



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 6. oktoobril 2015¹

Liidetud kohtuasjad C-443/14 ja C-444/14

Kreis Warendorf
versus
Ibrahim Alo
ja
Amira Osso
versus
Region Hannover

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Direktiiv 2011/95/EL — Rahvusvahelise kaitse sisu käsitlevad õigusnormid — Pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund — Artiklid 29 ja 33 — Põhiõiguste harta artiklid 20 ja 21 — Genfi konventsioon — Vaba liikumine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil — Elukohaettekirjutus — Piirang — Õigustus — Vajadus tagada sotsiaalabi kulude tasakaalustatud jaotus haldusüksuste vahel — Sisserände- ja integratsioonipoliitikaga seotud põhjused

1. Käesolevad kohtuasjad said alguse kahest eelotsusetaotlusest, millega Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa föderaaltasandi halduskohus) esitas kolm eelotsuse küsimust Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule,² artiklite 29 ja 33 tõlgendamise kohta; nende artiklite tõlgendamist palutakse Euroopa Kohtult esimest korda.³

2. Mõlemad, praktiliselt identse sisuga eelotsusetaotlused esitati seetõttu, et siseriiklik kohus kahtleb, kas direktiiviga on kooskõlas sotsiaalabi saavatele täiendava kaitse saajatele siseriiklikus õiguses ette nähtud elukohaettekirjutuse (nn *Wohnsitzauflage*) tegemine.

1 — Algkeel: hispaania.

2 — (ELT L 337, lk 9). Selle direktiiviga tunnistati kehtetuks ja asendati liikmesriikide jaoks, kes olid sellega seotud, nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

3 — Euroopa Kohus on tõlgendanud direktiivi 2004/83 järgmistes kohtuotsustes: Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), B (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661), Y (C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518), X (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406), T (C-373/13, EU:C:2015:413), Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) ja Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101); lisaks sellele on Euroopa Kohus analüüsinud täiendava kaitse teatavaid aspekte järgmistes kohtuotsustes: 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 jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826) ja N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Lõppkokkuvõttes ja võimalikult lühidalt öeldes on käesolevates kohtuasjades vaja lahendada küsimus, millises ulatuses tuleb tunnustada põhiõigust valida vabalt elukohta täiendava kaitse saajate puhul ja eeskätt, kas on õiguspärane selle õiguse piiramine sotsiaalabi saamise korral ja erinev kohtlemine võrreldes teiste riigis seaduslikult viibivate välismaalastega, arvestades et piiramist õigustatakse vastava sotsiaalkulu eri tasandi haldusüksuste vahel jaotamise ja asjakohase sisserände- ja integratsioonipoliitika elluviimise eesmärkidega.

I. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

1. Genfi konventsioon

4. Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni (edaspidi „Genfi konventsioon”) ⁴ artikkel 23 „Riiklik toetus” näeb ette, et „[o]salisriik annab tema territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele samasugust riiklikku toetust ja abi nagu oma kodanikule”.

5. Konventsiooni artikkel 26 „Liikumisvabadus” näeb ette, et „[o]salisriik annab oma territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele samasuguse õiguse valida tema territooriumil elukohta ja vabalt liikuda kooskõlas reeglitega, mis kehtivad teiste välismaalaste kohta samadel asjaoludel”.

2. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt

6. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti ⁵ artikkel 12 näeb ette:

„1. Igaühel, kes seaduslikult viibib mingi riigi territooriumil, on õigus selle territooriumi piires vabalt liikuda ja elukohta valida.

[...]

3. Eespool mainitud õigused ei või olla mingite piiramiste objektiks peale nende, mida näeb ette seadus ja mis on vajalikud riikliku julgeoleku, avaliku korra, elanikkonna tervise või moraali või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ja mis on kooskõlas teiste käesolevas paktis tunnustatud õigustega.

[...]”

3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

7. Roomas 4. novembril 1950 allkirjutatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK”) protokoll nr 4 ⁶ artikkel 2 „Liikumisvabadus” sätestab järgmist:

„1. Igal riigi territooriumil seaduslikult viibival isikul on õigus seal vabalt liikuda ja elukohta valida.

[...]

4 — United Nations Treaty Series, köide 189, lk 150, nr 2545 (1954); konventsioon jõustus 22. aprillil 1954. Seda täiendati 31. jaanuari 1967. aasta protokolliga pagulasseisundi kohta, mis jõustus 4. oktoobril 1967.

5 — See pakt võeti vastu 16. detsembril 1966 ning see jõustus 23. märtsil 1976 (United Nations Treaty Series, köide 99, lk 171).

6 — Protokoll nr 4 avati allkirjutamiseks 16. septembril 1963 ning see jõustus 2. mail 1968; selle on ratifitseerinud kõik liikmesriigid peale Kreeka, kes ei ole sellele ei alla kirjutanud ega seda ratifitseerinud, ja Ühendkuningriigi, kes on sellele küll alla kirjutanud, kuid ei ole seda ratifitseerinud.

3. Nende õiguste kasutamist ei või piirata muidu kui seaduse alusel ning kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra säilitamiseks, kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

4. Lõikes 1 ette nähtud õigusi võib mõnes valdkonnas piirata, kui see on kooskõlas seadusega ja demokraatlikus ühiskonnas avalikes huvides õigustatud.”

B. Liidu õigus

8. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 esimeses lõigus on sätestatud, et „[L]iit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele”.

9. Direktiivi 2011/95 põhjendused 4, 16, 17, 33, 39 ja 45 on sõnastatud järgmiselt:

„(4) Genfi konventsioon ja protokoll moodustavad pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku nurgakivi.

[...]

(16) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ning järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva direktiiviga tagada varjupaigataotlejate ja nendega kaasas olevate pereliikmete inimväärikuse ja varjupaigaõiguse austamine ning edendada kõnealuse harta artiklite 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 ja 35 kohaldamist ja seetõttu tuleks sellest lähtuda ka direktiivi rakendamisel.

(17) Käesoleva direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate isikute kohtlemise osas on liikmesriigid seotud kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelistest õigusaktidest, millega nad on ühinenud, sealhulgas eeskätt diskrimineerimist keelustavatest õigusaktidest.

[...]

(33) Samuti tuleks sätestada täiendava kaitse seisundi määratluse ja sisu nõuded. Täiendav kaitse peaks lisanduma Genfi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitsele.

[...]

(39) Vastates Stockholmi programmis esitatud üleskutsele kehtestada pagulastele ja täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavatele isikutele ühetaoline seisund, välja arvatud vajalike ja objektiivselt õigustatud erandite puhul, peaks täiendava kaitse saaja seisundiga kaasnema samad õigused ja hüved, mis on käesoleva direktiivi kohaselt pagulastel, ning nende suhtes tuleks kohaldada samu kriteeriumidele vastavuse tingimusi.

[...]

(45) Eriti selleks, et vältida sotsiaalseid raskusi, on asjakohane tagada rahvusvahelise kaitse saajatele sotsiaalabi raames kedagi diskrimineerimata piisav sotsiaalhoolekanne ja elatusvahendid. Seoses sotsiaalabiga tuleks täiendava kaitse seisundi saajate põhihüvede tingimused ja nende andmise üksikasjad määrata kindlaks siseriiklikus õiguses. Võimalust piirduda sellise abi puhul üksnes

põhihüvedega tuleb mõista nii, et põhihüved hõlmavad vähemalt minimaalset sissetulekutoetust ja abi haiguse või raseduse ning vanemlike kohustuste täitmise juhtudel, tingimusel et kõnealuseid hüvesid antakse kodanikele siseriikliku õiguse alusel.”

10. Direktiivi 2011/95 artikli 2 punktides b, f ja g on antud järgmised määratlused:

„b) „rahvusvahelise kaitse saaja” – isik, kellele on antud punktides e ja g määratletud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund;

[...]

f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik” – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenu mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalisse elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju vastavalt artiklile 15, ja kelle suhtes ei kohaldata artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla;

g) „täiendava kaitse seisund” – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna;

[...]”

11. Direktiivi 2011/95 VII peatükki „Rahvusvahelise kaitse sisu” kuuluv artikkel 20 näeb ette:

„1. Käesolev peatükk ei piira Genfi konventsioonis sätestatud õigusi.

2. Käesolevat peatükki kohaldatakse nii pagulaste kui ka täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute suhtes, kui ei ole märgitud teisiti.

[...]”

12. Direktiivi 2011/95 artikkel 29 „Sotsiaalhoolekanne” näeb ette järgmist:

„1. Liikmesriigid tagavad, et rahvusvahelise kaitse saajad saavad sellise kaitse andnud liikmesriigis vajalikku sotsiaalabi, nagu seda antakse kõnealuse liikmesriigi kodanikele.

2. Erandina lõikes 1 sätestatud üldreeglist võivad liikmesriigid piirata täiendava kaitse seisundi saajatele antavat sotsiaalabi põhihüvedega, mida sellisel juhul antakse kodanikega samas ulatuses ja samadel hüvede saamise tingimustel.”

13. Direktiivi 2011/95 artiklis 32 „Juurdepääs majutusvõimalustele” on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääsu majutusvõimalustele teiste nende territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanikega samaväärsetel tingimustel.

2. Võimaldades rahvusvahelise kaitse saajate hajutamist riigis, püüavad liikmesriigid kohaldada põhimõtteid, mille eesmärk on vältida rahvusvahelise kaitse saajate diskrimineerimist ja tagada võrdsed võimalused majutusvõimalustele juurdepääsuks.”

14. Direktiivi 2011/95 artikkel 33 „Liikumisvabadus liikmesriigi piires” näeb ette:

„Liikmesriigid annavad rahvusvahelise kaitse saajatele oma territooriumil liikumisvabaduse teiste nende territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanikega samadel tingimustel ja samade kitsendustega.”

C. Saksa õigus

15. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (seadus välismaalaste liitvabariigi territooriumil viibimise, töötamise ja integratsiooni kohta, edaspidi „AufenthG”)⁷ näeb § 5 lõike 1 punktis 1 ja lõikes 3 ette järgmist:

„(1) Elamisluba väljastatakse üldjuhul tingimusel, et

1) tagatud on elatusvahendid

[...]

(3) Elamisloa väljastamise korral vastavalt [...] § 25 lõigetele 1–3 [...] jäetakse lõiked 1 ja 2 [...] kohaldamata.”

16. AufenthG § 12 sätestab:

„(1) Elamisluba antakse liitvabariigi territooriumil viibimiseks. Vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni sätetele annab see õiguse konventsiooniosaliste territooriumil viibimiseks.

(2) Viisat ja elamisluba võidakse väljastada ja pikendada teatavatel tingimustel. Neid võib teatavate ettekirjutustega, eeskätt territoriaalse piiranguga siduda ka tagantjärele.”

17. AufenthG § 15 „Viibimine humaansetel kaalutlustel” näeb lõikes 2 ette, et „[v]älismaalasele antakse elamisluba, kui Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [liitvabariigi migratsiooni- ja pagulasamet, edaspidi „Bundesamt”]) on andnud välismaalasele pagulasseisundi [...] või täiendava kaitse seisundi [...]”.

18. AufenthG alusel võttis Bundesminister des Innern (liitvabariigi siseminister) Bundesrati heakskiidul vastu Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (26. oktoobri 2009. aasta üldised halduseeskirjad AufenthG kohaldamise kohta, edaspidi „2009. aasta eeskirjad”), mida pädevad asutused peavad järgima. Vastavalt viidatud eeskirjadele tuleb elamisluba, mis antakse kooskõlas AufenthG 2. peatüki 5. jaotisega rahvusvahelise õiguse alusel, humaansetel või poliitilistel kaalutlustel, siduda juhul, kui elamisloa saaja saab sotsiaalkindlustushüvitisi, elukohaettekirjutusega (nn *Wohnsitzauflage*). Eeskirjade olulised punktid on sõnastatud järgmiselt:

„12.2.5.2.1

Elukohaettekirjutus on eeskätt kohane vahend, et hoida piirkondliku seotuse kaudu ära liidumaade ja omavalitsusüksuste eelarvele välisriikide kodanikest sotsiaaltoetuse saajate tõttu tekkiv ebaproportsionaalne koormus. Samuti võivad asjaomased ettekirjutused aidata vältida sotsiaalabist sõltuvate välismaalaste koondumist teatavatesse piirkondadesse ja sellega seoses tekkida võivaid

⁷ — *Bundesgesetzblatt* 2004 I, 30.7.2004, lk 1050, 25. veebruari 2008. aasta redaktsioonis, mida on viimati muudetud 28. augusti 2013. aasta seadusega.

sotsiaalseid probleeme ning nende kahjulikku mõju välismaalaste integreerumisele. Asjaomased meetmed on õigustatud ka selleks, et siduda integratsiooni osas erivajadustega välismaalasi teatava elukohaga, et nad saaksid seal kasutada pakutavaid integratsioonivõimalusi.

12.2.5.2.2

Seda arvestades tehakse ja jäetakse jõusse elukohaettekirjutused AufenthG 2. peatüki 5. jaotise kohast elamisluba või § 23 lõike 2 kohast elamisluba omavatele isikutele, kes saavad Sozialgesetzbuch'i [sotsiaalseadustik] II või XII raamatu või Asylbewerberleistungsgesetz'i [varjupaigataotlejate hüvitiste seadus] alusel makstavaid toetusi."

II. Siseriiklikud kohtuvaidlused, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

A. Asjaolud

19. Ibrahim Alo ja Amira Osso on Süüria kodanikud, esimene neist tuli Saksamaale 1998. ja teine 2001. aastal, kus nad esitasid tulutult varjupaigataotlused. Saksamaa ametiasutused lubasid neil sellegipoolest jääda Saksamaa territooriumile. Mõlemad said alates nende suhtes varjupaigamenetluse alustamisest sotsiaalkindlustushüvitisi.

20. Kui mõlemad taotlejad olid 2012. aastal teise varjupaigataotluse esitanud, andis Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mõlema isiku kohta vastavalt AufenthG § 60 lõikele 2 Süüriasse tagasisaatmise keelu. Vastavate otsuste alusel on I. Alol ja A. Ossol täiendava kaitse seisund. Sellest tulenevalt väljastasid Kreis Warendorf ja Region Hannover vastavalt I. Alose ja A. Ossole elamisloa, mis hõlmasid elukohaettekirjutust vastavalt 2009. aasta eeskirjade punktidele 12.2.5.2.1 ja 12.2.5.2.2. I. Alo pidi asuma elama Ahleni linna, samas kui A. Ossot kohustati asuma elama Hannoveri regiooni (välja arvatud Alam-Saksi liidumaa pealinn). Mõlemat ettekirjutust korrati 2014. aastal neile AufenthG § 25 lõike 2 alusel väljastatud uutes elamislubades.

21. Neil asjaoludel esitasid I. Alo ja A. Osso vastavalt 2013. aasta veebruaris ja 2012. aasta juulis tühistamiskaebused, milles vaidlustasid nimetatud elukohaettekirjutused; nende kaebused jäeti esimeses kohtuastmes rahuldamata. Apellatsioonikohtute seisukohad aga lahknesid. I. Alo asjas tühistas Nordrhein-Westfaleni liidumaa Oberverwaltungsgericht nimetatud ettekirjutuse 21. novembri 2013. aasta otsuses, leides, et see ettekirjutus on vastuolus direktiivi 2004/83 artikli 28 lõikega 1 koostoimes selle artikliga 32. Kreis Warendorf esitas selle otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. A. Osso asjas jättis Alam-Saksi liidumaa Oberverwaltungsgerichti appellatsioonkaebuse 11. detsembri 2013. aasta otsuses rahuldamata. A. Osso esitas selle otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

B. Eelotsuse küsimused

22. Leides, et kohtuvaidluste lahendus sõltub sellest, kuidas tuleb tõlgendada direktiivi 2011/95, otsustas Bundesverwaltungsgericht mõlemad menetlused peatada ja esitada Euroopa Kohtule mõlema asjaga seoses järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas ettekirjutus valida elukoht liikmesriigi territoriaalselt piiratud alal (omavalitsusüksus, maakond, region) on direktiivi 2011/95/EL artiklis 33 ette nähtud liikumisvabaduse piirang, kui välismaalane võib muus osas liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja viibida?
2. Kas täiendava kaitse seisundi saanud isikutele tehtud elukohaettekirjutus on kooskõlas direktiivi 2011/95/EL artikliga 33 ja/või artikliga 29, kui see tugineb eesmärgile tagada liikmesriigi territooriumil riiklike sotsiaaltoetuste maksimisest tuleneva koormuse proportsionaalne jaotus asjaomaste asutuste vahel?

3. Kas täiendava kaitse seisundi saanud isikutele tehtud elukohaettekiri on kooskõlas direktiivi 2011/95/EL artikliga 33 ja/või artikliga 29, kui see tugineb sisserände- või integratsioonipoliitikaga seotud põhjustele, et näiteks hoida ära suurema arvu välismaalaste elama asumisest teatavatesse omavalitsusüksustesse ja maakondadesse tulenevaid sotsiaalseid probleeme? Kas selles osas piisab sisserände- või integratsioonipoliitikaga seotud abstraktsetest põhjustest või tuleb määratleda konkreetsed põhjused?”

C. Menetlus Euroopa Kohtus

23. Euroopa Kohtu presidendi 23. oktoobri 2014. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-443/14, C-444/14 ja C-445/14 kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides. Bundesverwaltungsgericht teavitas 1. aprilli 2015. aasta määrusega Euroopa Kohut sellest, et ta võtab kohtuasjas C-445/14 esitatud eelotsuse küsimused tagasi, sest põhikohtumenetluse ese langes ära huvitatud isikute pagulasseisundi andmise tõttu pädevate ametiasutuste poolt. Nimetatud kohtuasi kustutati registrist Euroopa Kohtu presidendi 28. aprilli 2015. aasta määrusega. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 lõike 2 alusel esitasid kirjalikud märkused I. Alo ja A. Osso, Kreis Warendorf, Saksamaa valitsus, Kreeka valitsus ja Euroopa Komisjon; kõik nimetatud isikud (välja arvatud Kreeka valitsus) osalesid 14. juulil 2015 toimunud suulisel kohtuistungil.

III. Analüüs

24. Eelotsusetaotlustes esitatud kolm järjestikust küsimust on tihedalt seotud. Esimese küsimusega tahetakse teada saada, kas käesolevate kohtuasjade esemeks olev elukohaettekiri kujutab endast direktiivi 2011/95 artiklis 33 ette nähtud liikumisvabaduse piirangut; teise ja kolmandaga pakutakse välja kaks võimalikku õigustust piirangule juhuks, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt.

25. Neid õigustusi tuleb lisaks analüüsida teise õiguse teatavate normide kontekstis, mis tunnustavad õigusi teiste isikute suhtes kohaldatavaid tingimusi arvesse võttes, väljendades nii erisugustes olukordades võrdse kohtlemise põhimõtet. Kõigele sellele lisandub eripära, et kohaldatavad teise õiguse normid kujutavad endast rahvusvahelise kaitse saajate põhiõigusi täpsustavaid norme, kusjuures need õigused langevad omakorda kokku Genfi konventsioonis tunnustatud eriliste õigustega. Sellest tulenevalt tuleb vaidlusaluse meetme kooskõla eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud teise õiguse normidega analüüsides vältimatult arvestada põhiõigustest tulenevate nõuetega.

A. Esimese eelotsuse küsimuse analüüs

26. Oma esimese küsimusega soovib Bundesverwaltungsgericht sisuliselt teada saada, kas ettekirjutus, et isik peab asuma elama sellisel liikmesriigi piiratud geograafilisel alal nagu omavalitsusüksus, maakond või regioon, kujutab endast direktiivi 2011/95 artiklis 33 ette nähtud liikumisvabaduse piirangut, kui asjaomane isik võib muus osas selle liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja viibida.

1. Euroopa Kohtule esitatud märkused

27. I. Alo, A. Osso, Kreeka valitsus ja komisjon soovivad vastata esimesele küsimusele jaatavalt; Saksamaa valitsus ja Kreis Warendorf soovivad seevastu anda sellele eitava vastuse.

28. Nii A. Osso kui ka I. Alo ja Kreeka valitsus leiavad, et direktiivi 2011/95 artiklis 33 ette nähtud liikumisvabaduse mõiste hõlmab õigust valida elukohta. A. Osso märgib, et mõisteid *Bewegungsfreiheit* ja *Freizügigkeit* ei kasutata liidu õiguses ühetaoliselt; ta lisab, et direktiivi artikkel 33 näeb ette täiendava kaitse saajate ja pagulaste samasuguse kohtlemise ning et pagulaste puhul ei luba siseriiklikud

õigusnormid teha elukohaettekirjutusi sotsiaalabi kulude jaotamise põhjustel.⁸ I. Alo viitab määrusele nr 1612/68⁹, et põhistada oma argumenti, mille kohaselt liikumisvabaduse mõiste hõlmab ka õigust valida elukohta. Samuti on ka Kreeka valitsus ELTL artikli 21 lõikele 1, Genfi konventsiooni artiklile 26, EIÖK protokollil nr 4 artikli 2 lõikele 1 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 12 lõikele 1 viidates seisukohal, et liikumisvabadus hõlmab kahte tihedalt seotud elementi: vabadust liikuda riigi territooriumil ja õigust elada vabalt valitud kohas.

29. Komisjon on seisukohal, et ehkki direktiivi 2011/95 artikli 33 sõnastus ei ole üheselt selge, ei jäta Genfi konventsiooni artikliga 26 kooskõlaline tõlgendus mingeid kahtlusi seoses sellega, et ka direktiivi nimetatud säte hõlmab elukohta vaba valimist.

30. Saksamaa valitsus ja Kreis Warendorf tuginevad seevastu esiteks sätte sõnastusele; nad märgivad, et see viitab üksnes vabale liikumisele, mainimata kordagi vabadust valida elukohta. Nad väidavad, et see on olulise tähtsusega, sest teistes liidu õiguse normides on vabadust valida elukohta sõnaselgelt nimetatud, kui seda on soovitud hõlmata.¹⁰ Saksamaa valitsuse väitel toetavad direktiivi muud sätted seda järeldust; eelkõige viitab ta direktiivi artiklile 32, mis lubab liikmesriikidel isikuid elukohta silmas pidades riigis hajutada. Ta leiab, et Genfi konventsiooni sätetega arvestamine ei vii teistsugusele järeldusele, sest ka selle konventsiooni artiklis 26 viidatakse sõnaselgelt vabadusele valida elukohta. Saksamaa valitsus rõhutab ka asjaolu, et direktiivi 2011/95 ei ole üle võetud kõiki Genfi konventsiooni sätteid. Samas suunas väidab Kreis Warendorf, et direktiivi artiklis 20 on selgelt märgitud, et direktiivi sätted ei piira Genfi konventsioonis sätestatud õigusi; Genfi konventsioon täiendab direktiivi ainult pagulasseisundi saanud isikutega seonduvalt ning juhul, kui direktiiv näeb ette konventsioonist kesisema kaitse (nagu see on artikli 33 puhul). Lisaks sellele märgivad nii Kreis Warendorf kui ka Saksamaa valitsus, et direktiivi artikli 33 sisu ei lange kokku Genfi konventsiooni artikli 26 sisuga.

2. Hinnang

31. Käesolevatele eelotsusetaotlustele vastamiseks on esiteks vaja välja selgitada, kas selles sättes kasutatud mõiste „liikumisvabadus” hõlmab ka vabadust valida elukohta; selleks tuleb sätet tõlgendada grammatiliselt, süstemaatiliselt, teleoloogiliselt ja ajalooliselt; teiseks tuleb välja selgitada, kas elukohaettekirjutus kujutab endast selle vabaduse piirangut.

a. Direktiivi 2011/95 artiklis 33 sisalduva mõiste „liikumisvabadus” tõlgendus

i) Grammatiline tõlgendus

32. Nagu rõhutavad nii eelotsusetaotluse esitanud kohus kui ka komisjon, ei piisa lihtsast viitest sõnastusele selleks, et anda kõne all olevale sättele lõplik tõlgendus.

8 — Bundesverwaltungsgerichti 15. jaanuari 2008. aasta otsus, C 17.07, punkt 20.

9 — Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15).

10 — Selle järelduse põhistamiseks tuginevad nad ELTL artikli 45 lõike 3 punktidele b ja c, mis viitavad liikmesriigi territooriumil vabalt liikumise õigusele ja elamisõigusele; samuti viitavad nad muudele liidu õiguse sätetele, näiteks ELTL artikli 20 lõike 2 punktile a ja artikli 21 lõikele 1 ning harta artiklile 45; kõik nimetatud sätted teevad vahet territooriumil liikumise vabadusel ja elamisõigusel. Lisaks sellele viitavad nad ka järgmistele teisele õiguse sätetele: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, (ELT L 180, lk 96) artikkel 7 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

33. Esiteks ei saa oluliseks pidada asjaolu, et saksakeelses versioonis kasutatakse direktiivi artikli 33 pealkirjas mõistet *Freizügigkeit* ja tekstis endas mõistet *Bewegungsfreiheit*; seda arvestades teiste keeleversioonidega, mis kasutavad valdavalt ühte ja sama mõistet, see tähendab mõistet „liikumisvabadus”, mis langeb kokku liidu põhiõigustest rääkides tavaliselt kasutatava mõistega.¹¹

34. On selge, et kui liidu õiguse normides reguleeritakse konkreetselt liidu kodanike õigusi, siis viidatakse tihtipeale sõnaselgelt elamisõigusele.¹² Sellegipoolest ei kasutata mõistet „liikumisvabadus” – nagu möönab ka Saksamaa valitsus oma kirjalikes märkustes – alati ühetaoliselt, eelkõige liidu õiguses. Nii kasutatakse liidu õiguses tihtipeale mõistet „liikumisvabadus” selle laias tähenduses, et viidata üldiselt omavahel tihedalt seotud õiguste kogumile; selliste õiguste hulka kuuluvad vabadus liikuda ja elukohavabadus¹³, samuti õigus väljuda oma riigi territooriumilt; kõik need õigused on üksteisest lahutamatud, nagu märkis tabavalt kohtujurist Mayras oma ettepanekus kohtuasjas Rutili¹⁴.

35. ELTL artikkel 202 annab hea näite sellest, kuidas „liikumisvabadust” kasutatakse mõistena, mis hõlmab nii liikumist kui ka elamist. See artikkel, mis kuulub ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimist käsitleva osa alla, viitab aktidele, millega „reguleeritakse nende maade ja territooriumide töötajate liikumisvabadus liikmesriikide piires”, ilma et oleks võimalik kahelda selles, et nimetatud aktid hõlmavad ka neid sätteid, mis käsitlevad elamisõigust.

36. Teiselt poolt kasutatakse mõistet „liikumisvabadus” tihtipeale üldmõistena, mis hõlmab eri õigusi, mis on seotud vabadusega liikuda ja elukohavabadusega.¹⁵ Samamoodi kasutatakse liikumisvabaduse laia mõistet tihtipeale sellistes väljendites nagu „liikumisvabaduse kandjad”.¹⁶

37. Peale selle sisaldab direktiivi 2011/95 artikkel 33 selget viidet liikumisvabadusele, mis on liidu õiguses laiaulatusliku tähendusega, vastupidi kolmandate riikide kodanike seisundit reguleerivate meetmete sõnastusega, mis kasutavad väljendit „vaba juurdepääs” kogu liikmesriigi territooriumile.¹⁷

38. Lisaks ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et nii liidu õiguse kui ka rahvusvahelise õiguse alases kirjanduses kasutatakse tavaliselt mõistet „liikumine” kompleksse õigusmõistena, mis koosneb mitmest elemendist, mis ei ole mingil moel piiratud ainult reisimis- või liikumisvabadusega.¹⁸

11 — Vt seda mõistet näiteks hispaania (*libre circulación*), prantsuse (*liberté de circulation*), inglise (*freedom of movement*), itaalia (*libertà di circolazione*), hollandi (*vrij verkeer*), portugali (*liberdade de circulação*), rumeenia (*libertatea de circulație*), taani (*fri bevægelighed*), rootsi (*fri rörlighet*), bulgaaria (*свобода на придвижване*), eesti (*liikumisvabadus*), kreeka (*ελεύθερη κυκλοφορία*), tšehhi (*svoboda pohybu*), slovaki (*sloboda pohybu*), läti (*pārvietošanās brīvība*) ja horvaadi (*sloboda kretanja*) keeles. Erinevaid mõisteid on erandlikult kasutatud näiteks poola keeles (*swobodny przepływ / swoboda przemieszczania*).

12 — Eelkõige ELTL artikli 45 lõike 3 punktid b ja c, artikli 21 lõige 1 ja artikli 79 lõike 2 punkt b; samuti inimõiguste harta artikli 45 lõiked 1 ja 2 ning direktiiv 2004/38.

13 — Vt näiteks A. Olesti Rayo, „La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia”, J. M^a Beneyto Pérez (Ed.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, lk 325–387.

14 — Kohtujuristi ettepanek, Mayras, kohtuasi Rutili (36/75, EU:C:1975:124), kus ta käsitleb töötajate õigust „vastata tegelikele tööpakkumistele” kui õigust töötamise eesmärgil vabalt liikuda liikmesriikide territooriumil ja seal elada”.

15 — Viidata võib siinkohal ELL artikli 3 lõikele 2, ELTL kolmanda osa IV peatüki pealkirjale, ELTL artikli 26 lõikele 2, ELTL artikli 45 lõikele 1 ning ELTL artiklile 46 ja 48.

16 — Seda väljendit kasutatakse tihti Schengeni *acquis'* alla kuuluvate sätete puhul.

17 — Vt nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuses kohta (ELT L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272) artikli 11 lõike 1 punkt h, nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiivi 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT L 155, lk 17) artikli 14 lõike 1 punkt h, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajajärgsetena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta (ELT L 94, lk 375) artikli 22 punkt b ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral (ELT L 157, lk 1) artikli 17 punkt b.

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

39. Kõige eelöeldu tõttu olen seisukohal, et asjaolu, et tekstis on kasutatud ainult mõistet „liikumisvabadus”, ilma et direktiivi 2011/95 artiklis 33 oleks sõnaselgelt viidatud elamisõigusele, ei ole piisav, et asuda seisukohale, et viimane on selle sätte kohaldamisalast välja jäetud.

ii) Süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendus

40. Eelnevat järeldust kinnitab süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendus, mille raames nii Genfi konventsioon kui ka põhiõigused on eriti tähtsad.

41. Siinkohal on oluline rõhutada eeskätt, et nagu tuleneb direktiivi 2011/95 põhjendustest 4, 23 ja 24 (nagu see tulenes ka selle eelkäija direktiivi 2004/83 vastavatest põhjendustest), võeti direktiiv vastu selleks, et aidata pädevatel siseriiklikel ametiasutustel kohaldada Genfi konventsiooni ühiste mõistete ja kriteeriumide alusel, ning et nimetatud konventsioon moodustab pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku nurgakivi.¹⁹ Seetõttu, nagu on korduvalt sedastatud Euroopa Kohtu otsustes, „tuleb” selle direktiivi sätteid „tõlgendada direktiivi ülesehitust ja eesmärki arvestades ning kooskõlas [Genfi konventsiooni ja teiste ELTL artikli 78 lõikes 1 viidatud asjakohaste lepingutega]”²⁰.

42. On selge, et direktiiv 2011/95 ei hõlma kõiki Genfi konventsioonis ette nähtud õigusi²¹ ega piira neid²². Sellegipoolest ja vaatamata sellele, et nimetatud konventsiooni kaitse ei ole täies ulatuses kohaldatav täiendava kaitse saajate suhtes, tuleb Genfi konventsiooni käsitada instrumendina, millega tuleb kindlasti arvestada direktiivi neid sätteid tõlgendades, mis näevad ette konventsioonis ette nähtud õigustega kokkulangevad õigused. Genfi konventsiooniga kooskõlalise tõlgendamise nõue, mis tuleneb nii direktiivi 2011/95 õiguslikust alusest, kujunemisloost ja ülejäänud sätetest,²³ ei kao asjaolu tõttu, et direktiivi sätted reguleerivad pagulaste ja täiendava kaitse saajate õigusi ühetaoliselt (nagu teeb kõne all olev artikkel), nagu näeb ette direktiivi artikli 20 lõige 2.

43. Selles kontekstis omab erilist tähtsust Genfi konventsiooni artikkel 26, mis tunnustab pealkirja „Liikumisvabadus” all nii õigust valida vastuvõtva riigi territooriumil elukohta kui ka seal vabalt liikuda.²⁴

44. Teiselt poolt näeb direktiivi põhjendus 16 ette, et selles „austatakse põhiõigusi ning järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid”, ning et eelkõige püütakse direktiiviga „tagada [...] inimväärikuse [...] austamine”.

45. Direktiivi tuleb kaheldamatult tõlgendada kooskõlas põhiõigustega. See kohustus mõjutab – nagu ilmneb selgelt kohtuotsusest *Kamberaj*²⁵ – direktiivi selliste sätete ulatuse ja sisu kindlaksmääramist, mis näevad ette õigusi kolmandate riikide kodanikele. Euroopa Kohus märkis selles kohtuotsuses nimelt, et on vaja järgida põhiõiguste harta artiklis 34 ette nähtud õigusi, et määrata kindlaks sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse meetmed, mille suhtes tuleb kohaldada direktiivis 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta²⁶ ette nähtud võrdsuse põhimõtet.

19 — Vt näiteks seoses direktiiviga 2004/83 kohtuotsus *X jt* (C-199/12 kuni C-201/12, EU:C:2013:720), punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika.

20 — Kohtuotsus *N*. (C-604/12, EU:C:2014:302), punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika.

21 — Kohtuotsus *Qurbani* (C-481/13, EU:C:2014:2101), punktid 24 ja 26.

22 — Nagu näeb sõnaselgelt ette direktiivi 2011/95 artikli 20 lõige 1.

23 — Vt kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, liidetud kohtuasjad *B* (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:302), punkt 42.

24 — Sellest annab tunnistust ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kommentaar direktiivi 2004/83 artikli 32 kohta, mille kohaselt „UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement”, UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 79 jj.

26 — Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv (ELT L 2004, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL (ELT L 132, lk 1).

46. Seega tuleb märkida, et kuigi põhiõiguste harta artiklis 45 viidatakse üksnes õigusele liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda, ilma et eraldi oleks nimetatud konkreetse riigi territooriumil vabalt liikumist ja elamist,²⁷ kujutab vaba liikumise sisemine mõõde vastavalt ELL artikli 6 lõikele 3 endast liidu õiguse üldpõhimõtet, mis tuleneb nii liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest kui ka EIÕK protokoll nr 4 artiklist 2.²⁸ See säte kinnitab koostoimes kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti artikliga 12 mõiste „liikumisvabadus” sellist tõlgendust, mis hõlmab omavahel seostatult ja lahutamatuult inimeste liikumisega seonduvaid eri elemente kui ühtset tervikut, nii et „neist ühe eitamine muudab ülejäänud pigem pettekujutluseks kui reaalsuseks”²⁹.

47. Kõik need kaalutlused on sisuliselt kooskõlas üldise arusaamaga liikumisvabadusest kui õigusest, mis hõlmab nii liikumise kui ka elamise elementi, sest vastasel juhul oleks raske säilitada direktiivi artikli 33 kasulikku mõju. Kokkuvõttes on õigusel liikuda mingi konkreetse territooriumi piires selle „eelkaasaegsetest” eelkäijatest tulenevalt tugev instrumentaalne element selles mõttes, et tegemist on õigusega, mis on suures osas suunatud elukoha vabalt valimisele.³⁰

48. Asjaolu, et direktiivi 2011/95 artikli 32 lõige 2 lubab elukohta puudutavalt sõnaselgelt rahvusvahelise kaitse saajate hajutamist riigis, ei vii lõppkokkuvõttes erinevale järeldusele. Minu arvates õigustab see üksnes rahvusvahelise kaitse saajate võimalikku hajutamist liikmesriigi nende kohustuste täitmise raames, milleks on elukohale juurdepääsemisel diskrimineerimise ennetamise eesmärgiga avaliku poliitika rakendamine. Teisisõnu tuleb direktiivi artikli 32 lõike 2 algust mõista nii, et tegemist on üksnes viisiga kaitsta liikmesriikide huvi vältida, et rahvusvahelise kaitse saajad koonduksid ühte kohta, omaenda majutusvõimaluste pakkumise poliitika kehtestamise teel.

iii) Ajalooline tõlgendus

49. Lõpetuseks, kuigi ajalooline tõlgendus üksnes direktiivi 2011/95 ettevalmistavate dokumentide alusel ei ole veenev,³¹ kinnitab varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõudeid sätestavate direktiivide 2004/83 ja 2003/9/EÜ³² ettevalmistavate dokumentide koos analüüsimine, et vabadus valida elukohta kuulub direktiivi 2011/95 artiklis 33 kasutatud mõiste „liikumisvabadus” alla.

27 — Liikmesriigi territooriumil vabalt liikumise õiguse tähtsusest tuleneb, et see õigus on teatud ulatuses hõlmatud liidus vabalt liikumise õigusega. Nii näeb direktiivi 2004/38 artikkel 22 ette, et liikmesriigid võivad elamisõigusele ja alalisele elamisõigusele kehtestada territoriaalseid piiranguid ainult juhul, kui samu piiranguid kohaldatakse ka nende kodanike suhtes. Kohtuotsuses Rutili (36/75, EU:C:1975:137) märkis Euroopa Kohus, et „territooriumi teatavate osadega piiratud elukohakeelde puudutavas tuleb ühenduse õigusega kaitstud isikuid asutamislepingu artikli 7 alusel ja kohaldamisalas kohelda samamoodi nagu asjaomase liikmesriigi kodanikke” (punkt 49). Seda võrdse kohtlemise põhimõtet nüansseeriti kohtuotsuses Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) seoses territoriaalsete piirangutega, mis kehtestatakse isiku käitumisest tulenevatel avaliku korra või julgeoleku tõsistel põhjustel, mille puudumisel võiks tulemuseks olla kogu riigi territooriumil elamise keeld või sealt väljasaatmine. Vaba liikumist konkreetses riigis kaitseb liidu õigus kaudsetl ka siis, kui seda piirav siseriiklik meede võib ühtlasi riivata vaba liikumist liikmesriikide vahel ega ole õigustatud. Vt kohtuotsus Libert jt (C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Sarnaselt eelotsusetaotluse esitanud kohtule tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika EIÕK protokoll nr 4 artikli 2 kohta hõlmab teatud juhtudel elukohta käsitlevad tingimused liikumisvabaduse alla (vt nt kohtuotsused, 17.7.2003, Luordo vs. Itaalia, nr 32190/96; 20.4.2010, Villa vs. Itaalia, nr 19675/06, ja 22.2.2007, Tatishvili vs. Venemaa, nr 1509/02).

29 — Vt R. Higgins, „The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country”, *International Affairs*, 49. köide, nr 31973, lk 341–357, lk 342, seoses riiki sisenemise, riigis elamise ja riigist väljumise õigusega.

30 — Üksikasjalik ajalooline uurimus liikumisvabaduse sünni kohta Saksamaal: vt J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

31 — Direktiivi 2011/95 artiklis 33 on praktiliselt sõna-sõnalt korratud direktiivi 2004/83 artikli 32 sõnastust; viimane omakorda kordab komisjoni ettepanekus (KOM (2011) 510 lõplik) kasutatud mõisteid. Vastuseks suulisel istungil esitatud küsimusele selgitas komisjon, et tema soov oli, et liikumisvabadus hõlmaks ka vabadust valida elukohta. Sellegipoolest ei ole nimetatud ettepaneku selgitustest ega hilisematest ettevalmistavatest dokumentidest võimalik leida elemente, millest nähtuks liidu seadusandja soov meid huvitavas küsimuses.

32 — Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv (ELT L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101).

50. Nimelt eelnesid ettepanekule: nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, mille alusel võeti vastu direktiiv 2003/9³³, ja nõukogu järeldused, mis sisaldasid konkreetseid juhtnõore varjupaigataotlejate elukoha valimise vabaduse võimalike piirangute kohta³⁴. Just neile juhistele tuginedes nähti juba komisjoni ettepaneku artiklis 7 ette olulised piirangud. Vaatamata sellele, et kõnealuse artikli sõnastusest ja selle kohta käivatest selgitustest³⁵ tulenevalt seonduvad need piirangud selgelt elukohaga, viidatakse ettepanekus üldiselt „liikumisvabadusele”. Sarnaselt ettepanekus kasutatud sõnastusele viitab ka mõni kuu hiljem esitatud komisjoni ettepanek, mille alusel võeti vastu direktiiv 2004/83³⁶, üksnes liikumisvabadusele; see sõnastus on arutamata üle võetud nii direktiivi 2004/83 artiklisse 32 kui ka direktiivi 2011/95 artiklisse 33.

51. Sel moel on direktiivi 2003/9 artiklis 7 (praegu direktiivi 2013/33/EL³⁷ artikkel 7) sisalduv sõnaselge viide esiteks liikumisvabadusele ja teiseks elukoha piirangutele just nimelt nende keerukate läbirääkimiste tulemus, mille abil püüti liikumisvabaduse eri elementide – mida komisjoni ettepanekus oli käsitletud kogumina – piiranguid täpselt reguleerida.³⁸ Seevastu meid huvitavas direktiivis kasutatud mõiste „liikumisvabadus” kohta sellist vaidlust ei toimunud. Seega, nagu märkis komisjon kohtuistungil, oleks ta vastasel juhul pidanud sõnaselgelt selgitama, miks ainult üks liikumisvabaduse elementidest on tema ettepanekusse kaasatud.

52. Seega, kui analüüsida koos direktiivi 2003/9 ja 2004/83 ettevalmistavaid dokumente – arvestades, et nende direktiivide üle käisid läbirääkimised pealegi osaliselt samal ajal ja ettepanekute alusel, kus komisjon kasutas liikumisvabadust puudutavalt samasugust sõnastust – tuleb järeldada, et direktiivi 2011/95 artiklis 33 kasutatud mõiste „liikumisvabadus” hõlmab samamoodi lisaks vabadusele liikuda ka vabadust valida elukohta. Nimelt ei ole mõeldav, et samal ajal läbi räägitud ja esemeliselt seotud kahe direktiivi puhul otsustas liidu seadusandja aruteluta välistada liikumisvabaduse ühe peamise elemendi kohaldamise rahvusvahelise kaitse saajate suhtes, samas kui selles samas küsimuses oli toimunud ulatuslik arutelu pagulastega seoses.

53. Lõppkokkuvõttes võib eelnevaid kaalutlusi arvestades asuda seisukohale, et direktiivi 2011/95 artiklis 33 kasutatud mõiste „liikumisvabadus” hõlmab nii vabadust liikuda kui ka vabadust valida elukohta.

b. Kas elukohtaettekirjutus kujutab endast liikumisvabaduse piirangut?

54. Olles kindlaks teinud direktiivi 2011/95 artikli 33 ulatuse, ei ole keeruline vastata küsimusele, kas elukohtaettekirjutus kujutab endast iseenesest selles sättes ette nähtud liikumisvabaduse piirangut; seda loomulikult sõltumata küsimusest, kas selline meede on lisaks kooskõlas riigis seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanikega võrdselt kohtlemise nõudega – seda küsimust analüüsin kolmanda eelotsuse küsimuse raames.

55. Selleks piisab meetme laadi ja tagajärgede analüüsist. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, pannakse kõnealuse meetmega kohustus konkreetsetes kohas asuvat eluaset vallata ja kasutada, ilma et seejuures piirataks võimalust liikuda ja viibida vabalt kogu riigi territooriumil. Teiseks, nagu selgitas Saksamaa valitsus kohtuistungil, toob selle kohustuse täitmata jätmine kaasa vastava karistuse, mis võib hõlmata trahvi määramist.

33 — KOM(2001) 181 lõplik.

34 — Nõukogu 30. novembri ja 1. detsembri 2000. aasta järeldused, dokument 13865/00, mille lisa sisaldub dokument „Juhtnõõrid varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõudeid käsitleva tulevase ühenduse instrumendi kohta”.

35 — Nendes selgitustes on samuti nimetatud vajadust austada EIÕK protokollis nr 4 ette nähtud liikumisvabadust. Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate liikmesriikides vastuvõtu miinimumnõuded, KOM(2001) 181 lõplik (EÜT C 2013 E, lk 286).

36 — KOM(2001) 510 lõplik.

37 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT L 180, lk 96).

38 — Vt näiteks nõukogu dokumendid 11541/01, 6467/02 ja 7307/02.

56. Neil asjaoludel ning arvestades sellega, et elukohavabaduse peamine mõte on just nimelt vabadus valida vabalt elukohta, on selge, et konkreetsetes kohas elama asumise kohustus kujutab endast liikumisvabaduse piirangut sisulisest seisukohast ja olenemata sellest, et kõnealune meede ei välista võimalust reisida või viibida teatava aja jooksul muudes kohtades, ja sellest, et on ette nähtud teatavad tingimused kõnealuse kohustuse muutmiseks.³⁹

57. Seetõttu teen ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele eelotsuse küsimusele nii, et ettekirjutus, et isik peab asuma elama liikmesriigi poolt piiratud geograafilisel alal, kujutab endast direktiivi 2011/95 artikli 33 kohase liikumisvabaduse piirangut ja seda sõltumata sellest, et rahvusvahelise kaitse saaja võib kogu liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja viibida.

B. Teise ja kolmanda eelotsuse küsimuse analüüs

58. Olukorras, kus esimesele eelotsuse küsimusele vastatakse jaatavalt, soovib Bundesverwaltungsgericht Euroopa Kohtult teada saada, kas täiendava kaitse saajatele tehtud elukohaettekirjutus on kooskõlas direktiivi 2011/95/EL artikliga 33 ja/või artikliga 29 juhul, kui selle eesmärk on tagada sotsiaalabi kulude sobiv jaotus territooriumi eri asutuste vahel (teine eelotsuse küsimus) või kui ettekirjutus tehakse sisserände- või integratsioonipoliitikaga seotud põhjustel, et näiteks hoida ära suurema arvu välismaalaste teatavatesse omavalitsusüksustesse ja maakondadesse elama asumisest tulenevat sotsiaalset segregatsiooni (kolmas eelotsuse küsimus). Viimase aspekti kohta soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada ka seda, kas piisab sisserände- või integratsioonipoliitikaga seotud abstraktsetest põhjustest või tuleb vastupidi määratleda konkreetset põhjust.

59. Nende kahe eelotsuse küsimuse sisu ja tagajärgede paremaks mõistmiseks on vaja võtta arvesse eelotsusetaotluse esitanud kohtu (Bundesverwaltungsgericht) enda 15. jaanuari 2008. aasta otsust⁴⁰, milles ta sedastas, et sellist elukohaettekirjutust, nagu on kõne all käesolevates kohtuasjades, ei saa kohaldada pagulasseisundi saanud isikute suhtes, sest see on vastuolus Genfi konventsiooni artikliga 23, juhul kui ettekirjutust õigustab ainuüksi vajadus tagada avalike sotsiaalabikulude sobiv territoriaalne jaotus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on siiski kahtlusi, kas sama arutluskäiku saab kohaldada täiendava kaitse saajate suhtes, sest direktiivi artikkel 29 – mis viitab „vajalik[ule] sotsiaalabi[le], nagu seda antakse kõnealuse liikmesriigi kodanikele” – ei kasuta sama sõnastust mis Genfi konventsiooni artikkel 23 (mis viitab „samasugus[e] riiklik[u] toetus[e] ja abi [andmisele] nagu oma kodanikule”). Sellegipoolest ning endiselt Bundesverwaltungsgerichti enda kohtupraktika kohaselt saab sellist elukohaettekirjutust õigustada migratsiooni- ja integratsioonipoliitikaga seotud põhjustega isegi pagulasseisundi saanud isikute puhul, kuigi ettekirjutuse tegemiseks ei piisa abstraktsest viitest sellistele põhjustele, vaid pädevad ametiasutused peavad vastupidi nimetama põhjust, millest tulenevalt selline ettekirjutus on konkreetset vajalik.

1. Euroopa Kohtule esitatud märkused

60. Nii I. Alo kui ka A. Osso ja komisjon on seisukohal, et direktiivi 2011/95 artiklid 29 ja 33 keelavad elukohta käsitlevad piirangud.

39 — Nimelt nägid 2009. aasta eeskirjad ette elukohaettekirjutuse tühistamise või muutmise juhul, kui on sõlmitud teatavatele tingimustele vastav tööleping – peamiselt nõutakse kogu perele elatusvahendite kindlustamist sotsiaalabi saamata –, kui see soodustab pereelu abikaasa, kooselu partneri ja alaealiste lastega või ea, haiguse või puude tõttu abi vajavate pereliikmete hooldamist või kui see võimaldab vältida pereliikmetest tingitud ohte.

40 — BVerwG (1 C 17.07).

61. I. Alo leiab, et kõne all olev elukohaettekirjutus piirab liikumisvabadust sotsiaalabi saamise alusel; see aga kujutab endast direktiivi 2011/95 artikli 29 rikkumist. Ta leiab samamoodi, et vaidlusalune meede on vastuolus kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 12 lõikega 1, sest tegemist on piiranguga, mida ei ole ette nähtud seaduses ning mida ei õigusta ükski selle sätte lõikes 3 ette nähtud kriteeriumidest. A. Osso on seisukohal, et direktiivi artikkel 33 näeb ette pagulaste ja täiendava kaitse saajate võrdse kohtlemise, mistõttu see, et Saksamaal ei ole Bundesverwaltungsgerichti kohtupraktika kohaselt ning Genfi konventsioonile vastavalt lubatud seada piiranguid pagulastele, tähendab, et samamoodi tuleb kohelda ka täiendava kaitse saajaid. Võttes arvesse seda, et Saksa õigus ei luba siduda sotsiaalabi andmist oma kodanikele mingi konkreetse elukohaga, on täiendava abi saajatele tehtav elukohaettekirjutus ka vastuolus direktiivi artikliga 29. See, et nimetatud sättes viidatakse „vajalik[ule] sotsiaalabi[le]”, ei võimalda asuda seisukohale, et territoriaalsed piirangud on lubatud. A. Osso märgib, et sisserände ja integratsiooniga seonduvad põhjused, mida nimetatakse 2009. aasta eeskirjades, puudutavad ainult inimesi või poliitilisel kaalutlustel või rahvusvahelise õiguse alusel vastu võetud välismaalasi, mitte kõiki riigis seaduslikult viibivaid välismaalasi, mistõttu on tegemist erineva kohtlemisega, mis on vastuolus direktiivi artikliga 33. Lisaks sellele leiab ta, et pädevad ametiasutused ei tuvastanud, et tema juhtumi suhtes oleksid kohaldatavad üldise huvi põhjused: ei ole tõendatud, et temapoolne elukoha vaba valimine võiks teatavatele regioonidele kaasa tuua ebaproportsionaalse koormuse või tingida sotsiaalsete pingete tekkimist. A. Osso rõhutab ka, et teatavates kohtades elamise kohustus võib põhjustada raskusi töö leidmisel ning asjaomaseid isikuid „stigmatiseerida”.

62. Komisjon on seisukohal, et täiendava kaitse saajate liikumisvabaduse piiramiseks peab olema täidetud kaks kumulatiivset tingimust. Esiteks ei tohi see kaasa tuua erinevat kohtlemist pagulaste ja täiendava kaitse saajate vahel; see tingimus tuleneb sellest, et on viidatud üldiselt „rahvusvahelise kaitse saajatele”. Vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 20 lõikes 2 sätestatud põhimõttele on erinev kohtlemine lubatud ainult seoses artikli 29 lõikega 2. Teiseks ei tohi liikmesriigid piirata liikumisvabadust nii, et nad lähevad kaugemale tingimustest, mis on ette nähtud teistele riigis seaduslikult viibivatele välismaalastele. Ehkki komisjon leiab, et siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas siseriiklikud õigusnormid on nende tingimustega kooskõlas, arvab ta siiski, et eelotsusetaotlusest nähtub, et siseriiklikud õigusnormid diskrimineerivad kahekordselt, mis on vastuolus direktiivi artikliga 33. Muus osas on ta seisukohal, et artikkel 29 ei ole asjakohane õigustamaks liikumisvabaduse piiramist. Juhuks, kui loetakse, et piirangut ei kohaldata diskrimineerivalt, on komisjon seisukohal, et esitatud põhjused võivad kujutada endast õiguspäraseid eesmärke ning neid võib aktsepteerida juhul, kui järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet ning need on kooskõlas direktiivi eesmärkidega.

63. Kreeka valitsus on seisukohal, et liikmesriigil on kaalutusõigus otsustamaks, millistel põhjustel võib piirata liikumisvabadust. Neid piiranguid tuleb sellegipoolest kohaldada direktiivi piires ja eesmärkidel, samuti kooskõlas üldpõhimõtete ja proportsionaalsuse põhimõttega. Elukohaettekirjutus kujutab endast tema arvates seega sobivat meetet teatavate omavalitsusüksuste ebamäärase koormamise vältimiseks ja integratsiooni soodustamiseks, mistõttu see on õigustatud.

64. Saksamaa valitsus ja Kreis Warendorf on täiendavalt (juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt) seisukohal, et elukohaettekirjutus ei ole vastuolus direktiivi artiklitega 29 ja 33. Mõlemad rõhutavad asjaolu, et direktiivi artikli 29 ja Genfi konventsiooni artikli 23 sõnastus ei ole sama, see tõendab nende arvates, et liidu seadusandja soovis kehtestada eristamise. Saksamaa valitsus märgib lisaks seoses direktiivi artikliga 33, et AufenthG § 12 lõige 2 näeb ette elukohaettekirjutuse kõigi välismaalaste puhul ning et asjaolu, et sellist ettekirjutust ei tehta pagulastele, ei ole vastuolus direktiiviga, sest direktiiv ei näe ette kohustust kohaldada kõige soodsamat siseriiklikku kohtlemist. Igal juhul võivad eelarvekaalutlused ja migratsiooni- ja integratsioonipoliitikaga seonduvad kaalutlused õigustada elukohaettekirjutust, kui sellega taotletakse õiguspärast eesmärki ja see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Saksamaa valitsus märgib lisaks, et kui asutakse seisukohale, et üks

neist kahest põhjusest ei ole iseenesest piisav elukohaettekirjutuse õigustamiseks, on oluline kaaluda, kas nende kahe põhjuse samaaegne esinemine võib sellegipoolest sellist meedet õigustada. Kreis Warendorf ei ole oma kirjalikes märkustes väljendanud seisukohta kolmanda küsimuse kohta, sest tema otsus ei tugine migratsiooni või integratsiooniga seonduvatele kaalutlustele.

2. Hinnang

65. Teise ja kolmanda eelotsuse küsimusega soovitakse teada saada, kas elukohaettekirjutus on kooskõlas direktiivi artiklitega 29 ja 33 selles mõttes, et see võib olla õigustatud ühega järgmisest kahest põhjusest: sotsiaalabi kulude territoriaalne jaotus ning migratsiooni- ja integratsioonipoliitika kaalutlused.

66. Enne vastuse väljapakkumist nendele küsimustele pean ma vajalikuks märkida, et ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohus on esitanud oma küsimuse seoses direktiivi 2011/95 kahe sättega (artiklid 29 ja 33), keskendun ma oma analüüsis artiklile 33. Sest ehkki on mõeldav, et elukohaettekirjutus võib tingida, et piiratakse õigust saada sotsiaalabi, „nagu seda antakse” kõnealuse liikmesriigi kodanikele, ei nähtu ühestki Euroopa Kohtu käsutuses olevast elemendist, et elukohaettekirjutus piiraks sotsiaalhüvitiste saamist, näiteks siis, kui täiendava kaitse saaja ei järgi elukohaettekirjutust. Teiseks, võttes arvesse seda, et nimetatud artikli lõikes 2 on lubatud kohelda täiendava kaitse saajaid erinevalt seoses hüvitistega, mis ei ole põhihüved, on selge, et sätte seda mõõdet ei saa ma analüüsida, sest ei ole käsitletud küsimust, kas liikmesriik on seda erandit kasutanud, ja kas hüvitised, millega elukohaettekirjutus seondub, kujutavad endast põhihüvesid või mitte.

67. Teiseks ei ole artiklist 29 mingit abi selle kindlaks tegemisel, kas viidatud põhjustega õigustatud meede on kooskõlas liidu õigusega, sest ehkki nimetatud artikkel lubab täiendava kaitse taotlejaid kohelda erinevalt selliste sotsiaalhüvitiste osas, mis ei ole põhihüved, ei tähenda see sugugi, et samasugune erinev kohtlemine on võimalik seoses direktiivi artiklis 33 ette nähtud liikumisvabaduse tingimustega.

68. Seoses direktiivi artikliga 33 tuleb aga meenutada, et eelotsuse küsimused on lisaks esitatud seotud õiguse raames, mis sõltub teistele isikutekategooriatele kuuluvatest õigustest. See tähendab, et viidatud põhjuseid ei tule analüüsida mitte ainult kui konkreetse liikmesriigi territooriumil vaba liikumise piirangu võimalikke õigustusi, vaid samuti tuleb analüüsida, kas need võivad õigustada erinevat kohtlemist.

69. Juba enne nende õigustuste analüüsimist kirjeldatud topeltaspektist on minu arvates oluline ära tuua mõned kaalutlused konkreetse riigi territooriumil vabalt liikumise õiguse kohta seoses diskrimineerimiskeelu põhimõttega.

70. Selles kontekstis ei tohi unustada, et vaba liikumise põhiõigus on praegusel ajal, mil liikuvus on üks peamistest omandustest, mis võimaldavad liidu liikmesriikide dünaamilises ühiskonnas elavatel isikutel saavutada kutsealaseid ja isiklikke eesmärke, selgelt seotud vaba eneseteostusega⁴¹. Lisaks sellele on vaevu vaja meenutada, kui suurt tähtsust omab isiku liikuvus liidu õiguse aluspõhimõtete hulgas. Rahvusvahelise kaitse saajate puhul, kes on lisaks olnud sunnitud oma päritoluriigist lahkuma, ning kes peavad ületama – nagu on rõhutatud direktiivi 2011/95 põhjenduses 41 – neile omased integratsiooniprobleemid, omandab vastuvõtva riigi territooriumil vaba liikumine aga erilise tähtsuse, mida ei tohi alahinnata.

41 — Seda rõhutab eriti ÜRO Inimõiguste Komitee oma 2. novembri 1999. aasta üldises märkuses nr 27, mis käsitleb liikumisvabadust (kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 12). CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, mille tekst algab järgmise märkusega: „liikumisvabadus on vaba eneseteostuse vältimatu tingimus” [mitteametlik tõlge].

b. Õigus sellele, et konkreetse riigi territooriumil liikumise vabadusega seoses ei diskrimineerita

71. Sõltumatult pagulasõiguse keerukatest suhetest inimõigustega rahvusvahelise õiguse raames on selge, et liidu õiguses (nagu on märgitud direktiivi 2011/95 põhjenduses 16) moodustavad põhiõigused üldise alusraamistiku, mille hulka rahvusvahelise kaitse saajate eriline seisund kuulub. Teiseks määratlevad direktiivi 2011/95 VII peatüki sätted rahvusvahelise kaitse saajate seisundi eri sätetes võrdse kohtlemise põhimõtte kaudu. See põhimõte kujutab endast lisaks liidu õiguse üldpõhimõtet, mis on praegu ette nähtud harta artiklis 20 ning mille konkreetne väljendus on harta artikli 21 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõte.⁴² Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt „see põhimõte nõuab, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei koheldaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud”⁴³.

72. Selles kontekstis on selge, et põhikohtuasjades on võimalikud kaks erinevat ebavõrdse kohtlemise olukorda vastavalt sisserändaja juriidilisele seisundile: esiteks täiendava kaitse saajate ebavõrdne kohtlemine võrreldes pagulastega ja teiseks kõigi rahvusvahelise kaitse saajate ebavõrdne kohtlemine võrreldes teiste riigis seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanikega.

73. Nimelt saab erinev kohtlemine võrreldes sotsiaalhüvitisi saavate pagulastega, kes on seega sarnases olukorras, tuleneda üksnes erinevast õiguslikust seisundist.

74. Teiseks, nagu tuleneb eelotsusetaotlusest: ehkki AufenthG § 12 lõikes 2 on ette nähtud, et elukohaettekirjutusi saab teha kõigile kolmandate riikide kodanikele, näevad 2009. aasta eeskirjad ette elukohaettekirjutuste tegemise üksnes sellistele kolmandate riikide kodanikele, kellele on antud elamisluba rahvusvahelise õiguse alusel, humaansetel või poliitilistel kaalutlustel ja kes saavad sotsiaalhüvitisi. Sel põhjusel on teiste välismaalastega võrreldes, kes on lisaks sotsiaalhüvitiste poolest sarnases olukorras, erineva kohtlemise aluseks ainuüksi sisserändaja seisund. Võimalust võrrelda rahvusvahelise kaitse saajaid ja muid välismaalasi ei takista asjaolu, et viimatinimetatutele elamisloa andmise tingimus on AufenthG kohaselt piisavate vahendite olemasolu, ega ka asjaolu, et nende riigis elamist õigustavad põhjused on erinevad.⁴⁴ Piisab märkusest, et selles osas näeb just direktiivi artikkel 33 (kooskõlas Genfi konventsiooni artikliga 26) ette, et võrrelda tuleb muude riigi territooriumil seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanikega.⁴⁵

75. Tundub olevat väljaspool kahtlust, et sisserändaja õiguslik seisund on käsitatav keelatud diskrimineerimise alusena. Esiteks, ehkki harta artiklis 21 ei ole seda põhjust nimetatud sõnaselgelt „sealhulgas” keelatud põhjuste hulgas, on selge, et selles sättes esitatud loetelu ei ole ammendav. Teiseks ja täiendavalt nähtub sisserändaja juriidilise seisundi käsitamine keelatud diskrimineerimise alusena, harta artikli 21 tõlgendamisest kooskõlas EIÕK artikliga 14; kooskõlas tõlgendamine on kohustuslik niivõrd, kuivõrd need sätted üksteisele vastavad.⁴⁶ Euroopa Inimõiguste Kohus on ka tunnistanud, et sisserändaja seisund kuulub EIÕK artiklis 14 kasutatud mõiste „muu seisund” alla.⁴⁷

42 — Kohtuotsus Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika.

43 — Kohtuotsus Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals vs. komisjon (C-550/07 P, EU:C:2010:512), punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika.

44 — Selle küsimuse kohta vt: R. Bank, „Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie”, R. Hofmann ja T. Löhr, (eds.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, lk 169–181, eelkõige lk 174. Genfi konventsiooni artikkel 6 näeb ette, et „mõiste *samadelt asjaoludel* [tähendab], et pagulane peab oma õiguste kasutamiseks täitma samu nõudeid (k.a. ajutise asumise kestuse ja tingimuste kohta) nagu mittepagulane, välja arvatud nõuded, mida nende olemuse tõttu ei ole pagulasel võimalik täita”.

45 — See mõiste, mida ei ole direktiivis määratletud, hõlmab kõiki isikuid, kes ei ole liidu kodanikud ELTL artikli 20 lõike 1 tähenduses ja kes lisaks täidavad liikmesriigis elamiseks seatud tingimused. Võib asuda seisukohale, et üldise viitega muudele riigis seaduslikult viibivatele välismaalastele peetakse silmas tavalisele korrale alluvaid välismaalasi, kelle riigis elamise aluseks ei ole erilised põhjused või rahvusvaheline kaitse.

46 — Vastavalt harta selgitustele (artikkel 21).

47 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 21.6.2011, Ponomaryovi vs. Bulgaaria, nr 5335/05, ja eeskätt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 27.9.2011, Bah vs. Ühendkuningriik, nr 56328/07.

76. Teiseks tingib asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saajate olukorras puudub täielikult isikliku vaba valiku element, mis on olemas muud liiki sisserändaja seisundi korral, selle, et erinevat kohtlemist võivad õigustada üksnes väga kaalukad põhjused, mis tähendab, et proportsionaalsuse nõude täidetust tuleb hinnata väga rangelt.⁴⁸

77. Harta artikli 21 tõlgendamise kooskõlas EIÕK artikliga 14 on kohustuslik, kui kõnesolev erinev kohtlemine leiab aset konkreetsetl konventsiooni raames tunnustatud põhiõiguse kohaldamisalas; eelkõige kui tegemist on EIÕK protokolli nr 4 artiklis 2 ette nähtud õigusega riigi territooriumil vabalt liikuda. See õigus on kaheldamatult ja nagu ma juba käesoleva ettepaneku punktis 46 märkisin, üldpõhimõttena osa liidu põhiõigustest.

78. Ehkki on tõsi, et Euroopa Inimõiguste Kohus tõlgendas riigi territooriumil vabalt liikumise õigust nii, et see on ainult riigis seaduslikult viibivatel välismaalastel ning puudub välismaalastel, kes on rikkunud neile asjaomasesse riiki sisenemisel ette nähtud tingimusi, mille hulgas võib olla tingimus elamisloa territoriaalse kehtivuse kohta.⁴⁹ Sellegipoolest tuleb täpsustada, kuidas seda kohtupraktikat õigesti mõista siis, kui tuleb välja selgitada, mis on riigi territooriumil vabalt liikumise põhiõiguse kui liidu õiguse üldpõhimõtte sisu.

79. Viidatud kohtupraktika kujunes nimelt välja selliste kohtuasjade lahendamisel, mis olid alati seotud olukorraga, kus välismaalastele oli antud vaid ajutiselt luba riigi territooriumil viibida, et oodata ära nende varjupaigataotluse kohta otsuse tegemist, või sellepärast, et nende väljasaatmist ei olnud võimalik täide viia. Käesolevates kohtuasjades ei ole aga sugugi mitte tegemist kitsalt ajutise olukorraga; nii I. Alo kui ka A. Osso täiendava kaitse seisundit on tunnustatud ning neile on direktiivi 2011/95 artikli 24 alusel väljastatud elamisloa, mida on mitme aasta vältel regulaarselt uuendatud.

80. Täiendava kaitse seisundi ajutise laadi puudumisest annab lõpuks tunnistust ka asjaolu, et direktiivi 2003/109 kohaldamisala laiendati selleks, et kõik rahvusvahelise kaitse saajad saaksid saada pikaajalise elaniku staatuse.⁵⁰

81. Pärast toodud kaalutlusi tuleb kohe meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ning kooskõlas harta artikli 52 lõikega 1 on erinev kohtlemine õigustatud ainult siis, kui see põhineb „objektiivsel ja mõistlikul kriteeriumil, see tähendab kui see on kooskõlas õigusjärse eesmärgiga, mida asjassepuutuvate õigusnormidega saavutada soovitakse, ja kui erinevus on proportsionaalne selle kohtlemisega taotletud eesmärgi suhtes”⁵¹.

82. Elukohaettekiriutuse õiguslik alus on esiteks AufenthG § 12 lõike 2 teine lause, ametiasutuste kaalutusõiguse selle kohaldamisel piiritlevad 2009. aasta eeskirjad.⁵²

83. Kaalutusõiguse raames, mis selles osas on liikmesriikidele jäetud eri laadi eesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete võtmisel, kujutavad 2009. aasta eeskirjades sõnaselgelt nimetatud kaks eesmärki (see tähendab teatud liidumaade ja omavalitsusüksuste eelarve ebaproportsionaalse koormamise vältimine ning sotsiaalse segregatsiooni ja selle integratsioonile avaldatavate negatiivsete

48 — Vt eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Bah vs. Ühendkuningriik, punkt 48.

49 — Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 20.11.2007, Omwenyeye vs. Saksamaa, nr 44294/04. Vt ka Euroopa Inimõiguste Komisjoni otsused järgmistes asjades: P. vs. Saksamaa, nr 12068/86; U. ja S. vs. Saksamaa, nr 11825/85, ja Aygün vs. Rootsi, nr 14102/88.

50 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiv 2011/51/EL, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele (ELT L 132, lk 1).

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

52 — Ametiasutuste kaalutusõigust piiritlevate halduseeskirjade ja nõude, et „tegemist peab olema seadusega” omavahelise toime kohta siis, kui eeskirjadega kõrvaldatakse nende aluseks oleva seaduse ebakohti, vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 25.3.1983, Silver vs. Ühendkuningriik, nr 5947/72, punkt 88. 2009. aasta eeskirjad on avalikkusele kättesaadavad. Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et konventsioonis ei ole avaldamise viisi täpsustatud (kohtuotsus, 9.11.1999, Spacek s.r.o. vs. Tšehhi Vabariik, nr 26449/95, punkt 57). Seaduses ette nähtud piirangute küsimust olen ma juba põhjalikult käsitlenud ettepanekus, mille ma esitasin kohtuasjas Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255), punktid 88 jj.

tagajärgede ennetamine) endast iseenesest – nii üks kui ka teine – samamoodi õiguspäraseid eesmärke. Pealegi on eeskätt integratsiooni soodustamine üks direktiivis endas tunnustatud eesmärkidest, direktiivi põhjenduses 41 on märgitud, et „[s]elleks et edendada käesolevas direktiivis sätestatud õiguste ja hüvede tegelikku kasutamist rahvusvahelise kaitse saajate poolt, tuleb arvestada nende erivajaduste ja neile omaste integratsiooniprobleemidega”.

84. Eelnevast lähtuvalt on selle väljaselgitamisel, kas erinev kohtlemine on lisaks proportsionaalne nende õiguspärase eesmärkidega, vaja esitada rida konkreetseid kaalutlusi teises ja kolmandas eelotsuse küsimuses välja pakutud õigustuse kohta.

c. Täiendava kaitse saajate elukohaettekirjutus, mida õigustab sotsiaalabi kulude territoriaalse jaotuse põhjus (teine eelotsuse küsimus)

85. On raske kaitsta väidet, et sotsiaalabi kulude tasakaalustatud territoriaalse jaotuse eesmärgil põhineva elukohaettekirjutuse tegemisel ühelt poolt täiendava kaitse saajate ja teiselt poolt pagulaste (kusjuures sotsiaalabi saavad kõik) erinev kohtlemine on proportsionaalne.

86. Esiteks tuleb märkida, et see põhjus ei vasta proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele, see tähendab õiguse vabalt liikuda materiaalse sisu seisukohast. Nimelt võib õigustatult väita, et on olemas vähem piiravaid meetmeid föderaalriigi süsteemis, kus on mõeldav eelarvetasakaalu hälvete territoriaalse ümberjaotamise ja kompenseerimise mehhanismide kasutuselevõtt. Juba ainuüksi see kaalutus võimaldab välistada, et selline meede nagu kõne all olev elukohaettekirjutus võiks olla kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

87. Kuid lisaks sellele saab sellist laadi meede, mida põhimõtteliselt kohaldatakse ainult täiendava kaitse saajatele, aga mitte pagulastele, kes saavad samalaadi sotsiaalhüvitisi, vaevalt olla sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks. Nimelt ei ole selgitatud, kuidas saab sotsiaalabi kulude tasakaalustatud territoriaalse jaotuse saavutada olukorras, kus selle eesmärgi saavutamiseks mõeldud elukohaettekirjutus tehakse ainult täiendava kaitse saajatele, mitte aga pagulastele.

88. Pealegi oleks pagulasseisundi saanud isikute puhul lubamatul põhjusel põhinev erinev kohtlemine vastuolus direktiivi 2011/95 erilise õigusliku raamistikuga, mis piirab oluliselt liikmesriikide kaalutlusruumi pagulaste ja täiendava kaitse saajate mis tahes erineva kohtlemise ettenägemisel.

89. Euroopa Kohus on teinud juba mitu otsust seoses täiendava kaitse seisundiga (nagu see oli ette nähtud direktiivi 2011/95 eelkäijast direktiivis 2004/83), märkides, et „direktiiv [2004/83] reguleerib mõiste „rahvusvaheline kaitse” raames kahte kaitsekorda: ühelt poolt pagulasseisund ja teiselt poolt täiendava kaitse seisund, kuivõrd direktiivi artikli 2 punkt e sätestab, et täiendava kaitse nõuetele vastav isik on isik, „kes ei kvalifitseeru pagulaseks”⁵³. Euroopa Kohus on selle kohta sedastanud, et „direktiivis 2004/83 ette nähtud täiendav kaitse täiendab Genfi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitset”⁵⁴ ning et „pagulasseisund pakub laiemat kaitset kui see, mis kaasneb täiendava kaitse andmisega”⁵⁵. See nähtub lisaks ka direktiivi artikli 20 lõikes 1 sätestatust, mille kohaselt VII peatükk ei piira Genfi konventsioonis sätestatud õigusi.

90. Arvestades kõige eelnevaga ning mööndes, et täiendav kaitse säilitab sellise erilise institutsioonina teatava iseseisvuse, omandab erilise tähtsuse liidu seadusandja sõnaselge tahe liikuda nende kahe seisundi ühitamise suunas. Nimelt näeb direktiivi 2011/95 artikli 20 lõige 2 konkreetset ette, et direktiivi VII peatükki kohaldatakse nii pagulaste kui ka täiendava kaitse saajate suhtes, kui ei ole

53 — Kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105), punkt 78.

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

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

märgitud teisiti, sel moel näeb see ette võrdse kohtlemise põhimõttelise reegli.⁵⁶ Sel moel väljendab direktiiv seadusandja selget tahet luua rahvusvahelise kaitse saajate ühetaoline seisund, nähes ette, et täiendava kaitse „seisundiga [peaksid] kaasnema samad õigused ja hüved, mis on käesoleva direktiivi kohaselt pagulastel, ning nende suhtes tuleks kohaldada samu kriteeriumidele vastavuse tingimusi”, tõsi küll, „välja arvatud vajalike ja objektiivselt õigustatud erandite puhul”⁵⁷.

91. Neid erandeid on liidu seadusandja aga sõnaselgelt reguleerinud, määratledes direktiivi VII peatüki asjaomastes sätetes need erilised juhud, mil erinev kohtlemine on lubatud.

92. Peale selle ei tohi unustada ka seda, et (nagu rõhutas kohtujurist Bot⁵⁸) erinevalt oma eelkäijast, on direktiivis 2011/95 kaotatud suurem osa erinevustest, mis esinesid pagulastele ja täiendava kaitse saajatele antud õiguste vahel; sellised erinevused on vaid erandlikult säilinud seoses elamislubade, reisidokumentide ja sotsiaalkaitsega.

93. Seetõttu ei saa nende direktiivi sätete sisu, mis näevad ette õigused mis tahes eristamiseta, uuesti eraldi käsitleda vastavalt sellele, kas rahvusvahelise kaitse saajad kuuluvad Genfi konventsiooni kohaldamisalasse või mitte. Nimelt nõuavad liidu õiguse ühetaolise tõlgendamise ja õiguskindluse põhimõtted, et artikli tõlgendus oleks samasugune direktiivi VII peatükis ette nähtud õiguste kandjate puhul, kui asjaomased sätted ei näe ette mingit eristamist. Lõpetuseks ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et ELTL artikkel 78 ise näeb ette, et liit arendab välja „varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika”, mis „peab vastama” Genfi konventsioonile, sel moel tunnustatakse Genfi konventsiooni rolli ühise alusstandardina.⁵⁹

94. Eelnevale lisaks tuleb üksnes märkida, et direktiivi 2011/95 artikkel 33 ei näe erinevalt artiklist 29 ette mingeid erinevusi pagulastele ja täiendava kaitse saajate kohtlemist puudutavalt, viidates „rahvusvahelise kaitse saajatele” kui artiklis reguleeritava õiguse kandjatele.

95. Kokkuvõttes olen seisukohal, et teisele eelotsuse küsimusele tuleb vastata, et selline elukohaettekiri täiendava kaitse saajatele, nagu on ette nähtud põhikohtuasjade esemeks olevates õigusnormides ja mis põhineb eesmärgil tagada sotsiaalabi kulude sobiv territoriaalne jaotus, ei ole kooskõlas direktiivi 2011/95 artikliga 33.

d. Täiendava kaitse saajate elukohaettekiri, mida õigustavad sisserände- ja integratsioonipoliitika põhjused (kolmas eelotsuse küsimus)

96. Hinnates materiaalsest seisukohast sellise piirangu proportsionaalsust, nagu on kõne all, riigi territooriumil vabalt liikumise õigusega, võttes arvesse võimalikku õigustust, mis tuleneb sisserände- ja integratsioonipoliitika nõuetest, võib raskusteta möönda, et elukohaettekiri on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ning et rahvusvahelise kaitse saajate koondumist ühte kohta on raske vältida vähem piiravate meetmetega. Seoses viimati nimetatud asjaoluga peab siseriiklik kohus, kellel on kahtlemata paremad väljavaated konkreetse sotsiaalse konteksti eripärade hindamiseks, analüüsima, kas oleksid võimalikud ja sobivad sellised meetmed nagu erinevatesse kohtadesse elama asumise soosimine juba nimetatud hajutamise poliitikate kaudu ning avalike majutuspakkumiste teel.

56 — H. Battjes, „Commentary to article 20 – Directive 2011/95/EU”, K. Hailbronner ja D. Thym (eds), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd ed (C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016), trükkimisel, ääremärkus nr 20. Vt ka V. Moreno Lax ja M. Garlick, „Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection”, S. Peers jt. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2nd ed. Brill, 2014, lk 65–210, eelkõige lk 158.

57 — Direktiivi 2011/95 põhjendus 39.

58 — Kohtujurist Bot' ettepanekud kohtuasjas Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), joonealune märkus nr 11, ja kohtuasjas M'Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113), joonealune märkus nr 9. Selline kõnealuste seisundite vaheliste erinevuste kaotamine nähtub selgelt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivist 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, lk 60). Vt kohtujurist Bot' ettepanek kohtuasjas N. (C-604/12, EU:C:2013:714), punkt 46.

59 — Selle kohta vt K. Hailbronner ja D. Thym, „Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy”, K. Hailbronner ja D. Thym, *op. cit.*, ääremärkus nr 9.

97. Igal juhul peab siseriiklik kohus siis, kui ta hindab, kas sellist laadi meede on kitsas mõttes proportsionaalne vaba liikumise õiguse materiaalse sisuga, analüüsima vaidlusalust meedet, võttes asjaomaste huvide kaalumisel arvesse riigi territooriumil vabalt liikumise õiguse vaieldamatut tähtsust täiendava kaitse saajate jaoks, mis on käesoleva ettepaneku punktis 70 esile toodud.

98. Individuaalse huvi kaalu ning proportsionaalsuse põhimõtte hindamisel range hindamisläve kohaldamise vajadust arvestades ei saa migratsiooni- ja integratsiooni valdkonna kaalutlustega seotud abstraktsed põhjused olla piisavad sellise meetme õigustamiseks nagu elukohaettekirjutus. Täiendava kaitse saajate suhtes sellise meetme kohaldamist, nagu on kõne all põhikohtuasjades, võivad õigustada üksnes migratsiooni- ja integratsioonialaste konkreetsete kaalutlustega seonduvad kaalukad põhjused. Sellist laadi põhjused võivad esineda eeskätt selge sotsiaalse pinge erilistel asjaoludel, mis mõjutavad avalikku korda ja võivad olla tingitud suure hulga sotsiaalhüvitiisi saavate rahvusvahelise kaitse saajate ühte kohta koondumisest.

99. Samuti on elukohaettekirjutuse proportsionaalsuse hindamisel vaja arvesse võtta selle ajalist kestust ning territoriaalset ulatust, ka neid asjaolusid peab hindama siseriiklik kohus. Seoses elukohaettekirjutuse kestusega tuleb märkida, et proportsionaalsuse põhimõttest tulenevate nõuetega on vaevalt kooskõlas ülemäärase kestusega meede. Samuti on ilmne, et selle koha territoriaalne ulatus, kuhu elukohaettekirjutuse kohaselt elama peab asuma (see tähendab, kas tegu on omavalitsusüksuse, maakonna või isegi liidumaaga), on samuti oluline.

100. Lõpetuseks ja ilma, et see tähendaks, et selline vabalt liikumise õiguse piirang, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei võiks olla lubatav äsja nimetatud tingimustel, tuleb sisserände- ja integratsioonipoliitika õigustusi samuti analüüsida, et tuvastada, kas need on kooskõlas diskrimineerimiskeelu põhimõttega.

101. Direktiivi 2011/95 artikkel 33 näeb selles osas ette võrdse kohtlemise põhimõtte konkreetse täpsustuse seoses riigi territooriumil vabalt liikumisega, sätestades, et see tuleb anda „teiste [liikmesriigi] territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanikega samadel tingimustel ja samade kitsendustega”, ilma et (erinevalt direktiivi muudest artiklitest) oleks ette nähtud mis tahes võimalust sellest erandeid teha.

102. Käesolevates kohtuasjades kõne all olev erinev kohtlemine tuleneb sellest, et ehkki AufenthG § 12 näeb ette võimaluse teha elukohaettekirjutusi välismaalastele üldiselt, kohaldatakse selliseid ettekirjutusi 2009. aasta eeskirjade alusel üksnes rahvusvahelise kaitse saajatele.

103. Siseriikliku kohtu ülesanne on aga välja selgitada, kas eespool kirjeldatud asjaoludega sarnastel asjaoludel, kus vabalt liikumise õiguse piirangut võib pidada siseriiklikus õiguskorras (mida on analüüsitud tervikuna) õigustatuks, ei ole asjaomase ettekirjutuse kohaldamisala kahanenud üksnes rahvusvahelise kaitse saajatele.

104. Teiseks ja erinevalt eelotsusetaotluses märgitust ei leia sisserände- ja integratsioonipoliitika põhjustel tehtavatele ettekirjutustele üldiselt mingeid toetavaid argumente Genfi konventsiooni artikli 26 ajaloolisest tõlgendusest. Nimelt, ehkki eri riikide esindajad rõhutasid vajadust vältida pagulaste koondumist teatavatesse piirkondadesse, eeskätt piirialadele, otsustas konventsiooni koostamise ülesandega komitee sellist võimalust lõpuks mitte ette näha.⁶⁰ See annab tunnistust

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

kindlameelsest otsusest samastada riigi territooriumil seaduslikult viibivate pagulaste vaba liikumise tingimused üldiselt muude välismaalaste vaba liikumise tingimustega. Direktiivi 2011/95 artikkel 33 kajastab seda kompromissi seoses rahvusvahelise kaitse saajatega ning ei saa unustada, et liikmesriikidel on suurem kaalutusõigus seda kaitset taotlevate isikute liikumisele piiranguid seades.⁶¹

105. Kokkuvõttes olen seisukohal, et kolmandale eelotsuse küsimusele tuleb vastata, et selline elukohaettekiri täiendava kaitse saajatele, nagu on ette nähtud põhikohtuasjade esemeks olevates õigusnormides ja mida õigustavad sisserände- või integratsioonipoliitika põhjused, on direktiivi 2011/95 artikliga 33 (tõlgendatuna kooskõlas harta artikliga 21) riigi territooriumil vabalt liikumise põhiõigust puudutavalt kooskõlas ainult siis, kui sellised põhjused on piisavalt tõsised ja seotud konkreetse faktilise olukorraga ning kui proportsionaalsuse põhimõtet järgides ei kahanda siseriiklik õiguskord (mida on analüüsitud tervikuna) asjaomase ettekirjutuse kohaldamisala üksnes rahvusvahelise kaitse saajatele; selle peab kindlaks tegema siseriiklik kohus.

IV. Ettepanek

106. Esitatud kaalutlustest lähtudes leian, et Bundesverwaltungsgerichti eelotsuse küsimustele tuleb vastata järgmiselt:

1. Ettekirjutus, et isik peab asuma elama liikmesriigi poolt piiratud geograafilisel alal, kujutab endast Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL (mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule) artikli 33 kohase liikumisvabaduse piirangut ja seda sõltumata sellest, et rahvusvahelise kaitse saaja võib kogu liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja viibida.
2. Selline elukohaettekiri täiendava kaitse saajatele, nagu on ette nähtud põhikohtuasjade esemeks olevates õigusnormides ja mis põhineb eesmärgil tagada sotsiaalabi kulude sobiv territoriaalne jaotus, ei ole kooskõlas direktiivi 2011/95 artikliga 33.
3. Selline elukohaettekiri täiendava kaitse saajatele, nagu on ette nähtud põhikohtuasjade esemeks olevates õigusnormides ja mida õigustavad sisserände- või integratsioonipoliitika põhjused, on direktiivi 2011/95 artikliga 33 (tõlgendatuna kooskõlas Euroopa põhiõiguste harta artikliga 21) riigi territooriumil vabalt liikumise põhiõigust arvestades kooskõlas ainult siis, kui sellised põhjused on piisavalt tõsised ja seotud konkreetse faktilise olukorraga ning kui proportsionaalsuse põhimõtet järgides ei kahanda siseriiklik õiguskord (mida on analüüsitud tervikuna) asjaomase ettekirjutuse kohaldamisala üksnes rahvusvahelise kaitse saajatele; selle peab kindlaks tegema siseriiklik kohus.

61 — See tuleneb direktiivi 2013/33 artiklist 7, kusjuures arvestada tuleb ka sellega, et Genfi konventsiooni artikli 31 lõige 2 tunnustab sõnaselgelt võimalust kehtestada vajalikud liikumispiirangud, mis kehtivad seni, kuni pagulasseisundi taotleja seisund on määratletud.