



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

21. november 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/95/EU – standarder for indholdet af international beskyttelse – flygtningestatus – artikel 29 – social bistand – forskellig behandling – flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse«

I sag C-713/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich, Østrig) ved afgørelse af 18. december 2017, indgået til Domstolen den 21. december 2017, i sagen

Ahmad Shah Ayubi

mod

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, M. Vilaras, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne J. Malenovský, L. Bay Larsen (refererende dommer), M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ahmad Shah Ayubi ved Rechtsanwalt H. Blum,
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og M. Wasmeier, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Ahmad Shah Ayubi, der er tredjelandstatsborger, og Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (den regionale administrative myndighed i Linz-Land, Østrig) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at tildele Ahmad Shah Ayubi og hans familie bistand til sikring af deres underhold og boligbehov i form af en grundydelse og et midlertidigt tillæg.

Retsforskrifter

Genèvekonventionen

- 3 Konventionen om flygtnings retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 137, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret ved protokollen vedrørende flygtnings retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967, og som trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).
- 4 Konventionens artikel 23, der har overskriften »Offentlig understøttelse«, har følgende ordlyd:

»Med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal de kontraherende stater indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere.«

EU-retten

- 5 Det fremgår af artikel 2, litra a), i direktiv 2011/95, at der ved »international beskyttelse« forstås »flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus«.
- 6 Direktivets artikel 24, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»Så snart som muligt efter at ansøgerne har fået tildelt international beskyttelse og med forbehold af artikel 21, stk. 3, udsteder medlemsstaterne en opholdstilladelse til personer med flygtningestatus, som skal være gyldig i mindst tre år, og som kan fornyes, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.«
- 7 Direktivets artikel 29 med overskriften »Social bistand« er affattet således:

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

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

Østrigsk ret

8 § 3, stk. 4, i Asylgesetz 2005 (lov af 2005 om asylret) har følgende ordlyd:

»En udlænding, som er blevet anerkendt som asylberettiget, tildeles en tidsbegrænset opholdstilladelse som asylberettiget. Opholdstilladelsen er gyldig i tre år og forlænges på ubestemt tid, såfremt betingelserne for iværksættelse af en procedure for inddragelse af statussen som asylberettiget ikke er opfyldt, eller såfremt inddragelsesproceduren afsluttes. [...]«

9 Artikel 4 i Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (lov om den behovsorienterede mindstesikring i Oberösterreich) fastsætter:

»(1) Behovsorienteret mindstesikring kan, medmindre andet er fastsat i nærværende delstatslov, kun tildeles personer, der:

1. har deres sædvanlige opholdssted i Oberösterreich [...] og

2. [...]

b) asylberettigede eller personer med subsidiær beskyttelsesstatus

[...]

(3) Uanset stk. 1 tildeles de i stk. 1, nr. 2, litra b), omhandlede personer [...], som ikke har nogen permanent opholdstilladelse i Østrig [...], herunder navnlig asylberettigede med tidsbegrænset opholdstilladelse [...] og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, en grundydelse og et midlertidigt tillæg i henhold til § 13 til at dække deres underhold og boligbehov.«

10 Beløbene på de ydelser, der henholdsvis tildeles de personer, som er omfattet af den nævnte lovs § 4, stk. 3, og de personer, som ikke er omfattet af denne bestemmelse, fastsættes i særskilte bestemmelser.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Den 30. september 2016 blev Ahmad Shah Ayubi anerkendt som flygtning af Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (forbundskontoret for immigration og asyl, Østrig). Dette kontor meddelte ham opholdstilladelse på tre år på baggrund af asyl.

12 Den 9. marts 2017 indgav Ahmad Shah Ayubi en ansøgning om ydelse af bistand til sikring af hans og hans families underhold og boligbehov.

13 Ved afgørelse meddelt den 10. april 2017 tildelte den regionale administrative myndighed i Linz-Land ham bistand i form af månedlige kontantydelse, der bestod af en grundydelse og et midlertidigt tillæg. Den forelæggende ret har anført, at det fremgår af denne afgørelse, at Ahmad Shah Ayubi i sin egenskab af person med tidsbegrænset opholdstilladelse på baggrund af asyl i henhold til østrigsk lovgivning alene kunne gøre krav på udbetaling af behovsorienteret mindstesikring.

14 Den 3. juni 2017 har Ahmad Shah Ayubi anlagt sag til prøvelse af den nævnte afgørelse, idet han bl.a. har gjort gældende, at den ved denne lovgivning fastsatte mindre gunstige behandling af flygtninge, som ikke har en permanent opholdstilladelse, er i strid med EU-retten.

- 15 Den forelæggende ret har konstateret, at denne kategori af flygtninge som følge af en reform af den relevante nationale lovgivning, der fandt sted i 2015, på området for social bistand sidestilles med personer med subsidiær beskyttelsesstatus, og at de som følge heraf modtager ydelser, der er væsentligt lavere end de ydelser, som er fastsat for østrigske statsborgere. Det er kun flygtninge med en permanent opholdstilladelse, der sidestilles med østrigske statsborgere.
- 16 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at en sådan lovgivning fører til, at tildelingen af de i artikel 29 i direktiv 2011/95 præcist og ubetinget fastsatte rettigheder til flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse bliver udsat, skønt disse flygtninge befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for flygtninge med en permanent opholdstilladelse.
- 17 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 29 i direktiv [2011/95], hvorefter en medlemsstat er forpligtet til at yde personer med international beskyttelse (i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse) den nødvendige sociale bistand, som statsborgere i en medlemsstat modtager, fortolkes således, at den opfylder de kriterier om direkte anvendelighed, som Domstolen har udviklet i sin praksis?
- 2) Skal artikel 29 i direktiv [2011/95] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som kun yder asylberettigede med permanent opholdstilladelse social bistand i form af behovsorienteret mindstesikring i fuldt omfang og dermed i samme omfang som medlemsstatens statsborgere, men nedsætter den sociale bistand fra den behovsorienterede mindstesikring for de asylberettigede, der kun har fået tildelt en tidsbegrænset opholdstilladelse, og dermed med hensyn til den sociale bistands størrelse sidestiller disse med personer med subsidiær beskyttelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

- 18 Med sit andet spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 29 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat tildeles sociale bistandsydelse, der er lavere end dem, som tildeles denne medlemsstats statsborgere og de flygtninge, der har en permanent opholdstilladelse i den nævnte medlemsstat.
- 19 Artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95 fastsætter en almindelig regel, hvorefter personer med international beskyttelse – hvilke i overensstemmelse med direktivets artikel 2, litra a), omfatter flygtninge – i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, modtager social bistand ligesom denne medlemsstats statsborgere (dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 48).
- 20 Selv om det nævnte direktivs artikel 29, stk. 2, gør det muligt for medlemsstaterne at fravige denne almindelige regel ved at begrænse den sociale bistand, som personer med subsidiær beskyttelsesstatus får, til grundydelse, fremgår det af selve ordlyden af denne bestemmelse, at fravigelsen kun finder anvendelse på personer med denne beskyttelse og ikke flygtninge.

- 21 Det skal i denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at det nævnte direktivs artikel 29, stk. 1, fastsætter, at personer med international beskyttelse skal tildeles den »nødvendige« sociale bistand, ikke indebærer, at EU-lovgiver havde til hensigt at give medlemsstaterne tilladelse til at tildele flygtninge sociale ydelser på et beløb, som de måtte skønne tilstrækkeligt til at dække deres behov, men som er lavere end de sociale ydelser, deres egne statsborgere tildeles.
- 22 For det første fremgår det nemlig af selve strukturen af artikel 29 i direktiv 2011/95, at angivelsen af ordet »nødvendige« i artiklens stk. 1 skal forstås således, at det herved blot tilsigtes at fremhæve modsætningen mellem på den ene side de ydelser, der er dækket af det i det nævnte stykke fastsatte princip, og på den anden side de »grundydelse«, som den sociale bistand kan begrænses til i medfør af artiklens stk. 2.
- 23 Denne konstatering bekræftes af den omstændighed, at sidstnævnte stykke ville blive berøvet enhver effektiv virkning, såfremt direktivets artikel 29, stk. 1, skulle fortolkes således, at bestemmelsen generelt gør det muligt for medlemsstaterne at fastsætte de ydelser, der tildeles personer med international beskyttelse, på et lavere niveau end niveauet for de ydelser, som disse medlemsstaters statsborgere er sikret, med henblik på at begrænse disse ydelser til det strengt nødvendige.
- 24 For det andet ville en tildeling af en sådan beføjelse til medlemsstaterne for så vidt angår de ydelser, der tildeles flygtninge, være i strid med det princip om national behandling med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse til de sidstnævnte, som er fastsat i Genèvekonventionens artikel 23, i lyset af hvilken artikel 29 i direktiv 2011/95 skal fortolkes (jf. i denne retning dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 51).
- 25 Det følger heraf, at niveauet for de sociale ydelser, som flygtninge modtager fra den medlemsstat, der har tildelt denne status, skal være det samme som det, denne medlemsstats statsborgere modtager, uanset om beskyttelsen er tidsbegrænset eller tidsubegrænset (jf. analogt dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 48 og 50).
- 26 Det princip om national behandling, som flygtninge således er omfattet af, kan ikke drages i tvivl af artikel 24 i direktiv 2011/95, der gør det muligt for medlemsstaterne at udstede en opholdstilladelse til flygtninge, som i givet fald er begrænset til tre år.
- 27 Idet de rettigheder, der er tillagt ved direktivets kapitel VII, hvorunder direktivets artikel 29 henhører, er konsekvensen af tildelingen af flygtningestatus og ikke af udstedelsen af en opholdstilladelse, kan de nemlig kun begrænses under overholdelse af de i dette kapitel fastsatte betingelser, således at medlemsstaterne ikke har ret til at tilføje restriktioner, som ikke fremgår heraf (jf. i denne retning dom af 24.6.2015, H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 97).
- 28 Endvidere omfatter såvel artikel 29 i direktiv 2011/95 som Genèvekonventionens artikel 23 samtlige flygtninge, og de gør ikke de rettigheder, der indrømmes disse, afhængige af varigheden af deres tilstedeværelse i den pågældende medlemsstat eller af varigheden af deres opholdstilladelse.
- 29 Det følger af det ovenstående, at flygtninge, der har en opholdstilladelse med en gyldighed, som er begrænset til tre år, skal sikres sociale ydelser på samme niveau som det, statsborgerne i den medlemsstat, der har anerkendt dem som flygtninge, indrømmes.
- 30 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af det argument, hvorefter en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i overensstemmelse med artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95, for så vidt som de flygtninge, der gennem flere år har været bosat i en medlemsstat, befinder sig i en situation, der er objektivt forskellig fra situationen for flygtninge, der er indrejst på denne medlemsstats område for nylig, idet disse har behov for større praktisk støtte.

- 31 For så vidt som denne bestemmelse indfører ligebehandling mellem flygtninge og statsborgere i den medlemsstat, der har tildelt dem sin beskyttelse, er det for det første kun de objektive forskelle mellem situationerne for disse to kategorier af personer, som eventuelt kan have relevans for anvendelsen af bestemmelsen, hvorved forskelle mellem situationerne for to særskilte kategorier af flygtninge er udelukket (jf. i denne retning dom 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 54 og 59).
- 32 For det andet skal det bemærkes, at selv hvis det antages, at den særegne karakter af situationen for de flygtninge, der for nylig er indrejst på en medlemsstats område, kan gøre det muligt at lægge til grund, at de generelt befinder sig i en objektivt set mere usikker situation end denne medlemsstats statsborgere, kan en foranstaltning, som består i at behandle disse flygtninge mindre gunstigt ved at begrænse niveauet på de ydelser, de tildeles, ikke anses for at være udtryk for en hensyntagen til en sådan forskellig situation, for så vidt som en sådan foranstaltning ikke kan afhjælpe denne usikkerhed.
- 33 Såfremt det nævnte argument skal forstås således, at det som følge af de vanskeligheder, som flygtninge, der for nylig er indrejst i Østrig, støder på med hensyn til at få adgang til det frie boligmarked, er mere hensigtsmæssigt straks at give disse flygtninge pladser i indkvarteringscentre snarere end at tildele dem økonomisk bistand, skal det for det tredje blot bemærkes, at det under alle omstændigheder hverken fremgår af den i forelæggelsesafgåelsen indeholdte beskrivelse af gældende national lovgivning eller af de oplysninger, som er blevet fremlagt af den østrigske regering, at den i hovedsagen omhandlede nedsættelse af størrelsen på de sociale bistandsydelser, som de nævnte flygtninge tildeles, faktisk opvejes, ved at disse tildeles andre former for sociale ydelser.
- 34 Selv om den østrigske regering ligeledes har henvist til den betragtelige byrde, som udbetalingen af sociale ydelser til flygtninge indebærer, skal det desuden bemærkes, at tildeling af sociale ydelser til en given person indebærer en byrde for den institution, som skal levere disse ydelser, uanset om den pågældende er flygtning eller statsborger i den pågældende medlemsstat. Det kan derfor ikke i denne henseende fastslås, at der foreligger en forskel i situationerne for disse to kategorier af personer (jf. i denne retning dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 55).
- 35 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 29 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat tildeles sociale bistandsydelser, der er lavere end dem, som tildeles denne medlemsstats statsborgere og de flygtninge, der har en permanent opholdstilladelse i den nævnte medlemsstat.

Det første spørgsmål

- 36 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en flygtning for de nationale domstole kan gøre gældende, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i strid med artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95, således at den begrænsning af den pågældendes rettigheder, som lovgivningen indebærer, ikke anvendes.
- 37 Det følger af Domstolens faste praksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Selv om det er korrekt, at artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95 indrømmer medlemsstaterne et vist skøn, bl.a. for så vidt angår fastlæggelsen af det sociale bistandsniveau, som de skønner nødvendigt, forholder det sig ikke desto mindre således, at alle medlemsstater ved denne bestemmelse i utvetydige vendinger

er blevet pålagt en præcis og ubetinget resultatforpligtelse, der består i at sikre enhver flygtning, som de yder deres beskyttelse til, den samme sociale bistand som den, der er fastsat for deres egne statsborgere.

- 39 Det skal desuden bemærkes, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, at bestemmelser, der kan sammenlignes med artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95, og som sikrede national behandling eller indeholdt et forbud mod visse former for forskelsbehandling, havde direkte virkning (jf. i denne retning dom af 4.5.1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, præmis 63 og 74, af 22.12.2010, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 78, og af 6.3.2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, præmis 48 og 50).
- 40 I denne sammenhæng følger det af Domstolens praksis, at de nationale retsinstanser og forvaltningsorganer, når der ikke kan foretages en fortolkning og en anvendelse af national lovgivning, som er i overensstemmelse med EU-retten, har pligt til at anvende EU-retten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som EU-retten tillægger private, idet de om fornødent skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov (dom af 7.9.2017, H., C-174/16, EU:C:2017:637, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål skal besvares med, at en flygtning for de nationale domstole kan gøre gældende, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i strid med artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95, således at den begrænsning af den pågældendes rettigheder, som lovgivningen indebærer, ikke anvendes.

Sagsomkostninger

- 42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidier beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse i en medlemsstat tildeles sociale bistandsydelse, der er lavere end dem, som tildeles denne medlemsstats statsborgere og de flygtninge, der har en permanent opholdstilladelse i den nævnte medlemsstat.**
- 2) **En flygtning kan for de nationale domstole gøre gældende, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i strid med artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95, således at den begrænsning af den pågældendes rettigheder, som lovgivningen indebærer, ikke anvendes.**

Underskrifter