



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

1 päivänä maaliskuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Pakolaisten oikeusasemaa koskeva Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu yleissopimus — 23 ja 26 artikla — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2011/95/EU — Kansainvälisen suojelun sisältöä koskevat oikeussäännöt —

Toissijainen suojeluasema — 29 artikla — Sosiaalinen suojelu — Suojelun saamisen edellytykset — 33 artikla — Liikkumisvapaus vastaanottavassa jäsenvaltiossa — Käsite — Rajoitus — Velvollisuus asua tietyssä paikassa — Erilainen kohtelu — Tilanteiden rinnastettavuus — Kustannusten tasapuolinen jako hallinnollisten yhteisöjen kesken — Maahanmuutto- ja kotouttamispoliittiset perusteet

Yhdistetyissä asioissa C-443/14 ja C-444/14,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 19.8.2014 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 25.9.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Kreis Warendorf

vastaan

Ibrahim Alo (C-443/14)

ja

Amira Osso

vastaan

Region Hannover (C-444/14),

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgerichtin (C-443/14 ja C-444/14)

osallistuessa asioiden käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat M. Ilešič, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen ja C. Lycourgos sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.7.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Kreis Warendorf, asiamiehenään L. Tepe,
- Ibrahim Alo, edustajanaan Rechtsanwalt S. Bulut,
- Amira Osso, edustajinaan Rechtsanwältin S. Ziesemer ja Rechtsanwältin K.-S. Janutta,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään M. Michelogiannaki,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja W. Bogensberger,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL L 337, s. 9) 29 ja 33 artiklan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnot on esitetty kahdessa riita-asiassa, joissa asianosaisina ovat asiassa C-443/14 Kreis Warendorf (Warendorfin piirikunta) ja Ibrahim Alo sekä asiassa C-444/14 Amira Osso ja Region Hannover (Hannoverin alue) ja joissa on kyse Alon ja Osson oleskelulupaan liittyvästä asuinpaikkamääräyksestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Geneven yleissopimus

- 3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin 28.7.1951 Genevessä (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).
- 4 Yleissopimuksen 23 artiklassa, jonka otsikko on ”Julkinen huoltoavustus”, määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltiot myöntävät niiden alueilla laillisesti oleskeleville pakolaisille julkisen huollon ja avustusten osalta saman kohtelun kuin valtion omille kansalaisille.”

- 5 Yleissopimuksen 26 artiklassa, jonka otsikko on ”Liikkumisvapaus”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisen sopimusvaltion on myönnettävä sen alueella laillisesti oleskelevalle pakolaiselle oikeus valita siellä asuinpaikkansa ja liikkua siellä vapaasti, kuitenkin niin, että samojen olosuhteiden vallitessa ulkomaalaisille yleensä määrättyjä rajoituksia sovelletaan.”

Unionin oikeus

- 6 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 ja 39 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Eurooppa-neuvosto päätti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu [Geneven yleissopimuksen] täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen – –

(4) Geneven yleissopimus – – [on] pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.

--

(6) Tampereen päätelmissä todetaan myös, että pakolaisasemaa koskevia sääntöjä olisi täydennettävä toissijaista suojelua koskevilla toimenpiteillä, joiden avulla tällaista suojelua tarvitsevalle henkilölle myönnetään asianmukainen asema.

--

(8) Eurooppa-neuvosto totesi 15 ja 16 päivänä lokakuuta 2008 hyväksytyssä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja suojelun myöntämisessä ja sen muodoissa, ja pyysi tekemään uusia aloitteita Haagin ohjelman mukaisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän viimeistelemiseksi ja sitä kautta entistä korkeampitasoisen suojelun tarjoamiseksi.

(9) Eurooppa-neuvosto totesi Tukholman ohjelmassa pyrkivänsä edelleen päättäväisesti saamaan aikaan viimeistään vuoteen 2012 mennessä yhteisen suojelun ja solidaarisuuden alueen, joka perustuu yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden yhdenmukaiseen asemaan [SEUT] 78 artiklan mukaisesti.

--

(16) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteita. – –

--

(23) Olisi laadittava vaatimukset pakolaisaseman määrittelylle ja sisällölle ohjeeksi jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille elimille Geneven yleissopimuksen soveltamista varten.

(24) On tarpeen ottaa käyttöön yhteiset perusteet, joiden mukaisesti turvapaikanhakijoille myönnetään Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettu pakolaisasema.

--

(33) Olisi myös laadittava vaatimukset toissijaisen suojeluaseman määrittelylle ja sisällölle. Toissijaisen suojelun olisi täydennettävä Geneven yleissopimuksessa vahvistettua pakolaisten suojelua, ja sen olisi oltava siihen nähden erillinen.

--

(39) On tarpeen vastata Tukholman ohjelmassa esitettyyn kehoitukseen ottaa käyttöön pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukainen asema, ja toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille olisi tarpeellisia ja objektiivisesti perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta myönnettävä samoin edellytyksin samat oikeudet ja etuudet, jotka pakolaisille myönnetään tämän direktiivin nojalla.”

7 Direktiivin VII luvussa, joka koskee kansainvälisen suojelun sisältöä, olevan 20 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tällä luvulla ei rajoiteta Geneven yleissopimuksessa vahvistettujen oikeuksien soveltamista.

2. Tätä lukua on sovellettava sekä pakolaisiin että henkilöihin, jotka voivat saada toissijaista suojelua, jollei toisin mainita.”

8 Direktiivin 29 artiklassa, jonka otsikko on ”Sosiaalihuolto”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset.

2. Edellä 1 kohdassa säädetystä yleisestä säännöstä poiketen jäsenvaltiot voivat rajoittaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuuksiin, jotka on sitten myönnettävä samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille.”

9 Direktiivin 32 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat majoituksen samoin edellytyksin kuin muut niiden alueella laillisesti asuvat kolmansien maiden kansalaiset.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla pyritään estämään kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden syrjintä ja varmistamaan yhtäläiset mahdollisuudet majoituksen saannissa, mutta ne voivat noudattaa kansallista käytäntöä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden majoittamisesta hajautetusti.”

10 Direktiivin 2011/95 33 artiklassa, jonka otsikko on ”Liikkumisvapaus jäsenvaltiossa”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on sallittava kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vapaa liikkuminen alueellaan samoin edellytyksin ja rajoituksin, kuin niiden alueella laillisesti asuvien muiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on säädetty.”

Saksan oikeus

- 11 Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella 30.7.2004 annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet; BGBl. 2004 I, s. 1950), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä AufenthG), 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Oleskelulupa myönnetään liittovaltion alueelle. Tämä ei vaikuta oleskeluluvan Schengenin yleissopimuksen täytäntöönpanosopimuksen määräysten mukaiseen voimassaoloon sopimuspuolten alueella tapahtuvassa oleskelussa.

(2) Viisumin ja oleskeluluvan myöntämiseen ja voimassaolon jatkamiseen voidaan liittää ehtoja. Niihin voidaan liittää, myös jälkikäteen, määräyksiä, erityisesti alueellisia rajoituksia.”

- 12 AufenthG:tä koskevassa 26.10.2009 annetussa yleisessä hallinnollisessa määräyksessä (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz) todetaan seuraavaa:

”12.2.5.2.1

Asuinpaikkaa rajoittava määräys on erityisesti soveltuva väline, jolla voidaan alueellisen sidoksen avulla estää se, että ulkomaalaisista sosiaalietuuksien saajista aiheutuu yksittäisille osavaltioille ja kunnille suhteeton julkistaloudellinen rasite. Vastaavat määräykset voivat myös osaltaan ehkäistä sosiaalihuollosta riippuvaisten ulkomaalaisten keskittymistä tietyille alueille ja siihen liittyvää sosiaalisten ongelma-alueiden syntymistä tavalla, joka vaikuttaa kielteisesti ulkomaalaisten kotoutumiseen. Vastaavat toimet ovat myös perusteltuja kotoutumista erityisesti tarvitsevien ulkomaalaisten sitouttamiseksi tiettyyn asuinpaikkaan, jotta he voivat hyödyntää paikkakunnan tarjoamia kotoutumismahdollisuuksia.

12.2.5.2.2

Edellä esitetty huomioon ottaen asuinpaikkaa rajoittavia määräyksiä asetetaan ja pidetään voimassa sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla on AufenthG:n 2 luvun 5 jakson nojalla myönnetty oleskelulupa tai 23 §:n 2 momentin nojalla myönnetty sijoittautumislupa, sikäli ja niin kauan kuin he saavat sosiaaliturvalain [(Sozialgesetzbuch)] II tai XII osan tai turvapaikanhakijoille myönnettävistä etuuksista annetun lain [(Asylbewerberleistungsgesetz)] mukaisia etuuksia.”

- 13 Ennakkoratkaisupyynnön sisältyvistä tiedoista käy ilmi, että kyseisiä yleisiä hallinnollisia määräyksiä sovelletaan yksinomaan ulkomaalaisiin, joille on myönnetty oleskelulupa humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kolmansien maiden kansalaisille, joilla on pakolaisasema, ei saa asettaa asuinpaikkamääräystä pelkästään sen vuoksi, että julkiset sosiaalihuoltokustannukset jakautuisivat asianmukaisesti.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 14 Alo ja Osso ovat Syyrian kansalaisia, joista ensin mainittu saapui Saksaan vuonna 1998 ja viimeksi mainittu vuonna 2001 ja jotka molemmat hakivat Saksassa turvapaikkaa tuloksetta. He ovat oleskelleet tämän jälkeen kyseisessä jäsenvaltiossa tilapäisten lupien turvin. Molemmat ovat saaneet sosiaalietuuksia turvapaikkamenettelyn alkamisesta lähtien.
- 15 Alo ja Osso hakivat uudelleen turvapaikkaa, minkä jälkeen liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) myönsi heille toissijaisen suojeluaseman.

- 16 Warendorfin piirikunta myönsi Alolle 12.10.2012 ja Hannoverin alue Ossolle 5.4.2012 oleskeluluvan. Lupiin oli liitetty asuinpaikkamääräys, jonka mukaan Alon piti asettua asumaan Ahlenin kaupunkiin (Saksa) ja Osson Hannoverin alueelle, kuitenkin muualle kuin Ala-Saksin osavaltion pääkaupunkiin. Viranomaiset perustivat päätöksensä AufenthG:tä koskevan yleisen hallinnollisen määräyksen 12.2.5.2.1 ja 12.2.5.2.2 kohtaan.
- 17 Alo ja Osso ovat pääasioissa riitauttaneet heille asetetut asuinpaikkamääräykset. Heidän nostamansa kanteet hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa.
- 18 Alon Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfaleeniin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin) tekemä valitus menestyi. Kyseinen tuomioistuin kumosi asuinpaikkamääräyksen ja katsoi pääasiallisesti, että Warendorfin piirikunnan päätös oli vastoin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12) 28 artiklan 1 kohtaa ja 32 artiklaa, jotka ovat direktiivin 2011/95 29 artiklan 1 kohtaa ja 33 artiklaa vastaavia säännöksiä.
- 19 Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Ala-Saksin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin) sitä vastoin hylkäsi Osson tekemän valituksen. Tämä tuomioistuin katsoi muun muassa, että riidanalainen päätös oli yhteensopeltuva sovellettavien säädöstehtien kanssa sen vuoksi, että Osso sai tiettyjä sosiaalietuuksia. Se katsoi lisäksi, että mainittu päätös ei ollut kansainvälisen oikeuden tai unionin oikeuden vastainen.
- 20 Tämän jälkeen Warendorfin piirikunta ja Osso tekivät Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion hallintotuomioistuin) Revision-valituksen; Warendorfin piirikunta Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalenin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin) tuomiosta ja Osso Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichtin (Ala-Saksin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin) tuomiosta.
- 21 Näissä olosuhteissa Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin) päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat asioissa C-443/14 ja C-444/14 sanamuodoltaan täysin samat:
- ”1) Onko määräys, jonka mukaan henkilön on asuttava jäsenvaltion maantieteellisesti rajatulla alueella (kunta (Gemeinde), piirikunta (Landkreis) tai alue (Region)), direktiivin 2011/95/EU 33 artiklassa tarkoitettu vapaan liikkumisen rajoitus, jos ulkomaalainen voi muutoin liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella?
 - 2) Onko toissijaisen suojeluaseman saaneita henkilöitä koskeva asuinpaikkamääräys yhteensopiva direktiivin 2011/95/EU 33 artiklan ja/tai 29 artiklan kanssa, jos sitä perustellaan pyrkimyksellä varmistaa julkisten sosiaalihuoltokustannusten asianmukainen jako eri toimivaltaisten laitosten kesken jäsenvaltion alueella?
 - 3) Onko toissijaisen suojeluaseman saaneita henkilöitä koskeva asuinpaikkamääräys yhteensopiva direktiivin 2011/95/EU 33 artiklan ja/tai 29 artiklan kanssa, jos sitä perustellaan maahanmuutto- tai kotouttamispoliittisilla syillä, esimerkiksi sellaisten sosiaalisten ongelma-alueiden syntymisen ehkäisemisellä, jotka ovat seurausta siitä, että runsaasti ulkomaalaisia muuttaa asumaan tiettyihin kuntiin tai piirikuntiin? Riittävätkö tältä osin abstraktit maahanmuutto- tai kotouttamispoliittiset syyt, vai onko tällaiset syyt esitettävä konkreettisesti?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kummassakin pääasiassa ensimmäisellä kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2011/95 33 artiklaa tulkittava siten, että pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle asetetut asuinpaikkamääräykset merkitsevät tässä artiklassa taatun liikkumisvapauden rajoitusta myös, kun tällä toimenpiteellä ei kielletä tämän aseman saanutta liikkumasta vapaasti tämän suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella ja oleskelemasta tilapäisesti tällä alueella asuinpaikkamääräyksessä nimetyn paikan ulkopuolella.
- 23 Direktiivin 2011/95 33 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on sallittava kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vapaa liikkuminen alueellaan samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin niiden alueella laillisesti oleskelevien muiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on säädetty.
- 24 Tämän artiklan sanamuodon perusteella sinällään ei voida päätellä, merkitseekö se ainoastaan sitä, että kansainvälistä suojelua saavien on voitava liikkua vapaasti tämän suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella, vai merkitseekö se myös, että tämän aseman saaneiden on voitava valita asuinpaikkansa tällä alueella.
- 25 Se, että direktiivin 2011/95 33 artiklan otsikko on ”Liikkumisvapaus”, ei riitä poistamaan artiklan sanamuodosta aiheutuvaa epäselvyyttä. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, tätä käsitettä ei käytetä unionin oikeudessa yksiselitteisesti, koska joissakin unionin oikeuden säännöksissä tehdään nimenomaisesti ero liikkumisvapauden ja asuinpaikan valintaa koskevan vapauden välillä, kun taas toisissa ilmausta ”liikkumisvapaus” käytetään merkityksessä, joka kattaa myös oikeuden valita asuinpaikkansa.
- 26 Vaikka direktiivin 2011/95 saksankielisen version 33 artiklan otsikko ”Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats” voitaisiin ymmärtää niin, että tässä artiklassa vahvistettu liikkumisvapaus käsittää oikeuden valita asuinpaikkansa, direktiivin muut kieliversiot, erityisesti espanjan-, tanskan-, englannin-, ranskan- ja italiankieliset versiot, eivät tue tällaista tulkintaa.
- 27 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei kuitenkaan voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikilla unionin kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (tuomio GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Tältä osin on huomattava, että direktiivin 2011/95 johdanto-osan 4, 23 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi ja että direktiivissä olevat säännökset, jotka koskevat pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä ja sen sisältöä, on annettu, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista autettaisiin soveltamaan kyseistä yleissopimusta yhteisten käsitteiden ja perusteiden mukaisesti (ks. analogisesti tuomio Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 42 kohta).
- 29 Kyseisen direktiivin säännöksiä on näin ollen tulkittava sen systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta ja muita SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asiaa koskevia sopimuksia noudatetaan. Kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, tässä tulkinnassa on myös kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia (ks. analogisesti tuomio Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 30 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että unionin lainsäätaja on Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiin nojautuen pyrkinyt siihen, että eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jonka määrittämiseen tämä direktiivi myötävaikuttaa, perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen.
- 31 Nämä seikat ovat Geneven yleissopimukseen liittyviltä osin lähtökohtaisesti merkityksellisiä ainoastaan pakolaisaseman myöntämisedellytysten sekä tämän aseman sisällön osalta, koska kyseisen yleissopimuksen mukaista järjestelmää sovelletaan vain pakolaisiin eikä toissijaista suojelua, jonka tavoitteena on, kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 6 ja 33 perustelukappaleesta käy ilmi, yleissopimuksessa vahvistetun pakolaisten suojelun täydentäminen, nauttivan aseman saaneisiin henkilöihin (ks. vastaavasti tuomio Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, 33 kohta ja tuomio N., C-604/12, EU:C:2014:302, 31 kohta).
- 32 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 8, 9, ja 39 perustelukappaleessa todetaan kuitenkin, että unionin lainsäätaja on Tukholman ohjelmassa esitettyyn kehotukseen vastatessaan halunnut ottaa käyttöön kaikkien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhdenmukaisen aseman ja että se on tämän vuoksi päättänyt myöntää toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille tarpeellisia ja objektiivisesti perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta samat oikeudet ja etuudet, jotka pakolaisille myönnetään.
- 33 Niinpä kyseisen direktiivin VII luku, joka koskee kansainvälisen suojelun sisältöä, sovelletaan direktiivin 20 artiklan 2 kohdan mukaan sekä pakolaisiin että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin, jollei toisin mainita.
- 34 Vaikka eräissä tämän luvun artikloissa on tällainen toteamus, on huomattava, että näin ei tehdä direktiivin 2011/95 33 artiklassa. Mainitussa artiklassa päinvastoin todetaan, että siinä taattu ”liikkumista” koskeva vapaus taataan ”kansainvälistä suojelua saavi[lle] henkilöi[lle]”, mikä merkitsee, että pakolaisiin ja toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin sovelletaan tältä osin samaa järjestelmää.
- 35 Geneven yleissopimuksen 26 artiklassa, jossa taataan pakolaisille liikkumisvapaus, määrätään kuitenkin nimenomaisesti, että tämä vapaus käsittää paitsi oikeuden liikkua vapaasti pakolaisaseman myöntäneen valtion alueella, myös oikeuden valita siellä asuinpaikkansa. Mikään ei osoita, että unionin lainsäätaja olisi tehnyt sellaisen valinnan, että se olisi halunnut direktiivissä 2011/95 toistettavan vain näistä oikeuksista ensimmäisen mutta ei jälkimmäistä.
- 36 Näin ollen direktiivin 33 artiklan tulkitseminen siten, että sillä ei anneta toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille oikeutta valita asuinpaikkaansa tämän suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella, merkitsisi, että tämä oikeus olisi taattu vain pakolaisille, ja loisi näin ollen siitä huolimatta, että mainitussa direktiivissä ei ole tätä koskevaa nimenomaista toteamusta, edellä 32 ja 33 kohdassa mainitun tavoitteen vastaisesti eron sen suojan sisällön osalta, jota yhtäältä pakolaiset ja toisaalta toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt nauttivat.
- 37 Kyseisen direktiivin 33 artiklaa on siis tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on sen nojalla annettava kansainvälistä suojelua saaville mahdollisuus liikkua vapaasti suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella ja mahdollisuus valita siellä asuinpaikkansa.
- 38 Direktiivin 2011/95 32 artiklan 2 kohtaan sisältyvä täsmennys, jonka mukaan kansallinen käytäntö kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden majoittamisesta hajautetusti on sallittu, ei voi asettaa tätä päätelmää kyseenalaiseksi.
- 39 Tämä täsmennys on kyseisen artiklan tavoitteen valossa nimittäin ymmärrettävä siten, että siinä ainoastaan sallitaan se, että jäsenvaltiot sisällyttävät tällaisen käytännön majoituksen saantia koskevaan politiikkaansa.

40 Edellä esitetyn perusteella kummassakin pääasiassa esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 33 artiklaa on tulkittava siten, että pääasioissa kyseessä olevan kaltainen toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle asetettu asuinpaikkamääräys merkitsee tässä artiklassa taatun liikkumisvapauden rajoitusta myös silloin, kun tällä toimenpiteellä ei kielletä tämän aseman saanutta liikkumasta vapaasti suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella ja oleskelemasta tilapäisesti tällä alueella asuinpaikkamääräyksessä nimetyn paikan ulkopuolella.

Toinen kysymys

41 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kummassakin pääasiassa toisella kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2011/95 29 ja 33 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että asetetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltainen asuinpaikkamääräys toissijaista suojelua saaville henkilöille, jotka saavat tiettyjä erityisiä sosiaalietuuksia, siinä tarkoituksessa, että varmistettaisiin näiden etuuksien maksamisesta aiheutuvien kustannusten asianmukainen jako eri toimivaltaisten laitosten kesken.

42 Direktiivin 33 artiklan osalta on niin, että vaikka ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta seuraa, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen asuinpaikkamääräyksen asettaminen merkitsee tässä artiklassa taatun liikkumisvapauden rajoitusta, on kuitenkin todettava, että artikla sallii tietyt tämän vapauden rajoitukset.

43 Direktiivin 2011/95 33 artiklassa kuitenkin täsmennetään, että kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkumiseen on koskettava samat edellytykset ja rajoitukset kuin suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella laillisesti asuvien muiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on säädetty.

44 Geneven yleissopimuksen 26 artiklassa, joka edellä 28–37 kohdassa esitettyjen seikkojen valossa on merkityksellinen määritettäessä toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden liikkumisvapauden ulottuvuutta, puolestaan määrätään, että pakolaisille myönnetään liikkumisvapaus niin, että samojen olosuhteiden vallitessa ulkomaalaisille yleensä määrättyjä rajoituksia sovelletaan.

45 Tästä seuraa, että direktiivin 2011/95 33 artiklan nojalla toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin ei heidän asuinpaikkansa valinnan osalta voida lähtökohtaisesti soveltaa rajoittavampaa järjestelmää kuin sovelletaan muihin tämän suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa laillisesti asuviin kolmansien maiden kansalaisiin.

46 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy kuitenkin ilmi, että asuinpaikkamääräys on asetettu siinä tarkoituksessa, että varmistettaisiin sellaisten kustannusten asianmukainen jako eri toimivaltaisten laitosten kesken, jotka aiheutuvat tiettyjen erityisten sosiaalietuuksien (jäljempänä sosiaalihuoltoetuudet) maksamisesta kolmansien maiden kansalaisille, joille yhtäältä on myönnetty oleskelulupa humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä – pakolaisia lukuun ottamatta – ja jotka toisaalta saavat sosiaalihuoltoetuksia.

47 Pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä sovelletaan siis toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin tältä osin rajoittavampaa järjestelmää kuin se, jota yleisesti sovelletaan pakolaisiin ja muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä Saksan alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

48 Direktiivin 2011/95 29 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yleinen sääntö, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Tämä sääntö merkitsee erityisesti, että toissijaista suojelua saavien henkilöiden sosiaalihuollon saamiselle ei saa asettaa edellytyksiä, joita ei ole asetettu suojelun myöntäneen jäsenvaltion kansalaisille.

- 49 Direktiivin 29 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat poiketa tästä säännöstä rajoittamalla toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuuksiin. Kyseisestä säännöksestä käy kuitenkin selvästi ilmi, että jos jäsenvaltio päättää poiketa tästä säännöstä, nämä perusetuudet on myönnettävä samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisille.
- 50 Tästä seuraa, että direktiivin 2011/95 29 artiklassa tarkoitetuissa molemmissa tilanteissa edellytysten, joilla toissijaisen suojeluaseman saaneilla henkilöillä on mahdollisuus suojelun myöntäneen jäsenvaltion heille tarjoamaan sosiaalihuoltoon, on oltava samat kuin edellytysten, joilla kyseisen jäsenvaltion kansalaisille myönnetään sitä.
- 51 Geneven yleissopimuksen 23 artikla, joka edellä 28–37 kohdassa esitettyjen seikkojen valossa on merkityksellinen tulkittaessa direktiivin 2011/95 29 artiklan 1 kohtaa, vahvistaa tämän analyysin, koska siinä määrätään, että sopimusvaltiot myöntävät niiden alueilla laillisesti oleskeleville pakolaisille julkisen huollon ja avustusten osalta saman kohtelun kuin valtion omille kansalaisille.
- 52 Edellä 46 kohdassa esitetyistä seikoista kuitenkin käy ilmi, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaiset asuinpaikkamääräykset on asetettu toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille, koska he saavat sosiaalihuoltoetuksia.
- 53 Toisin kuin Saksan kansalaiset, joihin tällaista asuinpaikkamääräystä ei sovelleta, toissijaisen suojeluaseman saanut henkilö voi siis saada sosiaalihuoltoetuksia ainoastaan, jos hän on varautunut siihen, että hänelle asetetaan asuinpaikkamääräys.
- 54 On kuitenkin niin, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan pätevästi säätää toissijaisen suojeluaseman saaneita henkilöitä koskevan asuinpaikkamääräyksen asettamisesta ilman, että tällainen toimenpide koskisi pakolaisia, muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä asianomaisen jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia ja tämän jäsenvaltion kansalaisia, jos nämä ryhmät eivät ole tällä lainsäädännöllä tavoiteltuun päämäärään nähden objektiivisesti rinnastettavissa olevissa tilanteissa.
- 55 Tältä osin on kuitenkin todettava, että sosiaalietuuksien myöntäminen tietyille henkilölle merkitsee kustannusta laitokselle, jonka tehtävänä on tarjota nämä etuudet, olipa tämä henkilö sitten toissijaisen suojeluaseman saanut, pakolainen, muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä Saksan alueella laillisesti oleskeleva kolmannen maan kansalainen tai Saksan kansalainen. Se, että näitä etuuksia saavat henkilöt liikkuvat asianomaisen jäsenvaltion alueella tai että he ovat jakautuneet epätasaisesti alueelle, voi siis merkitä sitä, että nämä kustannukset eivät jakaudu asianmukaisesti eri toimivaltaisten elinten välillä ilman, että mitään erityistä merkitystä olisi sillä, ovatko nämä henkilöt mahdollisesti saaneet toissijaisen suojeluaseman.
- 56 Edellä esitetystä seuraa, että molemmissa pääasioissa toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 29 ja 33 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että asetetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltainen asuinpaikkamääräys tiettyjä erityisiä sosiaalietuuksia saavalle toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle siinä tarkoituksessa, että varmistettaisiin näiden etuuksien maksamisesta aiheutuvien kustannusten asianmukainen jako eri toimivaltaisten laitosten kesken, kun sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä tällaisen toimenpiteen kohdistamisesta mainittuja etuuksia saaviin pakolaisiin, muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä asianomaisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin eikä tämän jäsenvaltion kansalaisiin.

Kolmas kysymys

- 57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy molemmissa pääasioissa kolmannessa kysymyksessään ennen kaikkea, onko direktiivin 2011/95 29 ja/tai 33 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että asetetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltainen asuinpaikkamääräys tiettyjä erityisiä sosiaalietuuksia saaville toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille siinä tarkoituksessa, että edistettäisiin kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista tämän suojelun myöntäneeseen jäsenvaltioon.
- 58 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että edellisessä kohdassa mainittuun tavoitteeseen liittyen Saksan lainsäädännössä säädetyin asuinpaikkamääräyksen tarkoituksena on yhtäältä ehkäistä sosiaalihuoltoetuuksista riippuvaisten ulkomaalaisten keskittymistä tietyille alueille ja sosiaalisten ongelma-alueiden syntymistä, joka vaikuttaa kielteisesti ulkomaalaisten kotoutumiseen, ja toisaalta sitouttaa kotoutumista erityisesti tarvitsevat ulkomaalaiset tiettyyn asuinpaikkaan, jotta he voivat hyödyntää paikkakunnan tarjoamia kotoutumismahdollisuuksia.
- 59 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2011/95 29 artiklalla ei ole merkitystä kolmannen kysymyksen tarkastelussa, koska toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt ja Saksan kansalaiset eivät ole toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen edistämisen tavoitteeseen nähden.
- 60 Siltä osin kuin kyse on direktiivin 33 artiklasta, edellä 12 ja 13 kohdassa esitetystä käy ilmi, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä sosiaalihuoltoetuksia saavia toissijaisen suojeluaseman saaneita henkilöitä kohdellaan eri tavalla kuin yleensä kohdellaan muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä Saksan alueella laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia ja Saksan kansalaisia.
- 61 Edellä 54 kohdassa esitetystä seikoista kuitenkin seuraa, että direktiivin 2011/95 33 artikla on esteenä sille, että tässä lainsäädännössä asetetaan sosiaalihuoltoetuksia saavalle toissijaisen suojeluaseman saaneelle asuinpaikkamääräys vain, jos toissijaisen suojeluaseman saaneet ovat tilanteessa, joka tämän lainsäädännön tavoitteen perusteella on objektiivisesti rinnastettavissa muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä Saksan alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteeseen.
- 62 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis tutkittava, merkitseekö se, että sosiaalihuoltoetuksia saava kolmannen maan kansalainen saa kansainvälistä suojelua – tässä tapauksessa toissijaista –, sitä, että hänellä on enemmän kotoutumiseen liittyviä vaikeuksia kuin jollain toisella Saksassa laillisesti oleskelevalla ja sosiaalihuoltoetuksia saavalla kolmannen maan kansalaisella.
- 63 Näin voisi olla erityisesti, jos ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mainitseman kansallisen säännön – jonka mukaan muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä Saksassa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oleskelun edellytyksenä on yleensä se, että he kykenevät huolehtimaan toimeentulostaan – vuoksi nämä kansalaiset voisivat saada sosiaalihuoltoetuksia vain oleskeltuaan keskeytyksettä tietyn ajan laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Tällaisen oleskelun perusteella voitaisiin olettaa, että asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset ovat riittävällä tavalla kotoutuneet tähän jäsenvaltioon, joten he eivät olisi tilanteessa, joka on rinnastettavissa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tilanteeseen kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen edistämisen tavoitteeseen nähden.
- 64 Edellä esitetystä seuraa, että kolmanteen kysymykseen molemmissa pääasioissa on vastattava, että direktiivin 2011/95 33 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että asetetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltainen asuinpaikkamääräys tiettyjä erityisiä sosiaalietuuksia saavalle toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle siinä tarkoituksessa, että edistettäisiin kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista tämän suojelun myöntäneeseen jäsenvaltioon, kun sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä tällaisen toimenpiteen kohdistamisesta muista kuin

humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä tässä jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jos toissijaisen suojeluaseman saaneet eivät ole tilanteessa, joka on objektiivisesti rinnastettavissa – tähän tavoitteeseen nähden – muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä asianomaisen jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteeseen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Oikeudenkäyntikulut

- 65 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) **Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 33 artiklaa on tulkittava siten, että pääasioissa kyseessä olevan kaltainen toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle asetettu asuinpaikkamääräys merkitsee tässä artiklassa taatun liikkumisvapauden rajoitusta myös silloin, kun tällä toimenpiteellä ei kielletä tämän aseman saanutta liikkumasta vapaasti suojelun myöntäneen jäsenvaltion alueella ja oleskelemasta tilapäisesti tällä alueella asuinpaikkamääräyksessä nimetyn paikan ulkopuolella.**
- 2) **Direktiivin 2011/95 29 ja 33 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että asetetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltainen asuinpaikkamääräys tiettyjä erityisiä sosiaalietuuksia saavalle toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle siinä tarkoituksessa, että varmistettaisiin näiden etuuksien maksamisesta aiheutuvien kustannusten asianmukainen jako eri toimivaltaisten laitosten kesken, kun sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä tällaisen toimenpiteen kohdistamisesta mainittuja etuuksia saaviin pakolaisiin, muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä asianomaisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin eikä tämän jäsenvaltion kansalaisiin.**
- 3) **Direktiivin 2011/95 33 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että asetetaan pääasioissa kyseessä olevan kaltainen asuinpaikkamääräys tiettyjä erityisiä sosiaalietuuksia saavalle toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle siinä tarkoituksessa, että edistettäisiin kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista tämän suojelun myöntäneeseen jäsenvaltioon, kun sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä tällaisen toimenpiteen kohdistamisesta muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä tässä jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jos toissijaisen suojeluaseman saaneet eivät ole tilanteessa, joka on objektiivisesti rinnastettavissa – tähän tavoitteeseen nähden – muista kuin humanitaarisista, poliittisista tai kansainvälisoikeudellisista syistä asianomaisen jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteeseen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.**

Allekirjoitukset