на избор на местожителство. Всъщност трудно е да се приеме, че в рамките на две директиви, преговорите по които са водени по едно и също време и които са свързани от материалноправна гледна точка, законодателят на Съюза е решил да изключи без никакво обсъждане един от съществените компоненти на свободата на движение по отношение на ползващите се с международна закрила лица, който е бил обсъждан подробно във връзка с лицата, търсеци убежище.

53. В заключение, с оглед на изложените съображения може да се приеме, че понятието „свободно [движение]“ в член 33 от Директива 2011/95 включва както свободата на лицата да се придвижват, така и свободата да избират местожителството си.

б) По въпроса дали задължението за установяване на местожителството представлява ограничение на свободното движение

54. След като бе установен обхватът на член 33 от Директива 2011/95, не е трудно да се отговори на въпроса дали задължението за установяване на местожителството в определено населено място представлява само по себе си ограничение на предвиденото в тази разпоредба свободно движение, на този етап независимо от отговора на въпроса дали посочената мярка отговаря и на изискването за равно третиране със законно пребиваващите граждани на трети държави, който ще бъде разгледан в рамките на анализа на третия преюдициален въпрос.

55. За тази цел е достатъчно да се разгледа естеството на мярката, както и нейните последици. Както следва от преюдициалното запитване, с разглежданата мярка на съответните лица се налага задължение да обитават и използват жилище в определено населено място, без да се ограничава възможността им да се движат и да пребивават свободно на цялата национална територия. От друга страна, както пояснява германското правителство в съдебното заседание, неизпълнението на това задължение е свързано със съответни санкции, които могат да се състоят в налагането на глоба.

56. При тези обстоятелства, като се има предвид, че основното съдържание на свободата на избор на местоживееене се състои именно в свободата на лицата да решат кое да бъде населеното място, в което да живеят, е видно, че задължението за установяване на местожителството в определено населено място представлява ограничение на свободното движение от материалноправна гледна точка, въпреки че разглежданата мярка не изключва възможността на лицата да пътуват или да пребивават определено време в други населени места и че за изменението на посоченото задължение са предвидени определени условия³⁹.

57. Поради това предлагам на първия преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция да се отговори в смисъл, че предвиденото от държава членка задължение за установяване на местожителството в дадена териториално ограничена област представлява ограничение на свободното движение по член 33 от Директива 2011/95, напълно независимо от обстоятелството, че лицето, на което е предоставена международна закрила, има право да се движи и да пребивава на цялата територия на държавата членка.

39 — Всъщност Разпоредбите от 2009 г. предвиждат, че задължението за установяване на местожителството може да отпадне или да бъде изменено при наличие на трудов договор, който има определени характеристики — основно да осигурява средства за издръжка за цялото семейство, без да се прибегва до социални помощи, за установяване в едно домакинство на съпрузи, партньори или ненавършили пълнолетие деца, както и за предоставяне на грижи на членове на семейството, които имат нужда от тях поради възраст, болест или инвалидност, или за да се избегнат опасности, произтичащи от семейната среда.

Б– Вторият и третият преюдициален въпрос

58. При утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос Bundesverwaltungsgericht иска да се установи дали налагането на задължение за установяване на местожителството спрямо лица със статут на субсидиарна закрила е съвместимо с членове 33 и/или 29 от Директива 2011/95/ЕС, в случай че с него се цели постигане на подходящо разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести между отделните местни органи (втори преюдициален въпрос) или то се налага по имиграционно- или интеграционнополитически съображения, например за да се предотвратят социални конфликти поради масовото заселване на чужденци в определени общини или окръзи (трети преюдициален въпрос). Във връзка с последния аспект запитващата юрисдикция иска също да се установи дали е достатъчно наличието на абстрактни имиграционно- или интеграционнополитически съображения, или е необходимо тези съображения да се установяват конкретно.

59. За да се разберат по-добре смисълът и последиците на тези два преюдициални въпроса, следва да се отбележи решението на самата запитваща юрисдикция, Bundesverwaltungsgericht, от 15 януари 2008 г.⁴⁰, в което тя постановява, че задължение за установяване на местожителството като разглежданото в настоящите дела не може да се прилага спрямо лица, признати за бежанци, тъй като ако това задължение се обосновава единствено с необходимостта да се осигури подходящо териториално разпределение на свързаните със социалното подпомагане обществени тежести, то противоречи на член 23 от Женевската конвенция. Въпреки това запитващата юрисдикция има съмнения дали може да приложи същите аргументи към ползващите се със субсидиарна закрила лица, тъй като текстът на член 29 от Директивата, в който се говори за „необходимите социални грижи, както е предвидено за гражданите им“, не е същият като този на член 23 от Женевската конвенция, в който се говори за „същия статут“. При все това според практиката на Bundesverwaltungsgericht това задължение за установяване на местожителството би могло да се обоснове с имиграционно- и интеграционнополитически съображения, включително по отношение на лицата, признати за бежанци, макар за тази цел да не е достатъчно само абстрактно да се спомене, че са налице такива съображения, а да е необходимо компетентните органи да уточнят причините, които налагат това ограничение.

1. Становища, представени пред Съда

60. Г-н Ало, г-жа Оссо и Комисията считат, че членове 29 и 33 от Директива 2011/95 не допускат ограничение, свързано с местожителството.

61. Г-н Ало счита, че разглежданото задължение за установяване на местожителството ограничава свободното движение поради получаването на социална помощ, което представлява нарушение на член 29 от Директива 2011/95. Той счита също, че спорната мярка противоречи на член 12, параграф 1 от МПГПП, тъй като представлява ограничение, което нито е предвидено от закона, нито може да бъде обосновано с оглед на посочените в параграф 3 от тази разпоредба критерии. Според г-жа Оссо член 33 от Директивата предвижда равно третиране на бежанците и на ползващите се със субсидиарна закрила лица, поради което обстоятелството, че съгласно практиката на Bundesverwaltungsgericht съгласно Женевската конвенция в Германия не е допустимо налагането на ограничения на бежанците, означава, че същото третиране трябва да се предостави на ползващите се със субсидиарна закрила лица. Освен това, предвид обстоятелството, че германското право не допуска обвързване на социалните помощи за германските граждани с определено местожителство, наложеното на ползващите се със субсидиарна закрила лица задължение за установяване на местожителството също противоречи на член 29 от Директивата. Обстоятелството, че в тази разпоредба се посочват „необходимите социални грижи“, не дава възможност да се направи извод, че териториалните ограничения са

40 — BVerwG (1 C 17.07).

разрешени. Г-жа Osso отбелязва, че съдържащите се в Разпоредбите от 2009 г. имиграционни и интеграционни съображения се отнасят изключително до чужденците, приети по хуманитарни, политически или международноправни съображения, но не и до всички законно пребиваващи лица, поради което е налице разлика в третирането в нарушение на член 33 от Директивата. В допълнение, според г-жа Osso компетентните органи не са установили, че в нейния случай се прилагат съображения от общ интерес: не е доказано, че нейният свободен избор на местожителство може да доведе до непропорционална тежест, която би заплашила определени райони, нито че може да допринесе за възникването на социални конфликти. Освен това г-жа Osso изтъква, че установяването на местожителството в определени зони може да доведе до проблеми при намирането на работа и до „стигматизация“ на засегнатите лица.

62. Комисията счита, че ограничението на свободното движение на ползващите се със статут на субсидиарна закрила лица трябва да отговаря кумулативно на две условия. На първо място, не може да води до разлика в третирането на бежанците и на ползващите се със субсидиарна закрила лица, което се налага от колективното наименование „лица, на които е предоставена международна закрила“. В съответствие с член 20, параграф 2 от Директива 2011/95 разграничение е допустимо само във връзка с член 29, параграф 2. На второ място, държавите членки не могат да ограничават свободното движение в по-голяма степен, отколкото при същите условия по отношение на други законно пребиваващи лица. Макар Комисията да счита, че националната юрисдикция следва да разгледа националната правна уредба в съответствие с тези две условия, според нея от преюдициалното запитване следва, че националното законодателство предвижда двойна дискриминация, която член 33 от Директивата не допуска. Освен това Комисията счита, че член 29 е ирелевантен при обосновката на ограниченията на свободното движение. В случай че дадено ограничение не се прилага по дискриминационен начин, според Комисията представените съображения могат да представляват легитимни цели и да бъдат допустими, стига да зачитат принципа на пропорционалност и да са в съответствие с целите на Директивата.

63. Според гръцкото правителство държите членки имат дискреционното правомощие да определя причините, поради които могат да се предвиждат ограничения на свободата на движение. Въпреки това тези ограничения трябва да се прилагат в рамките и съобразно целите на Директивата, както и в съответствие с общите принципи и с принципа на пропорционалност. Ето защо задължението за установяване на местожителството представлявало подходящо средство, за да се избегне налагането на несъразмерни тежести на някои местни органи и за да се насърчи интеграцията, поради което било обосновано.

64. При условията на евентуалност германското правителство и Kreis Warendorf считат, че ако на първия преюдициален въпрос се отговори утвърдително, мярката по налагане на ограничения, свързана със задължението за установяване на местожителството, не противоречи на членове 29 и 33 от Директивата. И двамата подчертават разликата във формулировката на член 29 от Директивата и на член 23 от Женевската конвенция като доказателство, че законодателят на Съюза е искал да направи разграничение. Във връзка с член 33 от Директивата германското правителство отбелязва също, че член 12, параграф 2 от AufenthaltG предвижда ограничения на местожителството за всички чужденци и че неналагането им по отношение на бежанците не противоречи на Директивата, тъй като последната не предвижда задължение за прилагане на клаузата за най-облагодетелствана нация. Във всички случаи фискалните, имиграционно- и интеграционнополитическите съображения можели да обосноват ограничаващо местожителството задължение, тъй като те преследвали легитимна цел и били в съответствие с принципа на пропорционалност. Освен това според германското правителство, ако се приеме, че един от двата аспекта не е достатъчен сам по себе си, за да обоснове налагането на задължение за установяване на местожителството, от решаващо значение е да се

разгледа дали едновременното наличие на двата аспекта може въпреки това да обоснове такава мярка. В писменото си становище Kreis Warendorf не се произнася по третия преюдициален въпрос предвид обстоятелството, че неговото решение не се основава на имиграционни или интеграционни съображения.

2. Анализ

65. Вторият и третият преюдициален въпрос се отнасят до съвместимостта на задължението за установяване на местожителството с членове 29 и 33 от Директивата, доколкото това задължение може да бъде обосновано с едно от следните две съображения: териториално разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести и имиграционно- и интеграционнополитически съображения.

66. Преди да предложа отговор на всеки един от тези въпроси, считам за необходимо да обърна внимание на обстоятелството, че макар запитващата юрисдикция да е отправила своите въпроси, позовавайки се на две отделни разпоредби от Директива 2011/95, а именно членове 29 и 33, ще фокусирам анализа си върху последната разпоредба. Макар да е мислимо задължението за установяване на местожителството да се изразява в ограничаване на правото на съответните лица да получават социални помощи „при същите условия“ както собствените граждани, от нито един от материалите, с които разполага Съдът, не следва, че задължението за установяване на местожителството води до ограничаване на достъпа до социални помощи, например в случай на евентуално неизпълнение на това задължение от ползващите се от субсидиарна закрила лица. От друга страна, като се има предвид, че в параграф 2 от тази разпоредба се допуска разлика в третирането на ползващите се със субсидиарна закрила лица по отношение на обезщетенията, които не се считат за основни, ясно е, че това измерение на понятието трябва да остане извън обхвата на моя анализ, след като не е установено дали държавата членка е използвала това изключение и дали помощите, които стоят в основата на задължението за установяване на местожителството, се намират сред основните обезщетения.

67. От друга страна, член 29 не ни е от помощ при разглеждането на съвместимостта на обоснованата поради горепосочените причини мярка с правото на Съюза, тъй като, въпреки че тази разпоредба допуска разлика в третирането на търсещите субсидиарна закрила лица в областта на достъпа до социални помощи, които не се считат за основни обезщетения, това не означава, че може да се прави подобна разлика в третирането във връзка с условията за упражняване на правото на свободно движение по член 33 от Директивата.

68. В контекста на член 33 от Директивата следва да се припомни, че освен това преюдициалните въпроси се поставят в рамките на право, свързано с други права, което се изразява чрез позоваване на правата на други категории субекти. Това означава, че горепосочените причини следва да се разглеждат не само по същество като възможна обосновка за ограничението на свободното движение в рамките на дадена държава, но също така е необходимо да се анализира дали могат да обосноват разлика в третирането.

69. Преди да разгледам споменатата обосновка от тази двойна перспектива, считам за необходимо да изложа някои съображения относно правото на свободно движение в рамките на дадена държава във връзка с принципа за недопускане на дискриминация.

70. В този контекст не следва да се забравя, че в съвременната епоха, в която мобилността представлява един от основните елементи, които дават възможност за постигане на професионалните и личните цели на индивидите, живеещи в динамичните общества на държавите — членки на Европейския съюз, основното право на свобода на движение е ясно

свързано със свободното развитие на личността⁴¹. Поради тази причина едва ли е необходимо да се припомня огромното значение на личната мобилност сред основните принципи на правото на Съюза. В случая на лица, на които е предоставена международна закрила, които освен това е трябвало да напуснат своите държави и, както се подчертава в съображение 41 от Директива 2011/95, са изправени пред конкретните предизвикателства за интеграцията, свободното движение в рамките на приемащата държава е от особен интерес, чието значение не трябва да се подценява.

а) Относно правото за недопускане на дискриминация във връзка със свободата на движение в рамките на дадена държава

71. Независимо от сложното взаимодействие между бежанското право и човешките права в международното право, няма съмнение, както това се признава в съображение 16 от Директива 2011/95, че в правото на Съюза основните права представляват основната референтна рамка, в която се вписва специалният статут на лицата, на които е предоставена международна закрила. От друга страна, разпоредбите на глава VII от Директива 2011/95 определят статута на лицата, на които е предоставена международна закрила, въз основа на принципа на равно третиране, като се използват различни формулировки. Освен това посоченият принцип представлява общ принцип на правото на Съюза, залегнал в член 20 от Хартата, чието особено проявление е принципът за недопускане на дискриминация, прогласен в член 21, параграф 1 от Хартата⁴². Съгласно постоянната съдебна практика посоченият принцип изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано⁴³.

72. В този контекст е ясно, че в разглежданите дела са възможни две различни положения на неравно третиране в зависимост от имиграционноправния статут: това на ползващите се със субсидиарна закрила лица в сравнение с бежанците, от една страна, и това на съвкупността от лицата, на които е предоставена международна закрила, в сравнение със законно пребиваващите други граждани на трети държави, от друга страна.

73. Всъщност разликата в третирането спрямо бежанците, които получават социални помощи и поради тази причина се намират в сходно положение, може да се основе единствено на различния правен статут.

74. От друга страна, от преюдициалното запитване следва, че макар в член 12, параграф 2 от *AufenthG* да се предвижда, че териториални ограничения могат да бъдат налагани най-общо на гражданите на трети държави, Административните разпоредби от 2009 г. предвиждат единствено че ограничаването на местожителството следва да се налага на гражданите на трети държави, на които е предоставено разрешение за пребиваване по международноправни, хуманитарни или политически причини и които получават социални помощи. Поради тази причина разликата в третирането с други чужденци, които иначе се намират в сравнимо положение, що се отнася до получаването на социални помощи, се основава изключително на имиграционния статут. Възможността за сравнение между лицата, на които е предоставена международна закрила, и другите чужденци, не се засяга от обстоятелството, че според *AufenthG* последните се приемат, ако отговарят на изискването да разполагат с достатъчно

41 — Както това се подчертава от Комитета на ООН по правата на човека в неговия Общ коментар № 27 относно свободата на движение (член 12 от МПГПП) от 2 ноември 1999 г. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OV), чийто текст започва със следната бележка: „свободата на движение е абсолютно необходимо условие за развитието на отделните лица“.

42 — Решение *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 43 и цитираната съдебна практика).

43 — Решение *Akzo Nobel Chemicals и Akros Chemicals/Комисия* (C-550/07 P, EU:C:2010:512, т. 55 и цитираната съдебна практика).

средства, нито от това, че съображенията, които обосновават тяхното пребиваване, са различни⁴⁴. Достатъчно е да се отбележи, че в съответствие с член 26 от Женевската конвенция в това отношение член 33 от Директивата установява, че базата за сравнение се състои от другите законно пребиваващи лица, граждани на трети държави⁴⁵.

75. Определянето на имигрантския статут като едно от забранените основания за дискриминация изглежда безспорно. От една страна, макар член 21 да не посочва това основание сред „по-специално“ изрично забранените основания, няма спор, че съдържащото се в тази разпоредба изброяване не е изчерпателно. От друга страна, в допълнение признаването на имигрантския статут като забранено основание за дискриминация следва от тълкуването на член 21 от Хартата в съответствие с член 14 от ЕКПЧ, което е задължително, доколкото двете разпоредби са едни и същи⁴⁶. ЕСПЧ е признал, че имигрантският статут е една от категориите, включени в израза „друг някакъв признак“, съдържащ се в член 14 от ЕКПЧ⁴⁷.

76. От друга страна, поради това че положението на лицата, на които е предоставена международна закрила, се характеризира с липсата на свободен личен избор, който е налице при други видове имигрантски статут, трябва да се посочат много сериозни причини, обосноваващи разлика в третирането, което налага използването на строги критерии при проверката на пропорционалността⁴⁸.

77. Тълкуването на член 21 от Хартата във връзка с член 14 от ЕКПЧ е задължително, след като разглежданата разлика в третирането попада по-специално в приложното поле на едно от основните права, уредени в Конвенцията, в частност правото на свободно движение в рамките на дадена държава по член 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ. Както вече посочих в точка 46 от настоящото заключение, това право безспорно е част от основните права на Съюза в качеството му на основен принцип.

78. Наистина ЕСПЧ е изтъкувал правото на свободно движение в рамките на дадена държава в смисъл, че тъй като обхваща само законно пребиваващите лица, то не се прилага спрямо чужденците, които нарушават изискванията, предвидени при влизането им във въпросната държава, сред които може да бъде включено изискване за териториална валидност на разрешението за пребиваване⁴⁹. При все това при определяне на съдържанието на основното право на свободно движение в рамките на дадена държава като основен принцип на правото на Съюза трябва да се уточни какво е правилното разбиране на тази съдебна практика.

44 — По този въпрос вж. *Bank*, R. Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie. — in: Hofmann, R. et Löhr, T. (eds.). *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz. Nomos, Baden-Baden 2008*, 169—181, и по-специално стр. 174. Член 6 от Женевската конвенция предвижда, че „изразът „при същите обстоятелства“ означава, че всички изисквания (включително изискванията, отнасящи се до продължителността и условията на престой или пребиваване в страната), на които би трябвало да отговаря лицето, за да се ползва от съответното право, ако то не би било бежанец, трябва да бъдат изпълнени от лицето, с изключение на изискванията, които поради своето естество не могат да бъдат изпълнени от бежанец“.

45 — Това понятие, за което в Директивата няма определение, включва всички лица, които не са граждани на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 ДФЕС, но отговарят на необходимите за пребиваване в дадена държава членка изисквания. Общото посочване на другите законно пребиваващи лица може да се разбира в смисъл, че се отнася до чужденците, спрямо които се прилага общият режим, чието пребиваване не се основава на съображения, свързани с изключителни обстоятелства или международна закрила.

46 — В съответствие с предвиденото в разясненията относно Хартата, член 21.

47 — Вж. ЕСПЧ, решение от 21 юни 2011 г. по дело Пономарьови *с/у* България, № 5335/05, и по-специално решение от 27 септември 2011 г. по дело Ваһ *с/у* Обединеното кралство, № 56328/07.

48 — Вж. цитираното решение по дело Ваһ *с/у* Обединеното кралство, точка 48.

49 — Вж. ЕСПЧ, решение от 20 ноември 2007 г. по дело Отвенеке *с/у* Германия, № 44294/04. Вж. също решенията на Европейската комисия по правата на човека по дело Р. *с/у* Германия, № 12068/86, U. и S. *с/у* Германия, № 11825/85 и Аугүн *с/у* Швеция, № 14102/88.

79. Това е така, защото посочената съдебна практика е постановена по дела, отнасящи се до чужденци, които са били допуснати само временно в очакване на решение по молбата им за убежище или защото не са могли да бъдат експулсирани. В настоящите дела обаче изобщо не става дума за временно положение, тъй като както на г-н Аю, така и на г-жа Оссо е признат статут на субсидиарна закрила и те притежават разрешения за пребиваване, предоставени по член 24 от Директива 2011/95, които от няколко години се продължават периодично.

80. На последно място, доказателство за липсата на временен характер на статута на субсидиарна закрила е обстоятелството, че приложното поле на Директива 2003/109 е било разширено, за да се даде възможност на всички лица, на които е предоставена международна закрила, да получат достъп до статута на дългосрочно пребиваващ⁵⁰.

81. След изложението на горните съображения следва веднага да се припомни, че в съответствие с установената практика на Съда и с член 52, параграф 1 от Хартата разликата в третирането е обоснована, когато се основава „на обективен и разумен критерий, т.е. когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданото законодателство и когато е съразмерна на преследваната със съответното третиране цел“⁵¹.

82. На първо място, правното основание на задължението за установяване на местожителството е член 12, параграф 2, второ изречение от *AufenthG*, в съответствие с който Разпоредбите от 2009 г. установяват пределите на упражняване на дискреционните правомощия на администрацията⁵².

83. Също така в пределите на правомощията, които в това отношение могат да се предоставят на държавите членки при преценката на мерките, необходими за постигане на цели от различно естество, и двете цели, изрично споменати в Разпоредбите от 2009 г. — а именно избягване на несъразмерното натоварване на бюджета на определени провинции и общини и предотвратяване на социалната изолация и нейните последици за интеграцията — сами по себе си представляват легитимни цели. Освен това по-специално насърчаването на интеграцията е изрично призната от самата Директива цел, тъй като в съображение 41 от нея се предвижда, че „[з]а да се активизира реалното ползване от лицата, на които е предоставена международна закрила, на правата и предимствата, посочени в настоящата директива, е необходимо да бъдат отчетени техните специфични нужди и конкретните предизвикателства за интеграцията, пред които те са изправени“.

84. Предвид гореизложеното, при преценката дали разликата в третирането е освен това пропорционална по отношение на тези легитимни цели, следва да се посочат няколко специфични съображения, които вече са изтъкнати съответно във втория и третия преюдициален въпрос във връзка с предложената обосновка.

50 — Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила (ОВ L 132, стр. 1).

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

52 — Относно взаимодействието между административните инструкции, които установяват пределите на дискреционните правомощия на администрацията, и изискванията за „качество на закона“, когато те са насочени към отстраняване на неяснотите в закона, на който се основават, вж. например ЕСПЧ, решение от 25 март 1983 г. по дело *Silver v/y Обединеното кралство*, № 5947/72, т. 88. Разпоредбите от 2009 г. са достъпни за обществеността. Освен това в своето решение от 9 ноември 1999 г. по дело *Spasek s.r.o. v/y Чешката република*, № 26449/95, т. 57, ЕСПЧ постановява, че Конвенцията не определя начина на публикуване. По въпроса за предвидените в закона ограничения подробно съм изложил своето становище в заключението си по дело *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:255, т. 88 и сл.).

б) Относно задължението за установяване на местожителството на ползващите се със субсидиарна закрила лица по съображения за териториално разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести (втори преюдициален въпрос)

85. Трудно може да бъде защитена пропорционалността на разлика в третирането на ползващите се със субсидиарна закрила лица, от една страна, и бежанците, от друга страна — като и двете групи получават социални помощи — при налагането на задължение за установяване на местожителството с цел балансирано териториално разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести.

86. Най-напред може да се приеме, че тази причина изглежда не отговаря на изискванията, свързани с принципа на пропорционалност, т.е. предвид материалноправното съдържание на правото на свободно движение. Всъщност не изглежда прекалено твърдението, че съществуват по-малко ограничителни мерки в пределите на една федерална държава, в която е възможно да се предвидят механизми за териториално преразпределение и компенсирани на нарушеното бюджетно равновесие. Дори това единствено съображение позволява да се отхвърли тезата, че е възможно мярка като разглежданото задължение за установяване на местожителството да съответства на изискванията, свързани с принципа на пропорционалност.

87. В допълнение, мярка с тези характеристики, която по принцип се прилага само към ползващите се със субсидиарна закрила лица, но не и към бежанците, които получават същия вид социални помощи, обаче трудно може да изпълни критерия за съразмерност с преследваната цел. Всъщност не е установено доколко е възможно да се постигне правилното равновесие при териториалното разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести, когато задължението за установяване на местожителството се налага поради тази причина само на ползващите се със субсидиарна закрила лица, но не и на бежанците.

88. Освен това разлика в третирането, обоснована с причина, която е недопустима по отношение на лицата, признати за бежанци, би била несъвместима със специалната правна рамка, установена от Директива 2011/95, която ограничава съществено свободата на действие на държавите членки да установяват каквато и да е разлика в третирането на бежанците и на ползващите се със субсидиарна закрила лица.

89. Съдът се е произнасял многократно във връзка със статута на субсидиарна закрила, предвиден в Директива 2004/83, която предшества Директива 2011/95, посочвайки, че „в рамките на понятието „международна закрила“ Директива [2004/83] урежда два отделни режима на закрила, а именно, от една страна, статута на бежанец, а от друга — статута на субсидиарна закрила, като член 2, буква д) от нея гласи, че субсидиарна закрила може да търси лицето, „което не отговаря на условията за бежанец“⁵³. В това отношение Съдът обявява, че „предвидената в Директива 2004/83 субсидиарна закрила представлява допълнение към закрилата на бежанците, уредена в Женевската конвенция“⁵⁴ и че „статутът на бежанец предоставя по-широки права от тези, които произтичат от предоставянето на субсидиарна закрила“⁵⁵. Освен това този извод следва и от предвиденото в член 20, параграф 1 от Директивата, според който глава VII от нея не засяга правата, установени в Женевската конвенция.

90. Предвид всичко това и признавайки, че субсидиарната закрила запазва известна автономност като специфична фигура, специално значение придобива изричното желание на законодателя на Съюза да унифицира двата статута. Всъщност в член 20, параграф 2 от Директива 2011/95 се предвижда специално че всички съдържащите се в глава VII от Директивата права се прилагат

53 — Решение Salahadin Abdulla и др. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2010:105, т. 78).

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

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

еднакво към бежанците и към ползващите се от субсидиарна закрила лица, освен ако не е указано противното, като по този начин се установява равенството в третирането като принципно правило⁵⁶. Така в Директивата ясно се изразява намерението на законодателя да установи единен статут за лицата, на които е предоставена международна закрила, предвиждайки, че на ползващите се със субсидиарна закрила лица „следва да се предоставят същите права и предимства като тези, които са предоставени на бежанците съгласно настоящата директива, и те следва да отговарят на същите условия с оглед предоставянето ѝ“, макар и при „дерогациите, които са необходими и обективно обосновани“⁵⁷.

91. Посочените изключения обаче са уредени изрично от законодателя на Съюза, който в релевантните разпоредби от глава VII от Директивата е уточнил специалните случаи, в които е допустима разлика в третирането.

92. Освен това не трябва да се забравя, както изтъква генералният адвокат Bot⁵⁸, че за разлика от предшестващата я директива, Директива 2011/95 премахва в голяма степен съществуващите разлики между правата, предоставени на бежанците и на ползващите се със закрила лица, като тези разлики се запазват единствено и по изключение в областта на разрешенията за пребиваване и документите за пътуване, както и във връзка със социалната закрила.

93. Следователно съдържанието на разпоредбите на Директивата, които установяват права без каквото и да е разграничение, не може отново да бъде разчленено на съставните си части в зависимост от това дали лицата, на които е предоставена международна закрила, попадат или не в приложното поле на Женевската конвенция. Това е така, защото еднаквото тълкуване на правото на Съюза и принципът на правна сигурност изискват тълкуването на правните норми да е същото по отношение на носителите на посочените в глава VII от Директивата права, когато релевантните разпоредби не предвиждат никакво разграничение. На последно място, не може да не се признае, че самият член 78 ДФЕС предвижда, че Съюзът развива „обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила“, която трябва „да бъде съобразена“ с Женевската конвенция, като по този начин признава ролята на последната като обща референтна рамка⁵⁹.

94. След казаното остава единствено да се отбележи, че за разлика от член 29 от Директива 2011/95, член 33 от нея не предвижда никаква разлика в третирането на бежанците и на ползващите се със субсидиарна закрила лица, посочвайки за носители на уредените в него права „лицата, на които е предоставена международна закрила“.

95. В заключение считам, че на втория преюдициален въпрос следва да се отговори, че задължение за установяване на местожителството на лица със статут на субсидиарна закрила като предвиденото в разглежданата в главното производство правна уредба с цел да се осигури адекватното териториално разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести не е съвместимо с член 33 от Директива 2011/95.

56 — Battjes, H. Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE. — in: Hailbronner, K. et Thym, D. (eds). EU Immigration and Asylum Law. Commentary. 2. ed. (C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016), в печат, параграф 20. Вж. също *Moreno Lax*, V. et Garlick, M. Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection. — in: Peers, S. et al. (eds.). EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary. 2. ed., Brill, 2014, 65—210, и по-специално стр. 158.

57 — Съображение 39 от Директива 2011/95.

58 — Заключение на генералния адвокат Bot по дело *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2167, бележка под линия 11), и по дело *M'Boj* (C-542/13, EU:C:2014:2113, бележка под линия 9). Тази тенденция за премахане на разликите между двата статута е видна в Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L180, стр. 60). Вж. точка 46 от заключението на генералния адвокат Bot по дело *N.*, C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — По този въпрос вж. *Hailbronner*, K. et *Thym*, D. Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy. — in: *Hailbronner*, K. et *Thym*, D., op. cit параграф 9.

в) По задължението за установяване на местожителството на ползващите се със субсидиарна закрила лица, обосновано с имиграционно- и интеграционнополитически съображения (трети преюдициален въпрос)

96. При материалноправната преценка дали ограничение като разглежданото е пропорционално на правото на свободно движение в рамките на дадена държава, като се има предвид евентуална обосновка, състояща се от императивни имиграционно- и интеграционнополитически съображения, лесно би могло да се приеме, че задължението за установяване на местожителството е в състояние да постигне преследваната цел, както и че е трудно с по-малко ограничителни мерки да се избегне концентрация на лица, на които е предоставена международна закрила. Във връзка с това последно обстоятелство националната юрисдикция, която несъмнено е в състояние най-добре да прецени спецификата на конкретния социален контекст, следва да провери наличието и адекватността на мерки като създаването на стимули за установяване на местожителството в определени населени места в рамките на вече посочените политики по разпределение чрез публично предлагане на жилища.

97. Във всеки случай при преценката дали мярка с такива характеристики е пропорционална на материалното съдържание на правото на свободно движение запитващата юрисдикция трябва да разгледа спорната мярка, като при претеглянето на различните интереси вземе предвид неоспоримото значение на правото на свободно движение в рамките на дадена държава за ползващите се със субсидиарна закрила лица, което вече бе изтъкнато в точка 70 от настоящото заключение.

98. Предвид значението на индивидуалния интерес и на необходимостта от прилагане на строги критерии при преценката дали е спазен принципът на пропорционалността, абстрактни мотиви, свързани с имиграционни и интеграционни съображения, не могат да бъдат достатъчни, за да обосноват мярка като задължението за установяване на местожителството. Само солидни причини, свързани с конкретни съображения от имиграционен и интеграционен характер, могат евентуално да обосноват прилагането на мярка като разглежданата спрямо ползващите се със субсидиарна закрила лица. Причини от такова естество могат по-специално да бъдат налице при особени обстоятелства, свързани с ясно социално напрежение, което се отразява на обществения ред, например поради концентрацията на значителен брой лица, на които е предоставена международна закрила, получаващи социални помощи.

99. При преценката на пропорционалността на задължението за установяване на местожителството освен това е необходимо да се вземат предвид неговата продължителност и териториалният му обхват, които елементи трябва също да бъдат разгледани от националната юрисдикция. Що се отнася до продължителността на наложеното задължение за установяване на местожителството, трудно би могла да се приеме за съответстваща на изискванията на принципа на пропорционалност мярка с прекалена продължителност във времето. Също така е несъмнено, че релевантен е териториалният обхват на мястото, което евентуално служи като ориентир по отношение на задължението за установяване на местожителството — община, окръг или дори провинция.

100. На последно място, без да се засяга обстоятелството, че ограничение на правото на свободно движение като разглежданото може да бъде допустимо при горепосочените условия, съображенията, свързани с имиграционната и интеграционната политика, следва също да се преценяват от гледна точка на тяхната съвместимост с принципа на недопускане на дискриминация.

101. За тази цел член 33 от Директива 2011/95 конкретизира специално принципа на равно третиране във връзка със свободното движение в рамките на дадена държава, като установява, че то трябва да се осъществява „при същите условия и при същите ограничения, които са предвидени за другите граждани на трети държави, законно пребиваващи на тяхна територия“, без да предвиди каквато и да е възможност за дерогация, за разлика от други разпоредби на Директивата.

102. Разглежданата в настоящите дела разлика в третирането произтича от обстоятелството, че макар член 12 от *AufenthG* да предвижда възможността за налагане на териториални ограничения по отношение на местожителството на чужденците най-общо, тези ограничения са били конкретизирани единствено в Разпоредбите от 2009 г. за лицата, на които е предоставена международна закрила.

103. Ето защо националната юрисдикция следва да определи дали при обстоятелства, сходни на горепосочените, при които ограничение на правото на свободно движение може да се приеме за обосновано, разглеждана в своята цялост, националната правна уредба не налага разглежданото ограничение само на лицата, на които е предоставена международна закрила.

104. От друга страна, и за разлика от посоченото в преюдициалното запитване, налагането на задължения за установяване на местожителството по имиграционно- и интеграционнополитически съображения като цяло не намира подкрепа в историческото тълкуване на член 26 от Женевската конвенция. Всъщност, макар необходимостта от избягване на концентрацията на бежанци в определени територии, и по-специално в пограничните райони, да е изтъкната от делегатите на различни държави, комитетът, който се занимава с изготвянето на текста на конвенцията, в крайна сметка не възприема тази възможност в окончателната редакция⁶⁰. Това обстоятелство доказва твърдата решимост за приравняване на условията, свързани със свободното движение на законно пребиваващите на територията на дадена държава бежанци, с тези за останалите чужденци като цяло. Член 33 от Директива 2011/95 отразява тази решимост по отношение на лицата, на които е предоставена международна закрила, като не трябва да се забравя, че държавите членки разполагат с по-широко право на преценка при установяването на ограничения на движението на лицата, търсещи тази закрила⁶¹.

105. В заключение считам, че на третия преюдициален въпрос следва да се отговори, че в съответствие с член 21 от Хартата във връзка с основното право на свободно движение в рамките на дадена държава задължение за установяване на местожителството по отношение на лица със статут на субсидиарна закрила като предвиденото в разглежданата в главното производство правна уредба, обосновано с имиграционно- и интеграционнополитически съображения, съответства на член 33 от Директива 2011/95 единствено когато тези съображения са достатъчно сериозни и са свързани с конкретни фактически положения, и когато при спазване на изискванията на принципа на пропорционалност в националната правна уредба, разглеждана в нейната цялост, посоченото ограничение не обхваща само лицата, на които е предоставена международна закрила, като това следва да се провери от националната юрисдикция.

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

61 — Това е така в съответствие с член 7 от Директива 2013/33, като също така се държи сметка за обстоятелството, че член 31, параграф 2 от Женевската конвенция признава изрично възможността за налагане на ограничения на свободното движение, които са необходими до регулиране на статута на търсещото убежище лице.

IV – Заключение

106. С оглед на изложените съображения считам, че на преюдициалното запитване на Bundesverwaltungsgericht следва да се отговори по следния начин:

- „1. Предвиденото от държава членка задължение за установяване на местожителството в дадена териториално ограничена област представлява ограничение на свободното движение по член 33 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, напълно независимо от обстоятелството, че лицето, на което е предоставена международна закрила, има право да се движи и да пребивава на цялата територия на държавата членка.
2. Задължение за установяване на местожителството на лица със статут на субсидиарна закрила като предвиденото в разглежданата в главното производство правна уредба с цел да се осигури адекватното териториално разпределение на свързаните със социалното подпомагане тежести не е съвместимо с член 33 от Директива 2011/95.
3. В съответствие с член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с основното право на свободно движение в рамките на дадена държава задължение за установяване на местожителството по отношение на лица със статут на субсидиарна закрила като предвиденото в разглежданата в главното производство правна уредба, обосновано с имиграционно- и интеграционнополитически съображения, съответства на член 33 от Директива 2011/95 единствено когато тези съображения са достатъчно сериозни и са свързани с конкретни фактически положения, и когато при спазване на изискванията на принципа на пропорционалност в националната правна уредба, разглеждана в нейната цялост, посоченото ограничение не обхваща само лицата, на които е предоставена международна закрила, като това следва да се провери от националната юрисдикция“.